



Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Kamu Yönetimi Bilim Dalı

Türkiye’de Planlı Dönemden İtibaren Kamu Yönetimi Reformunun Kurumsal Yapı ve Mekanizması

Ahmet COŞKUN

Doktora Tezi

Ankara, 2018

TÜRKİYE’DE PLANLI DÖNEMDEN İTİBAREN KAMU YÖNETİMİ
REFORMUNUN KURUMSAL YAPI VE MEKANİZMASI

Ahmet COŞKUN

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Kamu Yönetimi Bilim Dalı

Doktora Tezi

Ankara, 2018

KABUL VE ONAY

Ahmet Coşkun tarafından hazırlanan "Türkiye'de Planlı Dönemden İtibaren Kamu Yönetimi Reformunun Kurumsal Yapı ve Mekanizması" başlıklı bu çalışma, 09.05.2018 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Doktora Tezi olarak kabul edilmiştir.


Prof. Dr. Hikmet KAVRUK (Başkan)


Prof. Dr. Mete YILDIZ (Danışman)


Prof. Dr. Muhittin ACAR


Prof. Dr. Mehmet Devrim AYDIN


Dr. Öğr. Üyesi Cenay BABAOĞLU

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Prof. Dr. Musa Yaşar SAĞLAM

Enstitü Müdürü

BİLDİRİM

Hazırladığım tezin/raporun tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi taahhüt eder, tezimin/raporumun kâğıt ve elektronik kopyalarının Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım:

- ☐ Tezimin/Raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir.
- ☐ Tezim/Raporum sadece Hacettepe Üniversitesi yerleşkelerinden erişime açılabilir.
- ☒ Tezimin/Raporumun bir yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin/raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir.

09.05.2018



Ahmet COŞKUN

YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI

Enstitü tarafından onaylanan lisansüstü tezimin/raporumun tamamını veya herhangi bir kısmını, basılı (kâğıt) ve elektronik formatta arşivleme ve aşağıda verilen koşullarla kullanıma açma iznini Hacettepe Üniversitesine verdiğimi bildiririm. Bu izinle Üniversiteye verilen kullanım hakları dışındaki tüm fikri mülkiyet haklarım bende kalacak, tezimin tamamının ya da bir bölümünün gelecekteki çalışmalarda (makale, kitap, lisans ve patent vb.) kullanım hakları bana ait olacaktır.

Tezin kendi orijinal çalışmam olduğunu, başkalarının haklarını ihlal etmediğimi ve tezimin tek yetkili sahibi olduğumu beyan ve taahhüt ederim. Tezimde yer alan telif hakkı bulunan ve sahiplerinden yazılı izin alınarak kullanılması zorunlu metinlerin yazılı izin alınarak kullandığımı ve istenildiğinde suretlerini Üniversiteye teslim etmeyi taahhüt ederim.

o Tezimin/Raporumun tamamı dünya çapında erişime açılabilir ve bir kısmı veya tamamının fotokopisi alınabilir.

(Bu seçenekle teziniz arama motorlarında indekslenebilecek, daha sonra tezinizin erişim statüsünün değiştirilmesini talep etmeniz ve kütüphane bu talebinizi yerine getirirse bile, teziniz arama motorlarının önbelleklerinde kalmaya devam edebilecektir)

o Tezimin/Raporumun 09.05.2018 tarihine kadar erişime açılmasını ve fotokopi alınmasını (İç Kapak, Özet, İçindekiler ve Kaynakça hariç) istemiyorum.

(Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin/raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir, kaynak gösterilmek şartıyla bir kısmı veya tamamının fotokopisi alınabilir)

o Tezimin/Raporumun.....tarihine kadar erişime açılmasını istemiyorum ancak kaynak gösterilmek şartıyla bir kısmı veya tamamının fotokopisinin alınmasını onaylıyorum.

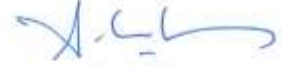
o Serbest Seçenek/Yazarın Seçimi


09.05.2018

Ahmet COŞKUN

ETİK BEYAN

Bu çalışmadaki bütün bilgi ve belgeleri akademik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, görsel, işitsel ve yazılı tüm bilgi ve sonuçları bilimsel ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, kullandığım verilerde herhangi bir tahrifat yapmadığımı, yararlandığım kaynaklara bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunduğumu, tezimin kaynak gösterilen durumlar dışında özgün olduğunu, Prof. Dr. Mete YILDIZ danışmanlığında tarafımdan üretildiğini ve Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Yönergesine göre yazıldığını beyan ederim.



09.05.2018

Ahmet COŞKUN

TEŞEKKÜR

Öncelikle başta tez danışmanım Prof. Dr. Mete Yıldız olmak üzere, Tez İzleme Komitesi üyeleri Prof. Dr. Hikmet Kavruk ve Prof. Dr. Uğur Ömürgönülşen'e uzun tez süreci boyunca yaptıkları liderlik ve yol göstericilik dolayısıyla şükranlarımı arz ediyorum. Ayrıca doktora eğitimini aldığım Hacettepe Üniversitesi'nin Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı öğretim üyelerinden ayrı ayrı önemli kazanımlar elde ettiğimi belirtmeliyim. Bu kaliteli akademik ortamda tanışma ve kendilerinden ders alma fırsatını bulduğum Prof. Dr. Ali Çağlar, Prof. Dr. Doğan Nadi Leblebici, Prof. Muhittin Acar, Prof. Dr. Mehmet Devrim Aydın ve Prof. Dr. Kemal Öktem'e bu vesileyle ayrı ayrı teşekkürlerimi sunmak isterim.

Tez konum ile alakalı sohbetlere ve sorularıma katlanmak zorunda kalan, fakat sonuçta şahsıma fevkalade önemli katkıda bulunan değerli uzman ve dostlardan çok şeyler öğrendim. Hepsine ayrı ayrı minnettarım. Gördüğüm en değerli bürokratlardan olan ve tez sürecimde yardımcı olmak için elinden geldiğince çabalayan Başbakanlık eski Dış İlişkiler Başkanı Sayın Ilgın Atalay'ı özellikle anmak isterim. Kendilerine en derin saygı ve sevgilerimi sunuyorum.

Beni her daim bu ülke için bir şeyler üretmeye ve özelde akademik çalışmalarda bulunmaya teşvik eden, fakat ömrü oğlunun doktora çalışmasını tamamlamasını görmeye kâfi gelmeyen merhum babamı bu vesileyle rahmetle anıyorum. Her daim doktora çalışmamın bitip bitmediğini soran ve beni zorlayıp yüreklendiren anneme, kardeşlerime, yeğenlerime, tüm akraba ve tanıdıklarına teşekkür ediyorum.

Son olarak süreç boyunca çoğu zaman ihmal ettiğim, doktora maceramın başlangıcında dünyaya gelen ve bir yerde onunla büyüyen biricik kızım Neda'ya ve sevgili eşim Asu'ya bu macerada bana verdikleri destek ve motivasyondan ötürü büyük şükran borçluyum.

Hepiniz iyi ki vardınız...

ÖZET

COŞKUN, Ahmet, *Türkiye’de Planlı Dönemden İtibaren Kamu Yönetimi Reformunun Kurumsal Yapı ve Mekanizması*, Doktora Tezi, Ankara, 2018.

Kamu yönetimi reformu meselesi Türk siyasal ve yönetsel gündeminin bazen üst sıralarında, bazen gerilerinde de yer alsa her daim hakkında fikir beyan edilen bir alan olmuştur. Buna karşın reforma süreklilik kazandıracak kurumsal yapı ve mekanizmaların pek gündem konusu yapılmadığı görülmüştür.

Bu tez çalışmasında nitel araştırma yöntemi kullanılmıştır. Bu çerçevede ağırlıklı olarak “belge analizi” tekniği uygulanmış, betimsel bir yaklaşımla reformun yapı ve mekanizmasına dair ilgili resmî belge ve raporlar ile mevzuat incelenmiştir.

Türkiye’de kurumsal anlamda kamu yönetimi reformunun parçalarını teşkil eden bir yapı ve mekanizma zaman içerisinde oluşmuştur. Fakat pek çok farklı kurumun reformun bir yönüyle yetki ve görev sahibi olduğu bu yapı ve mekanizma dağınık bir nitelik arz etmektedir. Bütüncül bir reform politikasının yokluğunun da etkisiyle söz konusu kurumlar arasında sürekli bir eşgüdüm mekanizması bulunmamaktadır.

Başarılı bir kamu yönetimi reform düzeneğinin ülkede kalıcılışıp kurumsallaşamamasında çeşitli faktörlerin rol oynadığı görülmektedir. Bu faktörleri, parçalı yapı ve kurumsal liderlikten yoksunluk, siyasi irade ve liderlik eksikliği ile bütüncül perspektifli reform politikası eksikliği başlıkları altında toparlamanın mümkün olduğu düşünülmektedir.

Reform ile ilgili kurumların yapıları incelemeye tabi tutulup söz konusu faktörler göz önünde bulundurulduğunda başarılı bir kamu yönetimi reform düzeneğinin Türkiye’de kurulabileceği düşünülmektedir. Buna göre gücünü Cumhurbaşkanı ve yardımcısından alan Cumhurbaşkanlığının kurumsal liderliğinde inşa edilecek kamu yönetimi reformu yapı ve mekanizması, ülkede reformu kalıcılaştırıp sürekli kılacak bir potansiyel taşımaktadır.

Anahtar Sözcükler

Kamu yönetimi, reform, kamu yönetimi reformu, kamu yönetimi reformunun yapı ve mekanizması, bütüncül yaklaşım

ABSTRACT

COŞKUN, Ahmet, *The Institutional Structure and Mechanism of Public Administration Reform in Turkey since the Beginning of the Planning Period*, PhD Thesis, Ankara, 2018.

The public administration reform issue has always been an area about which opinions widely are expressed. It is sometimes found on the top of the Turkish political and administrative agenda and sometimes in the bottom. On the other hand, institutional structures and mechanisms that will achieve continuity and sustainability of reform have not seen to be on the agenda.

Qualitative research method was used in this thesis study. In this framework the “document analysis” technique was mainly applied. Formal documents and reports in addition to related legislation regarding the structure and mechanism of reform were examined with a descriptive approach.

In Turkey, a certain structure and mechanism constituting the public administration reform in an institutional basis has somehow been established over time. Within this structure and mechanism many different institutions have authority and duty to a certain degree for some parts of the reform process. However due to the absence of a holistic reform policy, there is no permanent coordination mechanism among such scattered institutions.

Several factors seem to play a role of hindering a successful implementation of a public administration reform scheme in the country. It is thought that these factors can be gathered under the headings of fragmented structure and lack of institutional leadership, lack of political will and leadership and lack of a reform policy with a holistic perspective.

It is considered that a successful reform process in the public administration system can be established in Turkey when the reform institutions are examined and the relevant factors are taken into account. Therefore, a new structure and mechanism of public administration reform, which will be constructed under the institutional leadership of the Presidency receiving its powers from the President and the Vice President, has the potential to make the reform institutionalized and sustainable.

Keywords

Public administration, reform, public administration reform, structure and mechanism of public administration reform, holistic approach

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY	i
BİLDİRİM	ii
YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI	iii
ETİK BEYAN	iv
TEŞEKKÜR	v
ÖZET	vi
ABSTRACT	vii
İÇİNDEKİLER	viii
KISALTMALAR DİZİNİ	xiii
TABLOLAR DİZİNİ	xv
ŞEKİLLER DİZİNİ	xvii

GİRİŞ	1

1.BÖLÜM: PLANLI DÖNEMDE HAZIRLANAN RESMÎ ARAŞTIRMA RAPORLARI İLE KALKINMA PLANLARINDA KAMU YÖNETİMİ REFORMUNA DAİR YAPI VE MEKANİZMA SORUNSALI	5

1.1.KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE KURAMSAL TARTIŞMALAR	5
1.1.1.Kamu Yönetimi Reformuna İlişkin Tanım Çerçevesi	5
1.1.2.Türk Kamu Yönetiminde Reform Tanımları	6
1.1.2.1.İdari Reform/Kamu Yönetimi Reformu.....	8
1.1.2.2.İdareyi Geliştirme	9
1.1.2.3.Yeniden Düzenleme/Yapılandırma	10
1.1.3.Kamu Yönetiminde Reformun Çıkış Noktası ve Genel Unsurları	11
1.1.3.1.Reform İhtiyacı	11
1.1.3.2.Reformun Genel Kapsam ve Çerçevesi	14
1.1.3.3.Sürekli Değişim ve Gelişim Perspektifi.....	16
1.1.3.4.Ekonomik Gelişme-Kamu Yönetimi Reformu İlişkisi	17
1.1.4.Kamu Yönetimi Reformunu Hayata Geçirici Yapı ve Mekanizma.....	19
1.1.4.1.Reformda Süreklilik ve Sürdürülebilirlik Olgusu	19
1.1.4.2.Reformun Aşamaları	21
1.1.4.3.Kamu Yönetimi Reformunu Hayata Geçirici Yapılanma İhtiyacı ..	25
1.2.PLANLI DÖNEMDE HAZIRLANAN RESMÎ ARAŞTIRMA RAPORLARINDA KAMU YÖNETİMİ REFORMUNA YÖNELİK YAPI VE MEKANİZMA SORUNSALI	29
1.2.1.İdarî Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor (1961)	30
1.2.1.1.Genel Tespitler	30
1.2.1.2.Reform Sürecine Yönelik Genel Esaslar	31
1.2.1.3.Reforma Dair Mevcut Yapı.....	32
1.2.1.4.Kurumsal Mekanizma Önerisi	33
1.2.1.5.Genel Değerlendirme	36
1.2.2.Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi Raporu (1963).....	36
1.2.2.1.Genel Tespitler	38

1.2.2.2.Reforma Dair Mevcut Yapı	38
1.2.2.3.Kurumsal Mekanizma Önerisi	39
1.2.2.4.Genel Değerlendirme	42
1.2.3.İdarî Reform Danışma Kurulu Raporu (1972)	44
1.2.3.1.Genel Tespitler	46
1.2.3.2.Kurumsal Mekanizma Önerisi	47
1.2.3.3.Genel Değerlendirme	56
1.2.4.Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu (1991)	57
1.2.4.1.Genel Tespitler	58
1.2.4.2.Kurumsal Mekanizma Önerisi	59
1.2.4.3.Genel Değerlendirme	60
1.3.KALKINMA PLANLARINDA KAMU YÖNETİMİ REFORMUNA YÖNELİK YAPI VE MEKANİZMA SORUNSALI	61
1.3.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)	61
1.3.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)	63
1.3.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)	64
1.3.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983).....	65
1.3.5. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989).....	67
1.3.6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)	67
1.3.7. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000).....	68
1.3.8. Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)	69
1.3.9. Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)	71
1.3.10.Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)	74
2.BÖLÜM: PLANLI DÖNEMDE KAMU YÖNETİMİ REFORMUNUN YAPI VE MEKANİZMASINA YÖNELİK ÇALIŞMA VE GERÇEKLEŞMELER	78
2.1.1960-1980 ARASI DÖNEMDE KAMU YÖNETİMİ REFORMUNUN YAPI VE MEKANİZMASINA DAİR ÇALIŞMA VE GERÇEKLEŞMELER	78
2.1.1.Reforma Dair Kurumsal Yapı ve Mekanizma Tesisi	79
2.1.1.1.Devlet Planlama Teşkilatı ve Devlet Personel Dairesi Teşkili ...	79
2.1.1.2.İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu Teşkili	80
2.1.1.3.Yeniden Düzenleme Şubesi Müdürlüğü Teşkili	81
2.1.1.4.Siyasi Sorumlu Tayini	82
2.1.2.Diğer Çalışma ve Gerçekleşmeler	83
2.1.2.1.TODAİE Organizasyon ve Metot Şubesinin Yürüttüğü Reform Çalışmaları	83
2.1.2.2.Yıllık Programlar ve Devlet Planlama Teşkilatının Reform Çalışmalarını Koordinasyon Rolü	85
2.1.2.3.Maliye Bakanlığının Yürüttüğü Çalışmalar ve Kamu Yönetimi Yüksek Kurulu Teşkil Önerisi	87
2.1.2.4.Devlet Organizasyon ve Araştırma Geliştirme Teşkilatı ile İdareyi Düzenleme Yüksek Kurulu Teşkil Önerileri	87
2.2.1980-2002 ARASI DÖNEMDE KAMU YÖNETİMİ REFORMUNUN YAPI VE MEKANİZMASINA DAİR ÇALIŞMA VE GERÇEKLEŞMELER	88
2.2.1. Reforma Dair Kurumsal Yapı ve Mekanizma Tesisi	88
2.2.1.1.Kamu Yönetimi Komisyonu Teşkili	88

2.2.1.2.Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı Teşkilat ve Yönetim Geliştirme Dairesi Başkanlığının Teşkili	93
2.2.1.3.Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Birimleri ile Organizasyon ve Metot İşlevinin Yasal Görev ve Yapılanma Çerçevesine Dâhil Edilmesi	94
2.2.1.4.Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Komisyonu Teşkili	96
2.2.1.5.Kamu Harcama Yönetimi Reformu Yönlendirme Komitesi Teşkili	99
2.2.2.Diğer Çalışma ve Gerçekleşmeler	100
2.2.2.1.Başbakanlığın Yeniden Yapılandırılmasına ve Yönetimi Geliştirme Genel Müdürlüğü Teşkiline Dair Düzenleme Teklifi	100
2.2.2.2.Sayıştay ve Mali Yönetim Odaklı Gelişmeler	102
2.2.2.3.e-Devlet Çalışmalarının Başlaması	103
2.2.2.4.Avrupa Birliği’ne Aday Ülke Statüsünün Elde Edilişi	104
2.3.2002-2017 ARASI DÖNEMDE KAMU YÖNETİMİ REFORMUNUN YAPI VE MEKANİZMASINA DAİR ÇALIŞMA VE GERÇEKLEŞMELER	104
2.3.1.Reforma Dair Kurumsal Yapı ve Mekanizma Tesisi	105
2.3.1.1.Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Çalışmalarının Koordinasyonu	105
2.3.1.2.4982 Sayılı Bilgi Edinme Kanunu ve Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu Teşkili	108
2.3.1.3.5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Stratejik Yönetim Uygulamasının Başlaması	110
2.3.1.4.Kamu Görevlileri Etik Kurulu Teşkili	112
2.3.1.5.Strateji Geliştirme Birimleri Teşkili	113
2.3.1.6.Kamu Denetçiliği Kurumu Teşkili	114
2.3.1.7.Reformlara Yönelik Siyasi Sorumlu Tayini ile Reformların İzlenmesi ve Koordinasyonu Kurulu Teşkili	115
2.3.2.Diğer Çalışma ve Gerçekleşmeler	117
2.3.2.1.Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı (2003-2004).....	117
2.3.2.2.Avrupa Birliğine Tam Üyelik Müzakerelerine Başlanması	124
2.3.2.3.Strateji ve Eylem Planı Uygulamaları	124

3. BÖLÜM:KAMU YÖNETİMİ REFORMUNA YÖNELİK KURUMSAL GÖREV VE YETKİ DURUMU 133

3.1.GÖREVLİ BAKANLIKLAR	133
3.1.1.Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık	133
3.1.1.1.Kurum Mevzuatında Reforma Dair Görev ve Yetki Durumu ..	134
3.1.1.2.Görevli Kurum İçeri Birimler	134
3.1.1.3.Stratejik Plan’da Kamu Yönetimi Reformu	139
3.1.1.4.Genel Değerlendirme	142
3.1.2.Kalkınma Bakanlığı	143
3.1.2.1.Kurum Mevzuatında Reforma Dair Görev ve Yetki Durumu ..	143
3.1.2.2.Görevli Kurum İçeri Birimler	145

3.1.2.3.Stratejik Plan’da Kamu Yönetimi Reformu	149
3.1.2.4.Genel Değerlendirme	152
3.1.3.Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı	155
3.1.3.1.Kurum Mevzuatında Reforma Dair Görev ve Yetki Durumu ..	155
3.1.3.2.Görevli Kurum İçi Birimler	157
3.1.3.3.Stratejik Plan’da Kamu Yönetimi Reformu.....	158
3.1.3.4.Genel Değerlendirme.....	160
3.1.4.Maliye Bakanlığı	161
3.1.4.1.Kurum Mevzuatında Reforma Dair Görev ve Yetki Durumu ..	161
3.1.4.2.Görevli Kurum İçi Birimler	165
3.1.4.3.Stratejik Plan’da Kamu Yönetimi Reformu.....	166
3.1.4.4.Genel Değerlendirme.....	168
3.1.5.İçişleri Bakanlığı	169
3.1.5.1.Kurum Mevzuatında Reforma Dair Görev ve Yetki Durumu ..	169
3.1.5.2.Görevli Kurum İçi Birimler	170
3.1.5.3.Stratejik Plan’da Kamu Yönetimi Reformu.....	172
3.1.5.4.Genel Değerlendirme.....	176
3.1.6.Avrupa Birliği Bakanlığı	176
3.1.6.1.Kurum Mevzuatında Reforma Dair Görev ve Yetki Durumu ..	177
3.1.6.2.Görevli Kurum İçi Birimler	179
3.1.6.3.Stratejik Plan’da Kamu Yönetimi Reformu.....	181
3.1.6.4.Genel Değerlendirme.....	184
3.2.GÖREVLİ DİĞER KURUM VE KURULUŞLAR.....	185
3.2.1.Devlet Personel Başkanlığı	185
3.2.1.1.Kurum Mevzuatında Reforma Dair Görev ve Yetki Durumu ..	185
3.2.1.2.Görevli Kurum İçi Birimler	187
3.2.1.3.Stratejik Plan’da Kamu Yönetimi Reformu.....	190
3.2.1.4.Genel Değerlendirme.....	191
3.2.2.TODAİE	192
3.2.2.1.Kurum Mevzuatında Reforma Dair Görev ve Yetki Durumu ..	192
3.2.2.2.Görevli Kurum İçi Birimler ve Faaliyetler	193
3.2.2.3.Stratejik Plan’da Kamu Yönetimi Reformu.....	195
3.2.2.4.Genel Değerlendirme.....	197
3.2.3.Kamu Denetçiliği Kurumu	199
3.2.3.1.Kurum Mevzuatında Reforma Dair Görev ve Yetki Durumu ..	199
3.2.3.2.Kurumun Başlıca Faaliyetleri	200
3.2.3.3.Stratejik Plan’da Kamu Yönetimi Reformu.....	201
3.2.3.4.Genel Değerlendirme.....	204
3.2.4.Sayıştay	205
3.2.4.1.Kurum Mevzuatında Reforma Dair Görev ve Yetki Durumu ..	205
3.2.4.2.Kamu Yönetimine Dair Proje ve Faaliyetler	209
3.2.4.3.Stratejik Plan’da Kamu Yönetimi Reformu	211
3.2.4.4.Genel Değerlendirme	216
3.3.KAMU YÖNETİMİ REFORMUNA YÖNELİK KURUMSAL DÜZEYDE GÖREV VE YETKİ DURUMU	218
3.3.1.Strateji Geliştirme Birimleri	218
3.3.1.1.Kurumsal Görev ve Yetki Durumu	218
3.3.1.2.Genel Değerlendirme	222
3.3.2.İç Denetim Birimleri	225
3.3.2.1.Kurumsal Görev ve Yetki Durumu	225

3.3.2.2. Genel Değerlendirme	226
3.2. TEFTİŞ KURULLARI/DENETİM BİRİMLERİ	229
3.3.2.3. Kurumsal Görev ve Yetki Durumu	229
3.3.2.4. Genel Değerlendirme	232
3.4. TEMEL BULGULAR	234
 4. BÖLÜM: KAMU YÖNETİMİ REFORMU UYGULAMASININ GENEL DEĞERLENDİRMESİ VE REFORMA YÖNELİK YAPI VE MEKANİZMA ÖNERİSİ	 236
 4.1. KAMU YÖNETİMİ REFORMU UYGULAMASININ GENEL DEĞERLENDİRMESİ	 236
4.1.1. Genel Tespitler	236
4.1.2. Siyasi İrade ve Liderlik Eksikliği	241
4.1.2.1. Genel Tespitler	241
4.1.2.2. Retorik-Uygulama Uyumsuzluğu	242
4.1.2.3. Kısa Ömürlü Hükümet Sorunsalı	244
4.1.2.4. Kamu Yönetimi Reformundan Sorumlu Siyasal Kişi Yokluğu	246
4.1.3. Parçalı Yapı Sorunu ve Kurumsal Liderlikten Yoksunluk	248
4.1.3.1. Genel Tespitler	248
4.1.3.2. Parçalı Yapı Sorunu ve Koordinasyon Eksikliği	249
4.1.3.3. Tek Sorumlu, Güçlü Bir Kurumsal Merkezin Mevcut Olmaması	251
4.1.3.4. Kurumsal Düzey Örgütlenme Eksikliği	253
4.1.4. Bütüncül Perspektifli Reform Politikası Eksikliği	253
4.1.4.1. Genel Tespitler	253
4.1.4.2. Bütüncül Perspektif Sıkıntısı	254
4.1.4.3. Süreklilik Unsurunun İhmali	255
4.1.4.4. Çevresel Faktörlerin İhmali	257
4.1.4.5. Uygulama Zafiyeti	258
4.1.4.6. İzleme ve Değerlendirme Zafiyeti	260
4.1.4.7. Uygun İklim ve Katılımcı Yaklaşım Eksikliği	261
4.2. KAMU YÖNETİMİ REFORMUNA YÖNELİK YAPI VE MEKANİZMA ÖNERİSİ	 262
4.2.1. Siyasi İrade ve Liderlik Eksikliğine Yönelik Öneriler	265
4.2.1.1. Genel Tespit ve Tartışmalar	265
4.2.1.2. Öneri Çerçevesi	268
4.2.2. Kurumsal Liderlik Eksikliği ve Parçalı Yapı Sorununa Yönelik Öneriler	269
4.2.2.1. Genel Tespit ve Tartışmalar	269
4.2.2.2. Öneri Çerçevesi	273
4.2.3. Bütüncül Perspektifli Reform Politikası Eksikliğine Yönelik Öneriler	302
4.2.3.1. Genel Tespit ve Tartışmalar	302
4.2.3.2. Öneri Çerçevesi	304
4.2.4. Reformun Yapı ve Mekanizmasına Yönelik Ortaya Konulan Öneri Setinin Özeti	 326
 SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	 332
KAYNAKÇA	337
EK 1. Orijinallik Raporu	371
EK 2. Etik Kurul Muafiyet Formu	372

KISALTMALAR DİZİNİ

AB	: Avrupa Birliği
ABGS	: Avrupa Birliği Genel Sekreterliği
AKKY	: Açık Kaynak Kodlu Yazılım
AK Parti	: Adalet ve Kalkınma Partisi
APK	: Araştırma, Planlama ve Koordinasyon
BİMER	: Başbakanlık İletişim Merkezi
BİT	: Bilgi İletişim Teknolojileri
BM	: Birleşmiş Milletler
BT	: Bilgi Teknolojileri
BÜMKO	: Bütçe ve Mali Kontrol
CEPA	: The United Nations Committee of Experts on Public Administration
COSO	: The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
EGPA	: The European Group of Public Administration
EIPA	: The European Institute of Public Administration
GZFT	: Güçlü Yönler, Zayıf Yönler, Fırsatlar ve Tehditler
İDDK	: İç Denetim Koordinasyon Kurulu
IASIA	: International Association of Schools and Institutes of Administration
IFAC	: The International Federation of Accountants
IIAS	: International Institute of Administrative Sciences
İKUK	: İç Koordinasyon ve Uyum Komitesi
INTOSAI	: The International Organisation of Supreme Audit Institutions
IPA	: Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı
ISSAI	: The International Standards of Supreme Audit Institutions
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırması
KAYFOR	: Kamu Yönetimi Forumu
KAYSEM	: Kamu Yönetimi Sempozyumu
KDK	: Kamu Denetçiliği Kurumu
KİDDER	: Kamu İç Denetçileri Derneği
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KYTK	: Kamu Yönetimi Temel Kanunu
MEHTAP	: Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi

O ve M	: Organizasyon ve Metot
OECD	: The Organisation for Economic Co-operation and Development
REG	: Reform Eylem Grubu
SEI	: AB Entegrasyon Sürecini Destekleme Faaliyetleri Projesi
SIGMA	: Support for Improvement in Governance and Management
SİYAK	: Siyasi İşler Alt Komitesi
STK	: Sivil Toplum Kuruluşu
TAIEX	: Teknik Yardım ve Bilgi Değişimi
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEPAV	: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TSK	: Türk Silahlı Kuvvetleri
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
TUENA	: Türkiye Ulusal Enformasyon Altyapısı Ana Planı
UNDP	: United Nations Development Programme
UNPAN	: The United Nations Public Administration Network
vd.	: Ve diğerleri
YÖK	: Yükseköğretim Kurulu
YPK	: Yüksek Planlama Kurulu
ZKÜ	: Zonguldak Karaelmas Üniversitesi

TABLOLAR DİZİNİ

Tablo 1: Planlı Döneme Ait Çeşitli Resmî Rapor ve Belgelerde Tercih Edilen Kavramlar...	8
Tablo 2: Kamu Yönetimi Reformunun Stratejik Yönetim Çerçevesinin Genel Unsurları ..	29
Tablo 3: İdarî Reform Danışma Kurulu Raporunda Merkezî İdareyi Geliştirme Biriminin Sürekli Görevleri	52
Tablo 4: İdarî Reform Danışma Kurulu Raporunda Kurumsal İdareyi Geliştirme Birimlerinin Görevleri	54
Tablo 5: Komisyonun hazırladığı Kamu Yönetimine İlişkin Sektörel Olmayan KHK Tasarı Taslakları	92
Tablo 6: Değişik Kurumların Stratejik Planlarında Kamu Yönetimi Reformu	132
Tablo 7: Reforma Dair Teşkilat Yasalarında DPT'ye/Kalkınma Bakanlığına Verilen Görevler	144
Tablo 8: İlgili Mevzuatta Kalkınma Bakanlığına Verilmiş Olup Kurumsal ve Stratejik Yönetim Dairesi Başkanlığı Tarafından Yerine Getirilen Görevler	146
Tablo 9: DPT/Kalkınma Bakanlığı Stratejik Planlarında Kamu Yönetimi Reformu	150
Tablo 10: Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Stratejik Planlarında Kamu Yönetimi Reformu	158
Tablo 11: Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Stratejik Planında (2017-2021) Kamu Yönetimi Reformu	160
Tablo 12: 5018 Sayılı Kanun ile Oluşturulan Sistemin Kurumsal Mekanizmasına Dair Maliye Bakanlığının Hazırladığı/Yürüttüğü/Koordine Ettiği Tamamlayıcı Düzenlemeler	162
Tablo 13: Maliye Bakanlığı Stratejik Planlarında Kamu Yönetimi Reformu	167
Tablo 14: İçişleri Bakanlığı Stratejik Planlarında Kamu Yönetimi Reformu	174
Tablo 15: ABGS/AB Bakanlığı Stratejik Planlarında Kamu Yönetimi Reformu	182
Tablo 16: Teşkilat Yasalarında Devlet Personel Başkanlığına Genel Kamu Yönetimi Reformuna Dair Verilen Görevler	186
Tablo 17: TODAİE Stratejik Planlarında Kamu Yönetimi Reformu	196
Tablo 18: Kamu Denetçiliği Kurumu Stratejik Planı (2017-2021)	202

Tablo 19: Denetimler Sonucunda Sayıştay Tarafından Düzenlenen Raporlar	207
Tablo 20: Sayıştay Stratejik Planlarında Kamu Yönetimi Reformu.....	211
Tablo 21: Sayıştay'ın Stratejik Planlarında Vizyon Bildirimi.....	212
Tablo 22: 5018 Sayılı Kanun ile Oluşturulan Sistemin Kurumsal Düzey Mekanizmasına Dair Halen Yürürlükteki Tamamlayıcı Düzenlemeler	219
Tablo 23: Strateji Geliştirme Birimlerinin Görevleri	221
Tablo 24: Türk Yönetmel Sisteminin Algılanışı	237
Tablo 25: Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformuna Yönelik Çabaların Başarı Düzeyini Olumsuz Etkileyen Faktörler	241
Tablo 26: 1967-2015 Yılları Sorumlu Bakan Görevlendirmesine İlişkin Karşılaştırma...	247
Tablo 27: Kamu Yönetimi Reformuna Dair Önerilen Yapı ve Mekanizma Modelinin Ana Unsurları	263
Tablo 28: Bazı Ülkelerde Kamu Yönetimi Reformuna Dair Yönetmel Yapılanma Durumu ..	271
Tablo 29: Kamu Yönetimi Reformunun Kurumsal Yapı ve Mekanizmasına Dair Öneri Özeti	274
Tablo 30: Stratejik Planlama Süreci	295

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1: Reform Sınıflandırması	9
Şekil 2: Kamu Yönetimi Reformuna Dair Önerilen Yapı ve Mekanizma Modelinin Temsili Ekosistemi	264
Şekil 3: Yeni Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Önerisi	279



GİRİŞ

Türkiye’de kamu yönetiminin vatandaşların istek ve beklentilerini karşılamaktan uzak bulunduğu ve vatandaşların devletin sunduğu hizmetlerden duyduğu memnuniyetin düşük düzeylerde seyrettiği sıklıkla dile getirilen hususlardandır. Bu bağlamda ülkede halkın daha kaliteli hizmet talebi doğrultusunda kamu yönetiminin reforma tabi tutulması her dönem gündemde olan bir husus olmuş ve akademik camiada konuya ilgi canlılığını genelde korumuştur. Reform ihtiyacının devamlılığı noktasında Türkiye’deki uygulaması “bitmeyen senfoni”ye dönüşen bu konu uzun yıllar boyunca kamu yönetimi pratik ve disiplininin zengin konu başlıklarından birisi olagelmıştır (Tutum, 1994:119; Aykaç vd., 2003: 154, Yayman, 2006: 6; 2008: 5). Buna karşılık kamu yönetimi reformunu yönetme konusunda yetki ve görev sahibi kurumların incelendiği, kamu yönetimi reformunun sürekliliğini temin edecek, reform sürecini tasarlayıp yönetimdeki aksaklıkların düzeltilmesi yönünde gözetim ve rehberlikte bulunacak bir mekanizmaya ihtiyaç duyulup duyulmadığının tartışıldığı yeteri kadar çalışmanın yapılmadığı gözlenmektedir.

Alan yazınında kamu yönetiminde reformun nasıl, hangi araçlarla ve hangi yapılanma eliyle gerçekleştirilebileceği konusunun daha ziyade 1961-1990 arası dönemde yüzeysel bir şekilde ve dönemin koşullarında işlendiği, yakın tarihlerde yapılan akademik çalışmalarda ise pek az ele alındığı görülmektedir. Yapılan çalışmalar İdareyi Geliştirme Başkanlığı’nın Başbakanlık bünyesinde kurulmasıyla neredeyse sonlanmıştır. Söz konusu çalışmalarda yönetimi iyileştirme faaliyetlerini yönlendirecek bir yapı ihtiyacı dile getirilirken çok ayrıntılı bir model önerisinin geliştirilmediği görülmektedir. 1990’lardan günümüze ise kamu yönetimi reformu daha çok merkezî yönetimden yerel yönetimlere yetki devri, kamu sektörünün küçültülmesi ve benzeri alanlara yoğunlaşmış, yönetimin iyileştirilmesi noktasında dağınık kurumsal yapı sorunsalı ve merkezî yönlendirme ihtiyacı göz ardı edilmiştir. Kamu yönetimi reformu yazınında 2000’li yıllarla birlikte gözlemlenen canlılığa karşın reformun yönetimine yine yeterince odaklanılmadığı görülmektedir. Son dönemde Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının hazırlanışında ve takip eden süreçte de konunun yine ihmal edildiği görülmektedir.

Ülkede tez boyunca tartışıldığı üzere sürekliliği olan bütüncül bir kamu yönetimi reformu politikasının bulunmadığı düşünülmektedir. Buna karşın kamu yönetimi reformunun belirli bölümleriyle çeşitli kurumlar ayrı ayrı görevli ve yetkili durumdadırlar. Bu bağlamda

Başbakanlık, Devlet Personel Başkanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, TODAİE ve Sayıştay gibi kurumların kamu yönetimi reformu bağlamında görev ve yetki durumları ile yapı ve işleyişleri tez kapsamında incelenmiştir.

Türkiye’de kurumsal reform yapılanmasına dair özellikle planlı dönem sonrası resmî rapor ve belgelere yansıyan görüş ve uygulamaların özetlenmesi, reform çalışmalarında görevli ve yetkili kurumların ilgili mevzuat, plan ve raporlar temelinde analizi, reforma yönelik etkili işleyişin önündeki engellerin değerlendirilmesi ve kamu yönetimi reformunun etkili bir şekilde hayata geçirilmesini sağlayıcı bir öneri seti geliştirilmesi gibi unsurlar tezin genel çerçevesini oluşturmaktadır.

Çalışmanın değişik bölümlerinde dile getirildiği üzere, kamu yönetimi yazınında konuyla ilgili çok sayıda benzer kavram hemen hemen aynı şeyi ifade etmek üzere kullanılmaktadır. Bu gerçekliğe koşut bir şekilde bu tez çalışmasında da genelde aynı anlamı vermek üzere yer yer farklı adlandırmalar kullanmıştır. Reform olgusu tez kapsamında “kamu sektörünü yatay kesen makro ölçekli bir kamu politikası türü” olarak sınırlandırılmaktadır. Bu bağlamda kamunun küçülmesi yahut büyümesi, personel politikası, mali yönetim, merkez-taşra-yerel yönetimler arasında yetki ve görev paylaşımı gibi muhtemel bir reform çalışmasının mikro unsurları kapsam dışında bırakılmaktadır.

Tezin ana konusu, Türkiye’de kamu yönetimi reformu ile ilgili kurumsal yapının analizi, reformu temel bir politika halinde kurgulayıp yürütecek bir mekanizmaya ihtiyaç duyulup duyulmadığının tartışılması ve bu doğrultuda sürekliliği olabilecek bir öneri çerçevesi sunulmasıdır. Bu bağlamda tezin temel araştırma sorusunu; Türkiye’de kamu yönetimi reformu ile ilgili bütüncül nitelikte ve sürekli bir politikanın bulunup bulunmadığı; reform ile görevli lider bir kurumsal yapının ve bu yapının sürekliliğini sağlayacak bir mekanizmanın var olup olmadığı hususu oluşturmaktadır. Tezde bu noktadan yola çıkılarak bir öneri çerçevesi geliştirilmiştir. Titiz bir çalışma sonucu hazırlanan doktora tezinin önemli bir açığı kapatacağı ve ulusal kamu yönetimi yazınına özgün bir katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Tez çalışması ile;

- “Türk kamu yönetiminde reform konusunda bütüncül bir kamu politikası, siyasal ve kurumsal liderlik, sürdürülebilirliği sağlayıcı etkili bir mekanizma ve destekleyici ekosistem eksikliği yaşanmaktadır.”

- “Kamu yönetimi reformuna yönelik sürekliliği olan bütüncül bir kamu politikası yürütüp uygulamayı gözetmek üzere gücünü üst düzey siyasal sahiplikten alan merkezî bir kuruma ihtiyaç vardır.”

hipotezlerinin sınanması hedeflenmiştir.

Çalışma öncelikle betimsel bir yöntemle ele alınmış ve Türkiye’de kamu yönetimi reformu uygulamasının mevcut kurumsal yapı ve mekanizması ortaya konulmaya çalışılmıştır. Çalışmada veri toplama tekniği olarak ağırlıklı bir şekilde nitel araştırma yöntemlerinden “belge analizi” tekniği kullanılmıştır. Bu kapsamda kamu yönetimi reformu ve reformun kurumsal çerçevesine dair değişik kitap, makale, tez ve tebliğ ile ulusal ve uluslararası raporlar, ilgili kurumlara ait mevzuat ve resmî belgeler taranıp incelenmiştir.

Tezin yazarının, görevi gereği konunun bizzat uygulamasının içinde yer alması dolayısıyla ulusal ve uluslararası düzeyde yetkili ve konuya ilgili kişilerle teması olmuştur. Bu kapsamda kamu yönetimi reformuna yönelik düzenlenen ulusal ve uluslararası resmî toplantı ve etkinliklerde pek çok yerli ve yabancı katılımcı ile fikir teatisinde bulunulmuştur. Bu temaslar esnasında tez konusuna ilişkin yoğun bilgi alışverişi gerçekleştirilmiş, kişisel gözlemden ve alan yazınından kaynaklı önermelerin geçerliliği test edilmeye çalışılmıştır. Kalkınma, Maliye, İçişleri ve AB Bakanlıkları ile Başbakanlık, Devlet Personel Başkanlığı, Sayıştay ve muhtelif kurumlarda görev yapan çok sayıda uzman, müfettiş, denetçi ve yönetici ile konuya ilgi duyan çeşitli akademisyen, araştırmacı, uluslararası muadil kurum çalışanı ve uluslararası kuruluş temsilcisi böylelikle tez çalışmasına dolaylı olarak önemli katkı sağlanmıştır. 2011-2016 yılları arasında yoğunlaşan bu etkileşimler özellikle tezin normatif nitelikli bölümünde yön gösterici olmuştur.

Tüm bu sözü edilen veri kaynaklarından süzülen bilgi, bulgu ve veriler vasıtasıyla Türk kamu yönetiminde reformun yapı ve mekanizmasına yönelik mevcut durum ortaya konmaya, buradan yola çıkılarak da sürdürülebilir olacağı düşünülen, inşa edilebilir nitelikte, kurumsal bir öneri çerçevesi tasarlanmaya çalışılmıştır.

Tezin ilk bölümünde öncelikle kavramsal çerçeve ortaya konulmuştur. Bu bölümde kamu yönetimi reformunun kavramsal olarak kapsam ve içeriği ile kamu yönetimi reformunu hayata geçirici yapı ve mekanizmaya dair kuramsal tartışma ve açıklamalara yer verilmiştir. Bunu takiben Türkiye’de kalkınma planları ile planlı dönem sonrası hazırlanan resmî

raporlarda kamu yönetimi reformunun kurumsal yapı ve mekanizması sorunsalının ele alınışı incelenmiştir.

İkinci Bölüm’de planlı dönem sonrası kamu yönetimi reformunun kurumsal yapı ve mekanizmasına dair yapılan mevzuat çalışmaları ile uygulamada hayata geçirilip hukuki boyut kazanan değişiklikler betimsel bir yaklaşımla ele alınıp özetlenmiştir. Bu kapsamda ilgili ulusal alan yazını ile çeşitli düzey yasal düzenlemeler, kalkınma planları, yıllık programlar, eylem planları, strateji belgeleri, kurumsal stratejik planlar taranarak analiz zenginleştirilmeye çalışılmıştır. Planlı dönem sonrası kamu yönetimi reformuna dair yapı ve mekanizma tartışmaları ve düzenlemeleri özetlenirken dönemsel sınıflandırmaya yönelik olarak 1960-1980, 1980-2002 ve 2002’den günümüze olmak üzere üçlü bir sınıflamaya gidilmiştir.

Üçüncü Bölüm’de merkezî yönetim teşkilatında ve kurumsal düzeyde değişik yasal düzenlemeler aracılığıyla kamu yönetimi reformunun belirli yönleriyle doğrudan görevli ve yetkili kılınan ve reforma yönelik kendilerine plan, tasarım ve düzenleme işlevi verilen kurumsal yapılar analiz edilmeye çalışılmıştır. Böylelikle reformun yapı ve mekanizmasıyla ilgili mevcut durum ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu yapılırken temel olarak kurumların ve kurumsal düzey yapılanmaların dayandığı mevzuat ve ilgili kurumsal politika belgeleri gözden geçirilmiştir. Bu çerçevede değişik yönetsel yapıların reforma ilişkin yetki ve görevleri incelemeye tabi tutulmuş, gerçekleştirmeler için başlıca veri kaynağı olarak kurumsal faaliyet raporlarına başvurulmuştur.

Son bölümde ise ilk önce Türk kamu yönetiminde reform uygulamalarının başarı düzeyini olumsuz etkileyen faktörler ağırlıklı olarak ulusal yazında yapılan değerlendirmeler ışığında analiz edilmiştir. Sonrasında ise tezin bu safhasına değin yapılmış bulunan tespit ve değerlendirmeler ışığında, ulusal ve uluslararası yazında ifadesini bulan normatif nitelikli öneriler ile yazarın kişisel gözlem ve deneyimlerinden yola çıkılmak üzere Türkiye’de kamu yönetimi reformunun kurumsal yapı ve mekanizmasına yönelik bir öneri çerçevesi geliştirilmeye çalışılmıştır.

1. BÖLÜM

PLANLI DÖNEMDE HAZIRLANAN RESMÎ ARAŞTIRMA RAPORLARI İLE KALKINMA PLANLARINDA KAMU YÖNETİMİ REFORMUNA DAİR YAPI VE MEKANİZMA SORUNSAĞI

1.1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE KURAMSAL TARTIŞMALAR

1.1.1. Kamu Yönetimi Reformuna İlişkin Tanım Çerçevesi

Kamu yönetimi, genel olarak “devlet ve toplum düzeninin kesintisiz olarak işlemesi ve kamunun ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik ürün ve hizmetlerin üretilip halka sunulmasına ilişkin bir sistem”dir (Eryılmaz, 2010: 8). Kavram geniş anlamda devletin tüm etkinliklerini içerirken, dar anlamda ise güçler ayrılığı ilkesinde sözü edilen üçlü ayırmadan yürütme alanını ifade etmek üzere kullanılmaktadır (Tutum, 1994: 5; Polatoğlu, 2003: 56-57).

Kamu yönetiminin biri işlevsel diğeri de yapısal olmak üzere iki yönünün bulunduğu kabul edilmektedir. Kamu yönetiminin işlevsel yönü kamu politikalarını belirleme ve uygulama süreçlerini, yapısal yönü ise bu politikaları uygulamak üzere kurulmuş örgütleri ifade etmektedir (Eryılmaz, 2010: 6; Polatoğlu, 2003: 55).

“Reform” kelimesi, yaygın kullanımıyla “yeni bir biçim verme, düzeltme, aksaklık ve hataları giderme, iyileştirme ve geliştirme” anlamına gelmektedir. Kimi zamansa söz konusu kavrama “mevcudu bir kenara bırakarak tümüyle yeni biçimlere yönelme” gibi radikal anlamlar da yüklenilmektedir (Yalçındağ, 1971: 24; Sürgit, 1972: 7). Reform düşüncesinin özünde “değişim” olgusu yer almaktadır. Webster Sözlüğüne atıfla reform kavramının etimolojik içeriğinde arzulanan yönde bir değiştirme olgusunun yattığını belirten Şaylan’a (1973: 16-17) göre idari reform ise kamusal örgütlerin planlı ve bilinçli bir şekilde değişime tabi tutulmasını ifade etmektedir. Caiden’e (1968) göre de reform düşüncesi değişimin kendiliğinden evrimsel bir şekilde gerçekleşmesini beklemek yerine düzenin yapay yollarla iyileştirilmesi ve gelişim sürecinin hızlandırılmasının gerekliliğine ilişkin basit bir mantığa dayanmaktadır. Kapsayıcı bir tanımla kamu yönetimi reformu kavramının sınırlarını genişletmenin ve birbirleri arasında anlam farklılıklarına sahip söz konusu kavramları bir potada eritmenin de mümkün olduğu değerlendirilmektedir. Buna

göre “uygulamada var olan aksaklık ve eksiklikleri gidermek ve üstlenilen görevleri en az kaynak kullanımı ile en kaliteli bir şekilde yerine getirmek üzere yönetsel yapıda girilen esaslı, köklü ve kapsamlı değişiklik hamleleri” ile “yönetsel yapı ve süreçleri iyileştirip geliştirmeye yönelik görece ufak çaplı, sınırlı ve tali nitelikteki çabalar”ın tümü “reform” kavramıyla karşılanabilmektedir (Finan ve Dean, 1957: 437; Tutum, 1971: 33; Sürgit, 1972: 9; Karaer, 1987a: 60).

Demokratik standartların yükselmesi, devlet aygıtından beklentilerin değişik unsurlarla çeşitlenmesi neticesinde yıllar içerisinde söz konusu klasik reform tanımının çerçevesinde bir genişleme görülmüştür. Buna göre politika geliştirip uygulama kapasitesi bakımından “güçlü”, karar ve politikaların yapım ve uygulamasında “etkili, etkin, verimli, kaliteli, performansı yüksek, açık ve şeffaf”, vatandaşına karşı “sorumlu ve hesap verebilir” bir kamu yönetimi yapı ve işleyişinin tesisine yönelik tüm uğraşlar reform kavramının içerisinde değerlendirilmektedir (DPT, 2000: 12-13; OECD, 2000: 17; Saygılıoğlu ve Arı, 2002: 5-12;65; Evans, 2008; Parlak ve Sobacı, 2010: 326; Gow, 2012: 1; Halis ve Tekinkuş, 2013: 225; Asatryan, Z., vd., 2016: 27-28).

Bu çalışmada söz konusu kapsayıcı modern tanım benimsenmiş olup aynı zamanda Sürgit’in kullandığı ve kendisinin kaleme aldığı kimi resmî raporlarda da tekrarlanan kavramsal çerçeve kullanılmaktadır. Aşağıda kısaca atıfta bulunulan bu çerçeveye göre kamu yönetimi reformu, radikal nitelikteki tek seferlik değişim projelerinin yanısıra sürekli nitelikteki geliştirme faaliyetlerini de içine alan şemsiye bir kamu politikası kategorisi olarak ele alınmaktadır.

1.1.2. Türk Kamu Yönetiminde Reform Tanımları

Osmanlı İmparatorluğu döneminden bu yana Türkiye’de devlet aygıtı “yönetsel gereklere ve toplumsal koşullara yanıt vermekten” ve “sürekli bir değişim içindeki ülke koşullarına uyarlanma esnekliğinden” mahrum olarak nitelendirilmektedir (Karaer, 1987b: 26). Söz konusu aygıtın yahut geniş anlamıyla kamu yönetiminin yapı ve işleyişini reforme edip, daha etkili, etkin ve verimli kılmak üzere ülkede yapılan çalışmalar, Osmanlı İmparatorluğu döneminde genellikle “ıslahat” kavramı ile ifade edilmiştir. Daha çok siyasal niteliğiyle ön plana çıkan ıslahat hareketlerinin bir bölümünü de idari ıslahat çalışmaları oluşturmuştur. Bu dönemde devrin önde gelen yönetici ve âlimlerince “devletin nasıl daha iyi idare

edileceği” yahut “devletin nasıl kurtarılacağı”na yönelik “devlet adamlarına öğütler”, “bozuklukların düzeltilmesinde tutulacak yollar” şeklinde kişisel görüş, nasihat, teklif ve tavsiyelerden oluşan ıslahat layihaları ile siyasetname, asafname ve benzeri çalışmaların kaleme alındığı ve dönemin padişahlarına sunulduğu görülmektedir. Genel olarak uygulama, çalışmaların arz edildiği padişahların ve sadrazamların iş başında oldukları dönemler ile sınırlı kalmış, devamlılık arz edememiştir.¹ Söz konusu metinlerde dile getirilen tavsiyeler çoğu zaman uygulamaya başarılı şekilde aktarılamayıp arzu edilen netice elde edilemese de, bu çalışmaların günümüze dek uzanan bir reform geleneğinin oluşmasına önemli katkı sağladığını belirtmek gerekir (Yalçındağ, 1971: 24; Tutum, 1994:4; Yayman, 2005: 40, 56-61).

Bireysel nitelikli çalışmalar, III. Selim ve II. Mahmut ile birlikte ve özellikle Tanzimat sonrası daha sistemli ve yoğun olarak siyasal yapıyı da içine alan geniş kapsamlı reform girişimlerine dönüşmüştür. Reform hadisesini kişisellikten kurtarıp kurumsallaştırmak isteyen III. Selim söz gelimi, “devlet düzeninin iyileştirilmesi”ne yönelik 22 devlet adamına hazırlattığı kapsamlı ve esaslı raporları ortak başlıklar altında bir eylem planına dönüştürmüştür (Yayman, 2005: 61). Yine bu bağlamda 1792-1793 tarihlerinde gerçekleştirilen “Nizam-ı Cedid” reformlarının teşkil edilen “İdari Reform Komitesi” marifetiyle yürütüldüğü (Lewis :1961: 58) görülmüştür.

Cumhuriyet döneminde ise söz konusu girişimler “rasyonalizasyon”, “reorganizasyon”, “idari reform”, “yeniden düzenleme”, “idareyi geliştirme”, “yönetimi iyileştirme”, “kamu kesimi reformu”, “devlet reformu”, “kamu yönetimi reformu”, “yeniden yapılandırma” ve benzeri adlar altında gündeme gelmiştir. Bu kavramların alan yazını ve uygulamada çoğunlukla eş anlamlı ve birbirinin yerine kullanıldığına tanık olunmaktadır (Kavruk, 1994: 25; Tutum, 1994: 4; TODAİE, 1998: 104; Yayman, 2005: 45; 2008:6). Türkiye’de planlı dönem içerisinde hazırlanan çeşitli resmî rapor ve belgelerde konuya ilişkin hangi adlandırmanın tercih edildiği aşağıdaki Tablo-1’den izlenebilir. Aralarında küçük de olsa çeşitli farklılıklar barındıran söz konusu kavramlar, Acar’ın (2016: 61) sivil toplum tanımları için kullandığı özgün ifadeyle kendi içlerinde bir “komşu ve akraba kavramlar topluluğu” oluşturmaktadır.

¹Türk tarihinden Orhun Yazıtları, Kutatgu Bilig, Siyasetname, Koçibey Risalesi, Bozuklukların Düzeltilmesinde Tutulacak Yollar (Kâtip Çelebi) ve Defterdar Sarı Mehmet Paşa Risalesi (Devlet Adamların Öğütler) metinlerinin kamu politikası çalışmaları bağlamında incelenip tartışma konusu edildiği bir yayın için bkz: Yıldız, vd., 2016.

Tablo 1: Planlı Döneme Ait Çeşitli Resmî Rapor ve Belgelerde Tercih Edilen Kavramlar

Raporun/Belgenin Adı	Kullanılan Kavram
İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor	• İdari reform • Reorganizasyon • İdari ıslahat
Merkezî Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Raporu	• İdari ıslahat • İdari reform • İdareyi geliştirme, düzeltme ve yeniden düzenleme
Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı	• Yeniden düzenleme • İdari reform
İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı	• Yeniden düzenleme
İdari Reform Danışma Kurulu Raporu	• İdari reform • Yeniden düzenleme • İdareyi geliştirme
Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı	• Kamu kesimi reformu
Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı	• Kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi ve geliştirilmesi
Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı	• Kamu yönetiminin iyileştirilmesi • Kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi
KAYA	• Sürekli yenilenme • Kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi • Yönetimin geliştirilmesi/iyileştirilmesi
Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı	• Kamu yönetiminin iyileştirilmesi
Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı	• Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması
Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı	• Kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve yeniden yapılandırılması
Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı	• Kamu Hizmetlerinde Kalite ve Etkinliğin Artırılması • Yeniden yapılandırma
Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı	-

Kaynak: İlgili Rapor ve Kalkınma Planları

1.1.2.1.İdari Reform/Kamu Yönetimi Reformu

Bir yönetsel sistem kısaca, a) örgüt ve hizmet yapısı, b) personel sistemi, c) idari usuller d) yönetsel zihniyet ve davranışlardan meydana gelmektedir. Geniş bir tanımla idari reform yahut kamu yönetimi reformu denen hadise de birbirine sıkı sıkıya bağlı bu yapı ve süreçlerde yapılan bilinçli ve koordineli iyileştirme ve geliştirme çabalarını ifade etmektedir (Tutum, 1994:51; Gow, 2012: 1; Pollitt Bouckaert, 2011).

Berkman’a (1981: 207) göre idari reform, mikro planda bir kamu kurumunun veya teşkilat içi herhangi bir birimin, makro ölçekte ise tüm kamu yönetimi mekanizmasının “daha hızlı, nitelikli, verimli ve etkili bir şekilde” fonksiyon icra edebilmesi için örgütsel yapı ve süreçlerde, yönetsel metot ve tekniklerde ve/veya personel unsurunda gerçekleştirilen “bilinçli değiştirme” girişimlerine verilen addır.

Karaer (1991: 45) ve Tutum (1971: 42) idari reformu teknik anlamda yönetsel yapı ve işleyişin sürekli ve sistemli bir şekilde geliştirilmesine ve yenilenmesine yönelik önlemler dizisi olarak tarif etmektedir. Sürgit (1972: 10) aynı kavramı “idarenin ulusal amaçların gerçekleştirilmesine yardımcı olacak ve süratli, ekonomik, verimli ve kaliteli hizmet görülmesini sağlayacak bir düzene kavuşturulmasını ve böyle bir düzen içinde iş görmesini sağlayacak çabaların tümü” şeklinde tanımlamaktadır. Başbakanlık (1994: 1) tarafından yayımlanan bir raporda da Sürgit’in tanımının tercih edildiği, fakat “sürat” yerine “etkinlik” boyutunun tanımda öne çıkarıldığı dikkat çekmektedir.

Sürgit’in (1972: 12-14) geliştirdiği ve Genel Raportörlüğünü yaptığı İdarî Reform Danışma Kurulunca (TODAİE, 1972) da benimsenen tanımlamada “idarî reform” olayı iki farklı kategoriden meydana gelmektedir. Buna göre “idareyi geliştirme” kavramı süreklilik arz eden çabaları karşılamak üzere kullanılırken, “yeniden düzenleme” ise, sistematik değişiklik ve dönüşüme alışık ve elverişli olmayan statik bir yönetsel düzeni, sistematik ve sürekli geliştirmeye müsait bir düzene çevirmeyi hedefleyen uğraş alanını ifade etmektedir.

Şekil 1: Reform Sınıflandırması



Kaynak: Sürgit (1972) ve İdari Reform Danışma Kurulunun (TODAİE, 1972) yaptığı sınıflandırmadan hareketle geliştirilmiştir.

1.1.2.2. İdareyi Geliştirme

Kamu hizmeti gören kurum ve kuruluşlarda etkinlik ve verimliliğin artırılması hedefi doğrultusunda kurumsal yapı ve işleyişin sürekli bakım ve tamiri, aksayan yönlerin, yöntem ve sistemlerin yenilenmesi, aynı alandaki değişim ve gelişimlere uyumlaştırılması ve hızlı, kaliteli ve ekonomik işleyen bir düzende faaliyet gösteriminin sağlanması için yapılan

icraatlar “idareyi geliştirme” kavramı içerisinde değerlendirilmektedir (Sürgit, 1968a: 3; Peker, 1989: 5; Kavruk, 1994: 59).

İdareyi geliştirmede esas unsur sürekli gelişim perspektifini içinde barındıran ve içsel bir düzeneğin oluşturulmasıdır. Dinamik bir yapıda idareyi geliştirme hadisesi sürekli ve zorunlu bir işlem olarak uygulanırken, artık yapılan düzeltme ve ayarlamalara rağmen ihtiyaçları karşılayamaz ve değişen şartlara uyum sağlayamaz duruma düşen yönetsel yapılarda köklü “yeniden düzenleme” tedbirleri kaçınılmaz hale gelmektedir. Yenilenme süreci içsel dinamiklerle gerçekleşmiyorsa, radikal nitelikte dışsal bir müdahalenin önü açılmış olmaktadır (Sürgit, 1972: 27; Kavruk, 1994: 37-38).

1.1.2.3. Yeniden Düzenleme/Yapılandırma

Statik bir çevrede faaliyette bulunan, dışsal etkilere kapalı yönetim yapılarının daha yavaş, dinamik bir çevrede faaliyette bulunanların ise daha hızlı değişip gelişebildikleri görülmektedir. Özünde değişime yatkın olmayan, tam tersine değişime direnç gösteren bir görünüme sahip bir sistemin dış çevrede gerçekleşen değişiklik ve beklentilere sistemli ve sürekli bir şekilde uyum göstermesi, “yeniden düzenleme” ve “modernleştirme” girişimleriyle mümkün olabilmektedir. İçinde bulunduğu faaliyet ve ilişki düzeni itibariyle kendi içerisinde gelişme dinamiğine sahip olmayan yapılar, “yeniden düzenleme” girişimleri yoluyla reforme edilmekte, böylelikle devamlılık arz eden “idarenin geliştirilmesi” süreçlerine zemin hazırlanmasına çalışılmaktadır (TODAİE, 1972: 8). Diğer bir deyişle “yeniden düzenleme”, “idareyi geliştirme” için uygun ortam oluşturmak için vardır. Bu bakımdan idarenin yeniden düzenlenmesi fikrinin temelinde, yönetsel sistemin gelişmeyen ve içinde bulunulan çevresel koşullardaki değişime ayak uyduramayan yönlerinin geliştirilmesine imkân sağlanması yer almaktadır (Sürgit, 1972: 12-14).

“Yeniden yapılandırma” kavramını tercih eden Tutum (1994: 4-6) ise bunu yönetim sistemini aşip siyasal yapıyı da içine alan köklü reform girişimlerine karşılık gelmek üzere kullanmaktadır. Söz konusu kavram, kamu kurumlarının sahip oldukları kısıtlı kaynakla amaç ve hedeflerini en rasyonel, verimli ve etkili şekilde nasıl gerçekleştirebileceklerine cevap aramaktadır. Bu kapsamda “yönetim sisteminin yapısında, hizmet tercihlerinde, personel rejiminde, işgörme zihniyeti ve yöntemlerinde, karar verme sürecinde, siyasal

sistemle olan ilişkilerinde ve sistemi harekete geçiren dürtülerde köklü değişiklikler”i ifade etmektedir.

Buna göre sistem tıkanıklıkları kaçınılmaz olarak geniş ölçekli yeniden yapılanma girişimlerini gündeme getirmektedir. İdarenin doğal ve sürekli bir biçimde geliştirilmesi uğraşı ile radikal değişiklik girişimleri arasındaki ayrıma vurgu yapan Tutum’a (1994: 6-7) göre kamu hizmetlerinin gelişen teknolojiye uyarlanması, hizmet genişlemesi yahut daralması yoluyla birimlerin kurulup kaldırılması, bağlantı yerlerinin değiştirilmesi, formalitelerin basitleştirilmesi gibi uğraşlar doğal değişim kapsamında kalmaktadır. Sistem tercihlerinde değişiklik öngören, alışılmış dengeleri değiştirip yeni dengeler kuran, karar verme sürecinin ağırlık merkezini kaydıran girişimler ise “yeniden yapılandırma” kapsamına girmektedir.

1.1.3. Kamu Yönetiminde Reformun Çıkış Noktası ve Genel Unsurları

1.1.3.1.Reform İhtiyacı

Kamuda adına reform denilen yapısal değişiklik adımlarının ilk şartı bu yönde bir ihtiyacın ortaya çıkmış, diğer bir deyişle mevcut kurumsal yapı ve fonksiyonların yeni ihtiyaçlar karşısında yetersiz veya “irrasyonel” hale gelmiş olmasıdır (Şaylan, 2012: 453). “Pozitif anlam yüklü” reform kavramı² ile uygulamada birtakım sorunların olduğu zımnen kabul edilmiş olmaktadır (Kutlu, 2004: 31). Diğer bir deyişle reforma duyulan ihtiyaç, temel olarak bürokrasiden beklenen performans ile mevcut durum arasındaki negatif farktan kaynaklanmaktadır (Tutum, 1971: 34). Bu açıdan özellikle beklenti düzeyi artan günümüz yurttaşlarının tüm dünyada devletleri yönetsel kapasitelerini beklentiler paralelinde sürekliliği olan bir kamu politikası çerçevesinde reforme ederek daha kaliteli bir işleyişe zorladığı görülmektedir.

Uluslararası alan yazını incelendiğinde de çeşitli siyasal, ekonomik ve toplumsal koşulların ülkeleri kamu yönetimi reformuna yönelttiği sonucuna ulaşılmaktadır. Buna göre mali krizler dolayısıyla harcamalarda kesintiye gitme ihtiyacı, kamu hizmetlerinden

² Bu noktada önemli bir risk karşımıza çıkmaktadır. Reform kavramının sahip olduğu söz konusu olumlu algı dolayısıyla zaman zaman her bir yönetsel değişiklik hamlesine bu kavramın etiket olarak verilebildiği görülmektedir. Küçükyağcı’nın (2014: 53) da dediği gibi her bir reform adımı haddizatında olumlu yönde bir “iyileştirme ve geliştirme çabası”nın bir ürünü olsa da, adına reform denen uygulamaların her zaman olumlu sonuçlar vermeyebileceğini belirtmekte fayda bulunmaktadır.

memnuniyetsizliğin artması, devlete duyulan güvenin azalması, düşük kamusal performans algısı, vatandaşın değişim ve özellikle kendi taleplerine duyarlı yapı ve işleyiş beklentisi ile bilgi teknolojilerinde yaşanan “devrim” niteliğindeki hızlı gelişme dolayısıyla ülkeler kamu yönetimlerini reforme etme yoluna gitmektedirler (Evans, 2008: 37).

Reform olgusu “mevcut duruma karşı her zaman daha iyi bir seçenek” bulunduğu inancından beslenmektedir. Bu inanç insanlık tarihi boyunca hep varlığını sürdürmüş, insanlar daha iyi alternatif bulma uğraşından tarihin hiçbir döneminde vazgeçmemişlerdir. Bu bağlamda kendisine ne ad verilirse verilsin, kamu yönetiminin reforme edilmesi hususu evrensel kabul gören bir mesele haline gelmiş durumdadır. Bu çerçevede “idari reform”a gelişmiş yahut gelişmemiş her ülke ihtiyaç duymaktadır. İdari yapılanma ve işleyişini yeniden düzenlemeye yönelik faaliyetlere girişmeyen bir ülke yeryüzünde bulunmamaktadır (Caiden, 1968: 348; Polatoğlu, 2003:159; Sürgit, 1972: 7; Ar, 1984: 174; Karaer, 1991: 43).

Kamu yönetiminde tasarruf, etkililik, etkinlik, basitlik, sürat, verimlilik, hukukilik ve genel itibariyle kalite, hemen herkes tarafından tüm dünyada genel kabul görmüş, evrensel istek ve arzulardır. Söz konusu istek, arzu ve arayışlar devleti yeniden yapılanmaya zorlamakta ve bu yönde karar alıcıları teşvik etmektedir (Payaslıoğlu, 1971: 5; Tutum, 1995: 138). Klasik yaklaşımda temel varsayım olarak bürokrasi, içinde yer aldığı siyasal rejimin niteliği ne olursa olsun mümkün olabildiği ölçüde etkin ve verimli işlemelidir. Bu bakımdan idarî reform yahut idareyi geliştirme girişimi “iyi bir şey”dir ve en kısa sürede yerine getirilmesi gereken bir zorunluluktur (Tutum, 1971: 36).

Tarihsel süreç içerisinde devletin ekonomi içerisindeki ağırlık ve rolüne ilişkin farklı yaklaşımların varlığına karşın, demokrasilerin güçlenmesiyle birlikte halkın kamu yönetiminden beklentisinde ve paralel olarak kamu harcamalarında belirli bir artış trendi gözlenmektedir. Kamu sektörünün faaliyet hacmi devamlı surette genişlerken, kamu gelirlerinde buna koşut bir artışı sağlamanın pek mümkün olmaması, kıt olan kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasını zorunlu hale getirmiştir. Bu doğrultuda etkin ve verimli devlet arayışı, kamu yönetiminin amaç ve fonksiyonları ile örgütsel yapı ve işleyişinin sorgulanmasını ve yeniden yapılandırılmasını gündeme getirmektedir (Akyel ve Köse, 2010: 10).

Ülkeleri kamu yönetimi reformuna zorlayan etmenlerin başında kıt kamu kaynaklarının en optimum şekilde kullanılmasını ifade eden “verimlilik” olgusu gelmektedir. Verimlilik

olgusunu ifade eden girdi/çıktı oranı çerçevesinde verimliliğin arttırılması, girdilerin sabit olduğu noktada ancak çıktı miktarı arttırılarak mümkün olabilmektedir. Buna göre sağlanan kaynaklara oranla başarılı bir performans gösteremeyen kamu yönetimi verimli bir çalışma düzeninin inşası için reforma tabi tutulmalıdır. Bu suretle “her bir kuruşun hakkı” verilmeli, özel sektör mantığı içerisinde eldeki para en etkin ve verimli sonuç üretecek tarzda sarf edilmelidir (Kutlu, 2004: 154-155, 170-171; Bresser-Pereira, 2007: 26).

Günümüzde hemen her ülkede sunulan hizmetler “nitelik”, “etkinlik”, “kalite” ve “maliyet” açısından değerlendirildiğinde devlet aygıtının mevcut performansının arzu edilen seviyenin altında gerçekleştiği tespiti yapılmakta, bu durumun kamuda yapısal ve fonksiyonel anlamda “modernizasyon” ve “yeniden yapılanma” düşüncesine kaynaklık ettiği düşünülmektedir. Buna göre kamu kurumlarının etkin ve verimli bir tarzda yönetilmelerine duyulan ihtiyaç her geçen gün artmakta, politikaların yapım ve uygulamasında maliyet-etkin seçeneklerin devamlı surette masaya yatırılması beklenmektedir (Coşkun, 2013: 47; Saygılıoğlu ve Arı, 2002: 9-10, 33).

Kamu yönetiminde reform yahut yeniden yapılanma adı verilen yapısal değişim hamlelerinin başlıca hedefi kamu yararını gözetip gereken nitelik ve nicelikte kamusal hizmet üretmek üzere daha etkili, etkin, verimli ve dinamik işleyen bir sistemin oluşturulmasıdır. Bu bağlamda kamu yönetim mekanizmasını yenilenmeye zorlayan faktörler içerisinde “kalite” arayışının önemli bir yeri bulunmaktadır ve kalite olgusunun sektör farkı gözetmeksizin her bir alanda işin planlamasından yürütülmesine ve sonrasında denetimine değin sürekli bir şekilde göz önünde bulundurulması gereken ana bir değişken olduğu kabul edilmektedir. Diğer bir deyişle nitelikli hizmet üretiminin sağlanması, kalite olgusunun yönetim süreçleriyle bütünleştiği bir sistemin kurulmasını ve bu sistemin etkin bir şekilde işletilmesini gereksinmektedir (Uluğ, 2004a: 3-4).

Kamu yönetimi reformu düşüncesinin temelinde, kamu yönetiminin ihmal edilecek, kenara atılacak herhangi bir sistem olmadığı, tam tersine bütün sosyal ve ekonomik sistemlere dolaylı veya dolaysız etki yapması ve diğer sektörel reformların uygulamasını iyileştirici ve kolaylaştırıcı yönüyle önemli bir faaliyet alanı olduğu ön kabulü yer almaktadır. “Yönetim cihazı yetkinleştirilmedikçe” öteki reformların gerçekleşmesi son derece güçtür. Bu bakımdan kamu yönetimi reformu bir ülkenin ihtiyaç duyduğu tüm sektörel reform politikalarının “motor gücü”nü ifade etmekte ve kendisine “reformların anası” gözüyle bakılmaktadır (Tutum, 1995: 144). Diğer bir deyişle ulusal kalkınmanın ve diğer sektörel

reform uygulamalarının başarıya ulaşmasında bu reform türünün mevcudiyeti temel bir gereklilik olarak görülmekte, bunun için önceliğin alt bileşenleri birbiriyle uyumlu, dikkatlice planlanan, sıralı ve düzenli uygulama adımlarından müteşekkil kapsamlı bir reform çerçevesinin inşasına verilmesi önerilmektedir (Alberti ve Sayed, 2007: 15).

1.1.3.2.Reformun Genel Kapsam ve Çerçevesi

Kuramsal olarak yapılan bir sınıflandırmaya göre son dönem kamu yönetimi reformu uygulamalarının Yeni Kamu İşletmeciliği (New Public Management), Yeni Webercilik (Neo-Weberianism) ve Yeni Kamu Yönetişimi (New Public Governance) olmak üzere üç temel paradigma ekseninde gelişme gösterdiği görülmektedir (Pollitt and Bouckaert, 2011). Benzer bir bakış açısıyla yönetsel performansı arttırmak üzere uygulamaya konulan ve öngördüğü amaç, hedef ve uygulamalarla farklılaşan üç temel kamu sektörü reform modeli bulunmaktadır (Schneider ve Heredia, 2003). Buna göre ilk dalga reformlar Weberci (Weberian) reformlardır. Bunu hesapverebilirliği merkeze alan reformlar takip etmiştir. Son olarak da bürokrasiyi verimlilik ve müşteri odaklı çalışmaya yöneltici işletmeci (managerial) reformlar gündeme gelmiştir. Nunberg (1997) ve Kaufman (1997) ise bu tür tarihsel sınıflandırmaların konuyu derli toplu ele almadaki yararlılığına katılmakla beraber bütün ülkelerde aynı çizgide bir reform uygulamasının görülmediğini, söz konusu sınıflandırmanın gelişmiş batı ülkeleri ile sınırlı olabileceğini belirtmişlerdir. Bu yazarlara göre kamu yönetimine ilişkin sorunların tabii niteliği gereği her üç modelden unsurların özellikle gelişmekte olan ülkelerin reform politikaları içerisinde yerini alması gerekmektedir.

Değişik kuramsal model ve paradigmaların öngördüğü türlü politika kırılımlarının bir araya getirilmesi, diğer bir ifadeyle söz konusu paradigmaların iç içe girmesiyle küresel ölçekte değişik reform uygulamalarına rastlanmaktadır. Bu meyanda kamuda değişim ihtiyacı duyan ülkelerde çalışmaların odak noktasını özetle eşgüdüm ve kapasite anlamında “güçlü”, işlevsel olarak “etkin ve verimli”, karar ve politikaların yapım ve uygulanmasında “açık ve şeffaf”, vatandaşına karşı “sorumlu” ve piyasa mekanizmasının işleyişine “saygılı” kamu yönetimi yapılarının geliştirilmesi oluşturmaktadır. Bu çerçevede tüm dünyada hız kazanan reform çalışmaları sayesinde, özellikle bilişim teknolojilerindeki değişimlerin de etkisiyle sanayi toplumunun ürettiği, günümüze gelindiğinde pek çok ülkede yavaş, etkin olmayan tarzda ve verimsiz işlediği gözlenen “yasal-ussal” bürokratik yapılar, “üretken-ussal”

yapılara dönüşmeye zorlanmaktadır (Saygılıoğlu ve Arı, 2002: 5-12). Bu noktada belirtmek gerekir ki devlet aygıtının henüz “yasal-ussal” bir nitelik arz etmediği ülkelerde bu istikamete yönelik sarf edilen çabalar da hiç kuşkusuz reform kavramı içerisinde değerlendirilmelidir.

Pollitt ve Bouckaert’a (2003) göre sürdürme, modernize etme, piyasalaştırma ve küçültme olmak üzere dört temel reform stratejisi bulunmaktadır. Bunlardan ilki olan “sürdürme” stratejisi, profesyonellik, tarafsızlık, yasallık ve bürokratik işlem süreçlerinde tekdüzelik ilkeleri doğrultusunda çalışan ve iyi düzenlenmiş, rasyonel bir mekanizma olan klasik Weberci kamu yönetimi modelinin öncelikle muhafaza edilmesini, akabinde modeli geliştirici ve yenileyici küçük ve kademeli değişiklikler yapılmasını öngörmektedir. “Modernize etme” stratejisi kamu yönetiminin yapı ve işleyişinde yapısal değişikliklere gidilmesi demektir. “Piyasalaştırma” piyasa ilke ve mekanizmalarının kamu sektörüne uyarlanması ifade etmektedir. “Küçültme” ise özelleştirme ve gönüllü kuruluşlara yetki ve güç aktarımı yoluyla kamu sektörünün hacminin daraltılması anlamına gelmektedir. Koprić’e (2017: 38) göre bu kuramsal sınıflandırma yaygın bir şekilde kullanılmakta, karşılaştırmalı kamu yönetimi reformu çalışmaları için önemli bir çerçeve sunmaktadır.

OECD ülkelerinde yürütülen reform çalışmalarının ortak hedefleri olarak şu noktalar öne çıkmaktadır (DPT, 2000: 12-13):

- Performansı yüksek, kaliteli, etkin ve verimli işleyen bir devlet yapısının oluşturulması,
- Tüm kamu sektöründe şeffaflığın sağlanması ve hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesi,
- Politika ve strateji geliştirme ve uygulama kapasitesinin artırılması,
- Şeffaflık ve hesap verebilirlik gereği, performans ölçümü içeren rapor uygulamasının yaygınlaştırılması ve raporların düzenli ve belirli aralıklarla kamuoyu ile paylaşılmasının ve parlamentolarda tartışılmasının temini; böylelikle kamu kurumlarının faaliyetleri ve bütçe üzerinde olması gereken siyasal kontrol mekanizmalarının güçlendirilmesi.

Özetle ifade etmek gerekirse günümüz dünyasında devletin sadece “ne yapması” gerektiği değil, aynı zamanda işlevlerini “nasıl yapacağı” hususu da reform gündeminde yerini almış, bu bağlamda yeni bir yönetim anlayışı ön plana çıkmıştır. Katı, hiyerarşik ve kapalı bir

yönetim anlayışından ziyade açık, şeffaf ve hesap verebilir işleyen, bireysel inisiyatife alan açan, sürekli gelişmeye dayalı, hizmet kalitesini ve yurttaş tercihlerini önemseyen, stratejik bir bakış açısına sahip, performans duyarlılığı, sonuç odaklı, katılımcı, dinamik ve daha esnek bir yönetim anlayışı popülerlik kazanmıştır. Gelişmiş ve gelişmekte olan pek çok ülkede geleneksel siyasi ve bürokratik düzenlerin bu yeni anlayış ekseninde reforme edilmeye çalışıldığı gözlenmektedir (OECD, 2000: 17; Saygılıoğlu ve Arı, 2002: 65; Parlak ve Sobacı, 2010: 326; Halis ve Tekinkuş, 2013: 225).

1.1.3.3. Sürekli Değişim ve Gelişim Perspektifi

Örgütler, çeşitli organlardan oluşan, dinamik ve canlı organizmalar olarak tarif edilmektedirler. Bu açıdan örgütlerde zaman içerisinde bazı arıza, noksanlık ve hastalıklarla karşılaşılması son derece tabiidir. Bununla birlikte örgütsel yönetimden tabiatıyla mümkün olan en yüksek verimle mal veya hizmet üretimini gerçekleştirmesi beklenir. Sağlıklı işleyiş ve yüksek verimlilik sadece istemekle değil, ancak buna yönelik tedbirlerin alınmasıyla elde edilebilecek şeylerdir. Bu bakımdan örgütlerin sağlıklı bir hayat sürdürmelerini teminen yapı ve işleyişlerinin değişen çevresel ihtiyaç ve faktörlere paralel bir şekilde gözden geçirilmesi zorunludur (Ar, 1988: 21).

Yönetim sistemleri, toplum genelinde mevcut başka sistemlerle devamlı bir etkileşim içindedir ve esas itibarıyla içinde yer aldığı iktisadi, siyasi ve sosyal çevrenin bir fonksiyonudur. Bu bakımdan değişen çevresel koşullar örgütsel yapıları belli oranda şekillendirip dönüşüme zorlar. Kısaca yönetim olgusunu gereği gibi anlayabilmek için söz konusu olgunun çevresiyle bir bütün oluşturduğu gerçeğini gözden uzak tutmamak gerektir. Doğal akışa bırakıldığında en dirençli toplumsal yapılardan biri olan kamu yönetimi sisteminin ise hızlı değişim süreçlerinin gereklerini çoğu zaman yerine getiremediği görülmektedir. Bu yapının tüm kural, süreç, kültür ve etkileşim mekanizmalarıyla birlikte çevrede ortaya çıkan köklü değişikliklere uyumu bilinçli müdahaleler gerektirir (Tutum, 1995: 134-135).

Devletin görevlerini tam bir meşruiyet içerisinde eksiksiz yerine getirebilmesi, toplumsal düzenin tüm parçalarıyla uyumlu ve gelişmelere ayak uydurabilecek canlı bir yapıya sahip olması ile mümkündür. Hâl böyle iken kamu yönetimi sistemi, etrafındaki çevreden bağımsız işleyen, salt teknik bir aygıt olarak algılanabilmekte, böylelikle dış gelişmelere

kapalı ve duyarsız, kendini yenilemeyen, hatta kimi zaman varlığı yahut yokluğu belirsiz bir mekanizmaya dönüşebilmektedir (Demiroğlu ve Koçak, 2012: 31). Hâlbuki kamu yönetiminin sosyal ihtiyaçları karşılayabilmesinin birinci koşulu, “sistemin gelişen ve değişen şartlara ayak uydurmasını sağlayıcı yönde sürekli yenilenmesi”dir. Sosyal değişim süreci ile “girift” bir nitelik taşıyan yönetimde reform uğraşı da, özünde bu “yenileme” çabası çerçevesinde daha hızlı, etkili ve verimli bir sistemin tesisine hizmet etmektedir (Kavruk, 1994: 57-58; Aslaner, 2006: 47; Demiroğlu ve Koçak, 2012: 33).

Özellikle son dönemde bilişim araçları hızla gelişmekte ve toplumun devlet aygıtından beklentileri yükselmektedir. Bununla beraber teknolojik gelişmenin sunduğu imkânları iş süreçlerine uyumlu hale getirip kendini yenileme ve toplumun beklentisi doğrultusunda daha düşük maliyetle, daha kaliteli hizmet çıktısı üretme konusu, nihayetinde ancak devlet aygıtının yurttaşların ihtiyaçlarına daha çok odaklanıp uygulamaya dönük somut adım atmasıyla hayata geçirilebilecek bir husustur (OECD, 2000: 17). Diğer bir deyişle mesele, devlet aygıtını bu yönde zorlayıp güdüleyecek kurumsal unsurların sisteme eklenmesinde düğümlenmektedir.

Sistem yaklaşımı bağlamında düşünüldüğünde her örgüt belli bir çevre içinde, o çevreye hâkim durumda olan büyük sistemin alt sistemi olarak faaliyet göstermekte ve tüm sistemin işleyişinde belirli bir fonksiyon görmektedir. Büyük sistemdeki değişim alt sistemleri daha etkin ve rasyonel işlemeye zorlamaktadır. Diğer bir deyişle her bir sosyal sistem, etrafındaki çevresel değişimlere uyum sağlayabildiği ölçüde güçlüdür. Buna göre kendisi de bir alt sosyal sistem olan devlet mekanizması ve mikro düzeyde kamu kurumları, çevredeki değişimi izlemek ve bunlara uygun önlemleri almak durumundadır (Şaylan, 2012: 439-440).

1.1.3.4. Ekonomik Gelişme-Kamu Yönetimi Reformu İlişkisi

Farklı gelişme seviyesindeki pek çok ülke yönetimi, küreselleşmenin getirdiği rekabet edebilirlik baskısının da zorlamasıyla pek çok çetrefilli kamusal sorunun üstesinden gelebilmek üzere “çok vitesli” kamu politikaları izlemeye gayret etmektedir. Buna karşın söz konusu gayretlerin “sınırlı kaynak ve kapasite” sorunsalı içerisinde çoğunlukla hüsrana uğraması dolayısıyla devlet aygıtlarını yeniden yapılandırıp daha etkin bir yapıya dönüştürme yolları araştırılmaktadır. Bu bağlamda küresel rekabet ortamında kötü

yönetimin bedelinin hayli ağır olduğu acı tecrübelerle fark edilmektedir. Etkili, etkin ve verimli bir ulusal kamu yönetimi yapı ve işleyişine sahip olunması yüksek düzey ve sürdürülebilir ekonomik gelişme bakımından yaşamsal önemdedir. Bu bakımdan, kamu yönetimlerini ekonomik ve sosyal sistemleri ile uyumlu ve senkronize bir şekilde dönüştürüp geliştirebilen ülkelerin küresel platformda daha güçlü bir pozisyona sahip olacağı, sonuç olarak bu ülkelerin vatandaşlarının da daha kaliteli bir hayat sürdürebileceği düşünülmektedir. Diğer tüm faktörler veri kabul edildiğinde az gelişmiş kamu bürokrasisine sahip ülkeler yerinde sayarken, etkin işleyen bir kamu yönetimi mekanizması ile ekonomik gelişme hızının artırılabilirdiği ifade edilmektedir (Peker, 1989: 3; Saygılıoğlu ve Arı, 2002: 2; Bilgin, 2005: 29-30; Djankov, vd., 2006; Bresser-Pereira, 2007: 16; Grindle, 2007; Acemoglu ve Robinson, 2012; Austrian Institute of Economic Research, 2012; Turner, 2013; Hammerschmid, vd. 2016: 6; Asatryan, Z., vd., 2016: 31-33; OECD, 2017a: 6).³

Gerçekten de tüm dünyada kamu yönetimi reformuna yönelik söylemlerin ekonomik krizlerin yoğunlaştığı, siyasal ve sosyal nitelikteki taleplerin kamu kaynakları üzerinde büyük baskı oluşturduğu, kamu hizmetlerinin kalitesinden hoşnutsuzluğun fazlalaşp yaygınlaştığı dönemlerde artış gösterdiği görülmektedir (Tutum, 1994: 119). En az maliyetle en kaliteli hizmet sunumu üretme peşinde olan hükümetler, büyük kaynaklar aktarılan devlet yapılarının modernizasyonu noktasında özellikle ekonomik kriz dönemlerinde radikal ve kalıcı adımlar atmak durumunda kalmakta, toplumun ve ekonomik aktörlerin güvenini tekrar kazanmaya çalışmaktadırlar. Diğer bir deyişle “güven” unsuru, kazanılması ve artırılması gereken bir husus olarak giderek daha fazla öne çıkmakta, bunun yolunun kamu hizmetlerinin reforme edilmesinden geçtiği hem uygulayıcılar hem de akademisyenlerce sıklıkla ifade edilmektedir (Pollitt ve Bouckaert, 2011: 146).

Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında kamu hizmetlerinin alan ve kapsamının genişlemesi, devlet yönetiminde yenilik ve “rasyonalizasyon” adımlarının sürekli olmasını da zorunlu kılmıştır (Şaylan, 2012: 447). Günümüze gelindiğinde ise değişen şartlara uyum yeteneği, yönetim ve operasyon kalitesi gelişmiş, “güçlü, etkin, pro-aktif ve vatandaş odaklı” bir kamu yönetiminin varlığı, istikrarlı ekonomik büyümenin en başta gelen şartlarından biri haline gelmiştir (Saygılıoğlu ve Arı, 2002: 9-10, 51). 2008’de tüm dünyada hissedilen ekonomik kriz sonrasında da özellikle gelişmiş ülkelerde, kamu yönetimlerinin

³ Türkiye’de de yaşanan ekonomik krizlerin ve pek çok toplumsal soruna bir türlü çözüm üretilemeyişin temelinde “küresel gelişmelerin gerisinde kalmış, hantal bürokratik yapı ve yönetim zihniyeti”nin önemli yer tuttuğu önermesi sıklıkla dile getirilmektedir (Bilgin, 2005: 35).

sonuç almaya odaklı, daha esnek ve taleplere duyarlı, daha kabiliyetli, donanımlı ve daha az sayıda personelle işleyen ve dolayısıyla daha az maliyetli bir yapıya bürünmesi temel tartışma konularından biri olmuştur (Pollitt ve Bouckaert, 2011: 89).

1.1.4. Kamu Yönetimi Reformunu Hayata Geçirici Yapı ve Mekanizma

1.1.4.1.Reformda Süreklilik ve Sürdürülebilirlik Olgusu

Belirli bir devrin şartları ve ihtiyaçları doğrultusunda kurulmuş bir yönetsel mekanizmanın zamanla değişen, çoğalan ve çeşitlenen ihtiyaçları karşılamaya yeterli olmayacağının aşikâr olduğu, bu nedenle idarenin sürekli bir şekilde gözden geçirilmek suretiyle söz konusu şart ve ihtiyaçlara uyumlaştırılmasında zaruret bulunduğu değerlendirilmektedir (Sürgit, 1968b: 2). Bu noktada vurgulamak gerekir ki reform denilen hadise bir kez yapılmakla biten, tek seferlik, “izole” bir işlem” değildir. Tam tersine süreklilik arz eden, hiçbir zaman bitmeyecek bir kurumsal geliştirme sürecini ifade etmektedir (Finan ve Dean, 1957: 438; TODAİE, 1961:9; MEHTAP, 1966: 115; Schick, 2000: 145; Yılmaz, 2001: 93; Badun, 2004: 158; Kutlu, 2004: 23; Alberti ve Sayed, 2007: 5; Radu, 2015: 180). Bu noktada “niyette istikrar” ve “uygulamada süreklilik” başarılı bir reform uygulamasının önemli unsurları olarak öne çıkmaktadır (Pollitt ve Bouckaert, 2011: 217). Diğer bir ifadeyle bir ülkede gerçekleştirilen reform uygulamasının başarıya ulaşması anlamlı ve sürdürülebilir bir nitelik arz edip etmemesine bağlıdır ve ortaya konulan reform politikası için bu sorunsal en büyük engel ve zorluk alanına işaret etmektedir (Evans, 2008: 89).

Kurumların yapı ve işleyişlerinin daha az kaynakla daha kaliteli hizmet üretim hedefi doğrultusunda sürekli olarak geliştirilmesi zorunluluğu hemen herkesin üzerinde hemfikir olduğu bir husustur (Sürgit, 1968a: 3). Kurumsal performansı sürekli geliştirici tedbirlerin alınması ve bu doğrultuda örgütsel yapı, görev, çıktı ve süreç tasarımlarının bilinçli bir şekilde, devamlı bir surette gözden geçirilmesi reform olgusunun özünü oluşturmaktadır (Halis ve Tekinkuş, 2013: 228). Bu bağlamda kamu sektörünün modernizasyonu, tek bir seferde başlatılıp bitirilen bir reform alanı olarak görülmemeli, her bir kurumsal yapının süreklilik içerisinde gözden geçirilip geliştirildiği temel bir yönetsel misyon ve aktivite olarak algılanmalıdır (Ar, 1984: 175). Aykaç (1991: 88) da, yönetime katılımı, şeffaflığı, hesap verebilirliği ve nihayetinde sunulan kamu hizmetinin kalitesini artırma hedefi taşıyan

bir reform uygulamasının devamlılık arz eden bir süreç içerisinde ele alınmasına vurgu yapmaktadır.

Örgütlerin görece yapısal atalet içerisinde bulundukları varsayımını dillendiren “Örgütsel Ekoloji” kuramı kamu yönetimi reformuna önemli bir teorik çerçeve sunmaktadır. Buna göre “koca gövdeli dinazor”a benzetilen bürokratik yapılar, bünyelerinde taşıdıkları “atalet” dolayısıyla çevresinde yaşanmakta olan değişim sürecinin gereksindiği esnekliği kendiliğinden gösterememekte, çevreden gelen köklü değişim taleplerine yeterince karşılık verememektedirler (Leblebici, 2005; Sargut, 2012: 264-267). Bu bakımdan kamu yönetimi reformu yönetsel yapı ve işleyişin geniş çaplı toplumsal değişim trendlerine ayak uydurabilmesini amaç edinmektedir. Kuramsal olarak konuyu ele alan Robertson and Choi (2010) gibi yazarlar kamu yönetiminin amaç, hedef, yapı ve süreçleri ile çeşitli ilişki kanallarını dönüştüren söz konusu ekolojik yaklaşımın çok yönlü karşılıklı irtibatlılıkları, idari kapasitelerin bizzat idarelerin kendileri tarafından devamlı surette geliştirilmesini ve yönetsel sistemlerin evrimsel değişim dinamiklerinin harekete geçirilmesini öne çıkardığını belirtmektedir. Diğer bir deyişle kamu yönetim sisteminin söz konusu “atalet”i, içsel dönüşüm süreçlerini engelleyici yapısal bir faktör olarak belirlemekte ve sistemi reforme etmek üzere tüm ekosistemi içine alan bütüncül bir yaklaşımın gerekliliği böylece öne çıkmaktadır.

Kamuda özel sektörün aksine rekabet ortamının yokluğu, başka bir ifadeyle iflas veya piyasadan silinme tehlikesinin bulunmayışı dolayısıyla, kurum ve kuruluşların bir kez kurulduktan sonra, ne denli verimsiz çalışırlarsa çalışanlar hayatîyetlerini devam ettirmekte bir sorunla karşılaşmadıkları gözlenmektedir (Mıhçıoğlu, 2012: 410). Diğer bir ifadeyle özel sektör kuruluşları, giderlerini azaltmak, içinde bulundukları çevreye adapte olmak ve hayatîyetlerini sürdürmek üzere, sürekli bir hız, etkinlik, verimlilik ve kalite arayışı içerisinde, adına reform denebilecek planlı örgütsel yeniden yapılanma faaliyetlerine girişirken, gerekli doğal motivasyondan, kalite ve verimliliği arttırıcı sistematik teşvik mekanizmalarından yoksun devlet aygıtının değişimi dışsal müdahale ve yönlendirmelere muhtaçtır. Bu durum, kamuda etkinlik ve verimlilik odaklı bir yapıyı esas alan bir reform anlayışı gereği genel yönetim sisteminin sürekli bir şekilde gözden geçirilmesini gerekli kılmaktadır (Karaer, 1987a: 62). Dış çevrece kendisinden yeni şartlara uyum sağlaması ve sürekli artan, değişen, çeşitlenen hizmet taleplerini kaliteli bir şekilde karşılaması beklenen kamusal örgütlerin değişime direnç göstermeye eğilimli olduğu belirtilmektedir. Bu

bağlamda adına “reform” denilen “bilinçli ve planlı” değişim süreçlerinin yardımına gerek duyulmaktadır (OECD, 2000: 25; Polatoğlu, 2003:159; Parlak ve Sobacı, 2010: 324-326; Şaylan, 2012: 451).

1.1.4.2.Reformun Aşamaları

Kamu reformları kendiliğinden meydana gelmez; aksine “amaç yüklü” ” programlı eylemler” eşliğinde gerçekleştirilir (Güler, 2005: 126). Yalnızca yeni yasalar çıkararak yahut mevcut mevzuatta değişiklik yapılarak sorunların çözülmesi mümkün olsaydı, her meselenin gayet kolaylıkla halledilebileceğini belirten Sürgit (1972: 36; 1980: 42) de reformu gerektiren sebeplerin tek bir hamle ile ortadan kaldırılmasının imkânsız olduğunu vurgulamaktadır

İdari reform uygulamasına yönelik en baştan bir “genel yön ve strateji” tespiti, reform hadisesinin ele alınışındaki ciddiyeti, derli topluluğu ve tutarlılığı göstermesi bakımından alan yazınında sıklıkla dile getirilen önemli bir husustur. Bu bağlamda sürecin başlangıcında üç temel soru karşımıza çıkmaktadır (Payaslıoğlu, 1971: 4):

- Reformla hangi amaçların gerçekleştirilmesi hedeflenmektedir?
- Bu hedef doğrultusunda nasıl bir plan takip edilecektir?
- Bu planın gerçekleştirilmesinde kimler hangi görevleri yerine getirecektir?

Bu üç sorunun cevabının bulunmasını takiben reformun hangi aşamalardan geçeceği sorunsalına yönelik olarak Payaslıoğlu (1971: 8-13) aşağıdaki beş aşamanın “dairese” bir şekilde takip edilmesini önermektedir:

- Araştırma, istişare ve müzakere
- Tespit ve tavsiyelerin belirlenmesi
- Tavsiyelerin uygulanabilir nitelikte somut karara bağlanması
- Uygulamaya geçiş
- Uygulamanın izlenmesi, kontrolü, değerlendirilmesi ve gerekli değişiklik tekliflerinin tespiti

Caiden (1968: 350-353) ise idari reform sürecini, a) ihtiyaç farkındalığı, b) amaç, hedef, strateji ve belli başlı taktiklerin belirlenmesi c) uygulama d) değerlendirme olmak üzere dört ana başlık altında toplamaktadır.

Yalçındağ'a (1971: 30-31) göre de "yeniden düzenleme" çalışmaları belli aşamaları izleyecek şekilde ele alınmalı, hedef ve temel ilkeler ile bunları gerçekleştirmek üzere takip edilecek yol ve yöntemin içerisinde yer aldığı bir "strateji" çerçevesinde yürütülmelidir. "Hazırlık ve Yeniden Düzenlemenin Planlanması" aşamasında yeniden düzenlemenin amacı, kapsamı, yönü, hedef ve ilkeleri saptanmalı, çalışmaların yolu, yöntemi ve örgütlenme biçimi tespit edilmelidir. "Yeniden Düzenleme Çalışmalarının Yürütülmesi"ne dair ikinci aşamada hükümet içerisinde siyasi bir sorumlunun başkanlığında bir "komisyon" teşkil edilmeli, bu komisyon güçlü bir sekreteryaya eşliğinde geniş kapsamlı ve birbirleriyle ilişkili araştırma faaliyetleri gerçekleştirmelidir. Yalçındağ burada değerlendirmede bulunduğu dönemde kendilerinden çok şey beklenen O ve M uzmanlarının sürece eklenmesini önermektedir. Üçüncü aşama ise "Uygulama Dönemi" olarak adlandırılmakta, ikinci aşamada görev yapan O ve M uzmanları ve sekreteryaya örgütü temelinde Başbakanlığa bağlı, sürekli nitelikte işleyen bir "idareyi geliştirme birimi"nin faaliyete geçmesi, komisyonun ise bir danışma kurulu olarak hayatiyetini sürdürmesi teklif edilmektedir. Yalçındağ'a göre uygulamanın başarısı tüm kurumların kendi içlerinde idareyi geliştirme birimleri kurmasına ve bunların merkezî örgütlerle işbirliği içinde faaliyet göstermelerine bağlıdır.

Karaer'e (1987c: 41) göre ise kamu yönetimi reformu girişimlerinin başarıya ulaşabilmesi için "her biri sağlıklı bir biçimde belirlenmiş" belirli evrelerden geçilmesi ve sürecin tüm bu evrelerin izlenerek tamamlanması bir zaruret olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu yapılmadığı takdirde başarı için gerekli ön koşullardan birisi yerine getirilmemiş olacaktır.

Tutum (1971: 42);

- Daha evvel yapılmış çalışmaları gözden geçirmek suretiyle reformun genel yön ve stratejisinin belirlenmesini,
- Reformu yürütmek üzere "icranın başı olan" Başbakana karşı sorumlu bir örgütün kurulmasını,

- Söz konusu örgüt kurulup yerleşene dek idarenin dışında doğrudan hükümete yahut meclise karşı sorumlu olan bir komisyonun teşkilini ve bu komisyonun itici gücünden bir müddet faydalanılmasını

başarılı bir reform girişiminin takip etmesi gereken süreçler olarak önermektedir.

“İdarî reform” yazınında (Caiden, 1968: 350-353; Payashioğlu, 1971:8-13; Sürgit, 1972: 36-46) yaygın olarak önerilen reform aşamalarını aşağıdaki şekilde özetlemek mümkün gözükmektedir:

1. *Reform iradesinin ortaya çıkması*

İdari reformu zorunlu kılan etmenler, içeriden ve dışarıdan yükselen eleştiriler, çeşitli anlaşmazlık ve çatışmalarla zaman içerisinde ortaya çıkıp yoğunlaşır. Genel olarak seçim sonuçları, idarenin ve siyasetin en üst mevkilerinde meydana gelen değişiklikler, parlamentoda ortaya konulan eleştiri ve talepler, idarenin geliştirilmesi ile görevli veya ilgili merkezî kurumların girişimi yahut kurumsal düzeyde içsel dinamikler dolayısıyla reformu başlatma kararı verilir.

2. *Mevcut durumun analizi ve önerilerin geliştirilmesi*

Reform kararının verilmesini amaç ve izlenecek yöntemi kararlaştırmak üzere bir istişare, müzakere ve planlama dönemi takip eder. Bazı hallerde karar alıcılar araştırma işine stratejik saiklerle de yaklaşabilmektedirler. Buna göre araştırmalar bilgi edinmek maksadıyla kullanılabileceği gibi zaman kazanmak, sürecin başarısı için önemli kesimleri zorlamak ve ikna etmek amaçlı olarak da araçsallaştırılabilmektedir.

Bu aşama, mevcut durumun analizi ile başlar ve reform amaçlarını gerçekleştirici nitelikte somut önerilerin ortaya konulmasıyla sonuçlanır. Buna karşın yapılan geniş araştırmalara dayanan reform uygulamaları olduğu gibi, “akıldan çok şansa, karardan çok rastlantıya, incelemelerden çok duruma göre harekete dayanan” reform uygulamalarının görüldüğü de olmaktadır.

3. Önerilerin karara bağlanması

Reformla ilgili öneriler yetkili merciler tarafından karara bağlanmadıkları sürece bir anlam ifade etmez ve tabiatıyla uygulama şansı bulmazlar. Dolayısıyla önerileri karara bağlayacak makam konusunda belirli bir netliğin mevcudiyeti elzemdir.

Söz konusu makamın koordinasyon ve liderliğinde merkezî ve kurumsal düzeyde yapılacak çalışmaların kısa ve uzun vadeli plan ve programlar ile hukuki belgelere bağlanması gerekir. Bu plan ve programlar, süreç içerisinde ihtiyaç ve çevresel koşullarda gerçekleşebilecek değişikliklere uyum sağlayabilecek esneklikte hazırlanmalıdır.

Bu aşamada önerilerin yeteri kadar incelenmemesi veya bir karara varılmaması, harekete geçilmesini önlediği gibi güvensizlik, bıkkınlık ve işleri ciddiye almama gibi süreç için zararlı neticelere de yol açma riski taşımaktadır.

4. Uygulama

Tavsiye ve tekliflerin karara bağlanmasını, uygulama için gerekli tedbirlerin alınması, kararların birbirine paralel şekilde uygulamaya konması ve uygulamanın gerektirdiği değişikliklerin yapılması takip eder.

Önerilerin uygulanması için elverişli iklimin mevcudiyeti önemlidir. Bu bakımdan zamanlama ve ortamın hazırlanması önemli hususlardır. Reform zaman alıcı ve özenle planlanması gerekli bir iştir. Bu çerçevede, yapılan planların başarıya ulaşması için gerekli insan kaynağı, bütçe, bina, araç ve sair donanımın da temini elzemdir.

5. Uygulamanın izlenmesi ve değerlendirme

Reformdan beklenen sonuçların ne ölçüde gerçekleşmiş olduğunu, önerilen tedbirlerde bir değişiklik gerekip gerekmediğini ve istenen hedeflerin gerçekleştirilmesi için alınması gerekli yeni tedbirleri saptayıp harekete geçmek üzere uygulamanın izlenmesi ve uygulama sonuçlarının değerlendirilmesi gerekir.

Uygulamada tüm dünyada reform girişimlerinin ilerleme safhaları ve girişimlerden elde edilen neticelere dair “eksiksiz bir görüntü” tespiti pek kolay olmamaktadır. Ülkeleri reforma yönelten faktörlere ve öngörülen hedeflerin gerçekleşme durumuna ilişkin

karşılaştırmalı analizler sınırlı sayıdadır. Kuramsal politika döngüsünün önemli bir aşamasını teşkil eden izleme ve gözden geçirme işlevi dünya genelinde pek sağlıklı işlememektedir. Kamu yönetimi reformuna yönelik de bu işlevi düzenli bir şekilde gerçekleştiren ülke az sayıdadır. Girişimlerin takip eden dönemlerde bütüncül değerlendirmesi yapılmadığı, yapılanlar da sınırlı bir alanı kapsadığı için hemen hemen her ülkede “ne yapıldığı”na dair kolay bilgi edinilirken, “sonuçta ne elde edildiği”ne ilişkin bilgiye erişim pek kolay olmamaktadır. Dolayısıyla çoğu zaman girişimlerin niteliği ile elde edilen sonuçlar arasında sağlıklı bir nedensellik ilişkisi kurmak güç olmaktadır. Karşılaştırmaya imkân verecek nitelikte, reformun öncesine ve sonrasına ilişkin sağlıklı veriye rastlanmamaktadır. Hizmetlerden yararlanıcılarla uygulayıcı bürokrat ve siyasilere reform süreçleri ile ilgili içerden bilgilerinin de yayın konusu yapılmaması bu eksikliği destekler niteliktedir (Wollmann, 2003; Pollitt ve Bouckaert, 2003:13-21; 2011: 214; Sezen, 2009: 29; McTaggart ve O’Flynn; 2015; Colgan vd., 2016).

1.1.4.3. Kamu Yönetimi Reformunu Hayata Geçirici Yapılanma İhtiyacı

Reformun temel amacını yönetsel sistemde aksayan, kendisinden beklenen işlevi yerine getiremeyen yapı ve süreçlerin gözden geçirilip rehabilite edilmesi ile kusurlu işlemleri önleyecek, verimli ve etkin çalışmanın önünü açıcı yöntem ve mekanizmaların sisteme monte edilmesi oluşturmaktadır (Coşkun, 2013: 50).

Kamu yönetimi reformu denen faaliyetler bütünü devamlılık gerektiren bir hadisedir; muayyen bir zaman diliminde gerçekleştirilip sona eren tek bir atılım veya geliştirme işinden ibaret bir iş olmayıp ısrarla ve belirli bir “sabır ve özenle yürütülmesi” gerekli sürekli bir çabalar dizisidir (Sürgit, 1972: 18; Hammerschmid, vd. 2016). Örgütsel kültürde değişim, yeni kabiliyetler ve karşılıklı kurumsal güven ilişkilerinin tesisi zaman ve sabır gerektirici bir süreçtir. March ve Olsen (1983) bu meyanda reformcu irade ve kişiliğinin işlevini bir mimar ve mühendisten ziyade bir bahçıvana benzetmektedir.

Kamu yönetimi reformunda başarının yolu, bu çerçevede, her şeyden önce yönetsel yapının kendisini sürekli ve sistematik bir şekilde iyileştirmesini temin edici bir düzene kavuşturulmasından geçmektedir (Sürgit, 1972: 203). Alan yazınında “kurumsal reform yöntemi” diye anılan yaklaşıma göre idari yapı ve süreçleri devamlı surette inceleme ve değerlendirmeye tabi tutmak, aksaklık ve noksanlıkları ortaya çıkarmak, idari

mekanizmanın günün ihtiyaç ve şartlarına uyumunu temin etmek ve nihayetinde reform politikasını hazırlayıp yürütmekle görevli kurumsal bir yapıya ihtiyaç bulunmaktadır. Bu reform yönteminde “idari reform” sürekli bir uğraştır ve diğer kamu görevlerinde olduğu gibi reforma dair görevi de belirli bir kurumun uhdesine vermek gerekir (Parlak ve Sobacı, 2010: 318).

Bouckaert ve Halligan’a (2008) göre kamu sektöründeki performansın yükselmesi noktasında oluşturulan içsel ve dışsal baskı ile uzmanlaşma ve yurttaş katılımının artırılması, performans dinamiğini besleyici üç temel varsayımsal mekanizma olarak öne çıkmaktadır. Kendi haline bırakıldığında kamu sektörünün kendi kendini değiştirme yoluna gitmeyeceği düşüncesinden hareketle, değişim ve gelişimin teminat alınması bağlamında içsel ve dışsal performans baskısının, diğer bir ifadeyle adına idareyi geliştirme, modernizasyon yahut reform denilen uygulamanın kurumsallaştırılması gerekmektedir.

Uygulamada değişik ülkelerde kurumsal liderliği yürütmek üzere yeknesak olmayan çeşitli örgütlenmelere gidildiği görülmektedir. Bazısı aynı anda uygulanabilmekte olan söz konusu örgütlenme biçimleri kısaca şu şekilde sıralanabilir (Sürgit, 1972: 48-54):

- a) İdari reformla görevli bir bakanlık kurulması
- b) İdari reformun yürütümü ve/veya koordinasyonu için bir devlet bakanının görevlendirilmesi
- c) Sürekli veya geçici nitelikte komisyonlar kurulması
- d) Merkezî bir birim oluşturulması

Ar’a göre (1984: 152-153) kamu yönetimi reformunu, ya geçici nitelikte oluşturulan bir komisyon marifetiyle veya devamlı surette iyileştirme faaliyetinin sürdürülmesini teminen kalıcı kurumsal bir yapı eliyle yahut her iki yöntemi beraber kullanarak yürütmek mümkündür. Sözü edilen ilk yönteme göre yetkili merci tarafından bir grup tecrübeli siyasetçi, bürokrat ve akademisyenden oluşan geçici bir komisyon teşkil edilir. Bu komisyon yeterli sayı ve nitelikte uzmandan oluşan bir araştırma grubu oluşturur. Bu grup, mevcut durumu analiz eder ve sorunları ve bunlara ilişkin çözüm önerilerini ihtiva eden raporu komisyona sunar. Komisyon raporu detaylı bir şekilde değerlendirip içerdiği önerileri kendi içinde istişare eder ve nihaî şeklini verip bu görevi kendisine tevdi eden yetkili makama takdim eder. İkinci yöntemde ise ulusal ve kurumsal düzeyde belirli bir yapının “idari reform” ile görevlendirilmesi söz konusudur. Buna göre idari reform hadisesi

bir sefere mahsus bir komisyonun teşkili ile kotarılabilecek bir sorun alanı değildir. İdare bir defada yeniden yapılandırılacak ve sonrasında öylece bırakılacak bir yapı olarak düşünülmemelidir. Tam tersine idare günün koşullarına uygun bir biçimde devamlı surette gözden geçirilmesi ve yenilenmesi gereken bir yapıdır ve söz konusu dinamizmi sağlayıcı kalıcı kurumsal organizasyonlara ihtiyaç bulunmaktadır.

Ar (1984:175-177), başarılı bir reform süreci için her iki yöntemin bir arada kullanılabileceği düşüncesindedir. Buna göre ilk aşamada görevlendirilen yetkin bir komisyonun bilimsel bir araştırmanın sonucu elde ettiği bir dizi tespit ve çözüm önerisini bir rapor halinde karar alıcı organa iletmesi söz konusudur. Takip eden süreçte ise en üst düzey siyasal sahiplenme eşliğinde yürütmenin içerisinde bir yapının söz konusu raporun içerdiği önerileri büyük bir sabır ve titizlikle, bir program çerçevesinde bir görev olarak hayata geçirmesi gerekmektedir.

Kamu kurumlarının yapı ve işleyişinin devamlı surette geliştirilip iyileştirilmesine yönelik sürekliliği olan güçlü kurumsal yapılara ihtiyaç vardır. Türkiye’deki kamu yönetimi reformu uygulamasını tartışmak üzere bir araya gelen bir Özel İhtisas Komisyonuna göre “yönetimi düzenleme ve geliştirme ile görevli kurumsal yapılaşma”nın iki temel basamağı bulunmaktadır. Bunlardan ilki merkezî kurumsal liderliği üstlenecek teşkilat, diğeri ise söz konusu merkezî teşkilatla irtibatlı bir biçimde faaliyet göstermek üzere her bir kamu kurum ve kuruluşu içerisinde teşkil edilecek idareyi geliştirmeden sorumlu birimlerdir (DPT, 2000: 15).

Kamu harcamalarının finansmanı genel olarak vatandaşın ödediği vergilerle sağlanmaktadır. Demokrasinin evrimleşme sürecinde devlet mekanizmasına sunulan bu harcama yetkisinin hukuka uygunluğunu ve yerinde kullanılıp kullanılmadığını denetlemek üzere değişik müesseseler oluşturulmuştur. Demokratik meşruiyet gereği vatandaşın, vergileriyle finanse ettiği kamu hizmetlerinden duyduğu memnuniyet düzeyi önemlidir. Vatandaş memnuniyeti, hizmetin kalite ve faydasının, katlanılan maliyetten yüksek olmasına bağlıdır (Ateş ve Çetin, 2004: 283). Politik rekabet, bu memnuniyet derecesini yükseltici kamu politikaları üretme noktasında gerçekleşmekte, adil rekabet ortamında bu durum devlet mekanizmasının etkin ve verimli bir şekilde işlemesini gözetici kurumların güçlendirilmesi gereğini sürekli gündemde tutmaktadır.

Kamu yönetimi reformunu hayata geçirici yapı ve mekanizmanın kuramsal olarak analizi süreçsel bir yaklaşım çerçevesinde mümkün olabilmektedir. Söz konusu süreçsel yaklaşıma göre reformun dayandığı bağlam ve onu harekete geçirici yapı ve aktörler dinamik bir yapı göstermektedir. Buna göre çeşitli tercihlere dayalı reform süreçleri ve ilgili yapı ve mekanizma dinamik bir şekilde işleyen bir dizi etmenin etkisi ve anlamlı bir bütün halinde bir araya gelmesiyle şekillenmektedir. Bu yapı ve mekanizmanın tasarım ve işleyişine dair türlü ulusal bağlam ve etmenler bulunmaktadır. Diğer bir deyişle reformun yapı ve mekanizması incelenirken değişik kurumsal yapı ve aktörler ve bunların tercihleri arasında zaman içerisinde gelişip evrilen bir ilişkinin var olduğunu varsaymak ve dikkate almak gerekmektedir (Pettigrew, 1997; Barzelay, 2007; Barzelay ve Jacobsen, 2009; Natalini ve Stolfi, 2011).

Reform uygulamalarının başarı düzeyinin, tüm gerekli çevresel değişkenlerin “aktör yetkilendirmesi” adı verilen bir süreç içerisinde bir bütün halinde dikkate alınıp tasarlanmasıyla doğrudan irtibatlı olduğu değerlendirilmektedir. Reformlar uygulamada kimi zaman güçlü bir siyasi kişiliğin, kimi zaman ise etkili uluslararası örgütlerin “yetkilendirmesi” ile ilerlemekte, gücünü içsel ve dışsal bir takım güvenilir aktörlerden alan reform süreçlerinde başarı için önemli bir ivme elde edilebildiği gözlenmektedir (McAdam vd, 2001: 121; Gaetani, 2003).

OECD-SIGMA’nın (OECD, 2017a: 9-15) AB Komisyonunun talebi üzerine kamu yönetimine dair geliştirdiği ilke setine göre, reformun başarısı için en öncelikli husus, en üst düzey sahiplenme eşliğinde reformun yönetim ve eşgüdümüne yönelik belirli bir yapının kurulmuş olmasıdır. Kamu yönetimi reformu, kapsam ve içeriğinin genişliği dolayısıyla pek çok farklı konuyu kapsamı içerisine alması gerekli bir politika alanıdır. Bu bakımdan kamu yönetimi reformu gelip geçici kurullar eliyle yahut dağınık ve parçalı bir kurumsal yapı eliyle planlanıp uygulandığı takdirde, reformun beklendiğinin aksine sistemi dönüştürücü etki doğurmasından söz etmek güç olacaktır. Etkili sonuçların elde edilmesi, ancak yetkili bir organın süreci tutarlı bir vizyon ve önceliklendirilmiş amaç ve hedefler temelinde gözetip gereken takibi yapmasına bağlıdır. Bu çerçevede kamu sektörünü yatay kesen bu önemli politika alanının stratejik nitelikteki yönetimsel çerçevesinin öncelikle tespitine ve belirli bir zamanlama ve sıralamayı takip eden, bütüncül perspektifli, derli toplu bir planın varlığına ihtiyaç bulunmaktadır. “Reformun liderliği” ve “reforma yönelik işleyen bir yönetim mekanizması” kamu yönetimi reformu politikasının merkezinde yer almalıdır.

Reform politikasının liderliğinin görüntüde üstlenilmiş olması tek başına yeterli değildir. Bu liderliğin hesap verebilirliğinin de sisteme eklenmiş olması gereklidir. Çünkü hesap verme sorumluluğunu üstlenmiş siyasi ve kurumsal liderlik çerçevesi eksiksiz ve nihayetinde başarılı bir uygulamanın temini için kilit önemdedir. Bu çerçevede ilgili kurum ve yetkililer arasında analitik bilgi paylaşımı için güçlü mekanizmalar tesis edilmeli, görevli kurumların politikanın yapım ve uygulama safhalarında üstlenecekleri raporlama, gözetim, değerlendirme ve benzeri sorumluluklar açık hatlarla belirlenmiş olmalıdır. (OECD-SIGMA tarafından belirlenen ilke seti içerisinde ilk sırada ele alınan kamu yönetimi reformunun stratejik yönetim çerçevesinin genel unsurları için bakınız: Tablo 2)

Tablo 2: Kamu Yönetimi Reformunun Stratejik Yönetim Çerçevesinin Genel Unsurları

Gereklilik	İlkeler
Kamu yönetimi reformuna yönelik liderliğin ve reformun uygulamasına dair hesap verme sorumluluğu mekanizmalarının kurulu bulunması	Temel sorun alanlarını içeren bir kamu yönetimi reformu gündeminin hükümetçe etkin bir şekilde geliştirilmekte ve hayata geçirilmekte olması
	Kamu yönetimi reformuna yönelik ulaşılması öngörülen sonuçların önceden belirlenmiş olması ve gerçekleştirmelerin düzenli bir şekilde izlenmesi
	Reformların mali sürdürülebilirliğinin teminat altına alınmış olması
	Kamu yönetimi reformunun tasarım ve uygulama süreçlerini takip edip gözetmek üzere hem siyasi hem de idari düzeyde güçlü ve işleyen bir yönetim ve eşgüdüm yapısının mevcut bulunması

Kaynak: OECD, 2017a: 9

1.2. PLANLI DÖNEMDE HAZIRLANAN RESMÎ ARAŞTIRMA RAPORLARINDA KAMU YÖNETİMİ REFORMUNA YÖNELİK YAPI VE MEKANİZMA SORUNLARI

Türk kamu yönetimi tarihinde reform çalışmaları hemen her dönemde karar alıcıların gündeminde olmuş temel kamu politikaları arasında yer almaktadır. Parti ve hükümet programları, kalkınma planı benzeri üst politika belgeleri, seçim bildirgeleri, yetkili siyasi kişiliklerin demeçleri, resmî ve özel nitelikte değişik inceleme ve araştırma raporları elden geçirildiğinde ülkede reform ihtiyacının sürekliliği ve yoğunluğu rahatlıkla anlaşılmaktadır (Tutum, 1994: 68).

Bu bağlamda devletin değişik kademelerinden gelen talepler üzerine, bürokrasinin “içinde bulunduğu” “hantal ve verimsiz yapı”dan kurtarılması ve kamu hizmetlerinin kalitesinin

arttırılmasına yönelik olarak yerli ve yabancı uzmanlarca pek çok raporun hazırlandığı ve ülkede kurulan neredeyse her bir hükümetin idari sorunları çözmek üzere türlü gayretlerde bulunduğu görülmektedir (Saran, 2004: 151). Bu bölümde planlı dönemde hazırlanan resmî araştırma raporlarında kamu yönetimi reformunun yapı ve mekanizması ile ilgili olarak yapılan tespitler ve ortaya konulan öneriler özetlenmeye çalışılmıştır.

1.2.1. İdarî Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor (1961)

Türkiye’de “idari reform” konusuna sistematik bir şekilde yaklaşan ilk çalışma olarak değerlendirilen (Karaer, 1991: 49) Ön Rapor (TODAİE, 1961), 27 Mayıs Askerî Müdahalesi sonrası, Millî Birlik Komitesi ve yeni kurulan DPT’nin talebiyle;

- “İdarî reform ve reorganizasyonun mahiyeti hakkında realist bir görüşe varılmasına hizmet etmek” ve
- “Türkiye’de girişilecek bir idari reformun hangi sahaları şümulü içine alabileceği ve nasıl bir mekanizma vasıtasıyla gerçekleştirilebileceği hakkında müşahhas bir fikir vermek” üzere TODAİE tarafından hazırlanmıştır (s.5).

Rapor, müteakip hacimli raporların aksine nispeten kısa bir çalışmadır ve iki ana bölümden oluşmaktadır. Raporda; “idari reform ve reorganizasyon”un niteliği, kapsamı ve buna duyulan ihtiyacın dayanağı genel tespitler halinde ortaya konmakta, İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra ülkede yapılan reform çalışmaları özetlenmekte, “idari reform ve reorganizasyon” ile görevli mevcut “müesseseler” irdelenmekte, reformun genel esasları ve reformu gerçekleştirecek mekanizma ile ilgili tespit ve tekliflerde bulunmaktadır.

1.2.1.1.Genel Tespitler

Rapora göre daha basit ve hızlı işleyen ve aynı zamanda ucuza mal olan bir yönetsel mekanizma teşkiline yönelik “umumî efkâr”dan gelen “talep ve tazyikler” sonucu idarede reform gündeme gelmektedir. Buna karşın “lüzumu ve faydası üzerinde” herkesin hemfikir olduğu reformun ele alacağı meselelere ve ulaşılmak istenen somut hedeflerin tayinine sıra geldiğinde ise birtakım zorluk ve ihtilaflar baş göstermektedir (s.6-7).

Raporda reform gerektiren meselelerin çok boyutluluğuna ve derinliğine de parmak basılmaktadır (s.8):

Tatbikatta idari reform ve reorganizasyondan çok kere kısa vadede sihirli neticeler beklenmekte ve bu suretle meselelerin hemen halledilebileceği zannedilmektedir. Böylece idari meselelerin çok yönlü karakteri, bir âraz mahiyeti taşıyan aksaklıkların aslında kökü derinlere inen sosyal, tarihî ve iktisadi sebeplere dayandığı gözden uzak tutulmakta, idari reform gayelerinin geniş ölçüde bu temel meselelerin halline bağlı ve uzunca bir zamana mütevakkıf bulunduğu unutulmaktadır.

Yine Raporda Türk kamu yönetiminin teşkilat yapısındaki “ahenksizlik”ten çok sıklıkla şikâyet edildiği belirtilmektedir. Buna göre ülkede;

- Bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları arasında “görev ve yetkilerin rasyonel bir şekilde dağılmamış olduğu”,
- “Muhtelif teşkilâtın aynı mahiyette işlerle meşgul bulunduğu”,
- “Görev ve yetkiler arasında tedahül ve tekerrürler olduğu”,
- “Buna mukabil bazı yetkilerin sahipsiz kaldığı”
- “Münferit bakanlıklar ve diğer teşkilât içinde de vazife taksiminin sistemsiz ve israfa yol açacak bir şekilde yapılmış olduğu”,
- “Yetki ve sorumlulukların açıkça belirtilmemiş bulunduğu”,
- “Yetkilerin aşırı derecede merkezileştirilmiş olduğu”,
- “Muamele ve usullerin uzun ve karışık olması yüzünden işlerin sürüncemede kaldığı” görülmektedir (s.11).

1.2.1.2.Reform Sürecine Yönelik Genel Esaslar

Raporda temel olarak “sür’atli, kaliteli ve ekonomik” işleyen bir kamu yönetimi yapısının inşasını hedefleyen (s.11) başarılı bir “idari reform ve reorganizasyon” süreci için birtakım genel esaslar sıralanmıştır:

- İdarî reform “muayyen bir zamanda yapıp sona eren münferit bir ıslahat hareketinden ibaret olmayıp, sabır ve ihtimamla yürütülmesi gereken devamlı bir ameliyedir”(s.9).
- “İdarenin halli gereken çok meselesi” vardır. Bu bakımdan “meselelerin umumi ve müphem bir şekilde ele alınmasından” ziyade, mümkün mertebe “hastalığın doğru teşhisi ve isabetli hal çarelerinin ortaya konması” zorunludur. Kalifiye personel,

zaman ve bütçe kısıtı dolayısıyla ele alınacak meselelerin “ihtiyacın şiddetine ve elde edilmesi muhtemel neticelerin önem derecesine göre bir öncelik sırasına konulması” uygun olacaktır (s.9-10).

- Özellikle kapsamlı reform girişimlerinde zamanlama önemlidir. İdarî reform ve reorganizasyona yürütme ve yasama organları karar vereceğine göre, bunların önünde “kâfi uzunlukta bir hizmet süresinin bulunması” gerekir. Aksi takdirde girişilen teşebbüslerin yenilenen meclis ve değişen iktidarlara desteklenmeyip yarıda kalma riski bulunmaktadır (s.10).
- Reformun başarılı netice verebilmesi için, yönetsel mekanizma içerisinde “müsait bir psikolojik havanın mevcudiyetine” ihtiyaç vardır (s.10).
- Araştırma ve uygulama safhalarında oynayacakları önemli rol göz önünde bulundurulduğunda, kamu personelinin “iştirak ve işbirliğinden mahrum kalan ıslahat gayretlerinin başarı şansı çok zayıf”tır. Islahat girişimleri genelde “bütün insanlarda müşterek olan yenilik ve değişikliklere mukavemet temayülü” ile karşılaşır. Kazanılmış hakların ve yerleşik çıkarların ihlali tehlikesi mukavemetleri daha da kuvvetlendirebilir. Sonuç olarak personelden gelebilecek gizli veya açık direnç, sarfedilen gayretleri geniş ölçüde boşa çıkartabilir. Bu bakımdan bahse konu psikolojik engelleri giderip elverişli bir atmosferin temini, ıslahatın başarıya ulaşması yönünde hayati bir önem taşımaktadır (s.10).
- Tecrübe, demokratik rejimlerde vatandaşın gelen baskının idari reform ve reorganizasyon girişimlerinin başlıca “muharrik kuvvetlerinden” biri olduğunu göstermiştir. Aktif bir kamuoyu (“halk efkârı”), gerek reformun düşünsel hazırlık safhasında, gerekse de reformların hayata geçirilmesinde “yapıcı bir rol” oynayabilmektedir (s.10).

1.2.1.3.Reforma Dair Mevcut Yapı

Rapora göre “muayyen bir gayenin tahakkuku” ve “belirli fonksiyonların ifası” için kurulan idari teşkilâtın “kurulmasına âmil olan ihtiyaçların zamanla değişmesi”, bunların “gaye, yapı ve metotlarında” da düzeltmeler yapılmasını gerekli kılmaktadır. Bu çerçevede söz konusu değişiklikleri “takip ve tetkik edip lüzumlu ayarlamaları yapacak bir mekanizma”ya ihtiyaç bulunmaktadır (s.6). Türkiye’de de bu konuda özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası

hiç de “küçümsenmeyecek gayretler sarfedilmiş”, “idarenin ıslahı” faaliyetini sürekli bir şekilde yerine getirmek üzere bununla görevli kurumlar teşkil edilmiştir (s.21).

Raporun hazırlandığı dönem itibariyle ülkede kurulu bulunan TODAİE, DPT ve Devlet Personel Dairesi, Raporda “kuruluş gayeleri veya görevleri itibariyle” “mevcut üç idari ıslahat müessesesi” olarak zikredilmektedir. Raporda bu kurumlarla ilgili “Türkiye’de Mevcut İdari Reform Müesseseleri” başlığı altında kısa bir değerlendirmeye yer verilmektedir (s.17-21).

Rapora göre, kuruluş tarihi diğerlerine nazaran daha eski olan TODAİE, her yeni kurum gibi bir yandan örgütlenmesini tamamlamaya çalışırken, diğer yandan da kuruluş amacı olan memur eğitimi, araştırma ve yayın işlerini yürütmeye gayret göstermektedir.

Yine “görevlerinin mahiyeti icabı idare mekanizmasının iyi işlemesiyle “bilvasıta” ilgili bulunan” Devlet Plânlama Teşkilâtı “idari ıslahat sahasında” teşkilat kanunundan gelen çeşitli yetki ve görevlerle mücehhez bir kurumdur. Fakat raporun hazırlandığı tarih itibariyle “ıslahat meseleleri” ile görevli “Koordinasyon Dairesi” başta olmak üzere teşkilatlanmasını henüz tamamlayamamıştır.

İkinci Dünya Savaşından sonra idari reform veya reorganizasyonla ilgili olarak hazırlanan tüm raporlarda kurulması ısrarla ve önemle tavsiye edilen ve “idari reformla doğrudan doğruya ilgili bulunan” Devlet Personel Dairesi ise 160 sayılı Kanunla kurulmuş, fakat Raporun hazırlandığı tarih itibariyle henüz teşkilatlanmasını tamamlayabilmiş değildir. Bir an önce faaliyete geçmesinde büyük faydalar bulunan bu kurumun Teşkilât Kanunu, “bilhassa kadrolarının ehliyetli elemanları cezbetmeye müsait olmaması gibi önemli sakatlıklarla malûl görünmektedir.” Kânunun gerekli düzeltmeler yapılmak suretiyle ivedilikle uygulanmasına geçilmesi ve en kısa sürede ehil personelle “teçhiz edilmeye başlanması” gerekmektedir.

1.2.1.4.Kurumsal Mekanizma Önerisi

Raporda idari reform çalışmalarını yürütecek kurumsal mekanizma konusuna ayrıntılı bir şekilde değinilmektedir. Rapor (TODAİE, 1961: 7-8) değişik ülke uygulamalardan yola çıkarak söz konusu mekanizmanın dünyada üçlü bir sacayağına oturtulduğunu ve bu yapının Türkiye’ye model olabileceği belirtmektedir:

- a) Kapsamlı bir reform uygulamasına dayanak olacak esasları hazırlamak, gerekli incelemeleri yapmak ve yaptırmak, aksaklıkları tespit edip tavsiyelerde bulunmak üzere teşkil edilen geçici komisyonlar
- b) İdarî reform tedbirleri geliştirip tavsiyelerde bulunmak üzere faaliyet gösteren (Amerika Birleşik Devletlerinde Bütçe Dairesi, İngiltere’de Maliye Bakanlığı, Fransa’da Devlet Personel Dairesi ve Prodüktivite Genel Komiserliği vb.) daimî organlar
- c) Kurumsal düzeyde iç teşkilatlanma ve çalışma yöntemlerini devamlı surette gözden geçirmek üzere faaliyet gösteren örgüt içi sürekli organizasyon ve metot üniteleri

1.2.1.4.1. Merkezî Yapılanma

Rapora göre yukarıda bahsi geçen söz konusu üç kurum, birbirleriyle “ahenkli bir şekilde” ve idare teşkilatı ile de “yakın işbirliği halinde” faaliyet gösterdikleri takdirde Türk kamu yönetimi sisteminin “her bakımdan ıslahında” şüphesiz önemli rol oynayacaklardır (s.20). Buna karşın gerekli teşkilatlanmanın tamamlanması tek başına yeterli değildir. İlaven idari “reform ve reorganizasyon” çalışmalarında “devamlılık ve görüş birliği” sağlayacak, belirlenen hedeflere ulaşma noktasında “muvazeneli ve ahenkli bir şekilde” hareket edilmesini temin edecek bir mekanizmanın kurulması gerekmektedir. Bu “mekanizma”nın “idarede merkezî bir mevki işgal eden Başbakanlık” bünyesinde teşkilinin “en elverişli hal tarzı” olduğu düşünülmektedir (s.22).

Raporda bu ihtiyacı karşılamak ve mevcut boşluğu doldurmak üzere “mevcut üç idari ıslahat müessesesi” olan TODAİE, DPT ve Devlet Personel Dairesinin yöneticileri ile Başbakanlık Müsteşarı, Maliye Bakanlığı Müsteşarı ve Yüksek Murakabe Heyeti⁴ Başkanından müteşekkil bir “İdari Islahat Komitesi”nin oluşturulması önerilmektedir. Siyasi kanattan “Başbakan Yardımcısı”na bağlı olarak çalışacak Komitenin başlıca görevleri,

- a) “Şümüllü bir idari reform ve reorganizasyonun esaslarını hazırlamak”;
- b) “Bunun için lüzumlu incelemeleri yapmak ve yaptırmak”;
- c) “Devletin başlıca bölümleri arasındaki görev ve yetki tedahüllerinin, tekerrürlerin ve boşlukların giderilmesini sağlamak”;

⁴ Sözü edilen teşkilat daha sonraları “Yüksek Denetleme Kurulu” adını almıştır.

- d) “Değişen ihtiyaçların idari teşkilat ve usullerde yapılmasını gerektirdiği değişiklik ve ayarlamaların devamlı surette yapılmasına nezaret etmek”;
- e) “Çeşitli idari ıslahat faaliyetleri arasında ahenk sağlamak”;
- f) “Bu faaliyetlerle ilgili olarak ortaya çıkabilecek ihtilafları gidermek üzere gerekli tedbirleri almak” şeklinde sıralanmıştır. (s.22).

Komitenin doğal olarak ihtiyaç duyacağı güçlü sekreteryaya için TODAİE günün şartları içerisinde “en müsait yer olarak” görülmektedir. Enstitünün içerisinde mevcut “Merkezî Organizasyon ve Metot Servisi” bu konuda kilit rol üstlenecektir. Buna göre üstleneceği yeni işlev çerçevesinde idari kapasitesinin güçlendirilmesi lazım gelen söz konusu Servis, O ve M eğitimine merkez teşkil ederken aynı zamanda bu alanda bir bilgi ve dokümantasyon merkezine dönüşecektir (s.22-23).

1.2.1.4.2. Kurumsal Düzey Yapılanma

Sözü edilen merkezî mekanizmayı bütünleyecek esaslı unsur ise kurumların iç bünyelerinde yerleşik kurumsal Organizasyon ve Metot (O ve M) Servisleri olacaktır. Kurumların “iç bünyelerindeki ahenksizlikler ve çalışma metotlarındaki aksaklıklar”, kendi O ve M Servislerince incelenecek, inceleme sonrasında gerekli tavsiyelerde bulunulacak ve bu tavsiyelerin uygulanması müteakip süreçte takip edilecektir (s.23).

Rapora göre sözü edilen Komitenin teşkili ve mevcut merkezî ve kurumsal düzey Organizasyon ve Metot Servislerinin güçlenip yaygınlaştırılmasıyla ülkede “idari reform ve reorganizasyon”u gerçekleştirecek mekanizmanın kurumsal çatısı kurulmuş olmaktadır. Raporda ana hatları çizilen ve “en müsbet ve devamlı neticeler verecek yol” olarak zikredilen söz konusu mekanizmanın tüm unsurlarıyla birlikte işler bir hale getirilmesi, “zamana ve sistemli gayretler”e ihtiyaç gösterecektir (s.23).

Ayrıca Raporda son olarak; bizzat “hükümet başkanı”nın konuya göstereceği “alâka”nın da, kurulması teklif edilen bu mekanizmanın ve özellikle de bu mekanizma içerisinde İdarî Islahat Komitesi çalışmalarının başarıya ulaşmasında “hayatî bir rol” oynayacağı önemle ifade edilmektedir (s.24).

1.2.1.5. Genel Değerlendirme

İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor, küçük hacmine karşın idari reforma yönelik kaleme alınan en nitelikli çalışmalardan biri olarak kabul edilmektedir (Yayman, 2005: 242). Raporda idari reforma dair ortaya konulan kurumsal mekanizmanın sonraları hazırlanan pek çok raporda tekrar edildiği görülmektedir.

Rapora göre “idari reformda, siyasi tercih konusu olabilecek meselelere dokunulmamalı”, söz gelimi, “devletin iktisadi hayata müdahalesinin derecesi” ve benzeri siyasal nitelik taşıyan konular, bahsi geçen mekanizmanın inceleme sahası dışında bırakılmalıdır (s.9). Bu açıdan Raporda reform hadisesinin kapsamının özellikle teknik boyutla sınırlandırıldığı dikkat çekmekte; böylelikle bir yerde bütüncül perspektifin eksikliği Raporda kendiliğinden dile getirilmiş olmaktadır.

Tamamlanmasını müteakip söz konusu “teşekküllere takdim edilen ve ilgi ile karşılanan” Raporda öngörülen hususlara istinaden Devlet Plânlama Teşkilâtınca hazırlanan bir “kanun lâyihası” dönemin hükümeti tarafından darbe dönemi yasama organına (Temsilciler Meclisine) sevk edilmiş, fakat söz konusu “lâyiha” komisyon safhasını geçip kanunlaşmamıştır. Buna karşılık Raporun, planlı döneme geçiş sürecinde DPT tarafından hazırlanan 1962 Yılı Program Tasarısının “Uzun Vadeli Reorganizasyon Tedbirleri” bölümüne temel oluşturduğu ifade edilmektedir (TODAİE, 1972: 20; Sürgit, 1972: 83-84).

1.2.2. Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi Raporu (1963)

DPT’nin faaliyete geçmesinden sonra kamu yönetimi reformu çalışmalarının daha sistematik ve kapsamlı bir hale dönüştüğü görülmektedir (Coşkun, 2004: 150). Gerçekten de İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor “atılımı”ndan hemen sonra DPT yetkilileri TODAİE’ye başvurup, idari reforma temel teşkil edecek araştırmaların “derhal” ele alınmasını teklif etmişlerdir. Bu çerçevede yürütülen görüşmeler sonunda, merkezî hükümet teşkilatı, merkezî hükümetin taşra teşkilatı, mahalli idareler ve kamu iktisadi teşebbüsleri dâhil olmak üzere, idarenin bütününe kapsayıp reformun gelişme yönü ve ilkelerinin tespitinde esas alınacak araştırmalara başlanması kararlaştırılmıştır (TODAİE, 1972: 20).

Konu Bakanlar Kurulunun 13.2.1962 tarihli toplantısında görüşülmüştür. Bakanlar Kurulunda projenin tam üç buçuk saat tüm yönleriyle ele alınıp tartışıldığı ve bu hususta önce bir Bakanlar Kurulu Kararnamesi ardından da bir Başbakanlık Direktifi ihdas edildiği belirtilmektedir (Sürgit, 1968b: 4). Konunun bir Bakanlar Kurulu toplantısında bu denli uzun bir müzakereye tabi tutulması, siyasi iradenin konuya gösterdiği büyük önem ve desteğin göstergesi olarak kayda geçirilmelidir.

Oluşan irade ve ihdas edilen Kararname uyarınca hazırlanan Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi (MEHTAP), 24 Nisan 1962'den itibaren TODAİE, DPT ve Devlet Personel Dairesi'nin öncülüğünde, ilgili üniversite, bakanlık ve kurumlarla işbirliği içerisinde geniş bir uzman kadrosunca yürütülmüştür. MEHTAP, yazılan Proje Yönetim Kurulu Raporunun Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planının yürürlüğe girmesinden kısa bir süre sonra 24 Nisan 1963 tarihinde Başbakanlığa sunulmasıyla sona ermiştir (Sürgit, 1972: 85-86).⁵

Proje, isimleri Başbakanlıkça belirlenen dokuz kişiden müteşekkil Proje Yönetim Kurulunca sevk ve idare edilmiştir. Proje kapsamında yapılan araştırmaların yönetimi, söz konusu Kurulun genel sorumluluk ve gözetimi altında bir Proje Direktörüne bırakılmıştır⁶ (Sürgit, 1968b: 4-5).

Kamuda daha rasyonel bir örgütsel yapı, daha sistematik bir planlama ve koordinasyon ile daha etkili bir mali yönetim ve personel sisteminin oluşturulmasını amaçlayan (Coşkun, 2004: 150) Proje, Türk kamu yönetimine yönelik yerli uzmanlarca gerçekleştirilen geniş kapsamlı ilk araştırmadır.

TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Genelkurmay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Milli Emniyet Teşkilatı, yerel yönetimler, üniversiteler ile iktisadi devlet teşebbüslerini inceleme alanı dışında bırakmasına karşın, Proje Türk kamu yönetimini örgüt ve işleyişiyle bir bütün olarak ele alan ilk köklü ve kapsamlı çalışmadır. Projenin kendisinden sonra gelen reform çalışmalarını yöntem ve içerik yönünden büyük ölçüde etkilemiş ve bu çalışmalara yol

⁵ Merkezi idarenin taşra teşkilatı, mahalli idareler ve kamu iktisadî teşebbüslerine yönelik araştırmalar ise müteakip dönemde 1965 yılı itibarıyla sonuçlandırılmıştır. Bu temel dört araştırmanın gerçekleştirilmesiyle idarenin bütününe kapsayıp “gelişme yönleriyle ilkelerini tespit eden çalışmalar tamamlanmış olmaktadır” (TODAİE, 1972: 20-21).

⁶ Söz konusu Proje Direktörü, 1961 tarihli İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor'u hazırlayan ekip içerisinde de bulunan ve 1980'lere değin benzer çalışmaların içinde aktif bir şekilde yer alacak olan, aynı zamanda TODAİE Organizasyon ve Metot Birimine mensup Kenan Sürgit'tir.

gösterdiği belirtilmektedir (Sürgit, 1980: 49-50; Ergun, 1991: 11; Turan, 2007: 154). Proje çerçevesinde hazırlanan ve “MEHTAP Raporu” adı verilen kapsamlı raporda ortaya konulan tespit ve öneriler, daha sonraki tüm kurumsal düzey ve kurumlararası reform çalışmaları için bir hareket noktası teşkil etmiş, yön gösterici olmuş ve onlara ışık tutmuştur (Sürgit, 1972: 172; Aslaner, 2006: 50).

1.2.2.1.Genel Tespitler

Raporda kamu yönetiminde reform hususuna, İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor’daki kadar detaylı olmasa da, “Ortak Görevler” başlığı altında, “İdareyi Geliştirme” alt bölümünde (s.114-120) yer verilmektedir. Rapora göre ülkenin hızlı ve sürekli bir şekilde kalkınmasını teminen mevcut devlet teşkilatını “modern devlet anlayışı”na uygun bir hale getirmek gerekmektedir. Bu işlev, “belirli bir sürede yapıp sona eren münferit bir gayret şeklinde” anlaşılmamalı, tam tersine bunun “sabır ve ihtimamla” yürütülmesi gereken bir görev olduğu kabul edilmeli, geliştirme çabaları bir “program”a bağlanmalıdır (MEHTAP, 1966: 115).

1.2.2.2.Reforma Dair Mevcut Yapı

Kuruluş amaçları ve görevleri bakımından “idareyi geliştirmek”le ilgili başlıca merkezî kurumlar, İdarî Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor’da olduğu gibi bu Raporda (1966: 116-118) da;

- Türkiye ve Orta Doğu. Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE)
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)
- Devlet Personel Dairesi (DPD)

olarak sıralanmaktadır. Bunlara ilaveten teşkilatlanmaları ve etkinlikleri sınırlı olsa da özel sektör ve kamuya yönelik eğitim çalışmaları yürüten Bakanlıklararası Prodüktivite Merkezi ile kurumsal organizasyon ve metot birimleri söz konusu çatıyı tamamlar şekilde zikredilmektedir.

Rapora göre “idareyi geliştirmekle görevli merkezî teşkilat” içerisinde yer alan kurumlardan olan TODAİE, faaliyette bulunduğu geçmiş 10 yıllık süreçte bazı girişimlere kaynaklık

yapmış, DPT ve Devlet Personel Dairesinin teşkilinde hizmet görmüş, genel olarak “amme idaresi” sahasında yaşanan gelişmelerde önemli bir rol oynamıştır (s.116).

Yine Raporun tespitiyle DPT, kurulduğu 1960 yılından bu yana, “idareyi geliştirme”yi planlı kalkınmanın başlıca “amillerinden biri” olarak kabul etmiş ve Merkezî Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesine de “önayak” olmuştur. DPT, 91 sayılı Kanun ile a) “Planların başarı ile uygulanabilmesi için ilgili daire ve müesseselerle mahalli idarelerin kuruluş ve işleyişlerinin ıslahı hususunda tavsiyede bulunmak” b) “Plan ve programların aksadığı sahalarda O ve M incelemelerinin öncelikle yapılmasını sağlamak”la görevlendirilmiş bulunmaktadır. DPT içinde “idari ıslahat” ile görevli ayrı bir birim teşkil edilmemiştir. Teşkilat, “lüzumlu inceleme ve araştırmaları, TODAİE gibi ilgili kurumlar vasıtasıyla yapmağa çalışmaktadır” (s.117).

Rapora göre 13.12.1960 tarihli ve 160 sayılı Kanun ile “çalışma metotlarının rasyonel bir hale getirilmesi için uygulanması gereken usul ve esasları tayin” ile görevlendirilen Devlet Personel Dairesi ise teşkilinden bu yana, “personel idaresinin ıslahı” konusunda çalışmalarda bulunmakta ve “idareyi geliştirme” hususu ile de “yakından ilgilenmektedir” (s.117).

Rapora göre kurumsal düzeyde O ve M Birimleri hâlihazırda kuruluş ve gelişme halindedir. Kendilerine belli bakımlardan idareyi geliştirme görevi verilmiş bulunan ve “tetkik kurulu”, “inceleme ve araştırma kurulu” gibi çeşitli adlar taşıyan diğer birimler de “idari ıslahat” görevleri yapacak şekilde örgütlenilmiş ve donatılmış değildir. Söz konusu birimlerin “idareyi ıslah suretiyle verimi arttırmayı, tasarruf sağlamayı ve hizmetin kalitesini yükseltmeyi hedef tutan çalışmaları ya hiç yoktur veya verimli olmaktan uzaktır” (s.117).

Raporda sonuç olarak idareyi geliştirme ile görevlendirilmiş bulunan kurumlar arasında “açık ve mantıki bir görev ayrımı” bulunmadığı, mevcut yapının bu hizmeti gereği gibi yerine getirecek şekilde teşkilatlandırılmamış olduğu tespiti yapılmaktadır (s.118).

1.2.2.3.Kurumsal Mekanizma Önerisi

Projede güdülen amaçlardan birisi de “...idareyi geliştirme görevini üzerine alacak mekanizma hakkında tavsiyelerde bulunmak” olmuştur (Sürgit, 1968b:7). Nitekim Raporda

“çok önemli bir hizmet” olarak tanımlanan idareyi geliştirme görevinin “layıkıyla” yerine getirilmesini gözetecek bir teşkilatın kurulmasının gerekli olduğu belirtilmektedir (s.118).

1.2.2.3.1. Merkezî Yapılanma

“İdareyi Geliştirme İçin Kurulacak Merkezi Teşkilat” başlığı taşıyan bölümde konuya etraflıca yer verildiği görülmektedir. Söz konusu bölümde idareyi geliştirme politikasının ve hedeflerinin tespitine yardımcı olacak, idareyi geliştirme faaliyetlerinin genel planlama ve koordinasyonunu yapacak, uygulamaları izleyerek gerekli tedbirlerin alınmasını sağlayacak ve nihayetinde bu konudaki genel sorumluluğu üstlenecek “merkezi bir birim”e ihtiyaç bulunduğu belirtilmektedir (s.118).

Rapora göre kurulması öngörülen söz konusu merkezî birimin idareyi geliştirme konusundaki sorumluluk alanı, genel idarenin yanı sıra yerel yönetimleri ve kamu iktisadi teşebbüslerini de içine almalıdır. Buna karşın “geliştirme, düzeltme ve yeniden düzenleme hizmetleri”nin aslında her idarenin kendi sorumluluğunda olduğu gözden uzak bulundurulmamalı; merkezî birim, genel koordinasyondan uzaklaşıp bütün geliştirme hizmetlerini kendisi yapar bir duruma düşmemelidir. Merkezî birimin daha çok genel koordinasyon ve planlama ile meşgul olması, birimin hacmini küçük tutmayı gerektirecek, merkezde, idareyi geliştirme için devasa bir kuruluşun meydana gelmesi böylelikle önlenmiş olacaktır (s.118).

İdari reform konusunda 1949 yılında Başbakanlık tarafından İstanbul Üniversitesinde görev yapmakta olan öğretim üyesi Fritz Neumark’a hazırlattırılan Rapor’da⁷ ve İdari Reform ve

⁷ Neumark Raporu diye bilinen söz konusu Rapor’da başarılı netice için uygulamaya dönük önerilerin ortaya konulması kadar, önerileri pratiğe aktaracak tam yetkili makamların oluşturulmasının bir zorunluluk olduğu düşüncesinden hareketle, idari reorganizasyon çalışmaları için gerekli örgütsel yapı üzerinde durulmaktadır. Bunun için “Bakanlararası Rasyonalizasyon Komisyonu” ve bakanlık bünyelerinde “Rasyonalizasyon Komiteleri”nin kurulması önerilmektedir. (s.5-7)

Geçmişte yaşanan tecrübeler ışığında, “rasyonalizasyon tedbirlerinin tatbik ve takibi” ile “münhasıran ve tercihan” görevli “ayrı bir makamın ihdasına kat’i lüzum olduğu”nu belirten Neumark, Başbakan Yardımcısının “riyaseti altında”, aralarında Maliye Bakanının da bulunduğu üç-dört bakandan “mürekkep” “Bakanlararası Rasyonalizasyon Komisyonu” kurulmasını teklif etmektedir.

Raporda Bakanlıklarda oluşturulacak Komitelerin “rasyonalizasyon işleriyle devamlı surette meşgul” olması öngörülmektedir. Komiteler Bakanlık Müsteşarının yahut müsteşar yardımcısının başkanlığında, söz konusu “dâva”yı benimsemiş ve yönetime dair “geniş bilgi ve tecrübeye sahip” bir genel müdür ile bir müfettişten oluşacaktır. Komite, bakanlık ve bağlı kuruluşlardaki “çalışma tarzını rasyonellik bakımından” inceleyip “daha verimli ve tasarruflu çalışma tarzları”nı araştırarak ve buna dair geliştirdiği teklifleri Bakanlararası Rasyonalizasyon Komisyonuna “muntazam fasılalar” ile raporlayacaktır. Söz konusu komitelerce teklif edilen “hal çareleri” öncelikle yetkili bakan tarafından incelenecek, uygun görüldüğü takdirde “derhal tatbik mevkiine konulacaktır. Uygun görülmediği takdirde gerekçeleriyle beraber Komisyon durumdan haberdar edilecek, gerekirse mesele Bakanlar Kurulunda “kati bir karara bağlanacaktır.”

Reorganizasyon Hakkında Ön Raporda da kurulması teklif edilen Komitenin bağlı olacağı Başbakan Yardımcısına yüklenen siyasi sorumluluk MEHTAP Raporunda doğrudan Başbakan'a verilmektedir. Buna göre idareyi geliştirme sorumluluğu Başbakan tarafından yerine getirilmeli, kurulması önerilen merkezî birimin yöneticisi, onun emrinde “idareyi geliştirmenin genel sorumluluğunu taşıyan yüksek memur” unvanıyla kendisine yardımcı olmalıdır. İdareyi yakından tanıyan ve idare içerisinde itibar sahibi olan tecrübeli bir yüksek bürokratin başkanlık edeceği ve yetkin uzmanlardan meydana gelecek bu küçük merkezî birimin Başbakanlığa bağlı bulunması da çalışmaları kolaylaştıracaktır⁸ (s.118).

Rapora göre DPT ile kurulması öngörülen merkezî birim arasındaki ayrım vurgulanmakta, DPT'ye yalnızca “idareyi geliştirme konusundaki isteklerinin gerçekleştirilmesi için” söz konusu birimle işbirliği içinde çalışma rolü verilmektedir (s.119).

1.2.2.3.2. Kurumsal Düzey Yapılanma

Raporda “idareyi geliştirme, düzeltme ve yeniden düzenleme” faaliyetlerinin özünde her bir kurumun kendine ait bir görev olduğu vurgulanmaktadır. Bu konu, her idari birimde üst yöneticilerin (baş merciin) esas görev ve sorumluluğundadır. Ayrıca, üst yöneticilere yardımcı olmak üzere, bütün bakanlıklarda ve gerek duyulacak başka kuruluşlarda, birer “İdari Geliştirme Komitesi” kurulmalıdır. Bu komitelere, bakanlıklarda müsteşar, diğer kurumlarda ise genel müdür başkanlık etmeli, ilgili birim amirleri ile personel birimlerinin başkanları mutlaka bu komitenin üyesi olmalıdır. Bu komiteler; “merkezi geliştirme biriminin genel gözetim ve rehberliği altında”, kurumlarının yapı ve işleyişlerinin geliştirilmesinden sorumlu olmalıdırlar (s.115).

Bu komitelerin yanı sıra merkezî geliştirme birimi tarafından uygun görülecek bakanlıklarla kurum ve kuruluşlarda “Organizasyon ve Metot” birimleri kurulmalıdır. “İdari Geliştirme Komiteleri”nin sekretaryalığı bu birimlerce yapılmalı, başkanları komitenin doğal üyelerinden olmalıdır. Örgütlenme ve çalışma yöntemlerini “ıslah” yoluyla verimliliği

⁸Raporda söz konusu bürokratin “Başbakanın emrinde” çalışmasının merkezi birimin kurumsal statüsünü güçlendireceği ima edilse de, “Başbakanlığa bağlı” olma statüsü konusunda raporu hazırlayanların zihninin çok da net olmadığı görülmektedir.

Diğer bir deyişle Raporda söz konusu birimin Başbakanlık teşkilatı içerisinde bir birim mi olacağı, yoksa söz konusu teşkilattan bağımsız ayrı bir yapılanmanın mı tercih edildiği konusunda bir açıklık bulunmamaktadır. Yalnızca bağlantının doğrudan sağlanabileceği, bir seçenek olarak sunulmaktadır. Buradan söz konusu birimin Başbakanlık içerisinde örgütleneceği sonucu çıkarılabilir. Buna karşın bağlantının Devlet Personel Dairesi Başkanlığı vasıtasıyla sağlanabileceği de eklenmektedir. Dolayısıyla idareyi geliştirme işlevinin söz konusu daire içerisindeki bir birim tarafından yerine getirilmesinin mümkün olduğu sonucuna da varılabilir.

artırmak, tasarruf sağlamak ve hizmetin kalitesini yükseltmek noktasında esas sorumluluk “O ve M” birimlerine değil, kurumların üst yöneticilerine aittir. Dolayısıyla “O ve M birimleri” “istişari hizmet” birimleri şeklinde çalışmalı, bu bakımdan faaliyetlerini icrai emirler vermek suretiyle değil, teklif ve tavsiyelerde bulunarak yürütmelidir (s.118-119).

Rapora göre kurumsal düzey idareyi geliştirme faaliyetleri ile ilgili olarak “...esas görevi “eğitim” ve “araştırma” yoluyla idarenin gelişmesine yardım etmek olan “Amme İdaresi Enstitüsü”nden ve benzeri kurumlardan faydalanılmalıdır. Ancak Enstitünün “personel ve imkânlar bakımından kendisine verilen hizmetleri yerine getirebilecek şekilde teçhiz edilmesi” gerekmektedir (s.119).

1.2.2.4.Genel Değerlendirme

MEHTAP ile kamu yönetimine yönelik reform çabalarına süreklilik ve belirli bir nitelik kazandırılmak istenmiştir. Nitekim sonraki dönemlerde gerçekleştirilen araştırma, inceleme, kalkınma planı ve yıllık programlar üzerinde Proje sonrası ortaya konulan raporun etkisi görülmüştür. Söz konusu Raporun “iyi bir çalışmanın ürünü olduğu”, “zamanının sınırlarını aşan tavsiyelerde bulunduğu”, Raporun içerdiği kimi tespit ve önerilerin günümüzde bile halen tartışma konusu yapıldığı, fakat uygulama safhasının “kısır” kaldığı ifade edilmektedir (Dinçer ve Ersoy, 1974a; 1974b; Sevinç, 2014: 746).

Türk idari reform tarihinde yapılan çalışmaların belki de en önemli eksikliklerinden birisi, önceki raporların kısa da olsa karşılaştırmalı bir analize tabi tutulup neyin başarılıp başarısızlığının ortaya konulması gerekirken bu hususun çoklukla atlanmasıdır. Böylesine kapsamlı bir projede dahi konuya ilişkin önceki dönemlerde yapılan çalışmalardan bahsedilmemiş olması önemli bir eksiklik olarak değerlendirilmektedir (Yayman, 2005: 262).

Türk kamu yönetimi yazınında ilk defa MEHTAP Raporunda karşımıza çıkan ve “idarenin teşkilatını, işlem ve usullerini geliştirmek” şeklinde tanımlanan “idareyi geliştirme” kavramı ile kapsamın özellikle dar tutulduğu Yalçındağ (1971: 25) tarafından ifade edilmektedir. Yalçındağ’a (1971:25-29) göre MEHTAP araştırmasına “yönetim sisteminin kendi içinde yapısal, fonksiyonel ve işlemler bakımından daha çabuk, sade, verimli, ekonomik ve kaliteli çalışmasını gerçekleştirmekle, idareden beklenen rolün yerine

gelmesinin sağlanmış olacağı” varsayımı yön vermiştir. Bu tür bir yaklaşımla “idari reform”un amacı dar bir çerçeveye sıkıştırılmış ve böylelikle yönetsel sistemi çevresel koşullardan, sosyo-ekonomik yapı ve siyasal düzenden soyutlanmış bir mekanizma olarak ele alma yanlısına düşülmüştür.

MEHTAP girişiminin sonuçlarını ve değişiklikler öngören tavsiyelerin gerçekleşme durumunun analiz edildiği bir araştırmada⁹ (Dinçer ve Ersoy, 1974a), MEHTAP Raporunun uygulamaya dökülmesi yönünde genel olarak ciddi bir gayret gösterilmediği belirtilmektedir. Konuyla ilgili DPT’nin yürüttüğü bir kısım araştırma ve komisyon çalışmaları bir kenara bırakıldığında yeterince “bütüncü” bir yaklaşım gösterilmemiş, Başbakanlık da tavsiyelerin hayata geçirilmesi noktasında “özel ve sürekli” bir çaba içerisine girmemiştir.

Aynı araştırma ile Raporda öngörülen yasal değişikliklerin yürürlüğe konulmadığı tespitinden hareketle kurumların sorunu üzerlerine almadıkları, bunun hükümet ve meclisin işi olduğunu belirttikleri görülmüştür. Dinçer ve Ersoy (1974b: 74-77) bu sonucu “bakanlıkların kendi kendilerini yenileme yeteneğinden yoksun olmaları”na ve reform çalışmalarını koordine edip yönetecek ve gerekli “teşvik, rehberlik ve teknik yardım” sağlayacak merkezî birimin kurulmamış olmasına bağlamaktadır. Diğer bir deyişle, “idari reform” çalışmaları, gerekli “teşvik, rehberlik ve teknik yardım”ı sağlayacak bir kurumun liderliğinden ve belirli bir stratejiden mahrum bir şekilde, konuya yatkın idarecilerin “sezgi”, “bireysel güç ve yeteneklerine” bağlı olarak sistemsiz bir şekilde yürütülmektedir. Yapıcı tenkit ve denetim süzgecinden geçirilmeyen reformların başarısı kurumların “takdirine” ve bir yerde “tesadüflere” bırakılmaktadır.

Araştırmaya göre idari reform olayı sistem yaklaşımından ziyade bireysel bir tutumla ele alınmış, kurumlar düzeyinde reformun mutfak çalışmasını yapacak “kurmay birimler” teşkil edilmemiştir. Reformun gerçekleştirilmesi noktasında Başbakanlık teşkilatı, bakanlıklardan

⁹Planlı dönemin ilk önemli reform çalışması olarak nitelendirilen MEHTAP’ın üzerinden geçen 10 yıl sonrasında gelinen noktanın ve raporun içerdiği önerilerin uygulama durumunun değerlendirildiği bu araştırma, MEHTAP ile sınırlı olmasına karşın daha sonraki çalışmaların istenen başarı düzeyine ulaşamamasının sebeplerini de açıklar mahiyettedir (Karaer, 1987b: 44). Araştırmada aşağıdaki temel sorulara cevaplar aranmıştır:

- “Türk kamu yönetimi raporda önerildiği biçimde sistemli bir yenilenme sürecine girmiş midir?”
- Üstteki soruya verilen yanıt olumlu ise “söz konusu sistemli çabalar hangi aşamada bulunmaktadır?”
- “Uygulamada ne gibi sorunlarla karşılaşmıştır?”

Görüldüğü üzere politika döngüsünün “izleme ve değerlendirme” safhası olarak nitelendirilmesi mümkün olan söz konusu çalışma, yerinde sorularla olaya yaklaşmış ve reform çalışmasının öngördüğü değişikliklerin gerçekleşme derecelerini tespite çalışmıştır.

oluşan bir çalışma grubunun lideri olarak ortaya çıkamadığından, etkin uygulama için gerekli koordinasyon temin edilememiş ve dolayısıyla oluşan boşlukların ve çelişen uygulamaların önüne geçilememiştir.

1.2.3. İdarî Reform Danışma Kurulu Raporu (1972)

12 Mart 1971 Askeri Muhtırası sonrası iş başına gelen Nihat Erim Hükümetinin¹⁰ programında “idari yapının modernleştirilmesi” ilkesinin özellikle vurgulandığı, bu çerçevede “devlet kesiminin yeniden düzenlenmesi”ne önceliklendirilen altı reform projesinden biri olarak özel bir yer verildiği görülmektedir. Programda (TBMM, 2016);

- Kalkınma çabasının sürekliliğinin “reformcu ve dinamik bir idarenin kurulmasına bağlı” olduğu,
- Bu çerçevede ülkede “devlet kesiminin yeniden düzenlenmesi”ne dair çeşitli çalışmalar yapıldığı, fakat bunlara herhangi bir yön verilmediği gibi, sahip çıkanın da görülmediği,
- Bu konuda bu sefer kararlı olunduğu ve çabuk davranılması gerektiği,
- Bu doğrultuda atılacak ilk adımın daha önce yapılmış “yeniden düzenleme çalışmalarının değerlendirilmesi ve uygulama programına bağlanması” olacağı;
- Bu çerçevede “devlet kesiminin yeniden düzenlenmesinin genel yönünü ve stratejisini saptamak üzere”, “yargı, politika, idare, askerlik ve üniversitede üstün başarılı ve tecrübeli kişilerden” müteşekkil üst düzey bir Danışma Kurulunun en kısa sürede kurulacağı

ifade edilmektedir.

Hükümet Programında dillendirilen hususu hayata geçirmek ve yakın gelecekte gerçekleştirilmesi planlanan idari reform girişimine yönelik genel ilkeler ile takip edilecek yöntemi ve reformu yürütecek örgütlenme biçimini ortaya koymak üzere 29.05.1971 tarih ve 7/2527 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile sekretaryalığını TODAİE’nin yapacağı İdarî Reform Danışma Kurulu oluşturulmuştur. Başbakanlığın “Devlet Kesiminin Yeniden

¹⁰ Sürgit’e (1972: 2,177) göre 12 Mart 1971 “Siyasal Bunalımı”nın akabinde, reform vurgusu yapan hükümetlerin işbaşına gelmesi, idari reform hususunda “özlem, tartışma ve araştırma” safhasından “uygulama” safhasına geçiş yönünde “bir ümit ışığı” olarak belirmektedir.

Düzenlenmesi İçin Kurulan Danışma Kurulunun Çalışma Esasları” başlığını taşıyan direktifiyle Kuruldan,

- “İdarenin yeniden düzenlenmesi”nin genel yön ve stratejisinin tespiti,
- Önceki reform çalışmalarının gözden geçirilip uygulama programına bağlanması,
- “Yeniden düzenleme”yi gerçekleştirecek örgütlenme biçiminin ortaya konması,
- Yeniden düzenleme alanlarının ve önceliklerin saptanması,
- İktisadi devlet teşekküllerinde ve genel kamu yönetiminde yeniden düzenlemeye matuf çalışmalar arasında ahengin sağlanması

konularını ihtiva eden raporun hazırlanarak 15.09.1971 tarihine kadar Başbakana sunması istenmiştir (Tutum, 1971: 33; TODAİE, 1972: 1).

Kurul, kendisine verilen bu görevlerden olan “önceki reform çalışmalarının gözden geçirilip uygulama programına bağlanması” hususu ile ilgili olarak yalnızca değerlendirme yapmakla yetinmiş, dile getirilen öneriler “Bakanlar Kurulunca benimsenmesiyle ilişkili görüldüğünden” değerlendirme sonuçlarının bir uygulama programına bağlanması hususu rapor kapsamı dışında bırakılmıştır (TODAİE, 1972: 2).

Raporun genel çerçevesi itibariyle tüm kamu kurum ve kuruluşlarını kapsadığı ifade edilmektedir. Buna karşın “değerlendirmeye esas teşkil edecek yeterli etüt ve araştırma”dan yoksun bulunulduğu ve bunların verilen kısa süre içerisinde gerçekleştirilmesi de mümkün görünmediği için Cumhurbaşkanlığı, Millî Savunma Bakanlığı, Millî İstihbarat Teşkilatı, kamu kurumu niteliğindeki kuruluşların bir kısmı Rapor kapsamı dışında bırakılmıştır (s.2-3).

Rapor, yöntem olarak İdarî Reform Danışma Kurulunun “genel gözetim ve denetimi” ve kendi içinden görevlendirilen bir Proje Müdürünün “bilimsel ve idarî sorumluluğu” altında, bir Genel Araştırma Grubu ile dokuz Araştırma Grubu tarafından, “İdarenin Yeniden Düzenlenmesinin Genel Yönünü ve Stratejisini Saptama Projesi” çerçevesinde yapılan çalışmalar sonunda hazırlanmıştır. Araştırma Gruplarının hazırladığı ayrı raporlar, Genel Araştırma Grubunda birleştirilip geliştirilmiş, Kurulun 14 Eylül-27 Ekim 1971 tarihlerinde yaptığı toplam 47 toplantıda görüşülüp gerekli değişiklikler yapıldıktan sonra sunuma hazır hale getirilmiştir. Raporun kaleme alınması işi aynı zamanda Genel Raportör vazifesi gören

Proje Müdürü¹¹ tarafından yerine getirilmiştir. (s.3-4) Kurul, Raporun 10 Kasım 1971 tarihinde hükümete sunulmasından sonra dağılmıştır (Sürgit, 1972: 158).

Başkanlığını eski Maliye Bakanı İsmail Rüştü Aksal'ın yaptığı ve 18.06.1971 tarihinde fiilen faaliyete geçen (Tutum, 1971: 33) Kurul, “çok geniş ve belirsiz bir kapsam” içerisinde gördüğü “idarî 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 amacını güden, kısa ve uzun vadeli, geçici ve sürekli nitelikteki düzenlemelerin tümü”

olarak tanımlamaktadır. Buna göre “idarî reform” kavramı, kamu yönetiminin büyük çaplı sorunlarının ele alınıp esaslı bir şekilde düzeltilmesi ve yönetsel yapıda yeniden düzenlemeye gidilmesinden, işleyişe yönelik ikincil sayılabilecek geliştirme faaliyetlerine uzanan çalışmaları ifade etmek üzere kullanılmaktadır (TODAİE, 1972: 7).

Raporda, reforma yönelik izlenecek temel politika, “kamu hizmeti gören kuruluşları çabuk, kaliteli ve tasarruf sağlayıcı biçimde hizmet görecektir bir düzene kavuşturmak ve böyle bir düzen içinde iş görmelerini sağlamak” olarak ifade edilmektedir (s.29).

1.2.3.1.Genel Tespitler

Raporda Türk kamu yönetiminin durumunun ve yeniden düzenlemeyi gerektiren nedenlerin özetlendiği bölümde yapılan tespitler (s.14-17) bugüne de ışık tutucu mahiyettedir:

- Türk kamu yönetimi pek çok bakımdan günün ihtiyaçlarına ve koşullarına cevap vermekten uzak bulunmaktadır.
- İdare, elindeki imkânları en iyi şekilde kullanıp, hizmetleri “süratli, etkin, ekonomik ve kaliteli” olarak gerçekleştirmekten ziyade, kurulu düzeni yerleşik biçimsel yöntemlere uygun bir surette idame ettirme temayülündedir.
- Şekli usullere uymamanın ciddi müeyyideleri söz konusuysa, iş yapmama yahut hizmeti gereği gibi yerine getirmemenin herhangi bir müeyyidesi bulunmamaktadır.

¹¹ Söz konusu Proje Müdürü ve Genel Raportör Kenan Sürgit'tir. Sürgit'in 1972 yılında yayımlanan “Türkiye’de İdari Reform” kitabı ile Rapor arasında büyük paralellikler dikkati çekmektedir.

- Karar mekanizmaları, değişen ihtiyaç ve koşullar istikametinde yeterince geliştirilmediği için hizmetlerin görülmesinde tıkanıklık ve gecikmeler yaşanmaktadır.
- Hizmetlerin yürütülüşünü her kademede izlemek suretiyle uygulamanın hedeflere ve planlara uygunluğunu gözetip düzeltici önlemlerin alınmasını sağlayacak kontrol mekanizmaları gereğince işletilememektedir.
- “İdareyi geliştirme görevi gereken ölçüde benimsenmediği ve bu görevi yerine getirecek yeterli bir örgütlenmeye gidilmediği için, aksaklık ve eksiklikler birbirine eklenerek sürüp gitmektedir.”
- Aynı amaca matuf gayretlere yönelik olarak belirli bir planlama, gözetim, yol gösterme ve koordinasyonun bulunmayışı, idarenin geliştirilmesine olumsuz etki yapmaktadır.
- Ülkede denetim büyük ölçüde tahkikata dönük işlemektedir (s.64). Yol gösterici, yapıcı ve etkin bir denetim mekanizmasının kurulamamış olması, uygulamanın planlara uygunluğunun devamlı surette izlenmesini engellemekte, Türk kamu yönetimi idareyi geliştirme açısından çok önemli olan bir araçtan böylelikle gerektiği ölçüde yararlanamamış olmaktadır.
- Hizmet sunumunda kullanılan yöntem ve prosedürlerin belirlenmesinde hizmetten yararlananların ihtiyaçları gerektiği ölçüde dikkate alınmamakta, bu durum hizmetin hızlı ve etkin bir şekilde yerine getirilmesini önemli oranda engelleyen “yoğun bir kırtasiyeciliğin doğması”na zemin hazırlamaktadır.
- “Halkın hizmetlerle ilgili kararların alınmasına ve uygulanmasına katkısının yetersiz oluşu, Türk kamu yönetimini aslında çok güçlü bir idareyi geliştirme aracından yoksun bırakmış bulunmaktadır.”
- “İdareyi geliştirmenin kamu idaresinin bütün kademelerinde, zorunlu ve sürekli bir görev olarak kabul edilmemesi ve bu çok önemli hizmetin yeterli bir örgütlenmeye kavuşturulamamış olması, gelişmelerin kurumsallaşmasını önlemiş, kişisel takdir ve çabalara bağlı kılmaştır.”

1.2.3.2. Kurumsal Mekanizma Önerisi

İdarî Reform Danışma Kurulu, “idarenin yeniden düzenlenmesi”ni bir problemin çözümlenip sonuca bağlanmasına benzetmekte ve alan yazınında Payaslıoğlu (1971: 8-13)

ve Sürgit'in (1972: 36-46) ortaya koyduğu modellere benzer beş aşamalı, “dikkatle planlanan” bir süreç öngörmektedir (TODAİE, 1972: 11-12):

- Sorunların teşhisi, reforma duyulan ihtiyacın tespiti ve çözüm için harekete geçilmesi
- Sorun alanları ile ilgili gereken araştırma ve incelemelerin yapılması, tespit ve çözüm önerilerinin geliştirilmesi
- Tespit ve tavsiyelerin karar alıcılara sunulması, incelenip uygun görülen önerilerin karara bağlanması
- Gerekli hukuki düzenlemelerin yapılması ve alınan kararların uygulamasına geçilmesi
- Uygulamanın izlenmesi ve sonuçların baştan ortaya konan amaçları karşılayıp karşılamadığının, bu doğrultuda yeni bir önlem gerekip gerekmediğinin tespiti ve değerlendirilmesi

Kurul, raporunu Başbakanlığa sunarak ilk iki aşamayı gerçekleştirmiş olmaktadır. Raporun “İdarenin Yeniden Düzenlenmesinde İzlenecek Yol ve Örgütlenme” başlıklı birinci bölümünde idari reform çalışmalarının başarıya ulaşması için yapılması gerekli iş ve işlemler ile teşkili önerilen örgütlenme yapısı ayrıntılarıyla ele alınmaktadır.

1.2.3.2.1. Genel Çerçeve ve Yöntem

Rapor'da sürece dair başlangıç ve genel çerçeve olarak izlenmesi öngörülen yöntem özetle şu şekildedir (s.29-31):

- Tüm kamu kesimini kapsama alacak bir idareyi geliştirme politikası belirleme, politika kapsamında yapılacak çalışmaları düzenleme, yürütme, değerlendirme ve öngörülen amaçları gerçekleştirme sorumluluğu önemli bir merkezî hükümet görevi olarak kabul edilmelidir.¹²
- Her bir kamu kurumunun kendi kendini düzeltip geliştirme işini temel bir görev olarak benimsemesi sağlanmalı, bu görevin “sistemli ve etkin bir biçimde ve sürekli

¹²Raporun bu bölümünde kullanılan yüklemelerin yapısı diğer bölümlerden farklılık göstermekte, “yapılacaktır”, “yürütülecektir”, “sağlanacaktır” türünden ifadeler tercih edilmektedir. Fakat raporun genelinde kullanılan üslup göz önüne alındığında bu tercihin biraz “emanet” durduğu düşüncesiyle, burada Rapordan yapılan alıntılarda diğer kısımlarla uyumlu, “öneri” dilinin kullanımına devam edilmiştir.

olarak yerine getirilmesinden” en tepeden en alt kademeye kadar tüm yöneticilerin sorumlu kılınması sağlanmalıdır.

- Merkezî ve kurumsal düzeyde yapılacak idari reform çalışmaları, belirli kısa ve uzun vadeli planlar çerçevesinde birbirine paralel olarak yürütülmelidir.
- Kurumların amaç ve görevleri itibariyle yeniden düzenlenmesi, yapılacak araştırmalar yoluyla merkezî yardım ve gözetim eşliğinde öncelikle gerçekleştirilmeli, hazırlanan tekliflerin Başbakanlıkça incelenip onaylandıktan sonra geçerlik kazanması sağlanmalıdır.
- Kurumlarda yapılacak yapısal değişiklikler karara bağlandıktan sonra her bir kurum kendi iç süreçleri ile ilgili geliştirme faaliyetlerine belirleyecekleri plan ve program çerçevesinde devam etmeli; bu faaliyetlerin etkin ve birbiriyle koordineli bir biçimde, yürütülmesi için merkezî planlama, yol gösterme ve yardım sağlanmalıdır.
- Yeni yeni araştırmalar yapmaktan ziyade, yapılmış araştırmalara dayalı tedbirlerin süratle uygulamaya geçirilmesi esas olmalıdır.
- Merkezî idarenin, merkezî ve kurumsal düzeyde yapılan çalışmaları sürekli bir biçimde izleyip değerlendirecek, amaç ve planların gerçekleşme derecelerini tespit edip gerekli düzeltici tedbirleri alabilecek bir düzene kavuşturulması sağlanmalıdır.
- Reform uygulamasının örgütsel altyapısını oluşturacak merkezî kurum ve kuruluşların teşkili veya mevcut olanların geliştirilmesi işi, görevlerini tam olarak yerine getirebilecekleri imkânlarla donatmak üzere öncelikle ele alınmalıdır.
- Kurumsal düzey idareyi geliştirme birimlerinin en kısa sürede kurulması, mevcut olanların ise görevlerini daha etkin bir şekilde yerine getirmeleri için desteklenmesi sağlanmalıdır.
- Denetim işlevi ve bu işlevi yürüten kurumlar, “etkinlik denetimi” kavramı çerçevesinde, kaynakların etkin bir şekilde kullanılmasını, aksaklıkları zamanında ortaya çıkartıp, düzeltici tedbirlerin alınmasını sağlayıcı yönde, kısacası idareyi geliştirme çalışmalarına yardımcı olmak üzere yeniden düzenlenmelidir. Kullanılan raporlama sistemi, uygulama sonuçları ile hizmet standartlarının kıyaslanmasına elverişli kılınmalı; ilgili denetim raporlarının merkezî idareyi geliştirme birimine intikali sağlanmalıdır (s.63-66).
- İdari usullere ilişkin halka dilek, öneri ve şikâyetlerini ilgililerine iletebilecekleri imkânlar hazırlanmalı, söz konusu dilek, öneri ve şikâyetler iş ve işlemlerin

iyileştirilmesine yönelik, “idareciye ışık tutan çok önemli uyarılar” olarak kabul edilmelidir (s.195).

1.2.3.2.2. Örgütsel Çatı

Rapora göre (s.25-26) Türkiye’deki idari reforma yönelik çalışmalar “dağınık ve yetersiz” olup belirli bir “merkezî rehberlik ve gözetim”den mahrumdur. Bunda “idarenin geliştirilmesi ve yeniden düzenlenmesi”nin sürekli bir hizmet olduğu gerçeğinin gözden uzak tutulması etkili olmaktadır. Yeniden düzenleme çalışmalarının aksamadan yürütülmesi bakımından konunun bir bütün olarak bir Devlet Bakanının sorumluluğuna verilmesi önemli bir adımdır. Buna karşın kendisine yardımcı olacak merkezî bir birimin teşkil edilmemiş olması, isabetli bir tedbirin etkililiğini büyük ölçüde kısıtlamaktadır.

MEHTAP raporunda teklif edilen idareyi geliştirme politikasının saptanmasına yardımcı olacak, bunun genel planlama ve koordinasyonunu yapacak ve uygulamayı izleyerek gereken düzeltici tedbirlerin alınmasını sağlayacak merkezî bir teşkilat geçen süre içerisinde kurulmamış, bunun yerine “idarede yeniden düzenleme”ye yönelik iş ve işlemleri izlemekle DPT görevlendirilmiştir. Zaten “çok çeşitli ve ağır görevlerin yükü altında bulunan” Teşkilata bir de söz konusu görevin verilmesi yerinde bir hareket olmamıştır (s.26).

Personel reformu da Türkiye’de “modern bir örgütlenmenin gerektirdiği köklü bir reform niteliği”ni henüz kazanamamıştır. Kamu personel rejimini “sürekli çözümlere kavuşturacak ve sorunları önleyici ve düzenleyici tedbirleri saptayarak uygulamaya koyacak etkin bir merkezî örgüt”ün teşkil edilmemiş olması, bu alandaki reform çalışmalarında uğranılan başarısızlığın en önemli sebebidir (s.27).

Raporda (s.32-40) “idarenin yeniden düzenlenmesi” için gerekli örgütsel çatıya yönelik aşağıdaki tespit ve öneriler getirilmektedir:

- “Reform çalışmaları parça parça ele alındığı ve çalışmaların tümünden sorumlu bir örgüt bulunmadığı için çabalar istenen sonuca ulaşamamıştır.” İdari reform konusunda görev alan değişik kurum ve kuruluşlar, amaç, görev, personel ve teşkilat yapıları itibarıyla bu işi başaracak imkânlarla sahip olamamışlardır.

- İdareyi geliştirme çabalarını bir bütün olarak ele alacak merkezî bir birime ve bu merkezî birimle işbirliği içinde çalışacak kurumsal birimlere duyulan ihtiyaç her zamankinden fazladır.
- İdari reform çalışmalarının tüm devlet kesiminde önceden tespit edilen esaslar ile genel plan ve programlara uygun olarak yürütülmesi, sonuçların bir elden izlenmesi ve değerlendirilmesi sağlanmalıdır.
- Bu yüzden merkezî bir idareyi geliştirme birimi kurulmalı ve bu birim temel olarak idareyi geliştirme politikasının ve hedeflerini saptamaktan, idareyi geliştirme çalışmalarını genel olarak planlamaktan, uygulamaları izleyerek gereken tedbirlerin alınmasını sağlamaktan ve merkezî düzeyde yapılması gereken idareyi geliştirme hizmetlerini yerine getirmekten sorumlu olmalıdır.
- İdareyi geliştirmede esas sorumluluk kurumların kendisine ait olmalı, bu sorumluluk çerçevesinde yöneticilerine danışma hizmeti vermek üzere kurumsal idareyi geliştirme birimleri teşkil edilmelidir. İdareyi geliştirme işlevinin aslında “her kuruluşun kendisine ait olduğu gözden uzak tutulmamalı; merkezî birim, bütün geliştirme hizmetlerini kendisi yapar duruma gelmemeli”dir.
- İdareyi geliştirme çalışmalarının bir bütün olarak planlı ve koordineli bir biçimde yürütülmesi için merkezî birim ile kurumsal birimler sürekli bir işbirliği içerisinde faaliyet göstermelidir.
- Söz konusu birimler arasındaki ilişki “teknik gözetim” boyutunda gerçekleşmeli, kurumsal birimler çalışmalarını düzenli olarak merkeze raporlarken, merkezî birim de Hükümete belirli periyotlarda kapsayıcı, genel raporlar takdim etmelidir.

1.2.3.2.3. Siyasal Sorumluluk ve Merkezî İdareyi Geliştirme Birimi

Rapora göre idari reforma ilişkin çalışmaların gereği gibi yürütülebilmesi için idari reformdan sorumlu merkezî birim, kurumlar arasında gereken koordinasyonu sağlamaya ve gerekli direktifleri vermeye yetkili bir yönetsel kademedede konuşlanmalıdır. Bu bakımdan söz konusu birim için “Başbakanlığa bağlı” bir kurum statüsü yerinde olacaktır (s.36-37).

İdareyi geliştirme hizmetlerinin Başbakan adına yönetimi, bir “Devlet Bakanı”nın sorumluluğuna verilmelidir. Devlet Malzeme Ofisi ve Devlet Personel Dairesi de bu bakanın altında konumlanmalı, söz konusu birim ile merkezî hükümet bütçe birimi arasında

“çok sıkı bir ilgi ve işbirliği kurulması zorunluluğu” da önemle göz önünde bulundurulmalıdır (s.37).

Tablo 3: İdarî Reform Danışma Kurulu Raporunda Merkezî İdareyi Geliştirme Biriminin Sürekli Görevleri

- | |
|---|
| <p>a) İdareyi geliştirmede amaçları ve izlenecek politikayı ve buna uygun olarak plan ve programları hazırlamak</p> <p>b) Kurumlardaki idareyi geliştirme birimlerinin, ana plana uygun olarak kendi hazırlayacakları plan ve programlara göre çalışmalarını sağlamak</p> <p>c) Merkezî düzeyde ele alınması gereken geniş kapsamlı araştırmaları yapmak veya yaptırmak</p> <p>d) Merkezî planlama, bütçe, personel, donatım birimleri gibi danışma birimleri tarafından istenilecek araştırmaları yapmak</p> <p>e) Kurumsal düzeyde yapılan çalışmalara yol göstermek ve yardımcı olmak</p> <p>f) İdareyi geliştirme birimi olmayan kuruluşlar için bu hizmeti yapmak</p> <p>g) Kurumsal düzeyde yapılan çalışmalarda işbirliği ve koordinasyonu sağlamak</p> <p>h) İdareyi geliştirme birimlerinde çalışan personelin sürekli olarak eğitilmesini, bilgi ve beceri yönlerinden geliştirilmesini sağlamak</p> <p>i) İdareyi geliştirme çalışmaları konusunda ilgilileri aydınlatmak, bu amaçla idareciler için konferans, seminer ve çeşitli toplantılar düzenlemek</p> <p>j) İdareyi geliştirme çalışmalarında kullanılan tekniklerin sürekli olarak geliştirilmesi amacı ile bu alandaki gelişmeleri izlemek, bunlardan yararlanma yollarını arayıp bulmak ve ilgililere yaymak</p> <p>k) Kurumlarda bulunan ya da yeniden alınması düşünülen elektronik hesaplama ve bilgi işleme sistemlerini de kapsamak üzere, tüm büro makinalarının seçimi ve bunların idarede en ekonomik ve verimli bir biçimde kullanılması konularında danışmanlık etmek</p> <p>l) Kurumlardaki çalışmaları izlemek, değerlendirmek, güçlükleri giderici tedbirlerin alınmasını sağlamak</p> |
|---|

Kaynak: (TODAİE, 1972: 33-34)

Merkezî birim, “bir yandan organizasyon ve metot, bütçe, personel, donanım konusunda uzmanlaşmış alt birimlere, öte yandan genel idare, mahallî idareler ve kamu iktisadî teşebbüsleri için ihtisas birimlerine sahip olmalı ve yeterli bir sekreteryaya tarafından desteklenmelidir” (s.37).

- TODAİE bünyesinde bulunan “Organizasyon ve Metot Birimi”,
- Devlet Planlama Teşkilatından “Yeniden Düzenleme Şubesi”,
- Maliye Bakanlığında “Kamu Yönetimi Birimi”,
- Devlet Malzeme Ofisinden “Form ve Büro Mekanizasyonu İşleri Grubu”nda

çalışan personelden uygun görülenler söz konusu merkezî birimin “nüvesini teşkil etmeli”, birime “organizasyon-metot, bütçe, personel ve modern yönetim teknikleri konularında uzman yeter sayı ve nitelikte araştırmacılar” tahsis edilmelidir (s.36).

Kurumlararası ilişkilere ve görev bölüşümüne dair değişiklikler kural olarak merkezî idareyi geliştirme biriminin incelemesine ve Başbakanlık onayına tabi olmalıdır. Kurumların iç teşkilatlanmasında yapılacak değişiklikler ise kurumsal idareyi geliştirme birimlerince yapılacak araştırmalara dayanmalı, bunun akabinde değişiklik önerileri gerekli koordinasyon ve onay için merkezî birime intikal ettirilmelidir (s.52).

Rapor’da merkezî birime esas olarak “genel gözetim” görevi verilmiş olmasına karşın bazı mikro işlevlerle de yükümlü kılınmaya çalışıldığı dikkat çekmektedir. Buna göre söz gelimi kurumlarca ayrı ayrı yerine getirilmesine imkân olmayan veya bunda fayda bulunmayan ortak nitelikteki birtakım hizmetler ile bünyesinde konuya ilişkin birim mevcut olmayan küçük ölçekli kurumlara ait idareyi geliştirme hizmetlerinin merkezî birimce yerine getirilmesi önerilmektedir (s.33).

1.2.3.2.4. Kurumsal İdareyi Geliştirme Birimleri

İdareyi geliştirme haddizatında her bir kurumun kendisine ait bir işlev olduğundan yöneticiler, kurumlarının örgüt ve işleyişini düzenleme görev ve sorumluluklarını yerine getirmek durumundadırlar. Bu bakımdan Raporda merkezî idareyi geliştirme biriminin tespit edeceği esaslar çerçevesinde bütün bakanlıklarla müstakil genel müdürlüklerde ve “hizmetin gerekli kıldığı” diğer kurum ve kuruluşlarda idareyi geliştirme çalışmalarını yürütmek üzere kurumsal birimlerin teşkil edilmesi önerilmektedir (s.38).

Söz konusu birimler, mevcut Organizasyon ve Metot Birimlerinin bütçe, personel, planlama ve benzeri sahalardaki uzmanlarla takviye edilmesi suretiyle oluşturulmalı, bu birimlerin merkezî düzeydeki bütçe, planlama, personel ve donatım¹³ birimleriyle sıkı bir işbirliği içinde çalışması sağlanmalıdır. Bu birimler bakanlıklarda Bakanlık makamına, müstakil genel müdürlüklerde ise Genel Müdür yahut bütçe, planlama ve personel birimlerinin bağlı olduğu Genel Müdür Yardımcısına bağlı çalışmalıdır (s.38).

¹³ Devlet Malzeme Ofisi kastedilmektedir. (AC)

Tablo 4: İdarî Reform Danışma Kurulu Raporunda Kurumsal İdareyi Geliştirme Birimlerinin Görevleri

- Kuruluşların merkez ve taşra örgütlerini, her türlü işlem ve yöntemlerini içine alan genel araştırmalar yapmak
- Hizmetlerin yürütülüşü sırasında karşılaşılan örgüt, işlem ve yöntemlerle ilgili sorunları incelemek
- Yeni kurulacak örgütler, yeniden düzenlenecek işlem ve yöntemlerle ilgili araştırmaları yapmak
- Kurumlararası araştırmalara katılmak
- Büro makinesi ihtiyacı, kullanılış yeri, seçilmesi ve kullanılması ile ilgili araştırmaları yapmak
- Ortak nitelikteki sorunları merkezî birimce ele alınmak üzere bu birime bildirmek
- Bütçe, personel, donatım birimlerince istenilecek etüt ve incelemeleri yapmak

Kaynak: (TODAİE, 1972: 38-39)

Kurumlarda personelin idarenin geliştirilmesine yönelik teklifler geliştirmesi teşvik edilmeli ve bu tekliflerin ortaya konması, incelenip değerlendirilmesine dair bir sistem kurulmalıdır. Bununla ilgili olarak kurumsal idareyi geliştirme birimlerine sistemin kurulması ve işletilmesi ile ilgili sorunluluk yüklenmektedir (s.39).

Söz konusu birimlere raporda “büro makinası ihtiyacı, kullanılış yeri seçilmesi ve kullanılması ile ilgili araştırmalar yapmak” ve benzeri mikro görevler yüklendiği görülmektedir.¹⁴ Çalışmalarını kısa ve uzun vadeli plan ve programlar çerçevesinde düzenleyip yürütmeleri önerilen söz konusu birimlerin görevlerinin “araştırma ve inceleme” faaliyetleri ile sınırlandırılmış olması da dikkat çekmektedir (s.39-40).

1.2.3.2.5. İdarî Reformla İlgili Öteki Merkezî Kuruluş ve Birimler

Rapor’da;

- TODAİE,
- Devlet Personel Dairesi,
- Maliye Bakanlığı (Merkezî Bütçe Birimi),
- Devlet Malzeme Ofisi (Merkezî donatım Birimi) ve
- Üniversiteler

¹⁴ Dönemin çalışma koşulları göz önüne alındığında bir nebze anlaşılabilir olan bu kabil görevlerin bu tür örgütlenmelerin etkinlik derecesini azaltabileceği de düşünülmüş olsa gerektir.

“idarî reform”a ilişkin faaliyet gösteren mevcut kurumlar olarak belirtilmekte, söz konusu kurumların birbiriyle yakın ilişki ve sürekli işbirliği içerisinde faaliyet göstermelerinin önemi vurgulanmaktadır (s.40-43). Devlet Malzeme Ofisi bile zikredilirken, idarî reformla ilgili kurumlar arasında DPT’nin adının anılmaması dikkat çekmektedir.¹⁵

Bunlardan TODAİE kuruluşundan itibaren idareyi geliştirme amacına yönelik girişimlerin birçoğuna kaynak edip bunlarda “önemli bir rol” oynamıştır. Kamu yönetiminin eğitim, öğretim, araştırma ve yayın yoluyla geliştirilmesi amacı ile kurulmuş olan ve faaliyetlerini bu amaç doğrultusunda sürdürmeye gayret eden Enstitü, söz konusu amaçların gerçekleştirilmesine yönelik görevlerini daha iyi yerine getirebilmesi için yeniden düzenlenmeli ve desteklenmelidir (s.40-42).

Devlet Personel Dairesi ise merkezî personel birimi olmanın gerektirdiği görevleri etkinlikle yerine getirecek şekilde teşkilatlandırılmamış ve gereken ölçüde desteklenmemiştir. Kararları istişarî nitelikte olup, Bakanlar Kurulunun onayına bağlıdır. Yürütmeye dair hiçbir yetkisi bulunmamaktadır. Kurumsal personel birimleri de gayet basit, idari üniteler halinde çalışmakta, merkezî personel birimi ile aralarında herhangi bir bağlantı bulunmamaktadır. Uygulamada merkezî personel birimi olarak Dairenin yerine getirmesi gereken görevlerin Maliye Bakanlığınca üstlenildiği ve böylelikle önemli karışıklıklara sebep olunduğu görülmektedir. Daire;

- “Personel reformu”nun gerçekleştirilmesinden sorumlu kılınmalı,
- Bu çerçevede personel yönetiminin gerektirdiği tüm yetkilerin üzerinde toplandığı bir kurum olarak yeniden düzenlemeye tabi tutulmalı;
- Ayrıca kurumsal personel birimleriyle arasında “teknik düzeyde fonksiyonel bir ilişki” kurulmalı;
- Merkezî planlama, bütçe, idareyi geliştirme ve donatım birimleri ile sıkı bir işbirliği içerisinde çalışması temin edilmelidir (s.42,172-173).

¹⁵ Merkezî planlama ve istatistik birimleri ile yukarıda sayılan kurumların yakın işbirliğinin önemine ancak bir yerde, “İdarenin Yeniden Düzenlenmesinde Uyulacak İlkeler” başlıklı ikinci bölüm içerisinde “Başbakanlığa bağlı kuruluşlar” başlığı altında değinilmekte, yalnızca genel bir şekilde bu işbirliğinin gereksindiği örgütsel tedbirlerin alınması önerilmektedir (s.49).

Yine aynı bölümün içinde “Ortak Görevler” arasında sayılan “Planlama” mevzuunda söz konusu Teşkilatın mevcut durumu kısaca analiz edilmekte, kalkınma planı ve diğer üst politika belgelerinin hazırlanıp uygulanmasındaki etkinliğini artırıcı yönde yeniden düzenlenmesi önerilmektedir (s.56-60).

Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü de “çağdaş anlamıyla bir merkezî bütçe birimi” olmaktan ziyade, bir “uygulama dairesi” konumunda faaliyet göstermektedir. Bu bakımdan merkezî bütçe biriminin örgüt ve işleyişine yönelik de en kısa zamanda bir araştırma yapıp daha iyi bir düzenek için tespit ve öneriler ortaya konmalıdır (s.43, 179).

Donatım hizmetlerini geliştirmek üzere merkezî bir donatım birimi teşkil edilmeli, mevcut Devlet Malzeme Ofisinin konuya ilişkin görevleri bu yeni birime aktarılmalıdır. Raporla göre ayrıca bilimsel kuruluşlarca yürütülen, idarenin geliştirilmesi kapsamında değerlendirilebilecek çalışmaların merkezî idareyi geliştirme birimi ile işbirliği içerisinde gerçekleşmesini sağlayıcı önlemler alınıp uygulanmalıdır (s.43).

TODAİE ve Devlet Personel Dairesi ile yeni kurulacak merkezî idareyi geliştirme ve merkezî donatım birimleri arasında kurulması gerekli sıkı işbirliği ve koordinasyonun, söz konusu kurumların Başbakanlığa bağlı kurumlar halinde örgütlenmesi ve aynı Devlet Bakanının idaresi altında toplanması ile sağlanması öngörülmektedir (s.49).

1.2.3.3.Genel Değerlendirme

Kurul’un, hazırladığı raporla genel olarak MEHTAP Raporunda ileri sürülen hususlardan farklı bir şey söylemediği, kendisine verilen “kamu kesiminin yeniden düzenlenmesinin genel yönü ve stratejisinin saptanması görevi” çerçevesinde yalnızca kamu örgütlerinin yapı ve işleyişlerinin yeniden düzenlemesi çabalarında izlenmesi gereken genel ilkeler önermekle yetindiği ifade edilmektedir (Ergun, 1991: 12).

Mihçioğlu’na (2012: 419) göre de İdarî Reform Danışma Kurulu’nun bir “strateji belgesi”ne dönüştürülmesi gereken raporu, MEHTAP Raporunda da yer alan önerileri “dağınık ve düzensiz” bir şekilde yineleyen hacimli bir kitap olarak kalmış ve üzerinde herhangi bir ciddi işlemde bulunulmamıştır.

Bu eleştiriye karşın Raporun dönemin hükümeti tarafından tüm kurum ve kuruluşlara gönderilerek rapor hakkında görüşlerinin istendiği ve yer yer rapordan esinlenmek suretiyle uygulamaya geçildiğinin görüldüğü belirtilmektedir (Sürgit, 1972: 158). Ayrıca Raporda yer alan öneriler arasından uygun görülenlerinin Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’na ve yıllık programlara yansıtıldığı, bu önerilere dayalı olarak bazı ana konularda tasarılar

hazırlanıldığı, fakat bunların yasalaşmadıkları ifade edilmektedir (Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 299).

İdarî Reform Danışma Kurulu Raporu kamu yönetimi reformuna dair gelmiş geçmiş çalışmalar arasında en kapsamlı, detaylı ve somut tespit ve çözüm yolları içermesiyle öne çıkmaktadır. Bu noktada “Genel Raportör’ün son on yıllık dönemde benzer konuları yoğun bir şekilde çalışıp olgunlaştırması ve kendi olgunlaşmış kişisel görüşlerini neredeyse birebir Rapora yansıtmış olması” önemli bir faktör olarak değerlendirilebilir.

Bu Raporu müteakip 12 Eylül 1980’e kadar olan dönemde reforma yönelik çalışmaların kalkınma plan ve programlarına çoğu defa gerçekleştirilemeyen tedbir kalemlerinin konması işleminden ve kurumsal düzeyde gerçekleştirilen sınırlı kimi çabalardan ibaret kaldığı ifade edilmektedir (Sürgit, 1980: 51).

1.2.4. Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu (1991)

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA), yönetim biliminin ülkedeki geçmiş 50 yıllık gelişimi içerisinde, kamu yönetimi mekanizmasının etkili, tasarruf sağlayıcı, verimli ve nitelikli hizmet görmesi amacına yönelik olarak yapılan yeniden düzenleme konulu araştırma faaliyetlerinin “en son ve kapsamlı örneği” kabul edilmektedir (Ergun, 1991: 12; Nohutçu, 2005: 34). Proje;

- 1983 seçimleriyle iş başına gelen Özal Hükümetinin giriştiği yeniden yapılandırma faaliyetlerinin sistemin işleyişine etkisini değerlendirmek;
- “Kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere bugüne kadar yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak, yapılan bu çalışmaların ve uygulamaların eksik yönlerini, aksaklıklarını, darboğazlarını ve sorunlarını belirlemek ve bunlarla ilgili alınması gereken önlemleri açıklığa kavuşturmak”;
- Avrupa Topluluğuna üyelik sürecinin gereksindiği idari uyuma yönelik değerlendirmede bulunmak üzere

DPT’nin talebiyle TODAİE tarafından 1988 yılında başlatılmış ve 1990 yılı sonunda tamamlanmıştır (KAYA, 1991: 3; Ergun, 1991: 12-13; DPT, 2000: 8). Kamu iktisadi teşebbüsleri ile Türk Silahlı Kuvvetlerini kapsam dışında bırakan KAYA Projesinin amacı;

Kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görecektir bir düzene kavuşturmak ve böyle bir düzen içinde iş görmelerini sağlamak için; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerinin bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, iletişim ve halkla ilişkiler sisteminde var olan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri önermek

olarak belirlenmiştir (KAYA, 1991: 3). Proje, başkanlığını TODAİE Genel Müdürünün yaptığı sekiz kişilik Proje Yönetim Kurulu tarafından yürütülmüştür.

1.2.4.1.Genel Tespitler

Proje sonunda hazırlanan Rapora (KAYA 1991: 1) göre;

Kamu yönetim sisteminin toplumun gereksinimlerini karşılamada etkin bir araç durumuna dönüştürülebilmesinin başlıca koşullarından birisi, sistemin, gelişen ve değişen koşullara ayak uydurmasını sağlayıcı yönde sürekli yenilenmesidir.

Yönetimde reorganizasyon, yeniden düzenleme, yeniden yapılanma ve idari reform gibi değişik, ancak birbirine çok yakın kavramlarla anlamlandırılan sürekli yenilenme yaklaşımı, öz olarak, daha hızlı, daha etkili ve daha verimli bir kamu yönetimi sisteminin kurulabilmesini amaçlamaktadır. Gerçekten de kamu yönetimini yeniden düzenleme gereksiniminin gerisinde yatan temel neden; var olan sistemin işleyişinde beliren sorunları saptayarak; sistemi, öngörülen amaçları daha etkin ve ussal yollarla gerçekleştirebilecek bir niteliğe kavuşturmak düşüncesine dayanmaktadır.

Raporda yukarıda bahsi geçen kavramlardan herhangi birisi başlık olarak kullanılmamış, rapor içerisinde yaygın olarak dillendirilen “yönetimin iyileştirilmesi” ana teması “Bürokratik Yöntem ve İşlemler” başlığı altında (s.211-215) işlenmiştir. Bu başlık altında serdedilen tespitte (s.212-213) göre yönetimin geliştirilmesine yönelik çalışmalar genel bir değişim sürecinin bir parçası olarak ele alınmalı ve gelişmeyi devamlı hale getirecek nitelikte idame ettirilmelidir. Buna karşın uygulamada yönetimin iyileştirilmesi ve bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi hadisesi, daha çok kurum üst yönetiminin genel sorumluluk alanına girmekte, fakat üst düzey yöneticiler bu tip konulara gereken duyarlılığı genellikle göstermemektedirler. Bunun en önemli nedenlerinden birisi, uygulamaların değerlendirilmesine “gereken titizliğin gösterilmemesi ve yönetimde düzenli bir geribesleme (feedback) sisteminin kurulamamış olmasıdır.”

1.2.4.2.Kurumsal Mekanizma Önerisi

Rapora (s.212) göre kamu kurum ve kuruluşlarına ait işlem ve yöntemlerin “sürekli olarak geliştirilip iyileştirilmesi, örgütsel işleyişteki etkililiğin bir gereğidir.” Buna karşın; Türkiye’de kimi kurumlarda bu amaçla teşkil edilmiş “Organizasyon ve Metot birimleri”, faydalı hizmetlerde bulunmuşlarsa da zamanla varoluş fonksiyonlarını kaybetmişlerdir. Oysa kurumların, örgütsel yapılarını ve kullandıkları yöntemleri geliştirip iyileştirme ile alakalı problemleri, “her geçen gün önemini artırarak” devam etmektedir.

Raporda (s.34) yaklaşık 30 yıllık planlama tecrübesine karşın uygulamada istenen ölçüde başarı sağlanamadığı tespiti yapılmakta, DPT’nin “yeniden düzenlenmesi” gerektiğine vurgu yapılmaktadır. Buna göre DPT’nin temel işlevleri;

- Kalkınmada izlenecek iktisadi ve sosyal politikaların tespitinde hükümete yardımcı olmak,
- Kalkınma plan ve program taslaklarını hazırlamak,
- Bunların uygulanmasını izleyip sorumlu kurum ve kuruluşlar arasında gereken koordinasyonu sağlamak ve
- Hükümetçe yapılacak makro ölçekli tercihlerde ulusal ve bölgesel öncelikleri saptamak ile sınırlı olmalıdır.

Yine Raporda ayrıca katılımcı karar verme ve yönetim anlayışı ile etkili bir koordinasyon ve işbirliği düzenine duyulan ihtiyaca temas edilmektedir. Bu doğrultuda merkezî ve kurumsal düzeyde katı bir yapılanmadan kaçınılması ve ihtiyaç duyulan yapısal düzenlemelere mümkün mertebe daimi teşkilatlar ihdas etmeksizin başvurulması gerektiği ifade edilmektedir (KAYA, 1991: 37-39; Ergun, 1991: 18-19).

Denetleme işlevinin yürürlükteki planlar ile bunların gerçekleşme durumlarını kıyaslayıp aksaklıkları ortaya çıkaracak ve bunların düzeltilmesini sağlayacak şekilde yeniden düşünülməsi gerektiğini belirten Rapor, ayrıca Devlet Denetleme Kurulunun da “ombudsman” işlevi görmek üzere yeniden yapılandırılmasını önermektedir (KAYA, 1991: 43; Ergun, 1991: 18-19).

Rapor (s.23), İdareyi Geliştirme Başkanlığının “sistem içinde kendisinden beklenen etkililiği sağlayamadığı” tespitini yapmakta ve bu başkanlığın kaldırılmasını, buna karşın

idareyi geliştirme konularına yönelik olarak ilgili kurumlarla TODAİE arasında daha sıkı bir işbirliği sağlanmasını önermektedir.

Türk idari reform tarihinde öteden beri tekrarlanmakta olan tespit ve uyarıya burada da rastlanmaktadır. Buna göre yönetimin geliştirilmesine dair sorumluluk haddizatında her bir kamu kurumunun kendisine aittir. “Yönetimin geliştirilmesi, yöntem ve işlemlerin düzenlenip basitleştirilmesi konularında merkezî düzeyde alınabilecek birtakım önlemler olmakla birlikte, asıl görevin uygulamadan sorumlu kurumlarda olduğu gözden uzak tutulmamalıdır” (s.214).

Raporda (s.214) idareyi geliştirme ile yöntem ve işlemleri düzenleme çalışmalarının sürekli olarak yapılması gereken görevler olduğu hatırlatıldıktan sonra kamu kurum ve kuruluşlarında bu görevleri yapmak üzere kurumsal düzeyde “yönetimi geliştirme birimleri” teşkil edilmesi önerilmektedir. Kurulacak bu alt birimlerin kurum içindeki yerleri, Araştırma, Planlama ve Koordinasyon (APK) olmalı, yönetimi geliştirme biriminin kurulmasına gerek bulunmayan kuruluşlarda ise, aynı görevler yine APK birimlerince gerçekleştirilmelidir. Bunun için anılan birimler, kuruluş amaçlarını daha etkin bir şekilde gerçekleştirmek üzere uzman personel istihdamı vasıtasıyla güçlendirilmelidir.

1.2.4.3.Genel Değerlendirme

KAYA Projesi içerik olarak 1960 sonrası reform çalışmalarının devamı şeklinde nitelendirilmektedir. Raporda 1970’lerden itibaren gündeme gelen ve 1980’lerle birlikte zirve noktasına ulaşan yeni sağ, küreselleşme, yeni kamu yönetimi, özelleştirme ve benzeri yeni politika ve tartışmalardan bahsedilmeyip bir yerde görmezden gelindiği görülmektedir. Buna göre Türkiye’de 1980 sonrası dönemde seçim bildirgelerine, parti ve hükümet programlarına giren “devletin rolünün yeniden tanımlanması”, “kamu kesiminin daraltılması” ve hizmet etkililiğinin artırılması gibi yeni yaklaşımlara Raporun yalnızca başlangıcında söylemsel olarak değinilmiş ve bunlar Raporun içerisinde işlenip detaylandırılmamıştır. Raporda devletin değişen işlevlerine değinilmemiş, toplumsal ve siyasal değişim dinamikleri irdelenmemiş ve “siyaset düzlemine ait” olduğu varsayılan sorun alanlarına yönelik bir “körleşme tavrı” sergilenmiştir. Önceki projeler için “eksiklik” olarak addedilebilecek bu mesele KAYA için “vahim” bir durumdur. “Hızlı, etkili ve verimli” çalışan bir devlet aygıtı hedefi ile bir yerde “siyasal-yönetsel düzlem” ayrımına

gidip kendini siyasi iradenin yerine koymama “titizliğı”nin gösterilmesi kaçınılmaz olarak Raporu “tarih dışı”na itmektedir. (Güler, 2016: 78-79; Yayman, 2005: 271).

Proje Yönetim Kurulu Başkanının ifadesiyle Projenin sahibi olan DPT, raporu hükümete sunma noktasında bir hayli çekimser bir tutum takınmış, tabiri caizse raporuna sahip çıkmamıştır (Ergun, 1993; Aktaran: Yayman, 2005: 272). Yeni gelişme, kavram ve yaklaşımların Rapora yansımamasının ve DPT’nin çalışma içeriğinde umduğunu belki de bulamamış olmasının bu tutumun sergilenmesinde başlıca sebep olduğunu düşünmek mümkün gözükmemektedir.

1.3. KALKINMA PLANLARINDA KAMU YÖNETİMİ REFORMUNA YÖNELİK YAPI VE MEKANİZMA SORUNLARI

Türkiye’de ilk kalkınma planının yürürlüğe girdiği 1963’ten itibaren tüm planlarda farklı başlıklarda da olsa kamu yönetimi reformu konusuna “özel bir önem” verildiği, reform mevzuunun değişik kavram ve başlıklar altında hem planlarda hem de yıllık programlarda kendine sürekli yer bulduğu görülmektedir (DPT, 2000: 8)¹⁶. Bu bölümde, yürürlüğe konulan kalkınma planlarında kamu yönetimi reformunun yapı ve mekanizmasına yönelik olarak ne tür tespitlerde bulunulduğu, bu tespitlerden yola çıkılarak somut hangi politika ve uygulamaların öngörüldüğü ortaya konmaya çalışılmıştır.

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

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 16.10.1962 tarih ve 77 sayılı “Uzun Vadeli Planın Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkındaki Kanun” uyarınca TBMM ve Cumhuriyet Senatosu tarafından görüşülüp 21.11.1962 tarihinde kabul edilmiştir. Plan, “idari reform”u bir bütün olarak ele alan ve “gereğini, niteliğini, amaçlarını, ilkelerini ve nasıl gerçekleştirileceğini” kapsamlı bir şekilde ortaya koyan ilk temel belge olarak kabul edilmektedir (TODAİE, 1972: 20).

Kamu yönetimi reformuna ilişkin çalışmaların “İdarede Yeniden Düzenleme” ana başlığı altında işlendiği Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında, kalkınma sürecinde bürokrasinin anahtar bir role sahip olduğuna sıkça vurgu yapıldığı görülmektedir. Buna göre;

¹⁶ İlk altı kalkınma planında kamu yönetimi ile ilgili hususların nasıl ele alındığına dair bir derleme çalışması için bakınız. Acar, 1991.

Plân hedeflerinin gerçekleştirilmesinde başarı sağlamak için, plânların uygulanmasında en önemli araç olan Devlet idaresinin, kendisinden beklenenleri yapacak bir duruma getirilmesi şarttır. Bunu yerine getirmek üzere idarede yeniden düzenleme yapılacaktır (s.79).

Planın tespitine göre devletin üstlendiği görevlerin nitelik ve içeriğinde zamanla önemli değişiklikler yaşanmakta ve kamu hizmetlerine yenileri eklenmektedir. Bu kapsamda idarenin “zamanla beliren ihtiyaçlara göre ayarlanması, hizmetlerin bir karışıklığa ve dağınıklığa meydan vermeden değişen şartlara uygun olarak düzenlenmesi ve koordine edilmesi, kısaca idareye devamlı surette çeki düzen verilmesi” gerekmektedir (s.79-80).

Planda (s.79) “yeniden düzenleme”nin aşağıdaki ilkeler çerçevesinde yürütüleceği ve bu ilkelerin “birbirlerine uygun bir bütün halinde devamlı” bir şekilde uygulanmasının temininin “teşkilâtlanmanın en önemli meselesi” olduğu ifade edilmektedir:

- Kurumlarda araç ve hedeflerin, yetki ve sorumluluk hatlarının açık olarak tespit edilmesini, hedeflere uygun teşkilât kurulmasını ve çalışmaların plânlı ve koordineli bir şekilde yapılmasını sağlamak,
- Görevleri, iç birimleri, kurumlararası ilişki ve yöntemleri belirli esaslara bağlamak,
- İş vermek, yetiştirmek ve verimi değerlendirmek konularını iyi bir şekilde kavrayan bir personel politikası tespit etmek,
- Bütçe ve mali kontrol yöntemlerini düzeltmek; muhasebe ve maliyet hesaplarını ihtiyaçları karşılayacak hale getirmek,
- Kumanda hatlarının açık bir şekilde kurulmasını, yetki ve sorumlulukların buna göre dağıtılmasını sağlamak,
- İş bölümü ve işbirliğini sağlamak, tekrarı ve boşa çalışmayı önlemek, devredilen yetki ve görevlerin bağlantılarını sıkı bir şekilde kurmak,
- Verilen işlerin verimli ve programa uygun olarak görülmesini sağlayacak, görevlerin yerine getirilmemesini veya eksik olarak ifasını önleyecek bir denetleme sistemi kurmak,
- Birimler¹⁷den, yapılan işler hakkında periyodik raporlar alıp işlerin kuruluş şemasına ve amaçlarına uygun olarak yürütülüp yürütülmediğinin kontrolünü sağlamak.

¹⁷“Birim” kelimesi ilk bakışta kurum içi bir örgütsel yapıyı çağırırsa da Plan içindeki cümlelerin gelişinden genel olarak “kamu kurum ve kuruluşları”nın kastedildiği anlaşılmaktadır.

Plana göre idareyi, “kalkınmakta olan ekonominin ihtiyaçlarını rasyonel bir şekilde ve süratle karşılayabilecek bir duruma getirmek” gerekmektedir. Bu bakımdan “idareyi bugünün ihtiyaçlarına uygun bir hale getirmek için yapılacak idari reform belirli bir zamanda bitecek tek bir faaliyet olarak” düşünülmemelidir. Bu çerçevede Planda başlangıçta “idarenin bütününe kavrayan ve gelişme yönleriyle ilkelerini tespit eden” bir “yeniden düzenleme” hareketine girişilmesi, ardından yönetsel yapıya yönelik “devamlı ve sistemli bir izleme” düzeneğinin kurulması öngörülmektedir (s.80).

Devam etmekte olan Merkezî Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesine de dolaylı atıfta bulunan Planda, sürdürülmekte olan araştırmalar “süratle” sonuçlandırıldıktan sonra, idarenin bütününe kapsayan reformu gerçekleştirecek ve takip edecek kuruluşun tespit edileceği, müteakiben kamu yönetiminde “tedrici ve devamlı” bir reform uygulamasına geçileceği belirtilmektedir (s.80).

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

Planda planlı kalkınmanın başarıya ulaşmasının kurum ve kuruluşların kendilerinden beklenen işleri tam olarak yerine getirmelerine bağlı olduğu yinelenmekte, bu bağlamda idarenin bütününde “uzun süreli ve köklü yeniden düzenleme tertip ve tedbirlerine başvurulması”nın zorunlu olduğu ifade edilmektedir (s.623).

İlk Planda tespit edilen temel ilkelerden ayrı, yeni ve daha anlamlı bir yaklaşım getirmeyen (Karaer, 1991: 56) Planda kurumlar düzeyinde “Organizasyon ve Metot”¹⁸ birimlerinin kurulmasının “sağlanacağı” vurgulanırken (s.157); yeniden düzenleme çalışmalarının kurum ve kuruluşlarca, Birinci Plan döneminde yapılan temel araştırmalarda ortaya konulan ilke ve öneriler perspektifinde gerçekleştirileceği belirtilmektedir. Plana göre “yeniden düzenleme” çalışmaları, “plan tatbikiyle birlikte”, yıllık programlar eşliğinde yürütülecek, böylelikle değişen şartlara göre ayarlamalar mümkün olabilecektir (s.624-625).

¹⁸“Organizasyon ve Metot” işlevi Türkiye’de ilk olarak 1950’li yıllarda TODAİE aracılığıyla gündeme gelmiş ve uzunca bir süre popülaritesini muhafaza etmiştir. Bu kavram “gerek özel sektörde, gerek kamu sektöründe, teşkilat, işlem, usul ve metotları ıslah suretiyle, verimi arttırmak, tasarruf sağlamak veya hizmetin kalitesini yükseltmek hususunda idarecilere istişari yardımda bulunan ve vakitlerini sadece bu alanda kullanan uzmanlık gruplarının faaliyetlerini ifade için” kullanılmaktadır (MEHTAP, 1966: 116). Kavramın ülkedeki serencamı ve Türk kamu yönetim sistemindeki izdüşümü, reforma dair kurum içi yapılanma ihtiyacına ışık tutucu mahiyettedir. TODAİE Merkezi O ve M Birimi mensubu Fikret Ar (1988), yazdığı makaleyle kavramın içeriği ve ülkemiz uygulamasının ayrıntılı bir analizi için tarihe not düşmüştür.

Planda yeniden düzenleme çalışmalarını yürütecek mekanizma da kabaca ortaya konulmaktadır. Buna göre üniversite temsilcileri ile kamu yönetimi ve organizasyon sahalarında tecrübe sahibi yöneticilerden oluşan istişari nitelikte bir “Danışma Kurulu” teşkil edilecek, yeniden düzenlemenin “sevk ve idaresi” için bir Devlet Bakanı görevlendirilecek, çalışmalar söz konusu Kurul’dan yardım alan siyasi sorumlu kişinin “nezaret ve koordinatörlüğünde” yürütülecektir (s.625).

Sözü edilen Danışma Kurulu’nun teşkili gerçekleşmemiş, 1967 yılından itibaren siyasi sorumlu olarak bir bakanın görevlendirilmesiyle yetinilmiştir. Sürgit’e (1972: 110-112) göre bu gelişme, uygulamada “bir formalitenin yerine getirilmesi”nden ibaret kalmış, hükümetin izleyeceği politika ve ilkelerin tespitine yardımcı olma, reforma yönelik gerçekleştirilen işleri izleyip gereken tedbirleri sağlama, merkezî idareyi geliştirme işlevini ifa etme hususunda etkili bir sonuç doğurmamıştır.

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

Meseleye “Kamu Kesimi Reformu” başlığı adı altında yer veren Plana göre kamu yönetiminin etkinliği ve verimliliği ile planlamanın başarısı arasında dolaysız bir ilişki bulunmaktadır. Diğer bir deyişle planlarda öngörülen hedeflerin ve kaynak tahsislerinin gerçekleştirilip gereken izlemenin yapılabilmesi, kamu yönetiminin etkin ve verimli işlemesine bağlıdır. Bu nedenle de planlı dönemde “kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi” hususu iş başına geçen hükümetlerin başlıca kaygısı olagelmıştır (s.915). Türk kamu yönetimi sosyo-ekonomik gelişmelere karşı kendini yenileme esnekliğinden mahrum bulunmaktadır. Mevcut sistem, gerekli nitelik, hız ve verimlilikte işlemeyen ve kendini yenileyip çevreye uyarlayamayan, öngörüldüğünün aksine kalkınmanın etkin bir aracı olmak yerine kalkınmaya destek olma yetisinden uzak bir şekilde giderek büyüyen, pahalılaştıran ve çözümü güçleşen katı yapıyı bir soruna dönüşmektedir (s.117,978).

Planda tüm kamu kesimini yapısı, işleyişi, donatımı ve personeli ile bir bütün olarak ele alacak bir reform girişimi ile gelişen ve değişen ihtiyaçlara göre kurumların kendilerini sürekli ve sistemli bir şekilde geliştirip yenileyebildiği dinamik bir düzenin kurulması öngörülmektedir. Böylelikle kamu yönetiminin daha “hızlı, nitelikli, verimli ve tutumlu” bir şekilde çalışıp “kalkınmanın bilinçli bir hızlandırıcısı” olacağı belirtilmektedir. Yöntem olarak Planda reformun siyasal ve kurumsal mekanizmasına dair somut bir açıklama

bulunmamakta¹⁹, yalnızca “kamu kesimi reformu” için, “merkezi düzeyde etkili bir yol gösterme, destek, gözetim ve denetim”de bulunulacağı, reformun yıllık programlar çerçevesinde ilerleyeceği ve dayanacağı model ve esasların da hükümetçe tespit edileceği belirtilmektedir (s.915-918,997).

Planda ayrıca TODAİE’nin araştırma, planlama, personel ve bütçe gibi ortak konularda kamu sektörüne hizmet veren “hizmet içi eğitim kurumu” olacak şekilde “yeniden düzenlenmesi” öngörülmektedir (s.779).

Plan ile ilgili yapılan değerlendirmelere (Şaylan, 1973: 27-28; Karaer, 1991: 59) göre Plan, kamu yönetimi sistemini günün gereklerine cevap vermekten uzak, esneklikten mahrum ve kalkınma hedefleri için “neredeyse ayak bağı” olarak görmektedir. Buna karşın Plan’da “idari reform” gayet “yetersiz ve adeta havada duran bir içerik ile ele alınmıştır. Planda öngörülen reform anlayışı, belirli bir sistematikten, bütünsellikten ve kuramsal temelden yoksundur. Sorunlarla çözüm yollarının ortaya konmasında “bütüncü” değil, “parçacı” bir yaklaşım sergilenmiş, reform önerileri daha çok birbirinden kopuk mahiyette, kurumsal yapı değişikliklerinden ibaret kalmıştır.

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

Planın öngördüğü bütünlükçü “gelişme modeli” içerisinde, “kamu yönetiminde ve kamu işletmelerinde demokrasiyi güçlendirici, verimi ve etkinliği artırıcı düzenlemeler yapılması” hususuna ilk sırada yer verilmesi dikkat çekmektedir (s.4).

Plan’da “Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi ve Geliştirilmesi” başlığı altında, “planlı kalkınma çabalarının istenen neticeyi doğurması için kamu yönetiminin etkili ve verimli işlemesi gerektiği” tespiti önceki planlara paralel bir şekilde tekrarlanmaktadır. İlk üç planda reforma dair öngörülen tedbir ve politikaların hayata geçirilemediğini bir yerde “itiraf” eden Plana göre buna sebebiyet veren faktörler şunlardır (s.299):

- “Yönetimi yeniden düzenleme teknikleri”nin kurumlar tarafından yeterince bilinmemesi,

¹⁹ Şaylan’a (1973:28) göre, önemi giderek artmakta olan ve sürekli bir uğraş gerektiren idari reform ve idareyi geliştirme hadisesi ile görevli bir örgütsel yapı kurulumuna olan ihtiyaç DPT tarafından hâlâ paylaşılmamakta, DPT’nin gelenekselleşmiş bu tutumu 3. Plan’a da yansımış durumdadır.

- Yöneticilerin buna gereken önemi vermemeleri,
- Yeniden düzenleme çalışmalarına dair temel ilke ve politikaları saptayacak, kurumlara yol gösterecek, gerekli eşgüdüm ve işbirliğini sağlayacak merkezî bir organın oluşturulamayışı.

İdarecilerin modern yönetim teknikleri ile ilgili eğitim almalarını ve TODAİE'nin bu işlevi yerine getirebilecek şekilde “yeniden düzenlenmesi”ni öngören (s.301) Plan, ayrıca ve hususan kurumsal reform liderliği için somut bir öneri getirmekte ve söz konusu sorumluluğu Devlet Personel Dairesine vermektedir. Buna göre Daire “merkezi kamu yönetimini geliştirme birimi” niteliğini kazanacak şekilde “yeniden düzenlenecek” ve

- Yeniden düzenleme çalışmalarında yönetsel yapının tüm olarak gözden geçirilmesi,
- Temel politikalara göre çalışmaların yönlendirilmesi ve gerekli eşgüdümün sağlanması,
- Ortak sorun alanlarıyla alakalı araştırmalar yapılması,
- Kurumlara bu yönde teknik yardımların sağlanması,
- Yapılmamış hizmetlerin saptanması,
- Çalışmaların izlenmesi ve değerlendirilmesi

görevlerinin etkin bir şekilde yerine getirilmesinden sorumlu olacaktır. Planda bu yeni düzenleme hayata geçene kadar konuya ilişkin yapılacak çalışmaların DPT'nin sorumluluğunda ve Devlet Personel Dairesinin yakın işbirliği ile yürütüleceği ifade edilmektedir (s.300).

Fiiliyatta Planın sözü edilen öngörüsü gerçekleşmemiş, “kamu yönetimini düzenleme çalışmaları” ne Devlet Planlama Teşkilatının sorumluluğunda, ne de Devlet Personel Dairesi ile yakın işbirliği içerisinde gerçekleştirilebilmiştir. Fakat Devlet Personel Dairesinin açıkça bu şekilde resmî bir belgede zikredilmesi 1980'lerin başında uygulamaya da yansımaktır. Aşağıda sözü edilen komisyon çalışmalarına Daire uzmanları aktif destek verecek ve yeniden örgütlenecek Daireye konuya ilişkin iddialı görevler verilecektir.

Sürgit (1980: 61), Devlet Personel Dairesinin Planda adının geçmesini merkezî idareyi geliştirme birimine adres arayışları sadedinde “anlaşılması güç yeni bir çözüm yolu” olarak değerlendirmektedir. Haddizatında “personel rejimini memleketin iktisadi, mali ve sosyal şartlarına ve hukuki esaslara uygun bir şekilde düzenlemek; bu düzeni değişen şartlara göre

ayarlamak ve idame ettirmek”²⁰ amacıyla kurulan Devlet Personel Dairesinin idareyi geliştirmekten sorumlu merkezî birim olarak düşünülmesi, Karaer’e (1987a: 70) göre de “uygun bir öneri olmasa gerektir.”

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

Planın “Temel Amaç ve Politikalar” başlıklı bölümünde kamu hizmetlerinde “etkinlik ve sürat”ın esas olduğu, bu amaçla bürokratik işlemlerin azaltılacağı ve “kamu idaresi”nin “gelişen toplumun ihtiyaçlarına ve kalkınma amaçlarına uygun şekilde teşkilatlanacağı” ifade edilmektedir (s.2).

Reform konusuna spesifik olarak “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi” başlığı altında, kısaca ve genel ifadelerle değinilen Planda merkezî düzey reform mekanizması ile ilgili olarak önceki planlarda karşımıza çıkan somut tedbir kalemlerine yer verilmezken, yalnızca kurumsal düzey “Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Birimleri”nden bahsedilmektedir. Bu çerçevede söz konusu birimlerin kurumsal amaçlarla uyumlu bir etkinliğe kavuşturulacağı belirtilmekte; ayrıca “plan ve program uygulamalarının izleme ve değerlendirmesi”nin bu birimlerce sürekli ve etkin bir şekilde yapılacağı ve bu birimlerin DPT ile sıkı bir işbirliği içinde faaliyet göstereceğı vurgulanmaktadır (s.173-174). Bu noktada söz konusu birimlerden daha aktif bir şekilde yararlanma iradesinin söz konusu olduğu çıkarsamasında bulunmak mümkündür.

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

Konuya “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi” başlığı altında oldukça kısa bir şekilde yer veren Planda; kamu yönetiminin,

- “Ekonomik kalkınmayla uyumlu, bilimsel araştırmalara dayalı, gelişen ve değışen toplumsal ihtiyaçlara cevap verebilecek nitelikte, hizmette birlik ve yetki devri esaslarına göre oluşturulacak bir teşkilat yapısına kavuşturulacağı”,
- Kamu yönetiminde verimlilik ve etkinlik ilkelerine bağı kalınacağı ve performansın artırılması çalışmalarına hız verileceğı,

²⁰ Söz konusu amaç hükmü, 17.12.1960 tarihli ve 10683 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 13.12.1960 tarihli ve 160 sayılı “Devlet Personel Dairesi Kurulması hakkında Kanun”un 1’inci maddesinde düzenlenmiştir.

- Hizmetlerin “daha kaliteli, hızlı ve ekonomik bir şekilde yürütülmesi için modern yönetim sistemleri”nin geliştirileceği ifade edilmektedir (s.325-326,360).

Planda “temenni” kategorisinde değerlendirilebilecek söz konusu hedeflerin hayata geçirilmesi için somut bir politika çerçevesi sunulmadığı, reform mekanizmasına ilişkin herhangi bir ilke ve politikaya yahut kurumsal düzenleme tedbirine yer verilmediği görülmektedir.

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

Plana göre kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması için devlete biçilen rolün değişen koşullar paralelinde yeniden tanımlanıp değerlendirilmesi ile kamu yönetiminin teşkilat yapısı, işleyişi ve personel rejiminden kaynaklanan sorunların giderilmesi”ne yönelik ihtiyaç önemini muhafaza etmektedir (s.16).

Planda kamu yönetimi alanındaki tespit ve hedeflere “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi ve Kamu Kesiminde Ücret Adaletinin Sağlanması” başlığı altında yer verilmektedir (s.117-121). Planın bu bölümünde “verimsiz ve pahalı devlet yapılanması ve işleyişi”nin, “tasarruf ve etkinlik ilkeleri çerçevesinde yeniden düzenleneceği”, “kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması”nda şeffaf, katılımcı ve halka dönük bir yönetim anlayışının yerleştirilmesinin esas olacağı ifade edilmektedir (s.118).

Planda reformun kurumsal mekanizmasına yönelik olarak idare ile vatandaş arasında yaşanan uyumsuzlukların etkin ve süratli bir şekilde çözüme bağlanması amacıyla Avrupa Birliğinin kendi bünyesinde ve Birliğe üye ülkelerin birçoğunda mevcut bulunan “Kamu Denetçisi (Ombudsman) Sistemi”nin Türkiye’de de kurulması öngörülmektedir (s.119). Bu husus uzunca bir süre sonra reform mekanizmasına dair yapısal bir düzenlemeye bir plan metninde yer verilmesi bakımından önemli bir gelişmedir. Ayrıca AB’de yaygın uygulama alanı bulan bir düzenleme özellikle AB vurgusu ile ulusal bir belgede kendine yer bulmuştur. Bu bakımdan AB ile ilişkilerin 1995 Gümrük Birliği Anlaşması dolayısıyla ivme kazanmasıyla birlikte kamu yönetiminin yapı ve işleyişi üzerinde artık AB müktesebatının etkili olmaya başladığı söylenebilir.

Planda ayrıca “denetim yoluyla idareyi geliştirerek, kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması, verimli ve süratli hizmet sunumu sağlanmasına yönelik değişiklikler yapılması”

amacı doğrultusunda kamuda performansın ölçümüne dayalı bir denetim sistemine geçileceğinden bahsedilmekte, Sayıştay Kanunu ve ilgili sair kanunlarda bu çerçevede düzenleme yapılacağı ifade edilmektedir (s.121,282).

Bunların dışında Planda “yeniden yapılandırma”nın kurumsal çerçevesi ile ilgili herhangi bir değerlendirme bulunmamaktadır.

1.3.8. Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)

Avrupa Birliğine tam üye adaylığının onaylanmasının ardından hazırlanan ilk kalkınma planında AB üyelik hedefine erişim noktasında kamu yönetiminin yapı ve işleyişinin öneminin daha bir vurgulandığı dikkati çekmektedir. Bu bakımdan hissedilen heyecan, planlı döneme geçiş yıllarını hatırlatmaktadır. İlk Planda kamu yönetiminin Planın öngördüğü hedeflere ulaşması bakımından taşıdığı önem vurgulanırken, bu sefer Avrupa Birliği müktesebatının üstlenilip uygulanmasında “idari kapasitenin güçlendirilmesi” (s.231) hususu öne çıkartılmaktadır.²¹

Planın “Maliye Politikası” ile ilgili bölümünde “kamu mali yönetimi ve şeffaflık” konusu, “makroekonomik istikrarı sürekli kılacak ve ekonominin etkin, esnek ve verimli bir yapıya kavuşmasını sağlayacak” yapısal reformlar arasında sayılmaktadır. Bu kapsamda “mali saydamlığın yaygınlaştırılmasını sağlayacak mekanizmalar”ın geliştirilmesi ve “etkinliği ölçen temel araçlardan birisi olan” “performans denetimi”ne geçilmesi öngörülmektedir (s.27-28).²²

Planın “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması” başlıklı bölümünün ilk kısmını “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması” oluşturmaktadır (s.190-193). Plana göre mevcut durumda “kamu yönetiminde insan kaynaklarını, yönetsel ilkeleri ve işleyişi de içine alan bütüncül, köklü ve kalıcı bir değişim ihtiyacı devam etmekte”; bu çerçevede yönetsel sistemde mevcut aksaklık ve eksikliklerin giderilmesi “öncelikli

²¹Belirtmek gerekir ki kamu yönetim sisteminin iyi bir şekilde işlemesi, profesyonel ve istikrarlı bir kapasitenin inşası ve mevcudun güçlendirilmesi hususu AB’ye aday ülkeler için AB müktesebatının ulusal düzeye aktarılması ve önemli reformları hayata geçirme noktasında üyelik sürecini destekleyici temel bir öneme sahip olmuştur (Şener, 2009; Van de Walle, vd. 2016; Asatryan, Z., vd., 2016; OECD, 2017a; de Vries, 2017). Bu dışsal motive edici unsur, kamu yönetiminin modernizasyonuna ivme kazandırabilecek önemli bir yapısal süreç olarak değerlendirilmelidir.

²² Kamu yönetiminin yapı ve işleyişi ile doğrudan ilgili böylesi politikaların “Kamu Yönetimi” başlığı altında bütüncül bir perspektif ile ele alınıp sıralanmamış olması geçmişten günümüze bu alanda yaşanan önemli bir eksiklik olarak bir kez daha karşımıza çıkmaktadır.

gündem” konusunu oluşturmaktadır. Mevcut yapı değişen şartlara uyum sağlanmasını güçleştirmekte; üretilen kamu hizmetleri ihtiyaç ve beklentileri yeterince karşılayamamakta, ortaya çıkan verimsizlik ve israf kamu kurumlarına olan güveni sarsmaktadır (s.190-191).

Planda, a) ihtiyaçlar ekseninde esnek ve hızlı bir işleyiş yapısının, b) kaliteli mal ve hizmet sunum anlayışının ve c) bunlara ilişkin etkin yöntemlerin yerleştirilmesi temel amaç olarak belirlenmiştir. Buna göre a) kamu hizmetlerinin sunumunda vatandaşın memnuniyeti esas alınacak, b) hizmet kalitesine ve sonuçlara odaklanılacak, c) kamu yönetiminin etkinliğini ve halk nezdinde güvenilirliğini geliştirmek esas olacaktır (s.191).

Önceki planda olduğu gibi bu planda da şeffaflık ve hesap verme sorumluluğunun vurgulandığı, “kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun, dolayısıyla da performansın artırılması” hususunun öne çıkartıldığı dikkat çekmektedir. Ayrıca daha sonraki planlarda daha güçlü bir vurguyla karşımıza çıkacak olan “politika ve strateji oluşturma kapasitesinin geliştirilmesi” konusuna da kamu yönetimi ile ilgili bir bölümde ilk kez değinildiği görülmektedir (s.191).

Somut reform mekanizması olarak Planda kurumsal düzey “Araştırma-Planlama-Koordinasyon” birimlerinin yeniden düzenlenmesi öngörülmektedir. Buna göre söz konusu birimler, a) plan ve program hazırlıklarında dikkate alınacak dönemsel faaliyet raporları hazırlayıp gerekli araştırmalar yapabilecek, b) geleceğe dönük program ve proje oluşturabilecek, c) analitik yöntemlerle yönetimi geliştirebilecek, d) teknik kapasitesi yüksek personel ve teknoloji açısından donanımlı birimler şeklinde örgütlenmeleri sağlanacaktır (s.192).

Yine reform mekanizmasına yönelik olarak ayrıca idareyi denetleyen, fakat idareye bağlı olmayan bir Kamu Denetçisi (ombudsman) müessesesinin ülkede teşkiline ilişkin bir önceki Planda yer verilen hususun bu Planda da yinelenildiği görülmektedir (s.193).

Bunların dışında Planda “yeniden yapılandırma”nın kurumsal çerçevesi ile ilgili herhangi bir değerlendirme bulunmamakta, Plan hazırlık çalışmalarında faaliyet gösteren Özel İhtisas Komisyonunun (DPT, 2000b) somut önerilerinin hiçbir şekilde dikkate alınmadığı müşahade edilmektedir.

1.3.9. Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)

TBMM Genel Kurulunun 28/06/2006 tarihli birleşiminde aldığı kararla onaylanan ve 01.07.2006 tarihli mükerrer Resmî Gazete’de yayımlanan Dokuzuncu Kalkınma Planı, “AB’ye üyelik sürecine katkı sağlayacak temel strateji dokümanı” şeklinde tasarlanmıştır. Planın dayandığı “istikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen ve AB’ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye” vizyonu çerçevesinde etkin işleyen bir kamu yönetimi cihazına, rekabetçi piyasaya ve demokratik sivil topluma “gelişme sürecinde birbirini tamamlayan kurumlar” olarak vurgu yapılmaktadır. Ayrıca “kamusal hizmet sunumunda; şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık, verimlilik ve vatandaş memnuniyeti”nin esas alınacağı temel bir ilke olarak belirlenmiştir (s.2-3).

Planda “Avrupa Birliğine katılım sürecinin ve üyelik sonrası koşulların gerektirdiği idari yapılanma”nın oluşturulması ve kamu yönetimi ile “düzenleyici çerçeveyi etkin kılacak” tedbirlerin alınması öngörülmektedir. Bu kapsamda, “yeniden yapılanma çalışmaları”na hız verileceği, kırtasiyeciliğin azaltılacağı, görev ve yetki çakışmalarının giderileceği, koordinasyon mekanizmalarının geliştirileceği ve karar alma süreçlerinin iyileştirileceği söylenmektedir (s.12).

Planda “ekonomik ve sosyal gelişme sürecinin etkin yönetimi” ile “kamu yönetimi” arasında doğrudan bir irtibat kurulmakta, bu doğrultuda kamu yönetim cihazının;

- “Yurttaş odaklı,
- Kaliteli,
- Etkili ve
- Hızlı

hizmet sunabilen;

- Esneklik,
- Saydamlık,
- Katılımcılık,
- Hesap verme sorumluluğu,
- Öngörülebilirlik

gibi kavramları öne çıkaran çağdaş bir anlayışa, yapıya ve işleyişe kavuşturulması”nın bir gereklilik haline geldiği belirtilmektedir (s.49).

Planda “Kamu Hizmetlerinde Kalite ve Etkinliğin Artırılması” hususu, yukarıda zikredilen vizyonun hayata geçmesi noktasında tespit edilen beş temel ekonomik ve sosyal gelişme ekseninden birini oluşturmaktadır. Bu kapsamda Planda şu alt başlıklara yer verilmiştir (s.49-53; s.94-98):

- Kurumlar Arası Yetki ve Sorumlulukların Rasyonelleştirilmesi
- Politika Oluşturma ve Uygulama Kapasitesinin Artırılması
- Kamu Kesiminde İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi
- e-Devlet Uygulamalarının Yaygınlaştırılması ve Etkinleştirilmesi
- Adalet Sisteminin İyileştirilmesi
- Güvenlik Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi

Planın detaylarında kamu yönetim sisteminin “iyi yönetim yaklaşımı çerçevesinde yeniden yapılandırılacağı” (s.94) ifade edilirken esas vurgunun “kamu yönetiminde politika oluşturma ve uygulama kapasitesinin artırılması” hususuna yapıldığı dikkat çekmektedir. Buna göre;

- Kamuda yönetim kalitesinin artırılması için yönetsel kararların orta ve uzun vadeli bir bakış açısı ile şekillendirilmesi,
- Amaç ve hedeflere dayalı, sonuç odaklı bir yönetim anlayışının geliştirilmesi,
- Hizmetlerin sunumunda yararlanıcı taleplerine duyarlılığın artırılması ve
- Genel olarak katılımcılığın ve hesap verme sorumluluğunun tesis edilmesi gerekmektedir;

bunun için de “Stratejik Plan” uygulamasının önemli bir çerçeve sunduğu belirtilmektedir. Bu kapsamda;

- Kamu yönetiminde politika oluşturma ve uygulama kapasitesinin artırılmasına yönelik planlanan reformlar arasında uyumun güçlendirileceği, reformun yönetimi hususunda bir ortak akıl ve vizyon geliştirileceği,
- Önceki dönemde başlayan “kamu kurum ve kuruluşlarında stratejik yönetime geçiş” olayının Plan döneminde tamamlanacağı;

- Tüm kamu kurumlarının katılımcılık ve hesap verme sorumluluğunun tesisi için stratejik planlarını hazırlayıp uygulamaya koyacakları,
- Kamu kaynaklarının hazırlanacak performans programlarına uygun olarak tahsis edileceği,
- Kamuda performansın bir kültür haline gelmesi için de ölçme, izleme ve değerlendirme süreçlerinin geliştirileceği

ifade edilmekte; ayrıca kamu kurumlarındaki mevcut idari kapasitenin stratejik yönetim anlayışı doğrultusunda geliştirilmesi ve “yönetim kültürünün yeni yapıya uyarlanmasına dönük programlar”ın düzenlenmesi öngörülmektedir (s.95).

Ayrıca Planın dayandığı eksenlerden olan “Rekabet Gücünün Artırılması” ile ilgili bölümde;

- “Makroekonomik istikrarın kalıcı hale getirilmesi” için mali disiplinin ve yürütülen “harcama reformu”nun önemine değinilmekte;
- Bu çerçevede “kamu harcamalarında etkinliği, şeffaflığı ve hesap verebilirliği artırmayı amaçlayan 5018 sayılı Kanun’un tüm unsurlarıyla hayata geçirileceği”,
- Bu amaçla Plan dönemi sonuna gelindiğinde kamuda kaynak tahsisinin, “stratejik planlara ve performans esaslı bütçeleme sistemine dayandırılmış olacağı”,
- Kurumların yönetsel sorumluluklarını güçlendirmek üzere gerekli olan iç kontrol ve iç denetim sistemlerinin, bu sistemlere rehberlik ve gözetiminden sorumlu Merkezi Uyumlaştırma Birimi ile birlikte uluslararası standartlara uygun bir şekilde bir bütün halinde uygulamaya konulacağı belirtilmektedir (s.65).

Planda, Planın uygulanmasının izlenmesi ve değerlendirilmesi amacıyla bir “Plan İzleme ve Yönlendirme Komitesi”nin oluşturulması öngörülmektedir. DPT Müsteşarı başkanlığında ilgili Bakanlıkların üst düzey yöneticilerinden oluşacak bu Komitenin, Bakanlar Kuruluna sunulmak üzere yıllık “Plan İlerleme Raporları” ile üç yıllık dönemler itibarıyla de “Plan Değerlendirme Raporları” hazırlayacağı ifade edilmektedir (s.99). Sonuç olarak kamu yönetimine yönelik planlanan eylemlerin hayata geçip geçmediği hususunun takibinin de Planda yer alan diğer tüm konularla birlikte söz konusu komite tarafından yapılması beklenmektedir. Böylelikle Kamu yönetiminde reform konusu bir kez daha sahihsizliğe mahkûm edilmiş olmakta, hayata geçirilmesi planlanan hususların Planda öngörülen diğer detaylı sektörel eylemler arasında kaybolup gitmesine bir yerde göz yumulmuş olmaktadır.

Özetle Planda kamu yönetimi reformunun dayandığı yapı ve işleyiş bakımından 5018 sayılı Kanun’un getirdiği stratejik yönetim uygulamasının somut ve olumlu bir adım olarak öne çıkarıldığı, buna karşın bütüncül bir reform stratejisinin ve onun kurumsal yapılanmasının ortaya konmadığı görülmektedir.

1.3.10. Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)

3067 sayılı Kanun gereği TBMM Genel Kurulunca 01.07.2013 tarihinde görüşülüp onaylanan ve akabinde 06.07.2013 tarihli mükerrer Resmî Gazete’de yayımlanan Onuncu Kalkınma Planında “daha güçlü ve müreffeh bir toplum yapısına ulaşmak ve beşeri sermayeyi güçlendirmek üzere”;

- Temel hak ve özgürlükler,
- Demokratikleşme,
- Adalet,
- Eğitim,
- Sağlık,
- İstihdam,
- Sosyal güvenlik ve
- Kamu yönetimi

gibi alanlarda “uyumlu ve bütünleşik” politikaların uygulanmasına devam edileceği belirtilmektedir (s.29). Planda ayrıca kamu yönetiminin adalet sistemi ve sivil toplum ile yan yana anılması dikkat çekmektedir. Bu çerçevede, “nitelikli birey ve güçlü toplum” hedefine yönelik olarak;

- a) Tüm yurttaşların hakkını koruyan,
- b) Ekonomik belirsizlikleri azaltan ve
- c) Öngörülebilirliği artıran

bir adalet sisteminin tesis edilmesi ile

- a) Bilgi ve iletişim teknolojilerinin getirdiği fırsatları azami ölçüde kullanan,
- b) Yeterli kurumsal kapasiteye sahip ve
- c) Karar alma ve uygulama süreçlerinde esnek, katılımcı, şeffaf işleyen

bir kamu yönetimine ve “güçlü bir sivil toplumun varlığı”na öncelikli olma vurgusu yapılmaktadır (s.29).

“Uyumlu ve bütünleşik” politika uygulaması ve kamu yönetimi kavramına yapılan güçlü vurgunun aksine, reform konusunun Planın ayrı müstakil bir bölümünde, bütüncül bir perspektif ve kapsayıcı bir yaklaşımla yine ele alınmadığı; buna karşılık kamu yönetimi reformu konusunun Planda;

- “Kamuda Stratejik Yönetim”,
- “Kamuda İnsan Kaynakları” ve
- “Kamu Hizmetlerinde e-Devlet Uygulamaları”

başlıkları altında kendine yer bulduğu görülmektedir.

Planda “Kamuda Stratejik Yönetim” başlığı altında (s.50-52) yapılan durum analizine göre Türk kamu yönetiminde “stratejik yönetim döngüsünün temel araçları olan stratejik planlar, performans programları ve faaliyet raporlarının yaygınlaştırılma süreci tamamlanmış” ve stratejik yönetim yaklaşımının yerleşip kurumsallaşmasında “önemli ilerlemeler sağlanmış” durumdadır. Buna karşın söz konusu araçlar arasındaki bağlantının güçlendirilmesi, stratejik yönetimin etkinliğini artırıcı birer aygıt olan iç kontrol, iç ve dış denetim sistemlerine işlerlik kazandırılması ve stratejik yönetim sürecinin tüm unsurlarının uyum ve bütünlük içerisinde yürütülmesini teminen koordinasyondan sorumlu kurumlar arasında etkin bir işbirliği mekanizmasının kurulması ihtiyacı devam etmektedir. Ayrıca bütçe sisteminin de “planlama, bütçeleme, uygulama, izleme ve değerlendirme” süreçlerinin etkinliğini arttırmak üzere gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Planda “stratejik yönetimin uygulama etkinliğinin artırılması”nın ve “hesap verebilirlik anlayışı”nın “planlamadan izleme ve değerlendirmeye kadar” tüm döngüsel yönetim süreçlerinde hayata geçirilmesinin amaçlandığı ifade edilmekte, “kamu hizmetlerinin hız ve kalitesinin artırılması”, “katılımcılık, şeffaflık ve vatandaş memnuniyetinin sağlanması” temel ilkeler olarak öne çıkarılmaktadır (s.51).

Planda açıklıkla ifade edilmemesine karşın stratejik yönetim anlayışının hayata geçirilmesi, bir önceki planda olduğu gibi reform olgusunun sürekliliğini temin edecek önemli bir kurumsal araç ve yapı taşı olarak öne çıkarılmaktadır. Buna göre durum tespitinde değinilen

koordinasyon sorununa yönelik olarak “Politikalar” bölümünde “kamuda stratejik yönetim sürecinin tüm aşamalarının uyum ve bütünlük içerisinde yürütülmesi için yönlendirmeden sorumlu kurumlar arasındaki koordinasyonun güçlendirileceği” belirtilmektedir. Yine aynı bölümde iç kontrol sistemi ile iç ve dış denetimin kurumsallaşması ve strateji geliştirme birimlerinin nitelik ve nicelik yönünden güçlendirilmesi öngörülmektedir. İlâveten stratejik plan ve performans programlarında yer verilen kurumsal amaç ve hedeflerin performans göstergeleri üzerinden ölçülebilirlik düzeyinin artırılacağına, bu bağlamda faaliyet raporlarının performansı yansıtma niteliğinin güçlendirileceğine de yer verildiği görülmektedir. Ayrıca Sayıştay’ın “stratejik yönetim döngüsü” uyarınca “performans denetimi” yapmasının açıkça vurgulandığı dikkat çekmektedir (s.51-52).

Planın “Kamuda İnsan Kaynakları” bölümünde (s.52-53) kurumsal yapılanmaya ve genel insan kaynakları politikasına dair herhangi bir tespit ve öneride bulunulmaması bir eksiklik olarak dikkati çekmektedir. “Kamu Hizmetlerinde e-Devlet Uygulamaları” kısmında (s.53-55) ise e-Devlet çalışmalarının, “bütüncül bir kamu yönetimi” anlayışının alt bir unsuru olarak yürütülmesine, yönetim ve koordinasyon yapısının güçlendirilmesine ihtiyaç duyulduğu belirtilmekte, bir yerde kamu yönetimi reformunun mevcut durumu ve kurumsal yapılanmasına dair durum tespitinde bulunmaktadır.

Planın “Öncelikli Dönüşüm Programları” adı verilen bir dizi önceliklendirilmiş politika alanı (s.149-199) içerisinde de genel olarak kamu yönetimi reformuna yer verilmediği, fakat bu olgu çerçevesinde değerlendirilebilecek üç alanın programlara dâhil edildiği görülmektedir. Bunlar;

- Kamu harcamalarının rasyonelleştirilmesi
- İş ve yatırım ortamının geliştirilmesi
- Yerelde kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi

programlarıdır. Programların bileşenlerine bakıldığında reform olgusunun gereksindiği bütünselliğin yine ihmal edildiği, parçacıl iyileştirme gayretlerinin bir kez daha öne çıktığı dikkati çekmektedir.

Planda, Önceki Plan döneminde olduğu gibi Planın genel olarak izlenmesi ve değerlendirilmesinin koordinasyonunun Kalkınma Bakanlığı Müsteşarı başkanlığında ilgili bakanlıkların üst düzey yöneticilerinden oluşan “Kalkınma Planı İzleme ve Yönlendirme

Komitesi” tarafından sağlanacağı ve her yıl Bakanlar Kuruluna bu kapsamda rapor sunulacağı belirtilmektedir (s.3). Bu çerçevede kamu yönetimine dair Planda öngörülen hususların hayata geçirilmesinin takibinin de bu komite tarafından yerine getirileceği görülmektedir.



2. BÖLÜM

PLANLI DÖNEMDE KAMU YÖNETİMİ REFORMUNUN YAPI VE MEKANİZMASINA YÖNELİK ÇALIŞMA VE GERÇEKLEŞMELER

2.1. 1960-1980 ARASI DÖNEMDE KAMU YÖNETİMİ REFORMUNUN YAPI VE MEKANİZMASINA DAİR ÇALIŞMA VE GERÇEKLEŞMELER

Kalkınmanın belirli bir planlama çerçevesinde gerçekleştirilmesine karar verilmesi Türkiye’de tarihî dönüm noktalarından birini teşkil etmektedir. Düşünsel altyapısı Demokrat Parti döneminde hazırlanan bu kurumsal düzenlemenin hayata geçmesi 27 Mayıs Darbesi sonrasında²³ gerçekleşmiştir.

Ülkede planlı döneme geçişle birlikte kamu bürokrasisi ekonomik ve sosyal kalkınmanın itici gücü olarak görülmüştür. Bu çerçevede planlamaya dayalı yeni kalkınma modelinin iyi işleyen bir bürokratik mekanizmayı gereksindiği ön kabulüyle (Sürgit, 1972: 66; Sezen, 1999: 239-240), Türk kamu yönetiminin, görevlerini gereği gibi yerine getirebilecek bir yapıya ve işleyişe kavuşturulması amacıyla gözden geçirilip yeniden yapılandırılması düşüncesi daha da öne çıkmıştır (Karaer, 1987a: 63).

²³ Türkiye’de reforma duyulan sürekli ihtiyaç, parti programlarının, seçim bildirgelerinin, hükümet programlarının ve kalkınma planlarının her daim gözde konusu olmuş, reform söylemleri dünyadaki tecrübeye paralel bir şekilde özellikle ekonomik bunalım veya askeri müdahaleler sonrası oluşan siyasi kriz dönemlerinde ivme kazanmıştır (Tutum, 1994:119). Bu kapsamda idari reforma dair raporlar ve konunun uzmanlarınca (TODAİE, 1972: 19; Sürgit, 1972: 2,77,167) “27 Mayıs 1960 Devrimi” diye tarif edilen hadisenin “bir dönüm noktası ve yeni bir atılımın başlangıcı olduğu”na vurgu yapılmaktadır. Mıhçıoğlu’na (1963: 1) göre “ilham ve kuvvetini özellikle aydınlar zümresinden alan” bu “devrim”, ülkede “esasen gecikmiş bulunan” “iktisadi ve sosyal reform hamleleri”nin kısa sürede gerçekleşmesini isteyenler tarafından heyecanla karşılanmıştır. Buna karşın söz konusu reform hamlelerinin hayata geçmesi “herşeyden önce iyi işleyen, rasyonel çalışan, ehliyetli elemanlarla donatılmış bir idare mekanizması ile mümkün” olabilecektir.

Sürgit (1969:77) de söz konusu “devrim” sonrası ilgili çevrelerin “daha iyi işleyen bir devlet mekanizması” özlemi içerisinde bulunduğunu ifade etmektedir. Bu dönemde “ideallere, arzu ve isteklere, içinde bulunan şart ve ihtiyaçlara uygun, geçmişte karşılaşılan sakınca ve aksaklıkları önleyecek ve bunların tekerrürünü engelleyecek yeni bir anayasanın, bütün problemlerimizi olmasa bile, meselelerimizin çoğunu çözebileceği hususunda yaygın bir inanç ve ümit” mevcuttur. Buna karşın “idareyi bir bütün halinde ele alıp ıslah etmedikçe arzulanan sonuçlara ulaşılamayacağı”na yönelik yaygın bir kanaat da söz konusudur. Buradan hareketle bu hususun “ısrar” ve “ciddiyet” ile ele alınması noktasında bir duyarlılık bulunmaktadır.

Planlı dönemde gerçekleşen “idari reform” girişimlerinin temel güdüsü kalkınma amaçları doğrultusunda idari sistemin kapasitesini artırmak olmuş ve DPT tarafından hazırlanan kalkınma plan ve programları bu anlamda belirleyici ve yönlendirici olarak kullanılmıştır (Aslaner, 2006: 49; Turan, 2007:152). Özetle planlı döneme geçişle birlikte “idarenin geliştirilmesi”ne özel bir önem vermeye başlandığına ve “yeniden düzenleme” çalışmalarının kalkınma planları çerçevesinde yürütülmesine gayret edildiğine şahit olunmaktadır (TODAİE, 1972: 19).

2.1.1. Reforma Dair Kurumsal Yapı ve Mekanizma Tesisi

2.1.1.1. Devlet Planlama Teşkilatı ve Devlet Personel Dairesi Teşkili

1960-1963 arası “planlı kalkınmaya geçiş dönemi”, “yönetime daha iyi bir yapı ve işleyiş kazandırmak açısından bir arayış, örgütlenme ve hazırlık dönemi olarak ifade edilmektedir. “İdari reform”un anlamı, amaç ve kapsamı ile reformu gerçekleştirecek mekanizmanın gündeme gelmesi, belirli kilit kurumların teşkili ve temel nitelikteki araştırmalara girişilmesi bu dönemde gerçekleşmiştir (Sürgit, 1972: 172; Karaer, 1987b: 29). Türk kamu yönetiminin, reforma dair kurumsal yapıların inşa edilmeye çalışıldığı bu dönemde değişen şartlara ve özellikle planlı kalkınmanın gereklerine uyum sağlamakta büyük zorluk çektiği ve bir “yeniden yapılanma sancısı” çektiği ifade edilmektedir (Tutum, 1994: 86).

Bu çerçevede; 30.09.1960 tarihli ve 91 sayılı Kanunla Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), 13.12.1960 tarihli ve 160 sayılı Kanunla da Devlet Personel Dairesi²⁴ kurulmuştur. Böylece, TODAİE ile beraber bu iki kurum, reform çalışmalarının planlayıcı ve uygulayıcıları olarak önemli aktörler haline gelmişlerdir (Turan, 2007:152). Diğer bir deyişle “planlı dönem”e geçişle birlikte kamu yönetimi reformuna dair çalışmaların artık belirli bir “kurumsal patronaj” altında yürütüldüğü ve hazırlanan raporların belirli kurumsal adreslere sahip olduğu görülmektedir (Uluğ, 2004a: 7). Özellikle DPT’nin kuruluşuyla birlikte idari reform

²⁴ Devlet Personel Dairesinin kurulması önerisi planlı dönem öncesi hazırlanan kimi yabancı uzman raporlarında ısrarla üzerinde durulan bir husustur. Bunlardan söz gelimi Barker Raporu’nda “Devlet faaliyetlerinin cereyan tarzını ıslah etmek” üzere sıralanan tavsiyeler (Barker vd., 1951b: 216-226; Aktaran: TODAİE, 1961: 15; Sürgit, 1972: 69; Yayman, 2005: 154-160) arasında; “mevcut memurin idaresi sistemi”ni tam bir revizyona tabi tutmak, “kariyer esasına müstenit” bir sistem kurmak, tüm kamuya ait personel politikası ve uygulamasını “tetkik ve tevhit etmek” üzere “daimî” statüde bir merkezî personel dairesinin teşkiline de özel bir yer verilmiştir.

çalışmalarının daha sistematik ve kapsamlı bir hal aldığı kabul edilmektedir (Coşkun, 2005:303).

2.1.1.2. İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu Teşkili

1964 Yılı Programıyla idareyi yeniden düzenleme çalışmalarını izlemek üzere DPT görevlendirilmiştir.²⁵ Bu çerçevede 05.06.1964 tarih ve 6/3167 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla, MEHTAP Raporu üzerinde tamamlayıcı etütler yapmak ve örgütlenme, idari usul ve personel konularında alınması gerekli tedbirleri saptamak üzere DPT bünyesinde bir “İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu” oluşturulmuştur.

Söz konusu Komisyon, merkezî idarenin taşra teşkilatı ve mahalli idarelere yönelik MEHTAP’ı tamamlayıcı araştırmaların gerçekleştirilmesini sağlamış;

- “İdareyi ve İdarî Metotları Yeniden Düzenleme Konusunda Hazırlanacak Mevzuatla İlgili Genel İlkeler”,
- “Mahallî İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi ile İlgili Genel İlkeler” ve
- “Bakanlar Kuruluna Ait Bazı Yetkilerin ilgili Bakanlıklara Verilmesi”

konularında hazırladığı raporların Başbakanlığa sunulmasıyla 1966 yılında dağılmıştır (TODAİE, 1972: 21; Sürgit, 1972: 101; Karaer, 1987b: 31-32).

Komisyonun hazırladığı raporlardan olan “İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Konusunda Hazırlanacak Mevzuatla ilgili Genel İlkeler” içerisinde TODAİE’nin Başbakanlığa bağlı olarak “Kamu İdaresi Enstitüsü” adıyla yeniden örgütlenmesi ve Enstitünün aşağıdaki görevleri yerine getirmesi önerilmektedir (Sürgit, 1972: 102-103; Karaer, 1987a: 66):

- Kamu personelinin hizmet içi eğitim programlarını yürütmek,

²⁵ Sürgit (1968a: 9; 1969: 80), “çok çeşitli ve ağır görevlerin yükü altında” faaliyet gösteren Teşkilatın bunlara ilaveten bir de “idarede yeniden düzenleme işlemlerini izlemek” ile görevlendirilmesini “isabetli” bulmamıştır. Teşkilat bu hizmeti yerine getirecek uygun bir teşkilat yapısına sahip değildir ve bu bağlamda konuya ilgisi devamlılık gösterememektedir. Aynı görüş İdari Reform Danışma Kurulu Raporunda (TODAİE, 1972: 26) da tekrarlanmıştır.

- İdareyi ve idari metotları yeniden düzenleme faaliyetlerini devamlı bir işlev olarak üstlenmek ve bu konuda kurulacak komisyonların devamlı sekretaryalığını yapmak,
- Kamu sektörünün bütününe kapsayan organizasyon ve metot çalışmalarını yapmak ve kurumlardaki bu türden çalışmalara yardımcı olmak,
- Kurumlar bünyesinde teşkil edilecek “idareyi geliştirme birimleri (tercihan teftiş kurulları)” arasında gerekli irtibatı sağlamak,
- Yeni görevler dolayısıyla oluşan “tedahül ve boşlukları” önleyici ve kurumlar arası koordinasyonu sağlayıcı bir yönetsel düzenin teşkili için “hükümetin istişare organı” olarak iş görmek.

DPT’nin “idari reform” konusuna dair pozisyonunun net bir şekilde tanımlanmamış olması ve Komisyonun soruna makro açıdan yaklaşıp gereği için ilgili kurumlarla üniversiteleri görevlendireceği yerde detaya dalıp bütüncül bakış perspektifini kaybetmesi dolayısıyla söz konusu uygulamanın yeterince faydalı olamadığı değerlendirilmektedir (Dinçer ve Ersoy, 1974b: 75). Komisyon üyelerinden Mihçioğlu (2012: 418) da, Komisyonun hazırladığı raporların, ilgili Bakanın masasında birkaç yıl kaldıktan sonra unutulmaya terk edildiğini söylemektedir.

2.1.1.3. Yeniden Düzenleme Şubesi Müdürlüğü Teşkili

1964 yılında MEHTAP çalışmalarının parçası mahiyetinde 440 sayılı Kanun uyarınca kurulan “İktisadi Devlet Teşekküllerini Yeniden Düzenleme Komisyonu”nun dört yıllık görev süresini 1968 yılında tamamlayıp dağılmasından sonra Komisyonun görev sahasına giren hususları yürütmek üzere DPT içerisinde Koordinasyon Dairesine bağlı “Yeniden Düzenleme Şubesi Müdürlüğü” kurulmuştur.²⁶ Müdürlüğün çalışma alanları çoğunlukla kamu iktisadi teşebbüsleri iken genel reform konularında da faaliyet gösterdiği görülmektedir.

Müdürlüğün çalışmaları kapsamında kamu iktisadi teşebbüslerinin ve bakanlıkların bünyesinde “Araştırma-Planlama ve Koordinasyon Birimleri”nin teşkili dönem içerisinde

²⁶ Dinçer ve Ersoy (1974b: 75), “Yeniden Düzenleme Grubu” olarak adlandırdığı söz konusu oluşumun “Teşkilâtın idari reform karşısındaki politikasının açık bir şekilde saptanamamış olması” dolayısıyla faydalı olmadığını belirtmektedir. Grup “soruna politika açısından bakacak” yerde uygulamada “ayrıntılara dalmış, soruna bir bütün olarak bakma yeteneğini kaybetmiştir.”

gündeme gelmiş ve bu çerçevede bir de yönetmelik hazırlanmıştır. Yönetmeliğe göre her bir kamu kurumunda bir “Kuruluş Planlama Kurulu” ve bir de “Araştırma-Planlama ve Koordinasyon Dairesi”nin teşkil edilmesi öngörülmüştür. Yönetmelik’te Kurul’a planlama, program ve bütçe ile ilgili işlevlerin yanında;

“Plan ve programların başarı ile uygulanmasını sağlamak amacıyla, kuruluş teşkilatının organizasyon ve işleyişini ıslah konularında yapılan reorganizasyon çalışmalarını incelemek ve yürürlüğe konulmak üzere geliştirmek”;

Daire’ye ise;

“Teşekkül içinde daha rasyonel bir çalışma düzeninin temini, yapılan yatırımlardan beklenen faydaların sağlanması konularında Organizasyon ve Metot Birimi ile işbirliği yapmak”

görevleri verilmiştir (Sürgit, 1972: 106-107).

2.1.1.4. Siyasi Sorumlu Tayini

Türk kamu yönetiminde uzun bir süre idari reforma dair siyasi bir sorumlu tayinine gidilmemiştir. Bu konuda ilk kez Birinci Plan dönemine ait 1967 Yılı Programında idarenin yeniden düzenlenmesine yönelik “çalışmaların aksamadan yürümesi” ve elde edilen sonuçların hükümetçe yakından izlenebilmesi için, meselenin “tamamı ile ilgili olarak” hükümet içerisinde siyasi bir sorumlunun atanması öngörülmüştür (DPT, 1967: 424; Sürgit, 1972: 110). Programda ayrıca “üniversitenin ilgili kürsü temsilcileri ile kamu idaresi ve organizasyon alanında tecrübe sahibi yöneticilerden” müteşekkil bir “Danışma Kurulu”nun söz konusu siyasi sorumluya yardımcı olması kararlaştırılmıştır (DPT, 1967: 424).

Programın gereği, bir Devlet Bakanının konuyla ilgili olarak görevlendirilmesi suretiyle aynı yıl içerisinde yerine getirilmiştir. Bu görevlendirme işlemine koşut olarak siyasi otoriteyi destekleyecek idareyi geliştirmeden sorumlu merkezî bir birimin tesis edilmemiş olmasının, haddizatında “isabetli olan” bu uygulamanın etkililiğini önemli ölçüde kısıtladığı, hatta imkânsızlaştırdığı ifade edilmektedir (Sürgit, 1968a: 10; TODAİE, 1972: 25-26; Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi, 1982: 11; Karaer, 1987a: 71). Sürgit’e (1980: 54) göre, kurumsal destekten mahrum bir şekilde yapılan söz konusu siyasi görevlendirme amaca hizmet etmeyip bir formalitenin uygulanmasından öteye gidememiş ve bir müddet sonra da uygulamadan vazgeçilmiştir.

2.1.2. Diğer Çalışma ve Gerçekleşmeler

2.1.2.1. TODAİE Organizasyon ve Metot Şubesinin Yürüttüğü Reform Çalışmaları

Uygulamada değişik tarihlerde Bakanlar Kurulunca TODAİE’den yönetsel bazı sorunların halline dair raporlar hazırlaması talep edilmiş, bu raporlar Enstitü bünyesinde faaliyet gösteren ve merkezî idareyi geliştirme birimi olarak öne çıkarılmak istenen Organizasyon ve Metot Şubesi²⁷ tarafından hazırlanıp hükümete sunulmuştur. Buna karşın TODAİE’nin yürüttüğü çalışmalar süreklilik arz etmemiş, söz konusu birim de merkezî idareyi geliştirme işlevini tam olarak ifa edecek güç ve imkâna hiçbir zaman kavuşamamıştır (Sürgit, 1972: 175; Karaer, 1987a: 66).

Birinci Plan döneminde, Hükümet Programında da belirtildiği üzere, 26.01.1966 tarih ve 6/5875 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile “idarede lüzumsuz formaliteleri” kaldırmak ve böylelikle vatandaşın devlet ile olan ilişkilerini kolaylaştırmak üzere bir “Kırtasiyecilikle Savaş Programı” uygulanması kararlaştırılmış, bununla ilgili gerekli araştırmaları yapıp tekliflerde bulunmak üzere TODAİE görevlendirilmiştir. Enstitü bünyesindeki “Merkezî O ve M Birimi” söz konusu görevlendirme gereği “yoğun” bir çalışma yapıp sonuçlarını hükümete sunmuş, ortaya konulan önerilerin bir kısmının hayata geçtiği görülmüştür. Yine

²⁷ Türkiye’de “organizasyon ve metot” yahut kısa kullanımıyla “O ve M” kavramı ayrı bir ders olarak ilk defa 1958 yılında TODAİE’nin yürüttüğü “Kamu Yönetimi Uzmanlık Programı”nda yerini almıştır (Ar, 1988:23). Yine aynı yıl içerisinde Enstitünün yetkili organlarının kararıyla üç kişiden oluşan “Merkezî O ve M Şubesi” teşkil edilmiş, organizasyon ve metot araştırmalarına fiilen başlanmıştır (Sürgit, 1972: 74,80). 1959 yılında ise üç ay süreli “Organizasyon ve Metot Kursları” düzenlenmeye başlamıştır. 1988 yılına kadar düzenlenen 29 adet kurs vasıtasıyla 800 civarında kamu personeli “O ve M Uzman Yardımcısı” olarak yetiştirilmiştir (Ar, 1988: 23).

Söz konusu işlevin belirli bir zaman ve uzmanlık gerektirmesi dolayısıyla esas sorumlu üst amirlerin bunu profesyonel bir birim marifetiyle yürütmeleri gerektiği varsayımıyla kurumsal düzeyde O ve M birimlerinin teşkiline yine 1959 yılı içerisinde başlandığı görülmektedir (Sürgit, 1972: 74). Söz konusu birimlerin artık “bütün batı memleketlerinde, personel, malzeme vs. birimleri gibi idari teşkilatın ayrılmaz bir parçası haline geldiği” ifade edilmektedir (MEHTAP; 1966: 116).

Başbakanlığın 5.8.1960 tarihli genelgesi ile TODAİE içerisinde söz konusu kursları yöneten üç öğretim üyesinden müteşekkil O ve M Şubesine ulusal nitelikte merkezî birim olma hüviyeti kazandırılmıştır. Kurumlardan yapılan personel takviyesiyle güçlendirilen Birime Genelge ile;

- a) Kamudaki organizasyon ve metot faaliyetlerinin koordinasyon merkezi olmak,
- b) Kurumsal düzey O ve M birimlerinin kurulmasını ve geliştirilmesini teşvik etmek
- c) O ve M uzmanlarının yetiştirilmesi için özel kurslar açmak görevleri verilmiştir (Sürgit, 1972: 80-81).

Şubenin, Enstitünün tüm personel ve sair imkânlarından yararlanmak suretiyle müteakip idari reform çalışmalarında önemli rol oynadığı, fakat ideal bir merkezî idareyi geliştirme biriminden beklenen işlevi tam anlamıyla yerine getirebilmesini sağlayıcı güç ve imkâna kavuşmadığı ifade edilmektedir (Sürgit, 1972: 184). Planlı döneme geçişle birlikte organizasyon ve metot servisinin hızlı ve düzenli bir şekilde geliştiği, ilk iki planda ve yıllık programlarda bu işlevin teşkilatlanmasına sürekli bir ilgi gösterildiği görülmektedir (Sürgit, 1972: 127). 1960 yılı içerisinde idari reform alanında görevli kuruluşlar olarak DPT ve DPB ile birlikte resmî kimlik kazandırılan birim 1984 yılına dek hayatiyetini devam ettirmiştir.

aynı Karar ile TODAİE; “halkın kamu kurumlarıyla ilgili sorularını cevaplandırmak ve iş sahibi vatandaşları ilgili kurumlara yöneltmek amacıyla bünyesinde bir İdarî Danışma Merkezi kurmak ve yönetmek” ile görevlendirilmiştir (TODAİE, 1972: 21-22; Sürgit,1972: 111-114).

Yine bu dönemde “Merkezî Organizasyon ve Metot Araştırmaları” hakkında 03.01.1967 tarih ve 6/7498 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla “Merkezî Organizasyon ve Metot Çalışmalarında İşbirliği Esasları” yürürlüğe konmuştur. Bu Esaslar uyarınca kurumların O ve M birimlerinden TODAİE’de eğitim görmüş 10 civarında O ve M uzmanı ile birer müfettiş ismen istenmiş ve TODAİE Merkezî O ve M Birimi emrinde bir araştırma ekibi teşkil edilmiştir. Bu ekipçe, merkezî birimi oluşturan öğretim üyelerinin idare ve gözetiminde, yaklaşık bir yıl süreyle kurumlararası nitelik taşıyan yahut kurumların kendi imkânlarıyla gerçekleştiremediği toplam 16 adet O ve M araştırması yapılmıştır. Çalışma konuları olarak geniş halk yığınlarını ilgilendiren ve sürekli bir yakınma mevzuu olagelen işlemler ile hazineye büyük kazanç sağladığı/sağlayabileceği halde bürokrasiye boğulan uygulamaların basitleştirilmesine odaklanılmıştır. Yapılan araştırmalar sonucunda hazırlanan raporlar Başbakanlığa sunulmuş, Başbakanlıkça da gereğinin yapılması için ilgili bakanlıklara gönderilmiştir. Raporlarda önerilen değişikliklerin bir kısmının zaman içerisinde uygulamaya konulduğu görülmüştür (Ar, 1988: 24-25).

Aynı yıl içerisinde Başbakanlıkça konuyla ilgili olarak 22.11.1967 tarihli ve 76-79/7445 sayılı bir Genelge yayımlanmıştır. Genelge ile tüm kurumlardan, bünyelerinde -halen yoksa- birer organizasyon ve metot birimi teşkil etmeleri, eğer varsa bunları geliştirmeleri, bu birimlerde “görevin gerektirdiği vasıfları haiz” personel çalıştırmaları, teşkilat ve metot meselelerinin incelenmesinde bu birimlerle birlikte TODAİE’nin “yardım ve işbirliğinden en geniş ölçüde” istifade etmeleri istenmiştir (Sürgit, 1972:127).

Bu dönemde kurumlar içerisinde O ve M birimlerinin teşkiline, bunların desteklenmesine ve buralarda çalışacak personelin yetiştirilmesine özel bir önem verildiğini belirtmek gerekir. Buna karşın söz konusu merkezî birimin çalışmaları çeşitli nedenlerle sınırlı kalmış, birim görevlerini istenen ölçüde yerine getirme imkânı bulamamıştır (TODAİE, 1972: 22,26).

Sürgit’e (1968a: 10) göre, yukarıda bahsedilen Komisyonun ve TODAİE’nin yürüttüğü birtakım çalışmalar dolayısıyla bu dönem, “idareyi düzenleme” kapsamında çok önemli bir

“merhale”ye tekabül etmektedir. Buna karşın, idari sistemin bütününe kavrayan bir reform uygulamasının temel ilkelerini tespit edip reformu gerçekleştirecek ve takibini yapacak bir teşkilat kurulmamış, “tedrici ve devamlı” bir reform perspektifinin gereksindiği koşullar tam olarak oluşturulamamıştır.

2.1.2.2. Yıllık Programlar ve Devlet Planlama Teşkilatının Reform Çalışmalarını Koordinasyon Rolü

1971 Yılı Programının “Kamu İdaresinin Yeniden Düzenleme İlkeleri” bölümünde “kamu kuruluşlarında girişilecek idareyi ve idarî metotları yeniden düzenleme çalışmaları”nın DPT tarafından yürütülmesi; Teşkilatın buna yönelik olarak “idarelere yardımcı olmak ve yol göstermek” üzere, “gerekli sistem ve model” geliştirme çalışmaları yapması ve yaptırması öngörülmektedir (DPT, 1971: 798).

Yine 1971 Yılı Programında; kamu kurum ve kuruluşlarının, görevlerini “süratle, etkili ve mümkün olan en düşük maliyetle yerine getirmekten ve bu amaçla gerekli tedbirleri almaktan sorumlu” oldukları belirtildikten sonra, aynı idarelerin gerekli “yeniden düzenleme çalışmaları”nı bünyelerinde bulunan “O ve M üniteleri” vasıtasıyla yürütmeleri öngörülmektedir (DPT, 1971: 798). Böylece kurum içi reform yapılanmasında söz konusu “üniteler”e verilen önem vurgulanmış olmaktadır (Sürgit, 1972: 127).

1972 Yılı Programında (DPT, 1972: 383-384) da reform çalışmalarında DPT’nin rolü yine öne çıkarılmaktadır. Programda yine “idarenin işleyişi planların hedefe ulaşmasında en etkili araçlardan olduğundan idarenin yeniden düzenlenmesi ile planların başarılı uygulaması arasında çok yakın bir ilişki vardır” tespitinde bulunmaktadır. Programa göre “gerek bu nedenle ve gerek hizmetin devamlılık gösteren niteliği nedeniyle” 91 sayılı DPT Teşkilat Kanunu “idarenin yeniden düzenlenmesi yetki ve sorumluluğu”nu DPT’ye vermiştir. Bu bakımdan Programda “yeniden düzenleme çalışmaları”nın DPT’nin “koordinatörlüğünde ve sorumluluğunda” “yürütülmesine devam olunacağı” ifade edilmektedir. Aynı Programa göre DPT Müsteşarı başkanlığında “Kamu İdaresi Reform Komisyonu” adında beş kişilik bir komisyonun kurulması öngörülmüştür. Buna göre söz konusu komisyon, “idareye yol gösterecek, yardımcı olacak ve bu amaçla idarenin her kademesinde gerekli gördüğü bütün inceleme ve araştırmaları yapacak ve yaptıracaktır”

(Sürgit, 1972: 158; 1980: 59). Bahsi geçen Komisyon kurulmuş²⁸ ve çalışmalarda “gerekli sür’at ve düzeni sağlamak” üzere DPT bünyesinde bulunan Koordinasyon Daire Başkanlığı içerisinde kurulu Yeniden Düzenleme Şubesi görevlendirilmiştir. Söz konusu Şubenin çalışmalarının “dar anlamda” bir sekreteryaya vazifesinden öte “sorunları irdeleyen, olgunlaştıran ve gerektiğinde çeşitli çözüm yolları arasında uygunluk araştırma ve incelemelerini yapan” bir nitelik arz etmesi öngörülmüştür. Ayrıca Şube Komisyon kararlarının uygulamasını izleyip denetlemek ve kendi çözümleyemediği “dar boğazları” Komisyona aksettirmekten sorumlu tutulmuştur. Buna karşın söz konusu komisyonun hayatiyeti devam etmemiş, yapılması öngörülen çalışmalar tamamlanamamıştır (Taykut ve İzmirlioğlu, 1975:28-29).

1975 Yılı Programında (1975:356) ise;

...yönetimin geliştirilmesi ve düzenlenmesi çalışmalarında; temel politika ve ilkelere göre çalışmaların yönlendirilmesi, genel eşgüdümün sağlanması, ortak sorunlarda işbirliği ve yatay araştırmaların düzenlenmesi, kurumlara bu konuda gerekli teknik yardımların sağlanması, çalışmaların izlenmesi ve değerlendirilmesi görevlerinin daha etkin biçimde yerine getirilmesi amacıyla merkezi düzeyde bir “İdarî Araştırma ve Geliştirme Birimi”nin kurulması

için DPT ve TODAİE tarafından dönem içinde gerekli ön çalışmaların yapılması öngörülmüştür. Buna karşın 1976 ve 1977 Yılı Programlarında konuya ilişkin herhangi bir gelişmeye yer verilmemiştir.

Dönem içerisinde “idarenin yeniden düzenlenmesi” ile ilgili olarak yapılan bilimsel araştırmalardan esinlenilmiş birtakım tedbirlere yıllık programlarda yer verilmiş, fakat söz konusu tedbir kalemlerinin büyük çoğunluğu, “etkili bir karar, uygulama ve denetim mekanizması” kurulamadığından ötürü yıllık programların sayfaları arasında kaybolup hayatiyet kazanamamıştır. Yapılan çalışmalar yeterli etkinlikte sürdürülememiş, yıllık programlarda yapılması öngörülen işler “ya hiç ele alınmamış” yahut “çok sınırlı ölçüde” gerçekleştirilebilmiştir. Önceki dönemlerde olduğu gibi reform kapsamında yapılan çalışmalar, esas olarak tek tek kurumlar tarafından birbirinden bağımsız ve “etkin bir merkezî düzenleme ve denetim”den mahrum bir şekilde yürütülmüştür. Kısacası idarî reformun yıllık programlar yoluyla hayata geçirilmeye çalışılması başarılı bir sonuç vermemiştir (TODAİE, 1972: 25; Sürgit, 1972: 113,121,177).

²⁸ Komisyon, dönemin DPT Müsteşarının başkanlığında, TODAİE, Devlet Personel Dairesi ve İçişleri Bakanlığı temsilcileri ile DPT Koordinasyon Dairesi Başkanından oluşmuştur (Taygut ve İzmirlioğlu, 1975:26).

2.1.2.3. Maliye Bakanlığının Yürüttüğü Çalışmalar ve Kamu Yönetimi Yüksek Kurulu Teşkil Önerisi

Dönem içerisinde Maliye Bakanlığının da değişik çalışmalarda bulunduğunu, bu çerçevede Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO) bünyesinde bir “Kamu Yönetimi Grubu” ve bir de “Organizasyon ve Metot Servisi” kurulduğunu; ayrıca Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nu ilga etmek üzere bir “Genel Mali Yönetim Kanunu Tasarısı” hazırlandığını belirtmek gerekir.

Yasalaşmayan söz konusu Tasarıda kamu yönetiminin temel problemlerini incelemek ve elde edilen sonuçları Bakanlar Kuruluna sunmak üzere Maliye Bakanı ve görevlendirilecek konu ile ilgili iki ayrı Bakan, DPT Müsteşarı, Maliye Bakanlığı Müsteşarı, Devlet Personel Heyeti Başkanı ile TODAİE Genel Müdüründen müteşekkil bir “Kamu Yönetimi Yüksek Kurulu” oluşturulması öngörülmüştür. İlaveten söz konusu Kurul ile işbirliği içerisinde faaliyet göstermek suretiyle O ve M incelemeleri yapmak, kadro analizi ve diğer ilintili görevleri yerine getirmek üzere her bakanlıkta birer “Bütçe ve Plan Dairesi”nin kurulması teklif edilmiştir (Sürgit, 1972: 112-113).

2.1.2.4. Devlet Organizasyon ve Araştırma Geliştirme Teşkilatı ile İdareyi Düzenleme Yüksek Kurulu Teşkil Önerileri

Merkezî idareyi geliştirme biriminin teşkiline yönelik arayışlar kapsamında 1975 Yılı Programında (1975: 356) kurulması öngörülen “İdarî Araştırma ve Geliştirme Birimi”ni hatırlatır yönde, 1977 yılında Başbakanlık tarafından Başbakanlığa bağlı Müsteşarlık seviyesinde “Devlet Organizasyon ve Araştırma Geliştirme Teşkilatı” adıyla yeni bir örgütlenmeye gidilmesi kararlaştırılmıştır. Başbakanlık, DPT ve TODAİE’nin ortaklaşa hazırladıkları bir kanun tasarısı, tüm bakanlıkların görüşleri alınmak suretiyle “tekemmül etmiş” ve Meclise “sevke hazır hale getirilmiştir”. Bu somut yasal düzenleme girişimi normal seyrinde ilerlerken, DPT Koordinasyon Dairesi tarafından hazırlanan “İdarî Reform Stratejisi” başlıklı belge ile ise karar organı DPT bünyesinde yer alacak ve sekretarya hizmetleri bir “Uzmanlar Grubu”na yerine getirilecek bir “İdareyi Düzenleme Yüksek Kurulu”nun teşkilinin de önerildiği görülmüştür (Sürgit, 1980: 61).

2.2. 1980-2002 ARASI DÖNEMDE KAMU YÖNETİMİ REFORMUNUN YAPI VE MEKANİZMASINA DAİR ÇALIŞMA VE GERÇEKLEŞMELER

1960-1980 arası döneme kıyasla kamu yönetimi reformuna yönelik kurumsal adres arayışının Başbakanlık ve Devlet Personel Başkanlığı bünyesinde birer birim teşkil edilmesiyle sona erdiği bu dönem, ayrıca 2000’li yıllardaki kamu mali yönetim reformu ağırlıklı uygulamaların hazırlıklarının gerçekleştirildiği yılları da içerisine almaktadır.

2.2.1. Reforma Dair Kurumsal Yapı ve Mekanizma Tesisi

2.2.1.1. Kamu Yönetimi Komisyonu Teşkili

2.2.1.1.1. Komisyonun Teşkil Süreci

12 Eylül 1980’de rejim bir kez daha askerî müdahale ile karşılaşmıştır. Müdahaleden hemen sonra 21 Eylül tarihinde Bülend Ulusu başkanlığında kurulan Darbe Hükümeti, önceki ara rejim hükümetlerinin aksine uzunca bir süre kesintisiz (20.09.1980-13.12.1983) devam etmiştir. Söz konusu hükümet, önceki ara rejim dönemlerine benzer şekilde, kamu yönetiminde reform mevzuunu öncelikli gündem maddeleri arasına almış ve bu hususa Programında (TBMM, 2016) geniş yer vermiştir.²⁹

²⁹ Duran’a (1982:VII-VIII; Aktaran: Karaer, 1987c: 53) göre 12 Eylül rejimi, darbeye giden süreçte oluşan bunalımın müsebbiplerinden biri olarak gördüğü kamu yönetimini kendi öngördüğü devlet ve toplum düzeniyle uyumlu hale getirmek üzere kimi girişimlerde bulunmuştur. Bu bağlamda rejim, yaptığı birçok hukuki düzenleme ile yönetsel yapı ve onun dayandığı idari hukuk mekanizmasını “dipten doruğa” başkalaştırmak ve yenilemek istemiştir.

Askerî müdahaleyi müteakiben 1984 yılının sonuna dek kamu yönetimi sahasında birbiri ardına teşkil edilen komisyonlar aracılığıyla köklü sayılabilecek yoğun reform çalışmaları gerçekleştirilmiştir.³⁰ Eylül ayında kurulan Ulusu Hükümetinin Ekim ayı içerisinde konuya ilişkin çalışmalara derhal başlamış olması dikkat çekicidir. İlk olarak kamu personel sorununa dair bir “Yöneylem Araştırması” yapılması kararlaştırılarak bunun için bir komisyon oluşturulmuştur. Komisyon kısa süre içerisinde ön çalışmalarını tamamlamış ve konuya ilişkin, uygulanan istihdam politikası, personel rejimi ve kamu yönetimindeki dengesizlikler olmak üzere üç temel sorun alanı tespit etmiştir. Bu tespitin ardından bu sorun alanlarına karşılık gelmek üzere aşağıdaki başlıklar altında üç adet komisyon teşkil edilmiştir:

- Kamu İstihdam Politikası
- Personel Rejimi
- Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi

İlk iki komisyonun raporlarında yalnızca mevcut sorun ve aksaklıklar tespit mahiyetinde sıralanırken, son komisyonun hazırladığı “Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi” başlıklı raporda (1982) bunlara ilaveten meselelerin çözümüne yönelik detaylı çözüm önerilerine de yer verildiği görülmektedir. Raporun sonraki yıllarda hazırlanan somut mevzuat düzenlemelerine temel teşkil ettiği ifade edilmektedir (Karaer, 1987c: 38).

³⁰ Sürğit (1980: 39), “Türk Silahlı Kuvvetlerinin devlet yönetimini üstlenmesi”nin “idarenin yeniden düzenlenmesi”ne yönelik “arayış ve araştırma” safhasından “uygulama” safhasına geçilmesini sağlayıcı “yeni bir atılımın başlangıcı” olabileceği kanaatindedir. Ona göre hızlı karar alıp uygulamaya imkân veren böyle bir “fırsat” iyi kullanıldığı ve “sağduyu, uzak görürlülük ve kararlılıkla hareket edildiği” takdirde, idareyi geliştirmenin “sistemli ve planlı” bir şekilde işlemesi için gerekli temel düzenlemelerin hayata geçirilmesi imkân dâhilindedir. Böylelikle Türk kamu yönetiminin, değişen koşul ve gereksinmelere uyumu mümkün kılacak bir düzene kavuşması da sağlanmış olacaktır.

Önceki ara rejim dönemlerinde yapılan çalışmaları “ekonomik ve sosyal bunalımları izleyen yeniden düzenleme çabaları” olarak nitelendiren Sürğit’e (1980: 58) göre, bu çabaların diğer zamanlardan farkı meseleye gösterilen “büyük ilgi” ve kısa bir süre içerisinde “sonuç alma eğilimi” olmuştur. Buna karşın yönetimi yeniden düzenlemenin “sağlam temellere oturtulması gereken zaman alıcı ve sürekli bir iş olduğu” gerçeği süreç içerisinde oldukça geç anlaşılabilmiş, verimli kullanılabilecek bir zaman dilimi böylelikle israf edilmiştir. Bu sefer yapılması gereken, Milli Güvenlik Konseyi işbaşında olduğu süre boyunca, önceki araştırmalardan yararlanıp temel nitelikteki düzenlemeleri gerçekleştirmek, “yeniden düzenleme” için lüzumlu teşkilatlanmayı tamamlamak ve bu kurumlara işlerlik kazandırmak, böylelikle kamu yönetimini kendi kendisini devamlı surette yenileyebileceği bir düzene kavuşturmadır.

Sürğit (1980: 69-70), ayrıca Milli Güvenlik Konseyi Genel Sekreterliği bünyesinde bir “Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Komisyonu”nun teşkilini önermektedir. Bu Komisyon, görev sahasına ilişkin kısa ve uzun vadeli plan ve programlar hazırlamalı; merkezi ve kurumsal düzeyde yeniden düzenlemeyi sürekli bir görev olarak üstlenecek teşkilatın kurulmasını ve ardından bu teşkilata işlerlik kazandırarak söz konusu işlevin bu teşkilata intikalini sağlamalıdır. Sürğit’in önerdiği çerçevede olmasa da kamu yönetimi ile ilgili bir komisyonun bu dönemde kurulup çalıştırıldığı görülmektedir.

Sürğit’in 12 Mart Ara Rejim Döneminde olduğu gibi bu sefer de gayet iyimser, fakat hiç kuşkusuz demokratik duruş açısından problemli bir tavır sergilediğini belirtmek gerekir.

Raporun hükümete sunulmasını takiben 17.06.1982 tarih ve 2680 sayılı “Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş Görev ve Tetkiklerinin Düzenlenmesi ile İlgili Yetki Kanunu” çıkartılmıştır. Kanun ile Bakanlar Kuruluna hizmetlerin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir biçimde yürütülmesi hedefi doğrultusunda kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin 18 aylığına KHK çıkarma yetkisi verilmiştir. Söz konusu yetkinin süresi 2.12.1983 tarih ve 2967 sayılı Kanun ile uzatılmış ve yetkinin kullanımı 17.06.1984 tarihine dek mümkün olabilmektedir (Karaer, 1987c: 46-47).

2.2.1.1.2. Komisyonun Çalışmaları

2680 sayılı Yetki Kanunu hükümleri çerçevesinde gerekli hazırlık çalışmalarına başlamak üzere 26.08.1982 tarih ve 8/5284 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ihdas edilmiştir. Söz konusu karar uyarınca, “yeniden düzenleme” çalışmaları için dönemin Başbakan Yardımcısı Turgut Özal başkanlığında altı bakandan³¹ müteşekkil bir Kurul, bu Kurula yardımcı olmak üzere üç adet de komisyon oluşturulmuştur:

- Genel İstihdam Komisyonu
- Personel Rejimi Komisyonu
- Kamu Yönetimi Komisyonu

Bunlardan, üyeleri “bilgi, görgü ve tecrübeleriyle temayüz etmiş” kimseler arasından Başbakanca seçilen “Kamu Yönetimi Komisyonu”, Yetki Kanunu çerçevesinde gerekli hazırlıkların yapılması, çalışma yürütülen meselelere dair ilgili KHK’ların hazırlanması, yürürlüğe konulması ve uygulamalarının izlenerek gereken düzeltmelerin yapılması ile görevlendirilmiştir. (Karaer, 1987a: 72; 1987c: 47).

Yeniden düzenleme kapsamındaki çalışmalar, TODAİE Genel Müdürü başkanlığında 18 üyeden oluşan söz konusu Komisyonun idaresinde “Merkezî Proje Grubu”na yürütülmüş³², TODAİE, üniversiteler, kamu ve özel sektör kuruluşlarından 113 uzmandan müteşekkil yedi ayrı çalışma grubu faaliyet göstermiştir. Ayrıca Proje Grubu ile işbirliği yapmak üzere bakanlıklarla kamu kurum ve kuruluşlarında çalışma ve uygulama ekipleri

³¹ Söz konusu Bakanlar şunlardır: Maliye, Milli Eğitim, Ulaştırma, Sanayi ve Teknoloji, Kültür ve Turizm Bakanları.

³² Komisyonun Proje Müdürlüğünü önceki çalışmalardan da ismine aşına olduğumuz Kenan Sürgit yürütmüştür (Karaer, 1987c:49).

teşkil edilmiştir. Proje 19.09.1982 tarihinde Komisyonun ilk toplantısı ile başlamış, Kanun'un 18 aylık yetki süresinin dolduğu 19.12.1983 tarihinde hukuken son bulmuştur (Karaer, 1987c: 48-49).

Komisyonun çalışma yöntemine ilişkin olarak kamu yönetiminin aksaklık görülen alanlarına yönelik ilgili uzmanlarla işbirliği içerisinde somut, tutarlı ve düzenli çalışmalar gerçekleştirildiği vurgulanmaktadır (Karaer, 1987c: 53). Söz konusu Komisyon ve ilintili çalışma grupları Ekim 1983'te hazırladıkları KHK taslaklarını hükümete arz etmelerini takiben dağılmıştır (Ar, 1984: 157-158; Aslaner, 2006: 49-50).

Türkiye'de reforma ilişkin yapılan araştırmaların ve hazırlanan raporların gereğince uygulama projesine dönüştürülmemiş olması sıklıkla dile getirilen bir husustur. Önceki çalışmalarda oluşturulan komisyonlar bulgu ve önerilerini raporlaştırıp hükümete sunmuş, hükümetin benimsemesi durumunda söz konusu öneriler daha sonra yasal düzenlemelere dönüştürülmüştür. Bu seferki çalışmaların öncekilere kıyasla önemli ve istisnai bir özelliği sorun alanlarına yönelik öneriler getirmekle yetinilmemesi, somut KHK tasarı taslakları hazırlanması olmuştur. Kamu yönetimini yeniden düzenlemeye yönelik çalışmaların komisyon raporları yerine doğrudan hukuki metin taslağı hazırlanması şeklinde sonlanmasına ilk kez rastlanmış olmaktadır. Tercih edilen somut ve kısa vadede sonuç verici yeni yöntemin somut önerilerin hayata geçebilmesi bakımından kolaylaştırıcı bir faktör olduğu ifade edilmektedir (Karaer, 1987c: 47-54; Uluğ, 2004a: 8).

Gerçekten de bu süreçte öncekilerden farklı bir yöntem takip edildiği görülmektedir. Buna göre ilgililerinden kamu yönetiminde reforma dair araştırma raporları hazırlanması talep edilmemiş, bunun yerine taslak “kurumsal mevzuat” düzenlemeleri yoluyla yeniden yapılandırmaya yönelik pratik bir yol izlenmiştir.

Karaer (1987c: 53-54), “düzenlemeyi yapacak olan siyasal iktidara önerilerden oluşan raporlar sunmak yerine, onun da temsilcilerini barındıran bir çalışma sonucunda hükümetin ‘evet’ diyeceği tasarılar hazırlanmasının çalışmalarla getirilen önerilerin yaşama geçirilme şansını” arttıracığı varsayımının doğrulandığını, Komisyonun hazırladığı taslaklardan siyasi otoritenin önemli ölçüde yararlandığını ifade etmektedir.

Tablo 5: Komisyonun hazırladığı Kamu Yönetimine İlişkin Sektörel Olmayan KHK Tasarı Taslakları

Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında KHK
Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yurtiçi Teşkilatı Hakkında KHK
Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yurtdışı Teşkilatı Hakkında KHK
Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında KHK
Kamu İktisadi Teşebbüslerin ve Benzeri Kuruluşların TBMM’nce Denetimi Hakkında KHK
Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK
Başbakanlık Teşkilatı Hakkında KHK
Bakanlar Kuruluna Ait Görev ve Yetkilerden Bazılarının İlgili Bakanlıklara Verilmesine İlişkin KHK
Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında KHK
Kamu Yönetimi Akademisi Kurulması Hakkında KHK
Devlet Organizasyon ve Yönetimi Geliştirme Başkanlığı Kurulması Hakkında KHK
Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK
Devlet Personel Teşkilatı Kurulması Hakkında KHK
Devlet İstatistik Teşkilatı Müsteşarlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK
Arşiv Hizmetleri Hakkında KHK
Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK
Halkla İlişkiler Birimlerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK
Bilişim Hizmetlerinin Düzenlenmesi Hakkında KHK
Bölge Valiliği Hakkında KHK
Belediyeler Hakkında KHK
Köy İdareleri Hakkında KHK
İl Özel İdaresi Hakkında KHK
Anakent Belediyeleri Hakkında KHK
Mahalle Muhtarlıkları Hakkında KHK

Kaynak: Karaer, 1987c: 49-52

Yukarıdaki tabloda zikredilen taslakların önemli bir kısmı Başbakanlığa iletilmiş, fakat Bakanlar Kurulunca incelenip benimsenmesine fırsat kalmadan 6 Kasım 1983 tarihli seçimlerle iktidar değişmiştir (Karaer, 1987c: 52). Yine de Komisyonun çalışmaları yeni hükümetin de sahip çıkmasıyla, diğer pek çok yasal düzenlemelerin olduğu gibi, söz gelimi reformun kurumsal yapısı ile ilintili 217, 3046³³ ve 3056 sayılı Kanun ve KHK’ların da hazırlanışına zemin hazırlamıştır. Kararnameler sonucu aşağıda ayrıntısıyla yer verilen Yönetimi Geliştirme Genel Müdürlüğünün hayatiyet kazanmadığı, onun yerine Başbakanlık ile Devlet Personel Başkanlığı bünyesinde idarenin geliştirilmesinden sorumlu birer birimin (İdareyi Geliştirme Başkanlığı ile Teşkilat ve Yönetimi Geliştirme Dairesi Başkanlığı) oluşturulduğu görülmektedir.

³³ Daha evvel 17.06.1982 tarihli ve 2680 sayılı Yetki Kanununa istinaden çıkartılan “Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkındaki 13.12.1983 tarih ve 174 sayılı Kanun Hükmünde Kararname”, TBMM’de değiştirilerek kabul edilmiş ve 3046 sayı ile yasalaşmıştır.

2.2.1.2. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı Teşkilat ve Yönetim Geliştirme Dairesi Başkanlığının Teşkili

Ara dönem sonrası demokrasiye geçişle birlikte tek başına iktidara gelen Turgut Özal liderliğindeki hükümet önceki dönemde hazırlıkları yürütülen reform çalışmalarının önemli bir bölümünü hayata geçirmiştir. Kamu yönetimi reformuna yönelik detaylı ve “iddialı” tespit ve hedeflere yer verilen (Tutum, 1994: 74-75; TBMM, 2016) hükümet programında da önceki dönemde hazırlanan ve Meclise sevk edilen 17 adet KHK aracılığıyla idarenin büyük bir kısmının yeniden düzenlenmiş olduğu ifade edilmiştir.

Sözü edilen yeniden düzenleme adımları arasında yeniden yapılandırılan Başbakanlık ile Devlet Personel Başkanlığı bünyesinde iki ayrı birimin teşkil edilmiş olması dikkat çekmektedir. Bu çerçevede kamu yönetimi alan yazınında ve resmî raporlarda uzunca süredir dillendirilen reforma yönelik merkezî düzey yapılanma hadisesi ilk kez bu dönemde hayata geçirilmiş ve reform görevi temel olarak iki farklı kurum arasında paylaştırılmıştır.

Yukarıda sözü edilen 02.12.1983 tarihli Yetki Kanunu’na istinaden çıkartılan 08.06.1984 tarihli ve 217 sayılı Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK ile Başkanlık bünyesinde Teşkilat ve Yönetimi Geliştirme Dairesi Başkanlığı teşkil edilmiştir. Ayrıca 10/10/1984 tarihli ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile yeniden yapılandırılan Başbakanlık bünyesinde ise İdareyi Geliştirme Başkanlığı adında bir birime yer verilmiştir.

Ar (1988: 25-26), 3056 sayılı Kanun ile Başbakanlık içerisinde kurulan İdareyi Geliştirme Başkanlığının organizasyon ve metot hizmetine dair merkezî organ olarak kabul edilmesi gerektiğine vurgu yapmaktadır. Ona göre söz konusu işlev için en uygun adres TODAİE değil, Başbakanlıktır. TODAİE süreç içerisinde 800 civarı uzman eleman yetiştirip, 60 civarı kurumsal düzeyde O ve M biriminin kurulmasında etkili olarak tarihsel bir görev üstlenmiştir. Fakat bir yandan TODAİE’nin akademik bir kurum olma niteliği, diğer yandan da merkezî organizasyon ve metot biriminin kamu yönetimi aygıtı içerisinde en yüksek idari makama bağlı olarak görev yapmasının dünyada genel bir uygulama teşkil etmesi dolayısıyla söz konusu birimin Başbakanlık içerisinde konumlanması gayet yerinde olmuştur. Başbakanlık teşkilatı bünyesinde yer alacak böylesi bir birim, Başbakanlık “ufkundan” ve “otoritesinden” güç alacak, kurumsal O ve M birimlerinin çalışmaları ile daha geniş çaplı yeniden düzenleme girişimlerinin “planlanmasında, izlenmesinde,

desteklenmesinde ve denetiminde TODAİE'den daha etkin ve yetkili" bir işlev üstlenebilecektir.

Kamu yönetimi reformunun yapı ve mekanizması kapsamında yer alan ve dayandıkları mevzuat orijinal haliyle halen yürürlükte olan söz konusu birimlerin analizine tez çalışmasının ilerleyen bölümlerinde ayrıntılı yer verileceğinden bu birimlerin yetki ve görevlerine burada değinilmeyecektir.

2.2.1.3. Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Birimleri ile Organizasyon ve Metot İşlevinin Yasal Görev ve Yapılanma Çerçevesine Dâhil Edilmesi

Kamu kurum ve kuruluşları içerisinde 1970 yılında DPT tarafından çıkartılan "Bakanlık Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Tip Yönetmeliği" çerçevesinde faaliyet göstermeye başlayan ve Planlama Kurulu ve Koordinasyon Dairesi olmak üzere iki bölümden meydana gelen (Canpolat, 2010: 4) APK birimleri 1980 sonrası ilk reform dalgasında yeniden yapılandırılıp yasal statüye kavuşturulmuştur.

Yukarıda bahsedilen Komisyon çalışmaları devam ederken 27.02.1982 tarihli Bakanlar Kurulu Toplantısında "Bakanlıkların Yeniden Düzenlenmesi ve Çalışma Esasları Hakkında" 8/4334 sayılı bir kararname çıkartılmıştır. Böylelikle Türk kamu yönetimi tarihinde ilk defa bakanlıkların teşkilatlanmasında belirli bir standartlaşmayı öngören çerçeve bir düzenlemeye gidildiği ve bu yolla bakanlık teşkilatlanmalarının belirli bir sisteme sokulmaya çalışıldığı görülmektedir (Karaer, 1987c: 44-45).

Önceki uygulamada bakanlıkların teşkilatlanmaları kendi kuruluş kanunlarındaki düzenlemeler çerçevesinde olmuş, dolayısıyla her bir bakanlık farklı şekillerde teşkilat yapılarına sahip olmuştur. Bakanlıkların teşkilatlanmasının bu şekilde belirli esaslara bağlanmamış olması ile birlikte, ortak birimlerin görevlerinin birbirinden farklı bir biçimde saptanmasına yol açılmakta, hizmette eşgüdüm, işbirliği, sürat, etkinlik ve verimlilik bundan olumsuz etkilenmektedir. Her bir bakanlıkta prensip olarak aynı işi gören birimlerin farklı yetkilerle donatılıp farklı adlarla anılmasının birbirleriyle ilişkilerini güçleştirdiği ifade edilmektedir (TODAİE, 1972: 53).

Kararname ile bakanlıkların merkez teşkilatında yer alması öngörülen danışma ve denetim birimleri arasına "Araştırma, Geliştirme, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı" da

dâhil edilmiştir. Kararnamede ayrıca Tetkik Kuruluna da yer verilmiş, ancak gerektiğinde APK Kurulunun, Tetkik Kurulu ile “Tetkik, Planlama ve Koordinasyon Kurulu” adı altında birleştirilebileceği ifade edilmiştir. 13.12.1983 tarihinde çıkartılan 174 sayılı “Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile ise söz konusu düzenleme bir üst hukuk normuna taşınmıştır. KHK kapsamında “Araştırma, Geliştirme, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı” Kararnamedeki yerini korumuş, buna karşın tetkik kurullarının hayatiyetine son verilmiştir (Canpolat, 2010: 5). Böylelikle belli bir sadeliğe gidilmek istendiği görülmektedir.

Sözü edilen Kararname ve KHK hükümleri çerçeve düzenleme mahiyetindeki 27.09.1984 tarihli ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun’a temel teşkil etmiştir. Söz konusu Kanun ile geniş anlamda reformun kurumsal düzey sacayağını teşkil edebilecek³⁴ Araştırma, Planlama ve Koordinasyon (APK) Birimleri kurumların teşkilat yapısına zorunlu nitelikte dâhil edilmiştir.

Organizasyon ve metot hadisesine önem atfedilen onca rapor ve akademik çalışmadan sonra söz konusu işlevin bu dönemde yasal mevzuatta kurumsal düzey bir işlev olarak kendine nihayet yer edindiği görülmektedir. Söz konusu Kanun’un 24/e maddesinde APK Birimlerinin görevleri sıralanırken bunlar arasına “organizasyon ve metot hizmetlerini yürütmek” de eklenmiştir. Böylelikle O ve M hizmeti 1960 yılında çıkartılan 91 sayılı “Devlet Plânlama Teşkilâtı Kurulması Hakkında Kanun” sonrası ilk defa bir kanunda zikredilmiş olmaktadır.

TODAİE Merkezî O ve M Birimini teşkil eden üç öğretim üyesinden birisi olan Fikret Ar (1988: 26-27), O ve M hizmetinin yasal düzenlemede kendisine yer bulmasını memnuniyet ile karşılamaktadır. Bununla beraber, hizmetin örgütlenme biçimi ve ayrıntılarına kanunda yer verilmeyip karar ve uygulamanın bakanlıklara bırakılmasının kurumsallaşma yolunda önemli bir risk teşkil ettiğini ifade etmektedir. Diğer bir deyişle belki de hayatını bu işe adayan Ar’ın kafasındaki yapı ve işleyişin mevzuata tam olarak yansımadığını belirtmek gerekir. Ona göre esas ve önemli olan husus O ve M hizmetini üstlenen birimlerin sahip oldukları ad ve statülere paralel olarak yapacakları faydalı çalışmalar yoluyla örgütsel sorunlara uygulanabilir somut çözüm yolları geliştirmeleridir. Bu başarıyı gösteren birimler

³⁴ Açıkça vurgulanmasa da bu düzenleme ile her bir kamu kurumunda devamlı ve zorunlu bir birim haline getirilen APK’ların eskiden beri türlü raporlarda teklif edildiği üzere reformdan sorumlu kurumsal bir birim olarak görevlendirilmek istendiği söylenebilir.

örgüt içinde güven ve prestij sahibi olup konumlarını güçlendirebileceklerdir. Fakat mikro bazda başarılı örneklerle yetinilmemesi, bunun örgütsel bir mimari ile desteklenmesi gerekmektedir. Kurumsal birimlerin tam anlamıyla etkili ve başarılı olabilmesi için temel olarak en üst makama bağlı bulunmaları ve bağımsız birimler halinde örgütlenmeleri gerekmektedir. 3046 sayılı Kanun'un getirdiği çerçeve mevcut haliyle buna uygun değildir ve Kanun'da yapılacak değişiklik girişimlerinde bu husus dikkate alınmalıdır. Aksi halde örgütlenmelerinde yeknesaklık sağlanmamış O ve M birimlerinin başarıları bireysel olmaktan öteye geçemeyecek, “kurumsal olma ve süreklilik niteliklerinden” mahrum kalacaklardır.

Yönetiş işleyişin kalkınma plan ve programlardaki esaslara uygun olarak ahenkli bir şekilde yürütülmesini sağlamak ve kuruluşlarla DPT arasındaki ilişkilere aracılık etmek üzere kurulan APK birimlerinin başlangıçta ortaya konulan bu hedeflere ulaşmakta sıkıntı yaşadığı ifade edilmektedir (Canpolat, 2010: 5).

2.2.1.4. Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Komisyonu Teşkili

2.2.1.4.1. Komisyonun Teşkil Süreci

“Yolsuzluklarla mücadele ve yönetsel iyileştirmeler”e yönelik çalışmalar üzere, 16.05.2001 tarih, 01/816 sayılı Başbakanlık Makam Oluru ile,

- Hazine Müsteşarlığı,
- Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı,
- Adalet Bakanlığı,
- İçişleri Bakanlığı ve
- Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı

temsilcilerinin katılımı ile bir “Yönlendirme Komitesi” ve bu Komite’ye yardımcı olmak üzere bir Çalışma Grubu oluşturulmuş, ardından bu kapsamda 09.07.2001 tarihli ve 2001/38 sayılı Başbakanlık Genelgesi çıkartılmıştır. Genelge’de söz konusu çalışmalarla;

- Devlet idaresinde; çağdaş yönetim anlayışının uluslararası alanda kabul görmüş ilkeleri olan verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun hâkim kılınması,
- Kamu kurum ve kuruluşlarınca sunulan hizmetlerin daha hızlı gerçekleştirilmesi,
- Kamu hizmetlerinin ve kamu personelinin nitelik ve nicelik yönünden toplum ihtiyaçlarına cevap verir bir yapıya kavuşturulması ve
- İşlemlerde şeffaflığın tesis edilerek yolsuzlukların önlenmesi

gibi hedeflere ulaşılmasının amaçlandığı ifade edilmektedir.

Genelge’de bahsi geçen “amaçlara ulaşmayı sağlayacak yöntemlerin mümkün olan en kısa sürede ve sağlıklı bir şekilde belirlenebilmesi bakımından öncelikle her kamu kurum ve kuruluşunun kendi görev, yetki ve sorumluluk alanına giren konularda deneyim, görüş ve önerileri ile katkıda bulunabilecekleri bir çalışma yapmaları” öngörülmektedir. Bu kapsamda kurumlardan, görev alanlarına giren “faaliyet ve hizmetlerin, etkinlik ve verimlilik ilkeleri ışığında daha hızlı ve şeffaf bir biçimde yerine getirilebilmesi ve kurum bünyesinde yolsuzluk ve suiistimale açık alanlar varsa bunların ortadan kaldırılması” için hayata geçirilebilecek yasal ve idari düzenlemelere dair çalışma yapılması talep edilmektedir. Genelge’ye göre çalışmaların kurumun en üst idari amirince belirlenecek bir birimin başkanlığında ve daimi faaliyet gösterecek bir komisyonun sorumluluğunda yürütülmesi ve geliştirilen görüş ve önerilerin 20.08.2001 tarihine kadar Yönlendirme Komitesine intikal ettirilmek üzere Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığına gönderilmesi istenmektedir.

Söz konusu Yönlendirme Komitesi ve Çalışma Grubu’nun koordinasyonunda 12-13 Temmuz 2001 tarihlerinde Dünya Bankası uzmanları ile değişik kurumlardan gelen temsilcilerin katılımıyla bir çalışma toplantısı ve ayrıca 21 Eylül 2001 tarihinde geniş katılımlı bir uluslararası konferans düzenlenmiştir. 2001/38 sayılı Başbakanlık Genelgesi kapsamında kurumlardan gelen görüş ve önerilerin yanı sıra bu aktivitelerden elde edilen sonuçlardan ve çeşitli ülke uygulamalarından yola çıkarak “Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı” adında bir politika belgesi hazırlanmıştır.

12.01.2002 tarihli ve 2002/3 sayılı Bakanlar Kurulu Prensip Kararı ile yürürlüğe konulan söz konusu Eylem Planı’nda Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planına atıfla, “kamu yönetiminde insan kaynaklarını, yönetsel ilkeleri ve işleyişi de içine alan bütüncül, köklü ve kalıcı bir

değişim ihtiyacı”nın devam ettiği belirtilmektedir. Bu çerçevede “Kamu hizmetlerinin sunumunda yaşanan problemlerin etkin yönetim bağlamında asgariye indirilmesi” ve “yönetimi, yönetimin koyduğu objektif kurallara göre hem hiyerarşik olarak içten, hem de vergi ödeyenler açısından dıştan denetleyen ve sorgulayan çağdaş bir kamu yönetimine geçilmesi”, hazırlanan Planın başlıca temel amaçları arasında zikredilmektedir. “İdarede açıklık ve hesap verilebilirliği temin etmesi” beklenen Plan kapsamında bir dizi öncelikli hedef belirlenmiş, atılması gerekli adımlar kararlaştırılıp belli bir takvime bağlanmıştır.

Eylem Planı, kamuda saydam ve etkin bir yönetimi önceleyen bir reform ajandası kapsamında hayata geçirilmesi öngörülen faaliyetleri derli toplu bir politika belgesi haline getirmesi bakımından önemli bir deneyim olmuştur. Eylem Planının uygulama durumu ile ilgili kamuoyuna yansıyan herhangi bir bildirimde bulunulmamıştır. Eylem Planının yürürlüğe girmesinden kısa süre sonra dönemin başbakanı Bülent Ecevit’in rahatsızlanması, müteakiben ülkenin bir seçim atmosferine girmesi ve AK Parti’nin iktidara gelerek kendi politikalarını uygulamaya koyması ile birlikte söz konusu Eylem Planının rafa kaldırıldığını söylemek mümkün gözükmemektedir.

2.2.1.4.2. Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Komisyonunun Oluşumu

2002/3 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı’nı müteakip, “Eylem Planı’nda belirtilen amaçlara ulaşılmasında etkinliğin ve koordinasyonun sağlanabilmesi için”, 23.05.2002 tarihli ve 2002/15 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile “Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Komisyonu” adı altında bir oluşuma gidilmiştir.³⁵ Genelge’de söz konusu Komisyonun Başbakan Yardımcılarından birinin başkanlığında, ekonomiden ve Devlet Personel Başkanlığından sorumlu olanlarının da aralarında bulunduğu üç Devlet Bakanı ile Maliye Bakanından oluşması kararlaştırılmıştır. Ayrıca Komisyona Bakanlıklarını ilgilendiren konularda bir Devlet Bakanı ile Bayındırlık ve İskân, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Sanayi ve Ticaret, Adalet, İçişleri ve Sağlık Bakanlarının da dâhil olması hükme bağlanmıştır.

³⁵ 13.10.2006 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan 2006/32 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile söz konusu Komisyonun görevleri arasına yolsuzlukla mücadelede uluslararası kuruluşlarla işbirliğinin sağlanması ve konu ile ilgili olarak yapılan çalışmalara ve gerektiğinde alınacak tedbirlere ilişkin genel prensiplerin belirlenmesi de eklenmiştir. Ayrıca Başbakanlık Müsteşarı Komisyona dâhil edilmiş, Başbakanlık Teftiş Kurulu Komisyonun sekreteryaya hizmetlerini yerine getirmekle görevlendirilmiştir.

11.06.2002 tarihli ve 2002/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile ise Eylem Planında ifadesini bulan amaçlara ulaşılmasına yönelik etkinliği ve gerekli koordinasyonu sağlamak ve Bakanlar düzeyindeki söz konusu Komisyonun çalışmalarına yardımcı olmak üzere;

- Başbakanlık,
- Devlet Personel Başkanlığı,
- Maliye Bakanlığı,
- Adalet Bakanlığı,
- İçişleri Bakanlığı,
- Hazine Müsteşarlığı ve
- DPT Müsteşarlığı

temsilcilerinden müteşekkil bir de Teknik Kurul oluşturulmuş, Kurul'un sekretarya hizmetlerini yerine getirme görevi Hazine Müsteşarlığına verilmiştir.³⁶

2.2.1.5. Kamu Harcama Yönetimi Reformu Yönlendirme Komitesi Teşkili

1990'ların sonu ile 2000'lerin başında yaşanan doğal felaketler ve ekonomik kriz ile birlikte kamu yönetim mekanizmasının geçmişten günümüze var olan performans sorunsalının bir kez daha gündeme geldiği ve “devlette köklü bir reformun artık zamanının geldiği” fikrinin iyice yaygınlaştığı görülmektedir (Haktankaçmaz, 2011: 87). Başarısız bir IMF Programının uygulandığı ve kamu kesimi borçlanma gereğinin 2000-2001 ekonomik krizleri ile birlikte zirveye çıktığı Plan döneminin başlangıç yıllarında IMF ve Dünya Bankası'nın Türkiye'ye açtıkları kredi dilimlerinin serbest bırakılma kriteri olarak belirlediği kapsamlı, kurumsal kamu mali yönetim reformlarının gerçekleştirilmesi hususu ülkenin başlıca reform gündemlerinden birini teşkil etmiştir.

Bu kapsamda Mart 2000-Mayıs 2001 döneminde Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, DPT Müsteşarlığı ve Sayıştay bürokratlarının katkılarıyla “Kamu Harcamalarının Gözden Geçirilmesi ve Kurumsal İnceleme” başlıklı bir Rapor kaleme alınmıştır. Rapor'da kamu

³⁶ AK Parti iktidarı döneminde 02.10.2004 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan 2003/50 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile bahsi geçen Teknik Kurulun yapısı değiştirilmiştir. Kurulun; Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanı'nın başkanlığında, Adalet, İçişleri ve Maliye Bakanlıkları ile Hazine ve DPT Müsteşarlıklarının en az genel müdür düzeyindeki temsilcilerinin katılımı ile işlemesi kararlaştırılmıştır. Genelge'de bu Kurul'a, ihtiyaç duyulduğu takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarından da temsilcilerin de katılması ve Teknik Kurul'un çalışmalarına ilişkin bilgilerin üçer aylık dönemler halinde Komisyon'a raporlanması öngörülmektedir. Teknik Kurul'un sekretarya hizmetleri için Hazine Müsteşarlığı yerine Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı tayin edilmiştir.

harcama yönetiminin yeniden yapılandırılması öngörülmüş ve bu kapsamda bir program halinde üç yıllık bir yol haritası belirlenmiştir. Söz konusu programın hayata geçirilmesine yönelik Dünya Bankasından bir de “Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi (PFPSAL)” sağlanmıştır. Kredi kapsamında kamu sektörüne yönelik yönetim ve hesap verme sorumluluğu başlıklarının da içinde yer aldığı bazı öncelikler belirlenmiştir (Erkan, 2008: 72-73). Kredi Anlaşması belgeleri arasında “Kamu Harcama Yönetim Reformu Stratejik Çerçevesi” başlıklı bir çizelgeye de yer verildiği ve bu çizelgede “Denetim ve Kontrol Enstrümanlarının Kapsamının Genişletilmesi ve Etkinliğinin Artırılması” başlıklı bir hedefin de bulunduğu, bu kapsamda Sayıştay’ın da yeniden yapılandırılmasının öngörülmüş olduğu ifade edilmektedir (Sayıştay, 2001: 55-57).

23.05.2002 tarihli ve 2002/15 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile bu kapsamda yapılacak çalışmaları eşgüdümlemek üzere yukarıda belirtilen kurumların temsilcilerinden müteşekkil “Kamu Harcama Yönetimi Reformu Yönlendirme Komitesi” oluşturulmuştur.

2.2.2. Diğer Çalışma ve Gerçekleşmeler

2.2.2.1. Başbakanlığın Yeniden Yapılandırılmasına ve Yönetimi Geliştirme Genel Müdürlüğü Teşkiline Dair Düzenleme Teklifi

Yukarıda belirtilen Kamu Yönetimi Komisyonunun hazırlamış olduğu KHK’lardan Başbakanlığa ilişkin olan KHK tasarısında Başbakanlık ana hizmet birimleri arasında bir de “Yönetimi Geliştirme Genel Müdürlüğü”ne yer verilmektedir.³⁷ Bu Genel Müdürlüğün oluşturulmasıyla “yönetimi geliştirme” olgusu Başbakanlığın görevleri arasına somut biçimde “kamu yönetiminin çeşitli yönleriyle geliştirilmesi için gerekli çalışmaları yönlendirmek ve koordine etmek” şeklinde girmiştir. Aynı tasarıda söz konusu Genel Müdürlüğün kuruluş gerekçesi;

³⁷ Ar (1983:87-88), söz konusu oluşumun “Başbakanlığa bağlı” statüde olduğunu ifade etmektedir. Belki de Ar, alternatif olarak geliştirilen “Devlet Organizasyon ve Yönetimi Geliştirme Başkanlığı Kurulması Hakkında KHK”da öngörülen farklı bir yapılanmaya işaret etmektedir. Genel Müdürlüğe verilen ayrıntılı yetki ve görevler göz önüne alındığında Başbakanlığa bağlı statüde müstakil bir kurumun teşkilinin öngörüldüğü söylenebilir. Buna karşın söz konusu Genel Müdürlüğün görevlerine KHK’nın 16’ncı maddesinde yer verilmesi teşkilat içi bir yapıyı işaret etmektedir. Komisyonun hazırladığı söz konusu taslakların içeriklerine birincil kaynak olarak bu tez kapsamında ulaşabilmek mümkün olmamıştır. Burada konu ile ilgili ayrıntılı bir incelemeye yer veren Karaer’in beyanı esas alınacaktır.

- “Kamu hizmeti gören kurum ve kuruluşlarda verimli, çabuk, ekonomik bir çalışma düzeni kurmak,
- İktisadi devlet teşekkülleri ve mahalli idarelerde aynı nitelikteki teşkilatlanma ve çalışma usullerine ilişkin sorunları incelemek, çözümlemek ya da kurumlarca yaptırılan incelemelere yardımcı olmak
- Kamu kurumlarındaki yönetimi geliştirme hizmetlerinin geliştirilmesine, yönetimi geliştirme personelinin bilgi ve becerilerinin artırılmasına yardımcı olmak,
- Yurt içinde ve dışında yönetimi geliştirme konusundaki gelişmeleri izlemek ve yayımlamak,
- Genel idarenin ve idari metotların geliştirilmesinde hükümete danışma niteliğinde hizmette bulunmak ve
- Son olarak da ülkemizde yapılan bu tür çalışmaların genel sorumluluğunu taşımak”

olarak tespit edilmiştir (Karaer, 1987a: 73).

Genel Müdürlüğün yerine getirmesi öngörülen görevler KHK taslağının 16’ncı maddesinde ifade edilmektedir. Buna göre Yönetimi Geliştirme Genel Müdürlüğü;

- Kamu yönetiminin geliştirilmesi ve gerektiğinde yeniden düzenlenmesi ile ilgili hedefleri, politikaları ve önlemleri belirleyip yürütecek,
- Teşkilat düzenlemeleri ile ilgili olarak kuruluşlardan gelen önerileri inceleyecek,
- Bu hususlarda Başbakan’a görüş ve öneriler sunacak,
- Bakanlıklar ve diğer kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyon sağlanması amacıyla çalışmalar yapacaktır (Karaer, 1987a:73).

Bu genel nitelikli vazifelerin yanı sıra söz konusu Genel Müdürlüğe;

- “Kurumlararası düzeyde teşkilatlanma, planlama, denetim, personel, ikmal sistemleri, haberleşme alanlarında araştırmalar yapmak ve önerilerde bulunmak,
- Kuruluşların çalışma yöntemlerini, işlemlerini, idari usullerini ve bu iş akımlarını geliştirme amacıyla metot araştırmaları yapmak ve bunların uygulanmasında ilgili kuruluşlara yardımcı olmak,
- Form kontrol düzeni kurmak ve form standardizasyonunu yapmak,

- Kuruluşlar düzeyinde iş basitleştirme çalışmaları ve uygulamaları yapmak, iş basitleştirme programları hazırlamak,
- Yazışma, evrak, dosya ve arşiv sistemlerini düzenlemek ve geliştirmek,
- Yer ve yerleşme, zaman ve hareket ekonomisi etütleri, görev analizleri, iş ve işgücü değerlendirmeleri yapmak,
- Büro mekanizasyonunda standardizasyon sağlamak üzere otomasyon ve mekanizasyon etütleri yapmak,
- Kamu kurum ve kuruluşlarındaki bilgi işlem merkezleri arasında koordinasyon sağlamak ve bilgisayar teknolojisi konusunda bu kuruluşlara yardımcı olmak ve bu alanda Devlet İstatistik Teşkilatı Müsteşarlığı ile işbirliği yapmak

görevleri ile ilgili konularda bakanlardan oluşan alt kurullara sekretarya hizmeti yapmak” (Karaer, 1987a: 73-74) gibi son derece ayrıntılı ve yoğun uzmanlık isteyen işlevler de yüklenmek istenmektedir. Bu işlevlerin Genel Müdürlüğü verimli olabileceği alanlardan uzaklaştırılabileceği belki de düşünülmemiştir. Bu haliyle detay görev listesinin varlığının tasarının diğer bölümleriyle çalıştığı değerlendirilmektedir.

Ar’a (1983: 87-88) göre, geniş yetkili bu Genel Müdürlüğün teşkiliyle, ülkede idari reform alanında üst üste yapılan kuramsal çalışmalara karşın uygulamada görülen önemli bir eksiklik unsuru giderilmiştir. Bu çerçevede, söz konusu Genel Müdürlüğün “genel yönetimi, planlaması, koordinatörlüğü ve denetimi altında”, daha “bilinçli, planlı, organize, koordine ve hızlı” bir girişime böylelikle zemin hazırlanmış olmaktadır.³⁸

2.2.2.2. Sayıştay ve Mali Yönetim Odaklı Gelişmeler

Sekiz yıllık tek başına iktidar döneminden sonra 1991 seçimleri ile birlikte ülkede yeniden koalisyonlu yıllar başlamıştır. Süleyman Demirel başkanlığında kurulan ve 21.11.1991-25.06.1993 tarihleri arasında görev yapan ilk koalisyon hükümetinin programında kamu yönetiminde reform konusunun tekrar eski canlılığına kavuştuğu (Tutum, 1994: 77); bu meyanda “devletin yeniden yapılanması ve restorasyonu”nun gündeme getirildiği görülmektedir. Programa (TBMM, 2016) göre “yeniden yapılanma” kapsamında ağırlıklı

³⁸ Ar’ın makalesinde oldukça teknik ve mikro fonksiyonlar üstlenmesini öngördüğü merkezi O ve M biriminin Başbakanlık bünyesinde konuşlandırılmasının etkinliği tartışmalıdır. Nitekim belki de Ar’ın fikirlerinden etkilenecek kurulması düşünülen geniş yetkili Yönetimi Geliştirme Genel Müdürlüğünün ihdasından mevzuat yapım safhasında vazgeçilmiş olması, bu görüşümüzün karar alıcılarca da zamanında paylaşılmış olduğunu göstermektedir.

olarak “israf, kırtasiyecilik ve yolsuzlukla mücadele” üzerinde durulacağı; bu doğrultuda öncelikle kamu denetim sisteminin gözden geçirileceği ve “TBMM adına denetim yapan Sayıştay’ın bu görevi eksiksiz yerine getirmesinin sağlanacağı” ifade edilmektedir. Parlatentonun ve onun adına dış denetim yapan yüksek denetim organının kamunun yeniden yapılandırılmasında önemli aktörler olarak öne çıkartılması, Programın konuya ilişkin içerdığı en önemli yapısal adım olarak dikkat çekmektedir.

25.06.1993-05.10.1995 tarihleri arasında iş başında bulunan Tansu Çiller hükümetinin programında ise kamu harcamalarına yönelik yapılan denetimin uygulamada “hukuka uygunluk” ağırlıklı işlediği tespiti yapıldıktan sonra söz konusu denetim sürecinin “ekonomik verimlilik” yönünde yoğunlaştırılacağı ve “mali kontrol kavramına yeni bir içerik kazandırılacağı” belirtilmektedir.³⁹

1994 yılı başlarında yaşanan ekonomik kriz sonrasında kamu harcamalarının kısılması ve kaynakların daha verimli kullanılması zorunluluğu gündeme gelmiş, bu yönde önemli bir hassasiyet oluşmuş ve bu doğrultuda kamu mali yönetimine yönelik yapısal adımlar planlanmaya başlanmıştır. Bu çerçevede atılan en somut adımın Sayıştay ile ilgili olduğu görülmektedir. Buna göre 04.07.1996 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan 4149 sayılı Kanun ile Sayıştay Kanunu’na “Verimlilik ve etkinlik değerdendirmesi” başlıklı ek bir madde eklenmiş ve Sayıştay, “denetimine tabi kurum ve kuruluşların kaynakları ne ölçüde verimli, etkin ve tutumlu kullandıklarını incelemeye yetkili” kılınmıştır.

2.2.2.3. e-Devlet Çalışmalarının Başlaması

Kamu yönetimi reformunun bir alt unsurunu teşkil eden e-Devlet kavramı 1990’lı yılların sonlarına doğru yaygınlaşmaya başlamıştır. Bu bağlamda, gelişen teknolojinin kamu hizmet sunumuna yansıtılması gayretleri kapsamında ilk olarak 1998/13 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile “KamuNet Teknik Kurulu” oluşturulmuştur (YPK, 2016: 2). Ayrıca konuya dair “Türkiye Ulusal Enformasyon Altyapısı Ana Planı-TUENA (1999)” ile “e-Türkiye Girişimi Eylem Planı (2000)” adlı politika belgeleri de hazırlanmıştır. Fakat söz konusu planların uygulanma imkânı bulamadığı ifade edilmektedir (YPK, 2015: 11).

³⁹ Bu dönemde özellikle Sayıştay’ın yeni fonksiyonuna dair fikri bazda ortaya konulan projelerin söz konusu hükümetlerin işbaşında olduğu yıllarda olmasa da sonraki dönemlerde uygulamaya konulduğunu belirtmek gerekir.

2.2.2.4. Avrupa Birliği'ne Aday Ülke Statüsünün Elde Edilişi

Dönem içerisindeki en önemli gelişme hiç kuşkusuz 1999 Helsinki Zirvesinde Türkiye'nin AB'ye aday ülke statüsünü elde etmesi olmuştur. AB'ye üyelik sürecinin, Türk idari yapısı ve işleyişi üzerinde dışsal bir dinamik olarak dönüştürücülük etkisine sahip bir katalizatör işlevi gördüğü ifade edilmektedir (Bulut, 2011: 99). Türk kamu yönetiminin değişim ve dönüşümü istikametindeki çabalar bu olayla birlikte yeni bir düzleme kavuşmuş, AB'nin bu "katalizatör" rolü, hazırlanan katılım ortaklığı, ulusal program ve benzeri resmî politika belgelerinin yanı sıra Türkiye hakkında Avrupa Birliğinin yetkili organlarınca hazırlanan "İlerleme Raporları"nda⁴⁰ kendini göstermeye başlamıştır.

Gerçekten de "idari kapasite" vurgusuyla aday ülkelerin Birlik müktesebatını kendi bünyelerine aktarip etkin uygulamayı sağlayabilecek yönetsel sistem ve kurumlara sahip olmalarını gereksinen Avrupa Birliğine üyelik sürecinin hızlanmasının Türk kamu yönetimi için hem yol gösterici, hem de zorlayıcı etkisini vurgulamak gerekmektedir (Kutlu, 2004: 161; Şener, 2009: 49). Aday ülke statüsünün elde edilmesini takiben 04.07.2000 tarihli ve 4587 sayılı Kanun ile AB müktesebatına uyum sağlanmasına yönelik yürütülecek çalışmaların ve kurumlar arasında gerekli koordinasyonun etkin, düzenli ve sürekli bir şekilde gerçekleştirilebilmesi için Avrupa Birliği Genel Sekreterliği kurulmuştur.

2.3. 2002-2017 ARASI DÖNEMDE KAMU YÖNETİMİ REFORMUNUN YAPI VE MEKANİZMASINA DAİR ÇALIŞMA VE GERÇEKLEŞMELER

Bürokrasi tarafından yoğun bir şekilde yukarıda belirtilen reformların mutfak çalışması yapılmakta iken gidilen Kasım 2002 seçimleri sonrası AK Parti tek başına iktidara gelmiş

⁴⁰ Ülkelerin AB müktesebatının adaptasyonu noktasında yıl içerisinde kaydettikleri gelişmeyi değerlendiren "İlerleme Raporları", her yıl düzenli olarak AB Komisyonunca kaleme alınıp Konseye ve Parlamenta arz edilmektedir. Bu Raporlar, adaylık statüsünün kazanılması, Katılım Ortaklığı Belgesinin hazırlanması, aday ülkelerle katılım müzakerelerinin başlatılması, Birliğin genişleme stratejisinin tespiti ve nihayetinde üyelik kararlarının alınması noktasında temel referans kaynağı olarak kabul edilmektedir.

Hukuki bağlayıcılığı olmayan söz konusu Raporlarla aday ülkenin tam üyelik için tespit edilen ölçütleri karşılama kapasitesi izlenmektedir. Diğer bir deyişle; Birlik standartları temelinde AB mevzuatının ulusal mevzuata aktarılması, bunların uygulama düzeyi ve Kopenhag Kriterlerinin karşılanması noktasında kaydedilen gelişmeye dair genel bir değerlendirme yapılmış, bir yerde aday ülkelere performans ölçücü "ara karneler" verilmiş olmaktadır.

Türkiye'ye yönelik ilk Rapor 4 Kasım 1998'te kamuoyuna açıklanmıştır. 1998-2004 yılları arasında söz konusu raporlar "Regular Report on Turkey's Progress Towards Accession" başlığı taşıırken, sonrasında "Turkey Progress Report" şeklinde adlandırılmıştır. İlerleme Raporlarının Türk kamu yönetiminin yapı ve işleyişine yaptığı etkinin ayrıntılı analizi için bkz: Bulut, 2011.

ve bu Parti söz konusu reformları farklı bir kurumsal çerçevede devam ettirip hızlandırmaya karar vermiştir. İfade etmek gerekir ki birbiri ardına kesintisiz iş başına gelen AK Parti hükümetleri döneminde ve öncekilerine kıyasla özellikle reform tartışmalarının ve kimi somut adımların yoğunluk kazandığı 2002-2007 arası ilk dönemde, kamu yönetimine yönelik çok daha iddialı bir reform ajandası hazırlanıp uygulamaya konulmuştur.

Saran'a (2005: 46) göre genelde belirli bir kapsam sınırlamasına tabi tutulan geçmiş dönem reform girişimleri mevcut sistemi sorgulamaksızın yüzeysel nitelikte iyileştirmeler sağlamaktan öteye gidememiştir. Bu girişimlere kıyasla daha radikal bir sorgulamayı ihtiva eden 2000'li yıllar reform girişimleri, sorunların ve bu sorunlara yol açan yapısal aksaklıkların temelden ele alınması ve reform programının bütüncül bir biçimde yürütülmeye çalışılması bakımından öncekilerden farklılaşmaktadır.

Saran'ın bu tespitlerine karşın önceki dönemlerde olduğu gibi bu dönemde de kamu yönetimi reformunu bütüncül bir perspektifle ele alan sistemli bir kamu politikası geliştirilemediğini belirtmek gerekir. Reforma yönelik kurumsal ve siyasal liderlik hususlarının bir bütün halinde yine reform ajandasında yerini alamadığı, kamu yönetimi reformunun yapı ve mekanizması ile ilgili dağınık yapının ve parçacıl yaklaşımın dönem boyunca geçerliliğini sürdürdüğü görülmektedir.

2.3.1. Reforma Dair Kurumsal Yapı ve Mekanizma Tesis

2.3.1.1. Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Çalışmalarının Koordinasyonu

Kasım 2002 seçimleri sonrası Abdullah Gül başkanlığında oluşturulan Bakanlar Kurulunun ilk toplantısının iki ana gündem maddesinin birini kamu yönetimi reformu teşkil etmiştir. Bu tercih yeni iktidarın konuya verdiği önemin derecesi hakkında belirli bir ipucu vermektedir. Nitekim söz konusu toplantıda dönemin Başbakan Yardımcılarından Mehmet Ali Şahin'in başkanlığında altı bakandan müteşekkil "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Kurulu" oluşturulmuştur (Dinçer, 2015: 23) ⁴¹. Recep Tayyip Erdoğan'ın 2003 Mart ayında 59'uncu Hükümeti kurup başbakanlık görevini devralmasını müteakiben Ömer Dinçer "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Projesi"nin koordinasyonu ile

⁴¹ Önce müşavir, daha sonra ise Başbakanlık Müsteşarı olarak süreci yöneten Ömer Dinçer'in (2015) kaleme aldığı bir kitap, kamu yönetimi reformu hazırlıklarının perde arkası ile ilgili olarak kamuoyuna yansımayan bazı bilgileri ihtiva etmektedir.

görevlendirilmiştir. Dinçer önce teknik seviyede birkaç uzmandan oluşan kadroyu genişletmiş ve bir “Yeniden Yapılanma Koordinasyon Kurulu” teşkil etmiştir (Dinçer, 2015: 24-25). 2003 yılı boyunca faaliyet gösteren Kurula sonradan 07.01.2004 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan 2004/2 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile hukuki bir statü de sağlanmıştır.

Kamu yönetimi reformu çalışmalarının örgütsel çerçevesini çizmek üzere hazırlanan söz konusu Başbakanlık Genelgesi’nde kamu yönetiminde yeniden yapılanma konusunun geçmiş yıllarda da çeşitli vesilelerle gündeme geldiği, ancak öngörülen proje ve politikaların siyasal ve toplumsal alanda yeterince sahiplenilmediğinden geliştirilip uygulanamadığı ifade edilmektedir. Buna göre, yeniden yapılanmaya ilişkin temel bir felsefenin ve modelin açıklıkla ortaya konulamamış olması ve bu çerçevede gereken koordinasyonun sağlanamaması, yeteri kadar başarı sağlanamayışının nedenleri arasında önemli bir yere sahip durumdadır. Bu bağlamda Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (2003)⁴² ve gerekçelerinde ortaya konulan “vizyon ve model”in uygulamaya yansımaları “değişim sürecinin etkin bir şekilde koordine edilmesiyle” sağlanabilecektir.

Dinçer’e (2015: 26) göre “değişim süreci uzman ve tecrübeli bir ekip işidir; güçlü bir yapılanma ve koordinasyon gerektirir.” Bu çerçevede Genelge ile “yeniden yapılanmada kurum içi ve kurumlar arası etkin bir koordinasyonun sağlanması bakımından” Başbakanlık bünyesinde yukarıda değinilen “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Koordinasyon Kurulu” ile “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Danışma Kurulu” oluşturulmakta, her bir bakanlık, bağlı ve ilgili kuruluş bünyesinde de “Yeniden Yapılanma Takımları”nın kurulması istenmektedir.⁴³

2.3.1.1.1. Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Koordinasyon Kurulu

Genelge’ye göre Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Koordinasyon Kurulu, kurumlar arası uyumu ve yeniden yapılanma çalışmalarının genel koordinasyonunu sağlayacak ve

⁴²Söz konusu Tasarı, Genelgenin yürürlüğe girdiği tarihte Meclis’e sevk edilmiş durumdadır. Reforma yönelik somut yöntem ve yapılanma öngören Genelge bu kapsamda kanun tasarısı ile beraber aynı paket içerisinde değerlendirilmelidir.

⁴³Bu denli ayrıntılı düzenlenen bu üçlü sacayağının işleyişine dair Dinçer’in (2015) yıllar sonra kaleme aldığı kitabı dışında kamuoyuna yansıyan pek bilgi ve belge bulunmamaktadır. Sınırlı ve geçici bir süre uygulanabilen Genelge’nin ilginç bir şekilde halen yürürlükte olduğu ve Başbakanlığın resmî internet sitesinde kendisine yer bulduğu görülmektedir. Bakınız: https://www.basbakanlik.gov.tr/genelge_pdf/2004/2004-0320-00244.pdf (Erişim:05.01.2018)

“Yeniden Yapılanma Takımları”na rehberlik hizmeti verecektir. Kurul, ayrıca kurumlardan gelecek eylem planlarını da dikkate alarak hazırlayacağı yeniden yapılanma eylem planını Başbakanlığa ve “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Danışma Kurulu”na sunacaktır. Koordinasyon Kurulu aracılığıyla, “Yeniden Yapılanma Takımları”nın temsilcilerinin bir araya gelerek tecrübelerini paylaşması, yürüttükleri çalışmaların genel modele uygunluğunu tartışması ve sürecin gerektirdiği tedbirleri belirleyerek aylık raporlar halinde Başbakanlık Makamına sunmaları da beklenmektedir.

Genelge ile Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Koordinasyon Kurulu,

- a) İlgili kurumlardan her türlü belge ve bilgiyi istemeye,
- b) Kurum yetkililerini toplantıya çağırmaya,
- c) Yerli ve yabancı uzmanlardan yararlanmaya,
- d) Yeniden yapılanma konusunda basını ve kamuoyunu bilgilendirmeye,
- e) Gerekli görülmesi halinde Bakanlıklar ile bağlı ilgili kuruluşlar bünyesinde oluşturulan Yeniden Yapılanma Takımlarının çalışmalarına katılmaya

yetkili kılınmıştır.

Liderliğini dönemin Başbakanlık Müsteşarı Ömer Dinçer’in yaptığı söz konusu Kurul’da başta DPT ve İçişleri Bakanlığı olmak çeşitli uzman bürokrat ve üniversiteden öğretim üyeleri görev almıştır (Dinçer, 2015: 27).

2.3.1.1.2. Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Danışma Kurulu

Genelge ayrıca, kamuda yeniden yapılanma konusunda genel çerçeveyi belirlemek, gereken stratejileri oluşturmak, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Koordinasyon Kurulu”na rehberlik etmek, genel süreci izlemek ve değerlendirmek üzere Başbakanlık bünyesinde “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Danışma Kurulu” adında bir oluşuma daha gidilmesini öngörmektedir. Buna göre en az üç ayda bir Başbakanlık Müsteşarı

başkanlığında toplanacak olan Kurulun, görüş ve önerilerini bir rapor halinde Başbakanlık Makamına sunması beklenmektedir.⁴⁴

“Toplumsal katılımın ve ortak amaç etrafında fikir birliğinin sağlanması, yeniden yapılanmanın siyasî liderliğinin güçlendirilmesi ve farklı görüşlerin katkısıyla sürecin başarısının artırılması” amacıyla teşkil edilen Kurul 2004 yılı başlarında olmak üzere yalnızca iki kez toplanabilmiştir (Dinçer, 2015: 27).

2.3.1.1.3. Yeniden Yapılanma Takımları

Genelge’de “yeniden yapılanma”nın “esas itibariyle” her bir kurumun kendi içinde teşkil edilecek “Yeniden Yapılanma Takımları” tarafından gerçekleştirilmesi öngörülmektedir. Kurumların üst yöneticileri başkanlığında “kurumun genelini temsil edecek nitelikte oluşturulacak olan bu takımlar, ihtiyaç halinde dışarıdan uzman kişilerin veya kurumların desteğini de alarak çalışmalarını yürüteceklerdir.”

Genelge ile Yeniden Yapılanma Takımlarının, yapılan çalışmalar, kaydedilen ilerleme, karşılaşılan sorunlar ve çözüm önerileri ile ilgili olarak her ay düzenli rapor hazırlamaları ve bu raporları “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Koordinasyon Kurulu”na göndermeleri de istenmektedir.

2.3.1.2. 4982 Sayılı Bilgi Edinme Kanunu ve Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu Teşkili

Acil Eylem Planında geçen reformlardan olan ve kamu yönetimi reformunun detay planda yönetsel mekanizmalarından birisi sayılabilecek bilgi edinme hakkının somut bir platforma oturtulması hadisesi, AK Parti iktidarlarının ilk icraatlarından birisi olarak kayda geçmiştir.

Bu çerçevede “demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemek” amacıyla 24.10.2003 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu çıkartılmıştır. Kanun’un 5’inci maddesi uyarınca kamu kurum ve

⁴⁴ Söz konusu Danışma Kurulu’nun uygulamada başkanlığını Başbakan Recep Tayyip Erdoğan’ın yaptığı ve esnek yapıdaki Kurul’un çeşitli akademisyenler ve iş adamları ile eski ve yeni kimi bürokratlardan müteşekkil yirmi kişilik çekirdek bir ekipten oluştuğu ifade edilmektedir (Dinçer, 2015: 27).

kuruluşları, Kanun’da belirtilen “istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idarî ve teknik tedbirleri almakla yükümlü” tutulmuşlardır.

Kanun ile bilgi edinme hakkının kullanımına yönelik var olan yargı güvencesinin yanı sıra idari nitelikte bir itiraz mekanizması da öngörülmüş, bilgi edinme hakkının kullanımına yönelik itirazları incelemek üzere Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu adı altında bir organ teşkil edilmiştir.

4982 sayılı Kanun’un 30’uncu maddesi ile belirli bir raporlama mekanizması kurulmuştur. Buna göre kurum ve kuruluşların hakkın kullanımına ilişkin gerçekleştirmeleri yıllık olarak Kurul’a raporlaması, Kurulun da, hazırladığı Genel Raporu, söz konusu kurum ve kuruluşların raporları ile beraber her yıl Nisan ayının sonuna kadar Türkiye Büyük Millet Meclisine göndermesi gerekmektedir. Kanun’da bu raporların müteakip iki ay içinde TBMM Başkanlığınca kamuoyuna açıklanması öngörülmektedir.

Kanun’un yürürlüğe girmesini müteakiben sırasıyla 24.01.2004, 27.04.2004 ve 07.06.2006 tarihli Resmî Gazete’lerde yayımlanan;

- Dilekçe ve Bilgi Edinme Hakkının Kullanılmasına Dair 2004/12 sayılı Başbakanlık Genelgesi,
- Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik⁴⁵ ve
- Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik

ile kurumsal mekanizmanın mevzuat altyapısı oluşturulmuştur.

Böylelikle bilgi edinme hakkının kullanımı yalnızca mikro planda kurumların inisiyatifine bırakılmamış olmakta, hakkını Kanun’un belirlediği çerçevede kullanamadığını düşünen kişi ve kuruluşlara yargı yolu dışında yönetsel bir itiraz yolu açılmaktadır. Reform mekanizması açısından bakıldığında ise bilgi edinme hakkına yönelik kamu politikasına belirli bir mutfak tayin edilmiş ve bir yerde gücünü Başbakanlıktan alan bir organ uygulamanın gözetimini üstlenmiş olmaktadır.

⁴⁵ 2004/718 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile çıkartılan söz konusu Yönetmeliğin 8’inci maddesi ile kurumsal düzeyde “bilgi edinme birimleri” oluşturulması öngörülmektedir.

2.3.1.3. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu⁴⁶ ve Stratejik Yönetim Uygulamasının Başlaması

Kamu mali yönetim reformu AK Parti iktidara gelmezden önce de ülke gündeminde olan bir husustur. Özellikle 1990'lı yıllarda kamu mali yönetiminde giderek ağırlaşan dağınıklık, verimsizlik, israf ve yüksek bütçe açığı gibi sorunlar, bu alanda performans odaklı yeni bir sistemin oluşturulması yönünde değişim ve yeniden yapılanma taleplerinin artmasına yol açmıştır. Bu doğrultuda ilk somut uygulama 1995 yılında başlatılan Dünya Bankası destekli “Kamu Mali Yönetim Projesi” olmuştur (DPT, 2000b: 5; Efe, 2012: 128). Yine Sayıştay'ın (2000: 31-35; Aktaran: Efe, 2012: 128) hazırladığı bir raporda mali disiplin, hesap verme sorumluluğu ve şeffaflık bakımından kamu mali yönetimi alanında yaşanmakta olan temel sorunların kapsamlı bir biçimde ortaya konduğu, performans esaslı bütçe uygulamasına geçilmesinin teklif edildiği görülmektedir. Aynı yıl içerisinde kalkınma planı hazırlıkları kapsamında hazırlanan bir ihtisas komisyonunun raporunda (DPT, 2000b: 5) da orta vadeli bir yaklaşım çerçevesinde kamu kaynaklarının önceden tespit edilen hedef ve stratejiler doğrultusunda toplanıp harcanması ve uygulamanın denetimine yönelik mekanizmaların kurulmasının gerekliliğine vurgu yapılmaktadır.

Stratejik planlamanın da içinde bulunduğu yeni mali yönetim araçlarının “mali sektör ve kamu yönetimine yönelik orta vadeli reform programlarının desteklenmesi” amacıyla Dünya Bankası ile Türkiye arasında 12 Temmuz 2001 tarihinde imzalanan 1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması (PFPSAL-1) sonrası bir “taahhüt” olarak gündeme geldiği ifade edilmektedir (Yılmaz, 2003: 77; Erkan, 2008: 73). Bu dışsal kaynaklı gelişmenin de motive edici ve zorlayıcı etkisiyle, kamu mali yönetim sisteminde belirli bir disiplinin sağlanması ve mevcut dağınıklığın giderilmesinin yanı sıra şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerini hayata geçirip kamu kaynaklarının etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde kullanımının temini için çerçeve nitelikte bir kanun tasarısı hazırlıklarına girişilmiştir. Süreç içerisinde olgunlaşan söz konusu tasarı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi

⁴⁶ Kamu mali yönetim sistemi ile kamu yönetimi arasındaki bütünsellik ilişkinin akademiye pek de yansımadağı, bu iki alanda yürütülen politikaların değerlendirilirken birbirine eklemlenmediği gerçeği karşımıza çıkmaktadır.

Akademik dünyada gözlenen bu eksikliğe uygulamada da rastlanmakta, geniş anlamda kamu yönetimi ile ilgili izlenen politikanın alt unsurunu teşkil etmesi gereken kamu mali yönetim politikasının ayrı ve müstakil bir şekilde ele alındığı görülmektedir.

İlgili Kanunun yasalaşma süreci diğer kamu yönetimi reformlarından ayrı işlemişse de kamu yönetimi ile ilgili yapısal nitelikte kurumsal reform uygulamaları içeren 5018 sayılı Kanuna ve getirdiği mekanizmalara kamu yönetimi reformu çerçevesinde yaklaşmak gerekmektedir.

ve Kontrol Kanunu olarak 24.12.2003 tarihinde Resmî Gazete’de yayımlanmak suretiyle hukuki hüviyet kazanmıştır. 1927 yılından beri uygulanan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nu yürürlükten kaldıran söz konusu Kanun tüm hükümleriyle 2006 yılında yürürlüğe girmiştir.

5018 sayılı Kanun’a göre “kamu kaynaklarının tanımlanmış standartlara uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlayacak yasal ve yönetsel sistem ve süreçler”i ifade eden (Md.3) “kamu mali yönetimi” hiç kuşkusuz içeriği itibariyle genel kamu yönetimi reformunun bir alt dalını oluşturmaktadır. Nitekim kamu yönetimi reformunun kurumsal sacayaklarını teşkil edebilecek birçok kurumsal düzey araç söz konusu Kanun sonrası Türk kamu yönetimi sistemine eklenmiştir.

Türk kamu yönetimi bakımından önemli bir dönüm noktası olan 5018 sayılı Kanun ile şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi ilke, değer ve yaklaşımlar ışığında güçlü ve sağlam temellere dayalı bir kamu mali yönetimi ve stratejik yönetim sisteminin uluslararası standartlara ve pratiklere uygun şekilde inşası amaçlanmıştır. Uygulamanın sürekliliğini teminen de birtakım mekanizmaların sisteme eklenmeye çalışıldığı ifade edilmektedir (Sakal ve Şahin, 2011: 245; Önen ve Özmen, 2011: 91-92; Gül ve Kırılmaz, 2013: 4). Candan (2012a: 33-34), “kamu yönetiminin yapısını, idarelerin örgütlenme ve çalışma biçimlerini, yöneticilerin yönetim yaklaşımlarını ve görevlilerin çalışma usullerini yeniden şekillendiren” 5018 sayılı Kanun’un getirdiği yeni yaklaşım ve araçları şu şekilde sıralamaktadır:

- Katılımcılık,
- Esneklik,
- Yönetim sorumluluğu,
- Hesap verilebilirlik,
- Mali saydamlık,
- Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli yönetimi,
- Stratejik yönetim ve performans esasına dayalı planlama ve bütçeleme,
- Aktörler arasında görev-yetki-sorumluluk dengesinin tesisi,
- Yönetime, yetkili mercilere ve kamuoyuna bilgi-rapor üreten muhasebe sistemi,
- Uluslararası standartlara uygun konsolide ve mukayese edilebilen kamu hesapları ve mali istatistikler,

- Faaliyet sonuçlarına ve mali işlemlere ilişkin raporlama mekanizmaları,
- Yönetime, yetkili mercilere ve vergi mükelleflerine güvence sağlayan kontrol ve denetim (iç ve dış denetim) mekanizmaları,
- Sistem ve süreçlerin standartlara uygunluğunu ve birbirleriyle uyumunu sağlayan, işleyişini gözeten merkezî uyumlaştırma birimleri,
- Mali yönetim sürecinde bütçe hakkı doğrultusunda Parlamentoyu önceleyen ve güçlendiren bir yaklaşım.

5018 sayılı Kanun ile oluşturulan performans yönetimine yönelik çerçevenin, diğer deyişle “stratejik yönetim sistemi”nin gözetimi üç kuruma bırakılmıştır. Kanun’un değişik maddelerinde temel fonksiyonları belirtilen bu kurumlar, Maliye Bakanlığı, (o dönemde) DPT ve Sayıştay’dır. Söz konusu kurumlar müteakip dönemde çeşitli mevzuat düzenlemelerini gerçekleştirip sistemin gereksindiği yasal altyapıyı tamamlamışlardır.⁴⁷

Kamu yönetimi reformunu sürekli kılabilecek kurumsal nitelikte birtakım enstrümanların 5018 sayılı Kanunla yönetsel sisteme eklemlendiği görülmektedir. Bu enstrümanlar şunlardır:

- Stratejik plan
- İç kontrol sistemi
- Yıllık performans programı
- Yıllık faaliyet raporu
- Mali kontrol
 - İç denetim
 - Dış denetim

2.3.1.4. Kamu Görevlileri Etik Kurulu Teşkili

Bu dönemde hayata geçirilen önemli yapısal reformlardan birisi de “kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere” çıkartılan ve

⁴⁷Stratejik yönetim sistemine dair mevzuat ve raporların derlendiği, bu alandaki gelişmelerin kamuoyunun bilgisine sunulduğu müstakil bir internet sitesinin (<http://www.sp.gov.tr/tr/>) ilerleyen dönemde devreye sokulduğu görülmektedir.

08.06.2004 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan 5176 sayılı Kanun ile Kamu Görevlileri Etik Kurulunun teşkili olmuştur.⁴⁸

Bakanlar Kurulu Kararı ile atanan toplam 11 üyeden oluşan Kurulun Türk idari teşkilatı içerisindeki yeri için Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulunun teşkilinde benimsenen tercih burada da tekrarlanmıştır. Faaliyet alanı itibarıyla kamu yönetimi reformunun bir kenarından tutan bir yapı olarak nitelendirilebilecek Kurulun sekretarya hizmetlerinin Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilmesi kararlaştırılmıştır.

Türk kamu yönetiminde pek karşılaşılmayan bir uygulama olan yapı ve işleyiş ile belirli bir kamu politikasının bağımsız uzmanlarca gözden geçirilmesi hadisesinin Kurul tarafından başarıyla hayata geçirildiği görülmektedir. Bu kapsamda Avrupa Birliği tarafından finanse edilen “Yolsuzluğun Önlenmesi ve Etiğin Teşviki Projesi (2015- 2017)” çerçevesinde ulusal etik sistemi ile Kurul’un ve Kurul’un inisiyatifiyle oluşturulan özel sektör ve sivil toplum katılımlı Etik Platformu’nun sistem içerisindeki etkinliğinin değerlendirildiği çalışmalar yapılmış ve hazırlanan raporlar (Acar ve Eken, 2016; Ömürgönülşen, 2016; Şahin, 2016) Kurul’un internet sitesi üzerinden kamuoyu ile paylaşılmıştır.

2.3.1.5. Strateji Geliştirme Birimleri Teşkili

Kamu yönetimi reformunun kurumsallaşması ve sürekliliği olan bir mekanizmaya kavuşturulması yönünde son dönemde atılan en önemli adımlardan birisi, işlevsellikten mahrum (Erkan, 2008: 69) mevcut APK birimleri yerine kurumsal düzey strateji geliştirme birimlerinin teşkil edilmesi olmuştur. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı’nda yer verilen söz konusu birimler, Tasarının yasalaşamaması dolayısıyla sonradan 24.12.2005 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile Türk idari sistemine dâhil edilmiştir.

5018 sayılı Kanun’un orijinal halinde hemen hemen tüm unsurları sayıldığı halde “stratejik yönetim” kavramının zikredilmeyişi kadar konuya ilişkin iş ve işlemleri yürütmek üzere

⁴⁸ Türkiye’de kamu görevlilerinin etik davranışlarını izlemek üzere bu şekilde uzmanlaşmış bir kurulun ilk defa oluşturulmasında AB, Avrupa Konseyi ve OECD gibi bölgesel ve ulusüstü kuruluşların tavsiyelerinin etkili olduğu ifade edilmektedir (Ömürgönülşen, 2016: 37).

uzmanlaşmış bir birime yer verilmemesi de önemli eksiklik olarak göze çarpmaktadır (Gül ve Kırılmaz, 2013: 86). Söz konusu birimlerin teşkiliyle stratejik yönetim çerçevesinin gereksindiği kurumsal düzey yapı ve sahiplik sorunsalı en azından mimari olarak çözüme kavuşturulmuş olmaktadır.

Söz konusu birimlerin yapı ve işleyişine yönelik detaylar, 06.01.2006 tarih ve 2006/9972 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan ve 18.02.2006 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan “Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”te düzenlenmiştir.⁴⁹

2.3.1.6. Kamu Denetçiliği Kurumu Teşkili

Dünyadaki genel yönelime paralel bir şekilde Türkiye’de de sıklıkla tartışılan ve değişik rapor ve kalkınma planlarında kurulması öngörülen “Ombudsmanlık” müessesesini Türk idari teşkilatına ilk somut dâhil etme teşebbüsü 2004 yılında 5521 sayılı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” ile gerçekleşmiştir. Söz konusu Kanun’un dönemin Cumhurbaşkanı’nca onaylanmayıp veto edilmesi üzerine bu sefer 2006 yılında 5548 sayılı Kanun kabul edilmiş, ancak bu Kanun da Anayasa Mahkemesi tarafından 2008 yılında oy birliğiyle iptal edilmiştir.

Takip eden süreçte 2010 yılında yapılan anayasa değişikliği ile Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) “idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri incelemek” üzere TBMM Başkanlığına bağlı anayasal bir kurum olarak Türk yönetsel sistemi içerisindeki yerini almıştır. Anayasa değişikliğinin ardından raftan indirilen “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” 14.06.2012 tarihinde TBMM’de kabul edilip 6328 sayı ile yasalaşmış, 29.06.2012 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanmış, Kurum 29.03.2013 tarihinde şikâyet başvurularını almaya ve diğer faaliyetlerini gerçekleştirmeye başlamıştır.

⁴⁹ Söz konusu Yönetmelik halen yürürlükte olduğundan ayrıntılarına kurum içi reform yapılanmasının irdeleneceği ileriki bölümde yer verilecektir.

2.3.1.7. Reformlara Yönelik Siyasi Sorumlu Tayini ile Reformların İzlenmesi ve Koordinasyonu Kurulu Teşkili

AK Parti'nin bir kere daha kazandığı seçimler sonrası Ahmet Davutoğlu başkanlığında 2015 yılının Kasım ayında kurulan 64. Hükümetin Programında (2015) iddialı bir “reform” vurgusu dikkati çekmektedir. Programda sıralanan reformları, vaatleri ve projeleri belirli bir takvime bağlayan, sorumlulukları netleştiren ve sonuçta hesap verebilirliği sağlayacak olan bir “Eylem Planı”nın hazırlanacağı, uygulamanın etkinliği ve takibi bakımından bunun “sağlam bir zemin oluşturacağı” ifade edilmektedir. Programda ayrıca;

- “Kamu yönetimi reformunu etkili bir şekilde hayata geçirmeye yönelik” olarak bir Başbakan Yardımcısının koordinatörlüğünde bir “Reform Görev Gücü”nün;
- Kamu yönetim sistemimizde iyi yönetişimin sürekli bir şekilde gelişmesine katkı vermek ve çalışma bulgularını ve önerilerini doğrudan Başbakanlık Makamına raporlamak üzere bir de “İyi Yönetişim İzleme ve Eşgüdüm Grubu”nun teşkil edileceği belirtilmektedir.⁵⁰

2.3.1.7.1. Siyasi Sorumlu Tayini

Ahmet Davutoğlu'nun Başbakan olarak görev yaptığı 64. Hükümetin Programında kamu yönetimine dair hususların takibinin genel eylem planının yönetsel mekanizmasından ayrı düşünülmeyp bizatihi kamu yönetimi reformlarından sorumlu bir siyasinin yahut bürokratin görevlendirilmediği görülmektedir. Buna karşın reform hususuna atfedilen önemi göstermesi ve etkin uygulama bakımından genel olarak reform hususlarının koordinasyonundan bizatihi sorumlu olmak üzere bir Başbakan Yardımcısı tayin edilmiştir (Başbakanlık Genelgesi, 2015a).

Ahmet Davutoğlu'nun hükümetin teşkilinden kısa bir süre sonra Başbakanlıktan istifası, Binali Yıldırım başkanlığında yeni bir hükümet oluşturulması ve yaklaşık bir sene sonrasında da bir kabine revizyonu yapılması dolayısıyla, ilk görevlendirmenin yapıldığı tarihten itibaren üç yıl bile geçmeden üç ayrı Başbakan Yardımcısının bu görevi üstlendiği görülmüştür.

⁵⁰ Söz konusu takımların oluşumu ve işleyişi ile ilgili kamuoyuna herhangi bir haber akışı olmamıştır.

2.3.1.7.2. Reformların İzlenmesi ve Koordinasyonu Kurulu Teşkili

64. Hükümet Programının Mecliste okunması ve ardından Hükümetin güvenoyu almasını takiben 11.12.2015 tarihinde 2015/16 sayılı bir Başbakanlık Genelgesi (2015b) yayımlanmıştır. Yayımlanan Genelge ile kalkınma planı, öncelikli dönüşüm programları ve hükümet programında sıralanan reformların “gecikmeksizin” hayata geçirilmesi bakımından, kurumlarca yapılacak “iş ve işlemleri koordine edip izlemek” üzere “Reformların İzlenmesi ve Koordinasyonu Kurulu” teşkil edilmiştir.⁵¹

Genelge’ye göre söz konusu Kurul, reformların koordinasyonu ve izlenmesinden sorumlu Başbakan Yardımcısının başkanlığında⁵² ekonomik konularda genel koordinasyondan sorumlu Başbakan Yardımcısı ile Adalet, İçişleri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Kalkınma, Avrupa Birliği ve Maliye Bakanlarından oluşmaktadır.⁵³ Kurul reformlarla ilgili gerçekleştirmeleri üç ayda bir rapor halinde Başbakanlık Makamına sunacaktır.

Genelge’de Kurulun sekretarya hizmetleri ile alınan kararların uygulanmasının takibi ve koordinasyonunun Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığınca yürütülmesi öngörülmektedir. Bununla yetinilmemiş, Genelge ile Kurul’a ayrıca, ihtiyaç halinde alt kurul, komite, geçici veya kalıcı mahiyette çalışma grubu oluşturma yetkisi de verilmiştir. Genelge’ye göre Kurul toplantılarına konuyla ilgili bakan ve kamu görevlilerinin yanı sıra sivil toplum kuruluşu, üniversite ve özel sektör temsilcileri de davet edilebilecektir.

Reformların duyurulmasına ve bunlarla ilgili gelişmelerin kamuoyuna aktarılmasına yönelik bir internet sitesi kurulduğu⁵⁴, bu kapsamda sosyal medyanın da bir araç olarak kullanıldığı

⁵¹ Görev alanı müstakil bir Başbakanlık Genelgesi ile belirlenen Kurul’un görev alanına sonradan ilgili 2015/16 sayılı Genelge’de herhangi bir değişiklik yapılmaksızın yatırımların izlenmesi de eklenmiş, söz konusu oluşum, bakanların görev dağılımını düzenleyen müteakip Başbakanlık Genelgelerinde (2016/13 ve 2017/15) “Reformların Koordinasyonu ve Yatırımların İzlenmesi Kurulu” şeklini almıştır.

Buradan “yatırımların izlenmesi” hadisesinin “reform” işini gölgeleme riski taşıdığı, hâlihazırda “reform” şemsiyesi altında ağırlığı az olan “kamu yönetimi” ile ilgili reform mahiyetinde değerlendirilebilecek eylemlerin böylelikle ajandanın içerisinde gerekli siyasal ilgi ve takipten yoksun kalma olasılığının arttığı sonucunu çıkartmak mümkün gözükmemektedir.

⁵² 26.07.2017 tarihinde yayımlanan 2017/15 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile söz konusu Kurul’un başkanlığını Başbakan üstlenmiş, onun olmadığı durumlarda toplantılara Başbakan Yardımcısının başkanlık yapması kararlaştırılmıştır.

⁵³ Binali Yıldırım dönemi görev dağılımlarında (2016/13 ve 2017/15 sayılı Başbakanlık Genelgeleri) söz konusu Kurula Ekonomi Bakanı da eklenmiştir.

⁵⁴ <http://reformlar.gov.tr/> (Erişim: 16.08.2017)

dikkat çekmektedir.⁵⁵ Reformların takibine ve kamuoyu ile iletişime yönelik teşkil edilen internet sitesinde;

- Eylem Planında yer alan eylemlerin “etkin ve zamanında” hayata geçirilmesini teminen her bir bakanlıkta “Reform ve Eylem Çalışma Grubu” teşkil edildiği,
- Söz konusu çalışma grubunun sorumluluğunun bakanlık müsteşarının gözetiminde ilgili bir müsteşar yardımcısı ve birim amirine verildiği,
- Eylemlerin ilerleme durumunun etkin takibi için de “Eylem Planları İzleme Sistemi” adında bir program kurulduğu ifade edilmektedir.⁵⁶

Yine sitede verilen bilgiye göre Reformların İzlenmesi ve Koordinasyonu Kurulu 10 kez toplanmış, eylemlerin gerçekleştirilmesinin takibi ve koordinasyonu kapsamında sorumlu bakanlıkların ilgili Müsteşar Yardımcılarıyla da 22 Şubat 2016 tarihinde Başbakanlık bünyesinde bir değerlendirme toplantısı yapılmıştır. Sitede bu toplantıların periyodik olarak devam ettiği belirtilmektedir.⁵⁷

2.3.2. Diğer Çalışma ve Gerçekleşmeler

2.3.2.1. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı (2003-2004)

Bu dönemdeki en önemli gelişme hiç kuşkusuz son dönem reform tarihine damgasını vuran kamu yönetimine yönelik çerçeve kanun tasarısı çalışması olmuştur. 29.12.2003 tarihinde Meclis’e gönderilen Tasarının görüşülmesi 28.02.2004’te başlamış, görüşmeler sert tartışmalar eşliğinde aralıklarla devam etmiştir. Tasarının başlığı Meclis’teki görüşmeler esnasında, getirilen eleştiriler üzerine “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı” olarak değiştirilmiştir. 15.07.2004 tarihinde 5277 sayılı Kanun olarak yasalaşan tasarının önemlice bölümü dönemin Cumhurbaşkanıca 03.08.2004 tarihinde tekrar görüşülmek üzere iade edilmiştir. Vetonun ardından söz konusu

⁵⁵ <https://twitter.com/ReformlarGovTR> (Erişim: 16.08.2017)

⁵⁶ <http://reformlar.gov.tr/r/reformlarin-koordinasyonu-ve-izlenmesi-kurulunu-olusturduk> (Erişim: 16.08.2017)

⁵⁷ Dış dünya ile tek yönlü de olsa belli bir iletişim kurma kaygısıyla faaliyete geçirilen söz konusu internet sitesinin içeriğinde ve güncellenmesinde problem olduğu görülmektedir. 09.05.2018 itibarıyla, 13 Haziran 2016 tarihinden sonra herhangi bir haber güncellenmesi yapılmamıştır. Bu tarihten sonra, reformlara dair söz konusu site ile koşut olarak faaliyete geçirilen sosyal medya hesabı <https://twitter.com/ReformlarGovTR> üzerinden yapılan bilgilendirmelerle yetinildiği anlaşılmaktadır.

Kanun bir bütün olarak dönemin siyasal konjonktürü gereği hükümet tarafından rafa kaldırılmış, içindeki bir kısım unsurlar müstakil düzenlemeler halinde, birbirinden ayrı olarak ve zamana yayılı bir şekilde kanunlaştırılmıştır.

2.3.2.1.1. Tasarıda Reforma Yönelik Yapı ve Mekanizmanın Tasarımı Sorunsalı

Türk kamu yönetiminde “paradigma değişimi” öngören (Parlak ve Sobacı, 2010: 351) söz konusu reform girişiminde reformun mevzuatın ve kurumsal yapıların değiştirilmesinden öte, kamu bürokrasisinin sahip olduğu “yerleşik değerler”in de dönüştürülmesi hedeflenmiştir. Genel Gerekçesine (TBMM, 2003) göre Kanun Tasarısı,

- Kamuyu yeniden yapılandıran diğer birçok ülkede olduğu gibi değişim sürecine rehberlik yapacak bir çerçeve oluşturmak,
- Öngörülen kapsamlı yeniden yapılanma alanlarını bütünleştirmek,
- Yeniden yapılanmaya sistemin bütünü içinde yaklaşmak (tüm idare, merkezî ve mahallî idareler) ve böylece değişik alanları arasında çıkabilecek uyumsuzlukları engellemek

amacıyla hazırlanmıştır.

Tasarının felsefesini ortaya koyan kitaba (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 139) göre tasarının “yasalaşması ile yeniden yapılanma süreci bitmeyecek, tam aksine başlamış olacak”, bütün “bakanlıkların, bağlı ve ilgili kuruluşların bu Kanunda ifade edilen anlayış ve yapı çerçevesinde kendi teşkilat kanunlarını ve kamu hizmetleri ile ilgili diğer kanunları gözden geçirmeleri gerekecektir.” Çalışmalar, yukarıda ayrıntılarına yer verildiği üzere, her kurumun kendi içinde oluşturacağı yeniden yapılanma ekipleri ve bunlara Başbakanlık bünyesinde rehberlik hizmeti verecek bir komisyon ile koordineli bir şekilde ve DPT tarafından gerçekleştirilen Devlette Genel Kurumsal Gözden Geçirme Çalışması⁵⁸ ile de uyum içerisinde yürütülecektir.

⁵⁸ Hizmete özel hazırlanan söz konusu çalışma kamuoyu ile paylaşılmamıştır. Raporun nihai şekline ulaşılammış, yapılan incelemede 28 Mayıs 2003 tarihli taslak esas alınmıştır.

Çalışma ile DPT görevlendirilmiş, çalışmayı Müsteşarlık İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü bünyesinde yer alan Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı yürütmüştür (DPT, 2003: 1-2).

Bazı kamu kurum ve kuruluşlarının lağvedilmesi, bazılarının ise birleştirilmesinin önerildiği Raporda reformun yönetsel mekanizması ile reformun kilit kurumlarına dair herhangi bir yapısal tespit ve öneriye yer

Tasarıda kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinde esas alınacak temel ilkeler sıralanırken;

“Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde; sürekli gelişim, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, yerindelik, beyana güven ile hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklılık esas alınır.”

hükmüne de yer verilmektedir (Madde 5/b). Söz konusu maddenin gerekçesinde (TBMM, 2003) kamu kurum ve kuruluşlarının, kamu hizmetlerini yerine getirirken durağan bir yapı içerisinde kalmayacağı, kamu yönetimi anlayışında zamanla meydana gelen değişimlere uyum sağlamak üzere kendilerini sürekli yenileyecekleri ifade edilmektedir.

Tasarının kanunlaşan 12’nci maddesinde ise bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşların;

- Görev, yetki ve sorumluluklarının etkili ve verimli bir yapı kurulması amacı doğrultusunda tanımlanması;
- Benzer nitelikteki hizmet ve görevlerin birden fazla kurum ve kuruluşa verilememesi,
- Stratejik plânlarına, yıllık amaç ve hedeflerine bağlı olarak teşkilât yapısını, hizmet kalite standartlarını, yönetim ve hizmet süreçlerini sürekli geliştirici⁵⁹ tedbirleri alması,

kuruluş ve teşkilâtlanmaya ilişkin ilke ve esaslar arasında zikredilmektedir⁶⁰.

Tasarının kanunlaşan 14’üncü maddesinde de emri altındaki bakanlıkların en üst amiri konumunda bulunan Bakanlara yönetimin geliştirilmesi konusu görev, yetki ve sorumluluk olarak verilmektedir:

c) Bakanlığı ile bakanlığına bağlı ve ilgili kuruluşların faaliyetlerini, işlemlerini denetler, yönetim sistemlerini gözden geçirir, kurumun yapısı ve yönetim süreçlerinin etkililiğini gözetir, yönetimin geliştirilmesini sağlar.

verilmezken, yalnızca İdareyi Geliştirme Başkanlığının Başbakanlığın yeniden yapılandırılması kapsamında lağvedilmesi teklif edilmektedir. Gerekçe olarak söz konusu birimin Devlet Personel Başkanlığı, TODAİE gibi kuruluşlarla benzer görevleri yerine getirdiği, idarenin geliştirilmesi konusunda kendisinden şu ana kadar yararlanılmadığı ve bu yüzden atıl kaldığı belirtilmektedir (DPT, 2003: 10-11).

Raporda ayrıca gözden geçirme uygulamasının kurumsal düzeyde sürekli kılınmasına ve buna ilişkin izleme ve değerlendirme mekanizmalarının oluşturulmasına önem verilmesi gerektiğine vurgu yapıldığı (DPT, 2003: iv), buna karşın konuya ilişkin herhangi bir somut teklif getirilmediği dikkat çekmektedir.

⁵⁹ Madde gerekçesine (TBMM, 2003) göre “sürekli geliştirme” kavramı, yapı, kaynak, süreç ve sonuçların ve bir bütün olarak yönetimin sürekli ve sistematik biçimde izlenmesi ve iyileştirilmesini ifade etmektedir.

⁶⁰ Teşkilatlanma ile ilgili söz konusu ilke ve esasların yalnızca merkezî yönetim organları için zikredilmesi, bir yerde mahalli idarelerin bunlardan muaf tutulması dikkat çekicidir.

Tüm bu ifadelerden reform faaliyetinin sürekliliğinin kanun metnine emredici nitelikte genel bir ilke olarak girdiği ifade edilebilir.⁶¹

2.3.2.1.2. Tasarının Somut Yapı ve Mekanizma Merkezli Değerlendirmesi

Ülkede uzun yıllardır tartışılan ve çeşitli raporlara konu olan kamu yönetimi reformu konusunun, bu sefer, güçlü bir retorik eşliğinde dönemin Başbakanlık Müsteşarı Ömer Dinçer'in liderliğinde hazırlanan bir çerçeve kanun tasarısı ile somut bir düzleme taşındığı görülmektedir. “Toplumun taleplerine karşı daha duyarlı, katılımcılığa önem veren, hedef ve önceliklerini netleştirmiş, hesap veren, şeffaf, daha küçük ancak daha etkin bir kamu yönetimi”nin dizaynını hedefleyen (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 24) Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile gelen yeniliklerden birisi de tasarının ve ona eşlik eden “felsefi-düşünsel gerekçeler”in “albenili” iki ciltlik kitap (Başbakanlık; Dinçer ve Yılmaz, 2003) halinde basılmış olmasıdır (Güler, 2005: 80). Al’a (2004: 3) göre Türk idari teşkilatının yabancısı olduğu “katılımcılık”, “saydamlık”, “hesap verebilirlik”, “hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklılık” benzeri ilkeler Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının Türkiye’ye yansımaları olarak değerlendirilen tasarıda kendine yer bulmaktadır. Ayrıca idari teşkilatlanmayı düzenleyen bir kanun tasarısında “kamu yönetimi” kavramına ilk kez yer verilmiş olmaktadır.

Uluğ’a (2004a: 11-25) göre, ülkenin “yönetim biçimini temelden değiştirecek bir anlayışın ürünü” olup “köklü bir yeniden yapılandırma”, “devasa bir restorasyon projesi” ve “kendine özgü bir değişim mühendisliği” niteliği taşıyan söz konusu tasarımı sıradan bir yasa tasarısı veya reform girişimi olarak algılamak “hata” olacaktır. Meclisten geçen, fakat kanunlaşamayan tasarının, o döneme kadar gerçekleştirilen reform uygulamaları arasında en kapsamlı ve kendi içinde en tutarlı bir yaklaşımı barındırdığı, “anayasal ve fiili sınırlar içerisinde” kalmak suretiyle “kamu hizmetlerinin görülme biçimini ve yönetim paradigmasını kökten değiştirmeyi” amaçladığı belirtilmektedir (Canpolat ve Cangir, 2010: 37-38). Yine Canpolat ve Cangir’e (2010: 38) göre Temel Kanun Tasarısı metni her ne kadar, açıkça sistemin özünü değiştirmeye ilişkin somut düzenleme içermese de “sistemin

⁶¹Tasarının genel olarak yönetsel çıkmazı olarak nitelendirilebilecek önemli bir zaafını burada ifade etmek gerekir. Tasarının çerçeve niteliğine karşın diğer kanunlardan hiyerarşik olarak üstün olmaması bakımından herhangi bir yargısal korumaya ve yaptırım gücüne sahip olmamasının yanı sıra uygulaması da güçlü bir kurumun uhdesine verilmiş değildir. Dolayısıyla Tasarının birçok yerinde geçen pozitif anlam yüklü çeşitli ilke ve esaslar uygulamanın takibi noktasında boşlukta kalmaktadır.

geneline yönelik bir değişim sürecini tetikleyebileceği” endişesiyle bir tehdit olarak algılanmış, şiddetli eleştiri ve muhalefetin ardından sonuç olarak yasalaşma imkânı bulamamıştır.

Avrupa Birliği de İlerleme Raporları aracılığıyla tasarıya ve genel olarak kapsamlı bir kamu yönetimi reform sürecine desteğini ifade etmiştir. AB’ye göre başarılı bir reform uygulaması ülkenin Birliğe katılım çabalarını destekleyici işlev görmektedir. Yerel yönetimlere yönelik diğer düzenlemelerle birlikte değerlendirildiğinde hazırlanan geniş kapsamlı ve iddialı bu reform paketi, bu bağlamda yönetsel kültürün modernizasyonu ve sistemin kalitesinin artırılması noktasında önemli bir girişimdir. Paket başarıyla yasalaşıp uygulanması halinde Türk kamu yönetiminin desentralize, katılımcı, duyarlıklı, şeffaf ve hesap verebilir bir modele evrilmesinde önemli katkı sağlayacaktır (Commission, 2004). Cumhurbaşkanı veto yiyen düzenleme ile ilgili olarak müteakip yıllarda (2005-2008) ilerleme kaydedilip kaydedilmediğine yıllık raporlarda yer verilmiştir.

Bazı kesimlerce kategorik olarak reddedilen söz konusu tasarının tasarıya negatif yaklaşmayan akademik platformlarda içerik yönüyle analiz ve eleştiriye pek maruz kalmadığının altını çizmek gerekmektedir. Özellikle haklı eleştiri konusu yapılabileceği halde, Tasarı içerisinde ifade edilen ve tüm dünyada genel kabul gören bir dizi soyut ilke ve değeri hayata geçirecek nitelikte, güçlü süreç ve mekanizmalara yer verilip verilmediği hususunun az sayıda yayın dışında alan yazınında pek tartışma konusu yapılmadığı görülmektedir.

Genel olarak bakıldığında, 2002’de başlayan reformlar, önceki reform çalışmalarından farklı olarak temelde köklü çözümler getirmeyi amaçlamış olsa da, çalışmaların bütünlük içerisinde ve katılımcı bir anlayışla yürütülmemiş olması bakımından önceki çalışmalardan farkını pek ortaya koyamamıştır. Ayrıca öngörülen köklü değişikliklerin mevzuata ve uygulamaya yansıyan yönüyle genelde ilke ve temenni düzeyinde kaldığına ve yapılan düzenlemelerde istenen yönde değişimi sağlayacak kurumsal yapı ve teknik araçlara yeterince yer verilmediğine yönelik değerlendirmelerde bulunmaktadır (Saran, 2004: 229-236; Haktankaçmaz, 2011: 70-80).

Dönemin politika yapıcıları, kamuoyundan gelen sert muhalefet dolayısıyla Tasarıyı veto sonrası tekrar aynıyla Meclis Genel Kurulu’ndan geçirme yoluna gitmemişler, Tasarının düzenlediği hususları parça parça kanunlaştırıp, sürece yayararak Türk kamu yönetimine

monte etme tercihinde bulunmuşlardır. Diğer bir deyişle, dönemin siyasal koşulları gereği kanunlaşma şansını bulamayan tasarıda yer alan pek çok konunun takip eden yıllarda müstakilen ve adım adım gündeme gelip hayata geçirildiği görülmüştür. Ne var ki, başta “çerçeve kanun” yaklaşımıyla inşa edilmeye çalışılan tutarlılık, uyum ve insicamın parçacıl yaklaşım dolayısıyla kaçınılmaz bir şekilde bozulduğu rahatlıkla gözlenmektedir. Coşkun (2013: 80-81), değişik zamanlarda kanunlaşan reform düzenlemelerini vatandaş odaklı, şeffaf ve hesap verebilir bir kamu yönetimi oluşturulması doğrultusunda atılan önemli adımlar olarak nitelemektedir. Buna karşın, birbiriyle bazı yönden uyumlu olan, fakat bazı yönlerden çelişen parçalı uygulamalarla ve deneme yanılma yöntemiyle temel sorunların köklü çözüme kavuşturulması mümkün görünmemektedir.

5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, yürütülen kamu yönetimi reformu çalışmalarının “anayasa”sı (Sobacı, 2011: 182), “sert çekirdeği” ve “ilk kapsayıcı adım”ı (Güler, 2005: 81) olarak tanımlanmaktadır. Söz konusu Kanun’un yürürlüğe girememesinin reform çalışmalarındaki bütünlüğün bozulmasına sebebiyet verdiği, reformun üzerinde yükseleceği temelin bu anlamda ortadan kalktığı düşünülmektedir (Haktankaçmaz, 2011: 84). Takip eden süreçte söz konusu Temel Kanun ile çelişen pek çok yasal düzenlemenin yürürlüğe konulduğu, Kanun gerekçesinin öngördüğünün aksine devletin büyümeye devam ettiği ve bu çerçevede yeni yeni kurumlar ihdas edildiği; kanun içerisindeki önemli mekanizmalar olan iç ve dış denetim hususlarının ise yeterince kurumsallaşmadığı görülmüştür (TEPAV, 2006; Haktankaçmaz, 2011: 85-86).

Tasarıyı “iyi yönetim” ilkeleri çerçevesinde analiz eden Kesim ve Petek (2005: 55), iyi yönetim ilkelerinden olan hesap verebilirlik ilkesinin tasarıda yalnızca bakan ve müsteşarların sorumlulukları ekseninde ele alındığını, hesap vermeyi sağlayıcı mekanizmaların ise net olarak tasarıda/kanunda kendine yer bulamadığını belirtmektedir. Aynı sorun katılımcılık açısından da karşımıza çıkmaktadır. Tasarı katılımcı bir model öngörmüş olmasına karşın bunu sağlayacak ve güçlendirecek kanallar metnin içerisinde pek açık bir şekilde ifade edilmemektedir. Kesim ve Petek’e göre, Türk kamu yönetiminin meselelerini teşhis etmede “hayli başarılı” olduğu ifade edilebilecek tasarının “doğru bir tedavi sistemi” getirdiğini söylemek zor görünmektedir. Söz konusu eksikliklerle malûl tasarı ile çerçevesi çizilen yeni yönetim modelinin öncekine kıyasla çok daha etkin bir sistem oluşturmasını beklemek “fazla iyimserlik” olacaktır.

Bilgin'e (2005: 38) göre tasar, yeniden yapılanma olgusuna sistemin bütünü içinde yaklaşan ve böylelikle diğer reform sahaları arasında çıkması muhtemel uyumsuzlukları engellemeyi hedefleyen bir perspektifle hazırlanmıştır. Buna karşın rekabete ve etkileşime kapalı mevcut kamu yönetimi aygıtını "katılımcı, saydam ve hesap verebilir" bir mekanizmaya dönüştürmeyi amaçlayan reform girişiminin somutlaştığı kanun tasarısına bakıldığında, bu sistemi kalıcı bir şekilde hayata geçirecek gerekli kurumsal yapı ve teknik araçlara yeterince yer verilmediği görülmektedir. Bu çerçevede kurulması öngörülen yapı ve süreçlerin ne tür bir strateji ve takvim dâhilinde yürürlüğe konulacağı, reform sürecini hangi birimin yöneteceği, bu birimin teşkilat yapısı ve bu birimle bakanlıklarda kurulması planlanan birimler arasında eşgüdümün nasıl sağlanacağı hususlarının söz konusu reform girişimi kapsamında hazırlanan kanun tasarılarında açıklığa kavuşmadığı ifade edilmektedir (Saran, 2004: 229-236; Haktankaçmaz, 2011: 80).

Konuyu pek çok uzmanın aksine sığağı sığağına teknik açıdan ele alan Uluğ (2004a: 11), reform kapsamında yapılan çalışmaların muhtemel tüm değişkenlerin göz önünde tutulup analitik karar süreçlerinin işletildiği bir yaklaşıma dayanmadığını ve "durumsal koşulların yok sayılması"nın "proje"nin "iç çelişkisi"ni teşkil ettiğini belirtmektedir. Uzmanlık düzeyinde belli bir benimsenme sağlanmadan, "oldu-bitti yaklaşımı" ile özellikle köklü bir bürokratik geleneğe sahip yönetsel sistemlere yönelik atılacak adımların beklenmedik sonuçlar doğurabileceği uyarısında bulunan Uluğ (2004b: 120), başka bir makalesinde bunun hem idari, hem de teknik olarak "etkili karar yönetim süreci ile bağdaşır nitelikte" olmadığını belirtmektedir. Uluğ'a göre Tasarıda yer alan ve "çok yerinde bir ussallığa dayanan" "düzenleyici etki analizi" uygulamasının öncelikle bu konuda "işe koşulması" hayati önem taşımaktadır. Süreç içerisinde "patronaj sorunu" yaşandığını dile getiren Uluğ'a (2004a: 26) göre önceki reform çalışmalarında bu alanda faaliyet gösteren TODAİE bir şekilde süreçlerin içinde aktif bir şekilde yer alıp katkı sağlarken, bu sefer "stratejik bir hata" yapılmış ve tasarının karşılaştığı eleştirileri yumuşatabilecek "saygın bir kurumsal kimlik"ten yeterince yararlanılmamıştır.⁶²

⁶²Tasarı sürecinde Başbakanlık birimlerinin de aktif olarak yer almamış, çalışmalar Müsteşarlık makamının akademisyen ve bürokratlardan oluşan yakın çevresi ile sınırlı kalmıştır. Söz konusu tasarıda merkezî bir birimin de süreci tasarlayıp izlemek konusunda yetkilendirilmediği görülmektedir. Buna karşın söz konusu süreçle beraber Başbakanlık birimlerinin, artan personel kalitesinin etkisiyle, kamu yönetiminin değişik yönleriyle iyileştirilmesi sürecinde öne çıkmaya başladığını da belirtmek gerekir.

2.3.2.2. Avrupa Birliğine Tam Üyelik Müzakerelerine Başlanması

Türk kamu yönetimi sistemi 17 Aralık 2004 tarihinde Brüksel’de gerçekleştirilen AB Zirvesi’nin ardından çok önemli bir döneme girmiştir. AB üyesi devlet ve hükümet başkanları tarafından Zirvede, Türkiye ile üyelik müzakerelerinin başlatılmasına karar verilmiş, Lüksemburg’da 3 Ekim 2005 tarihinde yapılan Hükümetlerarası Konferans ile de AB ve Türkiye arasında tam üyelik müzakerelerine resmen başlanmıştır. Uzun yıllardır değişik statüler altında devam eden AB ile ilişkiler, üyeliğe tam aday olma durumunun başlamasıyla farklı bir mecraya taşınmıştır.

Süreç ile birlikte AB müktesebatının benimsenmesi noktasında Türk kamu yönetiminde 90’lı yıllardan beri gerçekleştirilen kurumsal düzenlemelerin uygulamada yerleşmesi ve takibi bakımından reform süreci bir yerde dışsal bir motivasyon kazanmış olmaktadır. İyi işleyen, istikrarlı, etkin ve tarafsız bir kamu yönetimi sistemine sahiplik derecesi, bir aday ülkenin Avrupa Birliği müktesebatına uyumu noktasında hayati bir önemi haizdir. Dolayısıyla AB kurumlarının ülke ulusal politikalarını değerlendirirken kamu yönetimi konusuna ayrı ve müstesna bir önem atfettikleri görülmektedir.⁶³

2.3.2.3. Strateji ve Eylem Planı Uygulamaları

2000’li yıllar ile birlikte Türk kamu yönetiminde ulusal ve kurumsal düzeyde strateji ve eylem planlarının daha bir sıklıkla kullanıma sokulmaya başlandığı görülmektedir. Kamu yönetimi reformuna yönelik olarak bütüncül nitelikte tek bir politika belgesinin oluşturulup uygulanması gündeme gelmese de bu bağlamda kamu yönetimi reformunun değişik yönleri parçalı bir şekilde türlü ulusal düzey strateji ve eylem planları ile kurumsal düzey stratejik planlarda kendine yer bulmuştur.

⁶³ Avrupa Birliği aday ülkelerdeki gelişmeleri “İlerleme Raporları” ile takip etmektedir. 2015 yılından itibaren İlerleme Raporlarında kamu yönetimine daha ağırlıklı ve sistematik bir şekilde yer vermeye başlanmıştır. Buna göre artık başlık olarak salt “Kamu Yönetimi” yerine “Kamu Yönetimi Reformu” (Public Administration Reform) üst başlığı altında değerlendirmeler sıralanmaktadır. Reforma dair değerlendirmeler şu alt başlıklar altında yapılmaktadır (Commission, 2015: 11-14):

- İnsan kaynakları yönetimi (Public service and human resources management)
- Politika geliştirme ve koordinasyon (Policy development and coordination)
- Hesap verebilirlik (Accountability of the administration)
- Kamu mali yönetimi (Public financial management)
- Hizmet sunumu (Service delivery to citizens and businesses)
- Kamu yönetimi reformunun stratejik çerçevesi (Strategic framework for public administration reform)

2.3.2.3.1. Ulusal Düzey Strateji ve Eylem Planları

2000’li yıllar birbiri ardı sıra strateji ve eylem planlarının hazırlanıp yürürlüğe konulduğu yıllara tekabül etmektedir. Önceki dönemlerde olduğu gibi, Canpolat’ın (2010: 7-8) “politika belgesi enflasyonu” diye adlandırıp “belgeler arası uyum ve koordinasyon sorunu”na parmak bastığı yeni dönemde de kamu yönetimi reformunun tek bir politika belgesine bağlanmamış olması dikkat çekicidir. Bu bağlamda Türk kamu yönetimi reform tarihinde bir kırılma yaşanmamış, tevarüs edilen gelenek aynen devam etmiştir.

Her birinde kamu yönetimi reformuna yönelik parçacıl düzenlemeler bulunan ve çeşitli kurum ve kuruluşlarca mutfak çalışması yapıp yürütülen söz konusu strateji ve eylem planları şunlardır:

2.3.2.3.1.1. 58. Hükümet Acil Eylem Planı Uygulaması (2003)

Ülke bürokrasisi içerisinde uzunca bir süredir geri planda kalan DPT, AK Parti’nin iktidara gelmesi ile birlikte tekrar aktif bir şekilde ön plana çıkmış ve Acil Eylem Planı kapsamında “reformların koordinasyonunu sağlamak” ile görevlendirilmiştir. Kamu yönetimi reformu ile ilgili eylemlerin ise konusuna göre değişik kurumlar arasında paylaştırılmış olduğu görülmektedir.

2.3.2.3.1.2. e-Dönüşüm Türkiye Projesi Kısa Dönem Eylem Planı (2003)

58. Hükümet Acil Eylem Planında gerçekleştirilmesi öngörülen e-Dönüşüm Türkiye Projesi’nin koordinasyonu, izlenmesi, değerlendirilmesi ve yönlendirilmesinden DPT Müsteşarlığının sorumlu kılınmıştır. Proje kapsamında DPT Müsteşarlığı bünyesinde doğrudan bir müsteşar yardımcısına bağlı olarak faaliyet gösterecek “Bilgi Toplumu Dairesi” adında bir birimin kurulması öngörülmüştür.

2.3.2.3.1.3. Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı (2006-2010)

Yürütümü ve koordinasyonundan DPT Müsteşarlığının sorumlu olduğu “Bilgi Toplumu Stratejisi”nin yedi “temel stratejik öncelik eksen”inden birisi olan “Kamu Yönetiminde Modernizasyon” ekseninde planlanan eylemlere göz gezdirildiğinde “Bilgi Toplumu

Kurumsal Yapılanması ve Yönetişim” başlığı altında kamu yönetimi reformunun kurumsal yapılanmasıyla ilgili bir eylem alanı dikkat çekmektedir. Buna göre DPT bünyesinde Bilgi Toplumu Genel Müdürlüğünün teşkili ile “Başbakanlık bünyesinde kurulması öngörülen Kamu Yönetimini Geliştirme Genel Müdürlüğü”nün “yapılanmasının tamamlanması” plana bağlanmaktadır.⁶⁴

Stratejiye dair hazırlanan Nihai Değerlendirme Raporunda (Kalkınma Bakanlığı, 2013c: 42) “Stratejinin etkin biçimde uygulanması için tasarlanmış kurumsal yapıların oluşturulması”na yönelik olarak “istenilen seviyede başarı elde edilemediği” ifade edilmektedir. Rapor’da e-Devlet ile ilintili kurumsal yapılanma ihtiyacı kapsamında, Stratejide öngörülen yapıların dışında, 2008 yılı Ocak ayında çoğunluğu Eylem Planında yer alan 11 e-Devlet projesinin hızlandırılmasına dair çalışmalar yapmak üzere Başbakanlık bünyesinde bir “Danışma Grubu” oluşturulduğu belirtilmektedir.⁶⁵

2.3.2.3.1.4. Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi (2010-2014)

Strateji, bakanlar arası bir komisyon olan “Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Komisyonu”⁶⁶ ile “Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Yürütme Kurulu”na⁶⁷ yürütülmüştür. Söz konusu Komisyon ve Kurula teknik destek sağlamak ve bir yerde

⁶⁴ Tercih edilen dilden Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığının yeniden yapılandırılmasının düşünsel hazırlığının daha önceden yapıldığı ve e-devlet hususunun genel bir kamu yönetimi reformu politikasının alt unsurunu teşkil etmesi bakımından öncelikle genel reformun kurumsal adresinin netleştirilmek istendiği anlaşılmaktadır.

⁶⁵ Söz konusu Grup, “bürokrasinin azaltılması, şeffaflığın sağlanması, devlete duyulan güvenin güçlendirilmesi ve verimliliğin artırılması amacıyla kamu hizmetlerinin elektronik ortamda arzına yönelik çalışmaları yönlendirmek” ve sekreteryası İdareyi Geliştirme Başkanlığınca yerine getirilmek üzere Başbakanlık bünyesinde teşkil edilmiştir (Başbakanlık, 2009: 51; Kalkınma Bakanlığı, 2013c: 42).

2011 yılında yapılan düzenleme ile e-Devlet politikasına dair görev ve yetkinin Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığına verilmesiyle Grubun etkinliği azalmaya başlamış, Başbakanlığın Faaliyet Raporlarında Başbakanlıkça yürütülen e-Devlet çalışmalarından bahsedilirken 2011 yılı Raporundan sonra Grubun ismine bir daha yer verilmemiş, çalışmalar İdareyi Geliştirme Başkanlığı başlığı altında sayılmıştır.

⁶⁶ 23.05.2002 tarihli ve 2002/15 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile kurulan “Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Komisyonu”nun ismi 5/12/2009 tarihli ve 27423 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 2009/19 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile “Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Komisyonu” şeklinde değiştirilmiştir. Genelge’de Komisyonun dönemin Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Cemil Çiçek başkanlığında Adalet, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, İçişleri ve Maliye Bakanlarından oluşması öngörülmüştür.

⁶⁷ Yürütme Kurulu, Başbakanlık Müsteşar Yardımcısının başkanlığında değişik bürokratlar ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ve en fazla üyeye sahip işçi sendikası temsilcilerinden oluşturulmuştur.

konuya ilişkin belirlenecek politikanın “mutfağını teşkil etmek” üzere Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı tayin edilmiştir.

2.3.2.3.1.5. Açık Yönetim Ortaklığı Girişimi

Bu dönemde Türkiye tüm dünyada devletlerin daha açık, şeffaf ve hesap verebilir bir biçimde çalışmasını desteklemek üzere Amerika Birleşik Devletlerinin başlattığı bir uluslararası girişime ilk taraf ülkelerden birisi olmuştur.⁶⁸ 20.09.2011 tarihinde New York'ta düzenlenen bir etkinlikle başlatılan Açık Yönetim Ortaklığı Girişimine (Open Government Partnership-OGP) hâlihazırda 75 ülke taraf durumundadır.

Girişim kapsamında katılımcı ülkelerden şeffaflık, yolsuzlukla mücadele, açık ve etkin yönetim için teknolojinin kullanımı gibi hususlarda eylem planları oluşturması beklenmekte, söz konusu eylem planlarının uygulamadaki durumunun bağımsız ilerleme raporları ile kontrolü öngörülmektedir. Bir yerde taraf ülkeler önemsedikleri bir politika alanının uygulamaya tam olarak geçebilmesi için kendilerini dışsal olarak motive edip baskılayacak bir aracı gönüllü bir şekilde sistemlerine eklemiş olmaktadır.

Kamu yönetimi reformunun önemli bir alt katmanını temsil edebilecek bu reform alanı ile ilgili olarak girişime siyasal düzeyde taraf olunmasını müteakiben ülkedeki genel kamu yönetimi reformu politikasının noksanlığı noktasında bir adres arayışı başlatılmıştır. Bu kapsamda Girişime yönelik olarak 23.08.2013 tarihli Resmî Gazete’de 2013/9 sayılı bir Başbakanlık Genelgesi yayımlanmıştır. Genelge ile “Açık Yönetim Ortaklığı Girişimi” kapsamında ülke adına hazırlanacak plan, program, strateji ve politikaların belirlenip bunlara yönelik uygulamanın takip, gözetim ve koordinasyonunun sağlanmasına yönelik olarak 2009/19 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile kurulu bulunan “Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Komisyonu” Başkanı yetkilendirilmiştir.

Konuya dair yapılacak tüm çalışmalara idari ve teknik destek verilmesi ile alınan kararların kamu kurum ve kuruluşlarınca uygulanmasının koordinasyon ve takibi de “Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi”nde olduğu

⁶⁸ Girişimin detayları için bakınız: <https://www.opengovpartnership.org>
Girişim kapsamında oluşturulan internet sitesinde Türkiye ile ilgili bölüm için bakınız: <https://www.opengovpartnership.org/countries/turkey>

gibi yine Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığına bırakılmıştır. Böylelikle söz konusu Kurul Başkanlığı yetki ve sorumluluğunda konuya dair bir Ulusal Eylem Planı hazırlanması, Planın taahhüt edilen süreler dâhilinde hayata geçirilmesi ve kaydedilen ilerlemenin periyodik olarak kontrol edilmesi ve raporlanması planlanmış olmaktadır. Türkiye'nin OGP kapsamında hazırladığı ilk Ulusal Eylem Planı kısa sürede OGP sekreteryasına gönderilmiştir. Böylelikle Türkiye Eylem Planını öngörülen süreler dâhilinde hayata geçirmeyi ve bu noktada düzenli olarak denetlenmeyi gönüllü olarak taahhüt etmiştir.

Ne var ki kamu yönetimine yönelik önemli reform adımları içeren bu eylemlerin hayata geçirilmemesi ve 2014 yılına kadar hazırlanması gereken yeni Eylem Planının bir türlü ortaya konulmaması dolayısıyla OGP sekreteryasından önce diplomatik dilli bir uyarı mektubu alınmıştır.⁶⁹ Bu mektubun gereğinin yerine getirilmemesi üzerine 2016 yılı Eylül ayında ülkenin üyeliği bir seneliğine dondurulmuştur. İlgili açıklamada bu durumla karşılaşan ilk ülkenin Türkiye olduğu belirtilmektedir.⁷⁰

Söz konusu girişim, bütüncül bir kamu yönetimi reformu politikasına dışsal nitelikte baskı ve motivasyon sağlayabilecek bir potansiyel taşımaktadır. Buna karşın Türkiye'de hem böyle bir politikanın mevcut bulunmaması, hem de açıklık kavramının somut uygulamada bir yerde çok arzu edilir bir içeriğe sahip olmaması dolayısıyla ülkenin girişime taraf olma statüsünün gereksindiği faaliyetlerin süreç içerisinde bir türlü hayata geçirilmediği, dolayısıyla reforma yönelik önemli bir araçtan mahrum kalındığı görülmüştür.⁷¹

2.3.2.3.1.6. 64. Hükümet 2016 Yılı Eylem Planı Uygulaması (2015)

58. Hükümet Acil Eylem Planı'nı hatırlatan Eylem Planı'nda "Reformların Koordinasyonu ve İzlenmesi Kurulu" oluşturulması bir eylem kalemi olarak öngörülmüştür. Söz konusu eylemin hayata geçirilmesi ile ilgili olarak Başbakanlık görevlendirilmiştir.

2.3.2.3.1.7. Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı (2015-2018)

⁶⁹ Ülkeye yazılan uyarı mektubunun tam da OGP'nin ruhuna uygun biçimde internet sitesinde erişime açık olduğu görülmektedir: <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP%20Letter%20-%20Turkey.pdf>

⁷⁰ <https://www.opengovpartnership.org/stories/turkey-made-inactive-open-government-partnership>

⁷¹ Girişimin detayları ve ülke bürokrasisi içindeki başlangıç serencamı için bakınız: Ak, 2014 ile Gülmez ve Ünlüel, 2014.

Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı'nın uygulama sürecini izleyip yönlendirmek üzere Kalkınma Bakanı başkanlığında Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanı ile Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanının da içinde bulunduğu "Bilgi Toplumu Stratejisi Yönlendirme Kurulu" teşkil edilmiştir. Ayrıca, görüş ve önerileriyle bu Kurul'a destek olmak üzere ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının yanı sıra, STK'lar, üniversite ve özel kesim yönetici ve temsilcilerinden oluşacak bir de "Bilgi Toplumu Stratejisi Danışma Kurulu" kurulması yoluna gidilmiştir. Söz konusu kurulların sekretarya hizmetlerini yürütmek üzere Kalkınma Bakanlığı görevlendirilmiştir.

2.3.2.3.1.8. Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Eylem Planı (2016-2019)

"Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Komisyonu" ve "Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Yürütme Kurulu"ndan müteşekkil uygulama yapısı konuya ilişkin yeni Plan'da da muhafaza edilmiştir. Eylem Planını yürürlüğe koymak üzere 30.04.2016 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan 2016/10 sayılı Başbakanlık Genelgesi'nde söz konusu Komisyonun başkanlığını reformlardan sorumlu Başbakan Yardımcısı Lütfü Elvan'ın yapması öngörülmektedir. Buradan söz konusu Eylem Planının doğal olarak diğer reformlarla ilişkilendirildiğini belirtmek gerekir.

Önceki stratejinin yönetsel sacayağına Plana yönelik çalışmaları izleyip Komisyona raporlamak üzere, Sayıştay Başkanlığı ile işçi ve işveren kuruluşlarını temsilen birer üye ve bir öğretim üyesinden müteşekkil "Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Eylem Planını İzleme Grubu" adında bir oluşum eklenmiştir. Başlıca çalışma alanı şeffaflık ve yolsuzlukla mücadelenin geliştirilmesi olan sivil toplum örgütlerinden hiçbirinin ismine bahsi geçen İzleme Grubu'nda yer verilmemesi ülkede faaliyet gösteren az sayıda sivil kuruluşlardan olan Uluslararası Şeffaflık Derneğince (2016) eleştirilmektedir. Derneğe göre "süreç bu bakımdan hem demokrasi hem de şeffaflık ilkesi çerçevesinde sorunludur."

Genelge'de İzleme Grubunun başkan ve üyelerinin, Başbakan veya görevlendireceği Başbakan Yardımcısı tarafından belirleneceği ve sekretarya hizmetlerinin Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı tarafından yerine getirileceği ifade edilmektedir. Yürütme ve

izleme işinin Başbakanlığın iki ayrı birimine verilmesinden karar alıcının izleme fonksiyonuna özel önem atfettiği sonucu çıkartılabilir.

Ahmet Davutoğlu'nun Eylem Planının yayımından çok kısa süre sonra istifa etmesini müteakip Başbakanlığa atanan Binali Yıldırım'ın kabinesinde 2002 yılından bu yana çoğu kez kâğıt üzerinde de olsa faaliyetine devam eden “Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Komisyonu” için herhangi bir görevlendirmede bulunulmamış olması dikkat çekmektedir.⁷² Buradan siyasi otoritenin söz konusu Eylem Planının uygulamasını rafa kaldırdığı çıkarılabilmektedir. Başbakanlığın (2017b) ilgili raporu incelendiğinde de Teftiş Kurulunun 2017 yılı içerisinde konuya dair herhangi bir eyleminin yahut planlamasının bulunmadığı görülmektedir.

2.3.2.3.1.9. Ulusal e-Devlet Stratejisi ve Eylem Planı (2016-2019)

Ulusal e-Devlet Stratejisi ve Eylem Planı, ulusal düzeyde “e-Devlet yapılanmasına ilişkin yürütülen farklı çalışmaları bütüncül bir yaklaşımla bir araya getiren, Türkiye’nin kendine özgü koşullarını dikkate alan, yeni teknolojik olanakları ve küresel yönelimleri göz önünde bulunduran, ulusal kalkınma planı ve bilgi toplumu stratejisi ile uyumlu” ilk belge olarak tanımlanmaktadır (YPK, 2016: 7). Plan’ın Giriş bölümünde (s.5) e-Devlet politikasının kurumsal yapılanması ile ilgili çarpıcı bir tespitte bulunmaktadır. Buna göre “e-Devlet çalışmalarının hem kurum içinde hem de kurumlar arasında bütüncül bir şekilde yürütülmesi ve koordine edilmesine yönelik bir organizasyon modeli”ne ihtiyaç vardır. Bu kapsamda;

- “e-Devlet projelerinin genel bir e-Devlet mimarisi çerçevesinde şekillendirilmesini sağlayacak”,
- “İhtiyaçlar doğrultusunda teknik danışmanlık ve rehberlik hizmeti verecek,
- e-Devlet projelerinin izlenmesi ve değerlendirilmesi gibi alanlarda koordinasyon sağlayacak”,
- “Yeterli ve teknik donanıma sahip insan kaynağını bünyesinde barındıran”

bir örgütsel yapının hayata geçirilmesine gereksinim duyulmaktadır.

⁷² (Kurullarda yer alacak hükümet üyelerinin belirlendiği Binali Yıldırım dönemi iki ayrı Başbakanlık Genelgesi için bakınız: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/05/20160527-3.pdf> ve <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/07/20170726-14.pdf>)

Strateji ve Eylem Planı'nda; "Türkiye'de e-Devlet politikasının şekillendirilmesi ve uygulanması için öncelikli olarak bütüncül ve sürdürülebilir bir "e-Devlet Ekosistemi" oluşturma ve sürdürme yönünde stratejik bir bakış açısı benimsendiği belirtilmektedir. Bu çerçevede e-Devlet politikalarının tespiti, hizmetlerin geliştirilip sunulması ve kullanılmasına yönelik yapılan çalışmalarda tüm paydaşların daimi bir şekilde iletişiminin, koordinasyon ve işbirliğinin sağlanması ve söz konusu "e-Devlet Ekosistemi"nin, tüm paydaşların aktif görev alarak etkileşimini esas alan ve canlı bir organizmayı andırır dinamik bir yapıdan oluşması öngörülmektedir.

2.3.2.3.2. Kurumsal Düzey Stratejik Planlar

Son dönem kamu yönetimi reformu uygulamaları arasında en yapısal düzenlemelerden birisini hiç kuşkusuz stratejik yönetim araçlarının kamu sektörüne eklemlenmesi teşkil etmektedir. Söz konusu yönetim araçlarından birisi de "stratejik plan" uygulamasıdır. 5018 sayılı Kanun'da stratejik plan, "kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren bir plan" şeklinde tanımlanmaktadır.

Mevzuatlarında kamu yönetimi reformunun değişik yönleriyle görevli ve yetkili kılınan kurum ve kuruluşlar, hazırladıkları stratejik planlarda söz konusu görev ve yetkileri kurumsal düzeyde değişik amaç, hedef ve stratejiler halinde detaylandırmaya başlamışlardır. Kurumların stratejik planları tek tek incelendiğinde kurumların kamu yönetimi reformu kapsamında yer yer kendilerine iddialı amaç ve hedef kategorileri tayin ettiklerine ve bazı iddialı söylem, amaç ve hedeflerden ise süreç içerisinde vazgeçtiklerine şahit olunmaktadır. Kurumsallaşmaya katkı sağlayıcı bir işlev gören stratejik plan uygulaması, aşağıdaki Tablo 6'da bazı örneklerine yer verildiği üzere reforma yönelik analizler için önemli bir veri sunmaktadır. Kamu yönetimi reformuna dair ulusal nitelikte kapsayıcı ve bütüncül bir politika belgesinin yokluğunda sürecin başlangıçtan günümüze gayet desentralize bir şekilde işlediği görülmektedir.

Tablo 6: Değişik Kurumların Stratejik Planlarında Kamu Yönetimi Reformu

Kurum Adı ve Stratejik Plan Dönemi	Amaçlar
Başbakanlık (2011-2015)	- Vatandaşa daha hızlı, kaliteli ve güvenilir kamu hizmeti verilmesini sağlamak - Şeffaf, hesap verebilir, verimli ve etkili çalışan bir kamu yönetiminin gerçekleştirilmesine öncülük etmek - Karar alma süreçlerine toplumsal unsurların ve bireylerin katılımına imkân veren dönüşümü sağlamak
DPT (2009- 2013)	- Ülkemizin gelişme sürecine ilişkin plan, program, strateji gibi temel politika belgelerini bütüncül bakış açısıyla ve stratejik bir yaklaşımla, dinamik ve katılımcı bir anlayışla hazırlamak - Başta kalkınma planı ve yıllık programlar olmak üzere temel strateji ve politika belgelerinin uygulama etkinliğini artırmak - Kamunun kurumsal yapı ve işleyişini, ülkemizin ekonomik ve sosyal gelişme sürecinin gerektirdiği yönde iyileştirecek ve dönüştürecek politika ve stratejileri üretmek
Kalkınma Bakanlığı 2014-2018	Ülkemizin gelişme sürecinde başta Kalkınma Planı, OVP ve Yıllık Program olmak üzere temel politika belgeleri ile sektörel ve tematik strateji belgelerini hazırlama, uygulama, izleme ve değerlendirme etkinliğini artırmak
Devlet Personel Başkanlığı (2009-2013; 2013-2017)	- Kamu yönetiminde rasyonel bir yönetimi gerçekleştirmek - Kamu kurum ve kuruluşlarınca kullanılan idari usul ve metotları değerlendirmek, çalışma usullerini ve iş aksamalarını geliştirmek - Kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat, görev ve yetkilerini; ülkemizin gelişen ve değişen kültürel, sosyal ve ekonomik şartlarına göre yeniden düzenlemek
Maliye Bakanlığı (2008-2012)	Kamu kaynaklarının toplanmasında ve amacına uygun harcanmasında etkinliği, verimliliği, hesap verebilirliği ve şeffaflığı sağlamak
Maliye Bakanlığı (2008-2012 (Revize))	Kamu kaynaklarının kullanılmasında etkinliği, verimliliği, hesap verebilirliği ve saydamlığı sağlamak
Maliye Bakanlığı (2013-2017)	Sürdürülebilir maliye politikalarının bütüncül bir yaklaşımla belirlenmesine öncülük etmek ve kaynakları 3E temelli yönetmek
Ulaştırma Bakanlığı (2009- 2013)	- Bilgi ve iletişim sektörünü yenilikçi ve mükemmelliği destekler şekilde geliştirmek, sosyal sorumluluk bilinci içerisinde bilgi ve iletişim hizmetlerini ülke genelinde yaygınlaştırmak - e-Devlet Kapısı altyapısını tamamlamak ve 2013 yılı sonunda tüm kamu hizmetlerinin %40'ının e-Devlet Kapısından sunulmasını sağlamak
Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı (2014-2018)	- Ülke kaynaklarını en rasyonel şekilde kullanarak, daha kaliteli, ucuz, hızlı ve güvenli hizmet sunabilmek için ulaştırma, denizcilik ve haberleşme altyapılarını geliştirmek ve yaygınlaştırmak - e-Devlet uygulamalarının yaygınlaşmasını sağlamak
Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı (2017-2021)	- Ülke kaynaklarını rasyonel kullanarak, kaliteli, hızlı ve güvenli hizmet sunabilmek için ulaştırma, denizcilik ve haberleşme altyapılarını geliştirmek ve yaygınlaştırmak - e-Devlet Kapısı'nın etkin kullanımını ve yaygınlaşmasını sağlamak
İçişleri Bakanlığı (2010-2014)	- Mülki İdare Sistemini Güçlendirmek ve Geliştirmek - Yerel yönetimlerde etkinliği, verimliliği, katılımcılığı, açıklığı ve hesap verebilirliği sağlamak - Bakanlık Teşkilat Yapısını Yeniden Düzenlemek
İçişleri Bakanlığı (2015-2019)	Mülki ve Mahalli İdarelerin Sunduğu Hizmetlerde Hız ve Kaliteyi Artırmak

Kaynak: Değişik kurumların stratejik planları

3. BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİ REFORMUNA YÖNELİK KURUMSAL GÖREV VE YETKİ DURUMU

Kamu yönetimi reformu tanımı içerisinde yer alan çeşitli eylem alanlarının değişik zaman dilimlerinde Türk idari teşkilatına dâhil olan kurumların görev ve yetki sahası içerisinde kendilerine karşılık bulduğu görülmektedir. Bu bölümde merkezî yönetim teşkilatında değişik yasal düzenlemeler aracılığıyla kamu yönetimi reformunun belirli yönleriyle doğrudan görevli ve yetkili kılınan ve reforma yönelik kendilerine plan, tasarım ve düzenleme işlevi verilen kurumsal yapılar analiz edilmeye çalışılmıştır.⁷³ Bu yapılırken mevzuat ve kurumsal stratejik planlarda görev ve yetki durumunun ayrıntıları ortaya konmuş, gerçekleşme durumu için ise genel olarak kurumsal faaliyet raporlarına başvurulmuştur.

3.1. GÖREVLİ BAKANLIKLAR

3.1.1. Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık

Kollektif karar organı olan, fakat ayrı bir örgütlenmesi olmayan Bakanlar Kurulunun mutfak çalışmaları öteden beri Başbakanlık tarafından yerine getirilmektedir.⁷⁴ Bakanlar Kurulu Kararnameleri ile Başbakanlık Genelgeleri, tezin ilgili bölümlerinde değinildiği üzere kamu yönetimi reformunu mevzuat bağlamında ete kemiğe büründüren düzenlemeler olmuştur. Bu bölümde değişik birimleriyle Bakanlar Kuruluna ve söz konusu Kurulun başkanı olan

⁷³ Reformun hayata geçmesi noktasında mikro planda her bir kamu idaresi hiç kuşkusuz yetki ve görev sahibidir. Buna karşın geniş anlamda kamu yönetimi reformunun önemli birer paydaşı olarak değerlendirilebilecek olan, fakat reformun değişik unsurlarına yönelik plan, tasarım ve düzenleme yetkisi bulunmayan Anayasa Mahkemesi ve Danıştay gibi yargı organları ile değişik kurum ve kuruluşlar bu bölümde inceleme dışı bırakılmıştır.

⁷⁴ Başbakanlık Teşkilatı bünyesinde esasa yönelik bir görevi olmayıp tamamen Bakanlar Kurulunun toplantı düzenliğini organize etmekle sınırlı bir işlev gören, küçük bir bürodan ibaret Bakanlar Kurulu Sekreterliği bulunmaktadır. Politika yapım süreci ile ilgili bir işlevi olmayan söz konusu sekreterlik analize dâhil edilmemiştir.

Başbakan’a kurumsal destek sağlayan Başbakanlık teşkilatı kamu yönetimi reformuna bakan yönüyle ayrıntılı bir analize tabi tutulacaktır.⁷⁵

3.1.1.1. Kurum Mevzuatında Reforma Dair Görev ve Yetki Durumu

3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun’un 2’nci maddesine göre Başbakanlık merkez teşkilatı kamu yönetimi reformuna yönelik olarak;

- a) İdarede etkinliğin sağlanması,
- b) Görevlerin tam ve verimli bir şekilde zamanında yerine getirilmesi,
- c) İdari usul ve işlemlerin basitleştirilmesi,
- d) Devlet Teşkilatının düzenlenmesi için gerekli olan sistem ve prensiplerin geliştirilmesini ve uygulanmasını sağlamak

ile görevlendirilmiştir.

3.1.1.2. Görevli Kurum İçi Birimler

3.1.1.2.1. İdareyi Geliştirme Başkanlığı

1960’lı yıllardan itibaren değişik plan ve raporlar ile akademik yazında, kamu yönetiminin “daha sağlıklı bir yapı ve işleyişe kavuşturulması” için yapılan “yeniden düzenleme”

⁷⁵Bu tezin yazımı devam ederken 16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilen referandumla ülkede “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”ne geçilmiştir. Dolayısıyla Osmanlı’dan tevarüs edilen ve Cumhuriyet döneminde gücünü artırarak icranın en temel kurumu haline gelen tarihî Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık müesseseleri ilk Cumhurbaşkanlığı seçimlerini müteakiben lağvedilmiş olacaktır.

Başbakanlık ve Bakanlar Kurulunun yapı ve işleyişini düzenleyen ilgili mevzuat halen yürürlükte ve Cumhurbaşkanlığını yeni sisteme uygun bir şekilde yeniden yapılandıran bir yasal düzenleme bu tezin yazım tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiş değildir. Bu bakımdan bu bölümde tezin yazım süreci boyunca hukuki olarak faaliyetini devam ettiren söz konusu örgütlenme, kamu yönetimi ile ilgili görev yapan kurumsal yapılar arasında analize dâhil edilmiştir.

Bununla birlikte bu başlık altında yapılan tespit ve değerlendirmeler yeni fonksiyonu gereği yeniden yapılandırılacak Cumhurbaşkanlığı teşkilatına ışık tutacak nitelikte okunmalıdır. Parlamenter sistemin karargâhını Başbakanlık temsil ederken, başkanlık sisteminin karargâhı doğal olarak Cumhurbaşkanlığı teşkilatıdır. Dolayısıyla Başbakanlığın pek çok fonksiyonunun otomatikman Cumhurbaşkanlığına devredilmesi beklenmelidir. Burada önemli olan husus yürütme organının en üst düzey politika yapıcı karargâh biriminin reform politikasının tasarım ve uygulamasında oynayacağı rolün derecesidir. Bu bakımdan Başbakanlığın özellikle yakın tarihte artışıyla eksisiyle edindiği tecrübenin Cumhurbaşkanlığı yeniden yapılandırılırken dikkate alınıp alınmayacağı meselesi konuya ilgi duyan akademik çevrelerin özenle takip etmesi gereken bir husus olacaktır.

çalışmalarına dair politikaların tespitine “yardımcı” olup buna ilişkin çalışmaların planlama ve koordinasyonunu sağlamaya yönelik merkezî düzeyde bir birimin kurulması önerilmiştir (Karaer, 1987a: 60). Bu tartışmaların belki de etkisiyle 3056 sayılı Kanun’da yukarıda belirtilen görevleri yerine getirmek üzere teşkilat içerisinde öncelikle İdareyi Geliştirme Başkanlığı adı altında sürekli bir birimin ihdasına gidilmiştir.

3.1.1.2.1.1. Görev ve Uygulama Durumu

Kanun’un 16’ncı maddesine göre;

- a) Kamu yönetiminin geliştirilmesi ile ilgili hedeflerin, politikaların ve tedbirlerin tespiti için inceleme ve araştırmalar yapılması ve yaptırılması, bunların değerlendirilmesi ve teklifler hazırlanması,
- b) Kamu yönetiminin geliştirilmesiyle ilgili konularda görevli kuruluşlarla sürekli temas halinde bulunulması ve bunlar arasında koordinasyonun sağlanması,
- c) İdari usul ve işlemlerin kolaylaştırılması ve sadeleştirilmesi için gerekli araştırma ve çalışmalarda bulunulması,
- d) Kanunda sayılı yukarıda belirtilen görevlerle alakalı konularda Başbakanlığın koordinatörlüğünde teşkil edilen kurullara sekreteryaya hizmetinin yerine getirilmesi,

Başkanlık’ın görevleri arasında sayılmaktadır.

Hâlihazırda 13’ü kariyer uzman ve uzman yardımcısı olmak üzere toplam 33 personele sahip olan (Başbakanlık, 2017a: 17) Başkanlığın kapsayıcı bir reform politikasının dizaynını ima eden ilk iki görev alanından ziyade daha çok kamuda kırtasiyeciliğin azaltılmasına odaklandığı görülmektedir. Nitekim Başbakanlığın 2011-2017 yılları arası Faaliyet Raporlarında Başkanlık tarafından genel olarak;

- Daha çok talep gören hizmet alanlarına öncelik verilmek suretiyle idari usul ve işlemlerin kolaylaştırılıp sadeleştirilmesi, kırtasiyeciliğin azaltılması ve genel olarak kamu yönetiminin geliştirilmesi amacıyla araştırmalar yapıldığı, bu doğrultuda karar alıcılara projeler teklif edildiği, vatandaş şikâyet ve önerilerinin alınıp değerlendirildiği ve gerek görülen durumlarda mevzuat değişiklik tekliflerinin hazırlanıp konuyla ilgili koordinasyonun sağlandığı,
- Kamu yönetimi reformu ile ilintili uluslararası toplantılara çoğunluğu düzenli katılım sağlandığı,

- Üretilen Elektronik Kamu Bilgi Yönetim Sistemi (KAYSİS)⁷⁶ uygulaması yoluyla devlet teşkilatı veri tabanının güncellenip kamu hizmetlerinin standardize edildiği; kamu idareleri hizmet envanteri tespit, onay ve geliştirme çalışmalarının yürütüldüğü,
- e-Devlet projelerinin geliştirilmesi ve bu alandaki uygulamaların yaygınlaştırılmasına yönelik çalışmalar yürütüldüğü⁷⁷,
- Resmî yazışma kurallarına yönelik idarelere danışmanlık hizmeti verildiği ve
- 2015/16 sayılı Başbakanlık Genelgesiyle kurulan Reformların Koordinasyonu ve İzlenmesi Kurulu'nun sekreteryasının yapıldığı⁷⁸

ifade edilmektedir.

3.1.1.2.1.2. Değerlendirme

Karaer'e (1987a: 76) göre idareyi geliştirme işinden sorumlu merkezî birimin katkısı, kendisine yüklenen işlevle orantılı bir yapı ve işleyişe sahip olmasıyla yakından ilişkilidir. Kuruluş aşamasında yaptığı yorumla, söz konusu birimin Başbakanlık teşkilatı içerisinde yer almasının uygun olmayacağını, bunun yerine Başbakanlığa bağlı ayrı bir örgütsel yapısı olması gerektiğini savunan Karaer, İdareyi Geliştirme Başkanlığının bu haliyle arzu edilen başarıya ulaşmasının "oldukça güç görüldüğü"nü ifade etmektedir.

Aykaç'a (1991:116) göre ise merkezî kurumsal yapının genel bürokratik hiyerarşi, kurumsal düzeyde görevlendirilen birimlerin ise örgütsel hiyerarşi içerisinde üst basamaklarda konumlanmış olmaları, diğer kurum ve kuruluşlar ile örgüt içi birimlerin reform politikasının gereklerini benimseyip hayata geçirmeleri açısından önemlidir. Bu açıdan

⁷⁶ Oluşturulan <https://www.kaysis.gov.tr/> adlı internet sitesi üzerinden Devlet Teşkilatı Merkezi Kayıt, Hizmet Envanteri Yönetim, Devlet Belge Yönetim, Standart Dosya Planı ve Hizmet Standartları Yönetim Sistemleri ile Kamu Memnuniyet Anketi uygulamalarının geliştirildiği görülmektedir.

⁷⁷ Başbakanlığın 2014-2016 yılı Faaliyet Raporunda, "kamu hizmetlerinin elektronik ortamda sunulması çalışmalarıyla görevli bulunan kuruluşların faaliyetlerinin üst koordinasyonu"nun Başbakanlık tarafından yürütüldüğü, bu kapsamda "hizmetlerin e-devlet kapısına entegrasyonunun önündeki engeller"ın tespit edilerek "üst politika belgelerinde belirlenen ilkeler ve takvim" çerçevesinde çeşitli "farkındalık" ve "yönlendirme faaliyetleri"nde bulunduğu ifade edilmektedir. Bunların Başbakanlık Faaliyet Raporlarında artık ismen yer verilmeyen e-Devlet Danışma Grubu'nun çalışmaları olduğu, fakat Gruba sekreteryaya hizmeti veren Başkanlığın söz konusu işlevleri fiilen üzerine aldığı görülmektedir.

⁷⁸ Yıl ortasında hazırlanan 2017 yılı Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporunda (Başbakanlık, 2017b) Başkanlığın ilk ayda yürüttüğü ve müteakip dönem için planladığı faaliyetler arasında söz konusu Kurul'dan ve sekreteryaya hizmetinden söz edilmemesi dikkat çekmektedir.

İdareyi Geliştirme Başkanlığının yalnızca bir “Başkanlık” şeklinde ortaya çıkması politikaların etkinlik kazanması önünde “sakıncalı” bir durum oluşturmaktadır.

Kurulduğu dönemde yeniden yapılanma girişimlerinin Başkanlığın “genel idare, planlama, eşgüdüm ve kontrol”ü altında hızlanacağı ve arzu edilen neticelerin elde edileceğine yönelik inancın (Ar, 1984: 178) gerçeğe dönüşemediği, uygulamada İdareyi Geliştirme Başkanlığının geride kalan 34 yıl boyunca kendisinden beklenen performansı sergilemekten uzak kaldığı gözlenmektedir. Bunda idari kapasite eksikliğinin ve yönetici tercihlerinin yanı sıra baştaki tasarımın yetersizliği de önemli etken olmuştur.

Kanun’da geçen “kamu yönetiminin geliştirilmesiyle ilgili konularda görevli kuruluşlarla sürekli temas halinde bulunulması ve bunlar arasında koordinasyonun sağlanması” ibaresi tüm kamu sektöründe reformun yönetimi ve liderliğini ima etmektedir. Buna karşın Başbakanlığın Faaliyet Raporlarında hayli ayrıntılı yer verilen icraatlar incelendiğinde söz konusu işlev ile ilgili olarak herhangi bir düzenli irtibatın ve sair iletişim mekanizmasının mevcut olmadığı anlaşılmaktadır.

Söz konusu birimde 2012-2016 yılları arasında bizzat görev yapan tez yazarının uzun yıllar gözlemi ve değişik kaynaklardan edindiği görüşler ışığında;

- Başbakanlık içerisinde yer alan çok sayıda ana hizmet biriminden yalnızca biri olması,
- Genel müdürlük statüsüne göre başkanlık statüsünün getirdiği kabullenilme eksikliği,
- Reformla ilintili kimi görev ve yetkilerin Başbakanlığın diğer birimlerince üstlenilmesi,
- İstikrarsız ve kısa süreli yönetim yapısı⁷⁹,
- Ülkedeki genel yönetici atamasındaki kronik zafiyetin mikro planda yansıması olarak çoğu kez atanan yöneticilerin konu ile ilgili bilgi ve motivasyonunun tam olmaması,

⁷⁹ İdareyi Geliştirme Başkanlarının yaklaşık 2 yıl olan ortalama görev süreleri daha ziyade sonuç alıcı kısa vadeli hedeflere yoğunlaşılması neticesini doğurmuş, bu durum kalıcı ve takvimli icraatın önünde en önemli engellerden olmuştur.

Birimin fonksiyonuna verilen önemin göstergesi olarak; 2015 Kasım seçimleriyle göreve gelen hükümetin yüksek sesli reform vurgusuna ve bu kapsamda Başkanlığa önemli bir sekretarya vazifesi verilmesine karşın, 2015 yılı Eylül ayında boşalan başkanlık makamına 2017 yılı Ocak ayına dek asaleten yahut vekâleten herhangi bir atama yapılmadığını da belirtmek gerekir.

- Çoğu kez konuya yabancı Müsteşar Yardımcılığı ara kademesinin teşkilat hiyerarşisi içerisinde yapılan çalışmalar için yeterli liderlik ve yönlendirmede bulunamaması,
- Yakın döneme değin kariyer meslek temelli güçlü bir personel yapısına sahip olunmaması,
- Kurum içerisinde kendisine gösterilen önemin göstergelerinden sayılabilecek şekilde uzun yıllar Başbakanlığın merkez binasının dışında ek binalarda ve ardından merkez binanın “bodrum katı”nda faaliyet göstermek zorunda kalınması

gibi unsurların Başkanlığın kuruluşundan bu yana kendisinden beklenen performansı sergilemesini engellediği görülmektedir.

Özetle ifade etmek gerekirse, Kanun’un ve Başbakanlık Stratejik Planı’ndaki “iddialı” amaç ve hedeflerin yerine getirildiğini söyleyebilmek güç görünmektedir. Başka mekanizmalarla beslenip desteklenmediği için birimin ve genel olarak Başbakanlığın mevcut yapısının söz konusu işlevleri yerine getirmeye uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

3.1.1.2.2. Diğer Birimler

İdareyi Geliştirme Başkanlığının yanı sıra diğer Başbakanlık merkez teşkilatı birimlerinden;

- Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü,
- Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü,
- Dış İlişkiler Başkanlığı⁸⁰,
- Teftiş Kurulu Başkanlığı ve
- Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı ile

⁸⁰ Türkiye’nin OECD nezdindeki daimi temsilciliğinin internet adresi incelediğinde OECD’nin kamu yönetimi ile ilgili politika ağının (Public Governance Committee) Ulusal Eşgüdüm Birimi olarak Başbakanlığın belirlendiği görülmektedir (<http://oecd.dt.mfa.gov.tr/Content/assets/consulate/images/localCache/1/4774b6eb-165e-4a27-b4be-1ec9f1dc5ec5.doc>). Başbakanlıkta bu önemli görevin koordinasyonu Dış İlişkiler Başkanlığı tarafından yürütülmektedir.

İlginçtir ki OECD ile kurulan bu önemli yapısal ilişkiye dair ayrıntılara herhangi bir politika belgesinde rastlamak mümkün değildir. Söz konusu yapısal ilişki reform politikasının kilit bir sacayağını teşkil edebilecekken bu önemli araçtan bol miktarda kamu görevlisinin uluslararası seyahatine aracı olmaktan öte yeterince yararlanılamadığı görülmektedir.

Sekretarya görevleri Başbakanlıkça yerine getirilen

- Kamu Görevlileri Etik Kurulu⁸¹ ve
- Bilgi Edinme Değerlendirme Kuruluna⁸²

3056 sayılı Kanun ve değişik hukuki düzenlemelerle kamu yönetimi reformu kapsamında görevler verildiği görülmektedir.

3.1.1.3. Stratejik Plan’da Kamu Yönetimi Reformu⁸³

Başbakanlığın 2011-2015 yıllarını kapsayan ilk Stratejik Planında (2010) kamu yönetimi reformuna çeşitli atıflarda bulunulmakta⁸⁴, kuruma bununla alakalı önemli ve iddialı roller biçilmektedir.

Başbakan Recep Tayyip Erdoğan’ın imzasıyla kaleme alınan Önsöz’de kamu yönetimi ve reform vurgusu dikkat çekmektedir.⁸⁵ Bu bölümde; tüm AK Parti iktidarı boyunca “etkili, kaliteli, şeffaf ve verimli işleyen bir kamu yönetimini gerçekleştirmek için” gayret gösterildiği, kamu yönetimi sisteminde gerçekleştirilen reform çalışmalarının, yalnızca

“sistemin aksayan yönlerini düzenlemek anlayışıyla değil, kamu mali yönetimi reformu, vatandaşların bilgi edinme hakkı, etik bakış açısının hâkim kılınması, yerel yönetimler reformu,

⁸¹ Kurul, mevcut durumda Başbakanlığa klasik manada bağlı olmayan, fakat bütçe ve personel açısından bağımlı bulunan ve “aslında devlet teşkilatındaki yeri net olarak belli olmayan” bir yapı içerisinde faaliyet göstermektedir (Akdeniz, 2016: 77).

⁸² Ömürgönülşen’e (2016: 30-31) göre 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve bu Kanun uyarınca oluşturulan Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu Türkiye’de şeffaf bir idari yapının oluşturulmasına yönelik “hayati bir temeltaşı” olma niteliğine sahiptir. Buna karşın resmî statüsü pek belirgin olmayan, kendine ait bir bütçesi ve sürekli görevli personeli bulunmayan Kurulun özerklik ve bağımsızlık sorunsalı, etkinliğini olumsuz etkiler bir özellik taşımaktadır.

⁸³ Kurumsallaşma adına önemli bir doküman olan Stratejik Plan’a Başbakanlığın resmî internet sitesinden erişim ancak genel bir arama motoru vasıtasıyla (20.07.2017 tarihi itibarıyla) mümkün olabilmektedir. Diğer bir deyişle hâlihazırda yürürlüğü sona eren bu Planın sitenin derinlikleri arasında kaybolduğu görülmektedir. Ayrıca uygulaması 2015 yılında sona eren Planı müteakip yeni dönem stratejik plan henüz ilan edilmiş değildir. Parlamenter sistemle yönetilen bir ülkenin karargâhı sayılabilecek bir kurumun konuya gösterdiği ehemmiyetin derecesi stratejik yönetimin ülkedeki uygulama durumu ile ilgili önemli bir ipucu vermektedir. Diğer yandan iktidar partisinin Başkanlık Sistemine geçişi temel hedef haline getirmesi dolayısıyla Başbakanlık üst yönetiminin söz konusu Planı hazırlamayı bilinçli olarak geciktirdiği de düşünülebilir. Yürürlükte bir stratejik planı olmaksızın iki yıl idare edilen Başbakanlık kurumunun hayatiyeti, söz konusu sistemin Nisan 2017 referandumu ile kabulünün ardından 2019 yılı itibarıyla sonlanacaktır. Bu itibarla kalan dönem için de bir plan hazırlanmasına gerek duyulmadığı anlaşılmaktadır. Nitekim 2017 Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporunda (Başbakanlık, 2017b: 19) “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçiş planlaması nedeniyle 2016-2020 dönemi için hazırlanan Taslak Başbakanlık Stratejik Planının uygulamaya konulmadığı” ifade edilmektedir.

⁸⁴ 96 sayfadaki Planda “kamu yönetimi” ibaresi 37, reform kelimesi ise 18 ayrı yerde geçmektedir.

⁸⁵ Bir sayfalık Önsöz metninde “kamu yönetimi” ibaresi 3, reform kelimesi ise 6 kez tekrarlanmaktadır.

denetim sisteminin yeniden şekillendirilmesi ve yolsuzluklarla mücadele gibi birçok konuyu ve alanı da kapsayan bütüncül bir yaklaşımla yürütüldüğü”

belirtilmektedir. Ayrıca Türk kamu yönetimi içerisinde “çok önemli bir yer” teşkil eden Başbakanlık merkez teşkilatında “stratejik yönetim anlayışının tesis edilmesi”nin “reformların başarıya ulaşmasında kilit bir rol oynayacağı” vurgulanmaktadır.

Dönemin Müsteşarı Efkan Ala imzasıyla yayımlanan ve kısmen ara manşete çıkartılan Sunuş bölümündeki ifadeler de, Stratejik Plan’ı kaleme alan iradenin stratejik yönetim hadisesini fevkalade önemseydiğini ve reform konusunda Başbakanlığa hayli iddialı bir liderlik rolü biçtiğini göstermektedir:

Başbakanlık olarak şeffaflığı ve hesap verebilirliği artırarak kamuya öncülük etmeye kararlıyız. Karar alma süreçlerine katılımı sağlayacak ve teşvik edecek mekanizmaları güçlendirmeyi, yolsuzlukla mücadele alanında etkinliği artırmayı, daha hızlı, kaliteli ve güvenilir kamu hizmeti verilmesini sağlayarak vatandaş memnuniyetini yükseltmeyi hedeflemekteyiz. Bu hedeflere ulaşmada 2011-2015 Stratejik Planı Başbakanlığın yol haritası olacaktır. Başbakanlık için bir rehber ve diğer kamu idareleri için de bir yönlendirme niteliği taşıyan Stratejik Planda tespit edilen amaç ve hedeflere ulaşılacağına dair inancımız tamdır.

Planın Giriş bölümünde devamla Başbakanlığın “Türk devlet yapılanması gereği idari teşkilatlanmanın en tepesinde yer aldığı ve merkezi yönetimin odağında bulunduğu”, bu “odakta yer alma” sorunsalının bir yönüyle “merkezden çevreye uygulamanın yönlendirilmesi ve diğer kamu idarelerine örnek teşkil edilmesi” hususlarını da beraberinde getirdiği ifade edilmektedir.

Başbakanlığa biçilen liderlik rolü kurumun “vizyon” bildiriminde de “Güçlü bir ülke olma yolunda değişime ve dönüşüme öncülük eden bir kurum olmak” şeklinde ifadesini bulmaktadır.

Plan kapsamında yapılan analizde Başbakanlığın güçlü yanları şu şekilde özetlenmektedir:

- Siyasi iradeye yakınlığı ve nihaî kararlardaki rolü
- Kurumlar ve vatandaşlar nezdinde kurumsal saygınlığının olması
- Nitelikli ve yetişmiş personele sahip olması
- Çağdaş yönetim tekniklerine ve teknoloji kullanımına açıklık
- Millî arşive sahip olması
- Koordinasyon makamı olarak geniş yetkilere, denetim ve yaptırım gücüne sahip olması

- Diğer kurum ve kuruluşların personelinden faydalanma imkânı

Yine aynı analiz içerisinde “Gelişmeye Açık Yönler” başlığı altında teşkilatın yapı ve işleyişi önemli bir kritiğe tabi tutulmaktadır:

- Kurumsal kültür ve kurumsal hafızanın yeterince oluşturulamaması
- Kurum içinde yeterli sahiplenme ve aidiyet duygusunun olmaması
- Organizasyon yapısının günün ihtiyaçlarına cevap verememesi
- Çalışanları teşvik edecek mekanizmaların yeterli düzeyde olmaması
- İnsan kaynakları politikasının yeterli düzeyde oluşturulamaması
- Merkez teşkilatı birimlerinin fiziksel olarak tek çatı altında olmaması
- Sahip olduğu koordinasyon gücünü etkin olarak kullanamaması
- Kurumsal e-dönüşümün gerçekleştirilememesi
- Üst politika belgelerinin oluşturulması sürecinde yeterince etkili olmaması

Planda kamu yönetimi reformu kapsamında değerlendirilebilecek “stratejik amaç ve hedefler” şunlardır:

- Vatandaşa daha hızlı, kaliteli ve güvenilir kamu hizmeti verilmesini sağlamak
 - Bilgi ve iletişim teknolojilerinden ileri düzeyde faydalanarak hizmet etkinliğini artırmak⁸⁶
 - Hizmetlerin verimliliğini, öngörülebilirliğini ve güvenilirliğini artırarak vatandaş memnuniyetini yükseltmek
- Şeffaf, hesap verebilir, verimli ve etkili çalışan bir kamu yönetiminin gerçekleştirilmesine öncülük etmek
 - Şeffaflığı ve hesap verebilirliği artırarak kamuya önderlik etmek
- Karar alma süreçlerine toplumsal unsurların ve bireylerin katılımına imkân veren dönüşümü sağlamak

⁸⁶ Söz konusu hedef ilk bakışta kamunun geneline yönelik bir politika uğraşını hatıra getirir de performans göstergelerine bakıldığında konulan hedefin doğrudan Başbakanlıkça sunulan hizmetlerle ilgili olduğu, dolayısıyla kamu yönetimi reformu ile bağlantılı olmadığı anlaşılmaktadır.

- Karar alma süreçlerine katılımı teşvik edecek mekanizmaları güçlendirmek ve yenilerini geliştirmek

3.1.1.4. Genel Değerlendirme

1980'lerin başında 3046 ve 3056 sayılı Kanunlar'ın hazırlanışında ön plana çıkan Başbakanlık teşkilatının 2000'lerle beraber tekrar kamu yönetiminin modernize edilmesi sürecinde, kapsayıcı ve bütüncül bir kamu politikası öncülüğünde olmasa da, etkin rol almaya başladığı gözlenmektedir. Bu çerçevede Başbakanlığın değişik birimleri, düzenleyici etki analizi ve standart maliyet modeli gibi yeni yönetim araçlarının kullanımının yaygınlaştırılması, idari yüklerin ve genel anlamda kırtasiyeciliğin azaltılması gibi alanlarda sonuç alıcı faaliyetlerde bulunmaktadır. Yine son yıllarda öne çıkan ve giderek popülerleşip, kamu kurum ve kuruluşlarında yaşanan aksaklıkların çözümü noktasında vatandaşa imkân sunan BİMER uygulaması da yönetimin iyileştirilmesine katkı sağlamaktadır. Ayrıca Bilgi Edinme Kurulu ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu gibi kamu yönetimine yeni açılımlar getirdiği düşünülen yeni yapıların sekretaryası da Başbakanlıkça yerine getirilmektedir.

Ancak Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı sürecinde Başbakanlık birimlerinin aktif olarak yer almadığı, çalışmaların Müsteşarlık makamı ve yakın çevresi ile sınırlı kaldığı görülmüştür. Buna karşın söz konusu süreçle beraber Başbakanlık birimlerinin artan personel kalitesinin etkisiyle kamu yönetiminin değişik yönleriyle iyileştirmesi sürecinde öne çıktığını da belirtmek gerekir. Başbakanlık özellikle 2000'lerden sonra uzman personelinin toplam personel içindeki payını sürekli artırıcı bir politika izlemiştir. Dolayısıyla siyasetteki değişikliklerden etkilenmeyecek bir kurmay sınıfın oluşturulması teşkilatın uzun vadeli planları için fırsat sunmuştur.

Başbakanlığın sahip olduğu kanun tasarı ve tekliflerine parlamentoda görüşülme öncesi son şekli verme ayrıcalığı ile tebliğ ve yönetmelikler gibi düzenleyici işlemlerin Resmî Gazete'de yayımı sürecinde son kontrol merci olması diğer kamu kurum ve kuruluşları üzerinde bir otorite olarak görülmesini pekiştirici unsurlardır. Buna karşın mevcut örgütlenme yapısı ve işleyiş, yönetimin geliştirilmesi hedefi doğrultusunda tüm kamu kurum ve kuruluşlarını yönlendirme misyonunu öncelememektedir. En son 2011 yılında devlet bakanlıklarının icracı bakanlıklara dönüştürülmesine ilişkin çıkartılan yetki kanununa istinaden yine aynı teşkilatın kanun koyucu gibi hareket ettiği söylenebilir. Buna karşın

teşkilat içerisindeki farklı birimlerin konunun farklı yönleriyle ilgilendikleri, bütüncül bir perspektifin yakalanamadığı da gözlenmektedir.

Faaliyet raporları incelendiğinde ve işleyiş gözlemlendiğinde, Kanun'da ifadesini bulan ve bir yerde Başbakanlığa mevzuat boyutunda kamu yönetimi reformunun liderliğini üstlenme misyonu biçen “İdarede etkinliğin sağlanması” ve “Devlet Teşkilatının düzenlenmesi için gerekli olan sistem ve prensiplerin geliştirilmesinin ve uygulanmasının sağlanması” işlevlerinin gereksindiği belirli bir resmî belgeye dayalı reform politikası uygulamasının Başbakanlık teşkilatında mevcut olmadığı; en azından reforma dair görev yapan kurumlar arasında koordinasyonun sağlanmasına yönelik düzenli toplantı benzeri herhangi bir yapısal mekanizmanın da bulunmadığı; bu haliyle Kanun'un ilgili hükmünün uygulamada hayata geçirilemediği görülmektedir.

3.1.2. Kalkınma Bakanlığı

3.1.2.1. Kurum Mevzuatında Reforma Dair Görev ve Yetki Durumu

Sonradan Kalkınma Bakanlığına dönüşen DPT Müsteşarlığı, Türkiye’de planlı döneme geçişle birlikte Türk idari yapısına 05.10.1960 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan 91 sayılı “Devlet Plânlama Teşkilâtı Kurulması Hakkında Kanun” vasıtasıyla Başbakanlığa bağlı bir kurum olarak dâhil olan bir müessesedir.

Teşkilat’a Kanunla hususan kamu yönetimi reformu kapsamında değerlendirilebilecek “planların başarı ile uygulanabilmesi için ilgili daire ve müesseselerle mahallî idarelerin kuruluş ve işleyişlerinin ıslahı hususunda tavsiyelerde bulunmak” (Md.2/d) görevi verilmiştir. Kendisine bu görev verilen DPT, kuruluşundan itibaren, “idari reform”u kalkınma hedeflerinin gerçekleştirilmesi için yerine getirilmesi zorunlu bir ön koşul olarak görmüştür (Sürgit, 1972: 120). Daha sonra yürürlüğe giren diğer teşkilat kanunlarında da bu gelenek sürdürülmüştür. Buna karşın teşkilatın görevleri arasında dolaylı da olsa güçlü bir vurguyla yer verilen kamu yönetimi reformu hususu ile ilgili olarak bizatihi görevli ve yetkili birim ihdasına geçmişten günümüze teşkilat yasalarında yer verilmediği görülmektedir.

91 sayılı Kanun’da kamu yönetimi hususu ile ilgili olarak Teşkilata “organizasyon ve metod” incelemelerinin plan uygulamasının aksadığı yerlerde devreye sokulması görevi de verilmiştir (9/d). Kanun’un 9’uncu maddesi uyarınca bu işle Teşkilatın üç ana biriminden olan Koordinasyon Dairesi Başkanlığı görevlendirilmiştir. Aynı Daire Başkanlığına ayrıca “devlet teşkilatında ve özel sektörde planların gerçekleşmesini kolaylaştıracak idarî, malî, hukukî tedbirleri tesbit ve tavsiye etmek” (Md.9/a) görevi tevdi edilmiştir. Söz konusu hüküm, 1972 Yıllık Programında (DPT, 1972) DPT’nin yeniden düzenlemeye ilişkin yetkisinin kanuni dayanakları arasında sayılmıştır.

Tablo 7: Reforma Dair Teşkilat Yasalarında DPT’ye/Kalkınma Bakanlığına Verilen Görevler

91 sayılı Kanun	540 sayılı KHK	641 sayılı KHK
Planların başarı ile uygulanabilmesi için ilgili daire ve müesseselerle mahallî idarelerin kuruluş ve işleyişlerinin ıslahı hususunda tavsiyelerde bulunmak	Kalkınma planlarının ve yıllık programların başarı ile uygulanabilmesi için ilgili kurum ve kuruluşların ve mahalli idarelerin kuruluş ve işleyişlerinin iyileştirilmesi konusunda görüş ve tekliflerde bulunmak	Kalkınma planlarının ve yıllık programların başarı ile uygulanabilmesi için ilgili kurum ve kuruluşların ve mahalli idarelerin kuruluş ve işleyişlerinin iyileştirilmesi konusunda görüş ve tekliflerde bulunmak
Devlet teşkilatında ve özel sektörde planların gerçekleşmesini kolaylaştıracak idarî, malî, hukukî tedbirleri tesbit ve tavsiye etmek		Kurumsal kapasiteyi her yönüyle geliştirme amacıyla gerekli her türlü tedbiri almak
Plân ve programların tatbikatının aksadığı sahalarda organizasyon ve metod incelemelerinin öncelikle yapılmasını sağlamak		Kurumsal stratejik yönetim ve planlama konularında merkezi uyumlaştırma ve yönlendirme fonksiyonunu yerine getirmek
		Bilgi toplumuna ilişkin politika, hedef ve stratejileri hazırlamak, bu alanda kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum örgütleri ve özel sektör arasındaki koordinasyonu sağlamak ve uygulamayı etkin bir biçimde yönlendirmek

Kaynak: www.resmigazete.gov.tr ve www.mevzuat.gov.tr

24.06.1994 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan 540 sayılı DPT Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK’da ve 08.06.2011 tarihli mükerrer Resmî Gazete’de yayımlanan 641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK’da ise kamu yönetimi alanında izlenen politikalarla ilgili belirli bir kurum içi birimin hiç dillendirilmediği dikkat çekmektedir.

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) 6223 sayılı Yetki Kanunu’na istinaden 08.06.2011 tarihli mükerrer Resmî Gazete’de yayımlanan 641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK ile bakanlık şeklinde “Kalkınma Bakanlığı” adı altında yeniden

yapılandırılmıştır. Söz konusu KHK sürecinde Yetki Kanunu’nun öngördüğü çerçevede, ekonomi ile ilgili politika, hedef ve stratejileri belirleyip gereken koordinasyonu sağlayacak ve DPT’yi de içine alacak büyük çaplı bir bakanlık beklenirken, önceki teşkilat kanununda sayılı görevlerin neredeyse bütünüyle yeni KHK’ya aktarıldığı dar bir yapılanma ile karşılaşılmıştır (Övgün, 2011: 272-273).

641 sayılı KHK’nın Bakanlığın görevlerini düzenleyen 2’nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendine göre, kamu yönetimi reformunun birer parçası olarak addedilebilecek şu işlevler Bakanlığın görevleri arasında zikredilmektedir:

- Kalkınma planlarının ve yıllık programların başarı ile uygulanabilmesi için ilgili kurum ve kuruluşların ve mahalli idarelerin kuruluş ve işleyişlerinin iyileştirilmesi konusunda görüş ve tekliflerde bulunmak,
- Kurumsal kapasiteyi her yönüyle geliştirme amacıyla gerekli her türlü tedbiri almak,
- Kurumsal stratejik yönetim ve planlama konularında merkezi uyumlaştırma ve yönlendirme fonksiyonunu yerine getirmek.

Bendin başında yer verilen görev tanımının daha önce yürürlükte olan 540 sayılı KHK’da öngörülen görev tanımı ile birebir aynı olduğunu belirtmek gerekir. Faaliyet raporları ve stratejik plan incelendiğinde söz konusu görevin Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü ile Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğüne verildiği anlaşılmaktadır.⁸⁷ Diğer iki işlevle ilgili olarak da Kurumsal ve Stratejik Yönetim Dairesi Başkanlığı görevlendirilmiştir.

3.1.2.2. Görevli Kurum İçi Birimler

2000’li yıllarda gerçekleştirilen yasal düzenlemelerle ülkeye giren “stratejik planlama” uygulamasının lider kuruluşu DPT iken yeni KHK, bu durumu bir adım öteye taşımış ve yeni Bakanlık “stratejik yönetim” düşüncesinin merkezî düzeyde “uyumlaştırma ve yönlendirme” birimi olarak konumlandırılmıştır (Övgün, 2011: 274). Buna karşın stratejik yönetim ile ilgili politika yapıcı birime ana teşkilat düzenlemesinde ismen yer verilmemesi ve bununla

⁸⁷ Söz konusu işlevin yürütümü için 540 sayılı KHK’da olduğu gibi yasal statüde ayrı bir birim oluşturmaya gerek olmadığı tespitinden hareketle, Bakanlığın ilgili birimlerinin zaten yeri geldikçe bu görevlerin doğal uygulayıcısı olduğu ön kabulünün bu paylaşımda belirleyici olduğu düşünülebilir.

ilgili görev tanımının herhangi bir Genel Müdürlüğün görevleri arasında zikredilmemesi dikkat çekmektedir.

Tablo 8: İlgili Mevzuatta Kalkınma Bakanlığına Verilmiş Olup Kurumsal ve Stratejik Yönetim Dairesi Başkanlığı Tarafından Yerine Getirilen Görevler

İlgili Mevzuat	Yetki ve Görevler
641 sayılı KHK	a) Kalkınma planlarının ve yıllık programların başarı ile uygulanabilmesi için ilgili kurum ve kuruluşların ve mahalli idarelerin kuruluş ve işleyişlerinin iyileştirilmesi konusunda görüş ve tekliflerde bulunmak, b) Kurumsal kapasiteyi her yönüyle geliştirme amacıyla gerekli her türlü tedbiri almak, c) Kurumsal stratejik yönetim ve planlama konularında merkezi uyumlaştırma ve yönlendirme fonksiyonunu yerine getirmek, d) Kalkınma Planlarının hazırlanması çalışmalarının koordinasyonuna katkı sağlamak, e) Özel İhtisas Komisyonlarını oluşturmak ve koordine etmek, f) Kalkınma Planlarında, görev alanına giren metinleri hazırlamak, g) Katılım Öncesi Ekonomik Program hazırlıkları çerçevesinde, görev alanına giren konularda destek vermek.
5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu	a) Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimi tespit etmek, b) Stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasları belirlemek, c) Stratejik planlama konusunda mevzuat düzenlemelerini yapmak, d) Kurumsal stratejik yönetim ve planlama konularında merkezi uyumlaştırma ve yönlendirme fonksiyonunu yerine getirmek; bu kapsamda ilgili ulusal ve uluslararası aktörlerle işbirliği içerisinde kamu kurum ve kuruluşlarına yönelik eğitim programları düzenlemek ve projeler yürütmek, yürütülen projelere katkı sağlamak, e) Kamu idarelerince hazırlanacak olan stratejik planların incelenmek ve görüş oluşturmak, f) Bilgilendirme ve kapasite oluşturmak, araştırma, anket ve yayın yapmak/yaptırmak, g) Kamu idarelerinde stratejik planlama pratiğinin daha etkin ve verimli gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla, stratejik planlama konusunda ikincil mevzuatın ve kılavuzun güncelleştirilmesi çalışmaları yapmak.
Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik	Kamu kuruluşlarının taslak stratejik planlarını gerek kalkınma planına uygunluk gerekse kalitesi açısından inceleyen değerlendirme raporlarını üç ay içerisinde hazırlamak.

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı 2012-2016 Yılları Faaliyet Raporları

Bakanlığın kurumsal belgeleri incelendiğinde 5018 sayılı Kanun çerçevesinde stratejik planlama uygulamasına yönelik “genel süreç tasarımı yapmak” ve kurumların stratejik yönetim alanındaki kapasitelerini geliştirmek üzere ilk olarak Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğünün altında konumlanmış “Stratejik Planlama Daire Başkanlığı” oluşturulmuştur. 2010 yılından itibaren ise söz konusu Daire Başkanlığı idari bir tasarrufla⁸⁸ “Kurumsal ve Stratejik Yönetim Dairesi Başkanlığı” adını almış ve doğrudan bir Müsteşar Yardımcısı ile ilişkilendirilmek suretiyle hiyerarşik yapının dışına çıkartılmıştır.⁸⁹ Stratejik yönetim alanında politika yapıcı merkez olarak müstakîlen faaliyet gösterdiği anlaşılan söz konusu birime daha sonra da Bakanlığın ana hizmet birimleri arasında yer verilmeyerek yasal statü sağlanmadığı görülmektedir.⁹⁰

Kısaca belirtmek gerekirse Kurumsal ve Stratejik Yönetim Dairesi Başkanlığı, Kalkınma Bakanlığı bünyesinde kamu yönetimi reformu ile görevli önemli bir birim olarak öne çıkmaktadır. Daire Başkanlığında 15’i yönetici ve uzman personel olmak üzere toplam 16 kişi görev yapmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2014a)⁹¹. Söz konusu Daire Başkanlığının görevleri 2010 ve 2011 yılı Faaliyet Raporlarında şu şekilde tasnif edilmektedir:

Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Sürecinin Yönlendirilmesi:

- Stratejik yönetim alanındaki diğer merkezî kurumlarla eşgüdüm halinde sistemin genel tasarımını yapmak,
- Stratejik planlamaya ilişkin yönetmelik, kılavuz gibi yönlendirici nitelikteki belgelerin değişen ihtiyaçlar doğrultusunda güncellemek,
- Kuruluş stratejik planlarının uygulanma durumunu izlemek ve raporlamak.

Stratejik Planların Değerlendirilmesi:

- 5018 sayılı Kanun kapsamındaki stratejik plan yapmakla yükümlü merkezî kamu idarelerinin stratejik planlarını değerlendirip kamu idarelerine geri

⁸⁸ 09.11.2010 tarih ve B.02.1.DPT.0.70.71.579.1240.556 sayılı Devlet Bakanlığı Makam Oluru (DPT, 2011: 13)

⁸⁹ Şu an için Başkanlığın, 2017 Yılı Performans Programı (Kalkınma Bakanlığı, 2017a) ve güncel internet sitesi (<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/OrganizasyonSemasi/Attachments/2/OrganizasyonSemas%C4%B1.pdf>) incelendiğinde Birimin 2010 yılı öncesindeki gibi tekrar “Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü”nün altında konumlandırılmış olduğu görülmektedir. (Erişim Tarihi: 07.09.2017)

⁹⁰ KHK’nın kendi içerisindeki bu önemli ihmal ve eksikliğin söz konusu KHK’ların hazırlanış sürecindeki kapalı ve hazırlıksız karar alma sürecindeki eksikliğe bağlanabileceği düşünülmektedir.

⁹¹ Birimin personel yapısıyla ilgili olarak daha güncel kurumsal raporlarda herhangi bir bilgi yer almamaktadır.

bildirimde bulunarak nitelikli, diğer planlarla uyumlu ve uygulanabilir stratejik planların hazırlanmasına yardımcı olmak.

Kamu İdarelerine Stratejik Yönetim Alanında Destek Verilmesi:

- Başta stratejik plan hazırlama ve uygulama alanında olmak üzere, öncelikle stratejik plan yükümlülüğünü haiz merkezî kamu idarelerinde stratejik yönetim alanındaki kapasitenin geliştirilmesi amacıyla destek hizmeti vermek.

Kurumsal Yapılanma ve Yönetişim Alanındaki Hizmetler:

- Kamunun kurumsal yapı ve işleyişini, üst ölçekli plan, program, politika ve stratejilerin gerektirdiği biçimde geliştirmeye yönelik çalışmalar yapmak, bu çerçevede ilgili kurumlarla işbirliği içinde kamuda kurumsal görevlerin yeniden gözden geçirilmesi çalışmasını yapmak ve raporlamak,
- Kurumsal yeniden yapılanma çalışmalarına bütüncül bir bakış açısıyla ve kurumlar tarafından yapılacak etki analizleri de dikkate alınarak katkı sağlamak,
- Kamu yönetimi reformunun politika ve uygulama stratejisinin oluşturulmasına katkı sağlamak.

Görüldüğü üzere 2010 ve 2011 yılı raporlarında hayli geniş bir reform perspektifi sergilenmekte, “Kurumsal Yapılanma ve Yönetişim Alanındaki Hizmetler” kategorizasyonu ile birlikte düşünüldüğünde bütüncül nitelikte kamu yönetimi reform politikasının oluşumuna katkı sağlanmasının görev çerçevesi içerisinde değerlendirildiği dikkat çekmektedir. Buna karşın 2012 yılı Faaliyet Raporundan itibaren söz konusu Daire Başkanlığının görevlerinin sayılması noktasında mevzuatta herhangi bir değişiklik olmamasına karşın bu kategorizasyondan tümüyle vazgeçilmiştir. Rapor genelinde tercih edilen sistematığe paralel şekilde üstlenilen görevler sıralanırken fonksiyonel bir sınıflandırma yerine ilgili mevzuata atıf yapmakla yetinildiği görülmektedir (Bakınız: Tablo 8). Böylelikle bir yerde iddialı bir görev çerçevesi terk edilmiş, daha mütevazı ve somut mevzuata dayalı bir retorik tercihinde bulunulmuş olmaktadır.

3.1.2.3. Stratejik Plan’da Kamu Yönetimi Reformu

DPT döneminde yürürlüğe konulan Stratejik Plan (2009-2013) ile Kalkınma Bakanlığına dönüşüm sonrası⁹² yürürlüğe konulan Plan (2014-2018) arasında kamu yönetimine ve özelde kamu yönetimi reformuna yaklaşımda içerik ve kapsam bakımından önemli bir fark bulunmaktadır. Bu bağlamda, ilk Plan’da dikkat çeken kamu yönetimi reformuna yönelik ağırlıklı söylem ve politika çerçevesinden uygulama sonrası vazgeçildiği bir bakışta göze çarpmaktadır.

Öyle ki “kamu yönetimi” ibaresi ilk Stratejik Planda 18 kez geçerken, ikinci Planda söz konusu ibareye Müsteşar ve Bakan Sunuş bölümüyle sınırlı olmak üzere yalnızca iki kez yer verildiği görülmektedir.⁹³

Mevzuatta öngörülen görev çerçevesinde kayda değer bir değişiklik olmamasına karşın Kuruma yürürlükteki mevzuatla verilen yetki ve görevleri detaylandıran ve dört yıllık dönem için önemli bir yol haritası sunan Stratejik Planlarda böylesine bir fark oluşması dikkat çekicidir. Bu durumu ülkede kamu yönetimi reformuna dair bütüncül bir politikanın bulunmaması, dağınık kurumsal yapılanma ve dolayısıyla konuyla ilgili lider bir kurumun açıkça tayin edilmemesinin bir başka alana yansımaları şeklinde yorumlamak mümkün gözükmemektedir.

⁹² 2011 yılındaki KHK düzenlemesi mevcut Müsteşarlığı Bakanlığa dönüştürürken ana gövde ve görevlerine pek dokunulmaması dolayısıyla söz konusu belgenin yeni bakanlıkça da değiştirilmeden kullanıldığı görülmektedir.

⁹³ İlk planda kamu yönetimi konusuna oldukça detaylı yer verilmiştir. Söz gelimi Amaç maddesinin altında Müsteşarlığın vaktiyle öncülük ettiği MEHTAP ve KAYA Projelerine “kamu yönetimi reformu alanında yapılmış olan kapsamlı ve sistemli çalışmalar” olarak atıfta bulunulmuş, Projelerle öngörülen değişikliklerin hayat bulmadığı belirtilmiştir.

Ayrıca Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı da “son dönemde yaşanan en önemli reform girişimi” olarak dile getirilmiştir. Buna göre Tasarı, “saydam, katılımcı, hesap verebilir, etkili ve verimli, öngörülebilir, esnek ve süratli bir kamu yönetimini hedeflemiş” ve “stratejik yönetim anlayışı içinde öncelikli alanlara yoğunlaşıp performans ve kaliteye dayanan, bilgi teknolojilerini kullanan, yetki devrine imkân veren, hesap verme sorumluluğunu temel alan bir yapı ve işleyişe kavuşturulmasını amaçlamış”tır. Plan’da Tasarının yasalaşamamış olmasına karşın, ilerleyen dönemde kamu yönetimi ve kamu mali yönetimi alanında söz konusu tasarının yaklaşımına uygun çeşitli düzenlemeler yapıldığı ifade edilmektedir.

Tablo 9: DPT/Kalkınma Bakanlığı Stratejik Planlarında Kamu Yönetimi Reformu

Stratejik Plan	Amaç	Hedef
2009-2013	Ülkemizin gelişme sürecine ilişkin plan, program, strateji gibi temel politika belgelerini bütüncül bakış açısıyla ve stratejik bir yaklaşımla, dinamik ve katılımcı bir anlayışla hazırlamak	H2.1: Özel ihtisas komisyonlarına ilgili kesimlerden geniş katılım sağlanması temin edilecek, komisyonların çalışma yöntemi ve süreci etkinleştirilecek, komisyon raporlarının kalkınma planına daha fazla katkı sağlayacak biçimde hazırlanması ve zamanında yayımlanması sağlanacaktır. H2.2: Onuncu Kalkınma Planının hazırlanma, uygulanma, izleme-değerlendirme, gözden geçirme şekli ve kapsamı ile iletişim boyutuna ilişkin yeni bir yaklaşım geliştirilerek toplumsal, siyasi ve bürokratik sahiplik artırılacaktır. H2.3: Orta vadeli bir perspektifle, yıllık bazda, makro dengeleri belirleyen ve merkezi yönetim bütçesi ile kuruluş bütçelerinin hazırlanma sürecini başlatan ve yönlendiren politika çerçevesi oluşturulacaktır. H2.4: Yıllık program, mali boyutu hesap edilmiş somut tedbirler ve değerlendirmeler içerecek şekilde katılımcı olarak hazırlanacaktır. H2.5: Hükümetlerin temel kararlarına altyapı oluşturacak politika destek belgeleri oluşturulacak ve öncelikli alanlarda, sektörel, bölgesel ve tematik strateji belgeleri hazırlanacak, hazırlanması koordine edilecek veya yönlendirilecektir. H2.6: Plan ve programlarda uluslararası standartlarda ve yeterli detayda üretilen veriler kullanılacaktır.
	Başta kalkınma planı ve yıllık programlar olmak üzere temel strateji ve politika belgelerinin uygulama etkinliğini artırmak	H3.1: Dokuzuncu Kalkınma Planının uygulama etkinliği artırılacaktır. H3.2: Orta Vadeli Programın kaynak tahsis sürecini yönlendirme işlevi artırılacaktır. H3.3: Yıllık Programın, kurum ve kuruluşların uygulamalarında temel referans belgesi olarak kullanılması için gerekli koordinasyon, izleme ve değerlendirme faaliyetleri güçlendirilecektir.
	Kamunun kurumsal yapı ve işleyişini, ülkemizin ekonomik ve sosyal gelişme sürecinin gerektirdiği yönde iyileştirecek ve dönüştürecek politika ve stratejileri üretmek	H5.1: Kamuda kurumsal görevler, AB'ye katılım sürecinin gerektirdiği yapılar da dahil olmak üzere gözden geçirilecek, etkin bir görev dağılımı sağlanması desteklenecektir. H5.2: Kamu idarelerinde politika oluşturma kapasitesinin artırılmasına ve yönetsel etkinliğin geliştirilmesine yönelik olarak stratejik yönetim yaklaşımı yaygınlaştırılacaktır. H5.3: e-Devlet uygulamaları yaygınlaştırılarak kamuda e-dönüşüm süreci hızlandırılacaktır.
2014-2018	Ülkemizin gelişme sürecinde başta Kalkınma Planı, OVP ve Yıllık Program olmak üzere temel politika belgeleri ile sektörel ve tematik strateji belgelerini hazırlama, uygulama, izleme ve değerlendirme etkinliğini artırmak	H1.1: Kalkınma Planı için izleme ve değerlendirme sistemi oluşturulacaktır H1.2: Orta vadeli bir perspektifle, yıllık bazda, makro dengeleri belirleyen ve merkezi yönetim bütçesi ile kuruluş bütçelerinin hazırlanma sürecini başlatan ve yönlendiren politika çerçevesi oluşturulacaktır. H1.3: Yıllık Program; mali boyutu hesap edilmiş, somut tedbirleri de içerecek şekilde her yıl Ekim ayı sonuna kadar hazırlanacaktır.
		H1.4: Kamuda stratejik yönetim uygulamasının iyileştirilmesi için stratejik planlama sürecinin etkinliği artırılacaktır.
		H1.5: Bilgi toplumuna dönüşümüne ilişkin uygulanacak ulusal strateji ve eylem planı 2014 yılında hazırlanacak; bilgi toplumuna dönüşüm süreci her yıl yayınlanacak değerlendirme raporları vasıtasıyla izlenecektir.

İlk Planda tespit edilen dokuz amaç kategorisinden birisini “kamunun kurumsal yapı ve işleyişini, ülkemizin ekonomik ve sosyal gelişme sürecinin gerektirdiği yönde iyileştirecek ve dönüştürecek politika ve stratejileri üretmek” başlığı altında, adı konulmasa da kamu yönetimi reformu hususu teşkil etmiştir. Müteakip Planda ise söz konusu amaca yer verilmediği dikkati çekmektedir. Bunun yerine kamu yönetimi reformunun öteden beri olduğu gibi yine kalkınma plan ve programları aracılığı ile yürütüleceği örtük kabulüyle “kurumsal yapı ve işleyişin iyileştirilip dönüştürülmesi” konusunun Plana yansıtılmadığı görülmektedir. Buna göre reform meselesinin, “ülkemizin gelişme sürecinde başta Kalkınma Planı, OVP ve Yıllık Program olmak üzere temel politika belgeleri ile sektörel ve tematik strateji belgelerini hazırlama, uygulama, izleme ve değerlendirme etkinliğini artırmak” başlığı altında eritildiğini ve önceki Plana nazaran önemli bir kapsam daraltmasına gidildiğini söylemek mümkündür.⁹⁴ Bu çerçevede konu ile ilgili olarak yalnızca;

- “Kamuda stratejik yönetim uygulamasının iyileştirilmesi için stratejik planlama sürecinin etkinliğinin artırılması” ve
- “Bilgi toplumuna dönüşüme ilişkin uygulanacak ulusal strateji ve eylem planının hazırlanması”

ile yetinildiği görülmektedir.

Stratejik Planda kamu yönetimi reformu çerçevesinde değerlendirilebilecek hususlara ait hedef ve stratejiler şu şekilde sıralanmaktadır:

- Kamuda stratejik yönetim uygulamasının iyileştirilmesi için stratejik planlama sürecinin etkinliği artırılacaktır.
 - Stratejik Planların uygulama etkinliğini artırmaya yönelik projeler yürütülecektir.

⁹⁴ İddialı hedef ve stratejilerin gerçek hayata her zaman tam anlamıyla yansımadığını belirtmek gerekir. Bu bağlamda, örneğin, ilk Planda konuyla ilgili hedeflere ulaşmak üzere ortaya konulan stratejilerden olan “Kurumsal yapılanma çalışmalarına bütüncül bir bakış açısıyla katkı sağlanacaktır.” hükmü ortada iken 2011 yılında KHK’larla yapılan teşkilat düzenlemelerinde DPT süreç dışında bırakılmıştır.

Bu olay bağlamında ülkenin en etkili ve yetkili ulusal politika geliştirme üssünün hazırladığı kurumsal düzey bir politika belgesinde geçen bir stratejinin uygulamada kamu otoritesi kullanan başka bir makamca rahatlıkla etkisiz kılınabildiği görülmektedir. Bu durum ülkede reform politikasının mevcut olmayışına ve buna ilişkin kurumsal dağınıklığa bir karine teşkil etmesi bakımından da önemli addedilmelidir.

- Stratejik yönetime ilişkin mevzuat, kılavuz ve rehberler uygulama tecrübeleri de dikkate alınarak bütüncül bir anlayışla gözden geçirilecek, güncellenecek ve yeni rehberler hazırlanacaktır. Stratejik yönetimin gerektirdiği eğitimler düzenlenecektir.
- Uzaktan eğitim programları hazırlanacak ve www.sp.gov.tr adresi üzerinden yayımlanacaktır. Kamuda stratejik yönetim sürecinin tüm aşamalarının uyum ve bütünlük içerisinde yürütülmesi için yönlendirmeden sorumlu kurumlar arasındaki koordinasyon güçlendirilecektir.
- Stratejik yönetim uygulamalarının merkezi düzeyde izlenmesi ve değerlendirilmesine yönelik mevcut yönetim bilgi sistemleriyle bütünleşik bir sistem kurulacaktır.
- Bilgi toplumuna dönüşüme ilişkin uygulanacak ulusal strateji ve eylem planı⁹⁵ 2014 yılında hazırlanacak; bilgi toplumuna dönüşüm süreci her yıl yayınlanacak değerlendirme raporları vasıtasıyla izlenecektir.
 - Bilgi Toplumu Stratejisi ile eylem planları katılımcı bir anlayışla hazırlanacaktır.
 - Kamu idareleri tarafından hazırlanacak çeşitli konulardaki politika ve strateji belgelerinin bilgi toplumu politika ve stratejileri ile uyumu gözetilecektir.
 - Çevrimiçi raporlamaya uygun izleme ve değerlendirme sistemi oluşturulacaktır.

3.1.2.4. Genel Değerlendirme

Türkiye özelinde kuruluş aşamasından kendisine “kurtarıcı” misyonu biçilen, buna karşın zamanla devlet içindeki ağırlığı ve işlevselliği gerileyen (Sezen, 1999: 295) ve günümüze gelindiğinde diğer bakanlıklara eşit statüde normal bir hizmet bakanlığına dönüşen DPT’nin hikâyesi idari reform politikasının yönetsel çerçevesi oluşturulurken özenle dikkate alınması gereken dersler sunmaktadır.

⁹⁵ e-Devlet konusundaki yetkinin açıkça Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığına verilmesinin doğal sonucu olarak önceki plandaki e-devlet vurgusunun yerini genel bilgi toplumu stratejisine bıraktığı görülmektedir.

Ulusal düzeyde planlamadan sorumlu devlet organları, haddizatında, etrafındaki aktörlerden ve çevresel etmenlerden bağımsız hareket eden ve tek başına mucizeler yaratmaya muktedir aygıtlar değildirler. Planlama işlevinin ve bu işlevin yürütümünden sorumlu teşkilatın etkinlik sorunsalını bu bakımdan belirli bir soğukkanlılıkla ele almak gerekmektedir (Sezen, 1999: 295-296). Türkiye örneğinde “merkezî bürokrasinin kendini genişleterek yeniden üretme” eğilimi bulunmaktadır. Bu eğilime paralel bir şekilde zamanla hacimsel olarak büyüyen işlevsel yönden bir “dağılma ve parçalanma” sürecine giren ve hiyerarşiler arasında kaybolunan devasa bir örgüte dönüşen DPT’nin, makro düzeyli planlama anlayışından giderek uzaklaşıp ağırlıklı olarak yatırım programlarına ve projelere odaklı bir işleyişe büründüğü (Sezen, 1999: 116-134) ifade edilmektedir.

Candan (2012b: 29) da çeşitli düzenlemelerle zaman içerisinde işlev, görev ve yetkileri genişleyen kurumun “klasik misyonundan uzaklaştığı”na dikkat çekmektedir. Candan’a göre örgütsel yapının “genişlemesi, ülke sathına yayılması ve alınan ilave yetkiler, Bakanlığın ihtisaslaştığı planlama, strateji geliştirme, kaynak yönetimi ve benzeri alanlardaki yetkinliğini zayıflatacak bir yöneliş”e işaret etmektedir.

Başlangıçta DPT, kuruluş felsefesine uygun bir biçimde genel politika yapım ve yürütümü ile planlama, danışmanlık ve yönlendirme faaliyetlerine yoğunlaşan, ana hizmet birimleri İktisadi Planlama, Sosyal Planlama ve Koordinasyon Dairelerinden oluşan, ara kademeler ile hiyerarşik basamakları son derece sınırlı, yatay ve dikey iletişime elverişli çekirdek bir örgüt görünümüne sahip olmuştur. Buna karşın 1960’larda üç dairede görev yapan yalnızca 89 personele sahip, fakat etki gücü hayli yüksek bir kurumsal yapıdan 1990’lara gelindiğinde 19 katlı bir binada, 685 kişiden oluşan bir personel kadrosuyla faaliyet gösteren, fakat etkileme gücünü yitirmiş bir yapıya dönüşülmüştür. Diğer bir deyişle, Teşkilatın zamanla küçük, fakat etkin bir yapıdan; büyük, fakat edilgen ve etkisini kaybetmiş bir yapıya evrildiği görülmektedir (Sezen, 1999: 82-86,307).

Yasal görevlerine bakıldığında “parçacı” değil, “bütüncül” yaklaşım gerektiren faaliyetlerde bulunan bir kurum için uzmanlık bilgisi ile koordinasyon ve işbirliği ihtiyacı üst seviyededir. DPT’nin çok kademeli bürokratik yapısının, “üretilen işin artışına paralellik taşımayan hacimsel büyüme” ile birlikte düşünüldüğünde bu ihtiyacı karşılama noktasında sıkıntı yaşadığını ifade eden Sezen (1999: 296-297), söz konusu dikey örgütlenme yönteminden vazgeçilmesini, kendisinden beklenen misyonun ifası noktasında daha yalın ve yatay, fakat dinamik bir örgütlenmeye gidilmesini önermektedir.

Hazırladığı temel politika metinleri tüm kamuyu bağlayıcı etkiye sahip böylesi bir kurumun belgelerin uygulanmasını gözetici araç ve mekanizmalarla donatılması gerekir. Hâl böyle iken pek çok düzenlemede kendisine atıflarda bulunulan bu metinlerin siyasi otorite tarafından çoğu kez sahiplenilmediği, bağlayıcılıklarının yeterli mekanizmalarla desteklenmediği, dolayısıyla bu metinlerin uygulanması, izlenmesi ve koordinasyonu ile vazifeli DPT'nin/Kalkınma Bakanlığının bu fonksiyonu yeterince ifa edemediği görülmektedir.

Bir merkezî planlama teşkilatının uygulamada kendisinden beklenen etkinliği sergilemesi bakımından vaktiyle daha teşkilatlanma aşamasında MEHTAP Raporunda ileride gerçekleşmesi kuvvetle muhtemel bir riske parmak basıldığı görülmektedir. Rapora (1966: 64-65) göre; “DPT esas itibarıyla, Başbakana ve dolayısıyla Bakanlar Kuruluna bağlı olmalı”, “DPT ile bir başbakan yardımcısının meşgul olması, herhangi bir bakanın kendi bakanlığıyla meşgul olmasına benzer” bir şekle dönüşmemelidir. Rapor'da dile getirilen riskin gerçekleştiği görülmüş, uygulamada her daim bir devlet bakanı ile ilişkilendirilen DPT, yürütme organının karargâhı olma işlevini zamanla kaybetmiştir. Kurumun kullandığı yetkiler ve dolayısıyla Türk devlet yapısı içerisindeki ağırlığı yıllar içerisinde giderek azalmış, kurum orijinal mimaride “Başbakan”a bağlı bir müsteşarlık olarak diğer bakanlık ve kuruluşların üzerinde bir konumdan süreç içerisinde diğer bakanlıklarla eşitlendiği ve hatta protokolde geri planda kaldığı bir bakanlığa dönüşmüştür.

1990'larda hakkında planlama örgütü olmaktan çıkıp “proje değerlendirme bürosu”na dönüştüğü değerlendirmeleri yapılan (Sezen, 1999: 278) DPT'nin Acil Eylem Planının hazırlanışı ve takibi sürecinde tekrar ön plana çıktığı ve AK Parti hükümetlerinin gündeme getirdiği kamu yönetimi reformu çalışmalarına aktif destek verdiği söylenebilir. Bu bağlamda kamu kurum ve kuruluşlarının 5018 sayılı Kanun uyarınca stratejik planlarını ilk hazırlama süreçlerinde DPT'nin önemli desteği olmuştur. Fakat stratejik planların yürütülmesi, sonuçların izlenip değerlendirilmesi ve faaliyet raporlarının belirli bir perspektifle gözden geçirilmesi aşamalarında uygulamanın fazlaca serbest ve lokalize boyutta kaldığı, DPT'nin ve daha sonra Bakanlığın emredici mahiyette herhangi bir denetleyici ve yönlendirici fonksiyona sahip olmadığı gözlenmektedir.

Bakanlık koordinasyonunda yürürlüğe konulan tüm plan, program ve stratejiler, nihayetinde kamudaki iş ve işlemlerin modernizasyonu hedefine hizmet etmektedir. Buna karşın kurum içerisindeki aşırı parçalı yapının varlığı ve bu parçalı yapı içerisinde bizatihi

kamu yönetimi reformunun yönetilip yönlendirilmesine dair bir birimin görevlendirilmemiş olması, teşkilat kanunu ve kurumsal stratejik planlarda geçen amaçlara ulaşmada önemli bir engel teşkil etmektedir.

Özetle vurgulamak gerekirse, DPT geleneğinin hazırladığı temel politika metinleri ve yatırım projelerinin hazırlanış ve uygulamasındaki aktif rolü nedeniyle diğer kamu kurum ve kuruluşlarının üzerinde önemli bir yönlendirme gücü bulunmaktadır. Fakat bu gücün kullanımının etkinliği önemli bir araştırma sorusu olarak karşımızda durmaktadır.

3.1.3. Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı

3.1.3.1. Kurum Mevzuatında Reforma Dair Görev ve Yetki Durumu

Önceki adıyla Ulaştırma Bakanlığının kamu yönetimi reformu yapı ve mekanizmasıyla ilk tanışıklığı 20/04/2006 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan 2006/10316 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına dayanmaktadır. Söz konusu Karar ile kamu hizmetlerine ortak bir elektronik platform üzerinden güvenli, hızlı ve etkin bir erişim sağlamak üzere “e-Devlet Kapısı” diye adlandırılan bir internet portalının kurulması, işletilmesi ve yönetilmesi kararlaştırılmış, buna yönelik görev ve sorumluluk Başbakanlık adına Ulaştırma Bakanlığına verilmiştir. Bu kapsamda e-Devlet Kapısının teknik altyapısının kurulması ve işletilmesi için ise 10.08.2006 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan Başbakanlık Genelgesi ile Bakanlığın bağlı kuruluşlarından olan TÜRKSAT Uydu Haberleşme Kablo TV ve İşletme A.Ş. görevli ve yetkili kılınmıştır.

Kamu yönetimi reformunun alt bir unsurunu teşkil eden e-Devlet kavramı ile böylelikle tanışan Bakanlık ile TÜRKSAT A.Ş. arasında 31/10/2006 tarihinde bir protokol imzalamıştır. Protokol uyarınca e-Devlet kapsamındaki çalışmalara ilişkin olarak koordinasyonun Haberleşme Genel Müdürlüğünce sağlanması, teknik alt yapının kurulup işletilmesi görev ve sorumluluğunun ise TÜRKSAT A.Ş. tarafından yerine getirilmesi kararlaştırılmıştır (Ulaştırma Bakanlığı, 2007: 67).⁹⁶

⁹⁶ 2016 yılı itibarıyla e-Devlet Kapısı üzerinden 31.106.390 kayıtlı kullanıcı, toplam 291 kurumun 1.742 adet hizmetine erişilebilmektedir (Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, 2017:93).

6223 sayılı Kanun'un verdiği yetkiye istinaden Bakanlar Kurulunca 26.09.2011 tarihinde kararlaştırılıp 01.11.2011 tarihli mükerrer Resmî Gazete'de yayımlanan 655 sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK, Bakanlık açısından konuya ilişkin önemli bir dönüm noktası teşkil etmektedir. Söz konusu KHK ile Ulaştırma Bakanlığı yeniden yapılandırılmış ve oluşturulan yeni Bakanlık ulusal e-Devlet politikasından sorumlu kurum olarak tayin edilmiştir. Bakanlığın görevlerini düzenleyen 2'nci maddenin birinci fıkrasının (f) bendi uyarınca, Bakanlık bilgi toplumu politika, hedef ve stratejileri çerçevesinde;

- İlgili kamu kurum ve kuruluşlarıyla gerekli işbirliği ve koordinasyonu sağlayarak e-Devlet hizmetlerinin kapsamı ve yürütülmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek,
- Bu hizmetlere ilişkin eylem planları yapmak, koordinasyon ve izleme faaliyetlerini yürütmek, gerekli düzenlemeleri yapmak ve bu kapsamda ilgili faaliyetleri koordine etmek

ile görevlendirilmiştir.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun 5'inci maddesinin birinci fıkrasına 27.03.2015 tarihli ve 6639 sayılı Kanun ile eklenen (ı) bendi uyarınca Bakanlığa ayrıca;

“Ulusal Kamu Entegre Veri Merkezlerine yönelik politika, strateji ve hedefleri belirlemek, eylem planlarını hazırlamak, eylem planlarını izlemek, e-Devlet hizmetlerinde kullanılan verilerin ve sistemlerin barındırıldığı veri merkezlerini kamu entegre veri merkezlerinde toplamak amacıyla verilerin transferi de dahil gerekli altyapıları kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettmek ve tüm bu faaliyetlere yönelik uygulama usul ve esaslarını belirlemek, kurulum, uygulama ve işletim süreçlerini planlamak, yürütmek ve koordine etmek”

görevi verilmiştir.

Özetle belirtmek gerekirse kamu yönetimi reformu kapsamında Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı hâlihazırda;

- “Proje ve altyapı faaliyeti” olarak e-Devlet Kapısı'nın kurulup yönetilmesinden ve
- “Politika belirleme faaliyeti” olarak da bilgi toplumu politika, hedef ve stratejileri çerçevesinde e-Devlet hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin gerekli düzenlemeleri yapıp gerekli koordinasyonu sağlamaktan

sorumlu kurum olarak faaliyet göstermektedir.

3.1.3.2. Görevli Kurum İçi Birimler

2006 yılında Başbakanlıkça kendisinden “e-Devlet Kapısını kurması, yönetmesi ve kurumlar arası gerekli koordinasyonu sağlaması” istenen Ulaştırma Bakanlığı içinde bu iş için Bakanlık merkez teşkilatı ana hizmet birimlerinden olan Haberleşme Genel Müdürlüğü görevlendirilmiştir (Ulaştırma Bakanlığı, 2007: 67; 2010: 27).

e-Devlet politikalarına yönelik görev ve sorumluluğun Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığına geçmesini öngören 655 sayılı KHK’nın 13’üncü maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendi ile konuya dair yine aynı Genel Müdürlük görevli kılınmıştır. Bunun üzerine KHK’nın yürürlüğe girdiği 2011 yılı içerisinde söz konusu Genel Müdürlük bünyesinde e-Devlet çalışmalarını yürütmek üzere “e-Devlet Hizmetleri Dairesi Başkanlığı” teşkil edilmiştir.⁹⁷ Söz konusu Daire Başkanlığının e-Devlet politikası konusunda üstlendiği koordinasyon işlevi kapsamında;

- 03.09.2016 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan “e-Devlet Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” ile
- 19.07.2016 tarihli Resmî Gazete’nin ikinci mükerrer sayısında yayımlanan “2016-2019 Ulusal e-Devlet Stratejisi ve Eylem Planı”

yürürlüğe konulmuştur.

e-Devlet Hizmetleri Dairesi Başkanlığının ayrıca <http://www.edevlet.gov.tr> internet portalını kurup işlettiği ve böylelikle faaliyetlerinden kamuoyunu ayrıntılı bir şekilde haberdar ettiği; bu kapsamda, söz gelimi, e-Devlet konusunda üstlendiği koordinasyon görevini yerine getirmek üzere ilgili kurumların Müsteşar Yardımcıları ve Bilgi İşlem Başkanlarının katılımıyla düzenli “e-Devlet Koordinasyon Toplantıları” tertip ettiği görülmektedir.⁹⁸

⁹⁷ <http://www.edevlet.gov.tr/e-devlet-hizmetleri-dairesi/>

⁹⁸ Söz konusu toplantıların bir örneği için bakınız: <http://www.edevlet.gov.tr/2017/09/05/eylul-ayi-e-devlet-koordinasyon-toplantisi-gerceklestirildi/>

3.1.3.3. Stratejik Plan’da Kamu Yönetimi Reformu

Bakanlığın 2014-2018 arası dönemi kapsayan Stratejik Planı’nda (Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, 2014) yer alan misyon, vizyon, temel ilke ve değerler ile stratejik alan ve amaçların büyük ölçüde muhafaza edilerek 2017-2021 Stratejik Plan’ında da yerini aldığı ifade edilmektedir (Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, 2017a: 28). Bu bağlamda ilk plandan sonuncusuna e-Devlet konusunda da Bakanlık Stratejik Planlarında belirli bir istikrarın gözetildiği söylenebilir. Buna karşın e-Devlete dair hedefin 2011 öncesinde olduğu gibi tekrar e-Devlet Kapısı’na indirgenip, politika belirleme işlevinin yeni Stratejik Planda göz ardı edilmiş olması dikkat çekicidir.⁹⁹

Tablo 10: Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Stratejik Planlarında Kamu Yönetimi Reformu

Stratejik Plan	Amaç	Hedef	Performans Hedefi ¹⁰⁰
2009-2013	Bilgi ve iletişim sektörünü yenilikçi ve mükemmelliği destekler şekilde geliştirmek, sosyal sorumluluk bilinci içerisinde bilgi ve iletişim hizmetlerini ülke genelinde yaygınlaştırmak	e-Devlet Kapısı altyapısını tamamlamak ve 2013 yılı sonunda tüm kamu hizmetlerinin %40’ının e-Devlet Kapısından sunulmasını sağlamak	e-Devlet kapısı hizmetinin tamamlanması ve sunulması için gerekli koordinasyon faaliyetlerini yürütmek
2014-2018	Ülke kaynaklarını en rasyonel şekilde kullanarak, daha kaliteli, ucuz, hızlı ve güvenli hizmet sunabilmek için ulaştırma, denizcilik ve haberleşme altyapılarını geliştirmek ve yaygınlaştırmak	e-Devlet uygulamalarının yaygınlaşmasını sağlamak	e-Devlet hizmetlerinin sayısının ve niteliğinin artırılmasına yönelik faaliyetlerin yürütülmesini ve koordinasyonu sağlamak
2017-2021	Ülke kaynaklarını rasyonel kullanarak, kaliteli, hızlı ve güvenli hizmet sunabilmek için ulaştırma, denizcilik ve haberleşme altyapılarını geliştirmek ve yaygınlaştırmak	e-Devlet Kapısı’nın etkin kullanımını ve yaygınlaşmasını sağlamak	e-Devlet hizmetlerinin sayısının ve niteliğinin artırılmasına yönelik faaliyetlerin yürütülmesini ve koordinasyonu sağlamak

Yeni Stratejik Plan’da e-Devlet konusuna “Ülke kaynaklarını rasyonel kullanarak, kaliteli, hızlı ve güvenli hizmet sunabilmek için ulaştırma, denizcilik ve haberleşme altyapılarını geliştirmek ve yaygınlaştırmak” amacı altında belirlenen “e-Devlet Kapısı’nın etkin

⁹⁹ Politika belirleme fonksiyonuna yönelik faaliyetler ile performans hedef ve göstergelerine Plan kapsamında hazırlanan ilk Performans Programında (Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, 2017b:125-126) yer verildiği görülmektedir.

¹⁰⁰ 2012, 2016 ve 2017 Yılları Performans Programlarından alınmıştır.

kullanımını ve yaygınlaşmasını sağlamak” hedefi içerisinde yer verilmektedir.¹⁰¹ Plan’da bu hedefe ulaşmak üzere şu stratejiler tespit edilmiştir:

- Kurumların olgunluk seviyesi yüksek ve geniş kesimlere hitap eden hizmetlerinin e-Devlet kapısına aktarılmasına ilişkin koordinasyon sağlanacaktır.
- e-Devlet Kapısı’na ilişkin tanıtım ve bilgilendirme yapılacaktır.

Bu stratejiler kapsamında şu faaliyetlerin gerçekleştirilmesi planlanmaktadır:¹⁰²

- Kamu hizmetlerinin envanterinin değerlendirilerek olgunluk seviyesi yüksek ve geniş kesimlere hitap eden hizmet tanımlarının belirlenip kategorizasyonlarının yapılması
- Olgunluk seviyesi yüksek ve geniş kesimlere hitap ettiği belirlenen hizmetlerin kapıya aktarılmasına ilişkin kurumlarla gerekli koordinasyon ve iş birliğinin sağlanması
- Kullanıcı odaklılık ve erişilebilirlik kriterlerine göre e-Devlet Kapısı’nın tasarımının yenilenmesi
- e-Devlet Kapısı’na ilişkin kamu spotu hazırlanması
- e-Devlet uygulamaları kapsamında eğitim müfredatlarının gözden geçirilmesi

Planda “Performans Göstergesi” olarak da;

- e-Devlet Kapısı’ndan sunulan hizmet sayısı
- e-Devlet Kapısı’na entegre olan kurum sayısı
- e-Devlet Kapısı’na kayıtlı kişi sayısı

¹⁰¹ Ulusal nitelikte kapsayıcı bir strateji ve eylem planı daha yeni yürürlüğe girdiği halde, 2014-2018 Stratejik Planında yer alan “e-Devlet uygulamalarının yaygınlaşmasını sağlamak” şeklindeki, politika yapım fonksiyonunu da kapsayan formülasyondan yeni Plan’da niçin vazgeçildiğini anlamak güç gözükmektedir.

Buna karşın Plan kapsamında hazırlanan ilk Performans Programında (Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, 2017b: 125) “Performans Hedefi” olarak bir önceki dönemle paralel bir başlığın benimsenmesi ve içerikte bir uyumlaştırmaya gidilmesi, bunun bir hatadan kaynaklanmış olabileceğini göstermektedir.

¹⁰² 2017 Yılı Performans Programında (Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, 2017b: 126) buna ilişkin de bir uyumlaştırma yapılmış ve “2016-2019 Ulusal e-Devlet Stratejisi ve Eylem Planı’nın İzlenmesi, değerlendirilmesi” gerçekleştirilmesi planlanan faaliyetler arasına eklenmiştir.

belirlenmiş, Plan döneminde hazırlanan ilk Performans Programında (Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, 2017b: 125) bunlara “Ulusal e-Devlet Stratejisinin izlenmesi” ilave edilmiştir.

Tablo 11: Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Stratejik Planında (2017-2021) Kamu Yönetimi Reformu

Stratejik Amaçlar	Hedefler	Temel Stratejiler	Performans Göstergeleri ¹⁰³
Ülke kaynaklarını rasyonel kullanarak, kaliteli, hızlı ve güvenli hizmet sunabilmek için ulaştırma, denizcilik ve haberleşme altyapılarını geliştirmek ve yaygınlaştırmak	e-Devlet Kapısı’nın etkin kullanımını ve yaygınlaşmasını sağlamak	• Kurumların olgunluk seviyesi yüksek ve geniş kesimlere hitap eden hizmetlerinin e-Devlet Kapısına aktarılmasına ilişkin koordinasyon sağlanacaktır. • e-Devlet Kapısı’na ilişkin tanıtım ve bilgilendirme yapılacaktır.	• e-Devlet Kapısı’ndan sunulan hizmet sayısı • e-Devlet Kapısı’na entegre olan kurum sayısı • e-Devlet Kapısı’na kayıtlı kişi sayısı • Ulusal e-Devlet Stratejisinin izlenmesi

Stratejik Plan’da Türkiye’nin e-Devlet politikasını bütüncül bir bakış açısı ile şekillendirmek üzere Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı tarafından hazırlanan “2016-2019 Ulusal e-Devlet Stratejisi ve Eylem Planı”na yalnızca Bakanlığın üstlendiği e-Devlet hizmet sunumu boyutuyla kısıtlı bir şekilde yer verilmiştir. Titiz bir çalışmanın sonucunda ülkenin e-Devlet alanındaki mevcut tek politika belgesi olarak 19.07.2016 tarihinde yürürlüğe girmiş olan ve koordinasyonundan Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının sorumlu bulunduğu söz konusu Strateji ve Eylem Planı’na 2017-2021 Stratejik Plan’ında esaslı bir şekilde yer verilmemesi önemli bir eksiklik olarak değerlendirilmelidir.¹⁰⁴

3.1.3.4. Genel Değerlendirme

Bağlı kuruluşu kamu sermayeli bir şirket üzerinden kamu yönetimi reformunun önemli bir parçasını teşkil eden e-Devlet hadisesine uygulayıcı nitelikte teknik bir kurum olarak müdahil olan Ulaştırma Bakanlığına bu tecrübesi dolayısıyla sonradan e-Devlet politikasını tespit ve uygulama görevi de verilmiştir. Yeni adıyla Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının görevi üstlenmesinin üzerinden geçen görece kısa bir dönem

¹⁰³ Performans göstergelerinde 2017 Yılı Performans Programı esas alınmıştır.

¹⁰⁴ Bir diğer bakış açısıyla, bu tercih dolayısıyla hazırlanışı TÜBİTAK’a ihale edilen söz konusu belgenin Bakanlık yönetimince yeterince benimsenip içselleştirilmediğini iddia etmek de mümkün gözükmemektedir. Bununla birlikte Plan döneminde hazırlanan ilk Performans Programında Strateji ve Eylem Planının izlenmesine ilişkin hususlara yer verildiği görülmekte, Bakanlık bu tahmini bir yerde boşa çıkarmış olmaktadır.

içerisinde katılımcı bir yöntemle hazırladığı oldukça kapsamlı ve iddialı Strateji ve Eylem Planı eşliğinde söz konusu politikayı hayata geçirmeye çalıştığı görülmektedir.

Var olması halinde bütüncül bir reform politikasının esaslı bir alt unsurunu teşkil edebilecek söz konusu Strateji ve Eylem Planı, tüm unsurlarıyla hayata geçirildiği takdirde yine de kamu hizmet kalitesinde önemli bir sıçramayı beraberinde getirme potansiyeli taşımaktadır. Buna karşın icracı bir kurum olarak pek çok altyapı projesi yürüten Bakanlığın yoğun gündemi arasında e-Devlet işinin kaybolma riski önemli bir sorunsal olarak karşımızda durmaktadır. Bu haliyle “e-Devlet politikasının Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca yürütülüyor olması kamu yönetimi reformunun kurumsal yapılanmasının hâlihazırda mevcut dağınıklığına yeni bir kurumun daha eklenmesine yol açmaktadır” değerlendirmesinde bulunulabileceği düşünülmektedir.

3.1.4. Maliye Bakanlığı

Haddizatında kamu mali yönetimi uygulaması genel anlamda kamu yönetimi politikasının alt bir unsurunu oluşturmaktadır. Dolayısıyla kamu mali yönetimi alanındaki reform çalışmalarının doğal olarak kamu yönetim reformunun önemli bir parçası olduğunu belirtmek gerekir. Ülkedeki en köklü kurumlarından birisi olan Maliye Bakanlığının diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de asli vazifeleri dolayısıyla geçmişten günümüze kamu yönetimi reformu meselesiyle yakından ilgilendiği görülmektedir.¹⁰⁵

3.1.4.1. Kurum Mevzuatında Reforma Dair Görev ve Yetki Durumu

Bakanlık, 14.12.1983 tarihli mükerrer Resmî Gazete’de yayımlanan 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK uyarınca temel olarak “maliye politikasının uygulanması, uygulamanın takibi ve denetlenmesi hizmetlerini yapmak üzere” devlet teşkilatı içerisinde konumlandırılmıştır. Bununla birlikte Maliye Bakanlığının 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu yönetimi reformunun kurumsal mekanizması ile ilgili belirli yetki ve görevler edindiği görülmektedir.

¹⁰⁵ Bir dönem yapılan değerlendirmeye (Sürgit, 1972: 123-124) göre planlı dönemin başlangıcında reform çalışmaları kalkınma planları yoluyla yürütülmeye çalışıldığından Bakanlık yapılan çalışmaların dışında kalmıştır. Fakat sonradan özellikle bünyesinde teşkil edilen “Bütçe Reform Grubu”, “Kamu Yönetimi Grubu” ve “Organizasyon ve Metot Servisi” uygulamaları çerçevesinde aktif rol üstlenmeye başlamıştır.

Kamu mali yönetimini modernize etmek üzere 2003 yılında çıkartılan ve odağına tüm kamuda şeffaflık ve hesap verebilirliği kurumsallaştırmayı koyan 5018 sayılı Kanun, Maliye Bakanlığını Kanun hükümlerinin uygulanmasına yönelik gerekli düzenlemeleri yapmaya genel yetkili kılmıştır. Bu genel yetkinin yanı sıra Kanun'un değişik maddelerinde Bakanlığa önemli gözetim, uygulamayı izleme ve düzenleme görevlerinin de verildiği görülmektedir. Bu çerçevede Bakanlık, Tablo 12'te mevzuat ve rehberler yönüyle özetlendiği üzere, süreç içerisinde 5018 sayılı Kanunla oluşturulan sistemin kurumsal mekanizmasına dair uygulamayı takip, gözetim ve düzenleme yapma görev ve yetkisini yerine getirmeye çalışmıştır.

Tablo 12: 5018 Sayılı Kanun ile Oluşturulan Sistemin Kurumsal Mekanizmasına Dair Maliye Bakanlığının Hazırladığı/Yürüttüğü/Koordine Ettiği Tamamlayıcı Düzenlemeler

Mevzuatın Adı	Hazırlayan/Yürütmeye Yetkili Mercı	Yayın Tarihi	Güncelleme /Tadil
Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi	Maliye Bakanlığı	Aralık 2004	
Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik	Bakanlar Kurulu	18.02.2006	
Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik	Maliye Bakanlığı	17.03.2006	
Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik	Maliye Bakanlığı	05.07.2008	15.07.2009
Performans Programı Hazırlama Rehberi	Maliye Bakanlığı	2009	
İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar	Maliye Bakanlığı	31.12.2005	
Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği	Maliye Bakanlığı	26.12.2007	
İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik	Bakanlar Kurulu	12.07.2006	18.11.2008-24.12.2012-12.11.2013-09.12.2014
İç Denetim Koordinasyon Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik	Maliye Bakanlığı	08.10.2005	
Kamu İç Denetim Genel Tebliği	İDKK	19.04.2013	06.11.2013-18.12.2013-10.08.2014-31.12.2014
Kamu İç Denetim Standartları	İDKK	08.07.2011	22.02.2017
Kamu İç Denetim Rehberi	İDKK	Eylül 2013	
Kamu İç Denetim Kalite Güvence ve Geliştirme Rehberi	İDKK	18/02/2016	
Kamu İç Denetçileri İçin Performans Denetimi Rehberi	İDKK	Nisan 2016	
İç Denetim Kalite Güvence ve Geliştirme Programı	İDKK	05.04.2016	
Kamu İç Denetim Strateji Belgesi (2017-2019)	İDKK	29.12.2016	

Kaynak: www.resmigazete.gov.tr ve www.mevzuat.gov.tr ile kurumsal internet siteleri

5018 sayılı Kanun'un getirdiği kurumsal mekanizma içerisinde Maliye Bakanlığının sorumluluğunda olan alanlar şunlardır:

3.1.4.1.1. Malî Saydamlık

Kanun’un 7’nci maddesinin ikinci fıkrasında, “malî saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınması”ndan kamu idarelerinin bizzat sorumlu oldukları vurgulanırken Maliye Bakanlığına süreci “izleme” görevi verilmektedir.

3.1.4.1.2. Performans

Yine aynı formülasyona uygun şekilde Kanun’un 9’uncu maddesinin beşinci fıkrası, kamu kurumlarına “bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlama” görevi verirken kurum bütçelerinin “stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirleme” noktasında Maliye Bakanlığını “yetkili” kılmaktadır.

Aynı maddenin müteakip altıncı fıkrasında performans denetimine temel teşkil edecek performans göstergelerinin, Kalkınma Bakanlığı ve ilgili kurumlar ile birlikte Bakanlıkça tespit edilmesi öngörülmektedir.

3.1.4.1.3. Genel Faaliyet Raporu

Kanun’un 41’inci maddesinin üçüncü fıkrasında Maliye Bakanlığını “merkezî yönetim kapsamındaki idareler ile sosyal güvenlik kurumlarının bir malî yıldaki faaliyet sonuçları”nı ve “mahallî idarelerin malî yapılarına ilişkin genel değerlendirmeler”i içeren “Genel Faaliyet Raporu” hazırlama görevi verilmekte; Bakanlığın, Rapor’u kamuoyuna açıklayıp bir örneğini Sayıştay’a göndermesi öngörülmektedir.

3.1.4.1.4. Mali Yönetim ve İç Kontrol

Kanun’un 55’inci maddesinin ikinci fıkrası ile mali yönetim ve iç kontrol süreçlerine ilişkin standart ve yöntemleri tespiti Maliye Bakanlığı yetkili ve görevli kılınmıştır. Kanun’un verdiği yetkiye istinaden 31.12.2005 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan “İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar”ın 9’uncu maddesi Bakanlığın merkezî uyumlaştırma

görevinin kapsamını detaylı bir şekilde düzenlemektedir. Buna göre Bakanlığın üstlendiği görevler şunlardır:

- İç kontrol standartlarını belirleyip bu standartlara uyulup uyulmadığını izlemek,
- Ön mali kontrole ilişkin standart ve yöntemler ile ön mali kontrole tâbi mali karar ve işlemleri ve bunların kontrol usul ve esaslarını belirlemek,
- İç kontrol alanında idareler arasında gerekli koordinasyonu sağlayıp idarelere rehberlik hizmeti vermek,
- İç kontrol ve ön mali kontrole ilişkin genel ve özel nitelikli düzenlemelerde idarelerle işbirliği yapmak; bu kapsamda çalışma toplantıları düzenlemek,
- İç kontrol ve ön mali kontrol düzenleme ve uygulamaları hakkında idarelerden rapor ve bilgi alarak sistemlerin işleyişini izlemek,
- İdarelerin mali hizmetler birimlerinin çalışma usul ve esaslarını tespit etmek,
- Ulusal ve uluslararası iyi uygulama örneklerini araştırıp bunların uygulanması yönünde çalışmalar yapmak,
- İç kontrol ile mali yönetim ve kontrol sistemine ilişkin olarak eğitim programları hazırlamak.

3.1.4.1.5. İç Denetim

Kanun'un 55'inci maddesinin ikinci fıkrasında, 5018 sayılı Kanun'un getirdiği önemli yapısal düzenlemelerden olan iç denetime ilişkin standart ve yöntemlerin, "kamu idarelerinin iç denetim sistemlerini izlemek üzere" Maliye Bakanlığına bağlı olarak teşkil edilen "İç Denetim Koordinasyon Kurulu"na belirlenmesi, geliştirilmesi ve uyumlaştırılması öngörülmektedir.

3.1.4.1.6. Genel Denetim Yetkisi

5018 sayılı Kanun'un 75'nci maddesi ile Bakanlığa malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetimine yönelik olarak belirli koşullara bağlanan genel bir denetim yetkisi verilmiştir. Buna göre sistemin "tümüyle zaafa uğradığı", "belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı" hallerde; "ilgili bakanın talep etmesi veya doğrudan Başbakanın onayı üzerine", Maliye Bakanı, kurumların "tüm malî yönetim ve

kontrol sistemleri” ile “malî karar ve işlemleri”ni “mevzuata uygunluk” bakımından yetkili denetim elemanlarına teftiş ettirmekle yetkilendirilmiştir.

Aynı maddede ayrıca söz konusu teftişler sonucunda düzenlenecek raporların bir örneğinin İç Denetim Koordinasyon Kuruluna, diğer örneğinin de “gerekli işlemlerin yapılması için” ilgili bakana gönderilmesi öngörülmüştür.

3.1.4.2. Görevli Kurum İçi Birimler

178 sayılı KHK uyarınca temel olarak kamu harcama politikası ve merkezî yönetim bütçe hazırlık ve uygulama süreçlerinde aktif rol üstlenen Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün (BÜMKO), kamu yönetimi reformuna bakan yönüyle, kamu istihdam politikası ile mali yönetim ve iç kontrol sistemine dair yetki ve görevleri bulunmaktadır.

Onuncu Kalkınma Planı kapsamında 16.02.2015 tarihli YPK Kararıyla tespit edilen 25 adet Öncelikli Dönüşüm Programı arasında yer alan “Kamu Harcamalarının Rasyonelleştirilmesi Programı”nın eşgüdümü de doğal olarak Genel Müdürlükçe yürütülmektedir.

5018 sayılı Kanun’un mali yönetim ve iç kontrol süreçlerine ilişkin Bakanlığa verdiği “merkezi uyumlaştırma görevi” kapsamında ise Genel Müdürlük;

- Uygulamayı genel olarak izlemekte,
- Özelde kurumsal performans programlarının hazırlanması, uygulanması, izlenmesi, değerlendirilmesi ile faaliyet raporlarının hazırlanmasına yönelik uygulanacak yöntem ve standartları belirlemekte,
- Merkezî yönetim kurumlarınca hazırlanan performans programlarını inceleyerek değerlendirmekte,
- Genel Faaliyet Raporu’nu hazırlamakta,
- Eğitim ve rehberlik faaliyetleri tertip etmekte,
- İç Denetim Koordinasyon Kurulunun (İDDK) sekreteryâ hizmetlerini yürütmekte; bu kapsamda;
 - İç denetim alanında gerekli mevzuat düzenlemelerini hazırlayıp Kurulun görüşüne sunmakta,
 - Kamu İç Denetim Genel Raporu Taslağını hazırlayıp Kurula sunmakta,

- İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik gereğince kurumların iç denetim birimlerince hazırlanan İç Denetim Yönergelerini inceleyip Kurulun uygun görüşüne sunmakta,
- Kamu İç Denetçi Sertifikalarının geçerliliğinin takibine ilişkin işlemleri yapmakta, Kamu İç Denetçi Sertifikasının Derecelendirilmesine İlişkin Esas ve Usullere göre idarelerden gelen sertifika derecelendirme taleplerini incelemekte,
- İç Denetim Kalite Güvence ve Geliştirme Programı kapsamında idareler tarafından gönderilen dönemsel gözden geçirmeler ile iç değerlendirmeleri incelemekte,
- İdarelerinde iç denetim faaliyetlerine dair yapılan dış değerlendirme sonuçlarını takip etmektedir (Maliye Bakanlığı, 2017a; 2017b).

Genel Müdürlük bünyesinde bu işlerle vazifeli iki birim bulunmaktadır:¹⁰⁶

- Mali Yönetim ve Kontrol Dairesi
- İç Denetim Merkezi Uyumlaştırma Dairesi

3.1.4.3. Stratejik Plan’da Kamu Yönetimi Reformu

Bakanlığın 2008-2012 dönemi için hazırlanan ilk Planında kamu yönetimi reformu ile ilintili hususlara “Kamu Kaynaklarının Etkin Yönetimi” “Ana Teması” altında¹⁰⁷ yer verilirken, duyulan ihtiyaç sonrası orijinal metnin revizyona tabi tutulması sonrası yürürlüğe konulan Plan’da belirli bir sadeliğe ve sistematik değişikliğine gidilmiştir. Söz konusu hususlar bu sefer “Politika Uygulama” teması¹⁰⁸ kapsamında değerlendirilmiştir.

İlk Plan’da reform konusuna “Kamu kaynaklarının toplanmasında ve amacına uygun harcanmasında etkinliği, verimliliği, hesap verebilirliği ve şeffaflığı sağlamak” amacı kapsamında yer verilmiştir. Revize Plan’da ise amaç ve hedef tanımlanırken orijinal Plan’da

¹⁰⁶ Söz konusu birimlerin faaliyetlerine Bakanlığın plan, program ve faaliyet raporlarında BÜMKO ve İDDK başlıkları altında yer verildiği ve kendileriyle ilgili ayrıca bilgi paylaşılmadığı için kendilerinden burada ismen bahsedilmekle yetinilecektir.

¹⁰⁷ Diğer temalar, “Politika Belirlemeye Katkı”, “Denetim ve Danışmanlık” ile “Kurumsal Etkinlik” başlıklarıdır.

¹⁰⁸ Diğer temalar, “Politika Geliştirme”, “Kurumsal Gelişim”, “Denetim ve Danışmanlık” ile “AB Uyumu” olarak tespit edilmiştir.

ortaya konulan görece ayrıntılı formülasyondan vazgeçilmiş, amaç olarak “kaynakların toplanması” hususu dışarıda bırakılmak suretiyle;

- “Kamu kaynaklarının kullanılmasında etkinliği, verimliliği, hesap verebilirliği ve saydamlığı sağlamak”¹⁰⁹ ve
- “Uluslararası standartlarla uyumlu bir mali yönetim sistemi oluşturmak”

gibi sade birer amaç ve hedef tanımı tercih edilmiştir. Bu bağlamda, belki de gerçekleşme olasılığı geleneksel kurum uygulamaları göz önüne alındığında görece düşük olabilecek “Kamu kaynaklarının yönetiminde etkinlik analizi uygulamasını geliştirmek ve yerleştirmek” gibi bir hedef kategorisinden vazgeçilmiş olması dikkat çekicidir.

Tablo 13: Maliye Bakanlığı Stratejik Planlarında Kamu Yönetimi Reformu

Stratejik Plan	Amaç	Hedef
2008-2012 ¹¹⁰	Kamu kaynaklarının toplanmasında ve amacına uygun harcanmasında etkinliği, verimliliği, hesap verebilirliği ve şeffaflığı sağlamak	Kamu idarelerine bütçe ile tahsis edilen kaynakları, bütçe hedefleri ve sınırları içinde etkin kullanımları
		Kamu kaynaklarının toplanmasında, harcanmasında ve denetlenmesinde kurumsal ve toplumsal bilinci artırmak
		Genel yönetim sektörüne ilişkin mali raporlama sistematüğını uluslararası standartlara uygun hale getirmek
		Kamu kaynaklarının yönetiminde etkinlik analizi uygulamasını geliştirmek ve yerleştirmek
2008-2012 (Revize)	Kamu kaynaklarının kullanılmasında etkinliği, verimliliği, hesap verebilirliği ve saydamlığı sağlamak	Uluslararası standartlarla uyumlu bir mali yönetim sistemi oluşturmak
2013-2017	Sürdürülebilir maliye politikalarının bütüncül bir yaklaşımla belirlenmesine öncülük etmek ve kaynakları 3E temelli yönetmek	Mali disiplini ve sürdürülebilir büyümeyi gözeterek kaynak tahsis ve kullanım süreçlerini etkinleştirmek
		Kamu kaynaklarının etkin bir şekilde yönetilmesi, izlenmesi ve raporlanmasını sağlamak

2013-2017 dönemini kapsayan Stratejik Planda ise “Ana Tema” kavramlaştırmasından vazgeçildiği, söz konusu reform hususlarının ayrı birer spesifik amaç ve hedef başlıkları yerine daha üst ve kapsayıcı tanımlar içerisinde eritilerek “stratejiler” kategorisine taşındığı,

¹⁰⁹ Söz konusu amaç kapsamında, Milli Emlak Genel Müdürlüğünün görev sahasına giren “Kamu taşınmazlarının rasyonel bir şekilde kullanarak ülke ekonomisine sağlanan katma değeri artırmak” hedefine de yer verildiği görülmektedir.

¹¹⁰ 2007 yılı içerisinde 60. Hükümetin iş başına gelmesinden sonra “önceliklerin değışmesi” gerekçesiyle orijinal plan yenilenerek yerine yenisi yürürlüğe konulmuş, 2009 tarihli Performans Programı yeni Plan’a göre hazırlanmıştır.

ayrıca bir önceki Plan’da hedef olarak konulan mali yönetim sistemine yönelik kapsayıcı görev tanımının da terk edildiği görülmektedir.

3.1.4.4. Genel Değerlendirme

Yürütme organına harcaması için tahsis edilen kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir surette, stratejik önceliklere göre sarfının temini etkin bir bütçe yönetim sistemini ve bu meyanda belirli bir kurumsal yapılanmayı gerektirmektedir. Bu çerçevede kamu gelir ve giderlerini yurttaşlar adına belli bir sistematik içerisinde yönetmekle görevlendirilen Maliye Bakanlıklarından, toplanan gelirlerin optimum kamusal faydayı üretir doğrultuda kullanılmasına yönelik olarak, merkezî yönetime stratejik doğrultu çizen hükümet merkezleriyle koordineli bir biçimde, belirli finansal yönetim mekanizmalarını kurup bu mekanizmaların işlemlerini gözetmesi beklenmektedir.

Türkiye’de de kamu yönetimi reformu çalışmalarının odak noktalarından birini mali yönetim sisteminin modernizasyonu oluşturmaktadır. Maliye Bakanlığı son dönemde yürürlüğe konulan 5018 sayılı Kanun ile kamu yönetimi reformu kapsamında değerlendirilebilecek kimi önemli yapı ve araçları düzenleme ve uygulamayı gözetme görevini üstlenmiştir. Dolayısıyla Bakanlığın, reforma yönelik dağınık kurumsal yapı sorunsalı içerisinde önemli bir yer teşkil ettiği ve dağınık yapının veri kabul edildiği bir ortamda kilit sayılabilecek bir rol üstlendiği görülmektedir.

Bu çerçevede kamu maliyesini düzenlemek üzere 5018 sayılı Kanun’un getirdiği yeni ilke ve kurumlar Maliye Bakanlığının sistemin sürekliliğini sağlayacak mekanizmalar eşliğinde aktif liderliğini, yönlendirme ve takibini gerektirmektedir. Ne var ki Candan’a (2012b: 42) göre Maliye Bakanlığının “reformun yönetimi ve sürdürülebilirliği konusunda kanuni misyonundan doğan öncülüğü üstlenemediği ve sistemin geliştirilmesi konusunda reform iradesini yeterince ortaya koyamadığı gözlemlenmektedir.”

Kendisinden söz konusu liderliği yapması beklenen Maliye Bakanlığı, belirli bir bütüncül yaklaşım ve yeni sistemin gereksindiği stratejik bakış açısı ile dönemin Devlet Planlama Teşkilatı ve Başbakanlığı da içine alan eşanlı bir yeniden yapılandırma işlemine hiç tabi tutulmamıştır. Belki de bu mimari defodan dolayı Maliye Bakanlığının mevcut yapısı ve yönetim anlayışı ile söz konusu önderliği yerine getiremediği gözlenmektedir. Üstüne

üstlük ülkenin en köklü müesseselerinden olan Maliye Teftiş Kurulu 5018 sayılı Kanun kapsamında çok önemli bir vazife ifa edebilecekken büyük bir potansiyel berhava edilmiş, 1879 yılında kurulmuş bir müessese “reform” adı altında bir gecede kaldırılıp, yetişmiş insan kaynağının görev çerçevesi vergi denetimine indirgenmiştir.¹¹¹

Yayımlanan kurumsal plan, program ve faaliyet raporları incelendiğinde; iç denetime dair tüm kamuyu düzenleyici yetki ve görev çerçevesine ve bu kapsamda yürütülen geniş çaplı faaliyetlere karşın, Maliye Bakanlığı teşkilat şemasında “İç Denetim Birimi” yerine “İç Denetçiler” adlandırmasının tercih edilmesi dikkat çekicidir.¹¹² Ayrıca 41.236 çalışanı ve yaygın taşra teşkilatıyla Bakanlığın en büyük bağlı kuruluşu olan ve her yıl vergi mükelleflerinden yüz milyarlarca liralık kamu kaynağı toplayan Gelir İdaresi Başkanlığının (2017) son Yıllık Faaliyet Raporu incelendiğinde, bünyesinde değil iç denetimden sorumlu birimin varlığına, bu işlevin emaresine dahi rastlamak mümkün gözükmemektedir.

Bu noktadan hareketle kendisinden tüm kamuya kurumsal liderlikte bulunması beklenen Bakanlığın 5018 sayılı Kanun’un getirdiği kurumsal mekanizmaları tam anlamıyla benimseyip bürokratik kültürünün bir parçası haline getirip getirmediği hususunun da bir sorunsal olarak tartışmaya açılabilceği değerlendirilmektedir.

3.1.5. İçişleri Bakanlığı

3.1.5.1. Kurum Mevzuatında Reforma Dair Görev ve Yetki Durumu

Sahip olduğu taşra teşkilatı ile ülke sathına yayılmış geniş bir alana hizmet sunan İçişleri Bakanlığı mevzuatının temelini, 23/2/1985 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan 3152 sayılı “İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” teşkil etmektedir. Kanun’un 2’nci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendi uyarınca ülkenin idari bölümlere ayrılması, il ve ilçelerin genel idareleri ile mahalli idarelerin ve bunların “merkezi idare ile olan alaka ve münasebetleri”nin düzenlenmesi, Bakanlığın teşkilat kanununda sayılmış kamu yönetimi reformu kapsamında değerlendirilebilecek asli görevlerindendir.

¹¹¹Oldukça şeffaflıktan uzak ve dışa kapalı bir yöntemle yapılan söz konusu mevzuat değişikliği, 10.07.2011 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan 646 sayılı Vergi Denetim Kurulu Başkanlığının Kurulması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK ile gerçekleşmiştir.

¹¹² <http://www.maliye.gov.tr/maliye-teskilat-semasi> (Erişim: 17.01.2018)

3.1.5.2. Görevli Kurum İçi Birimler

3.1.5.2.1. Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

3152 sayılı Kanun'un 11'inci maddesi uyarınca Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü;

- a) Mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair çeşitli kanun, tüzük ve yönetmeliklerle Bakanlığa verilmiş olan görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek,
- b) Bakanlığın mahalli idareler üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisinin mevzuat hükümleri gereğince uygulanmasını sağlamak,
- c) Mahalli idare yatırım ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun şekilde yapılmasını gözetmek,
- d) Mahalli idarelerin geliştirilmesi amacıyla araştırmalar yapmak, istatistiki bilgileri toplamak, değerlendirmek ve yayımlamak,
- e) Mahalli idareler personelinin hizmetiçi eğitimini ve uygulanmasını takip etmek, Eğitim Daire Başkanlığıyla işbirliği yaparak planlamak,
- f) Mahalli idarelerin teşkilat, araç ve kadro standartlarını tespit etmek,
- g) Mahalli idare kontrolörlerinin çalışma programlarını Bakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığının görüşünü almak suretiyle düzenlemek ve uygulanmasını sağlamak

ile görevlendirilmiştir. Genel Müdürlük, ayrıca 5018 sayılı Kanun kapsamında yıllık Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu hazırlamaktadır.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, ayrıca, Onuncu Kalkınma Planı kapsamındaki öncelikli dönüşüm programlarından olan “Yerelde Kurumsal Kapasitenin Güçlendirilmesi Programı”na ait “Mahalli İdarelerin Kurumsal Kapasitesinin Geliştirilmesi” bileşeninin¹¹³ sorumluluğunu İçişleri Bakanlığını temsilen üstlenmektedir. Söz konusu Program’ın amaç ve kapsamı belirlenirken “yerel düzeydeki teknik ve beşeri kapasite eksikliği” ile “teknik, idari ve mali kısıtlar”ın “yerel hizmetlerin kalite ve verimliliğini olumsuz etkilediği” tespiti yapılmaktadır. Son düzenlemelerle “büyükşehir belediyesi sayısının artması ve görev alanlarının kırsal alanları da içerecek şekilde genişlemesi”nin yerel düzeyde kurumsal kapasitenin geliştirilmesi ihtiyacını daha da artırdığı ifade edilmektedir.

İçişleri Bakanlığının 2006-2016 yıllarını kapsayan Faaliyet Raporları incelendiğinde

¹¹³ Programın diğer bileşeni “Yerelde Kapasite, Yönetişim ve Katılımcılığın Geliştirilmesi”dir ve yürütümünden Kalkınma Bakanlığı sorumludur. Programın eylem planına dökülmüş detayları için bakınız: http://odop.kalkinma.gov.tr/dokumanlar/23Yerelde_Kurumsal_Kapasitenin_Guclendirilmesi_Programi.pdf

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün kamu yönetimi reformu kapsamında değerlendirilebilecek değişik projeler yürüttüğü anlaşılmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 2008: 55-56; 2009a: 62-63; 2010: 65-69; 2011: 51-52; 2012: 54-56; 2013: 48; 2017b: 63; 2017c: 26):

- Yerel Gündem 21 Programı Projesi (1997-2008)
- Belediyelerde Performans Ölçümü (BEPER) Projesi (2002-2012)
- Yerel Yönetimler Reformuna Destek Projesi (2005-2007)
- Kent Konseylerinin Güçlendirilmesi ve Yerel Demokratik Yönetişim Mekanizmaları Olarak İşlev Görmelerine Yönelik Eğitim ve Kapasite Geliştirme Desteği Sağlanması Projesi (2009-2012)
- Yerel Düzeyde Katılımcı Stratejik Yönetişim Projesi (2011-2013)
- Türkiye’de Yerel Yönetim Reformunun Kurumsallaştırılması Programı (LARIII) (2017-...)
- Büyükşehir Belediyelerinin Kırsal Alanda Hizmet Sunum Yöntemlerinin Geliştirilmesi Projesi (Hazırlıkları devam etmektedir)

3.1.5.2.2. Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı

Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı ülkenin en köklü müesseselerinden olup cari hali ile 3152 sayılı Kanun’un 15’inci maddesi uyarınca teşkilattaki yerini almıştır. Başkanlığın görev kapsamı ve yetki kullanımı ile ilgili detaylar 12.09.1985 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan “İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü ve 15.06.1989 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan “İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliği ile düzenlenmiştir. Uygulamada;

- “Teftiş Kurulunun, rehberlik yönünden daha çok soruşturma işlevinin ön plana çıkarılıyor olması” ve
- “Teftiş Kurulu raporlarının gereğinin yerine getirilmesindeki yetersizliğin mülkiye müfettişlerinin motivasyonlarını düşürmesi” gibi hususlar özeleştirisi konusu olmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 2009b: 49)

Tarihsel nitelikte bir kurumsal hafıza, mülki amir olarak taşrada yönetim deneyimi kazandıktan ve çeşitli elemelerden geçtikten sonra Kurul’a katılım yolu, merkezî yönetimin

taşıra teşkilatını yatay bir şekilde kesen denetim kapsamının genişliği ve bu konuda tek olunması gibi etmenler Kurul’a seçkin bir konum kazandırmaktadır. Şu an kamu yönetimi reformu içerisindeki yapısal rolü tartışmalı olsa da, bu seçkin konum dolayısıyla Mülkiye Teftiş Kurulu’nun bütüncül bir reform politikasının stratejik aktörlerinden birisi olması gerektiği değerlendirilmektedir.

3.1.5.3. Stratejik Plan’da Kamu Yönetimi Reformu

3.1.5.3.1. Planların Karşılaştırılması

İçişleri Bakanlığının 2010-2014 ve 2015-2019 dönemleri için hazırlanan ve hazırlık süreçlerine epeyce gayret harcadığı anlaşılan stratejik planları incelendiğinde reform hususuna yaklaşım noktasında iki planın epey bir ayrıştığı görülmektedir.

İlk Plan’da İçişleri Bakanlığının “21. Yüzyılda Türk kamu yönetimine yön ve şekil verme gayret ve sorumluluğunun bilincinde” olduğu (İçişleri Bakanlığı, 2009b: 55) ifade edilirken, müteakip Plan’da bu iddialı işlevden söz edilmemektedir¹¹⁴.

Yine ilk Plan’daki tespite göre hizmetlerin, “modern kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda, daha etkin, hızlı ve verimli bir şekilde gerçekleştirebilmesi” ile “sunulan hizmetlerin ve ihtiyaçların niteliklerine göre gerekli teşkilat ve insan kaynaklarına sahip olunması” arasında doğrudan bir bağ bulunmaktadır. Bu bakımdan temel üst politika belgelerinin “Bakanlığa yüklemiş olduğu görev ve sorumlulukların en üst kalitede yerine getirilebilmesi” için merkezî yönetimi taşrada temsil eden “mülki idare sistemi”nin güçlendirilip geliştirileceği ve mevcut sistemin “çağın gerekleri ve ihtiyaçlar doğrultusunda” “yeniden düzenleneceği” ifade edilmektedir. Plan’da yer alan bu kapsamda izlenecek stratejiler şunlardır (İçişleri Bakanlığı, 2009b: 55-56)¹¹⁵:

- Mesleğe alım, eğitim, yetiştirme, terfi, denetim, ödüllendirme, özlük hakları konuları da dâhil olmak üzere Mülki İdare Amirliği Sistemi yeniden

¹¹⁴ İlk Plan’da “kamu yönetimi” ibaresi 21 kez tekrarlanırken, ikinci Plan’da yalnızca Bakan takdim yazısında olmak üzere iki defa geçmektedir.

¹¹⁵ Bakanlığın Yıllık Performans Programları ve Yıllık Faaliyet Raporları incelendiğinde söz konusu stratejilerin Program kapsamı dışında tutulduğu ve uygulanmalarından vazgeçildiği, Başbakanlık ve Devlet Personel Başkanlığı örneklerinde de görüldüğü gibi “yeniden düzenleme” gibi radikal ve kapsamlı bir amacın somut uygulamaya yansıtılamadığı anlaşılmaktadır.

düzenlenecektir. Bu amaçla Dahiliye Memurları Kanunu başta olmak üzere ilgili hukuki altyapı ele alınacaktır.

- Mülki İdare Amirlerinin değerlendirilmesinde performans kriterleri geliştirilecek ve değerlendirmeler bu kriterlere göre yapılacaktır.
- Valilik Sistemi yeniden düzenlenecektir. Bu kapsamda Valilik karargâhı, İl ve İlçe Müdürlükleri ve büroları yeniden organize edilecektir. İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinin yetki ve kapasitelerinin artırılarak il düzeyindeki planlama, programlama, koordinasyon ve izleme kapasitelerinin güçlendirilmesi ve İl Koordinasyon Kurullarının daha etkin çalışması sağlanacaktır.
- İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının kapasitesi geliştirilip güçlendirilecektir.
- Mülki İdarenin yürüttüğü kamu hizmetlerinin vatandaş odaklı, hızlı, kolay ve kaliteli sunumu sağlanacaktır. Bu amaçla gerekli fiziki, idari, hukuki düzenlemeler yapılacaktır.
- Mülki Hizmet Uzmanlığı getirilecektir.
- Sınır Mülki İdare Amirliğinin hukuki alt yapısı güçlendirilecektir.

Yürürlükteki Stratejik Planında ise İçişleri Bakanlığı'nın söz konusu sistemin düzenlenmesi ve takibi noktasında kendisini pek vazifeli görmediği, işlevini yalnızca “Valilik ve Kaymakamlıkların fiziki ortamlarının iyileştirilmesi” ile sınırlandırdığını söylemek mümkün gözükmemektedir. Dahası mülki idare sisteminin bir yerde kalbinde bir teşkilat olan İçişleri Bakanlığının stratejik planında bu sistemden bir kez dahi olsun bahsedilmemiş olması ilginç bir durum olarak not edilmelidir.

İlk Plan'da; “ülke çapına yayılan hizmet alanı ve üstlendiği geniş görevler” dolayısıyla “özel bir yer”e sahip bulunan Bakanlık teşkilat yapısının kendisinden beklenen işlevleri daha “süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirebilmesi için günün şartlarına göre yeniden düzenlenmesi” gerektiği ifade edilmektedir (İçişleri Bakanlığı, 2009b: 70). Ayrı bir amaç kategorisi içinde ele alınan bu hususun Plan dönemi içerisinde “vatandaşa etkin ve hızlı hizmet verebilmek için gerekli düzenlemeler yapılacaktır” hedefi ile yumuşatılıp çerçevesi daraltılmış, uygulama 112 Acil Çağrı Merkezleri ve Tek Adımda Hizmet Bürolarının teşkili ile sınırlanmıştır. Uygulamada yaşanan keskin profil düşüklüğünü müteakip yeni Plan'da söz konusu yapısal değişim gerektiren iddialı amaç ve hedeflerden bahsedilmediği görülmektedir.

Tablo 14: İçişleri Bakanlığı Stratejik Planlarında Kamu Yönetimi Reformu

Stratejik Planlar	Amaçlar	Hedefler
2010-2014	Mülki İdare Sistemini Güçlendirmek ve Geliştirmek	Halka daha iyi hizmet verebilmek için mülki idare sistemi yeniden düzenlenecektir
	Yerel yönetimlerde etkinliği, verimliliği, katılımcılığı, açıklığı ve hesap verebilirliği sağlamak	Yerel yönetimlerde halkın yönetime etkili katılımını ve açıklığı sağlayacak düzenlemeler yapılacak ve yöntemler geliştirilecektir.
		Mahalli idarelerin finansman imkanları ve hizmet kapasitesi kuvvetlendirilecektir.
		Mahalli idarelerde, mali disiplin anlayışı yerleştirilecek, hesap verebilirliğin artırılması için düzenleme yapılacaktır.
		Yerel yönetimlerin sundukları hizmetler için ülke çapında asgari hizmet standartları belirlenecek, standartlara uygunluk ve performans denetimi Merkezi İdare tarafından yapılacaktır.
		Kırsal alan yönetiminde etkinlik sağlanması için düzenleme yapılacaktır.
	Bakanlık Teşkilat Yapısını Yeniden Düzenlemek	Bakanlık birimlerinin teşkilat yapıları günün koşulları ve ihtiyaçları doğrultusunda yenilenecek ve güçlendirilecektir
		Bakanlığın insan kaynakları yönetimine ilişkin iş ve işlemleri hizmet verimliliğini artırmaya yönelik olarak yürütülecektir.
		Bakanlık kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması sağlanacak ve Bakanlıkta stratejik yönetim anlayışı geliştirilecektir. ¹¹⁶
2015-2019	Mülki ve Mahalli İdarelerin Sunduğu Hizmetlerde Hız ve Kaliteyi Artırmak	Mahalli idarelerin mali kapasitesini artırmak
		Mahalli idarelerin kurumsal kapasitesini geliştirmek, hizmet standartlarını belirlemek, demokratik yönetim ve hesap verilebilirliği geliştirmek
		Yeni büyükşehir belediye modelinin uygulamasının takibi ve uygulanabilirliğini sağlamaya yönelik çalışma yapmak
		Acil çağrı hizmetlerini ülke genelinde tek numara (112) altında etkin ve verimli şekilde yürütmek
		Valilik ve Kaymakamlıkların fiziki ortamlarını iyileştirerek, çalışan memnuniyetinin ve hizmet kalitesinin artırılmasını sağlamak
	Bakanlık Hizmetlerinde Hız ve Kaliteyi Artırmak	Daha etkin bir teşkilat yapısını gerçekleştirmek için mevzuat çalışması yapmak

Yine ilk Plan'da “mahalli idarelerin merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerinin düzenlenmesi, yönlendirilmesi, koordinasyonu ve denetimi”, “Misyon” tanımı içerisinde yer alırken (İçişleri Bakanlığı, 2009b: 51) ve Bakanlık, “yerel yönetimleri yönlendirici ve denetleyici kurum olarak” nitelendirilirken (İçişleri Bakanlığı, 2009b: 62), sonraki Plan'da Bakanlığa böyle bir rol biçilmemektedir. Yeni “Misyon” tanımında geçen “mahalli idarelerin hizmet standartlarını yükseltme” ibaresiyle (İçişleri Bakanlığı, 2014b: 10) söz konusu kapsamın daraltılıp vurgunun azaltıldığı göze çarpmaktadır.

¹¹⁶ Bu kapsamda Plan içerisinde Bakanlık görev alanlarına ilişkin araştırma, değerlendirme ve geliştirme çalışmalarının yapılacağı ifade edilmektedir.

3.1.5.3.2. Yürürlükteki Plan

Durum analizi sonuçlarına göre; paydaşlarından Bakanlığın;

- “Mahalli idarelerin geliştirilmesi amacıyla araştırmalar yapmak, yaptırmak, istatistikî bilgiler toplamak, değerlendirmek, politika üretmek;
- Mahalli hizmetlerle ilgili standartlar belirlemek;
- Mahalli idarelerin teşkilat, araç ve kadro standartlarını tespit etmek;
- Mahalli idarelerin denetimine ilişkin iş ve işlemleri etkin olarak yürütmek”

görevlerini sunma konularına yeni planda (İçişleri Bakanlığı, 2014b) daha fazla odaklanması noktasında geribildirim aldığı ifade edilmektedir.

Yukarıda da belirtildiği gibi “mülki idare sistemi”nden ziyade mahalli idareler ile ilgili hususlardan yeni Plan’da daha çok bahsedildiği, Bakanlık ve söz konusu sistemin yeniden yapılandırılmasına ilişkin herhangi bir hedef ve stratejiye ise yer verilmediği görülmektedir. Bu kapsamda yalnızca “Bakanlık Hizmetlerinde Hız ve Kaliteyi Artırmak” başlığı altında “Daha etkin bir teşkilat yapısını gerçekleştirmek için mevzuat çalışması yapmak” hedefi gösterilmiş, 3152 sayılı Kanun ve ilgili Kanunlarda Bakanlık merkez birimlerinin yeniden yapılandırılmasına yönelik mevzuat düzenlemelerinin yapılması bir strateji olarak öngörülmüştür.

Kamu yönetimi reformuna bakan yönüyle Stratejik Plan’da konuyla ilgili amaç ve hedefler şu şekilde sıralanmaktadır:

- Mülki ve Mahalli İdarelerin Sunduğu Hizmetlerde Hız ve Kaliteyi Artırmak
 - Mahalli idarelerin mali kapasitesini artırmak
 - Mahalli idarelerin kurumsal kapasitesini geliştirmek, hizmet standartlarını belirlemek, demokratik yönetim ve hesap verilebilirliği geliştirmek
 - Yeni büyükşehir belediye modelinin uygulamasının takibi ve uygulanabilirliğini sağlamaya yönelik çalışma yapmak
 - Valilik ve Kaymakamlıkların fiziki ortamlarını iyileştirerek, çalışan memnuniyetinin ve hizmet kalitesinin artırılmasını sağlamak
- Bakanlık Hizmetlerinde Hız ve Kaliteyi Artırmak
 - Daha etkin bir teşkilat yapısını gerçekleştirmek için mevzuat çalışması

yapmak

3.1.5.4. Genel Değerlendirme

Mevzuattaki görev çerçevesi itibariyle, merkezî yönetimin taşra teşkilatı ve mahalli idarelere bakan yönüyle İçişleri Bakanlığının kamu yönetimi reformu kapsamında kilit rol üstlenebilecek bir konumda olduğu açıkça görülmektedir. Buna karşın ülkenin tarihsel derinliğe sahip bir müessesesi olan “mülki idare sistemi”nin merkezinde yer alan Bakanlık, kurumsal plan, program ve faaliyet raporları incelendiğinde merkezî bürokrasisi son derece zayıf, taşra teşkilatını yönlendirme ve liderlik kabiliyetinden uzak bir izlenim vermektedir. Valilik ve kaymakamlıkların Bakanlık dışında işleyen yapılar gibi görüldüğü, Bakanlığın kendini sistemin genel gözetim ve yönlendirmesinden ziyade sadece insan kaynakları uygulamaları ve hizmet binası yatırımları ile sınırlandırdığı dikkat çekmektedir.

“Personel devir hızının fazlalılığı nedeniyle kurumsal belleğin zayıf olması” ve “Yerel Yönetim Reformu'nun alanda uygulanmasına yönelik bir izleme ve değerlendirme mekanizmasının olmaması” (İçişleri Bakanlığı, 2009b: 48-49) gibi genel zayıflık unsuru olarak özeleştirilme konusu yapılan iki faktörün Bakanlığın kamu yönetimi reformu kapsamındaki duruşunu açıklar gözükmektedir. Hâlbuki sağlıklı bir reform yönetiminin taşra ayağının da sağlam temeller üzerinde inşası önemi yadsınamaz bir zorunluluktur. Bu bağlamda iç güvenlik bürokrasisi, nüfus idaresi ve yeni oluşturulan göç idaresi gibi büyük çaplı teşkilatları da içerisinde barındıran Bakanlığın belli bir misyon sadeleştirmesine gitmesi uygun olabilecektir. Bu çerçevede Bakanlığın merkezî yönetimin taşra teşkilatı ve mahalli idarelere yönelik kamu yönetimi reformu kapsamında gereken stratejik gözetim ve yönlendirmeyi yapacak şekilde yeniden yapılandırılmasının bir gereklilik olduğu değerlendirilmektedir.

3.1.6. Avrupa Birliği Bakanlığı

Avrupa Birliği Bakanlığının ilk hali olan Avrupa Birliği Genel Sekreterliğinin Türkiye’de kuruluşu, 10-11 Aralık 1999 tarihlerinde Helsinki’de düzenlenen AB Zirvesinde Türkiye’ye adaylık statüsü tanınması sonrası 04.07.2000 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan 4587

sayılı Kanun ile gerçekleşmiştir. Söz konusu Genel Sekreterlik, ülkenin AB üyeliğine hazırlanmasına yönelik kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları çalışmalarda iç koordinasyon ve uyumun sağlanması ve çalışmaların ulusal plan ve programlara uygun olarak etkin, sürekli ve düzenli bir şekilde yönlendirilip yürütülmesi ihtiyacı gereği Türk devlet teşkilatına dâhil olmuştur.

2009 yılında 5916 sayılı Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun ile ilk teşkilat kanunu ihtiyaçlar paralelinde yenilenen Genel Sekreterlik, 08.06.2011 tarihli mükerrer Resmî Gazete’de yayımlanan 634 sayılı Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK ile “Avrupa Birliği Bakanlığı” halini almıştır.

3.1.6.1. Kurum Mevzuatında Reforma Dair Görev ve Yetki Durumu

5916 sayılı Kanun hükümlerinin hemen hemen tamamının 6223 sayılı “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” çerçevesinde çıkartılan söz konusu KHK’ya neredeyse birebir aktarıldığı görülmektedir. Buna göre 634 sayılı KHK’nın 2’nci maddesinde Bakanlığın temel görevi yine “Türkiye’nin Avrupa Birliği üyeliğine hazırlanmasına yönelik yapılacak çalışmaların yönlendirilmesi, izlenmesi ve koordinasyonu ile üyelik sonrası çalışmaların koordinasyonunu yürütmek” olarak belirlenmiştir.

Bakanlığın AB müktesebatının Türkiye’ye aktarılması noktasında kamu yönetimi reformu ile doğrudan ilgisi bulunmaktadır. Bu çerçevede Bakanlık koordinasyonunda Avrupa Birliğine katılım sürecinde, kısa ve orta vadede gerçekleştirilmesi öngörülen çalışmaların temel esas ve unsurlarını belirlemek amacıyla hazırlanan stratejik belgelerde bu konunun değişik başlıklar altında önemli yer tuttuğu, kamu yönetimi reformu üst başlığı kullanılsa da reforma yönelik önemli eylem kalemlerine yer verildiği görülmektedir.¹¹⁷

¹¹⁷ Kamu yönetimi reformu konusu Avrupa Birliğinin genişleme gündemine “idari kapasite” kavramı yoluyla 1995 Madrid Zirvesi ile girmiştir. Bu bağlamda tam üyelik kriteri olarak benimsenen kamu yönetimi reformuna aday ülkelerce hazırlanan Ulusal Programlarda değişik boyutlarıyla yer verilmesi öngörülmüştür (Şener, 2009: 185).

Aday ülkeler için bir nevi yol haritası olan ve içerisinde üyelik için alınması gerekli önlemlerin, kısa ve orta vadeli öncelikler halinde sıralandığı TR-AB Katılım Ortaklığı Belgeleri dikkate alınarak 2001, 2003 ve 2008 yıllarında olmak üzere toplam üç adet Ulusal Program hazırlanıp yürürlüğe konulmuştur. “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı” (ABGS, 2008b) adı altında sonuncusu 31.12.2008 tarihli beşinci mükerrer sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan ve Türkiye’nin katılım sürecinde gerçekleştirmesi öngörülen çalışmaları sıralayıp takvimlendiren Programın uygulamasını koordine edip izlemek ve Bakanlar Kuruluna rapor etmekle ABGS/AB Bakanlığı görevli kılınmıştır.

En son yayımlanan Katılım Ortaklığı Belgesinde (ABGS, 2008a) “Kamu Yönetimi” başlığına ve acil bir öncelik konusu olarak kamuda daha etkin, hesap verebilir ve şeffaf bir yapı ve işleyiş için yürütülen “kamu yönetimi ve personel politikalarındaki reformların takibi”ne özellikle yer verilmiş olması dikkat çekmektedir. Buna karşın söz konusu Belge’ye dayalı olarak hazırlanan Ulusal Program’a, kamu yönetimi politikasının kurumsal sahipsizliğinin belki de bir sonucu olarak, bu önceliğin yansımadığı, ülkedeki kamu yönetimi reformuna yönelik parçacıl anlayışın bir kez daha burada da karşımıza çıktığı görülmektedir.

Kamu yönetimi reformu kapsamında değerlendirilebilecek hususlara Ulusal Program içerisinde Siyasi Kriterler bölümünde ve Yargı ve Temel Haklar ile Mali Kontrol fasıllarında yer verilmiştir. Ulusal Program’ın “Siyasi Kriterler” bölümünde “Kamu Yönetiminin İşlevselliği” başlığı altında;

- Yolsuzlukla mücadele kapsamında “Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Komisyonu”nun sekretarya hizmetini yerine getiren Başbakanlık Teftiş Kurulunun, “Türkiye’de iyi yönetim ve şeffaflığın artırılması ile yolsuzlukla mücadele eden kurumlar arasında koordinasyonun sağlanması” ve kapsamlı bir yolsuzlukla mücadele stratejisi geliştirilmesi hususlarındaki çalışmalarını etkin bir şekilde sürdürdüğü;
- “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”la kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere kurulan “Kamu Görevlileri Etik Kurulu”nun çalışmalarına yine etkinlikle devam etmekte olduğu

ifade edilmiştir.

Yine aynı bölümde şeffaf ve etkin bir idari yapılanmanın gerçekleştirilmesi için bir Genel İdari Usul Kanunu’nun çıkartılacağı ve ayrıca “tam anlamıyla işlevsel” bir “Kamu Denetçiliği Kurumu”nun teşkil edileceği belirtilmiştir.

Yargı ve Temel Haklar ile Mali Kontrol fasıllarında ise bunlara ilaveten kamu yönetimi reformu kapsamında değerlendirilebilecek şu eylemlere yer verilmiştir:

- Kamu iç denetim sistemini geliştirmek ve koordine etmek amacıyla Merkezi Uyumlaştırma Biriminin yeniden yapılandırılması
- Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığının yolsuzlukla mücadele kapasitesinin geliştirilmesi amacıyla yeniden yapılanması¹¹⁸
- Kamu iç mali kontrolü alanında mevcut durum analizi ile gelecekte yapılması planlanan çalışmaların belirlenmesi
- Hesap verebilir ve saydam bir kamu mali yönetim sistemi oluşumuna dış denetimin katkısının sağlanması bakımından Sayıştay Kanunu’nun Uluslararası Yüksek Denetleme Kurumları Örgütü (INTOSAI) standartları ve ilkelerine paralel şekilde yenilenmesi

3.1.6.2. Görevli Kurum İç Birimler

3.1.6.2.1. Siyasî İşler Başkanlığı

634 sayılı KHK’nın 7’nci maddesinde Bakanlığın birimleri arasında zikredilen Siyasî İşler Başkanlığı “siyasî kriterler, adalet, özgürlük, güvenlik, yargı ve temel haklar konularında, kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülen Avrupa Birliği müktesebatına uyum çalışmalarını izlemek ve koordine etmek” ile görevli kılınmıştır.

Söz konusu birim “siyasi reform sürecinin yönlendirilmesi ve izlenmesi” işinin daha koordineli ve etkin bir şekilde yürütülmesine yönelik olarak 2003 yılında önce Reform İzleme Grubu adıyla teşkil edilen, ardından 2014 yılında Reform Eylem Grubuna (REG) dönüştürülen Bakan düzeyinde komitenin de sekretarya hizmetlerini yürütmektedir.

¹¹⁸ Ulusal Program’da daha da etkin bir yapı ve işleyişe kavuşturulması öngörülen ülkenin en köklü müesseselerinden birinin kısa süre sonra lağvedilmesi, kamu yönetimi reformuna ülkede bütüncül ve stratejik bir bakış açısının mevcut bulunmayışının en bariz kanıtlarından biri olarak karşımızda durmaktadır.

Kopenhag siyasi kriterleri kapsamında gerçekleştirilen reformların en üst düzeyde takip edilip uygulanmasının sağlanması için kurulan Grup, Avrupa Birliği Bakanı ile Adalet, İçişleri ve Dışişleri Bakanları'ndan oluşmaktadır.

REG, siyasi kriterlere uyum çalışmaları çerçevesinde, temel hak ve özgürlükler, demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan hakları konularındaki düzenlemeleri güçlendiren ve güvence altına alan kapsamlı mevzuat reformlarının etkin olarak uygulanmasını Bakan düzeyinde takip ve yönlendirmekle görevlidir. Ayrıca, siyasi reform çalışmalarının daha etkin şekilde yürütülmesini teminen REG altında ilgili kamu kurumlarının en üst düzey temsilcilerinden müteşekkil Siyasi İşler Alt Komitesi (SİYAK)¹¹⁹ ve teknik düzey görev güçleri ve çalışma grupları oluşturulmuştur. Tüm bu oluşumlar AB Bakanlığı koordinasyonunda faaliyet göstermektedir.

3.1.6.2.2. Katılım Politikası Başkanlığı

Bakanlığın en temel birimlerinden olan Katılım Politikası Başkanlığı, 634 sayılı KHK'nın 8'inci maddesi uyarınca a) Avrupa Birliğine üyelik müzakere sürecine ilişkin çalışmaları izlemek ve koordine etmek b) Ulusal Programın hazırlanması, uygulanması, izlenmesi ve raporlanması çalışmalarını koordine etmek c) İlerleme Raporunun hazırlanmasıyla ilgili çalışmaları koordine etmek ile yetkili ve görevlidir.

Başta Ulusal Program olmak üzere, mevzuat uyumu ve kurumsal kapasitenin geliştirilmesine yönelik ulusal plan ve programların hazırlanması, uygulanması, izlenmesi ve raporlanması çalışmalarını koordine eden Başkanlık aynı zamanda İç Koordinasyon ve Uyum Komitesinin (İKUK) sekreteryaya hizmetlerini de yürütmektedir. 634 sayılı KHK'nın 30'uncu maddesine göre "Avrupa Birliği müktesebatına uyum çalışmalarının ve tam üyelik müzakerelerinin yürütülmesi ile müzakerelerin ve uygulamanın koordinasyonu"na yönelik oluşturulan Komite;

¹¹⁹ Bakanlık Stratejik Planında (AB Bakanlığı, 2012b), Plan dönemi içerisinde "Politika ve Stratejilerin Geliştirilmesine Yönelik Çalışmalar Yapılacaktır" hedefi doğrultusunda "reform sürecinin yönlendirilmesi amacıyla REG ve SİYAK toplantılarının "düzenli aralıklarla gerçekleştirilmesi" öngörülmektedir. "Siyasi reformlar alanında yeni çalışmalar ve öneriler sunan aktif bir platform olarak çalışan" söz konusu Komite'nin, REG toplantılarının gündeminin hazırlanması ve bu toplantılarda alınan kararların izlenmesi amacıyla, genel olarak bu toplantıların öncesinde toplandığı belirtilmektedir (AB Bakanlığı, 2017a: 25).

Buna karşın kurumsal faaliyet raporları incelendiğinde REG'in toplanma sıklığının azalmasına paralel bir şekilde, yürürlükteki Stratejik Plan'da "aktif bir platform olarak işlev görmesi" öngörülen (AB Bakanlığı, 2012b: 43) Komite'nin ender olarak bir araya geldiği görülmektedir. 2010 yılında eski adıyla RİG toplam beş, SİYAK ise altı kez toplanırken (ABGS, 2011: 25), 2016 yılı içerisinde herhangi bir REG toplantısı düzenlenmemiş, SİYAK ise bir kez toplanabilmiştir (AB Bakanlığı, 2017b: 82)

- a) Kamu kurum ve kuruluşlarının Avrupa Birliği müktesebatına uyum çalışmalarını izlemek, değerlendirmek ve koordinasyonu sağlamak,
- b) Kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve üniversitelerin Avrupa Birliği müktesebatına uyum çalışmaları ve uygulamaları ile ilgili önerilerini incelemek ve değerlendirmek, gerektiğinde ilgili kurul ve komitelere sunmak,
- c) Avrupa Birliği müktesebatına uyum düzenlemelerine ilişkin öncelikli önerileri belirlemek ve çalışmaları yönlendirmek

ile görevlidir.

3.1.6.3. Stratejik Plan’da Kamu Yönetimi Reformu

ABGS döneminde hazırlanan ilk Stratejik Plan (2009-2013) ve müteakip Plan (2013-2017) incelendiğinde, özellikle Bakan ve üst yöneticilerin sunuş yazılarında yüksek reform vurgusu dikkat çekmektedir.¹²⁰ İlk Plan’da söz gelimi, “katılım müzakereleri çerçevesinde gerçekleştirilen reformlar sayesinde” “Türk kamu sistemi”nin daha modern, şeffaf, etkin ve yeterli bir kimliğe sahip olacağı belirtilmektedir. Buna göre söz konusu sistem ülkedeki “ekonomik ve sosyal gelişmenin sürdürülebilir olmasının, çoğulcu demokrasinin ve katılımcı toplum yapısının gücünün ve küreselleşme ile artan karşılıklı bağımlılığa uyumun teminatı” olacak, Genel Sekreterlik de hazırlanan Stratejik Plan çerçevesinde Türkiye’deki reform çalışmalarına destek vermeye devam edecektir (ABGS, 2008: 7).

Müteakip Plan’da da dönemin Avrupa Birliği Bakanı’nın “ara manşet”e çıkartılan ve “Durmak Yok Reforma Devam!” sloganıyla sonlanan sözleri yine reform ve Bakanlığın bu süreç içerisindeki konumuna vurgu yapmaktadır (AB Bakanlığı, 2012b: 6-7):

Türkiye-AB müzakere sürecine yön veren, Türkiye’nin reform sürecinin öncüsü olan Bakanlığımız, genç ve dinamik kadrosuyla Türkiye’nin reform mutfağı olarak çalışmalarına hassasiyetle devam edecektir.

ABGS döneminde hazırlanan ilk Stratejik Plan’da “Türkiye’yi, Avrupa Birliği tam üyeliğine taşımış, katılım sonrası ilişkilerde de eşgüdümü tek elden yürüten temel kurum olmak” (ABGS, 2008: 37) olan kurumsal “vizyon” daha bir reform vurgusuyla sonraki

¹²⁰ Her iki stratejik planda da “reform” vurgusu dikkati çekmektedir. İlkinde bu kelime 25 kez tekrarlanırken, ikinci planda vurgu daha da artmış ve sayı 41’e çıkmıştır.

Plan’da “Türkiye’yi Avrupa Birliği tam üyeliğine taşıyan, katılım sonrasında AB üyeliğinden en üst düzeyde fayda sağlanması için gerekli politikaları geliştiren, reformlara öncülük eden, koordinasyonu sağlayan ve Avrupa Birliği politikalarını şekillendiren temel kurum olmak” (AB Bakanlığı, 2012b: 32) şekline dönüşmüştür.

İkinci Plan’da halkın kendi “yaşam standardını her alanda en üst seviyelere çıkarma” ve devleti “daha iyi işleyen, daha şeffaf bir yapıya kavuşturma”ya yönelik “arzu ve gayreti”nin ülkedeki reform sürecinin “hızlanarak devam etmesi”nin “en önemli nedeni” olduğu tespiti yapılmaktadır (AB Bakanlığı, 2012b: 11). Sosyal hayatın hemen her sahasında kapsamlı siyasi, ekonomik ve sosyal dönüşüm ve reformların gerçekleştirildiği AB’ye katılım sürecinde, AB Bakanlığının da aynı zamanda bir “Reform Bakanlığı” görevi icra ettiği ifade edilmektedir (AB Bakanlığı, 2012b: 42).

Tablo 15: ABGS/AB Bakanlığı Stratejik Planlarında Kamu Yönetimi Reformu

Stratejik Planlar	Amaçlar	Hedefler
2009-2013	AB’ye katılım sürecinin koordinasyonunu daha etkin yürütmek	Plan dönemi boyunca, AB müktesebatına uyum çalışmalarına daha etkin ve hızlı katkıda bulunulacaktır.
		Plan dönemi boyunca, paydaşlarla bilgi paylaşımı artırılacak ve hızlandırılacaktır.
2013-2017	Avrupa Birliği’ne Katılım Sürecinde Gerekli Politika ve Stratejileri Geliştirmek, Reformlara Öncülük Etmek ve Koordinasyonu Güçlendirmek	Politika ve stratejilerin geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapılacaktır.
		Mevzuat uyumunun yönlendirilmesi, izlenmesi ve çalışmaların koordinasyonunda etkinlik artırılacaktır.
	Avrupa Birliği’ne Katılım Sürecinde Kurumsal Kapasiteyi Geliştirmek	Kamu kurum ve kuruluşlarının kurumsal kapasitesinin geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapılacaktır.

Planlarda öngörülen amaç ve hedefler kıyaslandığında kurumun yasal görevlerinin ve temel işlevinin planlara yansıtılmaya çalışıldığı ve temelde her iki plan arasında pek farklılık olmadığı görülmektedir. Kamu yönetimi reformu kapsamında değerlendirilebilecek aşağıdaki iki husus yürürlükteki planda yerini almıştır:

1. *Avrupa Birliği’ne Katılım Sürecinde Gerekli Politika ve Stratejileri Geliştirmek, Reformlara Öncülük Etmek ve Koordinasyonu Güçlendirmek*

Plan’a göre müzakere sürecinin “stratejik ve bütüncül bir yaklaşımla yürütülmesi” ve “ilgili tüm taraflar arasında etkin bir koordinasyon sağlanması” sürecin başarısı için büyük önem taşıyan belirleyici bir unsurdur. Bu doğrultuda, Bakanlığın, oluşturduğu çeşitli mekanizma ve platformlar vasıtasıyla reformların gerçekleştirilmesi, mevzuat uyumu ve idari

kapasitenin güçlendirilmesine yönelik çalışmaları izlemesi, yönlendirmesi ve gerekli koordinasyonu sağlaması, sürecin “doğru istikamette ve belirli bir ivme ile sürdürülmesini temin etmesi” öngörülmektedir (AB Bakanlığı, 2012b: 42).

Hazırlanıp uygulaması Bakanlıkça takip edilen ulusal belgelerde kamu yönetimi ile ilgili hususlara da yer verilmesi kamu yönetimi reformuna bakan yönüyle bu işlevin burada zikredilmesini beraberinde getirmektedir. Ayrıca Bakanlığın koordinasyonunda uygulamada “Kamu Yönetimi Reformu Sektörel İzleme Alt Komitesi” (AB Bakanlığı, 2013: 68) ile “Yargı ve Kamu Yönetimi Reformu Sektörel İzleme Alt Komitesi” (AB Bakanlığı, 2012a: 93) oluşumları altında toplantılar düzenlendiği¹²¹ görülmektedir

2. Avrupa Birliği’ne Katılım Sürecinde Kurumsal Kapasiteyi Geliştirmek

Plan’a göre “Avrupa Birliği’ne katılım sürecinde kamu kurum ve kuruluşlarının AB müktesebatına uyum ve uygulama kapasitelerinin artırılması süreçten azami faydanın sağlanması bakımından önem taşımaktadır.” Bu çerçevede “kurumsal kapasitenin geliştirilmesi amacıyla sürdürülen çalışmalar neticesinde, müktesebatın Türkiye’nin öncelikleri çerçevesinde iç hukuka aktarılması ve ilgili kurum ve kuruluşların bu müktesebatı tam anlamıyla uygulayacak kurumsal kapasiteye sahip olması hedeflenmektedir” (AB Bakanlığı, 2012b: 55).

Kamuda kurumsal kapasitenin geliştirilmesi hususu Bakanlığın yürüttüğü faaliyetler arasında yer alan “Kurumsal Yapılanma Odaklı Teknik Destek Faaliyetlerinin Koordinasyonu” başlığı altında izlenmektedir. Plan’da kurumsal kapasitenin geliştirilmesine yönelik beş adet somut mekanizmadan bahsedilmektedir. Bunlar Avrupa Komisyonu’nca yürütülmekte olan Teknik Yardım ve Bilgi Değişimi (TAIEX), Eşleştirme (Twinning) ile OECD-SIGMA) Programları ile Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) Çok Yararlanıcılı Programı¹²² ve AB Entegrasyon Sürecini Destekleme Faaliyetleri Projesi (SEI)’dir. Bu AB mali kaynaklı Program ve Projelerin “Ulusal İrtibat Noktası” olarak vazife gören Bakanlığın kurumların bilgilendirilmesi, eğitilmesi, sistemin ulusal katılım süreci öncelikleri çerçevesinde yönlendirilmesi, ortaya çıkan aksaklıkların giderilmesi

¹²¹ Söz konusu Alt Komite’den kurumsal faaliyet raporlarından sadece ikisinde bahsedilmesi manidar görünmektedir.

¹²² Söz konusu Program’ın “Kamu Yönetimi Reformu” bileşeni ile ilgili olarak Program kapsamında teşkil edilen “Kamu Yönetimi ve Yönetişim”, “Stratejik Planlama ve Bütçeleme” ve “Kamu Yönetiminin Kalitesi” adlı Çalışma Gruplarının değişik çalıştaylarına 2011 yılında kurum tarafından katılım sağlanmıştır (AB Bakanlığı, 2012a: 131,136,137).

noktasında daha etkin bir fonksiyon ifa etmesi hedeflenmektedir (AB Bakanlığı, 2012b: 55).

Söz konusu Programlar arasında kamu yönetimi reformu ile doğrudan bağlantılı olan ve ülkede yapılan reform programlarının oluşturulup uygulanması ve bunların değerlendirilmesine yönelik çalışmalar yürüten SIGMA Programı ile Bakanlık arasındaki ilişkiye daha yakından göz atmakta fayda bulunmaktadır. Plan ve yıllık faaliyet raporları incelendiğinde Avrupa Birliği ve OECD'nin ortak girişimi olan ve katılım sürecinde genel idari kapasitenin geliştirilmesi amacıyla AB tarafından finanse edilen Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek (SIGMA) Programı'nın Türkiye'deki faaliyetlerinin koordinasyonunun da Avrupa Birliği Bakanlığı tarafından yapıldığı anlaşılmaktadır. Yürürlükteki Plan döneminde kamu kurum ve kuruluşlarının SIGMA'nın sağlamış olduğu imkânlardan daha fazla yararlanmasının temin edileceği belirtilmektedir (AB Bakanlığı, 2012b: 56).

Uygulamada SIGMA Programı uzmanlarınca Avrupa Komisyonunun yıllık raporlarına katkı sağlamak üzere hazırlanan değerlendirme raporları için Türkiye'ye yapılan çalışma ziyaretlerinin organizasyonunun Bakanlık tarafından gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır. Bu kapsamda söz gelimi 2016 yılı içerisinde beş kez ziyaret düzenlenmiş, bu ziyaretler kapsamında 25 kurum ile 68 toplantı gerçekleştirilmiştir (AB Bakanlığı, 2017b: 49).

Bakanlık koordinasyonunda Ankara'da SIGMA Programı ile işbirliği halinde 1 Aralık 2014 tarihinde “Kamu Yönetimi Prensipleri” konulu bir konferans (AB Bakanlığı, 2015:58), 3 Mart 2015 tarihinde “Kamu Hizmeti” ve 4 Mart 2015 tarihinde “İnsan Kaynakları Yönetimi” başlıklı iki adet panel düzenlenmiştir. Ayrıca yine SIGMA Programı kapsamında 12 Kasım 2014 tarihinde Brüksel'de gerçekleştirilen “Genişleme Sürecinde Kamu Yönetimi Reformunun Güçlendirilmesi” konulu konferansa katılım sağlanmıştır (AB Bakanlığı, 2015:104). 3-4 Aralık 2015 tarihlerinde Paris'te düzenlenen “Batı Balkan Ülkelerinde Kamu Yönetimi Reformu” konulu konferansta ise AB Bakanlığı Müsteşarı “Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformu” konulu bir konuşma yapmıştır (AB Bakanlığı, 2016: 55).

3.1.6.4. Genel Değerlendirme

Avrupa Birliğine aday üyelik sürecinde ABGS adıyla kurulan ve 2011 yılında yapılan KHK düzenlemeleri kapsamında bugünkü statüsüne kavuşan Avrupa Birliği Bakanlığı, kamuyu

yatay kesen görev çerçevesi ile kamu yönetimi reformu alanında fonksiyon ifa eden kurumlardan birisi olarak öne çıkmaktadır.

Bakanlığın mevcudiyeti, ülkenin ulus-üstü bir yapıya üyelik doğrultusunda stratejik nitelikteki uluslararası ilişkiler tercihinin dayanmaktadır. Diğer bir deyişle Avrupa Birliği üyelik sürecinin üyelik aşamasına geçilmeden herhangi bir nedenle nihayatlendirilmesi ile Bakanlığın hayatiyetine de son verilmiş olacaktır. Bu bağlamda söz konusu Bakanlığın kamu yönetimi reformu kapsamındaki rolünün geçici bir nitelik arz ettiği söylenebilir. Bununla beraber hazırlanıp yürütülmesini koordine ettiği ulusal politika belgelerinin kamu yönetimi ile ilgili hükümler içermesi, Avrupa Birliği'nin kurumsal kapasitesini geliştirmesi için Türkiye'ye sağladığı teknik ve mali yardım programlarının merkezinde yer alması dolayısıyla Avrupa Birliği Bakanlığının hâlihazırda kamu yönetimi reformunun yapı ve mekanizması içerisinde kendisine yer bulduğu görülmektedir.

3.2. GÖREVLİ DİĞER KURUM VE KURULUŞLAR

3.2.1. Devlet Personel Başkanlığı

18.06.1984 tarihli mükerrer Resmî Gazete'de yayımlanan 217 sayılı KHK ile Devlet Personel Başkanlığına dönüşen “Devlet Personel Dairesi”, DPT ile aynı paket içerisinde, “idari reform”un ağırlık merkezi sayılan personel reformuna dair esasları hazırlayıp uygulamayı gözetmek üzere (Mıhçıoğlu, 2012: 415) 13.12.1960 tarihli ve 160 sayılı Kanunla oluşturulmuştur. Kanun'un ifadesiyle “kurumların personel rejimini memleketin iktisadi, mali ve sosyal şartlarına ve hukuki esaslara uygun bir şekilde düzenlemek ve bu düzeni değişen şartlara göre ayarlamak ve idame ettirmek”, Daire'nin başlıca kuruluş amacını teşkil etmiştir.

3.2.1.1. Kurum Mevzuatında Reforma Dair Görev ve Yetki Durumu

Adından da anlaşılacağı üzere, esas itibarıyla devlet personel rejimi ile ilgili kamu politikasını yürütmekle görevli olması beklenen Başkanlığın kamu yönetimi reformunun diğer alanlarını da içine alan bir yasal görev alanı bulunmaktadır. Nitekim ilk teşkilat kanunu olan 160 sayılı Kanun'un 5'inci maddesiyle Kuruma personel meselelerinin yanı

sıra “çalışma metotlarının rasyonel bir hale getirilmesi için tatbiki gereken usul ve esasları tâyin etmek” görevi de verilmiştir.

Tablo 16: Teşkilat Yasalarında Devlet Personel Başkanlığına Genel Kamu Yönetimi Reformuna Dair Verilen Görevler

160 sayılı Kanun	657 sayılı Kanun	217 sayılı KHK
Madde 5/d- Çalışma metotlarının rasyonel bir hale getirilmesi için tatbiki gereken usul ve esasları tâyin etmek	Ek Madde 12- Bu Kanunun ve diğer personel kanunlarının uygulanması için Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı bu kanunlar kapsamına giren kurumlarla Devlet bütçesinden finanse edilen bütün kurumlarda organizasyon ve metot araştırmaları, kadro analizleri ve diğer gerekli bütün incelemeleri yaparlar.	Madde3/k- Bu Kanun Hükmünde Kararname kapsamına dahil kurumların görevlerinde, görevlerin bölünüşünde, teşkilatında, metotlarında ve mevzuatında ortaya çıkacak aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri giderecek çalışmalar yapmak ve bu amaçla hazırlanacak tasarı ve teklifler ile yeniden kurulacak kurumların teşkilat ve görevleri hakkında görüş vermek

Kaynak: www.resmigazete.gov.tr ve www.mevzuat.gov.tr

Ayrıca 657 sayılı Kanun’da 31.07.1970 tarihli ve 1327 sayılı Kanun ile bir değişiklik yapılmış ve Devlet Personel Başkanlığına Maliye Bakanlığı ile birlikte “Devlet bütçesinden finanse edilen bütün kurumlarda organizasyon ve metot araştırmaları, kadro analizleri ve diğer gerekli bütün incelemeleri” yapma görevi verilmiştir. Söz konusu hüküm halen yürürlüktedir.

1979-1983 dönemini kapsayan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (s.300) “merkezi kamu yönetimini geliştirme birimi niteliğini de kazanacak biçimde yeniden düzenlenmesi” öngörülen Dairenin, 1980 yılı sonrası reform çalışmaları çerçevesinde personel rejiminin ötesinde görevlerle donatılarak yeniden yapılandırıldığı görülmektedir. Bu kapsamda 160 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmış, onun yerine TSK dışında tüm devlet teşkilatını kapsam içerisine almak üzere 217 sayılı Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname yürürlüğe konulmuştur. “Amaç” maddesine göre söz konusu KHK;

“kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, müessir ve ekonomik şekilde yürütülebilmesi için; ... Devletin ve diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarının teşkilat, görev ve yetkilerinin; ... memleketin kültür, sosyal ve ekonomik şartlarına ve hukuki esaslarına uygun olacak şekilde düzenlenmesi, ... kullanılan idari usul ve metodların değerlendirilmesi ve geliştirilmesi için gerekli bütün mevzuat çalışmalarının ilmi ve tarafsızlık esaslarına göre yürütülmesi”

ile görevli ve yetkili olacak bir kurumun teşkilatlanmasına dair esasları düzenlemek amacı ile yayımlanmıştır. Bu amaç doğrultusunda Başkanlığın görevleri arasında;

“k) Bu Kanun Hükmünde Kararname kapsamına dahil kurumların görevlerinde, görevlerin bölünüşünde, teşkilatında, metotlarında ve mevzuatında ortaya çıkacak aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri giderecek çalışmalar yapmak ve bu amaçla hazırlanacak tasarı ve teklifler ile yeniden kurulacak kurumların teşkilat ve görevleri hakkında görüş vermek”

hükmüne de yer verilmiştir.

DPT hikâyesinde olduğu gibi Devlet Personel Başkanlığı da teşkilat kanununda öngörüldüğünün aksine uygulamada “Başbakan”a bağlı bir statüde faaliyet göstermemiştir. KHK’nın 1’inci maddesinin ikinci fıkrasında tanınan istisna kural haline gelmiş, son dönemde bunun da ötesine geçilerek Başkanlık bir Devlet Bakanı/Başbakan Yardımcısı yerine belirli bir hizmet bakanlığıyla (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı) ilişkilendirilir hale gelmiştir.

3.2.1.2. Görevli Kurum İçi Birimler

217 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 3’üncü maddesinin birinci fıkrasının (k) bendi uyarınca personel rejimi harici, genel nitelikli kamu yönetimi reformu kapsamında Başkanlığın üstlendiği görevlerin KHK’nın 11’inci maddesinde Teşkilat ve Yönetimi Geliştirme Dairesi Başkanlığınca yerine getirilmesi öngörülmektedir. Söz konusu Daire Başkanlığının KHK’da sıralanan çok önemli yetki ve görevleri mevcuttur:

- Kalkınma planlarının süresi ve sosyal ve ekonomik hedefleriyle uyumlu olmak üzere, kamu kurum ve kuruluşlarında görev, kuruluş ve yetkiler bakımından yapılması gereken kanuni düzenlemeler ile alınması gereken idari tedbir ve kararların tesbiti, planlanması ve yerine getirilmesiyle ilgili çalışmaları yürütmek,
- Kamu yönetiminin ve teşkilatının geliştirilmesi ve gerektiğinde yeniden düzenlenmesi ile ilgili hedefleri, politikaları ve tedbirleri belirlemek ve bu konuda bakanlıklar ve diğer kurum ve kuruluşları arasındaki koordinasyonun sağlanması amacıyla çalışmalar yapmak,
- Kamu yönetiminde rasyonel bir yönetimin gerçekleştirilmesi için görevlerde ve bunların dağılımında, kaynakların kullanılış şekil ve metodlarında ve yönetim ve teşkilatlanma ile ilgili bütün konularda araştırma ve inceleme yapmak,
- Teşkilat düzenlemeleri ve kamu idaresinin islahı ile ilgili olarak kuruluşlardan gelecek teklifleri incelemek ve görüş bildirmek, Kurumlararası seviyede teşkilatlanma, planlama, denetim sistemleri alanlarında araştırmalar yapmak ve tekliflerde bulunmak,
- Kuruluşların çalışma usullerini ve iş aksamalarını geliştirme amacı ile organizasyon ve metot araştırmaları yapmak ve bunların uygulanmasında kuruluşlara yardımcı olmak; kamu yönetiminde geçerli bütün idari usul ve metodların iyileştirilmesiyle ilgili çalışmaları yürütmek.

Söz konusu Daire Başkanlığının yasadan kaynaklı yetki ve görev çerçevesinin kurumun stratejik planlarıyla ve yıllık performans programlarıyla detaylandırıldığı görülmektedir. Söz gelimi 2017 Yılı Performans Programında (Devlet Personel Başkanlığı, 2017a), Teşkilat ve Yönetimi Geliştirme Dairesi Başkanlığının aşağıdaki faaliyetlerde bulunması planlanmaktadır:

- Kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmasına ilişkin modellerin, uygulamaların hizmeti karşılama durumları incelenerek geliştirilmesi ve buna göre uygulamaların yönlendirilmesine ilişkin çalışmalar,
- Kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmasının ilgili yasal düzenlemelere paralel olarak gerçekleşip gerçekleşmediğine, söz konusu teşkilatlanmanın ilgili hizmetin yürütümü için etkili olup olmadığına ilişkin iş ve işlemler,
- Kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmasına ilişkin mevzuat çalışmaları
- Kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmasına ilişkin modellerin ve diğer kurum uygulamalarının hizmeti karşılama durumlarının geliştirilmesi ve buna dair yol gösterme ve destek faaliyeti çalışmaları,
- Kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat yapılarına ilişkin veri ortamının oluşturulması ve söz konusu ortamın güncellenmesi çalışmaları,
- Kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat, görev ve yetkilerinin düzenlenmesine yönelik olarak kurumlar arasında gerekli koordinasyonun sağlanması, yeni hizmet gereksinimlerinin tespit edilmesi ve buna en uygun teşkilat yapısının oluşturulmasına ilişkin alt yapı çalışmaları.

Başkanlığın Yıllık Faaliyet Raporları incelendiğinde söz konusu görevleri yerine getirmek üzere gerekli mekanizmaların kurulup işletilmediği, gerçekleştirilen somut faaliyetler değerlendirildiğinde Teşkilat ve Yönetimi Geliştirme Dairesi Başkanlığının mevzuatında öngörülen iddialı görevleri yerine getirmekten uzak olduğu görülmektedir.

Halen kamuoyuna açık tutulan Faaliyet Raporları (Devlet Personel Başkanlığı 2016; 2017b) incelendiğinde Daire Başkanlığının yukarıda belirtilen yasa ve performans programında sıralı görevler kapsamında aşağıdaki faaliyetlerde bulunduğu anlaşılmaktadır:

- İhtiva ettiği bilgilerin güncelliği de sağlanmak suretiyle Devlet Teşkilatı Bilgi Bankası'nın internet ortamında kullanıcıların istifadesine sunulması

- Teşkilatlanmaya ilişkin olarak Kanun Tasarı ve Teklifleri ile Yönetmelik Taslaklarının incelenmesi; bu hususlara dair bazı kamu kurum ve kuruluşlarında yerinde incelemeler yapılması; TBMM, Başbakanlık, Başkanlık ve diğer kurumlarda gerçekleştirilen toplantılara katılım sağlanması
- Teşkilatlanma konusunda kamu kurum ve kuruluşlarından intikal eden taleplerle ilgili olarak görüş tesis edilmesi
- Kamu kurum ve kuruluşlarının yeniden yapılandırılması bağlamında Başbakanlıkta yapılan toplantılara iştirak edilmesi
- Başkanlığımız ve diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından düzenlenen eğitim programlarına Daire Başkanlığı uzmanlarının eğitici olarak iştirak etmesi

Ayrıca söz konusu Faaliyet Raporlarından (Devlet Personel Başkanlığı 2016: 34; 2017b: 32), “Kamu Yönetiminde Teşkilat Yapılarının ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Projesi”¹²³ adında bir çalışmanın 2014 yılından itibaren hazırlanıp uygulamaya konulduğu öğrenilmektedir. Faaliyet Raporlarında söz konusu Proje kapsamında;

- Ankara’da üniversitelerin katılımıyla 2015 yılı içerisinde üç gün süren, “Yükseköğretim Kurumlarının ve İnsan Kaynaklarının Değerlendirilmesi Çalıştayı” ile
- İstanbul’da kamu kurumlarının temsilcileri ile üniversite öğretim üyelerinin katılımıyla 2016 yılı içerisinde üç gün süren “Türk Kamu Yönetiminin Teşkilat ve Denetim Sistemlerinin Değerlendirilmesi Çalıştayı” gerçekleştirildiği,
- Bakanlıkların merkez teşkilatı ile bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluş temsilcileriyle teşkilatlanmada aksayan yönlerle ilgili toplantılar yapıldığı ve bunlarla ilgili bilgilerin “amirlere sunulduğu”

ifade edilmektedir.

¹²³ Kurumun internet sitesi incelendiğinde, söz konusu Proje ile ilgili olarak, Proje kapsamında gerçekleştirilen iki yurtdışı seyahat dışında herhangi bir paylaşımda bulunulmadığı dikkat çekmektedir. İlgili uzantı için bakınız: <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/haber/kamu-yonetiminde-teskilat-yapilari-ve-insan-kaynaklarinin-gelistirilmesi-projesi> (Erişim: 05.05.2018)

3.2.1.3. Stratejik Plan’da Kamu Yönetimi Reformu

Kamuda hazırlanan politika belgeleri incelendiğinde genelde çok da iddialı olmayan bir yazım tekniğinin benimsenip ihtiyatlı bir dil kullanılmaya gayret gösterildiği, böylelikle olası bir başarısızlığa karşın kendini baştan korumaya alan bürokratik bir reflekste bulunduğu söylenebilir. Buna karşın Devlet Personel Başkanlığı örneğinde hazırlanan stratejik planların hayli iddialı bir dil tercihi ile kaleme alındığı görülmektedir.¹²⁴

Başkanlık, ilk Stratejik Planını 2009-2013, ikinci Planı ise 2013-2017 dönemi için hazırlamıştır. Planlar arasında amaç ve hedefler bakımından farklılık bulunmaması, hatta tek bir sözcüğün dahi değiştirilmemiş olması göze çarpmaktadır. Herhangi bir değişikliğe gidilmeyerek bir yerde belirli bir yönetsel istikrarın gözetildiği söylenebilse de kurumun hazırladığı ve uyguladığı ilk Plan olması hasebiyle yaşanan tecrübenin müteakip plana yansıtılması ve gereken uyarlamaların yapılmış olması beklenirdi. Kurumun stratejik yönetim hadisesine bakışının niteliğini gösterir başka bir örnek olan bu durum bize Planlarda ve Faaliyet Raporlarında yazılı hususlara ihtiyatlı yaklaşılması gerektiğini bir kez daha hatırlatmaktadır.¹²⁵

Devlet Personel Başkanlığının Stratejik Planında yer alan 15 amaç içerisinde, kamu personel rejimi ve kurum içi hedefler harici kamu yönetimi reformu alanında üç amaca ve bu amaçlar kapsamında altı hedefe yer verilmiştir:

¹²⁴ Stratejik Planlarda adlarına yazılı takdim yazıları ve imzaları olduğu halde kurum üst yönetimlerinin bu politika belgelerinde yazılı hususlardan ne kadar haberdar oldukları, konuyu bütüncül perspektifle ne denli uygulamaya koyup takipçisi oldukları tartışmaya açık bir husustur.

Ülkedeki stratejik plan uygulamasının en temel sorunsalını teşkil eden bu hususun Devlet Personel Başkanlığı örneğinde daha dramatik bir hal aldığı görülmektedir. Öncelikle her iki Plan’da da kurum üst yöneticisinin ve bağlı olunan siyasi makamın herhangi bir takdim yazısına yer verilmemiş olması dikkate şayan bir gerçeklik olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ayrıca planlarında iddialı bir dil kullanılan ve “vizyon” olarak “stratejik yönetim anlayışını benimseyen, uygulayan, değişimi yakalayan ve gerçekleştiren” bir kurum olma hedefi koyan Başkanlığın internet sitesinde kurumsal stratejik planlara ve 2015 yılı öncesi Faaliyet Raporlarına bile yer verilmemesi kamuda yaygın olan retorik ve uygulama uyumsuzluğunu bir kez daha göstermesi bakımından önemli bir tespit olarak karşımızda durmaktadır.

Dolayısıyla bu bölümde incelenecek stratejik planların içine konulan hedef ve stratejilerin kurum yönetimince içselleştirilme dereceleri bu perspektiften değerlendirilmelidir.

¹²⁵ 2015 ve 2016 Faaliyet Raporlarının başlangıcında ilişkili olunan iki ayrı Bakan adına kaleme alınan Önsöz’ler için aynı metnin kullanılması da ilginç bir detay olarak karşımızda durmaktadır.

Bu basit ihmal, dikkatli gözler için faaliyet raporlarına bürokratik üst yönetim ve siyasi otorite tarafından ne denli anlam ve önem atfedildiğini göstermesi bakımından ilgi çekicidir. Özünde çok önemli yapısal araçlardan olan faaliyet raporu vb stratejik yönetim uygulamalarının gerçek hayatta belirli bir gözetimde bulunulmadığı ve tamamen kurumların inisiyatifine bırakıldığı takdirde kurum içi rutin egzersiz konumuna dönüşebildiğini göstermesi bakımından da bu olayın üzerinde ayrıca durmakta fayda bulunmaktadır.

- Kamu yönetiminde rasyonel bir yönetimi gerçekleştirmek
 - Kamu kurum ve kuruluşları arasında mevcut görev ve yetki karmaşasını gidermek
 - Kamu yönetim sistemi ve kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmasının iyi yönetim çerçevesinde yeniden yapılandırılarak, görev ve yetkilerini kurumsal yapıları ile uyumlu hale getirmek
 - Teşkilatlanma ile ilgili konularda; kamu kurum ve kuruluşları arasında ortaya çıkabilecek farklı uygulamaları tespit etmek, uygulama birliğini sağlayacak yönde tedbirler almak ve uygulamaları izlemek
- Kamu kurum ve kuruluşlarınca kullanılan idari usul ve metotları değerlendirmek, çalışma usullerini ve iş aksamalarını geliştirmek
 - Organizasyon ve metot araştırmaları yapılarak bu konuda kamu kurum ve kuruluşlarına danışma hizmeti sunmak
- Kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat, görev ve yetkilerini; ülkemizin gelişen ve değişen kültürel, sosyal ve ekonomik şartlarına göre yeniden düzenlemek
 - Kamu kurum ve kuruluşlarının mevcut teşkilat yapılarını ve değişiklikleri bilgisayar ortamında takip etmek ve güncellemek
 - Kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat, görev ve yetkilerinin, düzenlenmesine yönelik olarak kurumlar arasında gerekli koordinasyonu sağlamak, yeni hizmet gereksinimlerini tespit etmek ve buna en uygun teşkilat yapısını oluşturmak

3.2.1.4. Genel Değerlendirme

1960 yılında kurulup faaliyete geçirilen Devlet Personel Dairesinin personel reformunu gerçekleştirmek üzere uzun süre gereken şekilde teşkilatlandırılıp güçlendirilmemesinin genel olarak “idarî reform” çalışmalarının başarısına olumsuz etki yaptığı değerlendirilmektedir (Sürgit, 1972: 171; 1980: 49). 1984 yılında yeniden yapılandırılan kurumun o yıllardaki öngörünün aksine merkezî nitelikte idareyi geliştirme birimi haline gelip reform sürecinin liderliğini üstlenemediği de açıkça görülmektedir. Ayrıca

Başkanlığın bütüncül bir kamu yönetimi reformu politikasında önemli bir yer teşkil eden personel politikasına yönelik stratejik nitelikte herhangi bir politika belgesi üretimi yoluna da gitmediği, teşkilat kanununda geçen iddialı görevlerin yalnızca kurumsal stratejik planlarında detaylandırılmasıyla yetinildiği görülmektedir.

Kurumun stratejik yönetim olgusuna yönelik uygulamadaki özensiz yaklaşımı göz önüne alındığında ve yıllık kurumsal faaliyet raporları incelendiğinde Devlet Personel Başkanlığının kamu yönetimi reformuna dair söz konusu kapsamlı görevleri yerine getirmekten hayli uzak olduğu, faaliyetlerinin belirli yazı ve taleplere görüş yazılmasından ve Devlet Teşkilatı Bilgi Bankasının güncellenmesinden ibaret kaldığı değerlendirilmektedir.

3.2.2. TODAİE

1952 yılında Türk Devlet Teşkilatına katılan TODAİE, MEHTAP, İdari Reform Danışma Kurulu ve KAYA Projesi Raporları gibi “kamu yönetiminin düzenlenmesinde rehber metinler” olarak nitelendirilen kapsamlı araştırma etkinliklerinde bulunarak kamu yönetimi reformuna tarihsel perspektif içerisinde aktif destek vermiş bir kurumdur. Süreç içerisinde ülkenin “tek kamu yönetimi enstitüsü” olarak mikro planda personel kalitesinin artırılmasına yönelik sürekli eğitim programlarının da adresi haline gelen TODAİE, “kamuda üst düzey yönetici yetiştirmek amacıyla kurulmuş, kendine özgü bir akademik kurum” olarak tanımlanmaktadır (TODAİE, 2013a: 5,27).

3.2.2.1. Kurum Mevzuatında Reforma Dair Görev ve Yetki Durumu

25.06.1958 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan 7163 sayılı “Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Teşkilat Kanunu”nda kuruluş amacı,

“Türkiye ve yakın coğrafyasına, kamu yönetiminin çağdaş gelişimine yönelik bilimsel çalışmalar yaparak, idare sanatına eleman yetiştirmek ve memurların yönetici olarak yetişmesini hedeflemek ve kamu yönetimi alanı için öğretim elemanı yetiştirmek”

olarak geçen Enstitü kamu yönetimi reformu ile vazifeli yarı-akademik bir kurumdur. Enstitünün kuruluş amacını hayata geçirmek üzere Kanun’dan kaynaklı altı temel işlevi bulunmaktadır (TODAİE, 2017b: 10):

- Eğitim ve öğretim faaliyetleri¹²⁶
- Araştırma ve yardım etkinlikleri
- Kamu yönetimi alanında derleme ve yayın hizmeti vermek
- Türkiye ve Orta Doğu ülkelerinde kamu yönetimi alanında yapılan araştırma ve öğretim faaliyetlerinin koordinasyon merkezi olmak
- Kamu yönetimi alanına her türlü araştırma ve burslarla destek vermek ve bu alanda Enstitü içi ve dışına yurt içi yahut yurt dışı araştırma bursları sağlamak
- Yurt içi ve yurt dışı bilimsel kuruluşlarla işbirliğine gitmek

3.2.2.2. Görevli Kurum İçi Birimler ve Faaliyetler

TODAİE (2017b: 11) bünyesinde beş merkez faaliyet göstermektedir:

- İnsan Hakları, Vatandaşlık ve Göç Çalışmaları Merkezi
- Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi;
- Sürekli Eğitim Merkezi,
- Dış İlişkiler Merkezi
- Uzaktan Eğitim Merkezi¹²⁷

TODAİE'nin işlevlerinden olan “araştırma ve yardım” çalışmaları Araştırma Yardım Şube Müdürlüğü üzerinden yürütülmektedir. Söz konusu Şube Müdürlüğü,

- Kamu yönetimi ile ilgili genel akademik ve uygulamaya yönelik araştırmalar yapmak¹²⁸,
- Kamu yönetimi ile ilgili konularda gerektiğinde görüş bildirmek,
- Kamu yönetimi reformuyla ilgili araştırmalar yapmak ve öneriler geliştirmek ve

¹²⁶ Söz konusu eğitim ve öğretim işlevinin;

- Kamu yönetimi alanında eğitim vererek,
- Kamu görevlilerinin çağdaş kamu yönetimi ilkeleri çerçevesinde yetiştirmelerini sağlayıp bu konuda tedbirler alarak ve destekleyerek ve
- Kamu yönetimi alanı için öğretim elemanı yetiştirerek

yerine getirildiği ifade edilmektedir (TODAİE, 2017b: 10). 2011 yılına kadar TODAİE'nin (2013a: 5,11) kısa süreli eğitim programlarından 50.000'i aşkın kamu görevlisinin faydalandığı Kamu Yönetimi Yüksek Lisans Programı'ndan ise 4.125 kamu görevlisinin mezun olduğu belirtilmektedir.

¹²⁷ 2017 Performans Programında “uzaktan eğitim”in alt yapı çalışmalarının tamamlanması ile birlikte yıl sonuna kadar hayata geçirilmesi öngörülmüştür (TODAİE, 2017a: 16).

¹²⁸ 2009 tarihinden itibaren Enstitüde araştırma projeleri ile ilgili önemli bir adım atıldığı ve araştırmaların, ilgili herhangi bir merciden bir talep olmadan da bağımsız olarak yürütülmeye başlandığı ifade edilmektedir (TODAİE, 2017b: 31).

- Kamu yönetimi ile ilgili öğretim malzemeleri geliştirmek ve hazırlamak

görevlerini yerine getirmektedir. Bu bağlamda DPT/Kalkınma Bakanlığının desteği ile gerçekleştirilen bazı projeler şunlardır¹²⁹:

- Yerel Yönetimler İçin Eğitim Malzemesi Geliştirme Araştırma (YEREP-Yerel NET) Projesi (2008-2016) (TODAİE, 2009:41; TODAİE, 2010:38-39; 2011:44-45; 2012:37-39; 2013b:48-49; 2014:51; 2015:35-36; 2016:31-33; 2017b:33-34)
- Türk Kamu Yönetiminde Teftiş Hizmeti ve İç Denetim Araştırma Projesi (2009-2011) (TODAİE, 2010:31; 2011:33-38; 2012:33)
- Kamuda Bilgi Yönetimi (BİLGİYÖNET) Projesi¹³⁰ (2010-2012) (TODAİE, 2011:48-49; 2012:51-52; 2013b:65)
- Yerel Yönetimlerde Hizmet Standartları Araştırma Projesi (2011-2016) (TODAİE, 2012:39; 2013b:49-50; 2015:37; 2016:33-36; 2017:34)
- Kamu Politikası Oluşturulması Süreci Araştırma Projesi (2012) (TODAİE, 2013b:45-46)
- Hükümet Yapıları ve Üst Düzey Yönetici Atamaları Araştırma Projesi (2012-2013) (TODAİE, 2013b:47-48; 2014:35)
- Türkiye'de Parlamenter Sistem Araştırma Projesi (2012-2014) (TODAİE, 2013b:49-50; 2014:31-32; 2015:31-32)
- Türkiye'de Bakanlık Örgütlenmesi Araştırma Projesi (2012-2013) (TODAİE, 2013b:46-47; 2014:45-46)
- Merkezi Personel Hizmetleri Örgütlenmesi Araştırma (MEP) Projesi (2014) (TODAİE, 2015:33)
- Yerel Yönetimler Personelinin Hizmet Kapasitesinin Artırılması Eğitim Projesi (2014-2016) (TODAİE, 2015:37; 2016:36; 2017b:35-36)
- Kamu Hizmetlerinden Memnuniyet Analizi: Tespitler, İhtiyaçlar ve Sorunlar (2016) (TODAİE, 2017b:32-33)

¹²⁹ Enstitüye ait Faaliyet Raporları incelendiğinde 2014 yılından itibaren söz konusu çalışmaların Araştırma ve Yardım Şube Müdürlüğü'nün ismi verilmeksizin "Sosyal Araştırma Projeleri" ve "Kurumlara Özel Araştırma Projeleri" başlıkları altında duyurulduğu görülmektedir.

¹³⁰ Bu Proje, 2009 yılında kurulan TODAİE e-Devlet Merkezi'nin ilk araştırma projesidir. Merkeze 2016 Yılı Faaliyet Raporundan itibaren kurumsal teşkilat şemasında yer verilmediği görülmektedir. Merkezin ismine TODAİE internet sitesinde yayımlanan hâlihazırdaki teşkilat şemasında (http://www.todaie.edu.tr/genel/orgut_semasi.php) da rastlanmamaktadır. (Erişim tarihi: 05.05.2018)

3.2.2.3. Stratejik Plan’da Kamu Yönetimi Reformu

“Türkiye’deki tek kamu yönetimi enstitüsü olarak, 1952 yılından bu yana kamu yönetimi ve ilgili alanlarda eğitim, araştırma ve danışmanlık hizmeti vermesi” kurumsal stratejik plana (TODAİE, 2013a: 28) göre Enstitünün en güçlü yönü olarak kabul edilmektedir. Ayrıca evrensel ölçekte “kamu yönetimi paradigmasının hızla değiştiği ve uygulamaları dönüştürdüğü bir dönemde, Türkiye’de bu konuda önderlik yapacak kurumun TODAİE olduğu görülmekte”, Enstitü, bu süreçte, kamu yönetimi sahasında yürütmekte olduğu yüksek lisans ve doktora programları, kurum ve kuruluşların ihtiyaçlarına yönelik düzenlediği kısa süreli kurs, seminer ve benzeri eğitim programlarıyla “yönetimde verimliliği ve hizmetin niteliğini arttırmaya” katkı sağlamaktadır.

Enstitü 5018 sayılı Kanun uyarınca bugüne dek üç ayrı stratejik plan hazırlamıştır. Kanun’dan kaynaklı görevlerinin, özü ve ana başlıkları aynı kalmak üzere, değişik formülasyonlar altında söz konusu stratejik planlara da yansıtıldığı görülmektedir.

2013-2017 arası dönemi kapsayan son Plan’da aşağıdaki amaçlara yönelik hedef ve stratejilerin gerçekleştirilmesi öngörülmektedir:

- Kamu yönetimi alanında uluslararası düzeyde koordinasyon merkezi olmak
- Yüksek lisans ve doktora programlarını geliştirmek¹³¹
- Kısa süreli eğitim programlarını geliştirmek
- Kamu yönetiminin farklı alanlarında uygulamaya katkı sağlayacak araştırmalar yapmak
- Kamu yönetimi alanında Türkiye ve yakın coğrafyasının en önde gelen süreli yayın ve kitap yayıncısı olmak
- TODAİE kütüphanesinin Türkiye ve yakın coğrafyasındaki en zengin kamu yönetimi kütüphanesi olması durumunu devam ettirmek

¹³¹“Eğitim süresi boyunca öğrencilerin kurumlarından ücretli izinli sayılması” ve “başarılı olan yüksek lisans öğrencilerine iki kademe ilerlemesi verilmesi” şimdye kadar TODAİE’nin lisansüstü programlarına ilgiyi üst düzeyde tutmuştur.

Nitekim Enstitünün düzenleyeceğini duyurduğu yüksek lisans programlarına 2007-2008 akademik yılında 1014 kamu görevlisi başvurmuş ve bunların 134 adedi eğitim almaya hak kazanmış (TODAİE, 2008a: 12), 2011-2012 döneminde ise 678 başvurunun 158’i kabul ile sonuçlanmıştır (TODAİE, 2013a: 11).

Buna karşın yasal zorunluluk ve ayrıcalıkların ortadan kaldırılması halinde Enstitünün eğitim programlarına olan talebin dramatik bir şekilde azalacağını öngörmek zor olmasa gerektir.

- Kamu yönetimi alanında düzenli olarak ulusal ve uluslararası bilimsel etkinlikler gerçekleştirmek¹³²

Tablo 17: TODAİE Stratejik Planlarında Kamu Yönetimi Reformu

Stratejik Plan	Amaç
2007-2011	Kamu yönetimine çağdaş ve nitelikli yöneticiler yetiştirmek Kamu yönetimi disiplinine yetkin öğretim elemanı yetiştirmek Kamu yönetimi alanında araştırma yaparak evrensel bilime katkıda bulunmak Kamu yönetimi disiplini ve uygulamasında önder yayıncı olmak TODAİE kütüphanesinin kamu yönetimi ve ilgili alanlarda eğitim ve araştırma faaliyetlerini karşılayacak biçimde öncü rolünün sürdürülmesi ve iyileştirilmesi TODAİE'nin imajının güçlendirilmesi Enstitünün kamu yönetimi alanında söz sahibi olması
2008-2012 (Revize)	Orta Doğu ve Asya bölgesinde kamu yönetimi alanında araştırma ve eğitim faaliyetlerinin koordinasyon merkezi olmak ve Avrupa ülkeleri ile bu bölgedeki ülkeler arasında köprü enstitü olma işlevini yerine getirmek Kamu yönetimi alanında akademik ve uygulamalı eğitimin geliştirilmesine katkı sağlamak ve bu yönde gerekli üniversitelerarası işbirliğini gerçekleştirmeye yönelik ulusal ve uluslararası faaliyetleri yönlendirmek. Kamu yönetimine yönetici yetiştirme konusunda program geliştirmek ve eğitim etkinliklerini çeşitlendirmeye yönelik çalışmaların sayısını artırmak ve bu yönde ulusal düzeyde yönlendirici etkinliklerde bulunmak Kamu yönetimi alanında hem uygulamaya yönelik araştırmalar yapmak hem de üniversitelerde yapılan araştırmaları destekleyerek, Türkiye'de kamu yönetimi alanında araştırmacı kurum olma tekelini güçlendirmek Kamu yönetimi ve yönetim alanında kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum örgütlerine danışman kuruluş olarak hizmet vermek Kamu yönetimi alanında yayıncılığın geliştirilmesi ve kitap koleksiyonunun zenginleştirilmesini sağlamak ve bu yönde kaynak yaratmak
2013-2017	Kamu yönetimi alanında uluslararası düzeyde koordinasyon merkezi olmak Yüksek lisans ve doktora programlarını geliştirmek Kısa süreli eğitim programlarını geliştirmek Kamu yönetiminin farklı alanlarında uygulamaya katkı sağlayacak araştırmalar yapmak Kamu yönetimi alanında Türkiye ve yakın coğrafyasının en önde gelen süreli yayın ve kitap yayıncısı olmak TODAİE kütüphanesinin Türkiye ve yakın coğrafyasındaki en zengin kamu yönetimi kütüphanesi olması durumunu devam ettirmek Kamu yönetimi alanında düzenli olarak ulusal ve uluslararası bilimsel etkinlikler gerçekleştirmek

Kurumsal Faaliyet Raporları ve Enstitü internet sitesi incelendiğinde TODAİE'nin yabancı ülkelerin muadil Kamu Yönetimi Okulları ve ulusal kamu kurumları ile işbirliği faaliyetlerine fevkalade ağırlık verdiği görülmektedir. Bunun yanı sıra Stratejik Plan'da,

- Uluslararası Yönetim Okulları ve Enstitüleri Birliği (International Association of Schools and Institutes of Administration-IASIA)

¹³²Bu amaç kategorisi altında kamu yönetimi sorunlarının tartışıldığı ve her yıl değişik bir üniversitenin ev sahipliğinde toplanan "KAYFOR" adında bir akademik foruma verilen sekreteryaya vazifesinden ve bu forumun "KAYSEM" adlı bir başka muadil oluşumla tandem işlev görmesinden bahsedilmektedir (TODAİE, 2013a: 56).

Artık geleneksel hale gelen söz konusu forum etkinliklerinin bir reform stratejisinin ve kurumsal sahipliğin mevcudiyeti halinde önemli bir katkı potansiyeli taşıdığını belirtmek gerekir.

- Uluslararası Yönetim Bilimleri Enstitüsü (International Institute of Administrative Sciences-IIAS) Avrupa Kamu Yönetimi Enstitüsü'nde (The European Institute of Public Administration-EIPA)
- Avrupa Kamu Yönetimi Grubu (The European Group of Public Administration-EGPA)
- Birleşmiş Milletler Kamu Yönetimi Programı¹³³ (The United Nations Public Administration Network-UNPAN)
- Birleşmiş Milletler Kamu Yönetimi Uzmanlar Komitesi (The *United Nations* Committee of Experts on Public Administration-CEPA)

gibi uluslararası ağlara yönelik geç ve zayıf da olsa bir ilginin varlığı gözlenmekte, fakat uygulama izlendiğinde 2016 yılında katılım sağlanan EGPA toplantısı (TODAİE, 2017b: 47) harici söz konusu ağlarla somut ilişkinin varlığına rastlanmamaktadır.

Özellikle kamu yönetimi alanında önemli rapor çalışmalarına imza atan ve uygulayıcılardan oluşan çok sayıda politika ağını belirli aralıklarla bir araya getiren OECD'ye tüm bu uluslararası bağlantılar arasında yer verilmemiş olması ilginç görünmektedir. Bu durum son yıllarda yoğunlaşan ilişkilerin belirli bir stratejiden kaynaklanmadığını düşündürmektedir.¹³⁴ Belirli bir reform stratejisi altında önemli bir katkı potansiyeli taşıyan söz konusu etkileşim ve işbirliklerinin şu an itibarıyla ülkenin diplomasisine sağladığı katma değer yanında ulusal kamu yönetimi kalitesine sağladığı katkının derecesi de tartışmaya açık bir sorunsal olarak karşımızda durmaktadır.

3.2.2.4. Genel Değerlendirme

Kurumsal stratejik planlarıyla kamu yönetimi alanında sahip olduğu teorik ve pratik tecrübenin kamu kuruluşlarının yeniden yapılanma ve sürekli gelişme ihtiyaçlarını karşılama doğrultusunda kullanılmasını hedefleyen TODAİE, belli dönemlerde kapsamlı araştırmalar ortaya koymuş olmasına karşın reform alanında etkin bir kurum olarak ön plana çıkamamıştır. Bunda örgütsel olarak yürütmenin içinde mi yoksa dışında mı olduğu belli olmayan, yarı özerk ve akademik bir kurum olarak konumlanmış olmasının etkisi

¹³³ Stratejik Plan'da "Network" kavramı "Program" şeklinde tercüme edilmiştir.

¹³⁴ OECD içerisinde AB tarafından finanse edilen bir kamu yönetimi programı olarak yer alan ve Türk kamu yönetimine dair uzunca süredir raporlama ve proje destek faaliyetleri yürüten SIGMA ile ilişki kurulması Stratejik Plan'da bir strateji olarak belirlenmiştir (TODAİE, 2013a: 89). Fakat uygulamada konu ile ilgili Faaliyet Raporlarına yansıyan pek bir gelişme yaşanmadığı anlaşılmaktadır.

büyükür. Rekabete açık olmayan ve çevrenin değışen şartları ve taleplerinin şekillendirip yönlendirmediğı yapıların kendilerini yenilemeleri ve geliştirmeleri tesadüflere kalmıştır. Profesyonellik anlayışı üst düzeyde olan ve çağdaş yönelimleri iyi okuyabilen kadroları zaman zaman bir araya getirmiş olsa da TODAİE'nin mevcut yasal statüsünün ve yapılanmasının Türk kamu yönetiminin ihtiyacı olan sürdürülebilir ve kaliteli bir hizmet sunumunu engelleyici olduğı düşünölmektedir.

Enstitünün Devlet Personel Başkanlığı ile uzunca bir süredir aynı kaderi paylaştığı ve kamu yönetimi ile pek bir alakası bulunmayan icracı bir bakanlık olan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile ilişkilendirildiğı görölmektedir.¹³⁵ Bu gerçeklik, ölkede kamu yönetimi hadisesine bütöncöl bir bakış açısının olmadığının en önemli göstergelerinden birisi olarak karşımızda durmaktadır.

Düzenlediğı eğitimler dolayısıyla her ne kadar özel sektör kuruluşları ile arasında belirli düzeyde bir rekabet söz konusu olsa da, TODAİE, aksak rekabet ortamında faaliyet göstermektedir. Bir başka deyişle Enstitünün müşterilerinin ekseriyetle kamu kurumlarından yahut masrafları kurumlarınca karşılanan memurlardan oluşması ve kamu kurumlarının sunulan hizmetin kalitesini değerlendiren geri bildirimde bulunmadaki isteksizliğı, geri bildirimlerin Enstitünün sonraki hizmetlerine olan talebi belirleme üzerindeki sınırlı etkisi, rekabetin olumlu sonuçlarını sınırlandırmaktadır. Kurulduğı günden bu tarafa “Türk kamu yönetimine damgasını vurmuş” bir kurum olarak nitelenen (TODAİE, 2013: 5) Enstitünün uyguladığı eğitim programlarının bürokrasinin ihtiyaç duyduğı artı değeri üretme derecesi ile mezuniyet sonrası bireysel ve kurumsal performansa etkisi önemli bir araştırma konusudur.

Bunun yanı sıra uygulamadan kopuk işleyen akademik yapının reformla ilgili kurumlar bir yana genel olarak kamu kurumlarıyla ve ilgili paydaşlarla dahi kalıcı ağılar kurup düzenli bir etkileşim gerçekleştiremediğı, bu meyanda düzenlenen etkinliklere kamudan yaygın bir katılımın sağlanamadığı, üretilen kuramsal bilgi ve düşöncenin uygulamada karşılığını bulamadığı gözlenmektedir. Hâlbuki sürekliliğı olan bir reform politikasının en çok gereksindiğı unsurlardan birisi uygulama ve akademik dünya ile kurulan yakın işbirliğı hususudur. Bu kapsamda tek tek akademisyenlerle kurulacak bireysel ağların yanı sıra kurumsal yapılarla girişilecek dayanışmanın inşa edilecek bir reform ekosisteminin önemli

¹³⁵2011 Faaliyet Raporundan itibaren Enstitünün Faaliyet Raporlarının, 2013 yılından itibaren ise Stratejik Plan ve Yıllık Performans Programlarının ilişkili bulunan Bakan'ın takdim yazısıyla yayımı dikkat çekmektedir.

bir yapıtaşı olacağı açıktır. Bu noktada yarım asrı aşan kurumsal tecrübesiyle TODAİE'nin önemli bir boşluğu dolduracağı düşünülmektedir.

3.2.3. Kamu Denetçiliği Kurumu

Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) “idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri incelemek” üzere, TBMM Başkanlığına bağlı anayasal bir kurum olarak 2010 yılında yapılan anayasa değişikliği ile Türk yönetsel sistemine dâhil olmuştur.

“Klasik denetim yöntemlerinin eksikliklerini giderici, vatandaşların idare ile yaşadığı sorunları etkin bir şekilde çözmeye çalışan, insan haklarına dayalı adalet anlayışını ve iyi yönetim ilkelerini yönetime yansıtan yetkilerle donatılan” Kamu Denetçiliği Kurumu, “yasama, yürütme ve yargıdan oluşan temel güçler ayrımının dışında bağımsız bir yapı” içerisinde faaliyet göstermektedir (KDK, 2016b: 50).

Kamu Başdenetçisi tarafından yönetilen ve temsil edilen Kurum, Kamu Başdenetçiliği ve Genel Sekreterlikten oluşmaktadır. Başdenetçilik de bir Kamu Başdenetçisi ve beş adet Kamu Denetçisinden oluşmaktadır. Kurum tarafından gerçekleştirilen faaliyetler ve idarelerin işleyişi ile ilgili öneriler, Yıllık Rapor halinde TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Hakları İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan “Karma Komisyon”a sunulmaktadır.

3.2.3.1. Kurum Mevzuatında Reforma Dair Görev ve Yetki Durumu

29.06.2012 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun 1’inci maddesine göre KDK, kamu hizmetlerinin işleyişine yönelik “bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması” olarak teşkil edilmiştir. Kurum, Kanun’un 5’inci maddesiyle “şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevli” kılınmıştır.

Kanun’un uygulanmasına dair ayrıntıları düzenlemek üzere 28.03.2013 tarihli mükerrer Resmî Gazete’de yayımlanan “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına

İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” ile inceleme ve araştırma çerçevesine “iyi yönetim ilkelerini gözetme” de eklenmiştir. Buna göre Yönetmeliğin 6’ncı maddesinde idare tarafından,

“kanunlara uygunluk, ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, yetkinin kötüye kullanılmaması, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık, hesap verilebilirlik, haklı beklentiye uygunluk, kazanılmış hakların korunması, dinlenilme hakkı, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, kişisel verilerin korunması”

gibi iyi yönetim ilkelerine uygun işlem, eylem, tutum veya davranışta bulunulup bulunulmadığının gözetilmesi noktasında Kurum’a sorumluluk yüklenmektedir.

3.2.3.2. Kurumun Başlıca Faaliyetleri¹³⁶

Kurumun, asli görev olarak kendisine yapılan şikâyetleri karara bağladığı ve ayrıca yasal görevi gereği kamu yönetimi reformu kapsamında değerlendirilebilecek somut birtakım faaliyetlerde de bulunduğu görülmektedir. Söz gelimi hakemli olarak 2014 yılı Aralık ayından itibaren yayımlanmaya başlanan “Ombudsman Akademik Dergisi” ile KDK’nın kurumsallaşmasına ve kurum farkındalığının oluşturulmasına ve genel olarak kamu yönetimine rehberlik etme anlamında katkı sağlanmış olacağı ifade edilmektedir (KDK, 2015: 36; 2016a: 39).

Kurum, kamu yönetimi alanında çeşitli ulusal ve uluslararası düzey etkinlikler de düzenlemektedir. Bu kapsamda her yıl düzenli olarak gerçekleştirilen “Uluslararası Ombudsmanlık Sempozyumu”nun dördüncüsü 2-3 Mart 2017 tarihlerinde yapılmıştır.¹³⁷ Ayrıca 25 Mayıs 2017 tarihinde “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Denetim ve Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) Çalıştayı” düzenlenmiştir (KDK, 2017c: 8-9).

Uluslararası ilişkilere özel bir önem verdiği ve kurumsallaşma sürecinde politika transferi olgusunu stratejik bir araç olarak kullandığı görülen KDK Aralık 2017 itibariyle sona

¹³⁶ Önceki kurum incelemelerinin bu bölümünde “reform ile görevli kurum içi birimler”den bahsedilirken, KDK ana hizmet itibariyle başdenetçi ve denetçi temelinde örgütlendiği ve henüz kurum içi ihtisas yapılanmasına gidilmediği için bu başlık altında bir bütün olarak kamu yönetimi reformunu ilgilendirir mahiyette bazı faaliyetlere yer verilmiştir.

¹³⁷ Faaliyet Raporları incelendiğinde görülmektedir ki, Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan, başlangıçtan bu yana düzenli olarak bütün sempozyumlara katılıp katılımcılara hitap etmiş, KDK’nın görünürlüğünün medya ilgisi dolayısıyla artışına katkı sağlamıştır. Bu durum ülkenin en güçlü siyasi kişiliğinin kuruma verdiği desteğin göstergesi olarak önemli addedilmelidir.

ermesi planlanan yabancı kaynak destekli iki büyük proje yürütmektedir (KDK, 2017b: 48-50):

- Kamu Denetçiliği Kurumunun Kurulmasının Desteklenmesi Projesi
- Kamu Denetçiliği Kurumunun Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi

3.2.3.3. Stratejik Plan’da Kamu Yönetimi Reformu

Oldukça dolu bir içeriğe sahip kurumsal internet sitesinden¹³⁸ takip edildiği üzere çok sayıda etkinlik ve yayın faaliyeti gerçekleştirmek suretiyle kurumsallaşma sürecine devam eden Kurum’un ilk Stratejik Planını da 2016 yılı içerisinde yürürlüğe koyduğu görülmektedir. 2017-2021 dönemini kapsayan Plan (KDK, 2016b) özellikle kamu yönetimi reformunu doğrudan ilgilendirir nitelikte amaç ve hedeflere yer vermese de Kanun’da kendisine verilen görevleri etkinlikle yerine getirmek üzere Plan’ın şekillendirilmesi dolaylı olarak kamu yönetimi reformuna katkı sağlar mahiyette değerlendirilmelidir.

Başdenetçi imzasıyla yayımlanan “Üst Yönetici Sunuşu” Kamu Denetçiliği Kurumu ile kamu yönetimi arasındaki ilişkiye parmak basan, oldukça idealist satırlar barındırmaktadır. Buna göre “Dünyada, kamu yönetimi alanındaki yeni gelişmeler ve eğilimler” ile “halkın idareden kaynaklanan şikâyetlerini en aza indirecek yeni bir yönetim anlayışının geliştirilmesi zorunluluğu” arasında bir nedensellik ilişkisi kurulmakta, Türkiye’de de Kamu Denetçiliği Kurumunun teşkilinin bu ihtiyaçtan kaynaklandığı belirtilmektedir. KDK, “görev alanına giren konularda yapmış olduğu çalışmalar ve vermiş olduğu kararlarla; hukuk devleti içerisinde, katılımcı, etkin, verimli, şeffaf ve hesap verebilir kamu yönetim sisteminin oluşturulmasına katkıda bulunmaya” gayret etmektedir. Kamu kurumlarının hukuka ve hakkaniyete aykırı uygulamalarına karşı bireyi korumayı ve kamu hizmetlerinin “insan hakları” ve “iyi yönetim ilkeleri” çerçevesinde yürütümüne “katkı sağlama”yı kendine misyon seçen KDK, “uzun vadede hak arama kültürünün yaygın olduğu bir toplum ve hizmet standartlarının yüksek olduğu bir kamu yönetimi” sisteminin oluşumuna yönelik “etkin bir rol oynamayı hedeflemektedir”. (s.9-10)

Kurumun “gelecekteki başarısı için bir yol haritası” çizen Stratejik Plan kapsamında tespit edilen amaç, hedef ve stratejilerin KDK’nın kurumsallaşma sürecine destek olacağı,

¹³⁸ <https://www.ombudsman.gov.tr>

Kurumun “Türkiye’de kamu yönetimini, kamu hizmetlerinin kalite standartlarını, hukukun üstünlüğünü ve hak arama kültürünü geliştirme pozisyonunu güçlendireceği” ifade edilmektedir (KDK, 2016b: 14). Nitekim Kurumun “vizyon”u da “Hak arama kültürünün yaygın olduğu bir toplum ve hizmet standartlarının yüksek olduğu bir kamu yönetimi oluşmasında etkin rol oynamak” şeklinde tanımlanmıştır (s.17).

Plan’da “vizyon” tanımı detaylandırılırken; “iyi yönetim ilkelerini benimseyen bir idari kültür geliştirmek”, “insan haklarına duyarlı ve vatandaş odaklı bir yönetim kültürü geliştirmek”, “idarenin uzlaşmacı ve çözüm odaklı bir yaklaşımı benimsemesini sağlamak”, “iyi yönetim ilkeleriyle ilgili yasal altyapının hazırlanması, geliştirilmesi ve uygulanmasına öncülük ederek, iyi yönetim ilkelerinin tüm kamu kurumlarında bir kültür haline dönüşmesini sağlamak” gibi kamu yönetimi reformunun temel değer ve unsurları olabilecek birtakım hedeflere yer verildiği görülmektedir (s.18).

Tablo 18: Kamu Denetçiliği Kurumu Stratejik Planı (2017-2021)

Amaçlar	Hedefler
Hukuka ve Hakkaniyete Uygunluk Denetimi Yoluyla Adalet Hızlı Erişimi Sağlamak, Daha Fazla Değer Üretmek ve Etkinliği Artırma	Şikâyetlerin daha hızlı ve etkin bir şekilde alınmasını sağlamak Şikâyetlerin etkin bir şekilde incelenmesi, sonuçlandırılması ve takibinin yapılması için bilgi temelli bir sistem geliştirmek
KDK’nın Kamu İdareleri Nezdinde Etkinliğini Artırmak	Kurumun kararlarının etkinliğini artırmak Yıllık ve özel raporların daha etkili bir hale getirmek için iyileştirme ve geliştirmeler yapmak KDK’nın etkinliğini artıracak yasal altyapıya ilişkin öneriler geliştirmek ve girişimlerde bulunmak
Tüm Paydaşlar Tarafından Bilinirliği ve Ulaşılabilirliği Artırmak	Bireylere yönelik tanıtım ve iletişim stratejisini geliştirmek Yabancılar ile dezavantajlı gruplara yönelik tanıtım ve iletişim stratejisi geliştirmek Kamu kurumlarına yönelik tanıtım ve iletişim stratejisini geliştirmek STK’lara yönelik tanıtım ve iletişim stratejisini geliştirmek Medya kuruluşlarına ve sosyal medyaya yönelik tanıtım ve iletişim stratejisini geliştirmek Paydaşlar nezdinde KDK’nın algısını güçlendirici mekanizmalar oluşturmak ve geliştirmek

Plan’da KDK, “idarenin adil, tutarlı, şeffaf ve hesap verebilir olması ihtiyacına hizmet eden ve sorunları iyi niyet çerçevesinde çözmeye odaklanmış bir müessese” olarak tanımlanmaktadır. (s.23) Plan’a göre idareye “iyi yönetim ilkeleri” açısından önerilerde bulunan Kurum, “bu sayede, kamu yönetimi alanındaki reformlarda ilerleme kaydedilmesine katkı” sağlamaktadır. Diğer bir deyişle, Kurumun “bireye, idare karşısında eşit söz hakkı tanıyan, kötü yönetimden doğan haksızlıkları önleyen, hem kamudaki etkinliği hem de toplumsal memnuniyeti artıran bir işlevi bulunmaktadır” (s.26).

Özellikle kararlarının yaptırım boyutu ve bağlayıcılığının olamaması Kurumun etkinliğini kısıtlayıcı önemli bir faktördür. Stratejik Plan incelendiğinde söz konusu kurumsal zayıflıktan duyulan rahatsızlık hissedilebilmekte, bu durumun giderilmesine yönelik hedef ve stratejilerin ortaya konmuş olması dikkat çekmektedir.¹³⁹ “KDK’nın Kamu İdareleri Nezdinde Etkinliğini Artırmak” amacı ile “Kurumun kararlarının etkinliğini artırmak” ve “KDK’nın etkinliğini artıracak yasal altyapıya ilişkin öneriler geliştirmek ve girişimlerde bulunmak” hedefleri çerçevesinde bu soruna yönelik yer verilen birtakım stratejiler şunlardır:

- Tavsiye kararlarının takip sürecini ve sistemini geliştirmek
- Kararların uygulanabilirliğini sağlamak amacıyla TBMM’nin denetim desteğini almak için çalışmalar yapmak
- Re’sen inceleme ve araştırma yetkisinin verilmesi için girişimde bulunmak
- Kamu Başdenetçisinin vermiş olduğu tavsiye kararına idarenin uymaması durumunda yargı yollarına gidebilme veya bu konuda açılmış davaya katılma yetkisinin verilmesi konusunda yasal değişiklik önerisinde bulunmak
- İnsan hakları ile ilgili mevcut kurumların KDK çatısı altında birleştirilmesi için gerekli girişimlerde bulunmak
- Kurum kararları doğrultusunda yapılacak işlem ve eylemlerden dolayı ilgili merci veya görevlilere sorumluluk yüklenmemesine ilişkin yasal değişiklik önerisinde bulunmak
- Kurumda çalışan uzmanların unvanının yapılan işin mahiyetini karşılayacak şekilde (raportör vb.) değiştirilmesi için yasal değişiklik önerisi yapmak
- Teşkilatlanmaya ilişkin mevzuat çalışması yapmak
- Yanlış anlama ve çağrışımları önlemek üzere Kurumun isminin değiştirilmesi için yasal değişiklik önerisi yapmak

¹³⁹Yıllık Faaliyet Raporları incelendiğinde KDK’nın Avrupa Ombudsman Ağı, Uluslararası Ombudsmanlık Enstitüsü, Avrupa Ombudsman Enstitüsü, Batı Balkanlar Bölgesel Ombudsmanlık Kurumları Ağı, İslam İşbirliği Teşkilatı Üye Devletleri Ombudsmanlık Kurumları Birliği gibi ağ ve örgütlerle yoğun bir üyelik ve karşılıklı ziyaret trafiğine sahip olduğu dikkat çekmektedir. Uluslararası ağ, örgüt ve konunun uzmanı kişilerle kurulan yoğun etkileşimin belki de bir sonucu olarak uluslararası ombudsmanlık standart ve uygulamaları konusundaki bilgi ve hassasiyet düzeyi artan Kurum, yetki ve örgütlenmeye dair mevcut konumundan duyduğu rahatsızlığı açıkça dışarıya yansıtmaktadır.

Nitekim Stratejik Plan’da (KDK, 2016b: 51), Faaliyet Raporlarında (KDK, 2015: 77; 2016: 84; 2017b: 52) ve TBMM’ye sunulan Yıllık Raporlarda (2017a: 65) konuya ilişkin AB İlerleme Raporlarında yapılan eleştiri ve önerilere de atıfla, mevcut konumdan duyulan rahatsızlık ısrarla dile getirilmektedir. Stratejik Plan’da da ifadesini bulan çözüm önerilerine hemen her platformda sürekli yer verildiği görülmektedir.

3.2.3.4. Genel Değerlendirme

Vatandaşların ülkeyi “idare edenlerin kötü yönetimlerine karşı tepki vermeleri”, uygulamalardan şikâyetçi olup bunların tarafsız ve bağımsız bir merci tarafından araştırılmasını istemeleri tarihsel olarak çok eski çağlara dayanmaktadır. Tarihsel süreç içerisinde değişik uygulamalardan esinlenip oluşturulan “ombudsman” kavramı, orijinalinde, halktan gelen şikâyetleri inceleyen, halk adına hareket edip halkın hakkını koruyup kollayan, devlet aygıtı ve vatandaş arasında bir nevi arabulucu ve hakem rolü oynamakla görevli kimseye İsveç dilinde verilen addır. “Ombudsman”, Türk mevzuatına girdiği şekliyle “kamu denetçisi”, yürütme organından bağımsız kimliğiyle, devlet organlarının işleyişinden şikâyetçi kimselerin söylediklerine kulak vermekte, şikâyet konuları ile ilgili çeşitli inceleme, araştırma ve soruşturma faaliyetlerinde bulunmakta ve bu faaliyetlerin sonucundan ilgilileri ve kamuoyunu haberdar etmektedir. Ombudsmanlar, tüm dünyada kamu kurumlarının hatalı iş ve işlemlerini düzelterek daha kaliteli hizmet sunmalarını sağlayıcı ve görevli yöneticilerin hak ihlali yapmalarını önleyici işlev üstlenmektedir. Bu bakımdan vatandaş devlet erkinin hak ihlallerine ve kötü yönetim uygulamalarına karşı muhafaza eden kurumsal yapılardan biri olarak ortaya çıkan ombudsmanlık müessesesinin, yurttaş haklarını koruyucu ve idarenin işleyişini geliştirici niteliğiyle önemli bir boşluk doldurduğu ve tüm dünyada “insan hakları”, “demokrasi” ve “hukuk devleti” kavramlarının temel değerler haline gelmesiyle birlikte, “düşük maliyetli” ve “hızlı çözümler üretebilen bir denetim mekanizması” olarak büyük bir hızla yaygınlaştığı gözlenmektedir (Efe ve Demirci, 2013: 50-54).

Ombudsmanlık kurumunun belirtilen bu işlevleri hakkıyla yerine getirebilmesi için öncelikle her türlü siyasi ve idari makamdan bağımsız ve tarafsız bir şekilde faaliyet göstermesi, bunu yaparken de parlamento ile kamuoyu desteğini arkasına alması gerekmektedir. Buna ilaveten ombudsman/kamu başdenetçisi olarak seçilen kimsenin kamuoyu nezdinde itibarlı ve güçlü bir konuma sahip olması, idareyle yaşanan problemleri çözme noktasında belirli bir müzakere ve yaptırım gücünü elinde bulundurması, medya organları ile sağlıklı ve verimli bir ilişki kurması ve bürokrasinin ombudsmanca alınan kararlara duyduğu saygı ve kararları uygulama derecesinin yüksek olması müessesenin başarısı için temel koşullar olarak kabul edilmektedir (Efe ve Demirci, 2013: 68-69).

AB İlerleme Raporlarında belirtilen ve Kurum tarafından değişik rapor ve belgelerde iştirak

edilen görüşe göre KDK'nın re'sen ve yerinde inceleme yetkisini haiz olması ve Kurum kararlarının Parlamento tarafından takip edilmesi hiç kuşkusuz kurumsal etkinliği olumlu etki eder yönde yetki artırımlarıdır. Buna karşın kurumun kamu yönetimi ve evrensel standartlarda bir ombudsmanlık müessesesinden beklentileri tam olarak karşılaması her şeyden önce kendi yetki alanına tam bir bağımsızlık ve yetkinlikle sahip çıkması, gerektiğinde eğer bir hakkaniyetsizlik varsa siyasal açıdan hassas ve netameli konulara girmekten çekinmemesine bağlıdır.

3.2.4. Sayıştay

Demokratik ülkelerde kamu kaynaklarının kullanımı kapsamında yürütmenin yasamaya hesap verme yükümlülüğü bulunmakta, bu bağlamda yasama organı adına çalışan, fakat bağımsız bir yapı ve işleyişe sahip çeşitli kurumsal yapılanmalara gidilmektedir. Türkiye’de de Sayıştay bu çerçevede faaliyet gösteren tarihsel nitelikte bir müessesedir. Kökleri Cumhuriyet öncesi Osmanlı İmparatorluğu döneminde 1862 yılında kurulan “Divan-ı Ali-i Muhasebat”¹⁴⁰ a uzanan Sayıştay, hem yönetsel hem de yargısal nitelikte işlevlere sahip olup 1876 Anayasası’ndan itibaren de anayasal statüde faaliyet gösteren bir denetim kurumudur (Sayıştay, 2013b: 2; Ömürgönülşen, 2016: 25).

3.2.4.1. Kurum Mevzuatında Reforma Dair Görev ve Yetki Durumu

Kurumsal temelde etkin işleyen bir performans yönetim sisteminin ve genel olarak kamu yönetimi reformuna yönelik yapı teşkilinin vazgeçilmez unsuru, işleyişin bağımsız ve yetkin bir dış denetim organınca denetlenmesidir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun öngördüğü sistem içerisinde bu bakımdan Sayıştay, evrensel standartlarda dış denetim yetkisini haiz, kilit öneme sahip stratejik bir kurum olarak öne çıkmıştır.

5018 sayılı Kanun’un 68’inci maddesi ile Sayıştay “genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları” çerçevesinde “dış denetim” ile görevlendirilmiştir. Böylelikle “tekil işlemlere odaklanan bir anlayış”tan “kurumun tüm mali yapısına odaklanan bir denetim anlayışı”na geçilmiş ve Sayıştay’ın “daha kapsamlı rapor üreten bir yapıya dönüşmesi yolunda önemli bir adım” atılmıştır (Sayıştay, 2013b: 3).

¹⁴⁰ Kurumun kısa tarihçesi için bakınız: <https://sayistay.gov.tr/tr/?p=2&CategoryId=10>

Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, aynı maddede “genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanması” olarak tanımlanmıştır. Bu çerçevede dış denetimin iki temel kategoride gerçekleştirilmesi öngörülmektedir:

- Kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin malî işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının ve kurumsal malî tabloların güvenilirliğinin ve doğruluğunun tespiti,
- Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi.

“Denetim alanındaki genişleme, fonksiyonlarındaki artış ve çeşitlenme, Sayıştay’ın denetim yaklaşımlarını çağdaş gelişmeler çerçevesinde sürekli geliştirmesini ve kurumsal yapı ve süreçlerini etkin kılacak bir yeniden yapılanmayı zorunlu” kılmıştır (Sayıştay, 2008b: 19). Bu çerçevede 5018 sayılı Kanun’un öngördüğü yeni görev çerçevesine koşut olarak Sayıştay’ın teşkilat kanunu, 19.12.2010 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile yenilenmiştir. Yeni Kanun’un “Amaç ve kapsam” başlıklı 1’inci maddesinde;

“kamuda hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık esasları çerçevesinde, kamu idarelerinin etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak çalışması ve kamu kaynaklarının öngörülen amaç, hedef, kanunlar ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olarak elde edilmesi, muhafaza edilmesi ve kullanılması için Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetim”

yapması Sayıştay’ın en temel varlık sebeplerinden birisi olarak tanımlanmıştır.

6085 sayılı Kanun ile kamu kaynağı kullanılarak yürütülen tüm faaliyetler Sayıştay’ın denetim kapsamına alınmış ve kamu iktisadi teşebbüslerini denetlemekten sorumlu Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Sayıştay bünyesine dâhil edilerek dış denetimde ikili yapıya son verilmiştir.

Tablo 19: Denetimler Sonucunda Sayıştay Tarafından Düzenlenen Raporlar¹⁴¹

Düzenlenen Rapor	Adet	Yapılan İşlem
Genel Uygunluk Bildirimi	1	08.09.2016 tarihinde TBMM'ye sunulmuş ve Sayıştay internet sitesinde yayımlanmıştır.
Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu	1	08.09.2016 tarihinde TBMM'ye sunulmuş ve Sayıştay internet sitesinde yayımlanmıştır.
Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu	1	Eylül 2016 tarihinde TBMM'ye sunulmuş, Maliye ile İçişleri Bakanlıklarına gönderilmiş ve Sayıştay internet sitesinde yayımlanmıştır.
Mali İstatistikleri Değerlendirme Raporu	1	08.09.2016 tarihinde TBMM'ye sunulmuş, Maliye Bakanlığına gönderilmiş ve Sayıştay internet sitesinde yayımlanmıştır.
Kamu İdarelerine İlişkin Sayıştay Denetim Raporları	211	Kamu idaresine ilişkin Raporlar TBMM'ye sunulmuş, ilgili kamu idarelerine gönderilmiş ve Sayıştay internet sitesinde yayımlanmıştır.
	308	Mahalli idarelere ilişkin Raporlar meclislerinde görüşülmek üzere ilgili kamu idarelerine gönderilmiş ve Sayıştay internet sitesinde yayımlanmıştır.
Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu	1	TBMM'ye sunulmuş, Kalkınma Bakanlığına gönderilmiş ve Sayıştay internet sitesinde yayımlanmıştır.
Kalkınma Ajanslarına İlişkin Sayıştay Denetim Raporları	26	Kalkınma Bakanlığına ve ilgili kalkınma ajanslarına gönderilmiş, Sayıştay internet sitesinde yayımlanmıştır.
Kamu İşletmeleri Genel Denetim Raporu	1	Sayıştay internet sitesinde yayımlanmıştır.
Kamu İşletmeleri Denetim Raporları	75	İlgili kurumlara ve TBMM'ye gönderilmiştir.
Sulama Birlikleri	15	Yargılama dairelerine ve ilgili kurumlarına gönderilmiştir.

Kaynak: Sayıştay, 2017:39

6085 sayılı Kanun'un 36'ncı maddesi Sayıştay'ın düzenlilik ve performans denetimleri olmak üzere iki çeşit denetim yapmasını öngörmektedir:

3.2.4.1.1. Düzenlilik Denetimi

Kanun “mali denetim” ve uygunluk denetimi”nden meydana gelen düzenlilik denetiminin üç unsurunu şu şekilde sıralamaktadır (Md. 36):

- Kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,
- Kamu idarelerinin mali rapor ve tablolarının, bunlara dayanak oluşturan ve ihtiyaç duyulan her türlü belgelerin değerlendirilerek, bunların güvenilirliği ve doğruluğu hakkında görüş bildirilmesi,
- Mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesi.

¹⁴¹ Söz konusu raporlar 2015 yılı denetimleri sonucunda düzenlenmiştir.

3.2.4.1.2. Performans Denetimi

Sayıştay'ın en temel vazifelerinden birisi, yeni kamu mali yönetim ve kontrol sistemi içerisinde stratejik yönetim döngüsünün önemli bir parçası olan ve hem 5018 sayılı Kanun hem de 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda sıkça atıfta bulunulan performans denetimi¹⁴² olgusudur. 5018 sayılı Kanun'un 68'inci maddesine göre performans denetimi, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi suretiyle gerçekleştirilmektedir. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda ise performans denetimi; "hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi" şeklinde tanımlanmıştır (Md.36)¹⁴³.

5018 sayılı Kanun'da ve devamında gecikmeli de olsa buna uyumlu çıkarılan yeni 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda, Sayıştay'a kamu yönetimi reformu diye tanımlayabileceğimiz işlev kapsamında iki temel raporlama görevi tevdi edilmiştir:

- a) Kamu kurumlarının performansını da içeren denetimlerin sonucu hazırlanacak Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu'nu genel uygunluk bildirimi ile beraber TBMM'ye sunmak (5018/68; 6085/38)
- b) Kurumlar tarafından hazırlanan idare faaliyet raporlarını değerlendirmek suretiyle "Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu" hazırlayıp TBMM'ye sunmak (5018/41;

¹⁴²Bunun öncesinde Sayıştay'ın kamu yönetimi reformunun bir parçası olarak değerlendirilebilecek "performans denetimi" tecrübesi Türkiye'de 1996 yılında 832 sayılı Sayıştay Kanunu'na 4179 sayılı Kanun'la Ek 10'uncu maddenin ilavesiyle başlamıştır. "Verimlilik ve Etkinlik Değerlendirmesi" başlıklı bu düzenleme ile Sayıştay'a denetime tabi kurum ve kuruluşların kamu kaynaklarını ne ölçüde verimli, etkin ve tutumlu kullandıklarını inceleme görev ve yetkisi verilmiştir. Bu yetki ve görev çerçevesinde Sayıştay tarafından 2009 yılına dek 16 adet performans denetim çalışması yapılmış, bu çalışmalar kapsamında hazırlanan 13 rapor TBMM'ye yollanmıştır (Sayıştay, 2010: 45; Efe, 2012: 133).

¹⁴³Kanun koyucu irade performans denetiminin kapsamını tanım değişikliğiyle daraltmak istemiş olsa da, 5018 sayılı Kanun'un dış denetime dair hükümleri yerli yerinde durmaktadır. Burada üzerinde durulması gerekli olan husus, çeşitli bağımsızlık mekanizmalarıyla donatılmış Kurumun yetkilerine ihtirasla sahip çıkma iradesi gösterip göstermemesi sorunsalıdır. Ne var ki Sayıştay'ın kendisine biçilen daraltılmış misyonu benimsediği uygulamadan açıkça görünmektedir. Faaliyet Raporlarında (Sayıştay, 2015: 25; 2016: 23) denetimlerin,

- a) Kamu idarelerinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek,
- b) Mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek,
- c) Mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek,
- d) Hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarını ölçmek

amaçlarıyla yürütüldüğü ifade edilmektedir. Sayıştay, böylelikle kendisini açıkça "idarelerce belirlenen" hedef ve göstergelerle sınırlamakta ve 5018 sayılı Kanun'un verdiği "kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi" yetkisini göz ardı edip yok saymaktadır.

6085/39)

Sayıştay'ın yeni işlevinin başta iktidar partisi olmak üzere pek çok kesimce yeterince içselleştirilip içselleştirilmediği hususu önemli bir sorunsal olarak karşımızda durmaktadır. Söz gelimi 04.07.2012 tarihli ve 6353 sayılı Kanun ile “yetkili merci ve organlar tarafından usulüne uygun olarak alınan karar veya yapılan iş ve işlemler”in “etkililik, ekonomiklik, verimlilik ve benzeri gerekçeler” ile uygun olmadığı yönünde Sayıştay tarafından “görüş ve öneri içeren denetim raporu” düzenlenmesine yasal engel konulmuştur. Böylelikle “etkililik, ekonomiklik, verimlilik” denetimleri “yerindelik denetimi” ile özdeş kılınmak istenmiş, bir yerde yasama organı kendi adına yürütmeyi denetleyen bir kurumun yetki alanını kendi gücünün daralması pahasına kısıtlama teşebbüsünde bulunmuştur. Ne var ki Anayasa Mahkemesi, bu düzenlemeyi 27/12/2012 tarihli ve E.: 2012/102 K.: 2012/207 sayılı Kararı ile iptal etmiştir.¹⁴⁴

3.2.4.2. Kamu Yönetimine Dair Proje ve Faaliyetler

Sayıştay'ın, üyesi olduğu Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (INTOSAI), Asya Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (ASOSAI), Avrupa Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (EUROSAI) ve Ekonomik İşbirliği Örgütü Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (ECOSAI)'nın yanı sıra aynı zamanda birçok ülke Sayıştayları ile de yakın işbirliği içerisinde faaliyet gösterdiği ifade edilmektedir. Uluslararası alanda bilgi paylaşımı, işbirliği ve ortak çalışmalara “elverişli ortam” dolayısıyla bu işbirliklerinin ve Avrupa Birliğine uyum sürecinin Sayıştay'ın yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında kurumsal kapasitenin artırılmasına katkı sağlamak adına “ciddi potansiyel” sunduğu belirtilmektedir

¹⁴⁴ Söz konusu olayın, kapsamlı reform düzenlemelerinin bir gece yarısı, basit bir önerge ile nasıl içinin boşaltılabileceğini göstermesi bakımından ayrıca tartışmaya değer olduğu düşünülmektedir. Sayıştay'ı uluslararası standartlarda işleyen bir dış denetim organı olarak uzun istişari süreçler sonrasında yeniden yapılandıran aynı siyasi irade, işleyişten hoşnut olmaması yahut ileride oluşabilecek bir tehdit algılaması dolayısıyla istişari süreçleri işletmeksizin bir yasa değişikliği yapmıştır. Sayıştay'ın temel görevlerinin anayasal güvence altına alınması dolayısıyla Anayasa Mahkemesi genel sistematığı bozucu bu yasa değişikliğini iptal ederek Sayıştay aleyhine olası bir yetki kaybının önüne geçmiştir.

Bu olay, bize dar anlamda kamu yönetimi reformunun istenen sonucu doğurmayabileceğini, dolayısıyla reform politikasının yönetsel çerçevesi tasarlanırken çok geniş perspektifli düşünülmesi ve planlamanın geniş anlamda bir devlet reformu ile paralel bir şekilde yapılması gerektiğini göstermektedir.

Bu noktada yasa ve anayasa arasında, gerektiğinde yargısal inceleme konusu olabilecek bir hukuki kategorinin Türk hukuk sistemine anayasa değişikliği ile eklenmesi, reform niteliğindeki çerçeve kanunların içinin boşaltılmasının önüne geçilmesi bakımından uygun olabilecektir. Ayrıca istişari süreçler işletilmeksizin TBMM Genel Kuruluna yasa değişiklik teklifi önergesi sunulmasının önlenmesi de üzerinde düşünülebilecek bir başka reform olarak tartışılabilir. Ayrıca söz konusu iptal kararı ile bağımsız ve yetkin ellerde işleyen bir Anayasa Mahkemesi yapılanmasının demokratik sistemin etkin bir şekilde işleyişi bakımından öneminin bir kez daha ortaya çıktığını belirtmekte fayda bulunmaktadır.

(Sayıştay, 2017: 110).

Nitekim Kurumun INTOSAI ve IFAC gibi dış denetim ile ilgili uluslararası organlar ile yakın ilişki içerisinde faaliyet göstermeye çalıştığı, bu çerçevede Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Standartları (ISSAI'ler) ve benzeri standartların Türkçe'ye tercüme edildiği görülmektedir.¹⁴⁵ İngiltere ve İspanya Sayıştayları'nın katkıları ile "Sayıştay'ın Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi" adı altında 30 Mart 2005 tarihinde başlayıp iki yıl süren 1.349.787 Euro bütçeli bir eşleştirme (twinning) projesi gerçekleştirilmiştir (Sayıştay, 2006:70; 2008a: 62-63). Ayrıca Şubat-Mayıs 2012 tarihleri arasında Dünya Bankası'nın finanse ettiği "Sayıştay Denetiminin Güçlendirilmesi Projesi" kapsamında, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu gereğince TBMM'ye sunulacak raporlara ilişkin taslak rapor formatları hazırlanmıştır (Sayıştay, 2013a: 32).

Faaliyet Raporları incelendiğinde ulusal ve uluslararası düzeyde çeşitli etkinlik ve ziyaretlere ev sahipliği yapıldığı, meslek mensuplarının yurt dışında çeşitli platformlarda gerçekleştirilen toplantılar ile kurs, seminer, çalıştay gibi eğitim etkinliklerine ve staj programlarına katılımının sağlandığı ve ayrıca çeşitli kurum ve kuruluşlar ile yabancı misafirlere muhtelif eğitim programları düzenlendiği görülmektedir. Kamu yönetimi alanında faaliyet gösteren uluslararası örgütlerle kurulan etkileşim bağlamında, söz gelimi, 8-9 Kasım 2016 tarihlerinde, Ankara'da, OECD-SIGMA işbirliğinde "Sayıştay ve Parlamento İlişkileri" başlıklı bir konferans gerçekleştirilmiştir (Sayıştay, 2017: 44).

Sayıştay'ın dergi yayımcılığı ile de ulusal kamu yönetimi yazınına önemli bir katkı yaptığını belirtmek gerekir. Başlangıcı Sayıştay kararlarının ilanı ile sınırlı bir işlevi olan "Divan-ı Muhasebat Mecmuası"na dayanan "Sayıştay Dergisi", 1990 yılından itibaren "mesleki ve bilimsel araştırma ve incelemeler" in içinde yer aldığı bir dergi olarak yayımlanmaya başlamış, 2010 yılı Ocak-Mart dönemi sayısından itibaren ise "ulusal hakemli" bir dergiye dönüşmüştür. Mayıs 2018 itibarıyla derginin 108'inci sayısı yayımlanmış bulunmaktadır.¹⁴⁶

¹⁴⁵ Ayrıntılar için bkz. <https://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2&CategoryId=119> (Erişim:02.05.2018)

¹⁴⁶ Dergi ile ilgili ayrıntılar için bakınız: <https://dergi.sayistay.gov.tr/>

3.2.4.3. Stratejik Plan’da Kamu Yönetimi Reformu

5018 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesinden çok daha önce kurumsal faaliyet raporu (Sayıştay, 1999) yayımlamaya başlamış ve aynı zamanda bir de stratejik plan belgesi (Sayıştay, 2000) hazırlayıp yürürlüğe koymuş bir kurum olarak Sayıştay’ın önemli bir stratejik yönetim geleneğinin mevcut bulunduğu söylenebilir. Aşağıda ayrıntılarına yer verilen planların pek çok bölümünde kamu yönetimi reformu ve bu reforma Sayıştay’ın vereceği katkı da planlama konusu yapılmıştır.

Tablo 20: Sayıştay Stratejik Planlarında Kamu Yönetimi Reformu¹⁴⁷

Stratejik Planlar	Amaçlar	Hedefler
2009-2013	Çağdaş denetim yöntem ve tekniklerini yaygınlaştırarak denetimde etkinliği artırmak	Uluslararası denetim standartlarına uygunluk sağlanarak kendi dış denetim standartlarımızı oluşturmak
		Denetim rehberlerini uygulamaya koymak ve periyodik olarak güncellemek
		Denetimi, standart ve rehberlere uygun olarak yürütmek
		Bilgisayar destekli denetim tekniklerinin kullanımını yaygınlaştırmak
		Denetim alanına giren kamu idarelerinin bilişim sistemlerini denetlemek
		Denetim altyapısını geliştirmek
		Denetimde kalite güvence sistemini geliştirmek
		TBMM ile ilişkileri geliştirerek Sayıştay raporlarının etkisini artırmak
2014-2018	Uluslararası denetim standartlarına uygun şekilde denetim yapılarak TBMM tarafından bütçe hakkının kullanılabilmesi için kamu idarelerinde hesap verme sorumluluğunun ve şeffaflığın yerleştirilmesi ile 5018 sayılı Kanun gereğince gerekli altyapının oluşturulmasına katkı sağlamak	Kamu idarelerinde 5018 sayılı Kanun gereğince kurulması gereken muhasebe sistemi, iç kontrol sistemi, performans yönetimi sistemi (stratejik plan-performans programı-faaliyet raporu) gibi sistemlerin kurulmasına ve iyileştirilmesine katkı sağlamak
	Kamu idarelerinin etkin denetimini yapabilmek için denetim anlayış, yaklaşım ve kapasitesini geliştirmek	Denetim anlayış ve yaklaşımını değiştirmek
		Mesleki yeterliliği artırmak
	Hesap verme sorumluluğu ve şeffaflık ilkelerinin geliştirilmesine katkı sağlamak amacıyla Sayıştayın kamuoyu nezdinde tanıtılmasına yönelik çalışmalar yapmak	Modern denetim metodolojilerinin geliştirilmesi için ulusal ve uluslararası mesleki ve ilgili diğer kuruluşlar ile etkin işbirliği yapmak
		TBMM ile ilişkilerin geliştirilmesi ve Sayıştay faaliyetlerine ilişkin farkındalığı artırmak
		Denetlenen kurumlarla etkin iletişimi geliştirmek
		Sayıştayın ve faaliyetlerinin kamuoyu, medya, sivil toplum ve akademik çevreler nezdinde tanıtılması

¹⁴⁷ Karşılaştırmaya imkân vermesi bakımından 5018 sayılı Kanun sonrası getirilen standartlara uygun olarak hazırlanan Stratejik Planlara tabloda yer verilmiş, önceki dönemde hazırlanan plan tablonun dışarısında bırakılmıştır.

Tablo 21: Sayıştay’ın Stratejik Planlarında Vizyon Bildirimi

Stratejik Plan	Vizyon
2000-2004	Sayıştay, kamu yönetiminin Türk halkının refah ve mutluluğuna daha fazla hizmet edecek şekilde yenilenmesine ve geliştirilmesine katkıda bulunmayı amaçlar.
2009-2013	Hesap veren ve saydam kamu yönetiminin teminatı Sayıştay
2014-2018	Kamu kaynaklarının etkin yönetiminde öncü ve kurumsal yönetimde diğer kamu kurumlarına örnek bir kurum olmaktır.

Kaynak: (Sayıştay, 2000, 2008b, 2013b)

3.2.4.3.1. Sayıştay Strateji Bildirimi (2000-2004)

“Sayıştay Strateji Bildirimi” başlığıyla Ekim 2000’de yayımlanan Plan 2000-2004 dönemini kapsamıştır. Sunuş bölümünde Plan hazırlanırken, denetim sahasında dünyada ve Avrupa Birliğinde yaşanan gelişmelerin dikkate alındığı ve özellikle, İrlanda, Avustralya, Kanada ve İngiltere Sayıştaylarının stratejik plan tecrübesinden yararlanıldığı ifade edilmektedir (Sayıştay, 2000: 1).

Belgede “vizyon” olarak Sayıştay’a kamu yönetimi reformu bağlamında doğrudan bir işlev biçilmiş, Kurumun, “kamu yönetiminin Türk halkının refah ve mutluluğuna daha fazla hizmet edecek şekilde yenilenmesine ve geliştirilmesine katkıda bulunmayı amaçlaması” öngörülmüştür. “Misyon” kapsamındaki unsurlar sıralanırken de yine kamu yönetimi reformu ile alakalı işlevlerin ön plana çıkartılmış olması dikkat çekmektedir. Buna göre Sayıştay’ın misyonlarından önemli bir kısmını “kamu kaynaklarının hukuka uygun, verimli, tutumlu ve etkin kullanılmasına yardımcı olma” ve “kamu yönetiminde şeffaflığın ve hesap verme sorumluluğunun yerleşmesine ve gelişmesine katkıda bulunma” amaçları doğrultusunda “güvenilir bilgiler ve öneriler içeren raporlar” hazırlama işlevi teşkil etmektedir (s.2-3).

Politika transferi kavramı ile değerlendirilebilecek süreç içerisinde Avrupa Birliğine üyelik süreci dolayısıyla benimsenmesi gereken birtakım kurumsal düzenlemeler içerisinde ülkenin bağımsız yüksek denetim kurumu olan Sayıştay da yer almış, bu durum çeşitli politika belgelerine yansımıştır. Bu Plan’da da Sayıştay’ı yeniden yapılandırma sürecinin dış kaynaklı bir motivasyon ile gerçekleştiğine dair bir tespit bulunmaktadır. “Dış Ortam”dan bahsedilirken “hesap verme sorumluluğunun ve şeffaflığın kamu kesiminin gündemine girmesi”, “performans yönetimi oluşturulmasına yönelik girişimlerin yoğunluk kazanması” gibi ulusal; “Avrupa Birliği ile uyum sürecinin genelde denetimi, özelde de Sayıştay denetimini etkilemesi” gibi dış kaynaklı

unsurlara yer verilmiştir. Ayrıca kamuoyu ve sivil toplum örgütlerinin yanısıra “uluslararası kuruluşlar”ın da “Sayıştay’ın varlık nedenine ve misyonuna uygun bir kurum haline gelmesine yönelik taleplerinin artarak sürmesi” Plan dönemi boyunca Sayıştay’ın ürettiği hizmetlerin kapsam ve niteliğini etkileyip yönlendirecek unsurlar arasında zikredilmektedir (s.6).

Plan kapsamında belirlenen sekiz amaçtan dördü genel anlamda kamu yönetimi reformunu ilgilendirir mahiyettedir:

- Klâsik Denetim ve Yargılama Faaliyetlerini Etkinleştirme
- Çağdaş Denetim Uygulamalarını Yerleştirme ve Kökleştirme
- Parlamento ve Kamuoyu ile İlişkileri Geliştirme
- Sayıştayın Denetim Alanına Getirilen Sınırlamaların Kaldırılması Yönünde Girişimlerde Bulunma

Plan kapsamında 2001 yılından itibaren de “Yıllık Eylem Planları”nın hazırlanıp yürürlüğe konulduğu görülmektedir (Sayıştay, 2001: 54).

3.2.4.3.2. Stratejik Plan (2009-2013)

5018 sayılı Kanun sonrası ilk hazırlanan Plan dönemi, yeni Sayıştay Kanunu’nun da yürürlüğe girmesiyle genel kabul görmüş uluslararası denetim standartlarına uyumlu faaliyet göstermesi yasal zorunluluğa bağlanan kurumun yeni misyonuna uyum sağlama uğraşısıyla geçen yıllara tekabül etmektedir. Bu bağlamda bu yıllarda giderek artan oranda yoğun uluslararası etkileşime girildiği ve uluslararası standartlar çerçevesinde çeşitli denetim rehberlerinin hazırlandığı görülmektedir.

Plan’ın Sunuş yazısı “ekonomik ve sosyal hayatın her alanında yaşanan gelişmeler”in “devletin yapısını, niteliğini, işlevlerini ve işleyişini köklü bir şekilde değiştirdiği”, bu çerçevede hemen her ülkede “şeffaflık, katılımcılık ve hesap verebilirlik gibi çağdaş yönetim ilkeleri”nin benimsendiği ve böylelikle “kamu denetimi anlayışına yeni boyutlar” kazandırılmış olduğu tespiti yapılmaktadır. Buradan hareketle Türkiye’de de “kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin yapı ve işleyişindeki değişim, Sayıştay’ın geleneksel işlevlerine yeni açılımlar getirmiş, gerek hukuk devleti ilkesinin

güçlendirilmesinde gerekse kamu yönetiminde etkinliğin artırılmasında Sayıştay’a kilit bir konum kazandırmıştır” (Sayıştay, 2008b:3).

Kurumsal vizyonun “Hesap veren ve saydam kamu yönetiminin teminatı Sayıştay” şeklinde tanımlandığı Plan’da “çağdaş denetim yöntem ve tekniklerini yaygınlaştırarak denetimde etkinliği artırmak” genel amaç başlığı altında kamu yönetimi reformu kapsamında değerlendirilebilecek çeşitli hedeflere yer verilmiştir. Bu bağlamda söz gelimi denetim sonuçlarını gösteren raporların “etkin ve zamanlı bir şekilde” TBMM’ye sunulması, kamuoyuna açıklanması ve raporların gereklerinin yerine getirilmesinin izlenmesi; ayrıca “dış denetimin beklenen düzeltici etkilerini arttırmak amacıyla ulaştığı bilgi, değerlendirme, kanaat ve öneriler”in “tüm kamu idareleriyle uygun şekilde paylaşılması”na yönelik çeşitli araçların geliştirilmesi öngörülmüştür. (s.29,35).

Plan’da “Sayıştay tarafından Parlamenteoya sunulacak raporların Parlamenteoda görüşülmesine ilişkin esas ve usullerin belirlenmemiş olması” ve “Parlamento ile Sayıştay ilişkilerinin denetimin etkinliğini arttıracak düzeyde gelişmemiş olması”, Kurum’un karşı karşıya bulunduğu birer tehdit unsuru olarak değerlendirilmiştir (Sayıştay, 2008b: 20). Buradan hareketle Plan’da ayrıca “bütçe hakkının kullanılması, hesap verme sorumluluğunun gerçekleştirilmesi ve yaygınlaştırılması bakımından Sayıştay raporlarının adına denetim yaptığı TBMM’de etkin bir şekilde görüşülmesi”nin “olmazsa olmaz bir süreç” olduğu tespiti yapılmaktadır. Bu bakımdan Plan’a göre bu sürecin beklenen etkinlikte tamamlanabilmesi için TBMM-Sayıştay ilişkilerinin “en üst düzeyde ve sürekli bir biçimde” gerçekleşmesi gerekmektedir. Bu bağlamda “TBMM ile Sayıştay ilişkilerinin daha sağlıklı yürütülmesini teminen TBMM’de Sayıştay temsilciliğinin bulundurulması için gerekli girişimlerde bulunulması”, somut bir yapısal teklif olarak dikkat çekmektedir (s.33-34).

Plan’da “Sayıştay Strateji Bildirimi”nde geçen Sayıştay raporlarının Meclis’te “gerektiği biçimde ele alınmasını ve sonuçlandırılmasını sağlamak” üzere “TBMM İçtüzüğünde değişiklik yapılması” ile denetim alanının Anayasa’da ifadesini bulması ve Sayıştay’a “yasalardaki aykırılıkları Anayasa Mahkemesine götürme yetkisi verilmesi” gibi somut yapısal değişiklik önerilerine yer verilmediği görülmektedir.

3.2.4.3.3. Stratejik Plan (2014-2018)

Plan'ın Sunuş bölümünde “kamu kurumlarının stratejik plan hazırlamaları, uygulamaları, bütçeleri ile uyumlu hale getirmeleri, performanslarını ölçmeleri ve değerlendirmeleri”nin “uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği normlarına uyum sağlama çalışmaları çerçevesinde”, “kamu yönetimi alanında gelişerek devam eden bir süreç” olduğu tespitinde bulunmaktadır. Ayrıca “1990’lı yıllarda Dünya Sayıştaylarının benimsediği ‘kamu yönetimi reformlarını teşvik etmek’ misyonunun bir gereği olarak” Türk Sayıştay’ının bu alanda performans yönetimi kapsamında öncü bir rolünü yerine getirdiği ifade edilmektedir (Sayıştay, 2013b: Sunuş). Böylelikle bir kez daha kamu yönetiminde değişim ve dönüşüm hadisesinin dışsal motivasyon kaynağı vurgulanmış olmaktadır.

Plan içerisinde kurumsal zayıf yönler ve tehditlerin sıralandığı bölümde önemli özelleştire ve tespitlere yer verildiği dikkat çekmektedir. Buna göre, 5018 ve 6085 sayılı Kanunlardan önceki mali yönetim ve denetim sistemi “denetim sonuçlarının parlamento ve kamuoyu ile paylaşılmasını zorunlu kılmadığı için” bu durum “dış paydaşlar ve medya ile ilişkilerin zayıf kalmasına neden olmuştur”. Kurulan yeni mali sistemin, “kamu yönetiminde hesap verme sorumluluğu ve şeffaflığın geliştirilmesini zorunlu kılması” dolayısıyla “denetim çıktılarının parlamento ve kamuoyu ile paylaşılması” ve “dış paydaşlar ve medya ile gerekli ilişkilerin kurulması önem arz etmektedir” (s.18).

2008-2013 dönemini kapsayan Plan’da stratejik amaçlar kurumun yargı ve denetim işlevleri ile kurumsal yapının geliştirilmesi olmak üzere üç sade bölümden oluşurken son planda amaçlarda çeşitlenmeye gidilmiş, stratejik amaç sayısı beşe çıkartılmıştır. Bunlardan üçünün kamu yönetimi reformu kapsamında değerlendirilebileceği düşünülmektedir:

- Uluslararası denetim standartlarına uygun şekilde denetim yapılarak TBMM tarafından bütçe hakkının kullanılabilmesi için kamu idarelerinde hesap verme sorumluluğunun ve şeffaflığın yerleştirilmesi ile 5018 sayılı Kanun gereğince gerekli altyapının oluşturulmasına katkı sağlamak
- Kamu idarelerinin etkin denetimini yapabilmek için denetim anlayış, yaklaşım ve kapasitesini geliştirmek

- Hesap verme sorumluluğu ve şeffaflık ilkelerinin geliştirilmesine katkı sağlamak amacıyla Sayıştayın kamuoyu nezdinde tanıtılmasına yönelik çalışmalar yapmak

Plan'a göre "bütçe hakkının yerine getirilmesi Sayıştay raporlarının TBMM'de görüşülmesi ile mümkündür." Buna karşın uygulamada Sayıştay'ın sadece uygunluk bildirimleri ve KİT denetim raporları TBMM'de görüşülebilmektedir. Kurumsal denetim raporları, Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu ve diğer tüm Sayıştay raporlarının görüşüleceği bir komisyonun oluşturulması gerekmektedir. Söz konusu komisyonun halen teşkil edilmemiş olması "TBMM'nin bütçe hakkını kullanmasına, kamuda hesap verme sorumluluğu ve mali şeffaflık ilkesinin yerine getirilmesine engel" bir durum oluşturmaktadır (s.20). "Sayıştay raporlarının TBMM'de görüşülmesine yönelik net olarak belirlenmiş usul ve esasların mevcut olmaması" Planda ortaya konulan kurumsal zayıflıklardan biri olarak da dikkat çekmektedir. Plan'a göre bu husus Sayıştay raporlarının önem ve etkinliğini azaltmaktadır. Söz konusu zayıflığı ortadan kaldırmak üzere "çift yönlü bir yaklaşım" içerisinde Sayıştay ile TBMM arasındaki ilişkiler artırılmalıdır. Bu bağlamda Plan'da "2018 sonu itibariyle Sayıştay raporlarını görüşmek üzere TBMM bünyesinde bir komisyonun kurulması", "TBMM ile ilişkileri geliştirmek ve Sayıştay faaliyetlerine ilişkin farkındalığı artırmak" hedefine yönelik yapısal değişiklik öngören bir Performans Göstergesi önerisi olarak belirlenmiştir (s.40-41).

3.2.4.4. Genel Değerlendirme

1990'lı yıllarda Dünya Sayıştayları'nın benimsediği 'kamu yönetimi reformlarını teşvik etmek' misyonunun bir gereği olarak Türk Sayıştay'ının da, 2000 yılında ülkenin ilk kurumsal stratejik planını hazırlayarak ve 1996 yılından itibaren performans denetimleri yürüterek kamu yönetimi reformu süreçlerini teşvik ettiği ve böylelikle ülkede "öncü" bir rol üstlendiği ifade edilmektedir (Sayıştay, 2013b: Sunuş).

5018 sayılı Kanun'un getirdiği sistematığe göre Meclisin Sayıştayca hazırlanan raporları detaylı bir şekilde tartışması ve böylelikle yürütmeye verilen yasal görevlerin etkin bir şekilde yerine getirilip getirilmediğinin, kamu kaynağının verimli bir şekilde

sarf edilip edilmediğinin sorgulanması planlanmaktadır. Buna göre TBMM adına denetim görevini yerine getiren Sayıştay'ın uluslararası standartlara uygun dış denetim organı olarak devreye girmesi, kamu sektöründe etkililik, verimlilik ve tutumluluk ilkelerinin hayata geçirilip geçirilmediği ile ilgili bir performans denetimi yapıp, yukarıda belirtilen raporlarla ilgili görüşlerini ve dış denetim faaliyet sonuçlarını Meclise bildirmesi öngörülmektedir. Ne var ki 5018 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden görece uzun bir süre sonra yenilenen Sayıştay Kanunu'nda söz konusu çerçeve, Sayıştay'ın görevleri arasında zikredilmemiş ve performans denetiminin kapsamı bilinçli bir şekilde dar tutulmak istenmiştir.

Performans denetiminin genel olarak kamu yönetimi reformuna sürat kazandırıcı bir fonksiyonu bulunduğu ifade edilmektedir (European Commission, 2013: 9). Sayıştay'ın reforma yönelik böylesine önemli işlevi bulunan bu denetimi etkin bir şekilde yapmadığı, 5018 sayılı Kanun ile dış denetim işlevi yüklenmesinin üzerinden uzunca bir süre geçmesine karşın kurumların faaliyet gerçekleştirmelerini performans göstergelerine göre değerlendirip hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını bağımsız bir organ olarak Meclis'e raporlamadığı eleştirileri dile getirilmektedir (Efe, 2012: 134). Hâlbuki Candan'ın (2009: 23) da vurguladığı gibi Sayıştay'a ait kurumsal yapı ve süreçlerdeki sorun ve aksaklıkların “mali yönetim reformunun başarısı ve 5018 sayılı Kanun'un getirdiği kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin geleceği bakımından hiç şüphesiz “önemli etki ve sonuçlar”ı bulunmaktadır.

Özetle ifade etmek gerekirse uluslararası standartlar doğrultusunda bağımsız ve yetkin bir işlev görev bir Sayıştay yapılanmasının genel kamu yönetimi reform mekanizması içerisindeki önemi tartışmasızdır. Köklü bir geçmişe dayanan ve 1990'lı yıllardan bu yana önemli bir yeniden yapılanma süreci geçiren Sayıştay'ın, bu süreçte edindiği tecrübe sonrası, uygulamada görülen aksaklıkları yapısal bir şekilde çözüme kavuşturacak kurumsal birtakım reform hamleleri ile birlikte yeni tasarlanacak bir reform politikasına ciddi katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

3.3. KAMU YÖNETİMİ REFORMUNA YÖNELİK KURUMSAL DÜZEYDE GÖREV VE YETKİ DURUMU

3.3.1. Strateji Geliştirme Birimleri

3.3.1.1. Kurumsal Görev ve Yetki Durumu

Türk kamu yönetiminde Strateji Geliştirme Birimleri, 5018 sayılı Kanun sonrası 24/12/2005 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan 5436 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”un 15’inci maddesi ile kurumsal düzeyde APK Birimlerinin yerine kurulmuştur. Söz konusu Kanun maddesi ile belirli istisnalar dışında hemen hemen tüm kurum ve kuruluşlarda yeni oluşturulan birimlere;

- “Ulusal kalkınma strateji ve politikaları, yıllık program ve hükümet programı çerçevesinde idarenin orta ve uzun vadeli strateji ve politikalarını belirlemek, amaçlarını oluşturmak üzere gerekli çalışmaları yapmak,
- İdarenin görev alanına giren konularda performans ve kalite ölçütleri geliştirmek ve bu kapsamda verilecek diğer görevleri yerine getirmek,
- İdarenin yönetimi ile hizmetlerin geliştirilmesi ve performansla ilgili bilgi ve verileri toplamak, analiz etmek, yorumlamak,
- İdarenin görev alanına giren konularda, hizmetleri etkileyecek dış faktörleri incelemek, kurum içi kapasite araştırması yapmak, hizmetlerin etkililiğini ve tatmin düzeyini analiz etmek ve genel araştırmalar yapmak”

gibi “reform” yahut “idarenin geliştirilmesi” türü kavramlar kullanılmaksızın, fakat bu işlevlere yönelik olarak önemli görevler verilmiştir.

5018 sayılı Kanun’un¹⁴⁸ 10’uncu maddesi Bakanları, “bakanlıklarının ve bakanlıklarına bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından” “sorumlu” tutmaktadır.

¹⁴⁸ Bir nevi kurumlara karargâh hizmeti verecek söz konusu birimlere tam unvan olarak 5018 sayılı Kanun’da yer verilmemiştir. Aynı şekilde kurum içi yapılanmayı belirli bir sistematığa bağlayan çerçeve bir düzenleme

Tablo 22: 5018 Sayılı Kanun ile Oluşturulan Sistemin Kurumsal Düzey Mekanizmasına Dair Halen Yürürlükteki Tamamlayıcı Düzenlemeler

Süreç	Araç	İlgili Mevzuat/Rehber	Yayın Tarihi	Hazırlayan/Yürütmeye Yetkili Mercî
Stratejik Planlama	Stratejik Plan	Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik	18.02.2006	Bakanlar Kurulu
		Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik	26.05.2006	Kalkınma Bakanlığı
		Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu	Haziran 2006	Kalkınma Bakanlığı
		Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlara Dair Tebliğ	30.04.2015	Kalkınma Bakanlığı
Performans Esaslı Bütçeleme	Yıllık Performans Programı	Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik ¹⁴⁹	05.07.2008	Maliye Bakanlığı
		Performans Programı Hazırlama Rehberi	2009	Maliye Bakanlığı
İzleme ve Raporlama	İç Kontrol Sistemi	İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar ¹⁵⁰	31.12.2005	Maliye Bakanlığı
		Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği	26.12.2007	Maliye Bakanlığı
	Yıllık İdare Faaliyet Raporu	Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik	17.03.2006	Maliye Bakanlığı
Denetim ve Hesap Verme	İç Denetim	İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ¹⁵¹	12.07.2006	Bakanlar Kurulu
		Kamu İç Denetim Genel Tebliği ¹⁵²	19.04.2013	Maliye Bakanlığı
		Kamu İç Denetim Standartları ¹⁵³	08.07.2011	İDKK
		Kamu İç Denetim Rehberi	Eylül 2013	İDKK
		Kamu İç Denetim Kalite Güvence ve Geliştirme Rehberi	18/02/2016	İDKK
		Kamu İç Denetçileri İçin Performans Denetimi Rehberi	Nisan 2016	İDKK
		İç Denetim Kalite Güvence ve Geliştirme Programı	05.04.2016	İDKK
		Kamu İç Denetim Strateji Belgesi (2017-2019)	29.12.2016	İDKK

Kaynak: www.mevzuat.gov.tr ve www.resmigazete.gov.tr ile ve kurumların resmî internet siteleri

olan 3046 sayılı Kanun'da da sadece eski APK'larla ilgili hükmün iptali ile yetinilip bu birimlere bu Kanun içerisinde yer verilmemesi de önemli bir eksiklik olarak dikkat çekmektedir.

¹⁴⁹Söz konusu Yönetmelik üzerinde 15.07.2009 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan bir Yönetmelik ile değişiklik yapılmıştır.

¹⁵⁰Söz konusu Esaslar üzerinde 26/7/2014 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan Esaslar ile değişiklik yapılmıştır.

¹⁵¹Söz konusu Yönetmelik üzerinde 18.11.2008, 24.12.2012, 12.11.2013 ve 09.12.2014 tarihli Resmî Gazeteler'de yayımlanan Yönetmelikler ile değişiklikler yapılmıştır.

¹⁵²Söz konusu Tebliğ üzerinde 06.11.2013, 18.12.2013, 10.08.2014 ve 31.12.2014 tarihli Resmî Gazeteler'de yayımlanan Tebliğler ile değişiklikler yapılmıştır.

¹⁵³Söz konusu Standartlar üzerinde 22.02.2017 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan Standartlar ile değişiklik yapılmıştır.

Aynı madde Bakanlara, “idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans programları konusunda her malî yılın ilk ayı içinde kamuoyunu bilgilendirme” görevi vermektedir. Yine aynı Kanun’un 11’inci maddesi uyarınca “üst yöneticiler”, “idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanması” ve “malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi” ile görevlidir. Bu bağlamda sistem içerisinde her bir kamu kurumu bünyesinde teşkil edilen strateji geliştirme birimlerinin bakanlara ve üst yöneticilere bu sorumlulukları yerine getirme noktasında teknik destek hizmeti vermeleri ve bir nevi mutfak olma işlevi görmesi öngörülmektedir.

Ayrıca yine aynı maddede strateji geliştirme birimlerinin bu görevlerin yanı sıra bir “malî hizmetler birimi” olarak 5018 sayılı Kanun’un 60’ıncı maddesinin birinci fıkrasında sayılı görevleri de yerine getirmesi öngörülmektedir. Bu görevler arasında kamu yönetimi reformu kapsamında değerlendirilebilecek ve birimlerin tam anlamıyla kurumların karargâhı olmasını sağlayacak önemli işlevler dikkati çekmektedir:

- İdarenin stratejik plan ve performans programının hazırlanmasını koordine etmek ve sonuçlarının konsolide edilmesi çalışmalarını yürütmek (Md.60/a)
- İzleyen iki yılın bütçe tahminlerini de içeren idare bütçesini, stratejik plan ve yıllık performans programına uygun olarak hazırlamak ve idare faaliyetlerinin bunlara uygunluğunu izlemek ve değerlendirmek. (Md.60/b)
- Bütçe kayıtlarını tutmak, bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin verileri toplamak, değerlendirmek ve bütçe kesin hesabı ile malî istatistikleri hazırlamak. (Md.60/d)
- Harcama birimleri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını da esas alarak idarenin faaliyet raporunu hazırlamak. (Md.60/g)
- İdarenin yatırım programının hazırlanmasını koordine etmek, uygulama sonuçlarını izlemek ve yıllık yatırım değerlendirme raporunu hazırlamak. (Md.60/i)
- Ön malî kontrol faaliyetini yürütmek. (Md.60/l)
- İç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapmak. (Md.60/m)

Tablo 23: Strateji Geliştirme Birimlerinin Görevleri

Kurumsal İşlev	Görevler
Stratejik yönetim ve planlama işlevi	- İdarenin stratejik planlama çalışmalarına yönelik bir hazırlık programı oluşturmak, idarenin stratejik planlama sürecinde ihtiyaç duyulacak eğitim ve danışmanlık hizmetlerini vermek veya verilmesini sağlamak ve stratejik planlama çalışmalarını koordine etmek - Stratejik planlamaya ilişkin diğer destek hizmetlerini yürütmek - İdare faaliyet raporunu hazırlamak - İdarenin misyonunun belirlenmesi çalışmalarını yürütmek - İdarenin görev alanına giren konularda, hizmetleri etkileyecek dış faktörleri incelemek - Yeni hizmet fırsatlarını belirlemek, etkililik ve verimliliği önleyen tehditlere tedbirler almak - Kurum içi kapasite araştırması yapmak, hizmetlerin etkililiğini ve yararlanıcı memnuniyetini analiz etmek ve genel araştırmalar yapmak - İdarenin üstünlük ve zayıflıklarını tespit etmek - İdarenin görev alanıyla ilgili araştırma-geliştirme faaliyetlerini yürütmek - İdare faaliyetleri ile ilgili bilgi ve verileri toplamak, tasnif etmek, analiz etmek
Performans ve kalite ölçütleri geliştirme işlevi	- İdarenin görev alanına giren konularda performans ve kalite ölçütleri geliştirmek - İdarenin yönetimi ile hizmetlerin geliştirilmesi ve performansla ilgili bilgi ve verileri toplamak, analiz etmek ve yorumlamak - İdarenin ve/veya birimlerin belirlenen performans ve kalite ölçütlerine uyumunu değerlendirerek üst yöneticiye sunmak
Yönetim bilgi sistemi işlevi	- Yönetim bilgi sistemlerine ilişkin hizmetleri varsa ilgili birimlerle işbirliği içinde yerine getirmek - Yönetim bilgi sisteminin geliştirilmesi çalışmalarını yürütmek - İstatistikî kayıt ve kalite kontrol işlemlerini yapmak.
Malî hizmetler işlevi	- Bütçe ve performans programı - Performans programı hazırlıklarının koordinasyonunu sağlamak - Bütçeyi hazırlamak - Ayrıntılı harcama veya finansman programını hazırlamak - Bütçe işlemlerini gerçekleştirmek ve kayıtlarını tutmak - Ödenek gönderme belgesi düzenlemek - Gelirlerin tahakkuku ile gelir ve alacakların takip işlemlerini yürütmek - Yatırım programı hazırlıklarının koordinasyonunu sağlamak, uygulama sonuçlarını izlemek ve yıllık yatırım değerlendirme raporunu hazırlamak - Bütçe uygulama sonuçlarını raporlamak; sorunları önleyici ve etkililiği artırıcı tedbirler üretmek - İdare faaliyetlerinin stratejik plan, performans programı ve bütçeye uygunluğunu izlemek ve değerlendirmek - Muhasebe, kesin hesap ve raporlama - Genel bütçe kapsamı dışındaki idarelerde muhasebe hizmetlerini yürütmek - Bütçe kesin hesabını hazırlamak - Mal yönetim dönemine ilişkin icmal cetvellerini hazırlamak - Mali istatistikleri hazırlamak - İç kontrol; - İç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapmak - İdarenin görev alanına ilişkin konularda standartlar hazırlamak - Ön mali kontrol görevini yürütmek - Amaçlar ile sonuçlar arasındaki farklılığı giderici ve etkililiği artırıcı tedbirler önermek

Kaynak: Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik

Strateji Geliştirme Birimlerinin çalışma usul ve esasları, 2006/9972 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına istinaden 18.02.2006 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile düzenlenmiştir. Yönetmelikte, 5018 ve 5436 sayılı Kanunlarla söz konusu birimlere verilen görevlerin tekraren sayılıp detaylandırıldığı görülmektedir.

3.3.1.2. Genel Değerlendirme

Stratejik yönetim modeli haddizatında kamu yönetimi reformunun önemli bir parçasını teşkil etmesi gereken bir olgudur. Ne var ki bu model, kurumsal kültürü, iş yapma biçimini, süreçleri, hizmet kalitesini geliştirici özelliği ve kısaca yönetsel boyutu ile ele alınması gerekli iken Türkiye’de yasal boyutu 5018 sayılı Kanun ile oluşturulduğundan “mali yönetimin bir unsuru” olarak algılanmakta, stratejik yönetim sürecinin kapsamı böylelikle daraltılmış olmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2013a:79).

Türkiye’nin yönetim yapısı incelendiğinde, kendilerinden bir yerde şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin gereksindiği “mutfak” çalışmasını yerine getirmesi beklenen ve konumu itibarıyla idarenin geliştirilmesi fonksiyonunu kurumlar içinde ifa edebilecek birer adres olarak değerlendirilebilecek birimler olan Strateji Geliştirme Birimlerinin yeterli sahiplenme ve liderlik olmaksızın işledikleri ve yeterli kariyer uzmanıyla donatılmadıkları gözlenmektedir. Fazlasıyla Maliye Bakanlığının etkisinde örgütlendiği ve işlediği, dolayısıyla yönetimin geliştirilmesi konusuna pek eğilmediği görülen bu birimlerin vakitlerinin çoğunun da daha ziyade bütçe ve ön mali kontrole ayrılmış durumda olduğuna şahit olunmaktadır.

Nitekim Türkiye’deki stratejik yönetim uygulamasının değerlendirilmesine yönelik teşkil edilen bir çalışma grubunun raporu (Kalkınma Bakanlığı, 2013a: 41) da bu gözlemi teyit etmektedir. Rapor’a göre, Strateji Geliştirme Birimlerinin mevzuatta öngörülen işlevleri etkinlikle yerine getirmesinin önünde bazı örgütsel sorun alanları bulunmaktadır. Bu bağlamda oldukça geniş ve önemli kurumsal yetki ve görev çerçevesinin aksine söz konusu birimler uygulamada “strateji geliştirmeden ziyade yoğun bir biçimde teknik mali detaylar ile raporlama odaklı çalışmaktadırlar. Ayrıca birimler kurum içi güç dengeleri bakımından hala eski APK ve Bütçe Dairesi Başkanlıklarının devamı olarak algılanmaktadırlar. Alandan uygulayıcıların sözü edilen Rapor’a yansıyan geribildirimleri, belirli bir reform stratejisinin

ve devamlılığı sağlayıcı diğer faktörlerin yokluğunda, strateji geliştirme birimlerine başlangıçta biçilen misyonun tam hayata geçemediğini göstermektedir.

TBMM Genel Sekreterliği tarafından yürütülen “Kamu Kurumları ile İşbirliğinin Geliştirilmesi Projesi” kapsamında öncelikle TBMM İdari Teşkilatı ile kamu kurumlarında yerleşik “strateji geliştirme birimlerinin yöneticileri arasında iletişim ve işbirliğini arttırmak, karşılıklı tecrübe ve bilgi paylaşımını sağlamak” üzere teşkil edilen “Kamu Strateji Platformu”nu burada zikretmekte fayda bulunmaktadır. Kamu İç Denetçileri Derneği ve Mali Hizmetler Uzmanları Derneği gibi kamu görevlilerinden oluşan meslek örgütlerinin de üyesi olduğu Platform, TBMM Strateji Geliştirme Başkanlığı koordinasyonunda faaliyet göstermektedir. 2012 yılından itibaren kamu mali yönetim sistemi ile ilgili konulara yönelik istişare toplantıları düzenleyen Platformun söz konusu birimler arasındaki “iletişim ve diyalogun sistematik ve kurumsal hale gelmesine büyük katkı sağladığı” ifade edilmektedir. Söz konusu istişare toplantılarının 35’incisi “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Mali Yönetimi ve Strateji Geliştirme Başkanlıklarının Rolü” başlığı ile 12.05.2017 tarihinde, Başbakanlık Strateji Geliştirme Başkanlığı ev sahipliğinde gerçekleştirilmiştir. Toplantıda ayrıca kamu sektöründe görevli iç denetçilerin meslekî örgütü olan KİDDER tarafından kendi ev sahipliklerinde “Kamu Yönetiminde İzleme ve Değerlendirme Sisteminin Etkinleştirilmesi” başlıklı bir toplantının tertip edilmesi önerilmiştir (Başbakanlık, 2017b:19; KİDDER, 2017; Mali Hizmetler Uzmanları Derneği, 2017).

Söz konusu Platform’un yürütme organınca değil yasama organının idari sekretaryası tarafından kurulup koordine edilmesi, ülkede kamu yönetimi reformu politikasının mevcut olmadığına ve reform diye adlandırılabilir süreçler bütününün kurumsal bir liderlik eşliğinde ilerlemediğine önemli bir örnek teşkil etmektedir. Buna karşın belirli bir strateji kapsamında olmasa da fikir ve uygulama bakımından böylesi bir istişari ağ teşkiline gidilmesinin olumlu olduğu, ileride tasarlanacak bütüncül nitelikli reform politikasının etkileşim mekanizmaları bağlamında önemli ipuçlar verdiği değerlendirilmektedir.

Stratejik yönetimin “ana unsurları” olan stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu ile “destekleyici unsurları” olan iç kontrol, iç denetim ve dış denetim süreçlerine ilişkin sorumluluklar farklı kurumlar arasında paylaştırılmıştır. Buna göre stratejik planlamadan Kalkınma Bakanlığı; performans programı, faaliyet raporu ve iç kontrol safhalarından Maliye Bakanlığının çeşitli birimleri; iç denetimden İDKK ve dış denetimden

ise Sayıştay sorumlu kılınmıştır. “Stratejik yönetim sürecine her kurumun kendi perspektifinden bakması stratejik yönetimin bir bütün olarak ele alınmasını engellemektedir.” Buna göre sürecin yalnızca “mali yönetim ve kontrol bakış açısıyla ele alınması” kurumsal düzeyde idari sistemlerin geliştirilmesi boyutuna olumsuz etki yapmakta, “sürecin bütçeyle sınırlı görülmesine ve dolayısıyla kapsamın daraltılmasına” yol açmaktadır. “Sürecin tasarımı ve yönetiminden sorumlu” kurumların “farklı bakış açılarıyla farklı kavramlara yönelmesi, dil birliğini bozmakta ve kavramsal tutarlılığı sağlamada zorluklara neden olmaktadır.” Sürecin tüm safhalarının belirli bir uyum ve bütünlük içerisinde işlemesi, “etkin bir koordinasyon mekanizmasının mevcudiyeti”ni gerektirdiği halde ilgili kurumlar arasında “güçlü bir koordinasyon mekanizmasının varlığından söz etmek” pek mümkün gözükmemektedir. Bu bağlamda süreci bir yönetsel sistem olarak kabul edip bütün safhalarıyla ele alan, bu safhaların birbirleriyle eşgüdümlü bir biçimde uyumlaştırılmasından, “uygulama stratejilerinin belirlenmesinden ve sistemin kamu yönetiminde etkili biçimde işlemesinden doğrudan sorumlu olacak bir üst yapının eksikliği”nin hissedildiği ifade edilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2013a: 34).

Türkiye’de 5018 sayılı Kanun ile birlikte kalkınma planı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan, yıllık program, sektörel ve kurumsal planlar gibi birçok politika belgesi ortaya çıkmıştır. Canpolat’a (2010: 7-8) göre “politika belgesi enflasyonu” diye adlandırılabilir bu durum “belgeler arası uyum ve koordinasyon sorunu”nu da beraberinde getirmektedir. Bu bağlamda Kanun’un öngördüğü mekanizmaların takip ve sorumluluğunun yukarıda da belirtildiği gibi Maliye ve Kalkınma Bakanlıkları arasında paylaştırılmış olmasının, ciddi bir koordinasyon ve etkinlik sorunu doğurduğu gözlenmektedir.

Ülkedeki stratejik yönetim uygulamasını tartışıp değerlendirmek üzere konunun uzmanı 28 kişinin oluşturduğu bir çalışma grubunun raporunda (Kalkınma Bakanlığı, 2013a:78-79) stratejik yönetim ve kamu yönetimi reformu arasındaki bütünleşik ilişkiye parmak basılmış, yön gösterici nitelikte bir reform mekanizması önerilmiştir:¹⁵⁴

Türk kamu yönetiminin mevcut sorunları stratejik yönetim uygulamalarına da yansımaktadır. Bu nedenle stratejik yönetim süreci değerlendirilirken kamu yönetiminin sorunlarından ayrı düşünülmemesi gerekmektedir. Konu kamu yönetimi reformu bağlamında ele alınmalı ve mutlaka tamamlayıcı reformlarla desteklenmelidir. Bu noktada Türk kamu yönetiminde değişimi

¹⁵⁴ Çalışma grubunca istişari bir süreç içerisinde ortaya konulan ve tezin değişik bölümlerde atıfta bulunulan tespit ve önerilerin, bu tezde geçerliliği tartışılan hipotezi doğrular mahiyette olduğu değerlendirilmektedir. Bu bağlamda stratejik yönetim ve genel olarak kamu yönetimi reformunun yapı ve mekanizması ile ilgili sözü edilen öneri, tez yazarının kişisel birikim, deneyim ve gözlemleriyle de örtüştüğünden dolayı tezin son bölümünde ortaya konulan modelin inşasında dikkate alınmıştır.

yönetecek ve reformu yürütmekten doğrudan sorumlu olacak bir birimin eksikliği hissedilmektedir. Başbakana doğrudan bağlı, bakanlıklar üstü bakış açısına sahip, reform uygulamalarına makro boyutta bütüncül olarak bakabilen, kurumlar arası koordinasyonu sağlayacak ve sorunları sistem yaklaşımı çerçevesinde ele alacak bir yapıya ihtiyaç bulunmaktadır. Stratejik yönetim sürecinin de reformun diğer parçaları gibi reform sahibi olarak nitelenebilecek böyle bir yapı içinde yönlendirilmesi daha uygun olacaktır. Oluşturulacak bu yapı stratejik yönetim sürecini bir yönetim sistemi olarak kabul edip bütün bileşenleriyle ele almalı, bu bileşenlerin birbirleriyle koordineli biçimde uyumlaştırılmasından, uygulama stratejilerinin belirlenmesinden, sistemin kamu yönetiminde etkili biçimde işlemlerinden doğrudan sorumlu olmalıdır. Yapı öncelikle stratejik yönetim modelini bütüncül bir bakış açısıyla yeniden değerlendirmeli ve gerekli güncellemeleri yapmalıdır.

3.3.2. İç Denetim Birimleri

5018 sayılı Kanun kamu kurumlarında mevcut denetim anlayış ve metodolojisinde esaslı değişikliklere yol açmıştır (Tufan ve Görün, 2013: 116). Mali kontrol ve bu kavramın kurumsal düzey yansıması olan iç denetim faaliyeti, bu bağlamda, 5018 sayılı Kanun'da öngörülen yeni mali kontrol ve yönetim sisteminin temel bir unsurunu oluşturmaktadır.

3.3.2.1. Kurumsal Görev ve Yetki Durumu

5018 sayılı Kanun ile Türk kamu yönetimi sistemine eklenen en önemli yönetsel mekanizmalardan olan iç denetim kavramı Kanun'a göre;

- a) Kamu idaresinin çalışmalarına değer katıp onları geliştirmek,
- b) Kaynakların etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve bu noktada kurumlara rehberlik yapmak,
- c) Kurumların yönetim ve iç kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirip bu süreçleri geliştirmek

üzere uluslararası standartlara uygun bir şekilde bağımsız olarak yürütülen, sistematik, sürekli ve disiplinli bir danışmanlık faaliyetidir (Önen ve Özmen, 2011: 105).

Türkiye'de iç denetim işlevine dair esasların tespiti ve uygulamanın gözetimi ile İç Denetim Koordinasyon Kurulu (İDKK) yetkili ve görevlidir. Uygulama ayrıntıları ise 26/6/2006 tarihli ve 2006/10654 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan "İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" 19.04.2013 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan "Kamu İç Denetim Genel Tebliği" ile düzenlenmiştir. Ayrıca İDKK tarafından uygulamanın niteliğini arttırmaya yönelik olarak uluslararası standartlardan uyarlanmak

üzere “Kamu İç Denetim Standartları”, “İç Denetim Rehberi” ve “İç Denetim Kalite Güvence ve Geliştirme Programı” hazırlanmıştır. 2016 yılında yürürlüğe konulan “Kamu İç Denetim Strateji Belgesi (2017-2019)” ise iç denetim işlevinin kamuda kurumsallaşması hedefine yönelik bir yol haritası sunmaktadır.

Kanun’da iç denetimin iç denetçilerce yapılacağı öngörülmektedir. İç denetçiler, Kanun’un 64’üncü maddesinin (a) bendine göre kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmekle; aynı maddenin (d) bendine göre ise idarenin harcamalarının, mali işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmekle görevli kılınmıştır. Uygulamaya 26/6/2006 tarihli ve 2006/10654 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan “İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” hükümleri yön vermektedir. Ayrıca merkezi uyumlaştırma birimi İDKK tarafından Kamu İç Denetçileri İçin Performans Denetimi Rehberi hazırlanmıştır.

5018 sayılı Kanun’un 63’üncü maddesinde kamu kurum ve kuruluşlarında İç Denetim Birim Başkanlıklarının “kurulabileceği” belirtilmektedir. Kamu İç Denetim Genel Tebliği’nin 8’inci maddesinin yedinci fıkrasında, “İç denetim birimlerine idarelerin teşkilat şemalarında yer verilir” düzenlemesine yer verilerek söz konusu zayıf hüküm bir yerde telafi edilmeye çalışılmıştır.¹⁵⁵

3.3.2.2. Genel Değerlendirme

İşlevsel bağımsızlığa sahip olup kendi faaliyetlerinin hesabını veren ve “hata bulmak” yerine “idarelerin çalışmalarına değer katmak ve idareyi geliştirme”yi amaç edinen bir iç denetim uygulaması ile kurumların yönetim süreçleri izlenip değerlendirilebilmektedir. Diğer bir deyişle danışmanlık yönü de bulunan iç denetimin, kamu yönetimi reformu bağlamında “kuruma değer katma” ve “sürekli iyileştirme”ye yönelik önerilerde bulunma işlevi bulunmaktadır. Böylelikle idari kapasitenin geliştirilmesine, yönetim sürecindeki aksaklıkların giderilmesine ve kurumsal gelişim bakımından yönetsel sistemde belirli bir etkinliğin sağlanmasına katkı sağlanmaya çalışıldığı ifade edilmektedir (Kırılmaz ve Atak, 2015: 208; Nohutçu ve Çimşir, 2016: 211).

¹⁵⁵İç denetim birimlerinin teftiş kurulları benzeri yasal kurumsal altyapıları olmaksızın faaliyet göstermelerinin bir yerde sahiipsizliklerinin göstergesi niteliğinde değerlendirilebileceği ve bu durumun yine ülkedeki genel kamu yönetimi politikası ve stratejisi eksikliğiyle doğrudan bir ilişkisinin var olduğu düşünülmektedir.

2012 yılı içerisinde 150 iç denetçiye yönelik yapılan bir anket çalışmasında (Tufan ve Görün, 2013) Türkiye’de mevcut iç denetim uygulaması ile ilgili önemli bulgulara ulaşılmıştır. Ankete katılan iç denetçiler bu işleve verilen önemin artmasını teminen kurumsal düzeyde “iç denetim birimleri oluşturulmasına yasal zorunluluk getirilmesi”ni önceleyen cevaplar vermişlerdir. Ankete katılan iç denetçilerin önemli bir bölümü, “faaliyetlerinde bağımsız bir şekilde hareket edebildikleri”ni (%91) ve “üst yönetimden yeterli düzeyde destek aldıkları”nı (%85) ifade etmektedir. Buna karşın aynı ankette görev yaptıkları kurumlarda planlar hazırlanırken yahut revize edilirken iç denetim birimince hazırlanan raporların dikkate alınıp alınmadığının test edildiği soruya %40 oranında “Katılmıyorum” ve %9 oranında ise “Kesinlikle Katılmıyorum” cevabı alınmıştır. Bu sonuç yönetim kademesinden alınan destek ile hazırlandığı ifade edilen iç denetimin raporlarının kurumsallaşmaya yönelik sahip olduğu önemli bir katma değer üretme potansiyelinin yeterince değerlendirilmediğini göstermesi bakımından ilginçtir.

İç denetçilerin görevlerinin gerektirdiği fonksiyonu icra edebilmelerine imkân sağlayacak bir yönetim kademesine bağlı çalışmaları ve yürütülen çalışmaların bu kademe tarafından sürekli ve kararlı bir şekilde destek görmesi, uygulamanın başarısı ve işe yararlığı için öne çıkan bir unsur olmaktadır (Tufan ve Görün, 2013: 131). Buna karşın iç denetçilerin fonksiyonun etkinliği bakımından uluslararası standartlar çerçevesinde görev ve sorumluluklarını yerine getirirken ve yetkilerini kullanırken her şeyden önce içinde faaliyet gösterdikleri kurumdan bağımsız¹⁵⁶ hareket edebilmesi gerekmektedir. Bağımsızlığın sağlanamaması durumunda iç denetçi, daha baştan yönetimin basit bir elemanı konumuna düşecek ve belirli kısıtlar dolayısıyla ister istemez bağımsız değerlendirme yapması güçleşecektir. Türkiye’de de denetimin bağımsızlığı olgusunun “tam olarak anlaşılan ve uygulanan bir kavram” olmadığı değerlendirilmekte, üst yöneticiye amirlik ilişkisiyle bağlanan iç denetçinin ve denetimin ne denli bağımsız olacağı tartışma konusu edilmektedir (Memiş, 2008: 83; Baykara, 2014: 54).

İç denetimin etkin bir şekilde faaliyet gösterebilmesi konusunda 5018 sayılı Kanun, üst yöneticilere geniş yetkiler tanımış, iç denetim gibi önemli bir potansiyelin kullanılması bir yerde yöneticilerin inisiyatifine bırakılmıştır. Yönetici isterse bu kaynağı gayet yerli yerinde kullanabileceği gibi söz konusu kaynağın israf edilmesi veya atıl bırakılması da yöneticilerin tercihinin bırakılmış gibidir. İç denetçilerin re’sen denetim yapma yetkisi

¹⁵⁶Bağımsızlık, Nohutçu ve Çimşir (2016: 213) tarafından “iç denetim faaliyetinin sorumluluklarını tarafsız olarak yerine getirme kabiliyetini tehdit eden şartlardan uzak olmak” şeklinde tanımlanmaktadır.

bulunmamaktadır. İç denetçiler, üç yıllık denetim planı ve bir yıllık denetim programını üst yöneticilerin önceliklerini ve yönlendirmelerini dikkate alarak hazırlamak durumundadırlar. Ayrıca bunların onaylanıp onaylanmaması noktasında üst yöneticinin geniş yetkisi bulunmaktadır. Dolayısıyla, “takdir yetkisinin isabetli olarak kullanılıp kullanılmadığı”nı performans denetimi marifetiyle denetleyebilecek bir denetim kaynağı, yine takdir yetkisiyle, etkisiz bir mekanizmaya indirgenebilmektedir (Nohutçu ve Çimşir, 2016: 200).

İç denetim işlevi ile ülkede derin tarihsel kökeni bulunan teftiş mekanizması arasında sürecin başlangıcından itibaren yaşanan kurumsal çatışmanın söz konusu işlevin kurumsallaşmasında engelleyici rol oynadığı değerlendirilmektedir. Nitekim çoğunlukla uygulamadan kişilerin bir araya getirilmesiyle teşkil edilen bir çalışma grubunun raporunda (Kalkınma Bakanlığı, 2013a:38) da benzer ifadelere yer verilmektedir. Rapor’a göre, “iç denetim ve teftiş arasındaki görev, yetki ve sorumluluklara yönelik yaklaşım farkı”nın yasal düzenlemelerde ve fiiliyatta “net bir şekilde ortaya konulmaması” bir sorun teşkil etmektedir. Aynı Rapor’da kurumlarda “klasik denetim anlayışının çizdiği bakış açısının hâkim olduğu ve iç denetim kültürünün istenen nitelikte yerleşemediği” tespitinde bulunmaktadır.

İç denetçilerin üst yönetici karşısındaki tartışmalı konumları ve bağımsızlık sorunsalının yanı sıra, Türk kamu yönetiminde iç denetim sisteminin gelişmesini engelleyen başkaca unsurlar da dile getirilmektedir. Özetle ifade etmek gerekirse bu unsurlar şunlardır (Akpınar, 2011: 303; Önen ve Özmen, 2011: 107-108; Nohutçu ve Çimşir (2016: 206,214,215):

- Türk kamu yönetiminde var olan kurumsal kültürün değişime yeterince açık olmaması,
- Getirilen sistemin pek çok yönü itibariyle kolayca uygulamaya geçirilir nitelikte olmaması,
- Denetim süreçlerinin ve denetimler sonucunda hazırlanan raporların değerlendirilmesine yönelik süreçlerin yetkin bir şekilde tespit edilmemiş olması,
- İç denetim sonuçlarının kamuoyuna mal edilememesi,
- Ülkede kamu yönetimini yeniden yapılandırma sürecinin sektöre uğraması,
- Sistemi düzenleyip uygulamayı izlemekten sorumlu İDKK’nın güçlü ve işlevsel bir

idari kapasiteye sahip olmaması¹⁵⁷,

- Sayıştay’ın iç denetimin gelişmesine katkısının sınırlı olması,
- Kurumsal üst yönetim makamlarının iç kontrol ve iç denetim kavramını yeterince anlayıp içselleştirememesi,
- Denetimler sonucu hazırlanan tavsiye niteliğindeki raporların belirli bir müeyyide gücünden mahrum olması¹⁵⁸.

Özetle belirtmek gerekirse kurumsal düzeyde iç kontrol sisteminin kalitesini incelemeye tabi tutup sistemin iyileştirilmesine yönelik teklif ve tavsiyeler geliştirmesi beklenen iç denetim mekanizması aynı zamanda genel olarak yönetsel hataların ve verimsiz uygulamaların en aza indirgenmesinde önemli bir boşluk doldurmaktadır. Bu bağlamda uluslararası standartlarda yapılandırılan ve işletilen bir iç denetim işlevi önemli bir yönetsel reform aracı olma potansiyeli taşımaktadır.

3.2. TEFTİŞ KURULLARI/DENETİM BİRİMLERİ

Türkiye’de Cumhuriyet’in Osmanlı döneminden tevarüs ettiği bürokratik denetim mekanizmalardan olan, yaklaşık 160 yıllık geçmişe sahip teftiş kurulları¹⁵⁹ Türk idari teşkilatı içerisinde kendine özgü kurumsal geleneği olan birimlerdir (Uluğ, 2004b: 101). 2011 yılında yapılan bir dizi teşkilat düzenlemeleri ile “teftiş kurulu” adlandırmasının jenerik olma niteliğini kaybettiği, değişik adlar altında birimlerin yeknesak olmayan rehberlik, soruşturma ve inceleme yetkileriyle Bakanlık yapıları içindeki yerlerini aldığı görülmektedir.

3.3.2.3. Kurumsal Görev ve Yetki Durumu

Bakanlıklar bünyesinde teşkil edilen teftiş kurulları ve denetim birimleri, genel ve özel nitelikte olmak üzere iki türlü denetim yapmaktadırlar. Genel denetim; “hizmetlerin kaliteli

¹⁵⁷ Candan’a (2012b:33) göre de İDKK’nın mevcut yapılanması “uluslararası standartlar ve gelişmiş ülke uygulamaları” ile örtüşmemektedir. Bu durum “tartışmasız” bir şekilde Kurulun etkili bir şekilde hizmet vermesini engellemektedir.

¹⁵⁸ Nohutçu ve Çimşir (2016: 214-215), bu durumu iç denetim sisteminin Türk kamu yönetimi geleneğine aykırı unsurlar içermesine bir örnek olarak vermekte, söz konusu sorunsalın iç denetimi “hafife alma bakış açısını da beraberinde getirdiği” tespitinde bulunmaktadır.

¹⁵⁹ Tanzimat döneminde vekâletlerin oluşturulması sonrası çeşitli vekâletler bünyesinde önce müfettiş görevlendirmeleri başlamış, daha sonra da 19. yüzyılın son çeyreğinde Fransa’dan esinlenerek Teftiş Kurulu modeline geçiş yapılmıştır. Mülkiye Teftiş Kurulu ve 2011 yılında 646 sayılı KHK ile lağvedilen Maliye Teftiş Kurulu söz konusu dönemde teşkil edilmiş köklü müesseselerdendir (Yürekli, 2011: 28-30).

ve etkin sunulması açısından, hizmet birimlerinin amaçlara uygun, kendinden beklenen görev, yetki ve sorumlulukları doğrultusunda, usulüne göre ve etkin çalışıp çalışmadıklarının, herhangi bir birimden ya da kişiden istek veya şikâyet gelmese dahi incelenmesi ve araştırılması”nı ifade etmektedir. Bu denetim türüyle kurumsal ve bireysel gelişim sağlanması mümkün olabilmektedir. Özel denetim ise; “kamu görevlilerinin göreve ilişkin olarak, suç veya kusur (disiplin suçu) oluşturabilecek nitelikteki işlem ve eylemlerinin soruşturulması” olarak tanımlanmaktadır (Tekin, 2016: 147).

3.3.2.3.1. 3046 Sayılı Çerçeve Kanun’da Teftiş Kurulu Düzenlemesi

Türk bürokrasisinin kurumsal düzey “geleneksel ve yaygın” denetim birimlerini teşkil eden (Tekin, 2016: 145) teftiş kurullarının yapı ve işleyişi çerçeve olarak bakanlıkların kurulması ile teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin esas ve usulleri belirleyen 3046 sayılı Kanun ile düzenlenmiştir. Söz konusu Kanun’da teftiş kurulları bakanlık ve bağlı kuruluşlarının merkez teşkilatındaki danışma ve denetim birimleri arasında sayılmıştır.

Kurulların “bakanın emri veya onayı üzerine”, yine “bakan” adına yerine getirmesi gereken görevler Kanun’un “Teftiş Kurulu Başkanlığı” başlıklı 23’üncü maddesinde sıralanmaktadır. Buna göre kurullar, “bakanlık teşkilatı ile bakanlığa bağlı ve ilgili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemleriyle ilgili olarak teftiş, inceleme ve soruşturma işlerini yürütmek” ve “bakanlığın amaçlarını daha iyi gerçekleştirmek, mevzuata, plan ve programa uygun çalışmasını temin etmek amacıyla gerekli teklifleri hazırlamak ve bakana sunmak” ile görevli kılınmıştır.

Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığının kurumsal düzey teftiş birimlerinin işleyişi ile ilgili kural koyucu bir işlevi bulunmaktadır. 3056 sayılı Kanun’un 20’nci maddesi ile söz konusu Başkanlık, tüm kamu kurum ve kuruluşlarıyla kamu iktisadi teşebbüslerinde kurulu teftiş ve denetim sisteminin etkin bir şekilde yürütülmesi hususunda genel ilkelerin tespiti, personelin verimli çalışmasını teşvik edici bir sistemin geliştirilmesi ve işleyişin takibi ile görevlendirilmiştir. Kamu idarelerinde kurulu teftiş birimlerinin bu fonksiyonu etkin bir şekilde yürütmesine yönelik genel ilkeler tespit edip çalışmalarını izlemesi dolayısıyla Başbakanlık Teftiş Kurulunun diğer teftiş kurullarının üstünde özel bir konuma sahip olduğu ifade edilmektedir (Ömürgönülşen, 2016: 24).

3.3.2.3.2. 2011 KHK Düzenlemeleri Sonrası Durum

Teftiş kurulu sistemini Osmanlı'dan devralan Cumhuriyet döneminde kurum içi denetim sistemine yönelik ilk kurumsal değişiklik 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 2004 yılında yapılmıştır. Bu Kanunla sisteme iç denetim birimleri dâhil edilerek kurumlarda ikili bir yapıya gidilmiştir. 2011 yılında çıkartılan KHK'larla ise 3046 sayılı Çerçeve Kanun göz ardı edilmiş, standart nitelikteki teftiş kurulu modeli böylelikle ortadan kalkmıştır.

06.04.2011 tarihli ve 6223 sayılı “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” kurum içi örgütlü teftiş kurulları yapılanması için önemli bir dönüm noktası teşkil etmektedir. Çıkartılan Yetki Kanunu uyarınca izleyen süreçte hazırlanan KHK'lar aracılığıyla 3046 sayılı Çerçeve Kanun hükümleri halen yürürlükteyken pek çok bakanlık ile kamu kurum ve kuruluşunun teşkilat yapılarında, dolayısıyla da kurum içi denetim mekanizmalarında değişikliğe gidilmiştir. Bu çerçevede Maliye Teftiş Kurulu gibi geleneği olan köklü kurumlar bir gecede ortadan kaldırılırken diğer “Kurul” nitelikli pek çok denetim biriminin “Başkanlıklar”a dönüştürüldüğü, bunların protokol ve kurum içi hiyerarşi içerisindeki yerlerinin geriletildiği görülmüştür. Türk idari yapısı içerisinde geleneksel olarak her bir bakanlığın içerisinde geçmişten bugüne teftiş/denetim birimleri her daim yerini almıştır. Son düzenlemede ise yeni oluşturulan Bakanlıklardan olan Avrupa Birliği ve Kalkınma Bakanlıklarında herhangi bir teftiş ve denetim birimine hiç yer verilmemiştir.¹⁶⁰

Teftiş kurulları bakanlıkların bürokratik hiyerarşisi dışında doğrudan bakana bağlı danışma ve denetim birimleri olarak örgütlenmiş iken, 2011 yılındaki KHK düzenlemeleri ile çerçeve düzenleme yaklaşımını yadsıyan yeni bir anlayış getirilmiştir. Söz konusu anlayış değişikliği ile yeknesaklık ve güçlü kurul yapısı ortadan kaldırılmış, denetimle ilgili birimler bağımsızlıkları ortadan kalkacak şekilde bakanlıkların hiyerarşik yapıları içerisine alınmıştır. Görev, yetki ve sorumluluklarda da temel nitelikte değişikliklere gidilmiş, denetim birimlerinin adlandırılmasında ve denetim elemanlarının unvanlarında farklılıkların ortaya çıktığı görülmüştür (Küçükyağcı, 2014: 5).

¹⁶⁰ Türk bürokrasi geleneğinde, taşra teşkilatı olup daha fazla harcama, ihale ve personel faaliyeti bulunan kurumlarda istisnasız teftiş kurullarının ihdas edilmiş olduğu görülmektedir. ABGS ve DPT gibi Ankara'da örgütlü küçük çaplı kamu teşkilatlarında ise teftiş birimi kurulmamıştır. Bakanlığa dönüştürülen söz konusu örgütlerin bu noktada belli ki yönetim gelenekleri bozulmak istenmemiştir.

“Teftiş” kavramının “denetim, soruşturma, yönetim ve danışmanlık fonksiyonlarının tamamını kapsayan bütüncül bir içeriğe sahip”, “kurumsal-teknik bir anlamı” olduğu ifade edilmektedir (Tekin, 2016: 156). “Teftiş Kurulu” da buna bağlı olarak önemli bir kavramsal çerçeveye oturan bir kurumsal düzey birim adıdır. Buna karşın tarihsel derinliğe sahip “Teftiş Kurulu” tabirinin yerine gerekli istişari süreçlerin işletilmediği bir ortamda hazırlanan 2011 yılı KHK düzenlemelerinde Denetim Hizmetleri Başkanlığı, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, Rehberlik ve Denetim Başkanlığı vb. gibi farklı birim adlandırmaları ortaya çıkmıştır.¹⁶¹

Ayrıca öncesinde standart olarak bir denetim elemanı için “müfettiş” unvanı kullanılırken, bu unvanın yanı sıra “denetçi” ve “uzman” unvanları da sisteme dâhil edilmiş, böylelikle “standart olmayan bir yönetsel denetim modeli” ortaya çıkmıştır (Orkun vd., 2016: 113). Bu bağlamda Sağlık, Gençlik ve Spor ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlıklarında “denetçi”; Ekonomi Bakanlığında “uzman” unvanı getirilirken, Gümrük ve Ticaret, Orman ve Su İşleri, Bilim, Sanayi ve Teknoloji, Çevre ve Şehircilik ile Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlıklarında “müfettiş” unvanında değişikliğe gidilmemiştir.

3.3.2.4. Genel Değerlendirme

Gerek üst bürokratik kadrolar için fiili olarak yönetici yetiştiren bir yapı özelliği göstermesi, gerekse de “teftiş geçirecekleri”ni bilen yönetsel makamların “kendilerine her daim çeki düzen vermelerini sağlayıcı işlevi dolayısıyla önemli bir boşluk dolduran kurumsal düzey teftiş ve denetim birimlerinin kamu yönetimi reformunun kurumsal düzey sacayaklarından birini teşkil ettiği söylenebilir. Buna karşın ülkede Başbakanlık Teftiş Kurulu’nun ifa ettiği sınırlı düzenleyici işlev dışında kurumsal düzey denetim sistemini tasarlayıp, etkin işleyişini gözetici bir kurumsal yapı ve buna bağlı olarak belirli politika belgelerine dayalı olarak gerçekleşen düzenli bir kamu politikası kategorisi mevcut değildir.

Ülkede denetim sisteminin yönetimi iyileştirme noktasındaki etkinliğinin son derece sınırlı olduğu öteden beri dile getirilen bir husustur (KAYA, 1991: 42). Ayrıca yapı ve işleyişten kaynaklı değişik unsurların sistemin etkili bir şekilde işleyişini kısıtladığı yönünde değerlendirmeler yapılmaktadır. Bu değerlendirmeler kapsamında söz gelimi denetim

¹⁶¹ Milli Eğitim Bakanlığında 2011 yılında “Rehberlik ve Denetim Başkanlığı” olarak teşkilatlandırılan denetim fonksiyonunda, 02.12.2016 tarihli ve 6764 sayılı Kanun’un 6’ncı maddesiyle “Teftiş Kurulu Başkanlığı” modeline, görev ve kapsam genişlemesiyle birlikte geri dönüş yapılmıştır.

sisteminde zaman içerisinde oluşan ve 2011 yılı KHK süreci ile daha da derinleşen dağınıklık ve farklılıklar dolayısıyla denetim çalışmalarının içe dönük ve birbirinden kopuk gerçekleştiği ifade edilmektedir. Bu bağlamda denetim birimleri arasında gerekli “koordinasyon, diyalog ve işbirliği” kanallarının yokluğunda denetimin etkinlik ve etkililiğini arttırıcı nitelikte ortak denetim standart ve yaklaşımlar da geliştirilememektedir (Kandeğer ve Alıcı, 2012: 98).

Yürekli’ye (2011: 34) göre “aksaklıkları ortadan kaldıracak çözümler bularak teftiş kurullarını geliştirmek, daha etkili ve verimli hale getirmek mümkün iken kaldırma yolunun seçilmesi sağlıklı bir yaklaşım değildir”. Buna karşın denetim sisteminin birtakım sorunlarının bulunduğunu da belirtmek gerekir. Yürekli, Fritz Neumark’ın vaktiyle yaptığı tespitlerin halen geçerli olduğundan yola çıkarak teftiş kurulu sistemine yönelik;

- Kurumsal düzey teftiş/denetim birimlerine yönelik standardizasyon sağlayıcı merkezî bir koordinasyon merciinin bulunmaması,
- Söz konusu birimlerin yeterince bağımsız olmamaları ve iyi bir şekilde yönetilmeleri noktasında belirli sıkıntıların olması,
- Teftişin rehberlik boyutunun genelde ihmal edilmesi ve denetimlerde “soruşturma” işlevinin ön plana çıkması,
- Müfettişlerin/denetçilerin yazdıkları bazı önemli raporların işleme konulmaması

gibi sorun alanlarına parmak basmaktadır.

Uluğ’a (2004b: 104-105) göre, uygulamada “araç” olmaktan ziyade hata bulup cezalandırma merkezli bir “amaç”a dönüşmüş teftiş mekanizması, siyasal ve benzeri tercihlere dayalı olarak keyfi ve amaç dışı kullanılabilir. Bu bağlamda teftiş fonksiyonunun yönetsel süreçler içerisindeki varlık sebebi ve özellikle yol gösterici ve düzeltici vasfı çoğu zaman göz ardı edilebilmektedir.

Tekin’e (2016: 154) göre de ülkedeki genel denetim sisteminin en temel sorunlarından biri “rehberlik ve yönlendirmeden ziyade açık arama ve hata bulma” odaklı işlevsel kurgu, diğeri ise sistemin “yeknesaklıktan yoksun ve son derece dağınık bir yapı” arz etmesidir. Ülkede teftiş sistemi, yapı ve işleyişe dayalı ciddi “sıkıntı ve tıkanıkları” bünyesinde taşıırken sistemin geliştirilmesine yönelik somut pek bir adımın atılmadığı görülmektedir (Uluğ, 2004b: 103). Buna karşın “reform” gayesiyle “somut adım” atıldığında da sistemin

daha da bozulma riski ortaya çıkabilmektedir. Bu noktada söz gelimi, 2011 yılı KHK'lar sürecinde gerçekleştirilen kurumsal düzey yeni denetim düzenlemeleri ile sonuçta daha parçalı, düzensiz ve eşgüdümünden uzak bir yapının oluşumuna sebebiyet verildiğini belirtmek gerekir.

Düzenli ve sürekli bir reform politikasının yokluğu ile de birleştiğinde söz konusu yapıların çoğu itibariyle köklü bir tarihsel geçmişe dayandıkları halde potansiyellerini yeterince ortaya koyamadıkları görülmektedir. Yeterli etkinlikte işlemedikleri noktasında genel bir fikir birliği bulunan söz konusu birimlerin, stratejik bir bakış açısıyla tasarlanmış bir reform politikası çerçevesinde, evrimsel bir yaklaşımla, tarihsel birikimleri zayı edilmeksizin yeniden yapılandırılmaları halinde kamu yönetimi reformunun yapı ve mekanizmasının önemli bir kurumsal düzey unsuru olacağına kuşku bulunmamaktadır.

3.4. TEMEL BULGULAR

Kamu yönetimi reformu ile görevli olduğu düşünülen merkezî kurumlar ve kurumsal düzey birimlerin mevzuat ve resmî belgeler çerçevesinde yapı ve işleyişlerinin reforma bakan yönleriyle incelenmesi neticesinde Türkiye’de kamu yönetimine yönelik reform yapı ve mekanizmasının mevcut durumu ile ilgili şu çıkarımlarda bulunmanın mümkün olduğu düşünülmektedir.

1. Ülkede düzenli ve sürekli nitelikte bir kamu yönetimi reformu politikası bulunmamaktadır.
2. Kamu yönetimi reformuna yönelik, sadece bu alana hasredilmiş, temel bir strateji yahut eylem planı bulunmamaktadır.
3. Reform kapsamında değerlendirilebilecek eylemlerin kalkınma plan ve programları ile bazı sektörel strateji ve eylem planlarında ve kurumsal düzey stratejik planlarda dağınık ve birbiriyle irtibatsız bir şekilde sıralandığı görülmektedir.
4. Ülkede strateji ve planların etkin bir şekilde uygulanıp hayata geçirilmesi noktasında genel bir sıkıntı bulunmaktadır. Bu sorunsalın kamu yönetimi reformu bağlamında değerlendirilebilecek eylemlerin uygulamasına da yansıdığı görülmektedir.
5. Üretilen politika belgeleri ve raporların kamuoyuna mal edilmesi ve buradan yürütme üzerinde bir baskının temini mümkün olmamaktadır.

6. Kamu yönetimi reformuna yönelik olarak özellikle tasarlanmış, birbiriyle uyumlu ve bütünsel nitelikte kurumsal yapı ve mekanizma bulunmamaktadır.
7. Açıkça bir kurum kamu yönetimi reformunun tasarım ve yürütümünün liderliğini üstlenmiş durumda değildir.
8. Reforma ilişkin yapı ve işleyiş dağınık, parçalı ve eşgüdümsüz bir durum arz etmektedir.
9. Kamu yönetimi reformunun değişik kısımlarına yönelik faaliyet gösteren merkezî düzey birçok kurum bulunmaktadır. Bu kurumların oluşumu belirli bir stratejik ve kapsayıcı bakış açısına dayanmamaktadır.
10. Kurumların görev ve yetkilerinde yer yer çakışmalar görülmektedir.
11. Söz konusu kurumlar arasında kamu yönetimi reformu ile ilgili olarak herhangi bir resmî yahut gayriresmî işbirliği ve iletişim düzeneği bulunmamaktadır.
12. Yasal çerçevede bağımsız işlemesi gereken kurumların yasal ve anayasal yetkilerine ısrarlı bir şekilde sahip çıkmaları noktasında sıkıntılar yaşanmaktadır.
13. Kurumsallaşma ve tarihsel kökeni olan kurumların muhafaza edilmesi noktasında genel bir özensizlik bulunmaktadır.
14. Ülkedeki 5018 sayılı Kanun ile oluşturulan stratejik yönetim yapı ve işleyişi kamu yönetimi reformuna yönelik algılanabilecek yegâne kurumsal ve araçsal çerçeveyi ifade etmektedir.
15. Söz konusu çerçevenin kurumsallaşması noktasında başlangıçtaki mimari ve uygulama kaynaklı sıkıntılar yaşanmaktadır.
16. Bu bağlamda kamu yönetimi reformu kapsamında çok yararlı araç işlevi görebilecek olan stratejik plan, faaliyet raporu, iç denetim ve dış denetim gibi fonksiyonlar potansiyellerini ortaya koyamamaktadır.
17. Politika döngüsünün önemli bir unsurunu oluşturan “gözden geçirme ve yeniden değerlendirme” işlevinin uygulamasına ülkede genel olarak pek rastlanmamaktadır.
18. Kamu yönetimi reformunun merkezî ve kurumsal düzey yapı ve mekanizmasını oluşturduğu düşünülen örgüt ve araçların da söz konusu işleve tabi tutulmadığı görülmektedir.

4. BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİ REFORMU UYGULAMASININ GENEL DEĞERLENDİRMESİ VE REFORMA YÖNELİK YAPI VE MEKANİZMA ÖNERİSİ

4.1. KAMU YÖNETİMİ REFORMU UYGULAMASININ GENEL DEĞERLENDİRMESİ

4.1.1. Genel Tespitler

Türkiye örneğinde, Osmanlı döneminden bu yana, hızla değişen ekonomik ve toplumsal koşullar gereği idari sistemin ortaya çıkan yeni talepleri karşılayacak yapı ve işleyişe kavuşturulması meselesi, zaman zaman ön plana çıksa, zaman zaman politika ajandasının arkalarına da düşse gündemdeki yerini her daim korumuştur (Karaer, 1987b: 25; DPT, 2000: 6). İdari reform, idarenin geliştirilmesi, kamu yönetimi reformu ve benzeri adlar altında konu hemen hemen tüm hükümet programlarının başlıca unsurlarından biri olmuştur. Bu durum bir yerde kamuoyuna önceki hükümetlerin konuya ağırlık vermediği yahut uygulamada başarısız olduğu mesajını da vermektedir (Kavruk, 1994: 62). Tutum’a (1994: 120) göre bu bağlamda “rapor zengini” olarak nitelendirilebilecek olan ülkede tam bir “öneri enflasyonu” yaşanmaktadır. Konuya dair yapılan üç büyük araştırma projesi (MEHTAP, İdari Reform Danışma Kurulu ve KAYA) ile 1.700 civarında öneri karar alıcılara sunulmuştur. Fakat bu önerilerin çok az bir kısmı önemsenip uygulanmış, büyük kısmı dikkati bile çekmemiştir. Hazırlanan raporlar “kitaplık raflarını zenginleştirmek” haricinde Türk kamu yönetimi üzerinde pek etkili olamamıştır.

“İdarî reform” alanında yapılan çalışmalardan çoğu kez bir sonuç çıkmadığı, yapılan çalışmaların arzu edilen “yeterlik ve kalite”de olmadığı, hazırlanan raporların ve üretilen tavsiyelerin yetkili mercilerce incelenmeksizin “rafa kaldırıldığı”, uygulamaya konulanların ise müteakip süreçte “keyfî değişiklikler”e uğratıldığı değerlendirilmesinde bulunmaktadır (Payaslıoğlu, 1971: 9). Kısaca “makro ölçek taşıyan geniş kapsamlı kamusal yapılandırma çalışmalarının uygulamaya aktarılmasında” sorun yaşandığı, “yapılan ya da yaptırılan

araştırmaların rapor düzeyinde kalmaktan öteye geçemediği” (Uluğ, 2004a: 9) belirtilmektedir. Raporların devlet mekanizmasını bir bütün olarak değil, parçacı bir anlayışla ele aldıkları için etkisiz ve kısa soluklu kaldıkları (Saran, 2005: 45) ve ülke şartlarıyla uyumlu ve kapsamlı bir “reform programı”nın bir türlü geliştirilemediği (Canpolat ve Cangir, 2010: 37) ifade edilmektedir. Özetle gösterilen tüm çabaya karşın köklü bir yeniden yapılanma bir türlü başarılamamış, Türk kamu yönetiminin kadim sorunları böylelikle derinleşerek devam edegelmiştir (Bilgin, 2005: 37).

Tablo 24: Türk Yönetmel Sisteminin Algılanışı

Vatandaş Gözüyle	Politikacı Gözüyle	Memur Gözüyle
• İhtiyaçtan çok memurun çalıştığı • Formaliteye boğulmuş • Yavaş işleyen • Rüşvete ve avantaya yatkın • Hatır ve torpille yürüyen	• Buyurgan • Vesayetçi • Tembel • Savurgan • Eyyamcı • Siyasi atılımları engelleyici • Siyasal kurumlara karşı güvensiz ve politikacılara ters bakan	• Kendisini üvey evlat yerine koyan • Emeğinin karşılığını vermeyen • Liyakat yerine parti yandaşlığına zorlayan • Hakları genişletmekten ziyade kısıtlamayı yeğleyen

Kaynak: (Tutum, 1994: 57)

Tutum’a (1994: 57-59) göre ülkede mevcut yönetmel sistemin işleyişinden hem vatandaş, hem memur, hem de politikacı herkes şikâyet etmektedir (Bakınız: Tablo 24) ve idareden yakınma olayı artık “sportif bir zevk” haline gelmiş durumdadır. Bu çerçevede “idareyi düzeltme ve iyileştirme” ihtiyaç, istek ve arzusu, siyasal ve toplumsal bunalımlara paralel bir şekilde, inişli çıkışlı bir seyir takip etse de, tarih boyunca sürekli bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu noktada içinde bulunulan söz konusu durumla alakalı bir dizi soru akla gelmektedir:

- Öncelikle bu ihtiyaç, istek ve arzusun sürekli olarak dile getirilmesinin sebebi nedir?
- Bu konuda devamlı gayret gösterilmiş de başarısız mı olunmuştur?
- Yoksa mesele yeterince ciddiye mi alınmamıştır?
- Veya değişim ihtiyacının algılanışında mı problem yaşanmıştır?
- Acaba teşhiste mi hata yapılmıştır?
- Yönetmel sistemi iyileştirme çabaları, sistemin bağımlı olduğu başka sistemler içerisindeki bozukluklar dolayısıyla mı etkisiz kalmaya mahkûm olmuştur?
- Yoksa tüm şikâyetler her sistemin tabiatında mevcut olan devamlı değişim ihtiyacının doğal bir sonucu mudur?

Zamanın DPT Müsteşarlığının koordinasyonunda toplanıp kamu yönetimi reformuna dair tespit ve önerilerde bulunan bir ihtisas komisyonu (DPT, 2000a: 8-9), geçmişten bugüne çeşitli araştırma, inceleme ve diğer çalışmalarda ortaya konulan tekliflerin hayata geçememesini ve yapılan onca girişime karşın reforma dair kat edilen mesafenin darlığını özetle,

- Hazırlanan raporların ve hazırlanan kalkınma planlarının somut uygulama projeleri içermemesi,
- Kurumların değişime karşı statükoyu koruma eğilimlerinin baskınlığı,
- Reform uygulamalarının uzun bir zaman diliminde yasal ve anayasal değişiklikler de gerektiren kararlı bir uğraş istemesi, buna karşın sık değişen siyasal ortamın çoğu zaman buna imkân vermemesi,
- Yeniden yapılandırmanın sonuç vereceği finansal yüklerin caydırıcı bir nitelik taşıması,
- Diğer pek çok araştırma ve kalkınma planlarında belirtildiği üzere reform çalışmalarını teknik seviyede sahiplenip yön verecek merkezî bir teşkilat yapısının var olmaması gibi bir dizi faktöre bağlamaktadır.

Avrupa Birliğine aday bir ülke olması hasebiyle Türkiye'deki yapılanma ve gelişmeleri yakından takip eden Avrupa Komisyonunun yayımlamış olduğu ilerleme raporlarında da Türkiye'deki mevcut kamu yönetimi reformunun kurumsal çerçevesine dair gayet gerçekçi bir fotoğraf çektiği ve çekilen fotoğrafın tezin bir önceki bölümünde yer verilen bulgularla örtüştüğü görülmektedir. Buna göre OECD-SIGMA'nın (2015; 2016b; 2017b) Türkiye'deki kamu yönetimi reformu uygulamasını analiz ettiği raporlardan da yararlanarak hazırlandığı anlaşılan 2015, 2016 ve 2018 yılları İlerleme Raporlarında¹⁶² (European Commission, 2015: 13-14; 2016: 17; 2018: 19-22);

- Kapsamlı bir reform ajandasının güçlü siyasal destek ve yönetsel düzey sahiplenme ve motivasyonu gereksindiği, fakat bu hususun Türkiye ölçeğinde önemli bir sorun olduğu,
- Ülkede yalnızca kamu yönetimi reformuna hasredilmiş kapsayıcı bir strateji yahut planın bulunmadığı, bunun yerine dağınık bir şekilde birtakım planlama

¹⁶² 2017 yılı içerisinde İlerleme Raporu yayımlanmamıştır.

dökümanlarının (kalkınma planı, yıllık program, kurumsal stratejik planları) içerisinde reformla ilintili bazı hususlara yer verildiği,

- Kısacası ülkede reforma yönelik ne bir siyasi sahiplenme ve liderliğin, ne de kapsamlı bir stratejinin var olduğu,
- Planlama belgelerine yönelik merkezî düzey çaprazlamasına bir izleme ve raporlama sistematığının bulunmadığı, bu haliyle reformun yönetiminin son derece desentralize bir nitelik taşıdığı,
- Kamu yönetimi reformunu tasarlamak, eşgüdümlemek, uygulamak ve izlemek üzere yönetsel bir birimin teşkil edilmesinin gerekli olduğu,
- Başbakanlık içerisinde konuşlu idarenin güçlendirilmesinden sorumlu birimin¹⁶³ gerekli yasal yetkiye sahip olduğu, fakat reformun tasarımı, uygulanması ve uygulamanın izlenmesi noktasında gerekli kapasiteden yoksun bulunduğu,
- Siyasi desteğin ve bürokratik sahiplenmenin yokluğunun kapsamlı reform çabalarını engellediği

değerlendirmelerine yer verilmektedir.

Tutum (1994: 120-125) ise reform çalışmalarında karşılaşılan başarısızlığın başlıca sebepleri olarak;

- Siyasal otorite ile birlikte örgütlü sivil toplum unsurlarının yeterli ve sürekli destek ve ilgisinin bulunmayışını,
- Reformların planlanması, uygulanması ve koordinasyonundan sorumlu merkezî bir birimin mevcut olmayışını ve
- Reform önerilerinin stratejik bir bakış açısıyla hazırlanıp bir eylem planı halinde ortaya konulmamış olmasını

göstermektedir.

Yine Tutum'a (1995: 142-143) göre değişim doğası gereği her zaman sorunludur. Kapalı sistem özelliklerine sahip bir yapıyı değiştirip dönüştürmek ise imkânsız değilse de daha büyük bir sorun alanını ifade eder. Türkiye'de de genel olarak etkileşime, toplumsal denetim ve katılıma kapalı kamu yönetimi aygıtını modernize etmek üzere Cumhuriyet

¹⁶³ İdareyi Geliştirme Başkanlığı kastedilmektedir.

dönemi boyunca çok sayıda reform projesi uygulanmış, fakat bunların pek azının etkili olduğu görülmüştür. Tutum, bunda şu faktörlerin etkili olduğunu düşünmektedir:

- Siyasi irade eksikliği
- Reform stratejisinden yoksunluk
- Model eksikliği
- Uygulama ve izleme eksikliği

Türkiye’de kamu yönetimi alanında geçmişten günümüze girilen reform faaliyetlerinin başarısızlığına ilişkin olarak Cahit Tutum’un yaptığı sınıflandırma ve çıkarsamalar üzerinde alan yazınında genel bir fikir birliği bulunduğu söylenebilir.

Tutum’un söz konusu değerlendirmeyi daha çok bir seferlik yapılan reform denemeleri ve araştırma projeleri için yaptığını belirtmek gerekir. Dağınık, parçalı ve düzensiz de olsa ülkede kamu yönetimi reformu yapı ve mekanizması bir şekilde mevcuttur. Söz konusu yapı ve mekanizmanın mevcut işleyişi de denkleme katıldığında bu durum Tutum’un sınıflandırmasını bir adım öteye taşımak anlamına gelebilecektir. Tutum’un “reform stratejisinden yoksunluk”, “model eksikliği” ile “uygulama ve izleme eksikliği” başlıkları halinde sıraladığı faktörler haddizatında kamu politikası döngüsünün belli başlı öğelerini ifade etmektedir. Bu bağlamda söz konusu faktörleri “bütüncül perspektifli reform politikası eksikliği” ve “parçalı yapı sorunu ve kurumsal liderlikten yoksunluk” başlıkları altında da toparlamanın mümkün olduğu gözükmemektedir.

Bu tez kapsamında yapılan inceleme ve araştırmalar ile tez yazarının kişisel tecrübe ve gözlemleri ışığında, ülkede yürütülmeye çalışılan kamu yönetimi reformu çalışmalarının istenen sonucu üretememesinin belli başlı sebeplerinin aşağıdaki alt başlıklar halinde sıralanabileceği düşünülmektedir:

- Siyasi irade ve liderlik eksikliği
- Parçalı yapı ve kurumsal liderlikten yoksunluk
- Bütüncül perspektifli reform politikası eksikliği

Tablo 25: Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformuna Yönelik Çabaların Başarı Düzeyini Olumsuz Etkileyen Faktörler

Temel Unsurlar	Alt Unsurlar
Siyasi İrade ve Liderlik Eksikliği	Retorik-Uygulama Uyumsuzluğu
	Kısa Ömürlü Hükümet Sorunsalı
	Siyasal Sorumlu Kişi Yokluğu
Parçalı Yapı Sorunu ve Kurumsal Liderlikten Yoksunluk	Parçalı Yapı ve Koordinasyon Eksikliği
	Tek Sorumlu, Güçlü Bir Kurumsal Merkezin Mevcut Olmaması
	Kurumsal Düzey Örgütlenme Eksikliği
Bütüncül Perspektifli Reform Politikası Eksikliği	Bütüncül Perspektif Sıkıntısı
	Süreklilik Unsurunun İhmali
	Çevresel Faktörlerin İhmali
	Uygulama Zafiyeti - İzleme ve Değerlendirme Zafiyeti - Uygun İklim ve Katılımcı Yaklaşım Eksikliği

4.1.2. Siyasi İrade ve Liderlik Eksikliği

4.1.2.1. Genel Tespitler

Cumhuriyet dönemi boyunca yapılan reform çalışmaları vasıtasıyla geliştirilen çözüm önerilerinin birçoğu uygulamaya geçirilememiş, bunlara ilişkin hazırlanan tasarılar yasalasmamış ve konuyla ilgili kalkınma planlarında yer alan öngörüler ise birbirinin tekrarıdan öteye geçememiştir. Bunda Türk kamu yönetiminin mevcut durumunun gerçekçi bir şekilde analiz edilmemesinin, önerilerin gerçekleşmesi yönünde somut ve tutarlı çözüm alternatiflerinin geliştirilmemiş olmasının, çalışmaların uzun bir sürece yayılmış olmasının ve her şeyden önce bunları devam ettirecek güçlü bir siyasi iradenin bulunmayışının etkili olduğu ifade edilmektedir (Aykaç vd., 2003:169; Demirel ve Koçak, 2012: 50-51). Ayrıca yapılan belli başlı reform çalışmalarının daha çok “sivil-askeri bürokrasinin belirli bir kesiminin inisiyatifi” ile (Tutum, 1994: 120-121) demokratik meşruiyetten yoksun bir şekilde ara rejim dönemlerinde gerçekleştirildiğini, dolayısıyla sürdürülebilir nitelikte bir siyasi desteğin zaten baştan mümkün olmadığını belirtmek gerekir.

Gelişmekte olan bazı ülkelerinde uygulanan kamu yönetimi reformu çalışmalarının karşılaştırmalı olarak analiz edildiği bir çalışmada (Scott, 2011) toplumdan gelen güçlü talepten kaynaklanmayan ve siyasal dinamikler hesaba katılmaksızın geliştirilen reformların önemli bir sahiplik sorunsalı ile karşılaştığı ve bu yüzden başarılı olamadığı tespiti yapılmaktadır. Türkiye’de de geçmişten günümüze kamu yönetimi reformlarını

sürdürülebilir nitelikte, esaslı bir sahiplenme söz konusu olamamaktadır. Reformun sahipliğinde ve yönlendirici unsurlarında sıkıntı vardır.

Avrupa Birliği de Türkiye'ye yönelik değerlendirmelerinde bu hususa parmak basmaktadır. Kamu yönetimi reformuna yönelik ilginin süreç içerisinde zayıfladığını ve gündemdekini yerini giderek kaybettiğini gözlemleyen Komisyonun yayımlamış olduğu kimi İlerleme Raporlarında (European Commission, 2010, 2011 ve 2012) kamu yönetimi reformuna yönelik siyasal desteğin arttırılması gerekliliğine özellikle vurgu yapılmıştır. OECD-SIGMA (2015; 2016b; 2017b) tarafından Türkiye'deki kamu yönetimi reformu uygulamasının analiz edildiği raporlarda da, genel nitelikte planlama işlevi ve son dönem reform uygulamaları kapsamında teşkil edilen kurullar istisna tutulduğunda konuya ilişkin hesap verme sorumluluğu olan belirgin bir siyasi liderlik eksikliği yaşanmakta olduğu tespitinde bulunmaktadır.

4.1.2.2. Retorik-Uygulama Uyumsuzluğu

Rastgele bir gözlem kamu yönetiminin ortak ve ideolojiler üstü, temel bir yakınma konusu olduğunu göstermektedir. Halkın gözünde bürokrasi, ihtiyacın üzerinde personel istihdam edilen, çok kişinin hiç çalışmadan para aldığı, hemen her şeye engel çıkaran, müsrif, ancak “hatır ve torpil” ile iş görülebilen bir yapılanmayı ifade etmekte ve halk resmî daireye işinin düşmesinden ürkemektedir. Sistemin katı, şekilci ve ağır işleyen yapısından vatandaşla paralel bir şekilde yasama ve yürütme organları da şikâyetçidir. Vatandaştaki beklentiyi karşılamak üzere siyasi partilerin seçim beyannameleri kamu yönetimini düzeltme vaatleri ile doludur (Tutum, 1995: 140).

Bürokratik yapıyı vatandaşa daha iyi hizmet eder pozisyona getirmekle yükümlü siyasi iktidarlar ise seçim bildirgeleri ve hükümet programlarında¹⁶⁴ yer verdikleri sorunun çözümü istikametinde genel olarak gerekli yapısal adımları atmadıkları gibi halkın bürokrasi ile ilgili artık geleneksel hale gelmiş “yakınmaları”na popülist bir şekilde iştirak etmektedirler (Mihçioğlu, 2012: 416). Mihçioğlu halkla kurulan bu “duygudaşlığın” iktidarları “patolojik” bir tutuma sürüklediğini ifade etmektedir.

¹⁶⁴ 1921-1991 yılları arasında kurulan hükümetlerin programlarında kamu yönetimine yönelik hususların derlendiği bir çalışma için bakınız: Acar, 1991.

Hükümet programlarında, kalkınma plan ve programlarında “idarede reform ve reorganizasyon” meselesine neredeyse istisnasız bir şekilde geniş yer verildiğini belirten Sürgit’e (1980: 40) göre başlangıçta duyulan “büyük ilgi ve heyecan”, iktidarların yüz yüze olduğu sorunların “çokluğu, büyüklüğü ve ağırlığı” karşısında bir müddet sonra kaybolmakta ve reform meselesi “geri plana itilmektedir.” Böylelikle meselenin halline yönelik çabalar “saman alevi gibi parlayıp geçmekte”, Türk kamu yönetiminin kendisinden beklenenleri gereği şekilde yerine getirmesini engelleyici sorunlar, çözüme kavuşturulamadan sürüp gitmektedir.

Reform kelimesinin popüler bir anlam taşıması ve bu yönüyle slogan değerinin yüksek olması, konuya türlü siyasal belge ve söylemlerde sıklıkla yer verilmesini beraberinde getirmekte, fakat niyet ve düşüncelerin uygulamaya geçirilmesinde kamu yönetimi reformunun aslî sahibi olması gereken siyasi karar vericiler tarafından kararlı bir irade gösterilememektedir. Tutum’a (1994: 121-122) göre bunda türlü etmenler etkili olmaktadır:

- a) En başta siyasi iradenin özellikle radikal nitelikteki değişikliklerin yol açabileceği tepkileri göğüsleyememe kaygısı söz konusudur. Her reform bir şekilde bürokraside ve toplumda dengeleri değiştirici rol oynar ve sonuçta “memnun” ve “gayrimemnun” kitleler ortaya çıkar. Siyasi kadrolar kendi elleriyle oluşturacakları “gayrimemnun” kitleyle ilerde cebelleşmektense bunları ortaya çıkartacak adımları atmaktan imtina ederler.
- b) Reform uzun vadeli bir iştir ve sonuçların alınması genelde bir iktidar döneminde mümkün olmaz. Dolayısıyla güncel sıkıntıların yükü ve baskısı altında bunalan bir hükümet için sonuçları çok ileri bir tarihte alınabilecek reform yatırımı pek cazip değildir.
- c) Reform tavsiyelerinin tam olarak uygulanması halinde siyasi iktidarlar ellerinin kollarının bağlanacağını düşünürler. Dolayısıyla sistemin düzgün bir şekilde işlerliği için lüzumlu olan, ancak kendi hareket alanlarını ve serbestçe karar verebilirliklerini sınırlandırıcı bazı önemli yapısal adımlar atmayı pek tercih etmezler.

Böylelikle rafa kaldırılması uygulamaya konulmasından daha fazla risk taşımayan (Tutum, 1994: 122) reform önlemleri icraat safhasına geçememekte, kapsamlı reform girişimlerinin akamete uğraması böylelikle kaçınılmaz olmaktadır.

Reform kavramının içerdği pozitif anlam algısı ve siyasi iktidarların bu kavramı söylemlerinde sıklıkla dillendirmesi de önemli bir yanılsamaya yol açabilmektedir. Kamu yönetimi reformunun temel ilkeleri olan etkinlik, verimlilik, açıklık, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerine doğrudan karşı çıkmak mümkün olmayabilmektedir. Nitekim türlü plan ve programlarda ve konuşmalarda bu sihirli sözcüklerin kullanılmasına devam edilmektedir. Fakat bir şekilde bu ilkeleri yeterince içselleştirmeyen siyasi otoritelerin kimi zaman kendi reformlarının arkasında durmayıp geri adım attıkları ve bir yerde söz konusu ilkeleri hayata geçirecek yapılara zarar verebildikleri de görülmektedir. Önceki bölümde işlendiği üzere son dönemde Sayıştay'ın yetki alanının daraltılması ve kamuda şeffaflığın artırılmasına yönelik uzun süredir kurulu olan bir Bakanlararası Komiteye son verilip hazırlanan eylem planının rafa kaldırılması kararlarının retorik-uygulama uyumsuzluğuna dair verilebilecek somut örnekler arasında değerlendirilebileceği düşünülmektedir.

4.1.2.3. Kısa Ömürlü Hükümet Sorunsalı

Aktan'a (2006) göre değişimi gerçekleştirmek çoğu zaman maliyetlidir ve belli bir cesaret istemektedir. Buna karşın mevcut konumundan mahrum kalmak istemeyen seçilmişlerin değişimin "sözde taraftarlığı"nı yaparken, iş reform yapmaya gelince bunda güçlü bir irade gösteremeyip yan çizbildiği gözlenmektedir. Seçimlerin çok sık yapıldığı ülkelerde yeniden seçilebilmek üzere kısa vadede seçmenin gözünü boyayıcı, popülist politika uygulamaya yönelmek durumunda kalan hükümetlerin de özellikle radikal değişim programı yürütmeleri oldukça zor olmaktadır.

Türkiye'de de planlı dönemde uzun ömürlü istisnai tek parti iktidarları olan 1965-1971 dönemi Adalet Partisi, 1983-1991 yılları arası Anavatan Partisi ve 2002 yılından bu yana da AK Parti hükümetleri dışarıda bırakıldığında, kurulan hükümetler yaşanan siyasi istikrarsızlıklar sonucu genelde kısa ömürlü olmuştur. Reformların geniş zaman dilimlerine yayılması gereğine karşın söz konusu gerçeklik, reformların arkasındaki siyasi desteği azaltıcı rol oynamıştır. Diğer bir ifadeyle Türk yönetsel reform tarihi boyunca sıklıkla değişen iktidarlar dolayısıyla reformların sahipsiz kaldığı görülmüştür. Uzun bir takvime yayılan reform çalışmalarını yürütüp devam ettirmek üzere belirli bir siyasal ve yönetsel iradenin oluşmaması, reformların birtakım kişilerle özdeşleşmesine yol açmış, o kişilerin iktidardan ayrılmasıyla da reformlar ortada kalmıştır. Bu süreç "döngüsel" bir şekilde

devam etmiş, “beklenen ve umulan” iyileşmelerin önünde önemli bir engel teşkil etmiştir (Aykaç vd., 2003:169).

Reform konusu her şeyden önce siyasi bir karar ve irade gerektiren bir husustur. Ülkedeki reform çalışmaları, sık sık değişen iktidarlar ve kilit bürokratlar dolayısıyla ve “hükümetlerin ıslâhatı izlemedeki gevşek” tutum ve davranışları nedeniyle (Balta, 1970: 74) tam ve sürekli bir destek bulamamış, tutarlı, sistemli ve devamlı bir nitelik kazanamamıştır (Karaer, 1987b: 46; Tutum, 1995: 142-143). Hükümetlerin sık sık değişmesi ve her bir hükümetin kamu yönetimine kendi siyasi ve iktisadi eğilimleri doğrultusunda yeni bir şekil verme arzusu, bürokrasinin “iyi işleyen kararlı bir yapıya kavuşmasını” engellemiştir (Karaer, 1987c: 33). Hükümetlerin iktidarda kalış süreleriyle kalkınma planlarının kapsadığı dönemlerin örtüşmemesi, reform önlemlerinin yansıdığı en temel politika belgesi olan kalkınma planlarının uygulama durumuna olumsuz etki yapan ana unsurlardandır. Bir hükümet döneminde hazırlanan planın başka bir hükümet döneminde yeterince önemsenmediğine şahit olunabilmektedir (Kavruk, 1994: 26).

Pek çok durumda reformların gerçekleşmesi bakımından olumlu motivasyon işlevi gören siyasi ve ekonomik krizler Türkiye’de kimi zaman da ters etki yapmıştır. Ülkede sıklıkla yaşanan böylesi dönemlerde, hükümetlerin genelde kısa ömürlü olması ile birlikte köklü çözümler yerine geçici çözümlerin ön plana çıkartıldığı, krizlerin geçiştirilmesi ile birlikte reform heyecanının da söndüğü görülmüştür (Tutum, 1994: 119-120). Buna karşın Türkiye tarihinin en kapsamlı yapısal reform adımlarından birini teşkil eden kamu mali yönetim reformunun 2001 ekonomik krizi sonrasında hayata geçirildiğini bu noktada belirtmeden geçmemek gerekir.

Uzun ömürlü tek parti iktidarları döneminde de belirli bir stratejiye dayanan, tutarlı, sistemli, kalıcı ve sürekli nitelikte bir reform politikası eksikliği dolayısıyla siyasal istikrarın reform alanında kendisine karşılık bulduğunu ifade etmek zor görünmektedir. Siyasal istikrara koşut olarak kilit kurumlarda ve politikalarda kurumsallaşmanın stratejik olarak hedeflenmemesinin bu durumda önemli rol oynadığı düşünülmektedir. Kısa ömürlü iktidar sorunsalının yol açtığı olumsuzluktan etkilenmeyen son dönem reform uygulamalarının da beklentileri tam olarak karşılayamadığını ifade eden Haktankaçmaz (2011: 87), aslında bir yerde reformun gereksindiği tüm unsurların ahenkli bir şekilde bir araya getirilmediği sürece uzun dönemlere yayılı iktidarların da reformun kurumsallaşıp süreklilik kazanmasını sağlayamadığını belirtmiş olmaktadır.

Bu arada belirtmek gerekir ki kamu yönetimi reformuna yaklaşım, benimsenen siyasal ideoloji ile doğrudan ilgili bir husustur. Türkiye örneğinde basit bir gözlemle uzun dönemler boyunca iktidarda bulunan siyasal otoritelerin istikrarlı bir ideolojik çizgi içerisinde faaliyet gösterdiğini söylemek güç görünmektedir. Demokrat Parti, Anavatan Partisi ile Adalet ve Kalkınma Partisi örnekleri göz önüne alınıp iktidarların başlangıç yıllarıyla ilerleyen dönemleri karşılaştırıldığında görülen söylem ve eylem kırılması, siyaset bilimi ve kamu yönetimi kürsülerince ortaklaşa inceleme konusu yapılabilecek zengin bir alanı ifade etmektedir.

4.1.2.4. Kamu Yönetimi Reformundan Sorumlu Siyasal Kişi Yokluğu

Reformun başarısı için hükümet içerisinde kamu yönetimi reformundan sorumlu bir siyasal kişinin tespiti ve çalışmaları teknik açıdan izleyip koordine eden merkezî bir birimin teşkili zorunludur. Reform önerilerinin hayata geçirilmesi hiç şüphesiz siyasal ve teknik kadroların yakın işbirliğini gerektirmekteyken, Türkiye örneğinde reform çalışmaları kapsamında üretilen önerilerin kim tarafından ne şekilde değerlendirilip uygulamaya konulacağı hususunun genel olarak ortada kaldığı görülmektedir (Tutum, 1995:143). Ar'a (1983:78) göre de ülkede hemen hemen tüm iktidarların hükümet programlarında reform hususuna bir şekilde yer verilmiş, fakat söz konusu programlardaki iddialı “beyan ve vaatler”e karşın yapılan somut çalışmalar gayet sınırlı bir düzeyde kalmıştır. Konular bir bütün olarak ele alınıp uygulamaya konmamış, yalnızca bazı bakan ve bürokratların konuya olan “ilgi ve sempaticeleri” oranında müspet neticeler elde edilebilmiştir.

Ülkede belli bir dönem, 1967 yılında, “idarî reform” alanında siyasal sorumluluğun bir “devlet bakanı”na verildiği görülmüş, fakat uygulama çeşitli sebeplerle başarılı olamamıştır. Reform çalışmalarının aksamadan yürütülmesini teminen sorumlu bir siyasinin görevlendirilmiş olmasının kendisini destekleyecek merkezî bir teşkilat oluşturulmaksızın çok bir anlam ifade etmeyeceğinin uygulamada görüldüğü, “aslında isabetli olan bir tedbirin etkinliği”nin böylelikle kısıtlanmış olduğu belirtilmektedir (TODAİE, 1972: 25-26; Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi, 1982: 11; Karaer, 1987a: 71). Sürgit'e (1980: 60) göre de başarısızlığın sebebi uygulamanın kendisinden ziyade söz konusu bakanın bu görevi hakkıyla yerine getirebilmesi için “gerekli yardım ve destekten yoksun” bırakılmasında aranmalıdır.

Tablo 26: 1967-2015 Yılları Sorumlu Bakan Görevlendirmesine İlişkin Karşılaştırma

	1967	2015
Dönemi	1965-1969 tarihleri arasında görev yapan kabinede son iki yıl	2015-2019 tarihleri arasında görev yapacak kabinede tüm dönem boyu
Görev Çerçevesi	İdari reformun koordinasyonu	Tüm reformların ¹⁶⁵ koordinasyonu
Güçler Hiyerarşisindeki Yeri	Beş devlet bakanından birisi	Beş başbakan yardımcısından ¹⁶⁶ birisi
Kurumsal Destek	Yok	• Reform Görev Gücü • İyi Yönetişim İzleme ve Eşgüdüm Grubu • Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı

Kaynak: TODAİE, 1972: 25-26; Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi, 1982: 11; Sürgit, 1980: 60; Karaer, 1987a: 71 ve İlgili Başbakanlık Genelgeleri

Son dönemde sadece kamu yönetimi alanı ile sınırlı olmamakla birlikte reformlara yönelik bir bakan görevlendirmesine yıllar sonra yeniden gidildiği görülmektedir. Hükümetin taahhüt ettiği tüm “reformlar”ın hayata geçirilmesine yönelik 2015 yılında bir Başbakan Yardımcısının görevlendirilmiş olması yukarıda belirtilen 1967 yılındaki Devlet Bakanı görevlendirmesini hatırlatmaktadır. Burada ilk bakışta daha güçlü bir siyasi kişiliğin bu vazifeyi üstlendiği algılansa da, detaya inildiğinde söz konusu “Başbakan Yardımcılığı” makamının siyasal güç hiyerarşisinde pek de yüksek bir pozisyonda konumlanmadığı, aynı statüden kabinede toplam beş kişinin yer aldığı görülmektedir. 1967 yılında iş başında olan hükümette de toplam beş devlet bakanının görev aldığını kıyaslama bakımından belirtmek gerekir.

Kamu yönetimine yönelik ayrı bir politika tayini ve görevlendirmeye gidilmemesi temel bir zafiyet unsuru iken genel olarak reform hadisesinin gereksindiği siyasal sorumluluğun da görünürde bir otoriteye zimmetlendiği, buna karşın uygulamada istikrar ve sürekliliğin yeterince temin edilememesi dolayısıyla uygulamadan istenen neticenin elde edilemediği görülmektedir. Kamu yönetimi ile ilgili hususların diğer reform uygulamalarının arasında kaybolma riskine karşın uygulamanın yine de olumlu olduğu, ancak kalıcı bir başarılı sonuç için değişik faktörlerin bir bütün halinde bir araya gelmesinin elzem olduğu değerlendirilmektedir.

¹⁶⁵ 2016 ve 2017 yıllarında yapılan görev dağılımlarında “yatırımların izlenmesi” de söz konusu görev tanımına eklenmiştir (Başbakanlık Genelgeleri, 2016b ve 2017).

¹⁶⁶ Bu arada belirtmek gerekir ki 2011 yılında yapılan bir düzenlemeyle Devlet Bakanlığı müessesesi yürürlükten kaldırılmış, fakat uygulamada onun yerini “Başbakan Yardımcılığı” müessesesi alır olmuştur. Öyle ki 1999 yılı öncesi hükümetlerinde Başbakan Yardımcılığı makamı genelde bir kişi tarafından doldurulurken, özellikle 2011 sonrası bu unvanı taşıyan bakan sayısının giderek arttığı görülmektedir.

4.1.3. Parçalı Yapı Sorunu ve Kurumsal Liderlikten Yoksunluk

4.1.3.1. Genel Tespitler

Reform meselesini, yönetsel sorunları hızla çözüme kavuşturup kısa sürede “sihirli” neticeler sağlayan, belirli bir zaman diliminde gerçekleştirilip sona erdirilen tek bir girişimden ziyade büyük bir “sabır ve özen” ile yürütülmesi gereken, zaman alıcı, planlı ve devamlı bir süreç olarak anlamak gerekir (MEHTAP, 1966: 115; Sürgit, 1972: 168-169; 1980: 66; Ar, 1983: 87). Bu bakımdan ülkede reform çalışmalarında başarıyı engelleyen en önemli etmenlerden birini söz konusu süreci yürütecek merkezî ve kurumsal düzeyde yeterli bir örgütlenmenin sağlanamamış olması teşkil etmektedir (Sürgit, 1972:194; 1980:66-67; Şaylan, 1973: 28). Uygulamada yürütülen “idarî reform” çalışmalarında etkin görev alan bir akademisyen olan Sürgit’e (1972: 194-195; 1980: 67) göre Türkiye’de;

İdarî reform politikasının saptanmasına yardımcı olacak, bu politikanın yürütülmesini gözetmek, koordine etmek ve denetlemek suretiyle gerçekleştirilmesini sağlayacak bir merkezî birimin eksikliği, idarî reform çalışmalarının tüm aşamalarında şiddetle hissedilmiştir.

Berkman’a (1981: 221) göre de “idari reform”un ele alınış biçimi belirli bir bütünlük derecesine hiçbir zaman ulaşamamıştır. Bu çerçevede yazının kaleme alındığı tarih itibarıyla araştırma ve inceleme faaliyetleri sonucu ortaya konan tekliflerin hayata geçirilmesi ve genel olarak “idari reform”un yönetimi doğrultusunda merkezî yahut kurumsal düzeyde bir “uygulama sistemi” oluşturulup herhangi bir örgütlenmeye gidilmediği, reformu bir bütün halinde yönetme algı ve çabasının bulunmadığı görülmektedir. Hiç kuşkusuz bu yönde bir örgütlenmeye gidilmiş olması reformun otomatikman gerçekleşeceği anlamına gelmeyecektir. Buna karşın söz konusu örgütlenme başarıya giden yolda bir ön koşul niteliği taşımaktadır.

1970 ve 1980’lerden günümüze gelindiğinde ise söz konusu sıkıntının devam ettiği görülmektedir. Özetle halen kamu yönetimi reformuna yönelik olarak mevzuatında kısmi bir şekilde görevlendirilen çok sayıda kurum dolayısıyla parçalı bir yapının varlığı dikkat çekmektedir. Kamu yönetimi reformu ile görevli mevcut idari yapılanmanın belirli bir liderlikten mahrum, çok başlı, dağınık, bütüncül ve sistematik bir yaklaşımdan uzak bir şekilde faaliyet gösterdiği ve söz konusu yapının içerisinde ciddi oranda bir kurumlararası eşgüdüm, iletişim ve uyum eksikliği yaşandığı gözlenmektedir.

Kamu yönetiminin düzenlenmesi ve geliştirilmesi sürekli bir görevdir ve bu mesele geçici nitelikteki komisyonlar marifetiyle gerçekleştirilebilecek bir hadise değildir. Türkiye tecrübesinde de, buna dair devamlılığı olan bir yapılanmanın tam anlamıyla hayata geçirildiğini söyleyebilmek güç görünmektedir. Konunun sürekli ve teknik bir sahibinin bulunması gerektiği halde, bu görevi yerine getirecek kurumsal yapının bugüne kadar oluşturulamamış olması önemli bir eksikliktir (DPT, 2000: 15-24). Dünyanın pek çok ülkesinde kamuda reform çalışmalarını yürütüp yönlendirmek ve izlemek üzere yeni teşkilat yapılarının oluşturulduğu görülürken (Tutum, 1995: 138), Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilmeye çalışılan reform uygulamalarında ise reform mekanizmasının belirlenmesi hususunun her zaman bir sorun kategorisi teşkil etmiştir (Haktankaçmaz, 2011: 82).

4.1.3.2. Parçalı Yapı Sorunu ve Koordinasyon Eksikliği

Mihçioğlu'na (2012: 417-419) göre reform faaliyetleri, “hükümet başkanlığı” düzeyinde gerekli politikaları saptayıp uygulamayı izleyecek etkili bir mekanizmanın kurulup işletilmemesi yüzünden siyasal denetim ve liderlikten uzak, dağınık ve etkisiz kalmış, Türk kamu yönetimini daha etkin ve verimli kılma yönündeki çabalar “acıkl bir dağınıklık ve sahipsizlik” sonucu başarısız olmuştur. Reformla ilintili sahalarda faaliyet gösteren kurum ve kuruluşlar arasında çeşitli “görev girişiklikleri ve ikilemeleri” yaşanmış, bu durum bir yandan “idareyi geliştirme” hizmetlerinin etkin bir şekilde yerine getirilmesini zorlaştırırken, diğer yandan da emek ve zaman kaybına sebebiyet vermiştir (Sürgit, 1972: 186). Karaer'e (1987a: 59; 1987b: 43) göre de değişik bakanlıklarla kamu kurum ve kuruluşlarınca birbirinden bağımsız yapılan “yönetimi iyileştirme ve yeniden düzenleme” çalışmaları bir yandan “dağınık ve yetersiz”, diğer yandan ise merkezî düzenleme, denetim, rehberlik ve gözetimden mahrum bir şekilde yürütülmüştür.

Bir reform projesinin, planlama aşamasından başlamak üzere ortaya konulan önerilerin kabulü ve uygulamanın izlenmesi süreçlerini de içine alacak bir bütünsellik içinde ele alınması gerekir. Ülkede reform süreçleri, genelde bir Bakanlar Kurulu Kararnamesinin ihdas edilip belirli bir komisyonun teşkili ile başlamıştır. Başbakan yahut Bakanlar Kurulu tarafından reform çalışmaları ile görevlendirilen söz konusu komisyonlar, çoğu kez yaptıkları araştırmanın sonuçlarını rapora bağlayıp hükümete sunduktan sonra dağılmış, önerilerin kimler tarafından değerlendirilip nasıl hayata geçirileceği hususu ise ortada

kalmıştır. Uygulamanın izlenmesi görevi genelde DPT'ye verilmiş, ancak Teşkilat çeşitli görevlerin yükü altında, gerekli “teknik orkestrasyon” fonksiyonunu yeterince ifa edememiştir. Yine merkezi yönlendirme ve rehberlikten mahrum kurumsal düzey çalışmaların da kurumların meselelere kazanç-kayıp yönünden yaklaşma kültürleri dolayısıyla kısa sürede çıkmaza girdiği görülmüştür (Tutum, 1994: 123; 1995:143).

OECD'nin (2007: 81) e-Devlet alanında Türkiye'nin durumunu analiz ettiği çalışmasında ulaşılan bulgular ve yapılan tespitler, ülkedeki reform politikasının kurumsal boyut eksikliğini ortaya koyar niteliktedir. Buna göre ülkede “net olmayan kurumsal sorumluluklar” a %86 ile başarılı bir e-Devlet uygulamasının önündeki engellerin sıralandığı listenin en tepesinde yer verilmiştir. Yapılan bu tespit ile bir yerde, e-Devlete yönelik parçacıl uygulamaların ve konuya ilişkin ideal bir kurumsal mimarinin inşa edilememiş olmasının ülkenin potansiyelini ortaya koymasını engeller nitelik gösterdiği ifade edilmektedir. Bir başka deyişle kamu yönetimi reformuna yönelik kurumsal liderlik eksikliği ve parçalı yapı sorunsalının, niteliği gereği bütüncül/şemsiye bir kamu yönetimi reformu politikasının bir parçası olması gereken e-devlet faaliyetlerine de yansıdığını söylemek mümkün gözükmemektedir.

Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığında görevli Küçükyağcı'nın (2013: 25-26) Başkanlığın eşgüdümünde Bakanlar Kurulu Kararına istinaden çıkartılan “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulması Gereken Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”in uygulama boyutunu tartıştığı ve idareyi geliştirme ve kırtasiyecilikle mücadeleyle dair tespitlerde bulunduğu yazısında söyledikleri ülkedeki reform yapılanmasının durumu hakkında önemli ipuçları taşımaktadır:

- Ülkede “kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve bürokrasiyle mücadele” ile ilgili olarak “bütüncül bir yaklaşım” bulunmamaktadır.
- Kamu yönetimi alanında yapılan reform ve düzenlemeler konusunda kamuoyunu bilgilendirici bir belge mevcut değildir.
- Kamu kurum ve kuruluşlarının birbirinden kopuk bir şekilde reform uygulamalarını hayata geçirmeleri ve arada herhangi bir eşgüdüm mekanizmasının bulunmayışı, idarenin geliştirilmesi ve kırtasiyeciliğin azaltılmasına olumsuz etki yapmaktadır.

- “Kamu yönetiminin geliştirilmesi ve bürokrasiyle mücadele” konusunda kaynak israfını da netice veren, plansız, bütünlükten ve birbiriyle iletişimden mahrum bir yapı bulunmaktadır.

4.1.3.3. Tek Sorumlu, Güçlü Bir Kurumsal Merkezin Mevcut Olmaması

Türkiye örneğinde geçmişten günümüze girilen reform çalışmaları dar bir ekibin uhdesinde gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Kurumsal nitelikte yönlendirici bir otoritenin yokluğu dolayısıyla çalışmaların başarısı, ekibin yöneticisinin ileri görüşlülüğü, otoriteyi kullanım ustalığı ve çıkar gruplarıyla mücadele edebilme yetisine bağlanmış, ilgili komisyonlar dağıldığında yahut liderlik eden kişiler değiştiğinde yapılan tüm çalışmalar boşa gitmiştir (Polatoğlu, 2003: 164; Aykaç vd. 2003: 169).

Bu bağlamda “idari reformun örgütsel ve yasal çerçevesini hazırlamak, bu alanda rehberlik, teknik yardım sağlamak, çalışmaları değerlendirip idari reformun genel doğrultusunu çizmek üzere” MEHTAP’ta önerilen merkezî birimin bir türlü hayata geçirilemeyişi dolayısıyla reform çalışmalarının “bakanlıkların takdirine ve biraz da tesadüfe bırakıldığı” ifade edilmektedir (Dinçer ve Ersoy, 1974b: 74).

Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığının kurulup faaliyete geçmesine dek, 1958 yılında TODAİE bünyesinde kurulan Organizasyon ve Metot Şubesi dışında bizzat görevi idareyi geliştirme olan bir birim ihdasına gidilmediği görülmektedir. Başbakanlığın 05.08.1960 tarihli genelgesiyle tüm kamu kurumlarına hitap eden bir merkezî idareyi geliştirme birimine dönüştürülmek istenen söz konusu Şube ve onun kurumsal uzantılarının süreç içerisinde tüm kamuda yaygınlaşıp değer üretmesi bir türlü sağlanamamıştır (Karaer, 1987a: 63).

Kamu yönetiminde reform konusunun ele alınışının hiçbir zaman belirli bir bütünlüğe kavuşmadığı belirtilmektedir (Berkman, 1981: 221). Bu çerçevede süreç içerisinde gerçekleştirilen kimi “yeniden düzenleme” çalışmalarında görev alan DPT, Devlet Personel Başkanlığı, TODAİE ve Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı da tek başlarına reform politikasını yürütücü ve gerekli yönlendirmeyi yapıcı teşkilatlar olarak temayüz edememiştir (DPT, 2000: 15). Bu müesseselerin “kuruluş ve örgütleniş” amaçları dolayısıyla söz konusu görevi başaracak konum ve imkâna sahip olmadıkları (Karaer,

1987b: 45) ve bunun için ayrı bir yapılanmaya ihtiyaç bulunduğu, yakın tarih Türk idari reform uygulamasının ortaya çıkardığı bir gerçeklik olarak değerlendirilmektedir (DPT, 2000: 15).

Karaer (1987a), planlı kalkınma çabasının başarıya ulaşmasında etkin ve verimli işleyen bir kamu yönetimi sisteminin gerekli olduğu vurgusuna karşın planlarda reforma dair öngörülen tedbir ve politikaların uygulanmasının “yetersiz” kaldığı tespitini yapmaktadır. Karaer’e göre bunda reform çalışmalarında temel politika ve ilkeleri saptayacak, genel planlama ve koordinasyonu temin edecek merkezî bir organın oluşturulamamış olması önemli bir faktör teşkil etmiştir. Gerçekten de kalkınma ile yönetim kalitesi arasında birebir ilişki kuran ve reform olgusunu bu mantığa oturtan kalkınma planlarında reform çalışmalarına ilişkin sağlam bir çerçeve çizilemediği, süreç içerisinde model önerisinde bulunulan ilk birkaç planda öngörülen kurumsal yapılanmaların da hayata geçirilmediği görülmüştür.

Özellikle reforma dair mekanizmanın sıklıkla tartışma konusu edildiği ve bu işle görevli müstakil bir birimin teşkilinin ilgili resmî belgelere yansıtıldığı dönemlerde çalışmaları koordinasyonla görevli DPT’nin bu yaklaşımı benimsemediği, Teşkilat’ın bu fonksiyonu kendi bünyesinde kurduğu komisyonların veya danışma kurullarının yardımıyla bizzat yerine getirmeye çalıştığı belirtilmektedir. Dönemi yakından izleyen ve süreçlerin içinde bilfiil yer alan Sürgit (1972: 184,194; 1980: 61), haddizatında “çok önemli ve ağır görevleri bulunan” Teşkilat’a bir de “idarî reform” görevi verilmesinin pek isabetli olmadığını ifade etmektedir. Sürgit’e göre reform çalışmalarını DPT’nin yönetim ve sorumluluğunda, kalkınma plan ve programlarının uygulama süreçleri içerisinde yürütme girişimi başarılı sonuç doğurmamıştır.

Son dönem reform çalışmalarında da 5018 sayılı Kanun’un getirdiği kurumsal çerçeve dışında benzer şekilde herhangi bir kurumsallaşma kaygısı olmadığı görülmektedir. Haktankaçmaz’a (2011: 81) göre, reformları bizzat tasarlayıp yürüten Başbakanlık Müsteşarının görevden ayrılması ve Başbakanın reforma olan ilgisinin azalmasıyla reform çalışmalarının gündemden düştüğü görülmüştür. Buradan da aslında reform girişiminin kurumsallık kazanamadığının anlaşılması mümkün gözükmektedir.

4.1.3.4. Kurumsal Düzey Örgütlenme Eksikliği

Birçok resmî raporda (TODAİE, 1961; MEHTAP, 1966; TODAİE, 1972) reform sürecinin devamlılığı bakımından merkezî idareyi geliştirme birimi ile dirsek teması içerisinde çalışacak kurumsal düzey birim ihtiyacı dile getirilmiştir. Ne var ki, uygulamada doğrudan reform ile ilintili olmasalar da kurumsal düzey organizasyon ve metot, APK ve hâlihazır strateji geliştirme birimleri istisna tutulursa raporlarda sözü edilen kurum içi örgütlenme hiç hayata geçirilememiştir.

Yine de 2000’li yıllarda gerçekleştirilen kamu mali yönetim reformu kapsamında strateji geliştirme birimlerinin kurulması hadisesi her ne kadar doğrudan kamu yönetimi reformu ile ilişkilendirilen bir girişim olmasa da reformun kurumsal sacayağı bakımından önemli bir adım olmuştur. Ne var ki söz konusu birimlerle ilgili bölümde genişçe ele alındığı üzere bu birimlerin yapı ve işleyişlerinin pek ideal noktada olmadığı değerlendirilmektedir. 5018 sayılı Kanun ile sisteme eklenen araçlar ve iç denetim birimleri ile beraber değerlendirildiğinde kurumsal düzeyde önemli bir potansiyel mevcuttur. Fakat reformla görevli lider kurumun ve reform politikasının yokluğu ile beraber değerlendirildiğinde kurumsal düzeyde reforma yönelik potansiyel hayata geçirilememekte ve reformların devamlılık kazanması sağlanamamaktadır.

4.1.4. Bütüncül Perspektifli Reform Politikası Eksikliği

4.1.4.1. Genel Tespitler

“İdari reform”un tüm kamu kurum ve kuruluşları için izlenmesi gerekli normal bir süreç olarak kabul edilip bu yönde kurumsallaşamamış olması, bu alanda sağlanacak başarıyı süreklilikten mahrum, şahsi gayretlere bağlı kılmakta, başarılı girişimlerde bulunan şahıslar değişince duraklamalar ve hatta gerilemelerle karşılaşmaktadır (Sürgit, 1972: 190-191; 1980: 65).

2004 yılından (Commission, 2004) itibaren kamu yönetiminin bir başlık altında değerlendirmeye tabi tutulmaya başlandığı AB İlerleme Raporlarında ilk kez 2005 yılında Türkiye’de geniş kapsamlı reform sürecini yürütme noktasında dağınık ve parçalı bir yaklaşımın söz konusu olduğu tespitinde bulunulmuştur (European Commission, 2005).

Kamu yönetimi reformuna ilişkin çerçeve tasarının gündemden düşmesini müteakip hemen hemen tüm ilerleme raporlarında, kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen parçalı yasal düzenlemelere yer verildikten sonra ülkede kapsayıcı bir kamu yönetimi reformuna gerek duyulduğu, fakat buna dair adım atılmadığı ifade edilmektedir. 2014 yılı İlerleme Raporunda (European Commission, 2014: 10) ise ilk defa Türkiye’de kamu yönetimi reformuna yönelik kapsayıcı stratejik çerçevenin bulunmayışına değinilip buna yönelik güçlü bir eleştiri getirilmiştir.

4.1.4.2. Bütüncül Perspektif Sıkıntısı

Türk idari yapısının işleyişinde karşılaşılan aksaklıklara dair pek çok öneri içeren sayısız araştırma, inceleme, tez, plan ve program hazırlanmış olsa da bunların yazılı metinlerde kalmaktan öteye gidemediği, bunları tutarlı bir reform paketi halinde uygulamaya koyacak bütüncül bir düzenlemenin yapılmadığı görülmektedir (DPT, 2000: 6).

Ülkedeki kamu yönetim sisteminin karşı karşıya olduğu problemlerin “çok çeşitli, çok yönlü ve çok karmaşık” nitelik taşımaları dolayısıyla birbirinden bağımsız olarak ele alınıp çözüme kavuşturulmalarına imkân bulunmamaktadır (Sürgit, 1980: 42). Bununla bağlantılı olarak, reforma yönelik çabaların da yetersiz kalmasının sebeplerinden birisi, yeniden yapılanma olgusu bütüncül bir yaklaşım gerektirdiği halde bunun uygulamada ısrarla ihmal edilmesidir (Bilgin, 2005: 37). Genel olarak sistemli bir yaklaşımdan ziyade kamu bürokrasisinin tıkanıdığı alanlardaki sorunlara acil çözüm arayan çoğu reform girişimleri ise değişik zamanlarda parçalı bir şekilde uygulanmaları, kamu yönetim sisteminin bütünü içinde ele alınmamış olmaları dolayısıyla kısa soluklu ve etkisiz kalmışlardır (Saran, 2005: 45).¹⁶⁷

¹⁶⁷ Reforma dair kurulan bir özel ihtisas komisyon raporunda (DPT, 2000) vaktiyle “tüm öğeleri ile benimsenip uygulanması” önerilen Toplam Kalite Yönetimi modelinin Türkiye’deki hikâyesinin kamu yönetimi reformuna yönelik genel politikasızlığın ve sistemli yaklaşım eksikliğinin bir yansıması ve örneği olarak değerlendirilebileceği düşünülmektedir. Özetle Toplam Kalite Yönetimi müşteri odaklılık, katılımcılık, hataları önlemeye dönük yaklaşım, dönemsel plan ve hedef geliştirme, takım çalışması, kalite çemberleri gibi bir dizi yönetsel ilke ve yöntem vasıtasıyla örgütlerin tüm iş süreçlerini devamlı surette iyileştirmelerini, sunulan mal ve hizmetin kalitesini arttırmayı ve nihai kullanıcıların memnuniyetinin teminini hedefleyen bir modeldir. Model başka ülkelerde olduğu gibi Türk kamu sektöründe de yer yer uygulanmıştır. Çok köklü bir zihniyet değişimi ve dönüşümünü zorunlu kılan niteliği gereği, kendisinden beklenen faydanın sağlanabilmesi için modele, yıllara yayılı üst düzey destek ve kararlılık eşliğinde sistematik ve bütünsel bir perspektifle yaklaşılması lazım gelmektedir. Ne var ki, pek çok ülkede merkezî bir organın yönlendirmesiyle, uygulanan reform programlarının önemli bir parçasını teşkil eden söz konusu model, ülkede merkezî bir zorunluluk ve yönlendirme olmaksızın konuya ilgi duyan yönetici ve siyasilere inisiyatifleriyle uygulanmaya çalışılmıştır.

Kamu yönetimi reformunun ancak yetkin kadrolarla başarıya ulaştırılıp kurumsallaştırılabileceği izahtan varestedir bir husustur. Buna karşın Türkiye’de kapsayıcı bir kamu yönetimi reform stratejisinin önemli bir unsurunu teşkil eden personel reformu, etkin çalışan, güçlü bir merkezî personel teşkilatı önderliğinde bir türlü köklü bir reform niteliği kazanamamıştır. Bu sorunsal reform çalışmalarında karşılaşılan “başarısızlığın” başlıca sebeplerinden biri olarak kabul edilmektedir (TODAİE, 1972: 27; Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi, 1982: 11-12).

İdari sisteme yeni bir şekil vermeye girişilirken yapılması gereken en önemli şey, sosyal, ekonomik, siyasi nitelikte değişik faktörlerin etkisi altında işleyen söz konusu sistem ile dış çevre arasındaki ilişkinin geniş bir kapsamda ele alınmasıdır. Buna karşın ülkede yürütülen reform çalışmalarına genel olarak yönetim aygıtının daha süratli, sade, ekonomik ve verimli bir şekilde işlemesi ve daha kaliteli hizmet üretmesi için sahip olması gereken yapı ve yöntem arayışı yön vermiştir. Bu yaklaşım, yönetim sistemini sosyo-ekonomik yapı ve siyasal düzenden soyutlamakta, kendi içinde alınacak birtakım tedbirlerle daha iyi çalışan bir mekanizmanın bir şekilde teşkil edilebileceğini varsaymaktadır. Yapılan çalışmalarda kamu kurumlarının görevleri, yapıları, işleyiş metotları üzerinde durulmuş ve bunlara yönelik öneriler geliştirilmiş, sosyo-ekonomik ve siyasal çevre ile olan ilişki ve etkileşim ilgi alanı dışında bırakılmıştır (Yalçındağ, 1971: 25-27).

4.1.4.3. Süreklilik Unsurunun İhmali

Türkiye’de yapılan reform çalışmalarının çoğunda reformist ve dinamik bir yönetim ideali doğrultusunda ortaya konan çözüm önerilerinin hayata geçmesinin sürekli bir biçimde takip edilmesi ve iyileştirilmelere ara verilmeden devam edilmesinin gerekliliği hep vurgulanmıştır (Yayla, 2012: 494). Buna karşın pratikte reform çalışmalarına ilişkin sürekliliğin sağlanamadığı, belirli bir uygulama modelinin ortaya konamadığı gözlenmektedir. Araştırma raporları ile kalkınma planlarında belirtilen çözüm önerilerinin sorumlu ve yetkili mercilerce somut eylem planlarına dönüştürülüp karara bağlanması yerine en iyi durumda yıllık programlara konulduğu ve çoğu zaman da hacimli sayfalar arasında kaybolup gittiği tespiti yapılmaktadır (Acar ve Sevinç, 2005: 34-35).

Dolayısıyla Toplam Kalite Yönetimi, “bütünsel bir dönüşüm”ün bir aracı olmaktan ziyade sınırlı sayıda kurumda kendine uygulama alanı bulabilmiş, dolayısıyla kendisinden yeterince faydalanılamamıştır (Özşen, 1998:88-91; Nohutçu ve Bayram, 2013: 287-299; Parlak ve Sobacı, 2010: 286-296).

Türkiye’de süreç içerisinde kamu idaresinin kalitesinin olumlu anlamda geliştiğini inkârâ imkân yoktur. Sürgit (1980: 67), bu olumlu birikimin “düzenli ve sistemli idarî reform çabaları”ndan ziyade çoğu kez değişen şartlar ve ihtiyaçlar paralelinde gerçekleştirilen “rastgele ve dağınık çabalar” sonucu meydana geldiğini belirtmektedir.

Reform girişimlerinde meselenin stratejik boyutu hep ihmal edilmiş, “idari reform”un, karşılaşılan sorunları çözüme kavuşturmak üzere başvuru olan geçici tedbirlerden ziyade idarenin çevresel değişikliklere sürekli ve sistemli olarak uyum sağlamasını temin edecek şekilde modernizasyonunu gerektirdiği gerçeği genelde dikkate alınmamıştır. Reformun bu şekilde sistemli, sürekli ve zaman alıcı bir süreç olduğunun gözden ırak tutulması, çalışmalardan kısa vadede “sihirli” neticeler beklenmesine sebebiyet vermiştir. İstenilen netice elde edilemeyince de devamlılık için gerekli istek, arzu ve güven eksikliğinin ortaya çıkması kaçınılmaz olmuştur (Sürgit, 1972: 194; 1980: 66; Tutum, 1994: 124; Aykaç, 1991:121-122).

Osmanlı’nın son dönemlerinden bu tarafa Türk kamu yönetiminde mevcut sorunların ve bunlara yönelik getirilen çözüm tekliflerinin öz itibarıyla pek fazla değişmediği görülmektedir. Bu bağlamda, “sayısız değişikliğe ve yeniliğe” karşı yapılan reformların “meselenin ruhuna inmekten uzak ve yüzeysel kaldığı” (Haktankaçmaz, 2011: 70), reforma dair çalışmaların “rastgele ve sistemsiz” bir şekilde yürütüldüğü (Acar ve Sevinç, 2005: 34) belirtilmektedir.

Tutum’a (1995: 140) göre çevresinde ortaya çıkan pek çok değişim ve gelişime eski yapı, zihniyet ve davranış kalıpları ile uyum sağlamaya çalışan Türk kamu yönetiminin işleyiş sorunlarının çözümü “kozmetik” tedbirlerle değil, “radikal ve köklü” düzenlemelerle mümkündür. Gereksiz formalitelerin kaldırılması, yönetimi iyileştirmenin amacı değil, tabii bir sonucu olması gerekirken reform olgusunun kırtasiyeciliğin önlenmesi veya bürokrasinin azaltılmasına indirgenmesi bu yöndeki çalışmaların temel başarısızlık sebeplerinden kabul edilmektedir (Aykaç, 1991:122). Yine Tutum’a (1994: 124-125) göre hastalığın tedavisi çoğu kez hastalara bırakılmış, araştırmalar bürokrat ağırlıklı geçici komisyonlarca yürütülmüş; böylece çoğu zaman bürokratik tercihlerin yansıdığı ve bazen de yerleşik yönetsel kültürle çelişik unsurlar içeren reform önerilerinin kabul edilebilirlik derecesi düşük kalmıştır.

4.1.4.4. Çevresel Faktörlerin İhmali

Heper (1973), Türk kamu yönetimi yazınında daha çok yönetimde verimlilik sorunsalına odaklanıldığını ve meselenin bürokrasi içi bir problem alanı olarak ele alındığını ifade etmektedir. Türk bürokrasisi, yazarın makalesini kaleme aldığı tarihe kadar geçen süreçte, uluslararası sosyal bilim yazınında hızla gelişen, kamu yönetimine ilişkin analizlerde ise 1940’larda kullanılmaya başlanıp, 1950’lerin sonu ile 1960’ların başında daha sistemli hale gelen ekolojik yaklaşımın önerdiği şekilde siyasal sistem de dahil olmak üzere tüm sosyal sistemlerle “etkileşim içinde bulunan dinamik bir organizma olarak ve kurumsal bir yaklaşımla” ele alınmış değildir. Hâlbuki ekolojik yaklaşım bu konuda oldukça kullanışlı bir çerçeve sunmaktadır. Bu yaklaşımın getirdiği kavramsal çerçeve ile ifade etmek gerekirse farklılaşan Türk toplum yapısı, bu bakımdan bürokrasinin sahip olduğu işlevlerin gözden geçirilmesini gerekli kılmaktadır. Fakat değişen sosyal koşullar karşısında yeni işlevler üstlenmesi yahut geleneksel bazı işlevlerini terk etmesi gereken Türk bürokrasisi değişim karşısında “işlevsel uyum” güçlüğü yaşamaktadır.

Bir yönetsel sistemi çevreleyen etki halkalarından en önemlilerinden birisi ekonomik sistemdir. Ekonomideki bozukluk ve krizler bir yandan kamu yönetiminin işleyişine olumsuz etki yaparken, diğer yandan ekonomik yapının yönetimden beklenti ve isteklerinin ortaya koyduğu baskının derecesi kamu yönetimini değişime zorlayabilmektedir. Bu çerçevede Türkiye’de de uzun yıllardır devam eden yüksek enflasyon ve işsizlik sorunsalı kamu yönetiminin işleyişine yapısal anlamda olumsuz tesir ettiğini belirtmek gerekir. Bunun yanı sıra Türk ekonomisi, 1960’lardan itibaren korumacı bir yapıdan “ithal ikameci” bir yapıya ve ardından dış dünya ile rekabete açık serbest piyasa ekonomisi modeline doğru evrilip dönüşüm geçirirken Türk kamu yönetim yapısı esas itibariyle aynı hızda bir değişim göstermemiştir (Tutum, 1994: 42-47).

Canpolat ve Cangir’e (2010: 40) göre ise, bürokrasinin Türk siyasal yapısı içindeki konumu sağlıklı analiz edilmeden, onu geniş bir demokratikleşme vizyonu eşliğinde yasal-ussal bir mekanizmaya dönüştürecek bir strateji izlemeden “iyi niyet” ile girişilecek her bir reform hareketinin “akamete uğraması” kaçınılmazdır. Türk reform tarihinde bu gerçek ile yeterince yüzleşilmediğinden ve buna uygun politika geliştirilmediğinden yapılan çalışmalar başarısızlığa mahkûm olmuştur.

Ülkede özellikle kalkınma planları yoluyla “idari reform”a yönelik “abartılı ümitler” beslenmiştir. Oysa kalkınma sorununun aşılmasında “idari reform” hususu birincil değil, ikincil bir önem taşımaktadır. Örgütsel çevrenin ve sosyo-ekonomik yapının temel nitelikleri ile içinde bulunulan değişim süreci göz önünde tutulmaksızın girişilecek bir reform çalışmasının “anlamsız bir çabadan öteye geçemeyeceği”, toplumsal değişimin gereklerine uymayan tedbir ve tavsiyelerin kitaplık raflarında ve plan sayfaları arasında kalmaya mahkûm olduğu ifade edilmektedir (Karaer, 1991: 64).

Almanya’daki kamu yönetimi reformlarını değerlendiren Schimanke’nin (1986: 3) tespitiyle, yürütülen idari reformların içerik ve seyrinden yola çıkarak içinde yaşanılan toplumun gelişmişlik durumu ile siyasi ve idari yapı ve kültürü hakkında çıkarsama yapmak mümkün gözükmemektedir. Karaer (1987b: 45) söz konusu “yargı”nın “yeniden düzenleme” girişimleri gözden geçirildiğinde sanki Türkiye için söylendiğini düşünmektedir. Gerçekten de sistem yaklaşımı çerçevesinde sosyal sistemin bir alt sistemi olan kamu yönetimi diğer alt sistemlerle sürekli bir ilişki ve etkileşim halinde işlemektedir. İçinde bulunduğu ekosistemin gelişmişlik düzeyi, bu düzeyi geliştirmeye yönelik politikaların varlığı ve bu politikaların sosyo-kültürel değişim süreci ile birlikte ele alınması gereken bir “alt süreç” olan reformun çevre ile uyumu, kamu yönetiminin yapı ve işleyişini iyileştirmeye yönelik çabaların başarısını doğrudan etkiler niteliktedir. Ülkede söz konusu gerçekliğin yeterince dikkate alınmadığı görülmektedir. Dolayısıyla içinde bulunulan sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi ile sistemsel bakış eksikliği bir arada değerlendirildiğinde reform girişimlerinde karşılaşılan sorunların ve başarısızlığın temel nedenlerinden biri daha anlaşılmış olmaktadır.

4.1.4.5. Uygulama Zafiyeti

Türkiye örneğinde yapılan çalışmaların en bariz niteliği araştırma üstüne araştırma gerçekleştirilirken zayıf nitelikte ve nadiren uygulama teşebbüsünde bulunulması olmuş, diğer bir deyişle araştırmalar “esas”, uygulama ise “ikincil” bir pozisyonda tutulmuş, yapılan uygulamalar da çoğu zaman bir plandan yoksun bir biçimde ilerlemiştir. Ayrıca “idarî reform”un mevzuat değişikliklerinden ibaret olmadığı, düşünme, isteme, araştırma ve planlamayla yahut yazmayla ve söylemeyle gerçekleştirilemeyeceği gerçeğinin gözden uzak tutulması, başarıya ulaşılmasını önemli ölçüde geciktirici yahut engelleyici bir faktör olmuştur (Sürgit, 1972: 194,196,202).

Ar'ın (1984: 156-165) vaktiyle yaptığı değerlendirmeye göre 1960-1980 arası dönemde üretilen ve yer yer bir dizi değerli tespit, ilke ve öneri ihtiva eden raporlar ile kalkınma planlarının sistematik ve bütüncül bir perspektifle uygulamaya konulduğunu söylemek pek mümkün gözükmemektedir. Değerlendirmenin yapıldığı tarihten günümüze durumda pek bir değişikliğin olmadığı, yorumun kapsadığı tarihin günümüze dek uzatılabileceği düşünülmektedir. Sürekliliği sağlayıcı unsurlarla birlikte tasarlanıp yürütülen konuya ilişkin bir kamu politikası halen ülkede mevcut değildir. Reforma dair dağınık bir nitelik arz eden bazı parçacıl uğraşların da kalkınma planı ve kurumsal düzey strateji belgeleri dışında sadece bu alana hasredilmiş, müstakil temel bir politika belgesi çerçevesinde yürütülmediği görülmektedir.

Kanunda yahut en üst düzeyde bir hukuk metni olan anayasada bir konuya atıf yapılması, gerekli kurumsal araç ve mekanizmalarla desteklenmediği sürece bir anlam ifade etmemektedir. Ülkede örneğin “planlama” fonksiyonu ve bu fonksiyonun hayata geçmesiyle görevli bir teşkilat oluşturulması hususu kendisine anayasada yer bulmuşken, bu üst normun, daha alt düzlemde somut araç ve mekanizmalarla desteklenmediği, kendisine çok değişik kanunlarda atıflar yapılan planların normlar hiyerarşisindeki yerinin ve emredicilik boyutunun belirsiz kaldığı görülmektedir (Sezen, 1999: 302). Diğer bir deyişle etkili uygulama ve denetim araçlarından yoksun bırakılan “planların bağlayıcılığı” ilkesi tam anlamıyla hayata geçirilemeyen soyut bir ilke olarak kalmıştır.

Hazırlanan raporların, mevzuatın ve resmî belgelerin hayata geçirilmesinde temel unsur bunları hayata geçirecek insan unsurunun harekete geçirilip geçirilmediği ve yetkin bir ekibin devamlı ve istikrarlı bir şekilde bu işin liderliğini yürütüp yürütmediği hususudur. Diğer bir deyişle reformun gereksindiği kurumsal hafızanın ve süreklilik unsurunun önemli sacayaklarından birisi, reform alanında yetişmiş, iletişim ve kurumları yönlendirme kabiliyeti yüksek uzman personelin stratejik bir anlayışla doğru yerlerde, uzunca bir süre istihdam edilmesidir. Buna karşın tez çalışması kapsamında yapılan araştırma ve inceleme ile kişisel gözlemler ışığında, diğer unsurlarla ve özellikle de kurumsal bir yapının bir türlü gerektiği ölçüde inşa edilmemesiyle birlikte değerlendirildiğinde ülkede liyakatli, konusuna hâkim ve kamu yönetiminde reform sorunsalının içinde yetişmiş personelin ekip ruhu içerisinde pek bir araya getirilmediği görülmektedir. Bu hususun Türkiye’de genel olarak ihmal edilmesi, kamu yönetiminde reformun başarı düzeyini ve kurumsallaşmasını geçmişten günümüze menfi yönde etkileyen bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

4.1.4.6. İzleme ve Değerlendirme Zafiyeti

Teşvik edici, hatırlatıcı ve yardım edici yönleri yanında zorlayıcı bir niteliği de bulunan ve süreklilik arz eden bir izleme ve gözden geçirme uygulaması, bizatihi sabırlı ve ısrarlı bir biçimde yürütülmesi gereken reform politikasının etkinliğinin takibi ve gereken düzeltmelerin zamanında yapılması açısından zarurîdir (Payaslıoğlu, 1971: 12; Sürgit, 1972: 203; Parlak ve Sobacı, 2010: 346). Linquist'e (2000) göre de daha kaliteli bir yönetim idealine erişmek, geçmiş reform tecrübelerinden dersler çıkarmaya, geniş ölçekli gözden geçirmelerde bulunmaya ve gelişmeleri raporlamaya bağlıdır. Bu bağlamda aşağıdaki soruların yanıtlarının vakitlice alınması ve gereğinin yapılması reform sürecinin başarısı bakımından önemli addedilmektedir (Payaslıoğlu, 1971: 12):

- Reform tedbirlerinden beklenen neticeler ne oranda gerçekleşmektedir?
- Bu tedbirlerden uygulanamayanlar var mıdır? Varsa bunun sebepleri nelerdir?
- Önceden öngörülmeyen beklenmedik nitelikte yan sonuçlar ortaya çıkmakta mıdır? Çıkmakta ise bunlar ne dereceye kadar arzu edilir veya edilmez niteliktedir?
- Değerlendirmeden elde edilen bilgiler doğrultusunda tedbir kalemlerinde değişiklik yapmaya yahut yeni tedbirler almaya ihtiyaç var mıdır?

Özetle ifade etmek gerekirse kamu yönetimi reformu, süreklilik arz eden ve belirli safhaları içeren çabalar bütünü ve sürecini ifade etmektedir. Reform kapsamında önerilen unsurların hayata geçirilip geçirilmediğinin takibi ve bu unsurların değişen koşullara göre revize edilmesinin temini yapılan çalışmaların başarıya ulaşmasında “zorunlu” telakki edilmektedir. Geçmişten günümüze Türkiye’de de şeffaflık ve açıklık ilkelerinin hayata geçirilmesini ve süratli, etkili, verimli ve nitelikli hizmet sunumunu hedefleyen pek çok rapor ve çalışmada reformcu ve dinamik idare ideali tekrarlanmış, bu doğrultuda ortaya konan reform tekliflerinin uygulamaya konması, uygulamaların sürekli izlenmesi ve iyileştirmelere ara vermeksizin devam edilmesi önerilmiştir. Buna karşın ülkede iş ve işlemleri izleme ve sonuçları değerlendirme alışkanlığının pek olmaması dolayısıyla uygulamada bu nokta pek önemsenmemiş, düzenlemeler bir yerde kendi kaderlerine terk edilmiştir (Dinçer ve Ersoy, 1974b: 81; Karaer, 1987b: 45; Yayla, 2012: 494).¹⁶⁸

¹⁶⁸ Bu zafiyet kategorisi sadece Türkiye ile sınırlı değildir. Yapılan kapsamlı bir araştırmada (Pollitt and Dan, 2013; Hammerschmid vd., 2016) önemli ve maliyetli kamu yönetimi reformlarının uygulama durumlarının sistematik bir şekilde gözden geçirilip değerlendirilmesi işlevinin çoğu gelişmiş batı demokrasilerinde de

4.1.4.7. Uygun İklim ve Katılımcı Yaklaşım Eksikliği

Ülkede gerçekleştirilen “idarî reform” çalışmalarının “umulan ölçüde” başarılı netice üretememesinde çevrenin ve koşulların reforma uygun hale getirilmesi için yeterli miktar çaba harcanmamış olması önemli bir rol oynamıştır. Meseleye yönelik alaka ve yapılan genelde teorik nitelikteki çalışmaları olumlu sonuçlara bağlamada gösterilen istek ve azmin derecesi siyasal dalgalanmalara koşut büyük değişiklikler sergilemiştir (Sürgit, 1972: 197).

Katılım olgusu, genel olarak yurttaşların ve devletten bağımsız kurumsal kişiliklerin kamu politikalarının hazırlanması ve uygulanmasına dair süreçlerde yer almasını ve bunu sağlayacak mekanizmaların hukuki teminat altında işleyeceği dinamik bir etkileşim halini ifade etmektedir. Türkiye’de ise devlet dışı toplumsal aktörlerin karar alma süreçlerine katılımı hususu genelde problemlili bir alandır. Sınırlı birtakım girişimlerin de çoğunlukla iş başındaki siyasilerin yahut bürokratların iradeleri doğrultusunda zaten şekillenmiş kararlara meşruiyet kazandırma ve kimi zaman da sözü edilen aktörleri kontrol etme maksatlı yapıldığı görülmektedir. Hâlbuki ara istişare mekanizmaları ile çok boyutlu iletişim kanallarının mevcut olmayışı, uygulamada çalışmalar hakkında sağlanması muhtemel destek unsurunu baştan engelleyici menfi etki yapmakta, bu durum karar alıcıları gayet değerli bir katkıdan mahrum bırakmaktadır (Haktankaçmaz, 2004: 52-53).

Reform girişimlerinin getirip götüreceği hususlar konusunda “kaygı” duyan kamuoyunun bir şekilde ikna edilip toplumsal güven olgusunun inşası, başarılı bir süreç için ilk yapılacak işlerden birisi olması gerekliken Türkiye tecrübesinde bu hususun çoğu kez önemsenmeyip ıskalandığı görülmektedir (Uluğ, 2004a: 26). Yapılan reform girişimlerinde, üretilen önerilerin uygulanması halinde sağlanacak tasarrufun miktarı ile halkın somut kazancının ne olacağı hususunun ortaya konulması da ihmal edilmiş, böylece bu ihmal dolayısıyla önemli bir toplumsal destek avantajından mahrum kalınmıştır (Tutum, 1994: 125).

Reform girişimlerinin başarısı bakımından hükümet dışı aktörlerin süreçlere dâhil olması herkes tarafından kabul edilen bir gereklilik iken, ülkede bunu mümkün kılabilecek

yeterince önemsenmeyip ihmal edildiği tespiti yapılmaktadır. Buna karşın son yıllarda Türkiye’nin de içinde bulunduğu ülkelere yönelik OECD-SIGMA’nın 2014 yılında geliştirip 2017 yılında güncellediği kamu yönetimi reformu ilke setinin uygulama durumu düzenli gözden geçirmelere konu edilmektedir. Bu bağlamda kayda değer önem ve kalitede açık bilgi, veri ve bulgu kaynağının araştırmacıların ve konuya ilgi duyan kişilerin istifadesine sunulduğu görülmektedir.

sistematiik bir yaklaşıım eksikliği dikkat çekmektedir. Reform girişimlerinin ardında genel olarak güçlü bir siyasi irade bulunmadığı gibi örgütlü bir sivil toplum desteğı de söz konusu olamamaktadır. Toplumun değışik kesimlerinde haddizatında bu tür girişimlere yönelik her daim duygusal bir ilgi ve yakınlık gösterilmiştir. Buna karşın gerek kamu sektörünün herhangi bir etkileşim ve istişare geleneğı ile kültürüne sahip bulunmaması, gerekse de sivil toplumda devletin reforme edilmesine ilişkin somut çözüm önerileri üretme ve bunların takipçisi olma noktasında henüz yetkin bir idari kapasitenin inşa edilmemiş olması dolayısıyla sivil toplumun katkısı sınırlı kalmıştır. 2000’lerdeki kısa süreli TEPAV (2006) uygulaması dışında hükümet programını ve reform gündemini yakinen kontrol etmeye ve yönlendirmeye yönelik kamuoyuna mal olmuş girişimlere pek rastlanmamaktadır.

Reformların başarısız olmasının sebeplerinden birisi olarak önceki çalışmaların verilerinden ve tecrübe birikiminden yeterince faydalanılmaması gösterilebilir. Bu çerçevede çeşitli zaman ve platformlarda yapılan çalışmalar arasında herhangi bir bağı olmadığı gözlenmekte, konu üzerinde çalışan ve meseleye kafa yoran bürokrat, akademisyen ve uzman şahısların bir araya getirildiğı ortak aktivitelerin pek gündeme gelmediğı görülmektedir. Bu durumun, beraber iş yapma kültürünün zayıflığı ile devamlılığı olan bir reform politikasının ve bununla görevli güçlü bir kurumsal yapının yokluğuyla doğrudan ilintili olduğu düşünülmektedir. Öncekilerle kıyaslandığında daha köklü bir değışimi hedefleyen ve “yönetişim” kavramını öne çıkaran 2000’li yıllar reform girişiminde de bu durumun ihmal edildiğı, konu üzerinde çalışan uzman ve akademisyenler ile önceki reform çalışmalarında yer almış şahıslardan oluşan bir ağı oluşumuna gidilmediğı görülmüştür.

4.2. KAMU YÖNETİMİ REFORMUNA YÖNELİK YAPI VE MEKANİZMA ÖNERİSİ

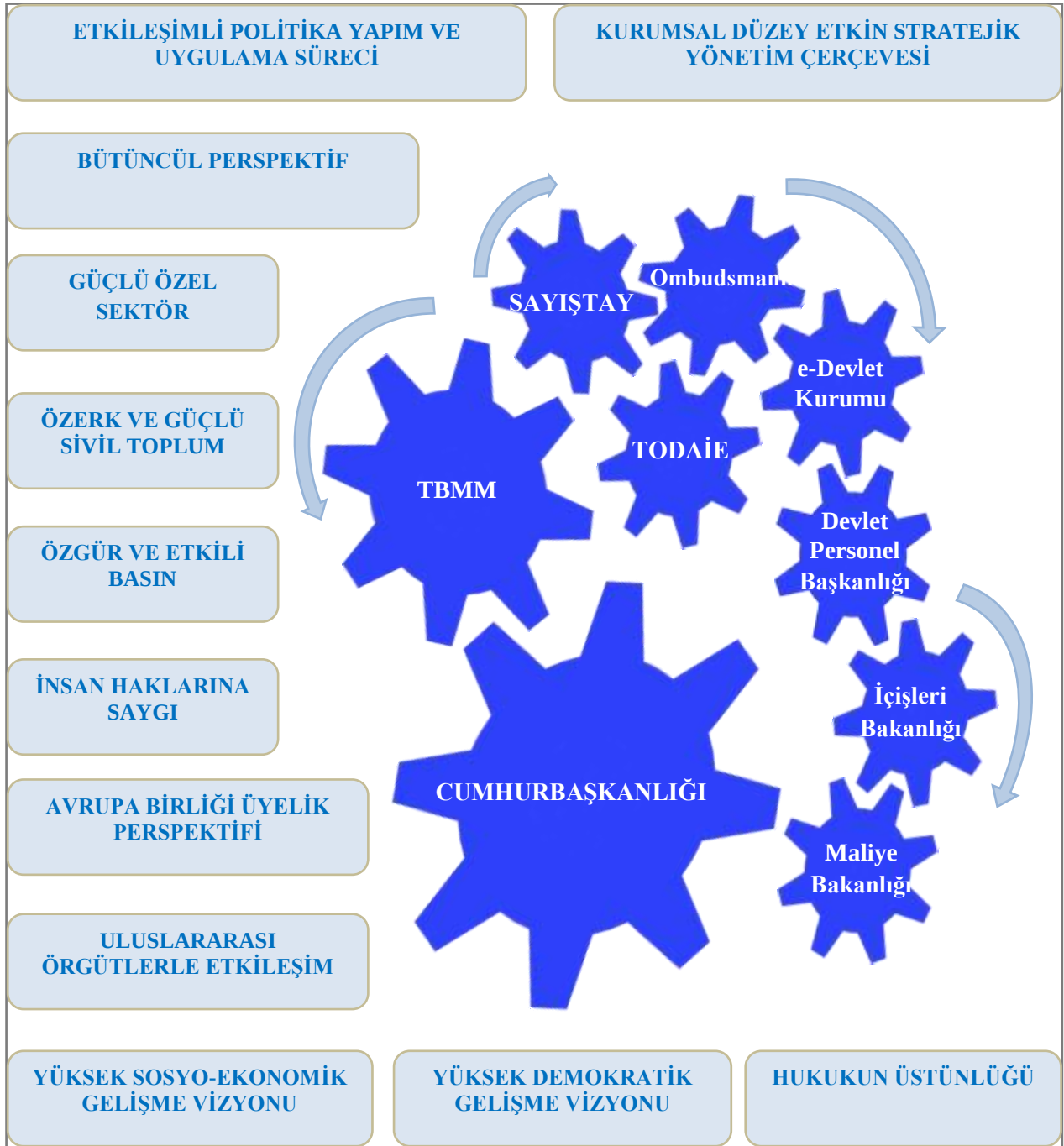
Yönetisel reform haddizatında farklı değıer, ideal ve inançlara dayalı normatif ve sübjektif bir uğraş alanıdır (Caiden, 1968: 353; Polatoğlu, 2003: 160). Bu bölümde söz konusu göreceli bakış açısı eşliğinde, kamu yönetimi reformunun temel başarı faktörleri ve akabinde sürdürülebilir olduğu düşünülen bir yönetisel yapı ve mekanizma modeli ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu yapılırken Türkiye’de reformla ilgili kurumların reforma ilişkin görev ve yetki durumları itibariyle ayrıntılı analize tabi tutulduğu bölümde elde edilen bulgular ve bir önceki bölümde yapılan değıerlendirmeler dikkate alınmıştır.

Kısaca belirtmek gerekirse, yöntemsel olarak, kamu yönetimi reformunun yapı ve mekanizması ile ilgili ulusal ve uluslararası yazında öne sürülen normatif nitelikteki tespit ve öneriler, uluslararası uygulama örnekleri ile bireysel birikim ve gözlem sonuçları başlıca veri kaynaklarını oluşturmuştur. İzleme kolaylığı açısından modele ilişkin ayrıntılar aşağıdaki tablo ve şekle genel hatlarıyla yansıtılmıştır.

Tablo 27: Kamu Yönetimi Reformuna Dair Önerilen Yapı ve Mekanizma Modelinin Ana Unsurları

Durum Tespiti	Öneriler
Siyasi İrade ve Liderlik Eksikliği	- Siyasi Sahiplenme: Liderlik - Cumhurbaşkanı adına Cumhurbaşkanı Yardımcısı
Parçalı Yapı Sorunu ve Kurumsal Liderlikten Yoksunluk	- Kurumsal Liderlik ve Tamamlayıcı Yapılanma - Politika Yapıcı Merkezî Yapı - Cumhurbaşkanlığı Kamu Yönetimi Reformu Genel Müdürlüğü - Merkezî Düzey Destekleyici Kurumsal Ekosistem - Güçlü Karargâh: Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı - Devlet Planlama Teşkilatı Genel Müdürlüğü - Güçlü Parlamento - Güçlü Sayıştay ve Dış Denetim İşlevi - Cumhurbaşkanı Yardımcısına Bağlı Reform Kurumları - Devlet Personel Başkanlığı - TODAİE - E-Devlet Kurumu - Yapılandırılacak Diğer Kurumlar - Maliye Bakanlığı - İçişleri Bakanlığı - Ombudsmanlık Kurumu - Reformla İlintili Kurumlar Arasında Etkili İşbirliği ve Eşgüdüm - Kurumsal Düzey Reform Yapılanması - Strateji Geliştirme Birimlerinin Etkilileştirilmesi - İç Denetim Birimlerinin Etkilileştirilmesi
Bütüncül Perspektifli Reform Politikası Eksikliği	- Bütüncül Perspektifin Temini - Yönetimsel Uygulama Detayları - Somut Kazanım ve Hedef Tayini - Eylem Planı Uygulaması - Temel Yasa Uygulaması - Etkili İzleme, Gözden Geçirme ve Değerlendirme Uygulaması - Genel Kamuoyu Baskısı, Takibi ve Desteğinin Temini - Etkileşimli Politika Yapım ve Uygulama Süreci: İstişarî Kanalların ve İlişki Ağlarının Tesisi - Avrupa Birliği Üyelik Perspektifi ve Uluslararası Aktörlerle Etkileşim

Şekil 2: Kamu Yönetimi Reformuna Dair Önerilen Yapı ve Mekanizma Modelinin Temsili Ekosistemi



4.2.1. Siyasi İrade ve Liderlik Eksikliğine Yönelik Öneriler

4.2.1.1. Genel Tespit ve Tartışmalar

Alan yazınında öne çıkan genel kabule göre kamu yönetimi reformunun başarısı, her şeyden önce destekleyici nitelikte siyasal yapı ve atmosfere ve en üst düzey sürekli siyasal liderlik ve sahiplenmeye bağlıdır (Sürgit, 1972: 48; DPT, 2000: 15; OECD, 2000: 55-65; Schick, 2000: 125; Yılmaz, 2001: 17-19; Schiavo-Campo ve Sundaram, 2001: 730; Laking ve Norman, 2007; Robinson, 2007; Evans, 2008: 33; Dussauge-Laguna, 2011: 58; Scott, 2011; Turner, 2013; Colgan vd., 2016; OECD, 2017a:10).

Sahiplenme, kararlılık, yönlendirme, destekleme ve gözetleme gibi unsurlara dayanan siyasal liderlik hususu, kamu yönetimi reformunun başarısı için olmazsa olmaz ön koşullarından biri olarak kabul edilmektedir. Diğer bir deyişle reformda başarının yolu hükümetlerin bunu önemli ve temel bir görev olarak benimseyip gereken irade ve çabayı en üst seviyede güçlü ve kararlı bir şekilde uygulamaya yansıtmasından geçmektedir. Reformun değişik unsurlarında söz konusu eylemli irade işlevsel açıdan bir zorunluluk halini almaktadır. Doğal olarak teşkilatlanma, personel yönetimi ve mali yönetim ile gerektiğinde dar kamu yönetimi aygıtı dışındaki siyasal düzleme işaret eden geniş bir alana yansımış reform uygulamaları siyasi iradenin bir bütün olarak sürece açık destek çıkmasını kaçınılmaz kılmaktadır. Bu bağlamda reformun boyutu ve kapsamı genişledikçe siyasal destek ve liderliğin mevcudiyeti ve geniş süreye yayılması daha da büyük bir önem kazanmaktadır.

Siyasi liderlik derken söz konusu liderliğin belirli bir siyasal güce ve yasama organı içerisinde gerekli düzenlemeleri gerçekleştirebilecek sayısal üstünlüğe sahip olması yapısal nitelikteki reform uygulamalarında istenen sonucun alınması için gerekli bir husustur (Pollitt ve Bouckaert, 2011: 115). ABD’de 1950’li yıllarda Hoover Komisyonları marifetiyle gerçekleştirilen reform girişimiyle Türkiye uygulamasının kıyaslandığı bir çalışmada (Ar, 1983: 84-85), ABD’de yasama ve yürütme erkleri arasında kurulan sıkı işbirliği neticesinde söz konusu Komisyonca yapılan tavsiyelerin Kongrenin yakın gözetim ve denetimi altında %85-90 oranında uygulamaya konulduğu belirtilmektedir.

Stratejik düzey liderlerin komutasından, işbirliğine açık liderlik anlayışından ve belirli ağlarla örülmüş bir devlet yapılanmasından mahrum bir şekilde yürütülen dönüşüm ve reform programlarının başarıya ulaşmasının pek mümkün olmadığı ifade edilmektedir (Wilkins, 2013: 64). İngiltere’de diğer batı ülkelerine kıyasla reformun daha hızlı ilerlemesini değerlendiren Rhodes (1997:44; Aktaran: Pollitt ve Bouckaert, 2011:59) bunu birbiriyle bağlantılı üç faktöre bağlamaktadır:

- a) Kamu yönetimi reformu doğrultusunda dönemin başbakanı Margaret Thatcher’in ülkenin en üst düzey sorumlu siyasi kişisi olarak güçlü, kararlı, ısrarlı, devamlı ve emredici bir liderlik eşliğinde ortaya koyduğu siyasi irade,
- b) Hükümetin parlamentoda çoğunluğa sahip olması dolayısıyla anayasal nitelikte çok az sayıda engelle karşılaşması,
- c) Reform paketlerini gerekçelendirmek ve haklı kılmak üzere, gereğinden daha hacimli devlet yapılanması ve israfı hedef tahtasına oturtan, kamu hizmetlerine yönelik farklı bireysel tercihler üretmek için piyasayı kullanan ve müşteri kavramını temel alan bir kampanyayı içeren gayet açık bir ideolojik strateji geliştirilmesi.

Kısaca Rhodes’un bu analizinde reformun başarısı için gerekli siyasi iradenin siyasal açıdan muktedir belirli bir liderliğe dayanması gerektiği ima edilmekte, ardından bu liderliğin sahip olması lazım gelen başlıca birbiriyle ilintili, olmazsa olmaz nitelikler sıralanmaktadır.

Bir grup ülke uygulamasını analiz eden Evans (2008) da reforma yönelik sürekli nitelikte siyasal kararlılık eksikliğini ve uygulamanın bir şekilde devamlı olamayıp kesintiye uğramasını başlıca başarısızlık faktörü olarak değerlendirmektedir. İtalya tecrübesini değerlendiren Natalini ve Stolfi’ye (2011) göre ise sık iktidar değişiklikleri ve politika tasarım ve uygulama liderliğinde karşılaşılan çok başlılık ve dağınıklık diğer faktörler olumlu bile olsa reform sürecini sekteye uğratmaya yetebilmektedir. İngiltere’deki kamu yönetimi reformu uygulamasını inceleme konusu yapan bir çalışma (Panchamia ve Thomas, 2014) siyasal ve bürokratik liderlerin zaman içerisinde değişmesinin reform sürecine etkisini değerlendirmiştir. Reformun başarısı için liderlik unsurundaki sürekliliğe vurgu yapan çalışma, fazlaca kişiselleşen reform liderliği uygulamasının reformların iktidar değişimlerinden oldukça olumsuz etkilenmesini de beraberinde getirdiği tespitinde bulunmaktadır.

Schick’e (2000: 130-131) göre ise genel seçimler ve hükümet değişiklikleri reform girimleri için önemli fırsat oluşturmaktadır. Buna karşın uzun soluklu bir nitelik taşıyan kamu sektörü reform çabaları, istenen sonucun elde edilebilmesi için hükümet değişikliklerinden minimum oranda etkilenmeli ve ayakta kalmayı da başarabilmelidir. Bu çerçevede reform çabaları yasal ve bazen anayasal düzenlemeler gerektirebildiği için diyalog kanalları her daim açık tutulmalı, söz konusu reform paketleri hazırlanırken ve reformun kurumsal çatısı oluşturulurken çatışmacı bir dilden kaçınılıp partiler üstü bir anlayışla hareket edilmelidir. Böylelikle muhalefet gruplarının da içine dâhil olduğu paydaşlar en geniş surette süreçlere eklenilip reformun sürekliliği teminat altına alınmalıdır.

Yapılan kapsamlı bir araştırmada (Hammerschmid, vd. 2016) sürdürülebilirliğin kalıcı bir şekilde temini bakımından reform çalışmalarında en öncelikli gündem başlıklarından birini siyasal çevreden başlamak üzere sağlıklı iletişim kanalları ve belirli bir güven ortamının tesisi ile uzlaşa ve mutabakat arayışının teşkil etmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır. Belirtmek gerekir ki tüm dünyada reformların içeriği ve yöntemine yönelik gerekli siyasi uzlaşmanın temini uzun süreler alabilmektedir. Fakat üzerinde fikir birliği sağlanan ve bu sayede uzun yıllar ayakta kalabilen partiler üstü reform programlarının, yürütüldüğü ülkelerde önemli değişikliklere yol açabildiği, reform olgusunun böylelikle yerleşip kökleşebildiği görülmektedir (Pollitt ve Bouckaert, 2011: 218). Söz gelimi Finlandiya’da 1987 yılında başlatılan iddialı bir reform programı, beş farklı koalisyon hükümetinin işbaşında olduğu 12 yıl boyunca, Maliye Bakanlığının koordinasyonu altında, ufak rötuşlarla ve belirli bir süreklilik içerisinde başarıyla uygulanmıştır. Bunu yaparken Finlandiyalı karar alıcıların diğer ülkelerde uygulanan reformların yöntem ve içeriğine özel önem verdiği, OECD ve diğer uluslararası kuruluşların kurup işlettiği ağlara aktif katılımında bulunduğu, buna karşın “moda” reform düşüncelerine çekinceli yaklaşp bunları ülkeye ithalde seçici davrandığı görülmüştür (Pollitt ve Bouckaert, 2011: 113).

Devlet aygıtında etkinlik ve verimliliğin temini siyasal ve yönetsel mekanizmaların senkronize işleyişine ve bu mekanizmaların “daha sıkı ve yapıcı” ilişki kurmalarına bağlıdır. (Saygılıoğlu ve Arı: 2002: 29) Ayrıca siyasal nitelikte sorumluluğun belirgin olduğu bir hesap verme mekanizmasının varlığı reform için düzenli bir dışsal baskı unsurunu da beraberinde getirmektedir. Macaristan, söz gelimi, AB’ye üyelik perspektifiyle kamu yönetimi reformuna yönelik yürüttüğü politikanın sorumluluğunu bizzat güçlü bir siyasi kişiliğe bırakmış, süreç içerisinde konu sahipsiz bırakılmamıştır (Şener, 2009).

Tutum’a (1995: 143) göre de reform önerilerinin uygulamaya konulması siyasi ve teknik kadroların yakın işbirliği içerisinde çalışmasını gerektirmektedir. Siyasi sorumluluk çerçevesinde söz konusu görev bir “bakanlık”a yahut bir devlet bakanına tevdi edilmeli; çalışmaları her aşamada teknik açıdan izleyecek ve koordine edecek dar kadrolu merkezî bir birim oluşturulmalıdır. Sürgit (1969: 87-88) de idarî reform hizmetinin “münhasıran” bu konudan sorumlu olacak bir “devlet bakanı” tarafından yerine getirilmesini; bu bakanın teknik bir teşkilatça desteklenmesini; bunun için TODAİE’de kurulu bulunan O ve M Şubesinin Başbakanlığa naklini önermektedir.

4.2.1.2.Öneri Çerçevesi

Özetle belirtmek gerekirse reformun başarısı ve sürekliliği güçlü bir siyasal sahiplenmenin varlığına bağlıdır. Bunun için siyaseten güçlü bir siyasi kişiliğin sürece doğrudan nezaret edip sürecin liderliğini ve sorumluluğunu üstlenmesi hayati önemi haizdir. Türkiye’de 2017 yılı Nisan ayında gerçekleştirilen anayasa değişikliği ile oluşturulan “Cumhurbaşkanlığı Sistemi” içerisinde söz konusu liderlik ve sorumluluğun kamuoyunda “Küllîye” diye adlandırılan Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı tarafından üstlenilmesi, başat Türk siyasal ve yönetsel kültürü ile siyasi güç yelpazesi göz önünde bulundurulduğunda en uygun seçenek gibi durmaktadır. Buna karşın kamu yönetimi reformunun “Küllîye” tarafından üstlenilen pek çok işlev arasında kaybolup gitme riski bulunmaktadır. Bu bakımdan söz konusu konuşlandırmayı birtakım varsayımlar ve tamamlayıcı anayasal düzenlemelerle bir arada düşünmekte fayda bulunmaktadır.

Eski sistemdeki Başbakanlık Müsteşarının yeni sistemde Cumhurbaşkanı Yardımcısı olduğu, stratejik işlevlerle donanmış, rutin işlere boğulmayan bir Cumhurbaşkanlığı Teşkilatının reform politikasının ana aktörü olacağı düşünülmektedir. Buna göre Cumhurbaşkanı Yardımcısı, yeniden yapılandırılmış Cumhurbaşkanlığı Teşkilatının görev sahasına giren temel stratejik belgeler ile hükümet programının ve kamu yönetimi reformunun yürütümünün takip ve gözetiminden sorumlu olacaktır. Etkin işleyiş için kendisine reform konusu dışında başkaca hiçbir kurum bağlanmamalı, böylelikle dikkat dağılmasının önüne geçilmelidir. Bu şekilde önemli bir sürdürülebilirlik faktörünün sisteme monte edileceği düşünülmektedir.

Bu çerçevede toplam sayısı belirsiz olan “Cumhurbaşkanı Yardımcısı” uygulaması yerine

Yardımcı sayısının bire indirilmesi, bu kişinin gerçek anlamda Cumhurbaşkanının tek vekili oluşunun hüküm altına alınması ve Cumhurbaşkanlığı seçiminin ABD'dekine benzer şekilde adayların yardımcılarının baştan belli olduğu bir sisteme dayanması bu pozisyonu güçlü kılacak bir husustur.

Bakanlık düzeyinde de mevcut bakan yardımcılığı ve müsteşarlık makamlarının birleştirilmesi ve bakan olmadığında kabinedeki başka bir ismin değil yardımcısının kendisine vekâlet edeceği, güçlü “bakan yardımcılığı” modeline geçilmelidir. Cumhurbaşkanı Yardımcısının başkanlığında “bakan yardımcıları” düzenli aralıklarla bir araya gelip gerekli eşgüdümü güçlü bir şekilde sağlamalıdır.

Bir üstteki bölümde dile getirilen tespit ve değerlendirmeler ışığında belirtmek gerekir ki uzun vadeli istikrarlı bir uygulama için iktidarla muhalefetin bir araya gelip modelin tasarlanmasında beraberce aktif rol alması icap etmektedir. Buna karşın Türkiye gibi kutuplaşmanın keskin olduğu ülkelerde bunu sağlamanın hayli güç olduğunu bu noktada belirtmekte fayda bulunmaktadır.

Bu arada her ne kadar reformun içerdiği kavramları açıkça yadsımak mümkün gözükmesine de her bir siyasi iradenin bu “sihirli” kavramları büyük bir arzu ve iştiaqla hayata geçirmek durumunda olmayacağını hatırdan tutmak gerekir. Dolayısıyla reforma yönelik yapı ve mekanizmayı tasarlarken bu kuvvetli olasılığı veri almak gerekir. Buna karşın ülkede geçmişte sık görülen siyasal ve ekonomik krizlerin böylesi bir ortama her an zemin hazırlayabileceği de hatırdan çıkartılmamalıdır. Yeni bir iddia ve heyecanla işbaşına gelen bir siyasi iradenin, Anavatan Partisi ile Adalet ve Kalkınma Partisi örneklerinde olduğu gibi iktidar döneminin hemen başında ciddi bir reform yapılanması paketini uygulamaya koyması her zaman mümkündür.

4.2.2. Kurumsal Liderlik Eksikliği ve Parçalı Yapı Sorununa Yönelik Öneriler

4.2.2.1. Genel Tespit ve Tartışmalar

İyi işleyen bir devlet mekanizmasının varlığı güçlü, fakat gelip geçici nitelikte siyasal ve bürokratik liderliğe değil, her şeyden önce kalıcı ve güçlü kurumsal yapıların tesisine ve

bunların kapasitelerinin sürekli bir şekilde geliştirilip istikrarlı bir şekilde işletilmesine bağlıdır. Devlet aygıtının kurumsal alt yapısının inşası, reform süreçlerinin hayli karmaşık bir aşamasını teşkil etmektedir. Bu anlamda değişik yönetsel yapıların yasal faaliyet alanlarını yatay kesen bir politika alanı olan kamu yönetimi reformunun kurumsallaşması istikametinde kurumsal bir otoritenin liderliğinde, sürekliliği olan bir stratejinin takibi ve bu stratejinin değişik unsurlarıyla kökleşmesi önem kazanmaktadır. Başarı faktörleri bir bütün olarak değerlendirildiğinde genel olarak sürdürülebilir bir kurumsal yapı ve mekanizmanın teşkili öne çıkmakta, tüm diğer unsurların bu yapı ve mekanizmanın birer alt ögesi olarak ele alınabileceği düşünülmektedir.

Esas olan reformu gerektiren sorun ve aksaklıklardan geçici süreyle yapılan iyileştirme gayretleriyle kurtulmak değildir. İdeal bir reform politikasının, ulaşılmak istenen nihaî amaç doğrultusunda, süreklilik kazanması öngörülen uygulamaları sistematize edici kurumsal bir yapının tesisini kendisine hedef tayin etmesi gerekir. Bir başka deyişle reform fikrinin bir retorik olarak tekraren gündemde tutulmasından ziyade değişime uyum sağlayabilen bir örgütsel yapı ve mekanizmanın inşa edilmesi, reform çalışmalarının sürekliliği olan sonuçlar doğurması bakımından son derece önemli kabul edilmektedir (OECD, 2000: 14).

Kamu yönetiminde reform olayı belirli bir strateji çerçevesinde kurumsal, işlevsel, zihinsel ve beşeri pek çok boyutu olan değişim süreçlerini içerdiğinden ve hayata geçirilmesi öngörülen adımlar mevzuat çıkarmanın ötesinde kararlı bir uygulama süreci ile uygulamanın takibini gerektirdiğinden zaman alıcıdır. Dolayısıyla başarılı bir reform uygulamasının olmazsa olmazını güçlü bir siyasi irade ve bu irade ile uyumlu bir bürokratik yapının varlığı teşkil etmektedir (Parlak ve Sobacı, 2010: 328-329). Nitekim dünya genelinde de kamu yönetimi reformlarının genelde iş başındaki siyasetçiler ve üst düzey bürokratlar marifetiyle gerçekleştirildiği, bu iki kesimin hayati nitelikteki kararların alınmasında öncü rol üstlendiği ifade edilmektedir (Pollitt ve Bouckaert, 2011: 59)¹⁶⁹

¹⁶⁹ DPT tarafından Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlıkları kapsamında bir araya getirilen Özel İhtisas Komisyonu da OECD ülkelerinin yaşadığı tecrübeler ışığında yeniden yapılanma faaliyetinin başarıya ulaşmasında sürdürülebilirlik vurgusu yapmaktadır. Komisyon, bu çerçevede Amerika Birleşik Devletlerinde bizzat Başkan Clinton ve Başkan Yardımcısı Al Gore'un süreci yönetmelerine ve İngiltere'deki Etkinlik Biriminin (Efficiency Unit) kurumsal sahipliğine atıfla siyasal ve kurumsal liderliğin önemine değinmekte, stratejik ve bütüncül yaklaşımın, kamu mali yönetim sisteminin modernizasyonun, bu bağlamda performans odaklı bütçe sisteminin teşkilinin ve reform uygulamalarının dış denetim organınca izlenmesinin reformun başarı kriterleri olarak beraber düşünülmesi gereken unsurlar olduğunu ifade etmektedir (DPT, 2000: 13-14).

Tablo 28: Bazı Ülkelerde Kamu Yönetimi Reformuna Dair Yönetel Yapılanma Durumu

Ülke	Görevli Siyasi Kişilik	Görevli Kurumsal Yapı	Politika Belgesi
İspanya	Başbakan Yardımcısı Maliye ve Kamu İdareleri Bakanı	Kamu Yönetimi Reformu Komisyonu (CORA) İdari Reformları Uygulama Ofisi (OPERA) Başbakanlık Maliye ve Kamu İdareleri Bakanlığı ¹⁷⁰	Reformlara Dair Ulusal Program (2012-2016)
Avustralya	Kamu yönetiminden sorumlu Bakan	Avustralya Kamu Hizmetleri Komisyonu ¹⁷¹	
İrlanda	Bakan	Kamu Harcamaları ve Reform Departmanı (DPER) ¹⁷²	Kamu Hizmetimiz 2020 ¹⁷³
Norveç	Bakan	Devlet Yönetimi, Reform ve Din İşleri Bakanlığı ¹⁷⁴	
Makedonya	Bakan Başbakan	Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetimi Bakanlığı ¹⁷⁵	PAR Strategy 2018-2022 ¹⁷⁶
Slovakya	Bakan	İçişleri Bakanlığı ¹⁷⁷	Kamu Yönetimi Reform Programı (2012-2016)
Karadağ	Başbakan Yardımcısı	Kamu Yönetimi Reformu Konseyi ¹⁷⁸	Kamu Yönetimi Stratejisi (2016-2020)
Peru	Başkan Bakanlar Kurulu Sözcüsü/Bakanlar Kurulu Başkanı ¹⁷⁹	Bakanlar Kurulu Başkanlığı Kamu Yönetimi Sekreteryası	Kamu Yönetiminin Modernizasyonu Ulusal Politikasına Yönelik Uygulama Planı (2013-2021)
Moldova	Başbakan	Kamu Yönetimi Reformu Ulusal Konseyi ¹⁸⁰	Kamu Yönetimi Reformu Stratejisi (2016-2020) ¹⁸¹

¹⁷⁰ Maliye ve Kamu İdareleri Bakanlığı ile Başbakanlık yöneticilerinden oluşan CORA ve onun uygulama birimi OPERA İspanya'daki kamu yönetimi reformunun kilit aktörleri konumundadır. (<http://www.oecd.org/gov/ENGLISH%20SUMMARY%20WITH%20COVER.pdf>)

<http://www.spanishreforms.com/-/commission-on-the-reform-of-the-public-administration-cora->

¹⁷¹ <http://www.apsc.gov.au/about-the-apsc>

¹⁷² <http://www.per.gov.ie/en/>

¹⁷³ Düzenli bir strateji ve eylem planı uygulama kültürü bulunan ülkede devamlılığa özen gösterildiği dikkat çekmektedir. Son stratejinin 2011-2014 ve 2014-2016 dönemlerinde uygulanan planların üzerine inşa edildiği görülmektedir. Halen yürürlükteki strateji için bakınız: <http://www.ops2020.gov.ie>

¹⁷⁴ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/fad/fad_eng.pdf

¹⁷⁵ Ayrıca uygulamayı gözetip yönlendirmek üzere Başbakan'ın başkanlığında bir Kamu Yönetimi Reformu Konseyi görev yapmaktadır.

¹⁷⁶ Ülkede kamu yönetimine yönelik strateji uygulaması 1999 yılına dek uzanmaktadır. İlkinden ders alınarak hazırlanan ikinci strateji (2010-2015) 2010 yılında yürürlüğe girmiştir. Hâlihazırdaki stratejinin uygulama durumunun ortada ve sonda olmak üzere bağımsız uzmanlar tarafından değerlendirmeye tabi tutulması baştan öngörülmüştür.

¹⁷⁷ Ülkede ayrıca İçişleri Bakanlığı Müsteşarının başkanlığında ve Bakanlık içerisindeki kamu yönetimi reformu birimi üst yöneticisinin yardımcılığında kurum temsilcilerinin bir araya getirildiği bir Gözetim Komitesi oluşturulmuştur. Uygulamanın değerlendirildiği bir OECD (2014:35) raporunda söz konusu komitenin, etkili bir yatay eşgüdüm mekanizmasını gereksinen reform politikasının uygulamasını kolaylaştırıcı nitelikte olumlu bir adım olduğu değerlendirilmesinde bulunmaktadır.

¹⁷⁸ Konseyin sekreteryası İçişleri Bakanlığınca yürütülmektedir.

¹⁷⁹ Ulusal politikaların eşgüdümünden sorumlu söz konusu siyasi kişiliğin yarı başkanlık rejimlerindeki "Başbakan" pozisyonuna tekabül ettiği belirtilmektedir (OECD, 2016a:82).

¹⁸⁰ Başkanlığını Başbakan'ın yaptığı Konsey, ilgili Bakanlar ve iki Parlamento Komitesi Başkanından oluşmaktadır. Başbakanlıkta kurulu Kamu Yönetimi Reformu Birimi uygulamayı yönetip eşgüdümlemektedir. Söz konusu yapılanma için bakınız: <http://cancelaria.gov.md/en/advanced-page-type/structura-interna>

¹⁸¹ http://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/strategie_actualizata_par_strategy_2016-2020_30jun16.pdf Stratejinin izleme, değerlendirme ve raporlama bağlamında önemli eksikliklerle malul olduğu değerlendirilmektedir. Aynı analizde arzu edilen başarının elde edilmesi bakımından stratejinin uygulamasının doğrudan başbakan ile ilişkilendirilmesi önerilmektedir (EaP CSF, 2016: 43,46).

Ukrayna	Başbakan Yardımcısı	Kamu Yönetimi Reformu Eşgüdüm Konseyi ¹⁸²	Kamu Yönetimi Reformu Stratejisi (2016-2020) ¹⁸³
Çek Cumhuriyeti	İçişleri Bakanı	Düzenleyici Reform ve Etkin Kamu Yönetimine Yönelik Bakanlararası Komite ¹⁸⁴	
Arnavutluk	Bakan	İnovasyon ve Kamu Yönetimi Bakanlığı	Kamu Yönetimi Reformu Stratejisi (2015-2020)
Sırbistan	Bakan	Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Bakanlığı	Kamu Yönetimi Stratejisi (2016-2020)
Hırvatistan	Bakan	Kamu Yönetimi Bakanlığı	Kamu Yönetimi Reformu Stratejisi (2008-2011)
Slovenya	Bakan	Kamu Yönetimi Bakanlığı	Kamu Yönetimi Gelişim Stratejisi 2015-2020 ¹⁸⁵
Yunanistan	Bakan	Kamu Yönetimi Reformu ve e-Devlet Bakanlığı ¹⁸⁶	
Gürcistan	Başbakan	Kamu Yönetimi Reformu Komisyonu ¹⁸⁷	Kamu Yönetimi Reformu Yol Haritası 2020 ¹⁸⁸ (2015)
Macaristan	Başbakan İçişleri Bakanı	Başbakanlık İçişleri Bakanlığı ¹⁸⁹	Kamu Yönetimi ve Kamu Hizmeti Gelişim Stratejisi (2014-2020)

Kaynak: Değişik OECD kaynaklarından, ulusal resmî internet sitelerinden ve EaP CSF, 2016 yayınından derlenmiştir.

Yukarıdaki Tablo 28’de de görüldüğü üzere uluslararası ölçekte kamu yönetimi reformuna yönelik olarak yeknesak bir yapılanma modeli bulunmamaktadır. Kimi ülkelerde kamu yönetimi reformuna yönelik ihtisas bakanlığı uygulamasına gidilirken, kimi ülkelerde hükümetin en üst siyasi kişiliğinin gözetim ve yönlendirmesinde komisyonlar kurulduğu ve sürecin hükümet merkezlerinden yönetildiği görülmektedir. Yine çoğu ülkede süreçlere

¹⁸² Kimi sivil toplum temsilcileri de uygulamayı izleme ve değerlendirme işlevli söz konusu Konseyin üyesi durumundadır. Bakanlar Kurulu Sekreterliği bünyesinde oluşturulan birim uygulamayı yönetip eşgüdümlemektedir. Buna karşın reformu uygulama noktasında görevli değişik kurumlar arasında etkin bir eşgüdüm mekanizmasının var olmadığı değerlendirilmiştir (EaP CSF, 2016: 46).

¹⁸³ Yapılan bir değerlendirmede (EaP CSF, 2016: 46) söz konusu stratejinin Bakanlar Kurulu başta olmak üzere merkezi yönetime yönelik herhangi bir reform adımı içermemesi eleştiri konusu yapılmıştır.

¹⁸⁴ Komitenin başkanı İçişleri Bakanı’dır. Komitenin altında uygulamayı yönetip eşgüdümlemek üzere Akıllı Yönetim Eşgüdüm Grubu teşkil edilmiştir.

¹⁸⁵ 2003’ten itibaren konuya ilişkin değişik stratejiler hazırlayıp uygulayan Slovenya’da reform stratejisine yönelik izleme ve değerlendirme işlevine ayrı bir önem atfedildiği görülmektedir. Yürürlükteki son stratejinin müstakil bir bölümü sadece bu işleve ayrılmıştır. Başkanlığını Başbakan’ın yaptığı kamu kurumları ve sivil toplum temsilcilerinden müteşkil Strateji Konseyinin strateji uygulamasının gözetimini yapması ve yılda iki kez gelişmeleri Bakanlar Kuruluna raporlaması öngörülmektedir.

¹⁸⁶ Bakanlık ile aynı paket içerisinde “İdari Reform Hükümet Konseyi” oluşturulmuştur. Başkanlığını Başbakan yapmaktadır. Konsey idari reformların uygulamasının gözetimi ve takibi işlevine sahiptir (Makrydemetres vd., 2016:11).

¹⁸⁷ Komisyonun başkanı Hükümet İdaresinin başkanıdır. Söz konusu pozisyonun Türkiye’deki Başbakanlık Müsteşarına tekabül ettiğini söylemek mümkündür. Ülkede uygulama Başbakanlık olarak da adlandırılabilir söz konusu idarece yönetilip eşgüdümlenmektedir.

¹⁸⁸ Açık Yönetim Ortaklığı, e-Devlet, Yolsuzlukla Mücadele, Kamu Mali Yönetim Stratejileri ayrı ayrı yürürlüğe konmamış, kamu yönetimi reformu şemsiye strateji belgesi altında yürürlüğe konmuştur.

¹⁸⁹ Kamu yönetimi ile ilgili olarak genel stratejik çerçeveyi belirleyip yön tayin etmeye Başbakanlık yetkilidir. Bu alanda yürürlüğe konulan stratejiyi uygulamak üzere ise İçişleri Bakanlığı görevlendirilmiştir. 2010-2014 yılları arasında söz konusu görev Kamu Yönetimi ve Adalet Bakanlığınca yürütülmüştür (OECD, 2017c).

belirli bir düzen ve disiplin kazandırmak üzere kamu yönetimi reformuna hasredilmiş şemsiye niteliğinde politika belgelerinin¹⁹⁰ uygulamaya konulduğu dikkat çekmektedir.¹⁹¹

Tabloda özetlenmeye çalışılan ülke örnekleri üzerinden kamu yönetimi reformunun dayandığı kurumsal yapı ve mekanizma ile ilgili olarak uluslararası arenada bir duyarlık bulunduğunu söylemek mümkündür. Bu bağlamda ülkelerin kamu yönetimi reformu konusunu ortada bırakmamaya çalıştıkları, mesele ile ilgili olarak belirli bürokratik ve siyasi adresleri sorumlu kılmaya önem attıkları görülmektedir.

4.2.2.2.Öneri Çerçevesi

Uzun yıllar edinilen bürokratik deneyim ve tez kapsamında gerçekleştirilen yazın taramasından sağlanan bilgi ve bulgular ışığında aşağıda Türkiye özelinde bir yapılanma önerisi geliştirilmiştir. Bütüncül ve sistemli bir yaklaşım çerçevesinde kimi siyasal yapı unsurları ile reformla görevli kurumlar başta olmak üzere, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının paralel bir şekilde yeniden yapılanmaya tabi tutulması ve “kurumsal atalet” (Leblebici, 2005; Sargut, 2012) denilen risk olgusunu dengeleyici yeni etkileşim mekanizmalarının sisteme eklenmesi yapılanmanın başarıya ulaşmasında önemli faktörlerdir. Bununla birlikte önerilen yapının sürekliliğinin her şeyden önce iyi yönetim merkezli çevresel unsurların hayata geçirilmesine bağlı olduğunu belirtmek gerekir.

¹⁹⁰ Komşularının aksine Azerbaycan ve Beyaz Rusya’da konuya ilişkin olarak herhangi bir strateji ve eylem planı bulunmadığı ifade edilmektedir (EaP CSF, 2016). Bu durumun söz konusu ülkelerin uluslararası etkileşime kapalılık tercihinin kaynaklanıp kaynaklanmadığı hususu, ayrı bir araştırma sorusu olarak düşünülebilir.

¹⁹¹ Özellikle OECD-SIGMA’nın Avrupa Birliği’nin talebiyle 2014 yılında geliştirip 2017’de güncellediği Kamu Yönetimi İlke Seti ve buna dayalı olarak AB’ye aday ve aday olması muhtemel ülkeler nezdinde başlattığı izleme düzeneği konuya ilişkin ulusal politikalar arasında belirli bir yakınsamaya yol açtığını da belirtmek mümkün gözükmektedir. Bu durum uluslararası örgütlerin ulusal politikaların tespit ve uygulama süreçlerine etkisi bağlamında ilginç bir araştırma konusu olarak değerlendirilebilir.

Tablo 29: Kamu Yönetimi Reformunun Kurumsal Yapı ve Mekanizmasına Dair Öneri Özeti

Yapı ve Mekanizma	Öneriler
Cumhurbaşkanlığı Kamu Yönetimi Reformu Genel Müdürlüğü	- Cumhurbaşkanlığı içerisinde konumlanmış - İdareyi Geliştirme Başkanlığı ile Kurumsal ve Stratejik Yönetim Dairesi Başkanlığının birimin nüvesini teşkil etmesi - Bütüncül bir reform politikası plan, uygulama, gözetim ve değerlendirme işlevi - Stratejik yönetim araçlarının tüm kamu sektöründe kurumsallaşmasının gözetimi
Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı	- Cumhurbaşkanı Yardımcısı düzenlemesi yoluyla güçlü siyasi iradenin temini - Analitik gücü yüksek, küçük, fakat etkili bir karargâh inşası - Hükümet programı, kalkınma planı ve yıllık program hazırlama, uygulama, gözetim ve değerlendirme işlevlerine odaklı sade misyon tanımı - Kurum içinde bu misyon için bir grup planlama uzmanının nüvesini teşkil edeceği Devlet Planlama Teşkilatı Genel Müdürlüğü kurulması - Merkezî Yönetim Faaliyet Raporu - İstisari ağ işletimi
TBMM	- Kuvvetler ayrılığı ilkesinin güçlendirilmesi - Meclisin kanun yapma işlevinin etkinleştirilmesi - Denetim işlevinin etkinleştirilmesi - Bunlara yönelik gerekli iç tüzük değişikliklerinin gerçekleştirilmesi
Sayıştay	- Yasama lehine denge ve fren işlevi görecektir ve bağımsızlık ile yetkinliği ön plana alacak şekilde yeniden yapılanma - Performans denetimi kapsamının genişletilmesi - Bağımsızlığı ve yetkinliği engelleyici unsurların gözden geçirilmesi - İç denetim fonksiyonu ile stratejik işbirliği/bütünleşme - Reform politikasını izleme fonksiyonu
Devlet Personel Başkanlığı	- Personel reformunun gerçekleştirilmesi ve uygulamanın gözetimine yönelik yeniden yapılanma - Kurumsal personel birimleriyle ağ teşkili
TODAİE	- Butik bir üniversite formatında yeniden yapılanma - Karşılaştırmalı kamu yönetimi, kanıt bazlı politika yapımı ve kamu politikası analizi gibi alanlarda reform sürecini destekleyici akademik destek
e-Devlet Kurumu	e-Devlet uygulamalarına yönelik olarak merkezî reform biriminin gözetimi altında görev yapacak esnek yapıda bir kurum teşkili
Maliye Bakanlığı	Merkezî yönetim harcamalarının etkinlik ve verimlilik boyutları ile takibini yapabilme yönünde bütçe yönetimi odaklı yeniden yapılanma
İçişleri Bakanlığı	Mülki idare sisteminin ve mahalli idarelerin etkin bir şekilde işlemlerini gözetim odaklı yeniden yapılanma
AB Bakanlığı	- Üyelik perspektifinin reform için önemli bir dışsal motivasyon teşkil etmesi - AB üyelik sürecinin hızlanıp yoğunlaşması - AB'nin sahip olduğu demokratik yapı ve değerlerin ülkeye adaptasyonu ile kamu yönetimi reformunun kalıcılığı bağlamında ihtiyaç bulunan iklimin sağlanması
Ombudsmanlık Kurumu	Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu ile Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumunu içerisine alıp, yasama lehine denge ve fren işlevi görecektir şekilde, bağımsızlık ile yetkinliği önceleyen bir yeniden yapılanma
Kurumsal Düzey Reform Yapılanması	- Stratejik yönetim süreçlerinin etkilileştirilmesi - Strateji Geliştirme Başkanlıklarının güçlendirilmesi - İç denetim işlevinin güçlendirilmesi
Yönetimsel Tamamlayıcı Adımlar	- Somut kazanım ve hedef tayini - Eylem planı uygulaması - Temel kanun uygulaması - İzleme, gözden geçirme ve değerlendirme işlevi - Genel kamuoyu destek, takip ve baskısının temini - Etkileşimli bir politika yapım ve uygulama sürecine yönelik değişik ulusal ve uluslararası istişari kanalların ve ilişki ağlarının tesisi

4.2.2.2.1. Politika Yapıcı Merkezî Yapı

4.2.2.2.1.1. Genel Tespit ve Tartışmalar

Yönetimin kısa vadede geçici tedbirlerle ve geçici nitelikli örgütlenmeler yoluyla modernizasyonu mümkün değildir (Sürgit, 1972: 17-18, Aykaç, 1991: 87; Özşen, 1998: 93). Başarılı bir kamu yönetimi reformu uygulaması için merkezî düzeyde reformun öncülüğünü yapıp uygulamayı yönlendirecek, gerekli eşgüdümü sağlayacak ve reformu kamuoyu önünde sahiplenip tanıtımını üstlenecek sürekli bir yapıya ihtiyaç bulunmaktadır (Yılmaz, 2001: 17). Büyük uğraşlar sonucu hazırlanan reforma ilişkin raporların uygulama yüzü göremeden rafa kaldırılması çoğu ülkede karşılaşılan bir durumdur. Hâlbuki somut eylem unsurlarının belirlenmesi ve akabinde uygulamaya geçilmesi, temelde merkezî bir otoritenin yönlendirmesine ve süreci takibine muhtaçtır. Sürgit (1980: 51) de, “idarenin yeniden düzenlenmesi” hadisesinin ne yıllık programlara konulan tedbir kalemleriyle ne de tek tek kurumların kendi hayata geçirecekleri uygulamalarla gerçekleştirilmesinin mümkün olmadığını belirtmektedir.

Kamu yönetimi reformunun öngördüğü unsurların hayata geçirilmesi siyasi ve teknik kadroların yakın işbirliği içerisinde hareket etmesini gerektirmektedir. Reform çalışmalarının akamete uğramaması, süreklilik arz etmesi ve reformun kamuda kökleşmesi bakımından, süreci planlayıp hayata geçirecek, çalışmalarda gerekli koordinasyonu sağlayıp düzeltici tedbirleri alacak, ilgili aktörleri yönlendirecek, güçlü uygulama, izleme ve gözden geçirme kapasitesine sahip, bürokratik güç hiyerarşisinde üst bir düzeyde konumlanmış, sabit nitelikte lider bir kurumsal bir yapının oluşturulup geliştirilmesi zorunluluk arz etmektedir (MEHTAP, 1966: 118; Sürgit, 1972: 49-52; Ar, 1984: 177; Tutum, 1994: 122; DPT, 2000: 15; Lindquist, 2000: 175; Saygılıhoğlu ve Arı, 2002: 83; Laking ve Norman, 2007; Robinson, 2007; Scott, 2011; OECD, 2017a:10).

Uluslararası düzeyde pek çok ülkenin de “modernizasyon” ve “reform” çalışmalarını düzenli hedef ve programlara bağlayıp kurumsallaştırmak üzere uzmanlaşmış kamu yönetimi reformu birimlerinin teşkiline gittiği görülmektedir. Uluslararası uygulamada kamu yönetimi reformunun kurumsal liderliği ya bizzat hükümet merkezlerince (Anayasal sistem türüne göre Başbakanlık veya Başkanlık Merkez Teşkilatlarınca) yahut bu işleyle görevli ayrı bir bakanlık yahut kurum (Maliye Bakanlığı, Kamu Yönetimi Bakanlığı, Kamu

Yönetimi/Hizmeti Komisyonu vb.) eliyle yürütülmektedir (Turner, 2013). İngiltere’de Başbakanlık/Bakanlar Kurulu içerisinde Kamu Hizmeti Sunum Birimi (Public Service Delivery Unit), Finlandiya’da Maliye Bakanlığı içerisinde Kamu Yönetimi Departmanı, yine Fransa’da Maliye Bakanlığı içerisinde Kamuda Modernizasyon Genel Müdürlüğü, Norveç’te Devlet Yönetimi ve Reform Bakanlığı ve Avustralya’da Kamu Hizmeti Komisyonu (Australian Public Service Commission) bu amaçla faaliyet göstermektedir (Pollitt ve Bouckaert, 2011: 14,236). Fransa reforma yönelik dağınık kurumsal yapıya yukarıda belirtilen genel müdürlüğün kurulmasıyla son verirken¹⁹², Almanya’da ulusal yönetim sisteminin özelliği gereği tek bir güçlü aktörün ön plana çıkartılmadığı ve konuya ilişkin parçalı yapının korunduğu görülmektedir (Pollitt ve Bouckaert, 2011: 54).

Karaer’e (1987a: 59) göre kurumlararası ortak çaba gerektiren politikaların istenen oranda hayata geçirilmesinde lider bir kurumun öncülüğüne ihtiyaç bulunmaktadır. Bunun için öncelikle “güçlü bir merkezi idareyi geliştirme birimi”nin teşkiline ve bu birimin kurumlarla işbirliği içerisinde uzun vadeli ve planlı bir şekilde çalışmasına gerek vardır. Bu çerçevede “kamu yönetimini iyileştirme politikasının belirlenmesine yardımcı olacak, yönetimi geliştirici faaliyetlerin genel plan ve eşgüdümünü yapacak, uygulamaları izleyerek koşulların gerektirdiği önlemlerin alınmasını sağlayacak merkezi bir birim kurulması” konusu yakın tarihlere değin değişik akademisyenlerce dile getirilmiş ve kendisine değişik rapor ve planlarda yer ayrılmıştır.

Kamu yönetimi reformuna yönelik merkezî bir birimin gerekliliği noktasında alan yazınında neredeyse görüş birliği olmakla beraber uygulamada böyle bir birimin nereye bağlı olacağı, konuyla ilgili mevcut kurumların hangisinin böyle bir rol üstlenebileceği konusunda değişik fikirler söz konusudur (Karaer, 1991: 62). Sürgit’e (1972: 198) göre idarî reformun teşkilat yapılanması çerçevesinde bir “merkezî idareyi geliştirme birimi”nin kurulması sağlanmalı, reformlar DPT tarafından yürütülen planlama çalışmalarının bir parçası olmaktan çıkartılıp söz konusu yeni birimin sorumluluğunda yürütülmelidir. Payaslıoğlu’na (1971: 13) göre de reforma ilişkin uygulamaları bir bütün halinde izleyecek ve bu konuda ülkede yetkili en üst otoriteyi “doğrudan doğruya” bilgilendirecek bir “koordinasyon mercii”ne ihtiyaç bulunmaktadır.

¹⁹² Kurumların birleştirilmesi reform için gerekli koordinasyonun sağlanması noktasında tercih edilen yöntemlerden biri olagelmıştır. Söz gelimi, Fransa’da 2008 yılında Kamu Görevlileri İşe Alım Bakanlığı ile Maliye Bakanlığı birleştirilmiş, Bütçe, Kamu Hesapları ve Kamu Yönetimi adı altında yeni bir bakanlık kurulmuştur (Pollitt ve Bouckaert, 2011: 101).

Sürgit'e (1968a: 16-17) göre ise, "idareyi düzenleme politikasını ve hedeflerini tespit etmek, idareyi yeniden düzenleme faaliyetlerinin genel planlamasını yapmak, bu faaliyetler arasında koordinasyonu temin etmek, uygulamaları izlemek ve gerekli tedbirlerin alınmasını sağlamak" üzere Başbakanlık bünyesinde bir "Devlet Bakanına bağlı" "Merkezî Organizasyon ve Metot Teşkilatı" kurulması gerekmektedir. Bu arada Teşkilatın uzantısı hizmet birimleri tüm kamu sektöründe kurumların örgütsel yapılarında kendine yer bulmalı, yaygınlaştırılıp güçlendirilmelidir. Kamu yönetiminde asli ve sürekli "idareyi geliştirme" hizmetinin yerleşmesinden sorumlu olacak söz konusu Teşkilat ve onunla düzenli irtibat içerisinde faaliyet gösteren kurum içi birimler görevlerini tam olarak yerine getirecek şekilde uygun ve yeterli araçlarla "teçhiz edildiği" ve çalıştırıldığı takdirde reformun gereksindiği teşkilatlanma işi tamamlanmış olacaktır.

Yukarıda belirtilen Özel İhtisas Komisyonu çalışmalarında kurumsal liderliğin mevcudiyeti noktasında bir fikir birliği bulunduğu, buna karşın liderliğin kurumsal yapılanması ve Türk idari teşkilatı içerisindeki yeri konusunda ayrışıldığı görülmektedir. Bir grup katılımcı, Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığının kaldırılmasını, onun yerine Başbakana yahut bir Başbakan Yardımcısına bağlı bir Kamu Yönetimi Müsteşarlığının teşkilini teklif etmiştir. Bu kapsamda, mevcut Devlet Personel Başkanlığı ile Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün personel politikası ile ilgili biriminin bu Müsteşarlık bünyesine alınması, TODAİE'nin de yeniden yapılandırılarak söz konusu teşkilat ile ilişkilendirilmesi önerilmiştir (DPT, 2000: 15).

Saygılıoğlu ve Arı (2003: 243-245) ise, etkin devlet konusunu işledikleri bir eserde "Yeniden Yapılandırma Müsteşarlığı" kurulması fikrine karşı çıkmakta; bunun yerine bir Başbakan Yardımcısı başkanlığında devlet reformunu siyasi düzeyde planlayacak, uygulayacak, izleyecek ve ilgili faaliyetleri düzenleyici ve koordine edici konumda olacak "Devlet Reformu Eşgüdüm Kurulu"nun oluşturulmasını teklif etmektedir.

Dinçer ve Ersoy'e (1974b: 80-88) göre başarılı sonuç elde etmek isteniyorsa, reform politikasının hazırlanıp uygulanması sürecinde lider bir kurumun, ilgili tarafların birlikte çalışacağı uygun ortamı sağlaması, politika kapsamında yapılması gereken işlerin yerine getirilip getirilmediğini takip etmesi gerekir. Bu işlevleri görece yapının aynı zamanda kurumlar arası uzlaşmazlıkları çözüme kavuşturabilme ve "işin icabı ve kamu yararı" bakımından tarafları bağlayıcı nihaî kararlar verebilme gücüne sahip olması da lazımdır. Bu çerçevede söz konusu yazarlar, ülkede Başbakanlık teşkilatının Bakanlar Kuruluna teknik

gücü yüksek kurmay hizmeti vermek üzere yeniden yapılandırılmasını önemli bir başarı kriteri olarak zikretmekte, söz konusu teşkilatın “idari reform”un ve kamuda sürekli gelişme vizyonunun kurumsal lideri olması gerektiğini vurgulamaktadır. Yine aynı yazarlara göre her bir bakanlık bünyesinde teşkilatlanma, araştırma, planlama, koordinasyon, kaynak yönetimi, izleme, değerlendirme ve denetim işlevlerini yeknesak bir şekilde yürütecek bir yapılanmaya gidilmeli, Başbakanlık ile bu birimler arasında “görevsel bütünleşme”yi sağlayıcı, süreklilik arz eden etkileşim mekanizmaları kurulmalıdır.

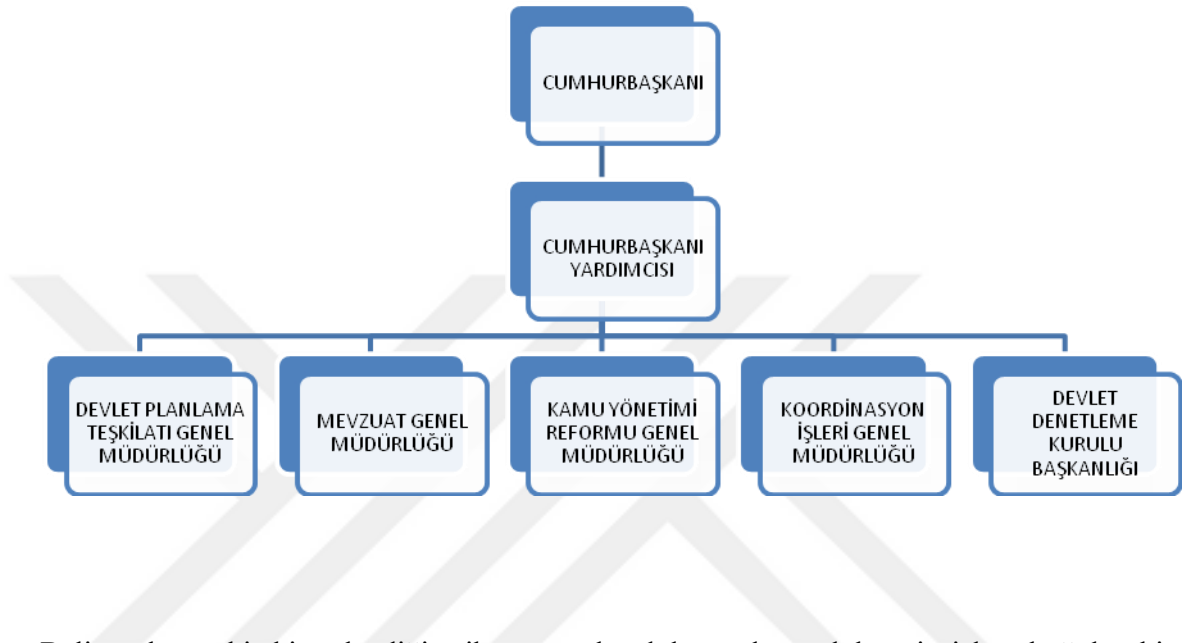
Bakanlık yapılanmasını idareyi iyileştirme çabalarının sürekliliğini sağlayan bir faktör olarak değerlendiren Aytaç (1991: 87,116), Japonya’nın da içinde bulunduğu bazı ülkelerde kamu yönetiminde reform sürecini yönetmek üzere bakanlıkların teşkil edildiğini belirtmektedir. Buna karşın Aytaç, idareyi geliştirmekle görevli merkezî kurumsal yapının genel bürokratik hiyerarşi, kurumsal düzeyde teşkil edilen ilgili birimlerin ise örgütsel hiyerarşi içerisinde üst basamaklarda konumlanmış olmalarının reform politikasının gereklerinin benimsenip hayata geçirilmeleri açısından önemli olduğu kanaatindedir. Nitekim Natalini ve Stolfi (2011) de, İtalya’daki reform uygulamalarını süreçsel bir yaklaşım bağlamında değerlendirdikleri bir yazılarında kamu yönetiminden sorumlu bakanın siyasal gücünün zayıflaması ile reform için gerekli ivmenin ortadan kalktığı tespitini yapmaktadır. Türk yönetim geleneği, güç ve yetkinin kullanımı ve karar alma süreçleri bağlamında “merkezcil” bir nitelik gösterdiğinden (Uluğ, 2004a: 26) reforma dair bir yapının inşasında da bu tarihsel olgunun öncelikle dikkate alınması gerekmektedir.

4.2.2.2.1.2. Öneri Çerçevesi

Yukarıda siyasi liderliğe yönelik yapılan öneriye koşut bir şekilde Cumhurbaşkanlığının reformun kurumsallaşması bağlamında lider kurum olarak tespitinin ülkenin merkeziyetçi yönetim kültürü bakımından uygun olacağı değerlendirilmektedir. Bu çerçevede Cumhurbaşkanlığının reform sürecine önderlik etmesi noktasında stratejik işlevini ön plana çıkarmak üzere yeniden yapılanmaya tabi tutulması reformun temel sacayaklarından birini teşkil etmelidir. Bu kapsamda Başbakanlıktan İdareyi Geliştirme Başkanlığı ve Kalkınma Bakanlığından Kurumsal ve Stratejik Yönetim Dairesi Başkanlığı Cumhurbaşkanlığının bu misyonunu hayata geçirmek üzere yeni oluşturulacak birimin nüvesini teşkil etmelidir. Tüm yürütmeyi kontrol altına almaya çalışan devasa bir Cumhurbaşkanlığı teşkilatı pek tabiidir ki ülkedeki genel kurumsallaşma sorunsalına olumlu anlamda hizmet etmeyecektir. Yalın,

fakat güçlü bir örgütsel yapı hem genel anlamda hükümet politikalarının etkinliğini arttıracak, hem de reform politikasının sürekliliğini sağlayıcı bir unsur olacaktır.

Şekil 3: Yeni Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Önerisi



Belirtmek gerekir ki üstlendiği mikro görevler dolayısıyla günlük rutin işlere boğulan bir teşkilat yapısının, “makro düzeyde ve uzun döneme dayalı, uyarıcı ve yönlendirici” politika geliştirme kabiliyeti zarar görmektedir (Sezen, 1999: 90-91). Değişik tarihlerde hazırlanan muhtelif raporlarda tespit edildiği üzere idareyi geliştirme meselesi aslında her bir kamu kuruluşunun kendisine ait bir sorumluluktur. Dolayısıyla Karaer’in (1987a: 67) de vaktiyle ifade ettiği gibi, reform faaliyetlerini koordine etmek üzere kurulacak merkezî birim bütün geliştirme hizmetlerini kendisi yapar duruma gelmemelidir. Bu husus göz ardı edilmemeli, ülkede yaşanan Başbakanlık ve DPT deneyimlerinin aksine Cumhurbaşkanlığı ve içerisinde kamu yönetimi reformu ile görevlendirilecek birim, asıl misyonu gölgeler nitelikte türlü mikro işlevlere boğulmamalıdır. Bu bağlamda Cumhurbaşkanlığı belli başlı yalnızca birkaç ana hizmet biriminden oluşmalı, bunlardan biri olacak reform birimi de politikanın tasarlanıp uygulanmasına, uygulamanın gözetim, izleme ve değerlendirmesi ile ayrıca stratejik yönetim sisteminin tüm unsurlarıyla ülke kamu yönetiminde yerleşmesine ve gerekli ağların işletimine odaklanmalıdır.

Kurumların iç işleyişlerinin modernizasyonu, değişen çevresel koşullara adaptasyon ve sonuç olarak belirli bir perspektif içerisinde üretilen kamu hizmetlerinin ve yürütülen kamu politikalarının kalitesinin artırılması noktasında önemli bir işlev görebilecek stratejik yönetim anlayışının kamuda yaygınlaştırılması çok önemlidir. Bu çerçevede merkezî bir otoritenin sadece belgelerin hazırlanış sürecinde değil, daha sonraki aşamalarda da kurumları motive edici, zorlayıcı ve ihtiyaç duyulan kapasiteyi inşa edici bir yaklaşımla bu anlayışın kamuda yer etmesini gözetmesi gerekir. Yukarıda da bahsi geçtiği üzere bu tez kapsamında önerilen modele göre bu işlev, öncesinde Kalkınma Bakanlığınca üstlenilmişken artık ülkedeki en üst siyasal otoriteden güç alan bir kurumsal yapı bu önemli fonksiyonu reform ajandasının merkezine oturtturarak hayata geçirecektir.

Başarılı ve sürekliliği olan bir reform sürecinin gerçekleşmesi için söz konusu merkezin, etkinlik, verimlilik, açıklık, şeffaflık, hesap verebilirlik, yurttaş taleplerine duyarlılık ve benzeri ilkelerin hayata geçirilmesini gözetip bu hususta liderlik ve rehberlikte bulunması, buna dair yapısal değişim ve dönüşüm projelerini koordine etmesi gerekmektedir. İlâveten kurduğu istişari kanallar yoluyla iç ve dış paydaşlar arası etkileşimi sağlıklı bir platforma oturtması lazım gelmektedir.

Özetle ifade etmek gerekirse işin mutfağını teşkil edecek bir kurumsal yapının varlığı çabaların süreklilik kazanması bakımından hayati önem taşımaktadır. Buna karşın ülkede mevcut olduğu gözlenen “şeffaflıktan uzak yönetici atama sistemi”nin reform politikasını yürütmesi beklenen birimin ehil ellere kavuşmasının önünde bir engel teşkil etme riskinin bulunduğunu da belirtmek gerekir. Bu açıdan reform politikasıyla görevli birimin yöneticisinin yarışmaya açık bir yöntemle belirlenmesi ve bu kişiye belirli bir süre görev yapma imkânı sağlanması hususu, tasarlanacak reform politikasında öncelikle ele alınması gerekli hususlardan olmalıdır.¹⁹³

4.2.2.2.2. Merkezî Düzey Destekleyici ve Tamamlayıcı Kurumsal Ekosistem

Kamu yönetiminde sürdürülebilirliği olan başarılı bir reform sürecinin belli başlı yapı ve uygulamalara dayanması gerekmektedir. Türk idari sistemi içerisinde kamu yönetimi reformu ile görevli olduğu düşünülen kurumların ayrıntılı analiz edildiği bölümde ortaya konulduğu üzere, lider kurumun tespitinden sonra sıra söz konusu kurumların yeniden

¹⁹³ Bürokratik yönetim kademelerinde yönetici olarak görev yapacak kişilerin beş yıllık bir süre için yarışmacı yöntemle belirlenmesi hususunun tüm kamuda yaygınlaştırılabilir, stratejik bir insan kaynakları politikası olarak ele alınabileceği düşünülmektedir.

yapılandırılmasına gelmelidir. Oldukça yoğun ve kamuoyuna açık istişarelerin sonucunda mekanizmanın içerdiği kilit kurumsal yapılar, statü, prestij ve etkililik derecelerini arttırmak üzere bir paket halinde yeniden yapılandırılmalıdır. Bu bölümde söz konusu istişarelere zemin hazırlamak üzere büyük ölçüde tez yazarının yaptığı araştırma ve incelemeler ile kişisel tecrübe, gözlem ve birikiminden süzülen bulgular ışığında belirli öznel önerilerde bulunulacaktır.

4.2.2.2.2.1. Etkili Merkezî Yönetim Karargâhı Yapı ve İşleyişi: Cumhurbaşkanlığı Teşkilatının Yeniden Yapılandırılması

Karmaşık ve çok taraflı kamu politikası uygulama ihtiyacının giderek arttığı günümüz dünyasında, yürütme organının yöneticisi konumundaki seçilmiş lidere karargâh hizmeti veren kurumsal yapının idari kapasitesi ve stratejik donanımı her zamankinden daha önemli hale gelmiş durumdadır. Tüm kamu sektörünü yönlendirici politikaların¹⁹⁴ üretildiği ve bu politikaların etkin bir şekilde tüm kamu kurum ve kuruluşlarında uygulamasının gözetildiği söz konusu yapılar, OECD ülkeleri içerisinde “hükümet merkezi” kavramı çerçevesinde değerlendirilmektedir.¹⁹⁵ Buna göre düz bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının üzerinde konumlanmış ve gücünü en üst siyasi aktörden alan bir otoritenin, diğer bir deyişle yürütmenin meşru “patronu”nun gözetim ve yönlendirme rolünü üstlenmesi gerekmektedir. Özellikle Yeni Kamu İşletmeciliği uygulamaları sonucu aşırı düzeyde parçalanmış ve yerleşen devlet yapılarını koordine edip belli bütünsel politikalar ekseninde yönlendirmenin zorluğu ülkeleri hükümet merkezlerini stratejik olarak güçlendirmeye yöneltmektedir (Kavanagh ve Richards, 2001; Perry 6, vd., 2002; Christensen ve Lægreid, 2007; OECD, 2013).

Yüksek analitik kapasitede bir hükümet merkezine sahip ülkelerde kapsamlı reform planlarının geliştirilmesi ve tüm kamunun bu planlar doğrultusunda mobilize edilmesi daha kolay olmaktadır (OECD, 2000: 49). Bu açıdan reforma dair altyapının hazırlanması sürecinde uygulanan anayasal sisteme göre Başkanlık yahut Başbakanlık teşkilatlarının merkezî yönetime stratejik anlamda yön vermek ve önderlik etmek üzere yeniden

¹⁹⁴ İngilizce yazında bu tür politikalar için “whole-of-government policies” tabiri kullanılmaktadır. Söz konusu yaklaşımın kamu yönetimi reformu bağlamında tartışıldığı bir makale için bakınız: Christensen ve Lægreid (2007).

¹⁹⁵ İngilizce yazında bu örgütsel yapının karşılığı “center of government”tır. Bu yapının işleyişine yönelik olarak uluslararası alanda artan oranda bir ilgi gözlenmektedir. Türkçe yazında ise bu konunun henüz pek araştırma konusu yapılmadığı görülmektedir.

yapılandırılıp analitik yönden kapasitelerinin güçlendirilmesi öncelikle ele alınması gereken hususlardan olmalıdır.

Kamu sektörünü yatay kesen kapsamlı bir politika alanının sorunsuz işlemesi etkin bir koordinasyon yapısına bağlıdır. Bu çerçevede belirli kurumsal araçlarla donanmış, siyaseten ve kurumsal kapasite anlamında güçlü bir karargâhın varlığı önem kazanmaktadır. Hükümet merkezleri, kamu kurumları arasında etkin koordinasyon ve etkileşimin gerçekleştirilmesinde, kamuyu yatay kesen öncelikli kamu politikalarının uygulanmasında ve hazırlanan eylem planlarının hayata geçmesi noktasında önemli işlev icra etmektedir.

Kamu yönetimi reform politikasını tasarım ve uygulama ile görevlendirilen hükümet merkezinin bu işe odaklanma oranı başarı için önemli bir faktördür. Bu bakımdan hükümet merkezinin stratejik işlevler dışında odaklanmasını bozucu ve ilgisini saptırıcı gündelik iş ve işlemlerin boğucu baskısından azade tutulması gerekmektedir. Bu çerçevede hükümet merkezinin misyon tanımı belirginleştirilmeli, ek işlevler üstlenmesi engellenmelidir.

Söz konusu analizlerden yola çıkarak, Türkiye örneğinde en üst siyasal otorite olan Cumhurbaşkanının “karargâh”ı olan Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı ile ilgili olarak bu tez kapsamında yapılan araştırma ve inceleme sonuçları ile kişisel deneyim ışığında aşağıdaki uygulama önerilerinde bulunulabileceği düşünülmektedir:

- Kalkınma planı ve hükümet programının hazırlanması noktasında teknik ve analitik destek vermek üzere mülga Devlet Planlama Teşkilatının yeniden yapılandırılarak Türk idari sistemine Cumhurbaşkanlığı çatısı altında güçlü bir ana hizmet birimi olarak dâhil edilmesinin değerlendirmeye alınabileceği düşünülmektedir.
- Hükümet Programı Mecliste okunan bir söylev olmaktan çıkartılmalıdır. Söz konusu Programın cumhurbaşkanlığı seçimi sonrası bir aylık süre içerisinde istişari mekanizmalar çalıştırılmak suretiyle görev dönemine yayılı bir Eylem Planı şeklinde resmî bir belge olarak yürürlüğe konma uygulamasına geçilmelidir. Söz konusu birim bu Eylem Planının mutfağını teşkil etmeli, uygulamasını gözetici ve raporlayıcı fonksiyon üstlenmelidir.
- Ayrıca stratejik yönetime dair aşırı desentralize yapı ölçülü bir şekilde gözden geçirilip sistemde belli bir yönlendirmeye gidilmelidir. Bu kapsamda merkezî yönetim kurumlarının hazırladığı stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları bu birimce aktif bir şekilde değerlendirmeye tabi tutulmalı, Merkezî

Yönetim Genel Faaliyet Raporu Maliye Bakanlığı yerine bu birimce hazırlanıp bizzat Cumhurbaşkanı tarafından halka takdimi sağlanmalıdır.¹⁹⁶

4.2.2.2.2.2. Cumhurbaşkanı Yardımcısına Bağlı Kurumlar

4.2.2.2.2.2.1. Devlet Personel Başkanlığı

Devlet Personel Başkanlığı bütüncül kamu yönetimi politikasının önemli bir bölümünü teşkil edecek personel reformunu uygulamak üzere yeniden yapılandırılmalıdır. Başkanlığın 1960 yılından bu yana geçen süredeki yapı ve işleyişi ile etkinlik durumu geniş bir değerlendirmeye tabi tutulmalı, yeni teşkilatlanma sağlam temellere oturtulmalıdır.

Başkanlık yalnızca kamu personel sisteminin etkin işleyişine yoğunlaşmalı, teşkilatlanmaya dair hususlara yeni kurumun görevleri arasında yer verilmemelidir. Yeni haliyle Başkanlığın Cumhurbaşkanlığı ile sıkı dirsek teması altında faaliyetlerini yürütürken en esaslı vazifelerinden birisini kurumsal düzey personel birimi başkanları arasında bir ağ teşkil edilmesi oluşturmali ve bu çerçevede söz konusu yöneticiler belli aralıklarla bir araya getirilmelidir. Böylelikle bir yandan personel reformunun gözetimine yönelik aktif takipte bulunulurken, diğer yandan da personel sorunlarının istişare edileceği ve iyi uygulama örneklerinin paylaşılıp yaygınlaştırılacağı bir ortamın sağlanmış olacağı düşünülmektedir.

4.2.2.2.2.2.2. TODAİE

TODAİE de yeniden yapılandırılacak kurumlar arasında değerlendirilmektedir. Bu haliyle kendi içerisine kapanmış olduğu gözlenen söz konusu kurumun hayatiyetini faaliyet alanı kamu yönetimi disiplini ile sınırlı butik bir üniversite formatında sürdürmesinin bir seçenek olarak değerlendirilebileceği düşünülmektedir. Bu şekilde reform politikasının kilit paydaşlarından biri olacak TODAİE'nin özellikle karşılaştırmalı kamu yönetimi, kanıt

¹⁹⁶Efe (2012: 137) de, kamu kurum ve kuruluşlarının önceden belirlenmiş hedeflere ulaşip ulaşmadıklarını (performanslarını) gösterir faaliyet raporlarını kamuoyuna ilan ediş sürecinin sistemin “düzgün” ve “etkin” bir şekilde işleyebilmesi bakımından Başbakanlığın yakın koordinasyon ve gözetimi altında gerçekleşmesini önermektedir.

Efe'nin vaktiyle yaptığı ve Başbakanlığı adres gösterdiği bu değerlendirmeyi yeni sistemle beraber yeniden okumakta ve söz konusu işlevi Cumhurbaşkanlığına uyarlamakta fayda olduğu düşünülmektedir.

temelli politika yapım ve yürütümü ile kamu politikası analizi gibi alanlarda reform sürecini destekleyici akademik destek sağlayacağı düşünülmektedir.

Alternatif olarak Enstitünün kamu kurumlarının ürettiği hizmet ve politikalarla ilgili metodolojik ölçme, izleme ve değerlendirme ihtiyacını karşılamak üzere, TÜİK ve Cumhurbaşkanlığı ile stratejik işbirliği içerisinde çalışan bir “kurum” olarak yeniden yapılandırılması da düşünülebilir. Fakat bunun yerine Enstitünün yönetsel işlevine son verilip akademik niteliğinin belirginleştirilmesi ve kamu yönetimi mekanizmasının tamamen dışına çıkartılması, önerilen model içerisinde daha anlamlı bir yere oturmaktadır. Bu durumda başta mevzuatlarında reformla görevlendirilenler olmak üzere kamu kurumlarının ölçme ve değerlendirme ihtiyaçlarını fon için yarışan akademik kuruluşlardan temin etmeleri yarışmacı bir ortam doğuracak ve artan rekabet sunulan hizmetin de kalitesini artırıcı etki meydana getirecektir.

4.2.2.2.2.3. e-Devlet Kurumu

e-Devlete ilişkin ideal bir kurumsal örgütlenme ve kamusal politikanın Türkiye’de bir türlü hayata geçirilemediği, bunun sonucunda da uluslararası endeksler içerisinde ülkenin hayli gerilerde kaldığı gözlenmektedir. Bunun sebebini e-Devlet uygulamalarına yönelik yetki ve görev bakımından yaşanan kurumsal dağınıklığın yanı sıra ülkede genel bir reform politikasının mevcut olmamasında aramak gerekir. 2011 yılından bu yana e-devlet ile ilgili yasal yetki Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığında bulunmaktadır. e-Devlet politikasının, son derece geniş bir görev alanına sahip bir Bakanlığın merkez teşkilatında haberleşme ile ilgili bir genel müdürlüğün altında bir daire başkanlığınca yürütülmesi dolayısıyla, konuya ilişkin etkinlik sorunsalının çözüme kavuşturulduğunu söylemek güç görünmektedir.

Daha stratejik ve esaslı bir şekilde ele alınması gereken e-Devlete ilişkin kurumsal yapı ve işleyişin genel ve kapsayıcı kamu yönetimi reformunun bir alt unsuru olarak düşünülmesi gerekir. Bu bağlamda Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığında bulunan e-Devlet yetki ve görevi yeni oluşturulacak ve merkezî reform biriminin gözetimi altında görev yapacak esnek yapılı bir kuruma devredilmelidir. e-Devlet meselesi kamu yönetimi reformunun en önemli sacayaklarından birini teşkil etmeli, teknolojinin kamu hizmetlerinin kalitesini artırıcı ve dönüştürücü niteliğinden azami şekilde istifade edilmelidir.

4.2.2.2.3. Yapılandırılacak Diğer Kurumlar

Reformla ilgili kurumların, tezin ilgili bölümünde reforma bakan yönüyle ortaya konulan tespitler ışığında, kamu yönetimi reformunun yapı ve mekanizmasının bir parçası olarak bir paket halinde, insicamlı bir şekilde yeniden yapılandırılmaları reformun önemli başarı faktörlerinden biri olarak değerlendirilmektedir. Aşağıda alan yazını taramalarından ve kişisel deneyimlerden yola çıkılarak bir yeniden yapılandırma çerçevesi sunulmaya çalışılmıştır.

4.2.2.2.3.1. Maliye Bakanlığı

2008 ekonomik krizini izleyen dönemde özellikle gelişmiş ülkelerde Maliye Bakanlıklarının güçlendirildiği, harcamalar ve sonuçları üzerindeki kontrol ve gözetimin artırıldığı ve buna yönelik mekanizmaların güçlendirildiği görülmektedir (Pollitt ve Bouckaert, 2011: 104). Türkiye’de de Maliye Bakanlığı, merkezî yönetimin gerçekleştireceği harcamaların etkinlik ve verimlilik boyutları ile takibini yapabilme yönünde yeniden yapılandırılmalıdır. Bütçe harcama kalemlerinin bütünleştirilmesi ve harcama yönetimine belirli bir üst bakış kazandırılması bakımından yatırımlara ilişkin karar ve takip süreçlerinin de Maliye Bakanlığı uhdesine alınmasının sorumlulukların belirginleştirilmesinde ve sonuç olarak etkin ve verimli bir yönetim sisteminin tesisinde önemli bir kazanım sağlayacağı değerlendirilmektedir. Bu çerçevede yatırım projeleri ile ilgili mevcut Kalkınma Bakanlığında bulunan yetki ve görevler Maliye Bakanlığına aktarılmalı, iki bakanlık arasındaki mevcut ikilikler ortadan kaldırılmalı ve Maliye Bakanlığı etkin ve verimli bir bütçe yönetimine odaklanmalıdır.

4.2.2.2.3.2. İçişleri Bakanlığı

İçişleri Bakanlığı, mülki idare sisteminin ve mahalli idarelerin etkin bir şekilde işlemlerini gözetmek suretiyle taşrada kaliteli hizmet sunumunun alt yapısını hazırlayacak ve reform politikasının taşra boyutunun önemli bir stratejik ortağı olacak şekilde yeniden yapılandırılmalıdır. Bu yapılırken Bakanlık merkez teşkilatının güçlendirilmesi, Bakanlık içi birim olarak gözüken Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğünün bağlı kuruluş olarak Bakanlık teşkilatının dışarısına çıkartılması, Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığının

yapıcı denetim boyutuyla işlevinin gözden geçirilmesi gibi seçenekler yoğun bir istişare sürecinin gündem maddelerini teşkil etmelidir.

4.2.2.2.3.3. Ombudsmanlık Kurumu

Kamu yönetimi sistemi içerisinde alternatif bir denetim kanalı olarak oluşturulan Kamu Denetçiliği Kurumunun, isim değişikliğine gidilmek suretiyle uluslararası alanda ve ulusal yazında genel kabul gördüğü üzere “Ombudsmanlık Kurumu” adı altında yeniden yapılandırılması önerilebilir. Benzer misyona sahip Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu ve Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumunu da içerisine alıp, yasama lehine denge ve fren işlevi görecektir ve bağımsızlık ile yetkinliği ön plana alacak şekilde yapılandırılacak yeni kurumun kamu yönetimi reformunun devamlılığını sağlayacak önemli bir yapıtaşı haline gelebileceği düşünülmektedir.

4.2.2.2.3. Reformla İlişkili Kurumlar Arasında Etkili İşbirliği ve Koordinasyon

Belirli bir kamu politikası alanına yönelik zaman içerisinde oluşan parçalı ve dağınık bir kurumsal yapılanmanın eşgüdüm ve işbirliğinden uzak bir şekilde işleminin, parçacıl anlayışların önüne bir türlü geçilememesinin, yer yer birbiriyle çatışan görev çakışmaları yaşanmasının, sonuçta etkin ve verimli olmayan sonuçlar doğuracağı ortadadır. Bu bakımdan kamu yönetimi reformu kapsamında eşgüdüm ve bütünleşme olgusu politika yapıcılar için önemli bir sorun alanıdır (Boston and Eichbaum, 2005). Ayrıca tanımı ve kapsamı gereği geniş bir sahayı kapsayan kamu yönetiminde reform çalışmalarının tek bir kurumun görev sınırları içinde düşünülmesi mümkün değildir. Söz konusu çalışmalar görev sahaları netlikle çizilmiş çeşitli kurumların birbiriyle işbirliği içerisinde ve koordineli bir şekilde faaliyet göstermelerini ve bu amaç doğrultusunda işbirliği temelli somut ağ mekanizmalarının kurulup işletilmesini gerektirmektedir (Colgan vd., 2016:35).

Uluslararası arenadan İrlanda Cumhuriyeti deneyimi ilginç bir uygulama modeli örneği sunmaktadır. Kamu yönetimi reformunu bütüncül bir yaklaşımla yürüttüğü ifade edilen İrlanda Cumhuriyetinde 2011 yılında anayasal reformları da içerisine alan bir kamu yönetimi reformu vaadiyle işbaşına gelen yeni iktidar işe Başbakanın başkanlığında bir alt kabine komitesi kurarak başlamıştır. Söz konusu komite bir Kamu Yönetimi Reform Planı onaylamış ve uygulama için Kamu Harcamaları ve Reform Departmanında yer alan Reform

Uygulama Birimi görevlendirilmiştir. Reform yönetim mekanizması kapsamında Kamu Harcamaları ve Reform Departmanının Genel Sekreteri başkanlığında kurumların en üst atanmış yetkilisi olan Genel Sekreterlerden müteşekkil bir Danışma Grubu oluşturulmuştur. Ayrıca yine bu kurumların üst yöneticilerinin bir araya getirilmesiyle Reform Uygulama Birimi Direktörünün başkanlığında “Reform Kurulu” adı altında ayrı bir ağ teşkil edilmiştir. Buna ilaveten kurumsal düzeyde üst düzey birer yönetici reformlardan sorumlu kişi olarak tayin edilip söz konusu ağ mekanizmasına dâhil edilmiştir (MacCarthaigh, 2015).

Lindquist’e (2000) göre geçici yahut sürekli nitelikte komitelerin ve birtakım eşgüdüm mekanizmalarının teşkili, sektörel düşünme alışkanlığını kırarak ve vizyon paylaşımı ve yatay işbirliği gerektiren reform sürecine olumlu katkı sağlayacaktır. Buna karşın söz konusu eşgüdüm mekanizmalarının yeni birer yönetsel kademeye dönüşmesi engellenmeli, bu mekanizmaların istenen amaca hizmet edip etmediklerini kontrol etmek üzere düzenli bir şekilde gözden geçirme ve değerlendirmeye tabi tutulmaları sağlanmalıdır. Ayrıca Uluğ’un (2004a: 26) da dediği gibi, kapsamlı bir değişim yönetimi stratejisi eşliğinde “işbirliğine açık ve uzlaşmacı bir anlayış” ile işlemesi gereken bir reform yapılanmasının yapılan çalışmalara kalite ve değer katıp ihtiyaç duyulan güven unsurunu besleyecek, saygın kurumsal kimliklerle kurulacak ittifaklarla desteklenmesi olumlu sonuçlar doğuracaktır.

Özetle, başarılı bir reform politikası kurum içi ve kurumlar arası etkin ve verimli işleyen bir koordinasyon mekanizmasını gerekli kılmaktadır. Bu kapsamda öncelikle Cumhurbaşkanı Yardımcısının Başkanlığında kamu yönetimi reformunun kurumsal paydaşlarını teşkil eden Maliye ve İçişleri Bakanları ile reformla görevli diğer kurumların üst yöneticilerinin düzenli aralıklarla bir araya gelmeleri, reformun takibi açısından önemli bir husus olarak değerlendirilmektedir.

4.2.2.2.4. Yasama Organının Yapı ve İşlevinin Etkilileştirilmesi

Parlamentolar yasa yapma ve yürütmeyi denetleme fonksiyonları aracılığıyla yönetsel reform süreçlerine önemli katkı verebilmektedirler. Yasama organının çıkardığı yasalarla yetkilendirip görevlendirdiği yürütmenin yasaların gereğini yerine getirip getirmediğini, onayladığı bütçenin yerli yerinde sarf edip etmediğini etkili denetim araçlarıyla düzenli takibe tabi tutması, sistemin etkin işleyişi bakımından “kuvvetler ayrılığı” denilen hayati önemde bir işbölümüne dayanmaktadır. Güçlü denetim kanallarının mevcudiyetinin

demokratik bir siyasal sistemin başarılı bir şekilde işlemesinde kilit bir rol oynadığı tüm dünyada genel kabul gören bir husustur. Bu bakımdan yönetsel reform uygulamasının kuvvetler ayrılığını, dolayısıyla temelde parlamentoyu güçlendirici daha makro seviyede bir anayasal reform paketiyle birlikte düşünülmesi etkinliğini arttırıcı bir faktör olacaktır.

Kurumlara, çıkardığı mevzuatla türlü görevler veren ve bu görevlerin yürütülmesi için bütçe ile kaynak tahsis eden parlamentolardan tarihsel süreç içerisinde şekillenen “bütçe hakkı” çerçevesinde kurumların arzu edilen performansı gösterip göstermediklerinin takipçisi olmaları beklenmektedir. Bu çerçevede tüm demokratik dünyada merkezinde parlamentoların yer aldığı bir hesap verme sistemi işletilmektedir. Türkiye’de ise yapısal kimi sorunlar, öngörülen prosedürler ve “kabullenilen çeşitli teamüller” dolayısıyla “bütçe hakkı” merkezli kimi demokratik süreçler ile TBMM’nin doğrudan yahut dolaylı denetim mekanizmaları güçlü ve etkili bir şekilde işletilememekte, Sayıştay’ın raporlama işlevi ve devamında parlamentoya hesap verme kısmında ciddi bir sıkıntı yaşanmaktadır (Candan, 2012a; 2012b).

Kesik (2010: 34) ve Efe’nin (2012: 137) de belirttiği gibi 5018 sayılı Kanun’un ülkeye getirdiği temel politika metinleri ile raporlama ve yönetim süreçleri, layıkıyla uygulandığı takdirde önemli bir performans yönetim çerçevesi sunmaktadır. Fakat öncelikle merkezî yönetim kapsamındaki kurum ve kuruluşların hükümete/cumhurbaşkanına; hükümetin/cumhurbaşkanının da Meclis’e bu metin, rapor ve süreçler kullanılmak suretiyle bir şekilde hesap veriyor durumuna gelmesi gerekmektedir. Söz konusu politika metinleriyle raporlama ve yönetim süreçleri, karar verme gücünü elinde bulunduran siyasi irade başta olmak üzere kurumlar ve kamuoyu tarafından yeterince ciddiye alınmadığı, yalnızca formalite gereği “kâğıt üzerinde” uygulandığı sürece kurumsal performansa yönelik yönetsel ve siyasal hesap verebilirlik sağlanamayacaktır. Özellikle kurumsal performans programları Meclis tarafından bütçelerin onaylanıp denetlenmesi süreçlerinde etkili bir araç olarak müzakereye konu edilmediği müddetçe kurumlar buna göre mevcut pozisyonlarını devam ettireceklerdir. Bu durumda yukarıda belirtilen plan, program ve raporların hazırlanması kurumlar açısından ilave bir iş yükü teşkil etmekten öteye geçemeyecek, dolayısıyla uygulamadan beklenen faydanın sağlanması mümkün olamayacaktır. Bu bağlamda somut bir öneri olarak Mayıs ayının bir “hesap verme” ayı olarak belirlenmesi düşünülebilir. Böylelikle yoğun bütçe gündemi içerisinde yeterince ele

alınamayan kurumsal rapor ve programları ayrıntılı müzakerelere konu edilebilmesinin önü açılmış olacaktır.

Demokratik sistem içerisinde kamu harcamalarını sarf ile yetkilendirilen makamların hesap vermesine yönelik kurumsal mekanizmaların mevcudiyetinin nihayetinde kamu hizmetlerini iyileştirici etki yapacağı düşüncesinden hareketle çoğu ülkede görevli meclis komisyonlarının başkanlarının muhalefet partilerinden seçilmesi ve iktidar partilerinin komisyondaki ağırlığının ortadan kaldırılması yönünde stratejik yapılanmalara gidildiği görülmektedir.

Ayrıca parlamentolar, etkin işletilmesi halinde soru, gensoru, araştırma komisyonu kurulması ve benzeri yöntemlerle yürütme organını yapı ve işleyişini düzene koyma ve rehabilite etmeye zorlayabilmektedir. Ayrıca dar çerçevede kamu yönetiminden sorumlu bakan da bu yollarla denetim altında tutulabilmekte, böylece kamuoyunun dikkati idarenin aksayan yönlerine çekilebilmekte, reform ihtiyacının gün yüzüne çıkması ve sorumlularının gerekli tedbirleri almaya zorlanması sağlanabilmektedir (Finan ve Dean, 1957: 445; Sürgit, 1972: 58). Kanunların yürürlüğe konulması sürecinde yalnızca prosedürel bir fonksiyon üstlenebilen güçsüz ve etkisiz bir parlamento yapısı reform politikalarının yapım ve uygulama sürecinde sürdürülebilirliği temin noktasında önemli bir dezavantaj teşkil etmektedir. Bu bakımdan parlamentonun özellikle yürütmeyi denetleme işlevinin güçlendirilmesi reform politikasının esaslı bir unsurunu teşkil etmelidir.

İlaveten reform politikası gereği geliştirilen öneriler çoğu zaman parlamentolar tarafından yapılacak yasal ve anayasal düzenlemeleri gerektirdiğinden olası engellemeleri önlemek üzere parlamentoların süreç içerisinde daha aktif yer almaları gerekmektedir. Bu bakımdan reform politikası Tutum'un (1994: 128) ve Yılmaz'ın (2001: 19) da vurguladığı gibi, bir şekilde Meclisi denkleme dâhil edecek bir mekanizma içerisinde yürütülmelidir.

Kanun çıkarma ve uygulama süreçlerinde düzenleyici etki analizi yapma kültürünün reform politikasının temel unsurlarından olması ve parlamentonun detaylı politika belgeleriyle kaliteli bir biçimde bilgilendirilmesi, kamu politikalarının uygulama etkinliğini ve başarısını arttırıcı etmenler arasında sayılmaktadır. Bu kapsamda çıkarılan yasaların düzenli değerlendirmeye¹⁹⁷ tabi tutulması, istenen amaca hizmet edip etmediğinin düzenli analizi, yürütme ve yasama organlarının işbirliği içerisinde kurumsallaştırması gereken bir uğraş

¹⁹⁷ İngilizce yazında söz konusu uygulama "ex-post evaluation" kavramı ile tanımlanmaktadır.

alanıdır. Yasamaya bakan yönüyle yürütmeden bağımsız işleyen bir dış denetim organının bu vazifeyi görüp ulaştığı sonuçları parlamentoya ve kamuoyuna duyurması, yasal ve meşru dayanağı olan tespit ve önerilerinin gereği için yürütme üzerinde parlamentoda görevli özel ihtisas komisyonları aracılığıyla baskı kurulması beklenir.

Genel sistem içerisinde yasama organının gücünü ve yasa yapım sürecinin kalitesini arttırmak üzere birtakım düzenlemelerde bulunmakta fayda vardır. Bu çerçevede yasa yapım sürecinde Meclis aşamasını basit bir prosedürün yerine getirilmesine indirgeyen ve mevzuat değişikliklerinin yeterince müzakere edilmeksizin yürürlüğe girmesine yol açan gece yarısı değişiklik önergesi¹⁹⁸ ve torba kanun tasarısı gibi kimi uygulama alışkanlıklarının iç tüzük ve anayasal düzeyde engellenmesi gerekmektedir.

Yasa yapma ve yürütmeyi etkin araçlarla denetleme noktasında parlamenterlere destek hizmeti görececek kalıcı profesyonel kadroların ve bu doğrultuda kurumsallaşmış, analitik gücü yüksek bir yapının varlığı, güçlü parlamento olgusunun önemli bir bileşenini teşkil etmektedir. Bu noktada Türkiye’de de yasama organının yetkilerini ideal kuvvetler ayrılığı rejimi gereğince kullanmasının yolu hem parlamentonun bizatihi kendisinin, hem de parlamento adına faaliyet gösteren Sayıştay ve Kamu Denetçiliği Kurumu gibi müesseselerin idari kapasitelerinin, bağımsızlık ve yetkinliklerinin uluslararası muadillerine paralel olarak ve uluslararası standartlara uygun bir şekilde güçlendirilmesinden geçmektedir.

Belirtmek gerekir ki kritik nokta yasama organının kendini yürütme organından bağımsız görmesi ve uygulamada anayasal yetkilerini büyük bir azim ve inatla kullanacağı bir ortamın tesis edilmesidir. Bununla birlikte iktidar partilerine mensup milletvekillerinin kendi içlerinden çıkan hükümetin icraatlarını eleştirmesi ve denetime tabi tutmasının gerçekçiliği tartışma konusu olabilmektedir. Söz gelimi ülkede 2014 yılında yaşanan Soma Maden Ocağı Faciasından kısa bir süre önce yörede artan iş kazalarına ilişkin muhalefetin vermiş olduğu araştırma önergesi Mecliste çoğunluğu oluşturan iktidar partisi mensubu milletvekillerince hiç önemsenmeyip reddedilmiştir (t24.com.tr, 2014). Bu durum yasama organının yürütmeyi denetleyici işlevinin partiler üstü bir anlayışla daha bir titizlikle ele alınmasının gerekliliğini ortaya koymaktadır.

¹⁹⁸ Türlü aşamalardan geçirilmek suretiyle olgunlaştırılan düzenleme taslakları üzerinde uygulamada Genel Kurul müzakereleri esnasında değişiklik önergeleri yoluyla esaslı değişikliklere gidilebildiği görülmektedir. Söz konusu uygulamaya imkân veren Meclis İç Tüzüğü hükmü üzerinde değişikliğe gidilmeli, böyle bir değişiklik önergesi ihtiyacı doğmuş ise taslak komisyon aşamasına geri gönderilmelidir.

4.2.2.2.5. Sayıştay ve Dış Denetim İşlevinin Yapı ve İşleyişinin Etkilileştirilmesi

Demokrasiyle yönetilen ülkelerde, kamu kurum ve kuruluşlarının kendilerine yasama organlarınca tahsis edilen kaynakları yürürlükteki mevzuata uygun, etkin ve verimli bir şekilde kullanıp kullanmadıklarının kontrolü bağımsız yüksek denetim kurumlarınca yapılmakta, ülke yönetimleri yürütme organının hesap verebilirliğini bu yolla ete kemiğe büründürmeye çalışmaktadır. Diğer bir deyişle demokratik bir sistemde parlamento, temsil ettiği vatandaşlar adına yetkilendirdiği yürütme organının yetkisini amacına uygun ve gereği gibi kullanıp kullanmadığını söz konusu kurum vasıtasıyla, bilgi ve kanıt temelli olarak denetleyebilmektedir. Bu fonksiyonlarıyla yüksek denetim kurumları, “gerçekte parlamentoya ait bir yetkinin parlamento adına kullanılmasının etkin bir aracı” olarak faaliyet göstermektedirler (Akyel ve Köse, 2010: 11-17). Kamu yönetimi reformu kapsamında mali sistemin temel dinamikleri yeniden yapılandırılırken bağımsız dış denetim yoluyla hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesi de öncelikli bir alan olarak öne çıkmaktadır. Bu çerçevede Sayıştay da sistem içerisindeki kilit rolü gereği Türkiye’de mevcut haliyle devam etmemesi gereken kurumlardandır.¹⁹⁹

Kamu kurum ve kuruluşlarının hedef, strateji, plan ve programları giderek artan oranda, ülkelerin ulusal yüksek denetim kurumlarınca değerlendirmeye tabi tutulmakta, belirlenen nihaî amaçlara ulaşıp ulaşılmadığı ortaya konmaya çalışılmaktadır. Diğer bir deyişle, rekabetten yoksun bir ortamda faaliyet gösteren kamu sektöründe sürekli gelişim için duyulan baskı ve güdüleme ihtiyacını rekabet olgusunun özel sektöre kazandırdığı dinamizme benzer şekilde söz konusu kurumların karşılması beklenmektedir (Akyel ve Köse, 2010: 11-15; Söyler, 2012: 90-92). Sistemin genel mantığı içerisinde tam bağımsız bir dış denetim organının muhtemel olumsuz uygulamaları kamuoyuna mal etmesi riski karşısında yürütme organının kendisine vakitlice çekidüzen vermesi ve böylece kurumların etkili, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde işleyişinin kurum içi mekanizmalarca temin edilmesi öngörülmektedir.

Dünya genelinden örnek vermek gerekirse, Kanada’da birtakım skandallar sonrası 2006 yılında yürürlüğe konulan Federal Hesap Verebilirlik Kanunu (Federal Accountability

¹⁹⁹ Alan yazınında Sayıştay’ın ve dış denetim işlevinin, diğer kurumlara göre normatif yönüyle daha çok analiz konusu yapılmış olması ve bundan öte kamu yönetimi reformunun kurumsallaşması noktasında ifa edebileceği potansiyel katkı dolayısıyla Tezin bu bölümünde Sayıştay’a diğer kurumlardan daha ayrıntılı yer verilmiştir.

Act) ile Yönetmelik Hesap Verebilirlik Çerçevesi (Management Accountability Framework) oluşturulmuştur. Bu çerçevede, Parlamentoda bir Bütçe Ofisi teşkil edilmiş, ülkedeki kurumsal yapılardan olan yüksek denetim kurumu niteliğindeki Genel Müfettişin (Auditor General) yetkileri genişletilmiş, dört yıllık döngüler halinde kurumların harcamaları gözden geçirilmeye (spending review) ve sistematik değerlendirmeye (systematic evaluation) tabi tutulmaya başlanmıştır. Kanada'ya benzer şekilde Avustralya, İsveç ve İngiltere'de de benzer hesap verebilirlik ve performans ölçüm ve takip mekanizmalarının kurulup işletilmeye başlandığı görülmektedir (Pollitt ve Bouckaert, 2011: 81-83).

Sayıştay'ın bağımsız bir kurum olarak, yürütmeyi denetlemeye tabi tutması en temel görevi olan yasama organına bu şekilde faal bir destek vermesi, kamu yönetimi reformunun kurumsallaşması noktasında hiç kuşkusuz hayati önemi haizdir ve kurulan mekanizma içerisinde çok önemli ve kilit bir yer tutmaktadır. Bu bağlamda Sayıştay, yüksek denetim kurumlarına yönelik uluslararası standartlara paralel bir şekilde etkili işleyişin önündeki yapısal engeller gözden geçirilmek suretiyle yeniden yapılandırılmalıdır. Bu kapsamda söz gelimi Sayıştay'ın daire yapılanması, üyelik uygulaması gibi siyasi etkiye açık ve kurumsallaşmaya engel anayasal yapı özellikleri gözden geçirilmeli ve belki de denetçi kategorisi dışındaki tüm unvanların kaldırılması bu kapsamda tartışılmalıdır.

Demokratik ülkelerde dış denetimin yürütme organını dışsal zorlayıcı bir faktör olarak sisteme monte edildiği görülmektedir. Buna göre dış denetim raporlarının şeffaf bir şekilde vatandaşın bilgisine sunulacağını, yürütmeyi denetleyici işlevi ek birtakım düzenlemelerle güçlendirilmiş bir parlamentoda raporların detaylı tetkik edileceğini bilen bir yürütme cihazının, tasarrufu altındaki kurumların hukuka uygun, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde işleyişini daha yakın bir şekilde gözeticeği beklenmektedir. Türkiye'de de Sayıştay raporlamasının ilk önce "etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik" değerlendirmelerini kapsar şekilde tam bir yetkinlikle sağlanması elzemdir. Bunun ardından, hazırlanan raporların etraflıca tartışılmasını sağlayıcı ve siyasal ve yönetsel hesap verebilirliğe zemin hazırlayıcı bir ortamın teşkili önem kazanmaktadır.

Dış denetim işlevinin beklenen olumlu sonucu doğurabilmesi yaptırım ve raporlarının etki gücü ile doğrudan ilgili bir husustur. Diğer bir deyişle dış denetim organınca hazırlanan raporların etkinliği, diğer bir deyişle misyonuna uygun, faydalı sonuçlar üretmesi, büyük ölçüde parlamentonun sürece faal bir şekilde dâhil edilmesine, raporların meclisin çeşitli düzey oturumlarında ayrıntılı bir şekilde değerlendirilip görüşülmesine bağlıdır. Bu noktada

konuya ilişkin çok sayıda uzman ismin ve kurum temsilcisinin içerisinde yer aldığı komiteler (DPT, 2000b: 17; Kalkınma Bakanlığı, 2013a: 80) ile Kazan (2010: 200-201) ve Söyler'in (2012: 91) de önerdiği gibi, parlamento bünyesinde raporların detaylı bir şekilde görüşüleceği özel bir ihtisas komisyonunun varlığı önemlidir. Kimi dünya örneklerinde de söz konusu Komisyonun yapısı, üstlendiği işlev gereği diğer komisyonlardan farklılaştırılmakta, örneğin bu bağlamda komisyon başkanlarının muhalefet partisi milletvekillerinden seçilmesi öngörülmektedir. Türkiye'de de raporların kapsadığı dönemlere göre söz konusu komisyonun üye yapısının muhalefet partileri lehine değişebileceği esnek bir örgütlenme sağlanmalıdır. Ayrıca milletvekillerine teknik destek sağlamak üzere bürokrasi tecrübeli personelin ilgili komisyonda milletvekilleri ile yakın bir şekilde çalışması temin edilmeli, söz konusu toplantılar konuya ilgili uzmanların katılımına da açık tutulmalıdır.

İç ve dış denetim uygulamaları arasındaki koordinasyon düzeyi ile denetimin verimliliği arasında pozitif bir korelasyon bulunmaktadır (Felix ve diğerleri, 2001: 517; Aktaran: Nohutçu ve Çimşir, 2016). Türkiye'deki mevcut durum incelendiği zaman da iç ve dış denetim arasındaki eşgüdümün artırılması gerektiğine yönelik bir tereddüt bulunmamaktadır. Bununla beraber Maliye Bakanlığı bünyesinde bulunan İDKK ile kendisinden iç kontrol ve denetim sistemlerinin yeterlik ve bağımsızlığını gözetmesi beklenen "bağımsız anayasal hesap mahkemesi hüviyetindeki" Sayıştay'ın "görev, yetki ve çıkar çatışmasına girmeksizin bu eşgüdümü nasıl sağlayacakları" önemli bir tartışma konusudur (Nohutçu ve Çimşir (2016: 209). Dolayısıyla iç denetim işlevinden reformun gereksindiği verimin alınmasını teminen iç denetime yönelik yapısal nitelikte bir değişiklik yapılması elzem görünmektedir. Nohutçu ve Çimşir (2016), bu çerçevede iç denetçilerin kurumsal hiyerarşi dışarısına çıkartılıp Sayıştay bünyesine alınmasını ve "Sayıştay İç Denetçisi" unvanı altında idarelerde tarafsız ve bağımsız olarak görevlendirilmesini önermektedir. Böylelikle raporları anayasal kurum olan Sayıştay bünyesinde teşkil edilecek komisyonca gözden geçirilmek suretiyle yaptırım gücü kazanan, aynı zamanda idarenin yanında olup idareye değer katan, "Türk tipi Sayıştay İç Denetçiliği"nin daha önce dile getirilmemiş bir müessese olarak, önemli bir işlev yürüteceği belirtilmektedir. Mevcut yapı içerisinde bağımsızlık ve sahipsizlik sorunu yaşayan iç denetçilerin Sayıştay bünyesine alınması değerlendirilebilir bir teklif gibi durmaktadır. Diğer bir deyişle Nohutçu ve Çimşir'in bu önerisi, yeniden yapılanma kapsamına alınacak iç ve dış denetim

uygulamalarının yapı ve mekanizmaları kapsamında geniş çaplı bir istişareye temel kılınabilir görünmektedir.

4.2.2.2.6. Kurumsal Düzey Reform Yapılanması

Kurumsal düzey reform yapılanması reforma yönelik genel yapı ve mekanizmanın önemli bir unsurunu oluşturmaktadır. Bu kapsamda iç kontrol sistemini işletip, stratejik karar alma ve politika üretme noktasında üst yönetimi besleyecek, performans programı ve faaliyet raporu gibi stratejik yönetim araçlarını genel reform politikası çerçevesinde uygulayıp kurumsallaştıracak, örgüt hiyerarşisinde yüksek konumda bir strateji geliştirme birimi ile uluslararası standartlara uygun işleyen bir iç denetim fonksiyonunun varlığı önem kazanmaktadır. Bu bağlamda tezin ilgili bölümünde ortaya konulan tespit ve bulgular ışığında ülkede “stratejik yönetim çerçevesinin etkinleştirilmesi” reform politikasının esaslı bir bölümünü teşkil etmeli, söz konusu çerçeve geniş kapsamlı bir istişare sonucu yeniden yapılanmaya tabi tutulmalıdır.

4.2.2.2.6.1. Strateji Geliştirme Birimlerinin ve Stratejik Planlama İşlevinin Etkilileştirilmesi

Türkiye’de stratejik planlamanın öncülü kabul edilen, fakat bürokratik kapasite, örgütsel kültür ve liderlik eksikliği gibi sebeplerle etkisiz kaldığı görülen kalkınma planları istisna tutulursa stratejik yönetim sistemi kamu sektöründe ancak 2000’li yıllarla birlikte kendine yer bulabilmiştir. Ülkede stratejik yönetim yaklaşımının içerdiği belli başlı süreçler 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kanun ile Türk idari sistemine dâhil olmuştur. Bu durum, yıllar boyu hazırlanıp uygulamaya konulan kamu yönetimi reformlarının başarıya ulaşamamasının ve ülkede uygulanan diğer politikaların arzu edilen neticeleri doğuramamasının başlıca nedenlerinden birisi olarak kabul edilmektedir (Barca ve Balcı, 2004: 26-27; Aktaran: Barca ve Nohutçu, 2013: 345).

Stratejik yönetimin önemli bir sacayağını oluşturan ve çoğu kez bu olgunun yerine geçmek üzere kullanılan²⁰⁰ stratejik planlama uygulaması, kurumların belirli bir dönem içerisinde hayata geçirdikleri basit bir planlama sürecinden öte bir anlama sahiptir. Buna göre söz konusu uygulama, devamlı ve dinamik bir süreç içerisinde değişen şartlara göre

²⁰⁰ 5018 sayılı Kanun’da, söz gelimi, değişik unsurlarına yer verildiği halde stratejik yönetim kavramı hiç geçmemektedir.

yenilenmesi gereken bir yönetsel aracı ifade etmektedir (Gül ve Kırılmaz, 2013: 3). Diğer bir deyişle sonuç odaklı söz konusu yönetsel araç vasıtasıyla kurumların varoluş amaçlarının gerçekleştirilmesi için önemli bir örgütsel disiplin edinilmiş olmaktadır. Buna karşın bireysel ve kurumsal düzeyde belirli bir zihinsel değişim ve dönüşüm gerektiren bu yönetsel araca uzun vadeli bir perspektif ile yaklaşılmadıkça, kendisinden beklenen faydayı kısa bir zaman içerisinde kolayca elde etmenin imkânsız olduğu değerlendirilmektedir (Songür, 2011: 215-216).

Tablo 30: Stratejik Planlama Süreci

- Plan ve programlar - Paydaş analizi - GZFT analizi	DURUM ANALİZİ	Neredeyiz?
- Kuruluşun varoluş gerekçesi - Temel İlkeler	MİSYON VE TEMEL İLKELER	Nereye ulaşmak istiyoruz?
Arzu edilen gelecek	VİZYON	
- Orta vadede ulaşılacak amaçlar - Spesifik, somut ve ölçülebilir hedefler	AMAÇLAR VE HEDEFLER	Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?
Amaç ve hedeflere ulaşma yöntemleri	STRATEJİLER	
- Detaylı iş planları - Maliyetlendirme - Performans programı - Bütçeleme	FAALİYETLER VE PROJELER	Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?
- Raporlama - Karşılaştırma	İZLEME	
- Geri besleme - Ölçme yöntemlerinin belirlenmesi - Performans göstergeleri - Uygulamaya yönelik ilerleme ve sonuçların değerlendirilmesi	PERFORMANS ÖLÇME VE DEĞERLENDİRME	

Kaynak: DPT, 2006:5 ve Erkan, 2008:79

Stratejik planlama süreci Tablo 30’da öngörüldüğü şekilde tam anlamıyla uygulandığı ve uygulamada belirli bir istikrar ve sürdürülebilirlik sağlandığı takdirde öncelikle idarelerin kurumsallaşması noktasında hayati bir fonksiyon ifa edilmiş olacaktır. Hiç kuşkusuz kurumsallaşmış yapıların yaygınlığı, kamu yönetimi reformunun kurumlarda kalıcılışmasını da beraberinde getirecektir.

Ulusal stratejik yönetim uygulamasının başından itibaren İçişleri Bakanlığında “daire başkanı” kadrosuyla aktif bir şekilde görev yapan Kırılmaz²⁰¹ (2013: 177), ilgili yazında ve bu tez kapsamında kamu yönetimi reformu için önemli bir araç olduğu kabul edilen stratejik yönetim yaklaşımının istenen sonucu vermesi bakımından kayda değer tespit ve önerilerde bulunmaktadır. Buna göre, her şeyden önce hazırlanan stratejik plan ve programlar, içerik bakımından ne kadar mükemmel olursa olsunlar, uygulayıcıların istekliliği önemli bir unsurdur ve bu kimselerin uygulamanın önemini ve gerekliliğini zihinsel olarak kabullenip içselleştirmeleri gereklidir. Önemli olan stratejik planların tam bir şekilde uygulamaya geçirilmesi ve kurumsal karar alma süreçlerinde temel başvuru ve referans kaynağı teşkil edebilmesidir. Bu çerçevede stratejik planların uygulanmasına yönelik yürütülecek etkili bir Sayıştay denetimi, uygulamanın kamuoyu tarafından da izlenmesini ve sonuçta kurumlar üzerinde iyi uygulama baskısını beraberinde getirecektir.

Özetle belirtmek gerekirse kurum çalışanları ve üretilen hizmetlerden yararlanan vatandaşlar başta olmak üzere ilgili paydaşların aktif katkı ve katılımıyla hazırlanacak stratejik planlar, orta ve uzun vadeli politikaların belirli bir devamlılık içerisinde etkinlikle yürütülmesini sağlayacak en temel araçlardır. Bu aracın istenen neticeyi vermesi öncelikle birlikte düşünen ve sorgulayan, kısaca yapıcı bir ortak akıl inşa edebilen kolektif bir anlayışın hayata geçirilmesi ile mümkündür.

Bu tespitlerden yola çıkarak reform çalışmasının önemli bir unsurunu bu birimlerin her bakımdan güçlendirilmesinin teşkil etmesi gerektiğini söylemek mümkündür. Hiç şüphesiz kamu yönetimi reformunu tasarlayan birim ile kurumlar arasında irtibatı sağlayacak, reformu kurumsal düzeyde eylem planına döküp uygulamaya koyacak örgüt içi yapılara ihtiyaç vardır. Strateji Geliştirme Birimlerinin, kamu yönetimi reformunun kurumsallaşması noktasında önemli kurumsal düzey adresler olduğunu belirtmek gerekir. Bu kapsamda söz konusu birimlerin kurumların yürüttüğü kamu politikalarının hazırlanma aşamasında önemli rol üstlenen ve yürütümlemlerindeki etkililiğini gözetken, yönetimin iyileştirilmesi istikametinde

²⁰¹ Konuya dair önemli bir birikim sahibi olduğu görülen ve süreç içerisinde edindiği bilgi ve tecrübeyi akademik bir çalışmaya da taşıyan bu uzman kişinin, bakanlık merkez teşkilatının dışına, çok da aktif bir görev sayılmayan “vali yardımcılığı” görevine atandığı görülmüştür. Hâlbuki başarılı bir reform uygulaması her şeyden önce tanımın içerdiği ilke ve değerleri özümseyip içselleştirmiş, ehil ve istekli insanlar tarafından hayata geçirilebilir. Pek çok diğer kurumda örneklerine sıklıkla rastlanan bu tür tasarruflar, tabii olarak reform uygulamalarının sektöre uğramasına ve neticede başarıya ulaşamamasına sebep olmaktadır. Bu tekil örnek başarılı bir reform süreci için ehliyet ve isteklilik faktörlerinin ne kadar önemli olduğunu bir kez daha hatırlatması bakımından manidardır ve buraya taşınmasında yarar görülmüştür.

projeler geliştirip uygulamaya koyan birimler halinde yeniden yapılandırılması gerekmektedir.

Stratejik yönetim olgusu ile ilgili düzenleme ve gözetim işlevinin Kalkınma Bakanlığından Cumhurbaşkanlığına transferi Strateji Geliştirme Birimlerinin kurum içi güç algısında pozitif yönde önemli bir kırılmayı beraberinde getirecektir. Bir yerde kurumların “karargâh”ı olarak yapılandırılacak söz konusu birimler arasında tezin ilgili bölümünde değinildiği üzere gayriresmî olarak kurulu bulunan ve halen TBMM tarafından işletilen ağ yapılanmasının merkezî yönetimin “karargâh”ı olan Cumhurbaşkanlığınca önemli bir araç olarak kullanılması gerektiği düşünülmektedir. Güçlenen birimler stratejik planların hazırlanma ve uygulanma aşamalarında daha etkin rol üstleneceklerdir. Bu da kamu yönetiminin kurumsallaşması noktasında çok önemli bir dönemeci ifade etmektedir.

4.2.2.2.6.2. İç Denetim Birimlerinin Etkilileştirilmesi

4.2.2.2.6.2.1. Denetim İşlevine Dair Genel Tespit ve Öneriler

Reform uygulamalarının sürekliliğinin olmazsa olmaz koşullarından birisi, yöneticilerin hesap verme sorumluluğunun somut uygulama araçlarından olan, özellikle kamusal fonların kullanım etkinliğine yoğunlaşmış ve evrensel standartlara uygun işleyen bir denetim fonksiyonunun varlığıdır. Diğer bir deyişle reformun birer parçası olan etkinlik, verimlilik, hesap verebilirlik, şeffaflık ve benzeri yönetim ilkelerinin bir yönetsel sistemde kurumsallaşması etkili işleyen bir denetim sistemin kurulmasına bağlıdır.

Alan yazınında denetim olgusunun normal şartlarda örgütsel yönetim süreçlerine yönelik yönlendirici ve düzeltici nitelikte başlıca iki etki doğurduğu ifade edilmektedir. Bunlardan “yönlendirici etki” daha denetim faaliyeti söz konusu değilken ortaya çıkmaktadır. Buna göre denetim işlevinin varlığının ve kurumun denetleneceğinin önceden bilinmesi görevlerin yerine getirilmesinde daha bir titiz davranılmasını netice vermektedir. “Düzeltilici etki” ise fiilen denetim sürecinin işletilmesi ile meydana gelmektedir (Uluğ, 2004b: 99).

Yönetim sürecinin planlama ve uygulamayla beraber üç temel bileşeninden birisi olan denetim fonksiyonunun, tanımı gereği sürekli izleme, inceleme-değerlendirme ve geliştirme niteliklerine sahip olması gerekir. Bu bakımdan söz konusu fonksiyon, yetersiz kalınan

alanların tespiti, örgütsel hizmetlerin kalitesinin artırılması ve daha etkin bir işleyiş için gerekli düzeltici tedbirlerin alınması noktasında önemli işlev görmektedir (Uluğ, 2004b: 97-98). Nitekim değişik ülke uygulamalarında, suç ve suçlu arayan ve esas olarak soruşturmaya odaklanmış bir sistemden ziyade plan ve programların uygulanma durumuna, yönetimi iyileştirici ve düzeltici tedbirlerin geliştirilmesine ve bunların izlenmesine yönelmiş bir denetim sisteminin “idari reform” sürecine olumlu katkı sağladığı ifade edilmektedir (Sürgit, 1972: 53-54; 1980: 64).

Yürütme aygıtının içerisinde yer alan birimlerin görev ve yetkilerini yasal sınırlar içerisinde yerine getirip getirmediğinin, kamu kaynaklarını maksimum fayda üretecek şekilde kaliteli kamu hizmetinin üretimine sarf edip etmediğinin tespiti ve nihayetinde yönetimin kendi kendini yenileme ve geliştirme kabiliyetinin teşviki, iyi işleyen bir denetim sisteminin varlığına bağlıdır. Bununla birlikte kamu yönetiminde kalitenin denetimin kalitesi ile yakından ilişkili bir durum olmasına (Uluğ, 2004b: 98) karşın Türkiye’de arzu edilen nitelikte bir denetim sisteminin oluşturulup işletilmediği ifade edilmektedir (Bilgin, 2005: 32).

Denetim sistemine dair yukarıda ortaya konan normatif tespit ve önerilerden yola çıkarak Türk denetim sisteminin de toplu bir yeniden yapılandırmaya tabi tutulmasında fayda bulunmaktadır. Bu çerçevede yönetimde denetim fonksiyonunun modernizasyonu, reform politikasının belli başlı sacayaklarından biri haline getirilmelidir. Denetim birimlerinin sadece yolsuzluk merkezli eksik-gedik ve suçlu bulmanın ötesinde, süreçleri gözden geçirip yönetimi güçlendirmeye, kaliteli işleyişin önündeki engelleri ortadan kaldırmaya ve kamu fonlarının daha akılcı, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde kullanımın gözetimine odaklanması sağlanmalıdır. Bu noktada reforma dair kurumsal liderlik statüsüne sahip yöneticilerle kendilerine önemli oranda girdi sağlaması ve sürece stratejik ortak olarak katılması beklenen denetim birimleri arasında sağlıklı iletişim ve etkileşim mekanizmalarının varlığı önem kazanmaktadır.

Öncelikle Türk bürokrasisi içerisinde iç denetim ve teftiş fonksiyonları arasındaki işlevsel görev dağılımı gözden geçirilmelidir. Ardından denetim sonuçlarının yönetsel yapı ve süreçleri iyileştirmesi ve reformu kalıcılaştırıcı işlev görmeleri bakımından söz konusu fonksiyonların mutfak yapılanmaları güçlendirilmelidir. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içerisinde eski yapıdaki Başbakanlık Teftiş Kurulunun üstlendiği vazifeyi görececek Devlet Denetleme Kurulu, reform politikasının gereksindiği işlevin sağlanması noktasında ülkedeki

denetim sisteminin etkilileştirilmesini gözetici bir fonksiyon ifa etmelidir. Bu bağlamda tüm denetim birimi yöneticilerini bir araya getirici ağ yapılanmasının önemli bir politika aracı olarak kurgulanmasının burada da etkili sonuç doğuracağı düşünülmektedir.

Kurumların etkili, etkin ve verimli bir şekilde işlemesi haddizatında kurumların kendi asli görevleridir. Bir reform politikasının teşkilinde bu husus hayati önemdedir. Buna karşın kurumların istenen “performans”ı göstermelerinin ve sistemin devamlı surette işlerliğinin gözetimi bu hedefe yönelik yapılandırılmış belirli denetim mekanizmalarının varlığına bağlıdır. Bu noktada reforma dair kurumsal liderliğin kurum içi ve tüm kamu yönetimi mekanizması için üstlendiği rolün sürekli ve sistematik şekilde işleyen bu denetim mekanizmalarıyla desteklenmesi hayati önemi haizdir. Söz konusu denetim mekanizmalarının bir yandan sorunların tespiti ve işleyişin modernize edilmesi noktasında kurumsal liderliğe yön gösterici mahiyette geri bildirim ve veri akışı sağlarken, bir taraftan da yöneticiler hilafına da sonuç verebilecek bir takım inceleme faaliyetleriyle de aksaklıkların giderilmesi noktasında zorlayıcı bir fonksiyon ifa edebileceği değerlendirilmektedir.

Özetle genel olarak denetim işlevinin modernizasyonu reform politikasının olmazsa olmazlarından biri olarak kabul edilmelidir. Eksik-gedik bulmaktan ziyade süreçleri iyileştirmeye odaklanmış bir denetim anlayışının reform politikasını yürütücü merkezî organ tarafından tüm kamuda yaygınlaştırılması bu meyanda büyük öneme sahiptir.

4.2.2.2.6.2.2. İç Denetim İşlevinin Etkilileştirilmesi

İç denetim, kurumların çalışmalarına değer katmak, kaynakların mevzuata uygun olarak etkin ve verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığını değerlendirip bu hususta karar alıcılara rehberlikte bulunmak maksadıyla yapılan bağımsız bir danışmanlık faaliyetidir. Bir kurum içerisinde yönetim sürecinin bir parçası olan, fakat genel kabul görmüş evrensel tanımı gereği aynı zamanda işlevsel olarak bağımsız işlemesi gereken iç denetim mekanizmasının etkinlik, şeffaflık ve yönetsel hesap verebilirliğin yapısal bir şekilde yerleşmesine önemli katkı sunduğu ifade edilmektedir (Karaaslan, 2006: 25; Aktaran: Tufan ve Görün, 2013: 118). Diğer bir ifadeyle yeterli kaynakla desteklenip yetkin personelle harekete geçirilmiş olan, örgütsel hiyerarşi içerisinde en üst yönetim kademesinin destek ve takibinde faaliyet gösteren, fakat aynı zamanda operasyonel bağımsızlığa sahip bir iç

denetim uygulaması, yönetsel kapasiteyi geliştirici bir fonksiyon ifa edebilmektedir. Bu çerçevede kendisini etkili bir araç olarak kullanan kurumlara önemli bir katma değer sağlayabilmektedir.

Risk yönetimi, kontrol ve genel olarak yönetim alanında sürekliliği olan güçlü sistemler oluşturamayan kurumsal yapıların uzun vadede kalıcı başarılar elde etmesi mümkün görünmemektedir. Yönetime rakip olmayan, tam tersine onunla kol kola ve omuz omuza yürüyen yapıcı bir denetim felsefesine dayanan iç denetim işlevi böylesi bir sistemin oluşmasına hizmet eden önemli bir yönetsel araç olarak değerlendirilmektedir. Temel maksadı ve varoluş gayesi denetlenen birimlerde hata avcılığı yapıp sorumluları çeşitli cezalara çarptırmak olmayan iç denetim uygulamasının kurumlara mutlak surette yüksek bir katma değer katacağı düşünülmektedir. Bu çerçevede iç denetimin kurumların daha fonksiyonel bir yapıda işlemesi ve sunulan hizmetlerin kalitesinin artırılması noktasında pozitif yönde önemli bir örgüt kültürü oluşumuna hizmet edebileceği değerlendirilmektedir (YÖK, 2012; Tufan ve Görün, 2013: 119-121).

Türkiye’de ilgili bölümde genişçe analiz edildiği üzere iç denetim sisteminin mevcut yönetsel kurgudan kaynaklı ciddi etkinlik ve etkililik sorunları bulunmaktadır. Öncelikle kamu idarelerinde idarenin hukuka bağlılığını sürekli olarak kontrol edip kuruma değer katacak bir iç denetim uygulamasının etkinliği ve etkililiği, işlevsel ve kurumsal yönden bağımsızlık ekseninde kurgulanmış bir yapı ve mekanizmanın varlığına bağlıdır. Buna karşın Türkiye’de iç denetçilerin üst yönetici tarafından atanması ve ona raporlama yapması dolayısıyla iç denetimin kurumsal ve işlevsel yönden yeterince bağımsız olduğunu söylemek pek mümkün gözükmemektedir (Nohutçu ve Çimşir, 2016: 205,209,210).

İç denetim işlevini düzenleme ve uygulamayı gözetim yetkilerini haiz İDKK’nın, genel iç denetim yapılanması içindeki konumunun ve üstlendiği rolün, yapılan akademik çalışmalarda etkili bir iç denetim işlevi için yetersiz olduğu sonucuna ulaşılmıştır (Akçay, 2014: 20; Bilge ve Daşkaya, 2015: 128). Söz konusu sonuçlardan yola çıkarak iç denetçilerin kurumsal düzeyde bağımsızlıklarının ve faaliyetlerinin etkinlik ve etkililiğinin artırılması noktasında İDKK merkezli değerlendirmeler yapılmaktadır. Bu kapsamda İDDK’nın, Maliye Bakanlığı bünyesinden çıkartılarak iç denetçilerin atanması, görevden alınması, etkinlik ve verimliliklerinin takip edilmesi gibi görev ve yetkilere sahip olup sürekli faaliyet gösteren bir yapıya dönüştürülmesi gerektiği yönünde yaygın bir görüş

bulunmaktadır (Akçay, 2014; Çelikay, 2014; Yereli ve Ünal,2014; Bilge ve Daşkaya, 2015).

Hem iç hem de dış denetim genel olarak; “mali işlem ve faaliyetlerin hukuka uygunluğu”, “mali rapor ve tabloların doğruluğu ve güvenilirliği”, “mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin etkinliği” ile “kamu kaynaklarının verimli, etkin ve tutumlu kullanılıp kullanılmadığı”na yönelik gerçekleştirilmektedir. Nohutçu ve Çimşir (2016: 200-205), bu iki denetim işlevinin Sayıştay bünyesinde birleştirilebileceğini ve uygulamada görülen verimsizlik sorunsalının böylelikle üstesinden gelinebileceğini öne sürmektedir. Halen Maliye Bakanlığı bünyesinde bulunan İDDK’nın bu kapsamda Sayıştay’a bağlanması ile hesap verebilirlik ilkesinin; “etkin, caydırıcı, bağımsız ve yaptırım gücüne kavuşmuş” bir “iç denetim mekanizması” sayesinde uygulamaya geçmiş olacağı düşünülmektedir (Nohutçu ve Çimşir, 2016: 200).

Türkiye’deki uygulamasında, iç denetimden büyük değer üretme potansiyeline karşın yeterince faydalanılamadığı görülmektedir. İşlevi düzenleyici kurum olan Maliye Bakanlığının bağlı kuruluşu olup devasa bir teşkilata sahip Gelir İdaresi Başkanlığında herhangi bir iç denetim biriminin mevcut olmaması²⁰² ve Başbakanlıkta tek bir iç denetçinin bile bulunmaması iç denetim işlevinin ülkede haddizatında hiç önemsenmediğinin resmi gibi durmaktadır. İlgili bölümde genişçe yer verilen tespitler ışığında kamu yönetimi reformunun kurumsallaşması noktasında önemli addedilen söz konusu işlevin yapı ve işleyişinin yeniden yapılandırılmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Bu kapsamda iç denetçilerin bağımsızlık sorunsalına çözüm getirilmeli, iç denetimin kurumsal düzeydeki yapı ve işleyişine yönelik yasadaki muğlaklıklar ve kurumlara tanınan keyfiliğe açık takdir yetkileri ortadan kaldırılmalıdır. Bu çerçevede İDDK ve Maliye Bakanlığının düzenleyici ve uygulamayı gözetici işlevleri gözden geçirilmelidir.

İç denetim işlevinin kendisinden beklenen katma değeri üretmesi ve bu durumun sistematikleşmesi bakımından özellikle uluslararası standartlara uygun faaliyet gösteren, yürütme organından bağımsızlığı güvence altına alınmış dış denetim organı ile arasında stratejik işbirliği ve iletişim kanallarının teşkili elzemdir. Bu noktada Nohutçu ve Çimşir’in (2016) önerisinin de istişareye açılıp değerlendirilebileceği düşünülmektedir.

²⁰² http://www.gib.gov.tr/kurumsal/teskilat_yapisi (Erişim: 17.01.2018)

5018 sayılı Kanun, iç denetimin kurgu ve uygulamasına yönelik kurumsal düzeyde sistemi kurup geliştirmek ve uygulamayı gözetlemek üzere üst yöneticilere keyfi kullanıma açık gayet geniş bir yetki alanı tanımıştır. Hâlbuki yukarıda genişçe yer verildiği üzere genel olarak kamu sektöründe iç denetim işlevinin uluslararası standartlara paralel olarak etkin bir şekilde hayata geçirilmesinin tek tek kurumsal düzey üst yöneticilerin insafına bırakılamayacak kadar önemli bir hadise olduğunu baştan kabul etmek ve genel sistemi buna göre kurgulamak gerekmektedir.

Stratejik planların hayata geçirilmesinde ve değer üretmeyen, tam aksine çoğu zaman negatif dışsallıklar üreten iş, işlem ve süreçlerin tespiti noktasında iç denetim işlevinin önemli bir boşluk doldurabileceği düşünülmektedir. Bu noktada kamu yönetimi reformu ile görevli merkezî bürokratik yapının iç denetim politikasını da sahiplenmesi ve bu politikayı yürüten yapılarla düzenli bir iletişim geliştirmesi büyük önem arz etmektedir.

Kurumsal düzeyde tüm kamu yönetiminde uluslararası standartlara uygun bir şekilde etkinliği, etkililiği ve sürekliliği sağlanan bir iç denetim mekanizması, kamu yönetimi reformunun kurumsallaşması noktasında önemli yönetsel sacayaklarından birisi olacaktır. Bu çerçevede söz konusu mekanizmanın reformun kurumsallaşması bakımından üstlendiği rolün açıklığa kavuşturulması ve bu rolün ülkenin reform politikası içerisindeki konumunun reform politikasını yürütmekle görevli organ tarafından gerekli yapısal güvencelere bağlanması önem kazanmaktadır.

4.2.3. Bütüncül Perspektifli Reform Politikası Eksikliğine Yönelik Öneriler

4.2.3.1. Genel Tespit ve Tartışmalar

Kamu yönetimi reformuna iş ve işlemlerin iyileştirilmesinden müteşekkil, teknik bir süreçten ziyade siyasi bir süreç olarak bakılmalıdır (Sezen, 2009: 36). Diğer bir deyişle kamu yönetiminde etkinlik, verimlilik, şeffaflık, katılımcılık ve benzeri ilkelerin hayata geçirilmesine yönelik yapılacak yapısal reform çalışmasına yalnızca mevzuatın yenilenmesi ve teknik düzeyde bir uğraş olarak bakmamak, meseleye kapsamlı ve bütüncül bir perspektifle yaklaşmak gerektir. Canpolat ve Cangir'e (2010: 40-44) göre kamu yönetimine yönelik bir reform programının başarısı her şeyden önce devletin yapılandırılmasındaki temel paradigmalardan değiştirilmesine bağlıdır. Bu bakımdan kalıcı ve sürdürülebilir başarı

için işe devletin bir bütün olarak demokratikleştirilmesi odaklı bir anayasa reformu ile başlamak elzemdir. Dar anlamda kamu yönetimi cihazına yönelik reformlar, ancak bu ön koşulun gerçekleşmesini müteakip başarılı sonuç verebilecektir.

Yalçındağ’a (1971: 27-29) göre de idari sistemin etkin ve verimli işleyip iyi kalitede hizmet üretmesi isteniyorsa, sistemi çevreleyen ve onunla yakın bağ ve karşılıklı etkileşim içerisinde faaliyet gösteren toplumsal, ekonomik ve siyasal yapıların da sürekli bir şekilde dikkate alınması ve bu yapıların içinde bulunduğu koşulları eş anlı geliştirme vizyonuna sahip olunması bir zorunluluk olarak öne çıkmaktadır. İdarenin iyi işlemesi için devlet kesiminin siyasi nitelikteki kurumlarında da gerekli geliştirme ve yeniden yapılandırma uygulamalarının hayata geçirilmesi gerekmektedir. Söz gelimi parlamentosu ve/veya yargı organı iyi çalışmayan bir ülkede idare ne kadar iyi örgütlenmiş olursa olsun, kaliteli sonuç alınamayacaktır. Bu bakımdan girişilecek bir reform uygulaması tüm devlet yapılanmasını kapsamı içine almalıdır. En baştan idarenin bir yandan “saptanmış ulusal hedeflere ulaşılmasına yardımcı olacak” bir yapı ve işleyişe kavuşturulması sağlanırken, diğer yandan da ekonomik, sosyal ve siyasal yapıda yönetsel aygıtın “kendisinden beklenenleri yapmasına imkân verecek” düzeltmelerin eş anlı bir biçimde gerçekleştirilmesi amaçlanmalıdır. Aksi takdirde farklı istikametlerde giden yeniden yapılandırma çalışmaları uzun vadede birbiriyle çatışan neticeler doğurabilecek, idari yapının etkin ve etkili bir şekilde işlemesi yönünden “elle tutulur” bir fayda elde edilemeyecektir.

Uzmanlık sahalarına bölünmüş, parçalı reform uygulamalarının tüm dünyada istenmeyen sonuçlar ve zorluklar doğurduğu, bu bakımdan reformları giderek artan hızda daha koordine, bütünleşik ve stratejik bir niteliğe büründürmek üzere yollar arandığı görülmektedir. Söz gelimi Finlandiya’da bir “Strateji Portföyü” geliştirilmiş, bu kapsamda devlet yapılanmasına yönelik stratejik nitelikte bir gözden geçirme çalışması yürütülmüştür. İngiltere’de merkezî planlama ve koordinasyon gibi kavramlardan pek hazzetmeyen Muhafazakâr Parti hükümetlerinin ardından iş başına gelen Tony Blair başkanlığındaki İşçi Partisi hükümetlerinde daha bütünleşik ve yatay bir şekilde koordine edilmiş politika yapımı uygulaması öne çıkartılmış, bu bağlamda kamu harcama sisteminin geniş ölçekli bir gözden geçirmesi gerçekleştirilmiştir. Yeni Zelanda’da da önceki dönemlerde yaşanan aşırı parçalı yapılanmalara tepki olarak 2001 yılında merkezin stratejik kapasitesinin güçlendirilmesi ve bütünselliğin temini için hükümet merkezinin gözden geçirilmesine yönelik bir program başlatılmıştır (Pollitt ve Bouckaert, 2011: 97-99). “İlgili kurumların

birbiriyle daha eşgüdümlü ve irtibatlı bir şekilde faaliyet göstermesinin mikro planda tek tek kurumların ve nihayetinde belirli bir kamu politikası uygulamasının etkinlik derecesini de yükselteceği” varsayımının reform politikalarının uygulama başarılarının artırılmasında da önemli bir araç olarak devreye girdiği belirtilmektedir (Egeberg 2003; Halligan 2006). Bu noktada devlet yapılanmasını yatay kesici, birbiriyle eklemlenmiş nitelikte bütüncül ve kapsayıcı yaklaşımlar ile bu bağlamda işbirliği, bütünleşik devlet, bütünsel devlet ve yatay yönetim gibi kavramların kilit unsurlar olarak reform yazınında öne çıktığı görülmektedir (Mulgan, 2005; Bourgon, 2011; Colgan vd., 2016).²⁰³

4.2.3.2.Öneri Çerçevesi

4.2.3.2.1. Bütüncül Perspektifin Temini

Kamu yönetiminin işleyişinin yapısal olarak reforme edilmesini hedefleyen bir yeniden yapılanma girişiminin yalnızca dar anlamda kamu yönetimi aygıtı ile sınırlı kalmaması gerekir. Diğer bir deyişle, iç içe girmiş çeşitli sorun alanlarını çözüme kavuşturmayı amaç edinen kamu yönetiminin yeniden yapılanmasına yönelik çalışmaların kapsamı da geniş olmalı ve sadece sistemin tıkanıdığı belli başlı alanlara yoğunlaşmak yerine, mesele parçalı değil, bütüncül bir yaklaşımla ele alınmalıdır. Buna göre kamu mali yönetimi, personel sistemi, denetim sistemi, mahalli idareler, merkezî idare, yargı sistemi, parlamento ve benzeri yapılar bir bütünün parçaları olarak değerlendirilmelidir. Sistem yaklaşımıyla konuyu ele alan Evans and Wilder (2006), Morgan ve Baser (2007), Scott (2011), Turner (2013), McTaggart ve O’Flynn (2015 ile Colgan, Rochford ve Burke (2016) de benzer tespitte bulunmaktadır. Söz konusu yazarlar, uzun vadeli ve bütüncül bir perspektifle, eşanlı olarak birbirini bütünleyen değişik alanlarda, yüksek bir eşgüdüm içerisinde yürütülecek uyumlu bir reform programı tercihinin başarılı bir sonuç için önemli olduğunu kaydetmektedir. Böyle bir tercih her biri reformun alt segmentini oluşturan ve ayrı ayrı yürütülmesi de mümkün olan programların toplam etkinlik derecesini nihayetinde arttırıcı bir unsur olacaktır.

²⁰³ Hood’a (2005) göre Yeni Kamu İşletmeciliği akımının yol açtığı aşırı dağınıklık ve parçalılığa tepki olarak üretilen bu tür kavramlar, kamu yönetimi alanındaki kadim “eşgüdüm” sorunsalının yeni bir etiketle tekrar gündeme getirilmiş versiyonlarıdır. Dolayısıyla söz konusu kavramlar bizatihi özgün bir nitelik göstermemektedir.

Kısaca belirtmek gerekirse stratejik bir yaklaşımla tasarlanan yeniden yapılanma projesinin, yürütmenin yalnızca dar bir kesimini değil, tüm devlet mekanizmasını kapsayacak şekilde ve nihai karar alıcıya siyasal nitelikteki reform inisiyatiflerinde mutfak çalışması yapabilecek bir esneklikte inşa edilmesi, dar anlamdaki kamu yönetim reformunun başarısı için dikkate alınması gerekli hususlardır.

Kamu yönetiminde reform politikasının sürdürülebilir başarısı ve kurumsallaşma derecesi, içerisinde uygulanacağı ekosistemin niteliğiyle doğrudan ilgili bir husustur. Diğer bir deyişle sosyo-ekonomik gelişim düzeyi ve ülkenin sahip olduğu beşeri sermayenin niteliği, uygulanmak istenen reform programları kapsamında kısa vadede kontrol altında tutulması mümkün olmayan bağımsız değişkenlerdir. Bu bakımdan, yönetsel sistemin çevresinde yer alan yakın ve uzak etki halkalarındaki değişim süreçleriyle belirli bir eklemlenme sağlanmalı, çevresel etmenlerin reform sürecini olumlu yönde etkilemesini teminen gerekli paralel adımların atılması imkânlar dâhilinde reform paketinin unsurlarından olmalıdır. Bu noktada yalnızca reforme edilmek istenen yapının kendisi değil, tüm örgütsel çevrenin de değişimi zorlayıcı ve teşvik edici faktörler olarak tasarımı önem kazanmaktadır. Bu çerçevede kamu yönetiminde reform politikası, kapsayıcı bir kalkınma politikasının alt unsuru olarak değerlendirilmeli, reformu destekleyici ve kolaylaştırıcı nitelikte kalıcı bir iklimin oluşturulması elden geldiği ölçüde politikanın bir yerinde kendisine yer bulmalıdır.

“Hukukun üstünlüğü, kuvvetler ayrılığı, insan haklarına saygı, hesap verebilirlik, açıklık ve şeffaflık temelinde performans ve kalite odaklı faaliyet gösteren bir devlet yapılanması, özerk ve güçlü sivil toplum, özgür ve etkili basın ile adil siyasal yarışma ortamı”ndan oluşan bir ilke seti bu bağlamda uygulayıcılara yön gösterici bir fonksiyon ifa edebilir. Söz konusu ilkeler bütünüünün bütüncül bir perspektifle makro ölçekte pratiğe aktarılması, kamu yönetimi reformunun başarıya ulaşması ve sürdürülebilirliği noktasında önemli bir faktör olarak değerlendirilmelidir.

4.2.3.2.2. Somut Kazanım ve Hedef Tayini

Yapılan kapsamlı bir araştırmada (Hammerschmid, vd. 2016) elde edilen bulgulara göre kamu yönetimi reformunun pragmatik bir yaklaşımla dizayn edilip belirli bir ritim ve hız içerisinde uygulanması başarılı bir süreç bakımından önemli addedilmektedir. Bu açıdan reforma dair önerilerin kabul düzeyini arttıracak önemli faktörlerden birisinin de süreç

sonucu elde edilecek başarının parasal getirisinin baştan açıkça deklare edilmesi (Tutum, 2012: 486) olduğunu belirtmek gerekir. Diğer bir ifadeyle reform yapmak kastıyla ortaya konan değişiklikler öncelikle somut sonuç getirici bir niteliğe sahip olmalıdır. Bu bakımdan “sadra şifa” vermeyecek, “yaraya merhem” olmayacak adımlardan mümkün mertebe kaçınılması muhtemel zaman, kaynak ve güven kayıplarını baştan engelleyici fonksiyon görecektir.

Newman’ın (1970:71) da belirttiği gibi reform kapsamında önerilen değişiklikler kesin fayda sağlamadığı müddetçe insanlar “alışık oldukları davranışları değiştirme”ye kolay yanaşmazlar. Yöneticilerin ve diğer uygulayıcıların sahip olduğu bu “tabiî muhafazakârlık” dolayısıyla reform tedbirlerinin ve takip edilecek süreçlerin bu gerçek göz önüne alınarak geliştirilmesi ve değişen şartlara uygun biçimde zamanında revize edilmesi elzemdir.

Kamuoyu desteği, iyi bir iletişim stratejisinin yanı sıra reform sürecinin halka somut ne kazandıracağı ile doğrudan ilintili bir husustur. Morgan ve Baser (2007) ile Scott (2011) gibi yazarların da belirttiği gibi kamu yönetimi reformu genelde etki ve faydasını uzun vadede ortaya koyabilen süreçlerden oluşmaktadır. İçerdiği maliyet kalemleri gayet somut iken, öngördüğü getiriler uzun vadeli ve muğlak bir niteliğe sahiptir. Kamuoyu ise kısa vadeye odaklıdır ve ilgisini orta ve uzun vadede sürekli kılmak hayli zordur. Dolayısıyla kısa vadede çeşitli kazanımları olabileceği insanlara gösterilmelidir ki karar alıcılara güven duyulsun ve reformun uzun vadeli hedeflerine bu kamuoyu desteği sayesinde ulaşılması mümkün olabilsin. Ayrıca reformlara hemen herkesin günlük gözlemlerine konu olan bazı popüler aksaklık ve kötü uygulamaların ortadan kaldırılması ile başlanması, hem reforma yön veren ekibin öz güvenini arttıracak, hem de kamuoyundan sonraki adımlar için iyi bir kredi temin edilmiş olacaktır. Bu kapsamda aşağıdaki somut düzenlemelerin çoğu soyut nitelikteki reform paketleriyle birlikte kamuoyuna ilan edilmesinin önemli bir kamuoyu destek ve ilgisini beraberinde getireceği değerlendirilmektedir:

- Toplum içerisinde yaygın bir biçimde rahatsızlık uyandıran lojman, sosyal tesis, makam taşıtı, hizmetli/odacı uygulamalarının sınırlandırılması,
- Vatandaşın harcanabilir gelirini doğrudan arttırıcı hedeflerin belirlenmesi; bu kapsamda söz gelimi elektronik cihazlar ile elektrik faturalarındaki TRT payı uygulamasının sonlandırılması,

- e-İhale projesi ile kamu alımlarında tasarruf sağlanması, işlevsiz kalmış, herhangi bir değer üretmeyen birim ve kurumların lağvı, yönetim kademelerinin azaltılması, makam taşıtı uygulamasının cumhurbaşkanı, bakanlar ve güvenlik bürokrasisinin üst yöneticileri dışında sonlandırılması gibi somut eylemler vasıtasıyla elde edilecek tasarruf karşılığı dört yıllık dönem sonunda ilk gelir vergisi diliminin vergiden muaf hale getirilmesi vaadinde bulunulması.

4.2.3.2.3. Kültürel Uyumun Gözetilmesi ve Eylem Planı Uygulaması

Bir ülkede mevcut toplumsal, siyasal ve yönetsel kültür ve geleneklerin kamu yönetimi reformunun uygulanabilirliği üzerinde doğrudan etkisi bulunmaktadır. Bununla birlikte kökleşmiş ulusal yönetim geleneklerinin yeni reform uygulamaları için her zaman için birer tehdit olmadıkları, tam tersine bu geleneklerin korunmasının yeni açılım ve yeniliklerin yönetsel sistemlere entegre edilmesi noktasında kolaylaştırıcı bir rol üstlenebilecekleri de değerlendirilmektedir (Ongaro, 2006; Parrado, 2008; Kuhlmann, 2010). Diğer bir ifadeyle reform girişiminin başarısı büyük ölçüde reformun kapsam ve içeriğinin tarihsel nitelikteki siyasal ve yönetsel kültür birikimine uyum derecesine bağlıdır. Ulusal yönetim gelenekleri önemlidir ve bunlar reform politikası tasarlanırken öncelikle dikkate alınmalıdır. Reformun dayandığı değerler ile mevcut yönetsel değerlerin örtüşme ve uyum derecesi arttıkça reformların uygulama kabiliyetinde de bir artış görülecektir (Brunsson ve Olsen, 1993; Painter ve Peters, 2010; Verhoest, 2010; Scott, 2011; Christensen ve Lægreid, 2012; Lægreid ve Rubecksen, 2014).

Yönetsel reform çalışmalarında genel olarak tutarlı ve kapsamlı bir uygulama mekanizması kurulmaksızın ve çoğu zaman mevcut uygulayıcı otoritenin kurumsal kapasitesi gözetilmeksizin radikal ve kapsamlı değişiklikler öngörülmektedir. Buna karşın karşılaştırmalı ülke örnekleri, sürdürülebilir ve siyasal bakımdan uygulanabilir bir modelin hayata geçirilmesi noktasında ihtiyatlı, aşamalı, tedrici, fakat bütüncül bir sürecin tercih edilmesinin gerekliliğini göstermektedir (Robinson, 2007; Scott, 2011). Peterson (2010: 3) gibi yazarlar bir sistemi tamamen değiştirip yerine yepyeni bir şey koymaktan ziyade ülkenin mevcut ulusal sisteminin üzerine kademeli ilaveler yapma ve çok gerekmedikçe mevcutta değişiklik yapmamaya dayalı bir yöntemin uygulamada sürdürülebilirliği ve belirli bir sahiplenmeyi sağlayacağını ve nihai olarak bu tercihin daha iyi neticeler doğuracağını belirtmektedir. Kültürel uyum sorunsalına parmak basan Uluğ'a (2004a: 27)

göre de, bir reform programı kapsamında her şeyi “bir çırpıda yapmaya kalkışmak”, yapısal ve fonksiyonel nitelikte yeni yeni sorunların ortaya çıkmasına neden olacaktır. Bu bakımdan çok kısa vadeye sıkıştırılmış radikal girişimler yerine “adım adım ilerleyen evrimsel bir değişim programı”nın özellikle Türkiye gibi ülkeler için uygulanabilirliği daha yüksek bir model olacağı değerlendirilmektedir.

Bir kamu politikasının geliştirilip tasarlanması ile uygulanması birbirini bütünleyen aşamalardır. Çok iyi tasarlanmış bir politika çok kötü bir şekilde uygulanabilmektedir. Tersinden bir bakış açısıyla ise yetersiz bir politika tasarımı genellikle başarısız bir uygulamanın başlıca sebebinin teşkil etmektedir. Gold’un (2014) da vurguladığı gibi kötü içerikli bir politikayı iyi bir şekilde uygulayabilmek hiçbir şekilde mümkün değildir. Bu bakımdan kamu yönetimi reformu politikasının politika döngüsünün bütün aşamalarının birbirine etkin bir şekilde eklemlenmesi suretiyle hayata geçirilmesi, politikanın başarısı için yaşamsal önem taşımaktadır (Colgan vd., 2016:36-37).

Caiden’in (1968: 350) de belirttiği gibi yönetsel reform düşünmeyle, niyetle, istemeyle, söz veya yayın faaliyetiyle gerçekleştirilecek bir hadise değildir. Reform için olmazsa olmaz unsur uygulamadır, anlamlı hareket ve aksiyondur. Bu bakımdan öncelikle kamu yönetimi reformuna yönelik belirli bir sistematiklik ve devamlılık sağlamak üzere istişari süreçlerle şekillenmiş bir reform stratejisine ve bu strateji kapsamında belirlenmiş eylem planına ihtiyaç bulunmaktadır. Eylem planları, belli bir sorunu çözmek ve tespit edilen hedeflere ulaşmak üzere aralarında belirli bir bütünlük ve uyum bulunan bir dizi somut faaliyet kaleminin tayin edilen bir takvim çerçevesinde uygulamaya konulmasını öngören, yol haritası mahiyetinde politika metinleridir. Kurumsal liderliği üstlenen birimin hazırlayacağı eylem planının, reformun birbiriyle ilintili alt bileşenlerini bir arada göstermesi ve reform çalışmasına belirli bir düzenlilik ve disiplin kazandırmasının yanı sıra dışarıdan süreci takip eden aktörlere de önemli bir imkân sunmuş olacağı değerlendirilmektedir. Takvime bağlanmış bu yol haritası uygulamasının, reform sürecine duyulan ilgi ve desteği artırıcı fonksiyon göreceği tahmin edilmektedir.

İngiltere’de de 2010 yılından itibaren kurumsal düzey dönüşüm adımlarını gösterir Yapısal Reform Planı (Structural Reform Plan) hazırlanması uygulamasına geçilmiştir. Dönüşüme yönelik hedefler ve bu hedeflere erişmek üzere uygulama takvimi ile birlikte sıralanan faaliyetlerden oluşan söz konusu planlar devamlı güncellenmekte ve gerçekleştirme durumları

kamuoyuna ilan edilmektedir.²⁰⁴ Buna karşın çoğu ülkede sorunun stratejiler ve sair hukuki metinler yürürlüğe konulduktan sonra başladığı görülmektedir. İlgili politika belgeleri bir araç olmaktan ziyade çoğu zaman bizatihi amaç olarak algılanmakta, bunların yayımlanması ile birlikte reform hızında yavaşlama, somut projelendirme safhalarında duraksama ve gecikmeler meydana gelebilmektedir (Evans, 2008: 28). Dolayısıyla sürecin en önemli aşamasını uygulama kısmının teşkil ettiği hatırdan çıkartılmamalıdır.

Türk kamu yönetiminde işin mutfağında çalışan isimlerden olan Küçükyağcı (2013: 25-26), yaptığı bir değerlendirmede “kamu yönetiminin geliştirilmesi ve bürokrasi ile mücadele”ye yönelik olarak ilgili idareler ve vatandaşla istişare edilmek suretiyle bir “eylem planı” hazırlanıp uygulanmasını teklif etmektedir. Böylelikle konuya dair yapılan çalışmalar tek bir belge altında takip edilebilecek ve “mücadele”de isteksiz kurumlar üzerinde teşvik edici ve bazen de zorlayıcı bir mekanizma kurulmuş olacaktır. “Kamu hizmetlerinde kalite ve etkinliği artıracak” ve hükümete kurumların aksayan unsurlarını gösterir bir geribildirim işlevi de görecektir böylesi bir eylem planı taslağının 2010 yılında İdareyi Geliştirme Başkanlığınca hazırlandığını ifade eden Küçükyağcı, söz konusu eylem planının yılsonlarında güncellenip sonuçların kamuoyuna ilanının öngörüldüğünü belirtmektedir.²⁰⁵

Yönetimde açıklık ve hesap verebilirliğin somut bir uygulama aracı olarak değerlendirilebilecek eylem planı hazırlama olayının kamu yönetiminde kurumsallaşması, bunun için başta hükümet programlarının eylem planı halinde ilanı ve takibinin Cumhurbaşkanlığı tarafından yerine getirilmesi sağlanmalıdır. Aynı teşkilatın yukarıda da belirtildiği gibi ülke kalkınmasına ait ulusal strateji belgesi ile hükümet programının yasal bir parçası haline getirilecek kamu yönetimine ait reform eylem planının hazırlanmasından ve uygulamanın takibinden sorumlu olması, kamu reform politikasının başarı düzeyini arttırıcı yan etmenler olarak değerlendirilmektedir.

Kamu yönetimi reformu kapsamında hazırlanan planlarda takvimlendirmeye dikkat edilmesi önemli bir husus olarak değerlendirilmektedir. Buna göre sistematik nitelikte yapısal dönüşüm hedefleyen değişiklik kalemleri uzun ve ısrarlı uygulama dönemleri

²⁰⁴Söz konusu Plan uygulamasının ayrıntıları için bakınız: <https://www.gov.uk/government/news/structural-reform-plans> 2015 sonrası reform ile ilgili söz konusu planlar dönüşüm geçirip farklı bir formatta ele alınmaya başlamıştır. Yeni uygulama için bakınız: <https://www.gov.uk/government/collections/single-departmental-plans-for-2015-to-2020>

²⁰⁵ Küçükyağcı söz konusu eylem planını hazırlayıcı ve takip edici kurumsal yapıyı belirtmediği analizinde bunun “işin ayrıntısı”nı oluşturduğunu ifade etse de, yazının akışından ve yazarın meslekî formasyonundan söz konusu adresin yeni sistemde Cumhurbaşkanlığı olduğu anlaşılmaktadır.

gerektirmektedir. Buna karşın hükümetlerin görev süreleri söz konusu planların içerdiği sistematik dönüşüm programları üzerinde önemli bir zamansal baskı unsuruna yol açmaktadır. Bu çerçevede uzun vadeli ısrar gerektiren reform unsurlarından ziyade hızlı kazanımların elde edilebileceği uygulamalar baskın yer tutabilmektedir (Colgan vd., 2016: 51) Hâlbuki uygulamadan elde edinilen tecrübe yüksek performanslı örgütlerin uzun vadeli hedefleri kısa vadeli kazanımların önüne koyup önceliklendiren yapıların arasından çıktığını göstermektedir (Abercrombie vd., 2015). Bu noktada söz konusu riski azaltıcı “eylem planının muhalefet partilerini de içerisine alan etkileşimli bir yöntemle ele alınması” ve benzeri yönetsel uygulamaların politika tasarımına eklemlenmesi, üzerinde önemle durulması icap eden bir husus olmalıdır.

Hükümet programının bir parçası halinde iki seçim arası döneme yayılı olarak yürürlüğe konulan eylem planının her senenin sonunda sistematik bir gözden geçirmeye tabi tutulması ve yeni unsurlarla desteklenmesi dinamizmi koruyucu bir unsur olarak değerlendirilmektedir. Bu noktada mutfak çalışması yapan birimin uygulamanın bazen motor gücünü üstlenmesi, bazen de eylem planında diğer kurumlarca yerine getirilmesi öngörülen hususların takibi noktasında önemli bir kurumsal kapasite ve konsantrasyona sahip olması gerekmektedir.

Yıllar içerisinde edinilen bürokratik tecrübe ve tez kapsamında yapılan araştırma ve incelemeler ışığında etkin eylem planı uygulaması ile ilgili aşağıdaki değerlendirmelerde bulunulması mümkün gözükmemektedir:

- Kamu yönetimi reformuna dair kapsayıcı strateji belgesinin yönetim mekanizmasını diğer üst politika belgelerinin yönetim yapı ve şeklinden ayrı değerlendirmek mümkün değildir. Bu bakımdan söz konusu belgelerin hazırlanma ve uygulanma süreçleri ile sorumlu kurumların yapı ve işleyişleri kamu yönetimi reform politikasının içerisinde öncelikle ele alınması gereken konular olmalıdır.
- Gerçekleştirilmesi öngörülen reform uygulamalarını belirli bir takvime bağlayıcı bu belge her yılın sonunda güncellenmeli, sonuç ve gerçekleştirmeler tercihan Cumhurbaşkanı, o müsait değilse Cumhurbaşkanı Yardımcısı tarafından kamuoyuna bizzat arz edilmelidir.
- Reformun yapı ve mekanizmasının düzenlendiği paket içerisinde bu belgenin hazırlanması yasal zorunluluğa bağlanmalıdır.

- Söz konusu politika belgesi yukarıda belirtildiği üzere merkezî yönetimin karargâhı olan Cumhurbaşkanlığında konumlanan birim tarafından hazırlanıp adımları izlenmeli ve değerlendirilmelidir.

Belirli bir takvim içerisinde görevli kurum ve kuruluşlar ile değişikliğin yönünü ve kullanılacak araçları somut şekilde tanımlayan, dinamik bir süreç içerisinde gözden geçirmelerle tazelenen, kamuoyu gözetimine açık söz konusu politika belgesi, reform politikasının en önemli yönetsel aracını teşkil edecektir.

4.2.3.2.4. Temel Yasa Uygulaması

Türk hukuk sistemi içerisinde çerçeve mahiyetinde değerlendirilebilecek pek çok kanunun özel kanunlar yoluyla delinmesine ve bu şekilde söz konusu temel kanunların var oluş gayesinin anlamını yitirmesine sıklıkla şahit olunmaktadır. Teşkilat kanunu çalışmaları kapsamında, söz gelimi, 3046 sayılı KHK benzeri çerçeve kanun hatırlatmalarına karşılık “Ne olacak ki? O da Kanun, bu da Kanun” şeklinde bir düşünce yapısının uygulamaya yön vermesinin önünde herhangi bir yasal engel bulunmamaktadır. Gerçekten de bu düşünce yapısının yaygınlığı, uygulamada kanunlarla getirilen yapısal düzenlemeleri korunaksız kılmaktadır.

Bu bağlamda bir anayasa değişikliği ile bu sorunsala kalıcı bir çözüm yolu bulunması gerekmektedir. Bu çerçevede kabulü ve değiştirilmeleri normal yasalardan ayrı, belirli koşullara bağlanmış, hiyerarşik olarak anayasa ve yasalar arasında yer alan bir “temel yasa” kategorisine ihtiyaç bulunmaktadır. Sisteme yön veren hukuk normlarının eşdeğer normlarca geçersiz kılınmasının önüne geçilmesi bağlamında kamu yönetimini düzenleyen temel nitelikteki kanunların da bu çerçevede değerlendirilebileceği düşünülmektedir. Böylelikle kamu yönetimi reformuna yönelik yeknesak ve sürdürülebilir bir uygulama düzeneği için gerektiğinde Anayasa Mahkemesinin bir denetim organı olarak devreye girip temel yasalara aykırı kanun hükümlerini iptal edebileceği bir ortam tesis edilmiş olacaktır.

Bu tez kapsamında geliştirilen ve kamu gelirlerinin kullanımında etkinlik arayışını bir sisteme bağlamayı amaçlayıp tüm kamu yönetimi sistemini iyileştirmeyi ve demokratik mekanizmaları güçlendirmeyi öngören modelin “temel yasa” kategorisine alınması, değiştirilmesindeki güçlük nedeniyle modelin yönetsel gücünü arttıracaktır. Bu bağlamda

modelde öngörülen anayasal değişikliğin ve takiben belirli bir çoğunluk öngören temel yasaların parlamentodan geçmesi için gerekli siyasal kararlılığın ve sayısal çoğunluğun olduğu varsayılmaktadır.

4.2.3.2.5. Etkili Bir İzleme, Gözden Geçirme ve Değerlendirme Uygulaması

Klasik politika döngüsü yaklaşımı çerçevesinde uygulanan kamu politikaları ile kamu hizmet ve harcama kategorilerinin başlangıçta öngörülen hedeflere uygun sonuçlar üretip üretmediği, diğer bir deyişle etkinlik ve etkililik derecesi dönemsel gözden geçirmelerle ve sistematik değerlendirme çalışmalarıyla mümkün olabilmektedir. Reformun yürütülmesi sürecinde de gereken takip ve değerlendirmenin yapılabilmesi, yaşananlardan ders alınmak suretiyle reform paketinin içeriğinin gözden geçirilmesi ve bu çerçevede politikayı yürüten yapının neyin yürüyüp neyin yürümediğine ilişkin düzenli bilgi akışına ve öğrenme becerisine sahip olması başarı için önemli bir husustur. Bu açıdan eleştiriye, öğrenmeye ve tecrübelerden ders çıkarmaya açık ve esnek bir yapının inşası en baştan stratejik bir adım olarak ele alınmalıdır (OECD, 2000: 45-46; Thoenig, 2000:).

Kamu yönetiminde reform uygulamalarından arzulanan neticelerin elde edilmesi uzun bir öğrenme ve uyum sürecini gereksinmektedir ve bu süreçte çevresiyle devamlı surette bir ilişki içerisinde faaliyet gösteren yönetim sistemlerinde doğal bir değişim ve adaptasyon ihtiyacı bulunmaktadır. Bu iki unsuru baştan kabul etmek ve devamında edinilen uygulama tecrübesi doğrultusunda sistemdeki yetersizlik ve zaafıların ortaya konulmasında, sistemin işlemeyen unsurlarının yapılacak müdahalelerle sürekli iyileştirme ve geliştirme ameliyesine tabi tutulmasında büyük fayda bulunmaktadır (Efe, 2012: 139-140). AB genelinde yürütülen kamu yönetimi reformlarının analiz edildiği bir araştırmada (Hammerschmid, vd. 2016) da bu hususun önemine değinilmekte, arzu edilen sonuçların elde edilebilmesi bakımından uygulamanın, düzenli ve sürekli bir şekilde gerçekleştirilecek değerlendirme ve gözden geçirme ameliyesi ile at başı gitmesi gerekliliğine vurgu yapılmaktadır.

1990'ların sonunda Kanada hükümetinin gerçekleştirdiği reformların ana bileşenini yeni bir Harcama Yönetim Sisteminin (Expenditure Management System) oluşturulması teşkil etmiştir. Söz konusu sistem, geçmiş dönemdeki performansın ölçümü ile gelecek dönemin planlanmasına veri sağlamak üzere, harcama kategorilerinin bir kereliğine değil, devamlı

surette değerlendirmeye tabi tutulmasını, söz konusu işlevin yönetim süreçlerine eklenmiş rutin bir faaliyet haline gelmesini öngörmektedir (OECD, 2000: 47). İngiltere’de de, tahsis edilen kaynağa oranla istenen kalitede hizmet üretilip üretilmediğini tespit edip kurumların stratejik yönetim, liderlik ve benzeri yönlerden yetkinliklerini değerlendirmek ve buradan yola çıkarak kamu harcamalarının orta ve uzun vadeli planlamasını etkin bir şekilde yapmak üzere kurumsal düzeyde “Harcama ve Yeterlik Gözden Geçirmesi” uygulamalarında bulunmaktadır. Bu uygulamalar kamusal performans yönetiminin önemli bir parçası olarak reform politikalarında sürekliliği sağlayan bir mekanizma işlevi görmektedir.²⁰⁶

Tezin muhtelif yerlerinde bahsi geçen Özel İhtisas Komisyonu da “yeniden yapılanma” faaliyetinin izlenme gereğine vurgu yapmaktadır. Komisyon, reformun istenen neticeyi vermesini teminen, Meclisin siyasal kontrolünün güçlendirilmesini ve çalışmaların Meclis adına denetim yapan dış denetim organınca izlenmesini önermekte; böylelikle reform çalışmalarına yasama organı desteğinin artırılmasına da zemin sağlanmış olacağını belirtmektedir (DPT, 2000: 13).

Tüm dünyada hükümetlerin genelde neler yapacakları yönünde başlangıçta gösterdikleri iştahı işlerin nasıl gittiğini raporlamada pek göstermedikleri; belli bir müddet sonra başlangıçtaki reform vizyon ve retoriğiyle çoğu zaman uyumsuz sonuçlarla karşılaşılabilirdiği; söz gelimi kamu sektöründe küçülme odaklı reform söylemleri ile ön plana çıkan Thatcher ve Reagan’ın uzun süren iktidarı sonrasında kamunun boyutunu gösteren istatistiklerde pek de anlamlı bir farklılığın gerçekleşmediği görülmektedir. Hatta “küçük devlet” ve “yüksek mali disiplin” idealiyle iktidara gelen George W. Bush’un görevi devraldığı tarih itibarıyla fazla veren ABD bütçesi iki dönemlik başkanlığın sonunda büyük bir açık verir hale dönüşmüş, federal düzey toplam istihdam önemli ölçüde genişlemiştir (Pollitt ve Bouckaert, 2011: 111,155).

Bu bakımdan ara ara reform uygulamalarının gözden geçirilmesi ile etkinlik ve verimliliğe ilişkin dönemsel değerlendirmeler kurumsal bir boyut kazanmalı ve reform politikalarının vazgeçilmez unsurları haline gelmelidir. Örnek vermek gerekirse İngiltere Kabine Ofisi (UK Cabinet Office) 2005 yılında yürütme içerisinde belli başlı kurumlara yönelik

²⁰⁶Söz konusu uygulamaların (Spending Reviews/Capability Reviews) değerlendirildiği çalışmalar için bakınız: https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Managing_With_Less_WEB_0.pdf
<https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/case%20study%20capabilities.pdf>

performans raporlamasına (Departmental Capability Reviews) başlamıştır. Ayrıca bu raporlama uygulaması, müteakip dönemde İngiliz Sayıştayınca (National Audit Office) bir incelemeye tabi tutulup eksik ve gedikler tespit edilmeye ve sonuç olarak sistem geliştirilmeye çalışılmıştır (Pollitt ve Bouckaert, 2011: 154). Yine Avustralya’da 1983’te yürürlüğe konulan Mali Yönetim Geliştirme Programı (Financial Management Improvement Program) birçok kereler içeriden ve dışarıdan bağımsız gözden geçirmelere konu edilmiştir (Pollitt ve Bouckaert, 2011: 235).

Kimi zaman yürütmenin kendi içerisinde hazırladığı raporların gerçeği tam olarak yansıtmadığı eleştirileri yapılmaktadır. Böyle durumlarda bağımsız nitelikte üçüncü gözlerin olaya müdahil olması genel olarak sistemin iyileştirilmesine hizmet etmektedir. Örneğin Kanada’da Hazine Kurulu (Treasury Board of Canada), 1996’da reform vizyonu ve gerçekleştirmelerle ilgili oldukça pembe bir tablo içeren bir rapor (Getting Government Right: Improving Results Measurement and Accountability) hazırlamış, önce Kanada Sayıştay (Auditor’s General’s Office), ardından parlamentoda oluşturulan bir özel çalışma grubu, söz konusu rapora ciddi eleştiriler getirmişlerdir (Pollitt ve Bouckaert, 2011: 154).

Uluslararası arenada reformların etki ve sonuçlarına dair pek bir ampirik değerlendirme raporuna rastlanmamaktadır. Diğer bir ifadeyle dünya genelinde kamu yönetimi reformlarının istenilen sonuçları verip vermediği, neyin nasıl ve niçin işleyip işlemediği hususu tartışmalı bir konudur. Bu hususta ciddi bir güvenilir veri eksikliği çekilmektedir. Reform uygulamalarının destekçileri tezlerini doğrular tekil örnekler bulup çıkarabilirken, tam tersine reform karşıtları da işlerine yarar örnekler bulmakta pek güçlük yaşamamaktadırlar. Fakat her iki grup da uygulamanın bütününe değerlendirmek üzere yeterli bir kanıt ortaya koyamamaktadırlar (Pollitt ve Bouckaert, 2011: 214). Colgan ve diğerlerine (2016: 53) göre söz konusu boşluğun dolabilmesi için, gelecekte hazırlanacak rapor ve akademik çalışmaların reform çabalarının betimsel bir yöntemle özetlenmesinden ziyade başarılı uygulamaya ne tür tercihlerin katkı sağladığına yoğunlaşması gerekmektedir. Bu yaklaşım farklılığı ile böylelikle kamu yönetimi reformunu hangi etmenlerin başarılı kıldığına dair önemli veri sağlanmış olacaktır.

Kamu politikası yapım ve uygulama döngüsü içerisinde kilit bir role sahip “gözden geçirme ve değerlendirme” safhası Türkiye örneğinde kısıtlı bir uygulama alanı bulmaktadır. İzleme, gözden geçirme ve değerlendirme fonksiyonunun aynı zamanda tüm kamusal süreçlerin kalitesini artırma maksadıyla kamu yönetimine yerleştirilmesi kamu yönetimi reformunun

kurumsallaşması bakımından hayati önemi haizdir. Bu bakımdan uygulanacak reform politikasının yapıtaşlarından birini bu husus oluşturmaktadır.

Ayrıca dış denetimden ayrı olarak, yürütme organının kendi içerisinde genel olarak tüm kamu politikaları için söz konusu fonksiyonu kökleştirmek üzere gerekli kurumsal inşayı gerçekleştirmesi ve bu hususu reform politikasının esaslı bir yerine oturtması gerekmektedir. Bu noktada merkezî yönetimin içerisindeki en üst siyasi otoritenin içinde bulunduğu yapının, yani Cumhurbaşkanlığının gerçek anlamda bir “karargâh” işlevi görmesi gerekmektedir. Kurumsal düzeyde ise bu işlev Strateji Geliştirme Birimlerine düşmektedir. Kamu yönetimi reformu özelinde ise reformla görevli lider birimin, uygulanan reform politikasının etkinlik ve etkililik durumunu takip edip gerekli gözetim ve yönlendirmede bulunma hususunu politikanın vazgeçilmez bir unsuru olarak hayata geçirmesi lazım gelmektedir.

4.2.3.2.6. Genel Kamuoyu Baskısı, Takibi ve Desteğinin Temini

İdarede reform ihtiyacının kamuoyu ve ilgili kesimlerce anlaşılması, benimsenmesi ve buna yönelik güçlü bir beklentinin oluşması büyük bir kazanımdır ve sürecin başarısı ve sürdürülebilirliği bakımından kritik öneme sahiptir. Uygulamadan edinilen tecrübe, geniş halk kitlelerinden gelen yaygın reform baskısının, yapılan reform düzenlemelerinin başlıca itici kuvvetlerinden biri olduğunu göstermektedir. Diğer bir deyişle kamu hizmetlerinin verimli ve kaliteli sunumunu talep eden halkın ve onun içinden çıkan sivil toplum örgütlerinin desteği, baskısı ve gözetimi reformların bir yerde sürükleyici unsurunu teşkil etmektedir. Daha aktif vatandaş katılımı kamu yönetimi reformunun esaslı bir unsurunu oluşturmaktadır. Ayrıca kamuoyunun bu yönde bir baskı faktörü olduğu kadar reformların hazırlık ve uygulama safhalarında yapıcı katkı sunabildiği de belirtilmektedir (TODAİE, 1961: 10; Sürgit, 1969: 84-85; Yılmaz, 2001: 17; Kutlu, 2004: 35; Levy, 2007; Antwi vd., 2008; Scott, 2011; Turner, 2013; Övgün, 2013: 29; Robinson, 2015: 14, Colgan vd., 2016: 42). Özellikle geniş çaplı yeniden yapılandırma girişimlerinde yapıcı yönde istişare süreçlerinin çalıştırılması, telafisi güç, hatalı bir adımın atılma ve “etüt yetersizliğine dayalı risk”in ortaya çıkma olasılığını minimize edebilecektir. Sistemin toptan bir kaosa sürüklenmesinin böylece önlenebileceği değerlendirilmektedir (Uluğ, 2004b: 120).

Scott (2011) ile Natalini ve Stolfi (2011) gibi yazarlara göre dış paydaşlar, reforma yönelik siyasal ve kurumsal liderlik unsurları bakımından önemli bir müttefik ve baskılayıcı aktör işlevi görebilmektedir. Bu bakımdan reform uygulayıcıları söz konusu baskı unsurunun sisteme nasıl eklemlenebileceği hususuna kafa yormalıdır. Aktan'a (2006: 8) göre de değişime yönelik istek ve arzunun en başta vatandaşlar tarafından güçlü bir şekilde dillendirilmesi ve bunun için türlü yollarla aktif tavır gösterilmesi reform süreçlerinin başarısı için büyük önem taşımaktadır. Buna karşın, resmî ve gayriresmî unsurların zaman içerisinde oluşturduğu sosyal, siyasal ve kültürel altyapı ile değişim süreci arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Demokrasi kültürünün yeterince kurumsallaşıp içselleştirilmediği, siyasal katılım eksikliği, aşırı merkezîyetçilik, liderlik sultas ve zayıf sivil toplum yapılanması ile malûl toplumlarda değişim projelerinin gerçekleştirilmesinin son derece zor olduğu değerlendirilmektedir.

Unutmamak gerekir ki sürekli bir kamuoyu desteğinin varlığı kamuoyu ile kurulacak sıkı işbirliği kanalları ile mümkündür. Bu işbirliği sürecinin devamlılığı ise kamuoyunun belirli düzeyde baskı, takip ve yönlendirme güç ve imkânları ile donatılmalarını gerektirir. Buna karşın kamuoyundan hakkında pek bilgi sahibi olmadıkları, bilgi edinmek için gerekli motivasyona ve müşevviğe de sahip bulunmadıkları bir yapının reforme edilmesi noktasında detaylı öneriler geliştirmelerini beklemek de pek gerçekçi olmasa gerektir (Pollitt ve Bouckaert, 2011: 39). İşin mutfağında yer alma ve bilgiye erişim ve sahip olma gücü bakımından bürokratlar ile hemen tüm parlamenterler ve kamuoyu aktörleri arasında önemli bir bilgi asimetrisi bulunmaktadır (Asatryan, vd. 2015: 8). Bu noktada reform politikasını tasarlayan otorite reform sürecinin her aşamasında bu gerçekliği içselleştirmeli ve katılımcılık unsurunu reformun sürekliliğine dair mekanizmanın stratejik olarak en temel unsuru haline getirmelidir.

Reform süreçlerine konuya ilgi gösteren tüm paydaşların dâhil edilmesi, ilgi göstermeyen, fakat katkı sağlama potansiyeli taşıyan aktörlerin de katılıma ikna edilmesi, sonuçta önemli bir kamuoyu desteği sağlayacaktır. Aynı zamanda karar alıcılar perspektifinden olumsuz gibi görünse de dışarıdan bir gözün politika yürütücüleri takip etmesiyle, nihayetinde politikaların uygulanmasını gözetken ve uygun adımlar atılması noktasında karar alıcıları güdüleyip yönlendiren bir mekanizma oluşumu da sistematik ve ısrarlı istişare uygulamaları sayesinde mümkün olabilecektir. Bu mekanizmanın reformun başarısı için önemli bir yapısal sacayağı teşkil edebileceği değerlendirilmektedir.

4.2.3.2.7. Etkileşimli Politika Yapım ve Uygulama Süreci: İstişarî Kanalların ve İlişki Ağlarının Tesisi

Katılımcı demokrasi anlayışının tüm dünyada giderek yaygınlaşması ve tek merkezli hiyerarşik bir yapıdan ziyade çok merkezli ve yoğun ağ ilişkilerini ve kurumlar arasında etkin koordinasyonu temel alan yeni bir modelin öne çıkmaya başlaması, kamu yönetimlerinde çeşitli yönetim ağlarının aktif bir şekilde tasarım ve işletimini de beraberinde getirmektedir. Karşılıklı güvene ve işbirliğine dayalı bu yönetim modeli çerçevesinde tüm kamu kurumlarının işleyişinde yatay ve dikey koordinasyon mekanizmaları daha fazla gündeme gelmekte, özel sektörün, gönüllü kuruluşların ve vatandaşların politikaların yapımında ve hizmetlerin sunumunda daha aktif rol almalarının önü açılmaktadır.

Yapılan bir uygulama ve yazın taramasında (Curry, 2014: 27) ağ yönetimi konusunun kamu yönetimi alanında son dönemde ana bir eğilim haline geldiği ve bu eğilimin sürmesinin beklendiği ifade edilmektedir. Feldman'ın (2010) da belirttiği gibi kamusal karar alıcılar ile dış dünya arasındaki işbirliğinin artırılması ve bu işbirliğinin dayandığı ağların güçlenip geliştirilmesinin önemi eskiye oranla daha da artmış durumdadır. Bu noktada işbirliğine yönelik ağların daha etkin ve verimli bir şekilde nasıl çalıştırılabileceği ve kendilerinden maksimum faydanın nasıl temin edilebileceği tartışma konusu yapılmaktadır. Buna karşın belirtmek gerekir ki etkileşim ve istişare kültürünün güçlenip yaygınlaşması kamusal otoritenin sorumluluğunu ortadan kaldırmamaktadır. Tam tersine kamu otoritesinden başarılı bir reform süreci için farklı paydaş görüş ve beklentilerini dikkate alması, öngörülebilir ve ihtiyatlı bir yaklaşım geliştirmesi beklenmektedir (OECD, 2011: 38).

Tecrübelerden istifade etmeyenler hataların tekrarından kurtulamazlar (Sürgit, 1980: 42). Bu bakımdan değişik bireysel ve kurumsal aktörlerin belirli aralıklarla bir araya gelmesinin, çoğu kez karmaşık yapı gösteren yönetsel, ekonomik veya toplumsal nitelikte kamu politikası sorunlarının çözümüne ve devlet aygıtının etkili, etkin ve verimli bir şekilde işlemesine olumlu katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir. Örgüt içi yakın paydaşlardan başlamak üzere istişare kültürünün yaygınlaşması, hem bizatihi reform politikasının kitlelerce içselleştirilip benimsenmesi, hem de genel olarak tüm kamusal uygulamaların etkinliğinin artırılması noktasında faydalı olacaktır. Diğer bir deyişle ağ yönetimi konusu

bir yandan kamu yönetimi reformunun kurumsallaşması hedefi doğrultusunda önemli bir işlev görürken, diğer yandan da kurumlarda ortak akıl merkezli yönetim kültürünün teşviki bağlamında da ayrıca değerlendirilmesi gereken bir husus olarak öne çıkmaktadır.

Yönetimsel sistemlerin başarı düzeyi ve kurumsal kalitenin devamlılığı, paydaşların bu sistemin temel öğelerine duyduğu güvenle ve bu güven sonucu oluşan meşruiyet düzeyi ile çok yakından ilgili bir husustur. Birbiriyle iletişim kuran, birbirini dinleyen toplumsal ve kurumsal aktörler söz konusu güven ve meşruiyet ortamını beraber inşa etmektedirler. Kamu politikalarının başarı ölçütlerinden olduğu kabul edilen güven ve meşruiyetin yüksek seviyesinden doğrudan menfaati bulunan devlet aygıtının bu hususu reform politikasının önemli bir ögesi haline getirmesi gerekmektedir. Bu çerçevede Türkiye örneğinde tüm devlet mekanizmasının Cumhurbaşkanlığı liderliğinde canlı ve etkileşimli ağlar halinde çalışması karşılıklı güven duygusunu teşvik edecektir. Örgüt içi artan güven, dış paydaşların da süreçlere dâhil edilmesi sonrası halkalar halinde topluma olumlu yansıyabilecektir.

Genel olarak reform uygulamalarının belirli yönetici ve siyasetçilerle özdeşleşmesi kurumsallaşmanın önündeki en önemli engellerden birisi olarak değerlendirilmektedir. Reform sürecine istişari kanalların teşkiliyle başlanması belki de söz konusu kişiselleşmeyi baştan engelleyici bir işlev görecektir. Bu noktada kurumsal ve siyasal liderliğin öncülüğünde kurum temsilcilerinden oluşturulacak ağlar, istişari oluşumlar içerisinde reformun hayata geçmesi bağlamında en hayati fonksiyonu görecektir. Düzenli aralıklarla bir araya gelen kurum yöneticileri hem reform sürecinin gidişatı hakkında bilgilenmiş, hem de kurumlarındaki gelişmelere dair bir yerde hesap vermiş olacaklardır. Bu noktada, iki toplantı arası, merkezî birimin eylem planının uygulanma düzeyi ile ilgili bilgi ve veri üretimini etkileşimli bir şekilde gerçekleştirip toplantı gündemini zenginleştirmesi ve toplantı başkanını zengin içerikle beslemesi toplantının kalitesi ve istenen amaca hizmet etmesi bakımından büyük önem taşımaktadır.

Etkileşimli politika yapım ve uygulama sürecinin sonuçta yönetim kalitesini arttıracığı varsayımı ile reform politikasının tasarımı ve diğer tüm kamusal karar alma ve uygulama süreçlerinde “istişare mekanizmaları”nın konunun merkezine alınması başarıya ulaşmada kilit önemdedir. Bu bakımdan reform politikasını uygulayan ve bu konuda kurumsal liderliği üstlenen birimin güçlü ağ araçlarıyla donatılması, politikanın istenen oranda hayata geçmesi için önemli bir husus olarak kabul edilmelidir. Söz konusu birimin kamu yönetimi reformu eylem planının hazırlık ve tatbik süreçleri içerisinde başta tüm

kurumların üst yöneticileri olmak üzere değişik bireysel ve kurumsal aktörlerden müteşekkil ağlar tesis etmesi, ortak aklın üretilmesi sürecinde kurumsallaşmayı sağlayıcı bir uygulama olarak değerlendirilebilir. Söz konusu ağların kurulup işletilmesi ile reform sürecine yönelik belirli bir sahiplenme ve farkındalık sağlanmış, yenilikçi fikir ve tekliflerin serdedileceği sağlıklı platformlar teşkil edilmiş olacaktır.

4.2.3.2.7.1. Özel Sektör, Akademi ve Sivil Toplum

“Kamu yönetiminde örgüt-çevre etkileşimi”nin önemine inanan bir bakış açısının varlığı ve bu bakış açısıyla inşa edilen kurumsallaşmış yönetsel politikalar ile örgütsel gelişmenin önünün açılabilceği düşünülmektedir. Tersinden bir ifadeyle “bilgili ve ilgili vatandaşlarla iletişim kurulmadığı” müddetçe vatandaşların istek ve beklentilerine cevap verilebilmesi, kamu hizmetlerinin “tam ve eksiksiz bir şekilde” yerine getirilmesi mümkün değildir (Yağmurlu, 2007:75-77).

Devlet organlarına paralel bir şekilde örgütlü kesimin ve akademik dünyanın da kamu politikalarına ilgi göstermesi ve sorun alanlarına ilişkin somut çözüm yolları içeren alternatif politika analiz raporları hazırlaması, tüm dünyada yönetim süreçlerini iyileştirici bir faktör olarak değerlendirilmektedir. Bu bakımdan yürürlükteki mevzuatın ve daha geniş dairede politikaların dış dünyaya analize tabi tutulması, Türkiye’de de istişari süreçlerin ve nihayetinde kamu yönetiminin kalitesini arttırıcı bir işlev görecektir.

Piyasa ekonomisi içerisinde özel sektörün devletin hukuka uygun, etkili, etkin ve verimli bir şekilde işlemesinden doğrudan menfaati bulunmaktadır. Bu bağlamda devlet ve piyasanın birbirinin rakibi ve alternatifi değil tamamlayıcısı oldukları, hukuki, etkili, etkin ve verimli işleyen devlet ideali ile sürdürülebilir hızlı ekonomik büyüme hedefinin birbirine koşut politikalar gerektirdiği kabul edilmeli, devlet ve piyasanın oluşturacağı “sinergi”den yararlanma yolları araştırılmalıdır (Saygılıoğlu ve Arı, 2002:48). Ayrıca özel sektörün güçlü olması, sürdürülebilir yüksek bir büyümeyi de beraberinde getireceğinden reform için ihtiyaç duyulan sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyine pozitif katkı sunacaktır. Sosyo-ekonomik bakımdan gelişmiş, yüksek sürdürülebilir bir büyüme patikası yakalamış bir ekonomi hiç kuşkusuz ülkede reforma uygun bir iklim de sağlamış olacaktır. Reform politikasının tasarım ve yürütümünde bu hususlar hatırdan çıkartılmamalı, iş dünyasının katkı, destek ve takibi mekanizmaya dâhil edilmelidir.

Değişik ülke uygulamalarında reformların hazırlanış ve uygulanışında farklı toplum kesimlerinin süreçlere ortak edildiği, bunların enerji ve birikimlerinden mümkün mertebe yararlanma yoluna gidildiği görülmektedir. Hollanda örneğinde reformlara yönelik sadece kamu görevlilerinden müteşekkil olmayan, iş dünyasından, akademiden, denetim camiasından temsilcilerin de katıldığı komitelerin görev yaptığı, bir nevi ülkede tavsiye ve fikirlerin serbestçe üretildiği bir “piyasa”nın oluşturulduğu görülmüştür. İsveç örneğinde ise belirli bir dışsal müzakere ve katılım ortamı sağlanmış, fakat bürokrasi ABD, İngiltere ve Kanada’da yaşananının tersine, büyük ölçüde iş dünyasından gelen danışmanlarca, düşünce kuruluşlarınca yahut yönetim danışmanlarınca şekillendirilen bir reform ajandasının uygulayıcılığını yapma konumuna düşmemiştir (Pollitt ve Bouckaert, 2011: 67).

Niteliksel ve niceliksel açıdan gelişip güçlenmiş aktif sivil toplum unsurlarından oluşan “örgütlü toplum yapısının varlığı”, kamu yönetiminin etkin, sorumlu ve şeffaf işlemesi ve alınan kararların meşruiyetinin sağlanması noktasında kilit önemdedir (Schiavo-Campo ve Sundaram, 2001: 574-576; Parlak ve Sobacı, 2010: 212). Nitekim altmış ülkeyi kapsayan bir alan araştırmasında (Tusalem, 2007; Aktaran: Acar, 2016: 66-67) sivil toplumun demokrasiye geçiş öncesi ve sonrası sahip olduğu gücün büyüklüğünün ve bu gücün kullanımındaki yoğunluğun, temel hak ve özgürlüklerin derinleşmesinin yanı sıra kurumsal performansa da olumlu katkılar sunduğu tespit edilmiştir. Özellikle Acar’ın (2016: 72-73) deyimiyle “denetleyici-danışmacı” işlev görebilen bazı sivil toplum unsurları reform süreçlerine aktif destek verme ve kurumsal işleyişlerin iyileştirilmesini özendirici rol oynama potansiyeli taşımaktadır. Bu bakımdan Uluğ’un (2004a: 22) da dediği gibi söz konusu yapının gereksindiği sosyal ortamın “yeşertilmesi”, kamu yönetimini reforme etmek üzere yola çıkan karar alıcıların başlıca gündem maddelerinden biri olmalıdır. Bu bağlamda sivil toplum örgütlerinin hayatiyetlerinin ve sonrasında özerkliklerinin teminat altına alındığı bir yapının tesisi ve muhafazası, kapsayıcı bir anayasal reformun kilit taşlarından birini teşkil etmelidir.

4.2.3.2.7.2. İlgili Kamu Kurumları, Kamu Çalışanları ve Üst Düzey Yöneticiler

Kurumlar arası etkin koordinasyon ve iletişimin temini, günümüz kamu yönetimlerinin en önemli sorun alanlarından birini teşkil etmektedir. Kamu yönetimi içerisinde kurumların ortak paydalarda, ortak kamu yararı duyarlılığı çerçevesinde birleşmesi, bu bağlamda etkin işbirliği ve koordinasyonu teminen yatay ilişki ağlarının güçlendirilmesi, özellikle son

yıllarda ülkelerin başlıca yönetim politikası gündemlerinden biri haline gelmiş durumdadır. Koordinasyon meselesi, kamu yönetimini yatay kesen üst bir politika çeşidi olan ve ilgili aktörlerin uyumlu ve senkronize bir şekilde hareket etmesini öngören kapsamlı bir reform politikasının da kurumsallaşması noktasında önemle ele alınan bir konudur.²⁰⁷

İrlanda’da, örneğin, merkezî olarak hazırlanıp uygulamaya konulan reform programlarının güçlü bir direnç ile karşılaştığı tecrübesinden hareketle, tüm kamu sektörü genelindeki yöneticiler süreçlere dâhil edilmiş, kendileriyle yoğun istişarelerde bulunmaya dayalı yeni bir yaklaşım hayata geçirilmiştir. Bu bağlamda üst düzey yöneticiler arasında oluşturulan bir ağ yapılanması reform sürecinin kurumsallaşmasında kilit bir rol oynamıştır. Modernizasyon planlarına dair ortak konu ve sorun alanlarını istişare edip çözüm tekliflerini olgunlaştırmak üzere belirli aralıklarla toplanan söz konusu yöneticilerin reform sürecine önemli bir momentum sağladığı düşünülmektedir (OECD, 2000: 51).

Reform politikasının hazırlanma ve uygulama safhalarında görev alan değişik kamu kurumları arasında resmî nitelikte stratejik işbirliği kanalları açılmalı ve bu kanalların kurumsallaşması üzerinde ısrarlı bir şekilde durulmalıdır. Bu çerçevede özellikle Cumhurbaşkanlığının önderliğinde üst yöneticilerin belirli aralıklarla toplanması kamu yönetimi reformu bağlamında zorlayıcı ve teşvik edici olacaktır. Ayrıca kamu kurumlarının üst yöneticilerinin düzenli aralıklarla bir araya gelmeleri, üst strateji belgelerinin sahiplenme derecesini ve dolayısıyla uygulama kalitesinin arttırılmasını olumlu yönde etkileyecektir. Merkezî ağların yanı sıra kurum yöneticilerinin de kendi iç işleyişleri ile ilgili olarak değişik ağ örgütlenmelerini uygulamaya sokmaları reform süreci açısından önemlidir. Reform politikasını yürüten birimin bu ağların çalışıp çalışmadığı ile ilgili gözetimde bulunması, kurumsallaşma açısından gerekli kabul edilmelidir.

Kamu yönetimi reformunun başarıya ulaşmasında, ortaya konan reform felsefesi ve anlayışının benimsenip desteklenmesi noktasında yönetici ve diğer çalışanlarla doğrudan iletişim kanallarının tesis edilmesi, bu kimselerin birikimlerinden faydalanılması ve önerilerini ortaya koyabilecekleri ortamların oluşturulması büyük önem taşımaktadır (Finan ve Dean, 1957: 440; Sürgit, 1972: 61,198). Bu bakımdan başarılı bir reform politikasının

²⁰⁷ Merkezî yönetim düzeyinde üst yöneticilerin ortak hareket edebilme kabiliyetlerini gösteren yatay koordinasyon derecesi her ülkede farklı cereyan edebilmektedir. Buna göre ülke yönetimleri, yüksek seviyede eşgüdümlü bir yapıdan, bir hayli dağınık bir yapıya uzanan bir ölçekte kendilerine yer bulmaktadırlar (Pollitt ve Bouckaert, 2011:51).

olmazsa olmaz bileşenlerinden birisini çalışanların reform sürecine katılımı ve stratejik insan kaynakları politikası oluşturmaktadır.

Kamuda yapısal değişime yönelik yapılan çalışmalar kapsamında çoğu kez değişimin gerekliliği izah edilirken sürecin psikolojik boyutu geri plana atılabilmekte, kamu çalışanları önemsiz addedilebilmekte, yaptıkları işler küçümsenebilmektedir. Hâlbuki başarı için tam tersine kamu çalışanlarının oluşturulacak yeni sistem içerisinde taşıyacakları değer iletişime konu edilirken, aynı zamanda reformun haddizatında çalışanların emeğinin fuzuli işlerde zayi olmamasını hedeflediğinin ilke olarak ön plana çıkartılması gerekmektedir (Uluğ, 2004a: 25).

Uygulamada reform dolayısıyla konumlarının negatif yönde değişeceğini düşünen kişi ve gruplar reforma karşıt bir pozisyon alabilmektedirler. Kamu çalışanları, örneğin, statülerinin tehlikeye gireceğini sezerlerse reforma karşı gizli veya açıktan direnç gösterebilmekte; özellikle sendikalar ve diğer demokratik kitle örgütleri, kendi dışlarında cereyan eden ve herhangi bir katkıları olmaksızın yürütülen reform girişimlerine karşı her daim “mesafeli bir tutum” alabilmektedir. Değişik uluslararası araştırmalar (Asatryan, vd. 2015) kamu çalışanlarının kamu yönetiminde reform uygulamalarına her zaman aktif direnç göstermeseler de genellikle şüpheli yaklaşıtlarını ortaya koymaktadır. Özellikle çalışanlar reformun yaslandığı vizyonu ve hedeflenen sonuçları algılayıp içselleştiremediği için çoğu yapısal reform girişiminin böylelikle akamete uğradığı görülmektedir ve bu durum reformların başarısını riske atan faktörlerden biri olarak kabul edilmektedir. Diğer bir ifadeyle kamu yönetimi reformunda başarının ancak kamu çalışanlarının aktif katkı ve destek sağlaması halinde mümkün olabileceği değerlendirilmektedir (Tutum, 1994: 122; OECD, 2000: 47; Kutlu, 2004: 34-35; Bresser-Pereira, 2007:27).

Sürgit’in (1969: 83) de vurguladığı gibi özellikle “sevk ve idare” ile görevli yönetici sınıfınca anlaşılıp benimsenmeyen ve desteklenmeyen bir reform girişiminin başarılı olması imkânsızdır. Uluslararası tecrübe, bürokraside görevli üst düzey yöneticiler arasında kurulacak bir ağ yapılanması ile “reformun şampiyonluğu”nun temin edilebileceğini, böylelikle bürokrasi içerisinde gelen direncin kırılabileceğini göstermektedir (UNDP, 2009; Aktaran: Scott, 2011: 21).

Reform düşüncesinin hangi siyasal partiden yahut düşünce kuruluşundan kaynaklandığı, bürokrasinin mevcut tarihsel birikiminden yararlanmak suretiyle içerde mi pişirildiği yahut

dışarıdan ithal mi olduğu gibi hususlar, kamu çalışanlarının yeniliklere karşı şüpheli yaklaşımlarına etki yapan faktörler olabilmektedir. Söz gelimi ABD’de Başkan Reagan işadamlarına federal yönetim düzeyinde birtakım değişiklik önerileri geliştirmeleri çağrısında bulunmuş, 1984’te 2.000 işadama üyeden müteşekkil bir komisyon (Grace Commission), verimlilik artırıcı ve israfı azaltıcı toplam 2.478 öneri ortaya koymuştur. Buna karşın üretilen düşüncelerin birçoğunun uygulamaya konulması mümkün olmamış, öneriler parçalı, mütereddit ve muhtemelen de bu girişimden rahatsızlık duyan federal bürokrasi içerisinde kaybolup gitmiştir (Pollitt ve Bouckaert, 2011: 66-67).

Reformun hedeflerini ve öngördüğü kültürü içselleştirip süreçlere destek vermeleri noktasında üst düzey yöneticilerin eğitimi önemli bir husustur. Avustralya, Yeni Zelanda, İngiltere ve ABD gibi ülkelerde, örneğin, üst düzey kamu yöneticilerini içerisine alan özel bir politika (Senior Executive Service) geliştirildiği görülmektedir.²⁰⁸ Bu politika kapsamında öngörülen eylemler yoluyla yöneticilerin liderlik kapasitelerinin artırılması ve farklı birimler arasında hareket kabiliyeti olan, esnek, duyarlı ve yönetsel bakımdan donanımlı bir sınıfsal yapının teşkil edilmesi amaçlanmıştır (Pollitt ve Bouckaert, 2011: 92). Benzer şekilde Kanada’nın da kamuda görev yapan yönetici sınıfa stratejik bir anlayışla özel bir önem verip bu doğrultuda genel bir politika geliştiren ülkelerden olduğu belirtilmektedir. Kanada’da bu kapsamda teşkil edilen bir kurum (The Association of Professional Executives of the Public Service of Canada) yöneticilere düzenli olarak liderlik eğitimi ile idari kapasite artırımına yönelik işbirliği ve strateji geliştirme dersleri vermektedir (Fyfe, 2013:16-17; Aktaran: Wilkins, 2013: 66).

Bu kapsamda Türkiye’de de üst düzey kamu yöneticilerinin atamasına ilişkin usul ve esasların revizyonu ile geniş kamu personel kitlesinin reform süreçlerine dâhil edilmesinin reform politikasının sürdürülebilirliğin önemli unsurları olarak öne çıktığı düşünülmektedir. İlk olarak belirtmek gerekir ki kamu yönetiminde kurmay ve yönetici sınıfın kalitesi reform sürecinin başarısını doğrudan etkiler niteliktedir. Uluslararası örnekler paralelinde Türkiye’de uygulanacak bütüncül perspektifli bir reform politikasının da kariyer meslekler temelinde bir profesyonelleşmeyi ve tüm yönetim kademeleri için liyakate dayalı yarışmacı atama yöntemini zorunlu kılan stratejik nitelikli insan kaynakları politikasını alt bir unsur olarak içermesi teklifinin değerlendirilebileceği düşünülmektedir.

²⁰⁸ Bu konuda ayrıca bakınız: Aslan vd., 2016.

4.2.3.2.7.3. Avrupa Birliği Üyelik Perspektifi ve Uluslararası Aktörlerle Etkileşim

AB'nin sahip olduğu demokratik yapı ve değerlerin ülkede benimsenmesinin kamu yönetimi reformunun kalıcılığı bağlamında ihtiyaç bulunan iklimi sağlayacağı ve üyelik perspektifinin reform için önemli bir dışsal motivasyon teşkil edeceği düşünülmektedir. Mevcudiyeti ülkenin AB üyelik sürecinin devamına bağlı bir kurumsal yapı olan AB Bakanlığı, bu tez kapsamında idari reform transferine yüklenen anlam gereği, kamu yönetimi reformunun yapı ve mekanizması içerisinde önemli bir rol oynayabilecektir. Buna karşın söz konusu bakanlığın yeniden yapılandırılmasından daha çok Avrupa Birliği üyelik sürecinin hızlanıp yoğunlaşmasının daha gerekli olduğu değerlendirilmektedir.²⁰⁹

Küreselleşmenin etkisiyle giderek yaygınlaşan uluslararası işbirliği ve etkileşim mekanizmaları, ülke yönetimlerini yönetsel nitelikteki reform politikalarını tasarlarken önemli oranda etkilemekte, reformun sürekliliği noktasında dış motivasyon işlevi görmektedir.²¹⁰ Küreselleşme ile birlikte devlet aktörlerinin etkileşim düzeyleri de giderek yükselmekte, ülkelerinin yönetim yapı ve süreçlerini gözden geçirmek isteyen yetkili bürokratlar, uluslararası ağların sunduğu karşılaştırmalı analiz ve paylaşım ortamları sayesinde değişik uygulama ve tecrübeleri tanıma fırsatı elde edebilmektedir. Bu bağlamda değişik kaynaklardan beslenerek oluşturulan kamu politikalarının kendine uluslararası esin kaynakları bulması doğal bir süreç olsa gerektir.

Bir ülkede değişimin, tek başına dışarıdan belirli bir süreç ve içeriğin dayatılması ile gerçekleşemeyeceğini belirtmek gerekir. Belli yönde bir değişimin gerçekleşiyor olmasının sebebi, dışsal unsurların yerel ulusal unsurlarla etkileşim içerisine girmesinde aranmalıdır (Tocci, 2005). Diğer bir deyişle yönetsel mekanizması içe kapalı, hesap verme sorumluluğu eksik, kamusal kaynakları etkili, yerinde, verimli ve kamu yararı doğrultusunda kullanamayan ülke yönetimleri, öncelikle içinde bulunulan durumdan hoşnut olmayan vatandaşlarının baskısıyla karşılaşmaktadır. İçsel nitelikteki bu baskı ve talepler kimi zaman

²⁰⁹ İçinde bulunulan üyelik süreci dolayısıyla Avrupa Birliğinin Türk kamu yönetimi üzerinde doğrudan ve dolaylı etkisi bulunmaktadır. Söz konusu etki alan yazınında "politika transferi" kavramı çerçevesinde değerlendirilmektedir. Bu bağlamda üyelik hedefi doğrultusunda hazırlanan resmî strateji ve eylem planları ile Avrupa Birliğinin hazırladığı düzenli "İlerleme Raporları", Türk hükümetleri için bir yol haritası sunabilmekte, diğer uluslararası örgütlerle beraber değerlendirildiğinde önemli bir dışsal motivasyon işlevi görebilmektedir. Türkiye'deki e-Devlet politikasının tespit süreci ve bu politikayı etkileyen başlıca aktörlerin incelendiği bir çalışmada (Yıldız, 2004: 142-143) da, Dünya Bankası, BM Kalkınma Programı ve AB gibi ulusüstü/uluslararası örgütlerin söz konusu politikanın oluşumuna maddi kaynak sağlamak yahut idari ve teknik destekte bulunmak suretiyle etki yaptığı vurgulanmaktadır.

²¹⁰ Kamu yönetimi alanında faaliyet gösteren OECD ve RESPA gibi uluslararası örgütlerin Türk kamu yönetim sistemine ve reform sürecine sağlayabileceği katkıların tartışıldığı yayınlar için bakınız: Coşkun, 2013a; 2013b.

etkili kurumsal kapasite, güven ve istikrar gibi unsurlara vurgu yapan dış dinamiklerle birleştiğinde ise değişim süreçlerinin hız kazandığı görülmektedir (Bulut, 2011: 98-99).

Dünya genelinde kamu yönetiminde reformdan sorumlu birimler ikili ve çok taraflı uluslararası ağlara bağlı bir şekilde faaliyet göstermektedir. Bu ağlar içerisinde OECD'nin kamu yönetimi ile ilgili departmanı 1980'lerin sonlarından itibaren gayet etkili bir yer edinirken, bu kuruluşa Yeni Kamu İşletmeciliği akımının öncülerinden kabul edilen ve aynı zamanda Al Gore/Clinton reformlarından olan Devletin Yeniden Keşfi (Reinventing Government) kavramından mülhem bir dizi forum düzenleyen Birleşmiş Milletler ve ardından "iyi yönetim" kavramı etrafında çalışmalarını yoğunlaştıran Dünya Bankası da katılmıştır (Pollitt ve Bouckaert, 2011: 39).

Diğer yandan belirtmek gerekir ki eğer dışarıdan politika transferi yoluyla bir model aktarımı söz konusu ise gerekli ihtiyaç analizlerinin yapılması, ülkenin konu ile ilgili birikim ve tecrübelerinin ilgili tasarım sürecine aktarılması ve üretilen çözüm alternatiflerinin sistemin yapısal gerçekleriyle uyumlu bir şekilde uygulamaya konulması oldukça önemli hususlardır. Bu yapılmadığı, başka ülkelerde geliştirilen "iyi uygulama örnekleri" olduğu gibi kopya edildiği takdirde yapılan reform, ihtiyacı karşılamak bir yana, sistemi "içinden çıkılmaz bir hale" getirecek, reform ihtiyacını doğuran sorunların daha da ağırlaşmasına sebebiyet verecektir (Saran, 2005: 49).

Devletler arasında iletişimi zorlaştıracı psikolojik bariyerlerin giderek ortadan kalkması kamu yönetimi alanında da yaşanan tecrübelerin uluslararası platformlara taşınmasını kolaylaştırmakta, kurulan gönüllü iletişim ağları vasıtasıyla ülkeler temsilcileri aracılığıyla öğrenme ve etkilenme süreçlerine kendilerini açmış olmaktadır. Gerçekleştirilen reform uygulamalarının paylaşılmasını ve reklamının yapılmasını da beraberinde getiren söz konusu ağlar, reform uygulayıcıları için dışsal bir motivasyon unsuru olarak algılanmaktadır.

Tez kapsamında yapılan belge ve uygulama incelemelerinden ve kişisel deneyimlerden yola çıkarak bu kapsamda aşağıdaki somut adımların atılabileceği düşünülmektedir:

- Uluslararası ağlara katılım konusuna stratejik bir bakış açısı reform politikasının momentumuna ve sürekliliğine olumlu destek sağlayabilir. Bu açıdan OECD ve Dünya Bankası gibi kamu yönetimi alanında tecrübe sahibi kuruluşlarla stratejik

işbirliklerine gidilebilir.

- Yönetmelik yapı ve işleyişe yönelik ilke ve değerler temelinde değerlendirmelerde ve önerilerde bulunan Avrupa Birliği İlerleme Raporlarının ulusal kamu yönetimi reformu politikası hazırlanması ve uygulanması sürecinde pozitif bir katkı sağlayabileceği düşünülmektedir.
- Ayrıca değişik ülkelerle kurulacak ikili ve çoklu etkileşim mekanizmaları, reform politikasını yapıp yürüten birim çalışanları ve yöneticileri için yenilenme ve öğrenme imkânı sağlayacaktır.
- Birçok uluslararası karşılaştırmalı endekste Türkiye'nin durumu pek iç açıcı görünmemektedir. Siyasi iradenin ve kurumsal bir adresin bu durumdan “rahatsız” olması önemli bir noktadır. Bu çerçevede yeniden yapılandırılacak Cumhurbaşkanlığı teşkilatı liderlik üstlenip söz konusu endeksleri yakından izlemeli ve gereği için somut eylem planları hazırlayıp gerçekleştirmeleri takip etmelidir. Finlandiya örneğinin e-Devlet endeksinde ilk üçten beşinci sıraya düştüğünü görür görmez bunu ulusal bir mesele yapmış, Başbakanlık teşkilatının inisiyatifiyle somut bir eylem planı hazırlayıp yürürlüğe koymuştur (OECD, 2010). Ülkemizde de stratejik fonksiyonu güçlendirilip gündelik detay yüklerinden arındırılmış Cumhurbaşkanlığı teşkilatının bu noktada önemli bir rol üstlenebileceği, yeni kurulacak Kamu Yönetimi Reformu Genel Müdürlüğünün başlıca görev alanlarından birini bu tür endekslerin takibinin teşkil edebileceği düşünülmektedir. Bu tür bir görev tanımının, kurulan ekosistem içerisinde devingenliği ve içsel değişimi tetikleyici dışsal bir zorlayıcı faktör olarak stratejik bir vazife üstleneceği değerlendirilmektedir.
- Yine reform sürecinin başlamasını müteakip OECD'ye yaptırılacak Türkiye hakkında bir “Public Governance Review” çalışmasının reformu kotaran ekip için önemli bir dışsal zorlama ve motivasyon aracı olabileceği, bunun da reform sürecine ve içeriğine olumlu katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

4.2.4. Reformun Yapı ve Mekanizmasına Yönelik Ortaya Konulan Öneri Setinin Özeti

Bu bölümde ortaya konulan öneri çerçevesini normatif önermeler halinde topluca şu şekilde

sıralamak mümkündür.²¹¹

1. Kamu yönetimi reformunu, yönetsel sorunları hızla çözüme kavuşturup kısa sürede “sihirli” neticeler sağlayan, belirli bir zaman diliminde gerçekleştirilip sona erdirilen tek bir girişimden ziyade büyük bir “sabır ve özen” ile yürütülmesi gereken, zaman alıcı, planlı ve devamlı bir süreç olarak anlamak gerekir.
2. Kamu yönetiminin reforme edilmesi ve kendini sürekli yenileyip geliştirmesi, geçici nitelikteki komisyonlar marifetiyle gerçekleştirilebilecek bir hadise değildir.
3. Kamu yönetimi reformuna yönelik sürekliliği olan bütüncül bir kamu politikası yürütüp uygulamayı gözetmek üzere gücünü üst düzey siyasal sahiplikten alan merkezî bir kuruma ihtiyaç vardır.
4. Reformun başarısı ve sürekliliği güçlü bir siyasal sahiplenmenin varlığına bağlıdır. Bunun için siyaseten güçlü bir siyasi kişiliğin sürece doğrudan nezaret edip sürecin liderliğini ve sorumluluğunu üstlenmesi hayati önemi haizdir.
5. Türkiye’de yeni oluşturulan Cumhurbaşkanlığı Sistemi içerisinde söz konusu liderlik ve sorumluluğun Cumhurbaşkanlığı tarafından üstlenilmesi, başat Türk siyasal ve yönetsel kültürü ile siyasi güç yelpazesi göz önünde bulundurulduğunda en uygun seçenektir.
6. İyi işleyen bir devlet mekanizmasının varlığı gelip geçici nitelikte güçlü siyasal ve bürokratik liderliğe değil, her şeyden önce kalıcı ve güçlü kurumsal yapıların tesisine ve bunların kapasitelerinin sürekli bir şekilde geliştirilip istikrarlı bir şekilde işletilmesine bağlıdır.
7. Stratejik fonksiyonlarla donanmış, rutin işlere boğulmayan bir Cumhurbaşkanlığı teşkilatı reform politikasının ana aktörü olacaktır.
8. Toplam sayısı belirsiz olan “Cumhurbaşkanı Yardımcısı” uygulaması yerine Yardımcı sayısının bire indirilmesi, bu kişinin gerçek anlamda Cumhurbaşkanının tek vekili oluşunun hüküm altına alınması ve Cumhurbaşkanlığı seçiminin ABD’dekine benzer şekilde adayların yardımcılarının baştan belli olduğu bir sisteme dayanması bu pozisyonu güçlü kılacak bir husustur.
9. Cumhurbaşkanlığı Yardımcısı, yalnızca yeniden yapılandırılmış Cumhurbaşkanlığı teşkilatının görev sahasına giren temel stratejik belgeler ile hükümet programının ve kamu yönetimi reformunun yürütümünün takip ve gözetiminden sorumlu olmalıdır.

²¹¹ Söz konusu önermelerin gelecekte yapılacak alan çalışmasıyla sınanıp test edilmesi ve bir modele dönüştürülmesi mümkün gözükmemektedir. Böylelikle ulusal kamu yönetimi yazını için önemli açılımlar sağlanabileceği değerlendirilmektedir.

Etkin işleyiş için kendisine reform ile ilintili kurumlar dışında başkaca hiçbir kurum bağlanmamalı, böylelikle dikkat dağılmasının önüne geçilmelidir.

10. Kamu sektörünü yatay kesen kapsamlı bir politika alanının sorunsuz işlemesi etkili bir koordinasyon yapısına bağlıdır. Bu çerçevede belirli kurumsal araçlarla donanmış siyaseten ve kurumsal kapasite anlamında güçlü bir karargâhın varlığı önemlidir.
11. Kamu yönetimi reform politikasını tasarım ve uygulama ile görevlendirilen Cumhurbaşkanlığının bu işe odaklanma derecesi başarı için önemli bir faktördür. Bu bakımdan söz konusu teşkilatın stratejik fonksiyonlar dışında odaklanmasını bozucu ve ilgisini saptırıcı gündelik iş ve işlemlerin boğucu baskısından azade tutulması gerekmektedir. Bu çerçevede Cumhurbaşkanlığının misyon tanımı belirginleştirilmeli, ek fonksiyonlar üstlenmesi engellenmelidir.
12. Cumhurbaşkanlığının belli başlı birkaç ana hizmet biriminden olacak reform birimi, politikanın tasarlanıp uygulanmasına, uygulamanın gözetim, izleme ve değerlendirmesi ile ayrıca stratejik yönetim sisteminin tüm unsurlarıyla ülke kamu yönetiminde yerleşmesine ve gerekli ağların işletimine odaklanmalıdır.
13. Kalkınma planı ve hükümet programının hazırlanması noktasında teknik ve analitik destek vermek üzere mülga Devlet Planlama Teşkilatının yeniden yapılandırılarak Türk idari sistemine Cumhurbaşkanlığı çatısı altında güçlü bir ana hizmet birimi olarak dâhil edilmesi faydalı olacaktır.
14. Hükümet Programı Mecliste okunan bir söylev olmaktan çıkartılmalı, cumhurbaşkanlığı seçimi sonrası bir aylık süre içerisinde istişari mekanizmalar çalıştırılmak suretiyle görev dönemine yayılı bir Eylem Planı şeklinde resmî bir belge olarak yürürlüğe konma uygulamasına geçilmelidir. Cumhurbaşkanlığı teşkilatına dâhil olan DPT Eylem Planının mutfağını teşkil etmeli, uygulamasını gözetici ve raporlayıcı fonksiyon üstlenmelidir.
15. Başbakanlıktan İdareyi Geliştirme Başkanlığı ve Kalkınma Bakanlığından Kurumsal ve Stratejik Yönetim Dairesi Başkanlığı Cumhurbaşkanlığı bünyesinde yeni oluşturulacak reformdan sorumlu birimin nüvesini teşkil etmelidir.
16. Stratejik yönetime dair aşırı desentralize yapı ölçülü bir şekilde gözden geçirilip sistemde belli bir yönlendirmeye gidilmelidir. Bu kapsamda merkezî yönetim kurumlarının hazırladıkları stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları bu birimce aktif bir şekilde değerlendirmeye tabi tutulmalı, Merkezî Yönetim Genel Faaliyet Raporu'nun Maliye Bakanlığı yerine Cumhurbaşkanlığınca hazırlanıp bizzat Cumhurbaşkanı tarafından halka takdimi sağlanmalıdır.

17. Genelde tüm kamu yönetimi, özelde ise Cumhurbaşkanlığı ve reform biriminde görevli kurmay ve yönetici sınıfın kalitesi ve istekliliği reform politikasının başarısını doğrudan etkiler bir faktördür.
18. Siyasi liderliğin, cumhurbaşkanlığının ve özel olarak reform biriminin yönetici ve personelinin reform tanımının içerdiği ilkeleri benimseyip içselleştirmiş olması reform politikasının başarısını doğrudan etkiler bir faktördür.
19. e-Devlet fonksiyonunun yönetimi ile Devlet Personel Başkanlığı, TODAİE, Kamu Denetçiliği Kurumu, Sayıştay, Maliye ve İçişleri Bakanlıkları bir paket halinde yeniden yapılandırılmalıdır.
20. Tüm yeniden yapılandırmalar yöntem olarak açık, şeffaf ve yoğun istişari süreçler eşliğinde hayata geçirilmelidir.
21. Parlamantosunu ve/veya yargı organı iyi çalışmayan bir ülkede idare ne kadar iyi örgütlenmiş olursa olsun, kaliteli sonuç alınamayacaktır. Bu bakımdan girişilecek bir reform uygulaması tüm devlet yapılanmasını kapsama almalıdır.
22. “Hukukun üstünlüğü, kuvvetler ayrılığı, insan haklarına saygı, hesap verebilirlik, açıklık ve şeffaflık temelinde performans ve kalite odaklı faaliyet gösteren bir devlet yapılanması, özerk ve güçlü sivil toplum, özgür ve etkili basın, adil siyasal yarışma ortamı” gibi unsurlara sahip ilkeler bütünüünün makro ölçekte pratiğe aktarılması, kamu yönetimi reformunun başarıya ulaşması ve sürdürülebilirliği noktasında önemli bir faktördür.
23. Kamu yönetimi reformunun kuvvetler ayrılığını, dolayısıyla temelde parlamentoyu güçlendirici daha makro seviyede anayasal reform paketiyle birlikte düşünülmesi etkililiğini arttırıcı bir faktör olacaktır.
24. Kanunların yürürlüğe konulması sürecinde yalnızca prosedürel bir fonksiyon üstlenebilen güçsüz ve etkisiz bir parlamento yapısı reform politikalarının yapım ve uygulama sürecinde sürdürülebilirliği temin noktasında önemli bir dezavantaj teşkil etmektedir. Bu bakımdan parlamentonun özellikle yürütmeyi denetleme fonksiyonunun güçlendirilmesi reform politikasının esaslı bir unsurunu teşkil etmelidir.
25. Yasama organının yetkilerini ideal kuvvetler ayrılığı rejiminin gereğince kullanmasının yolu hem Meclisin bizatihi kendisinin, hem de Meclis adına faaliyet gösteren Sayıştay ve Kamu Denetçiliği Kurumu gibi müesseselerin idari kapasitelerinin, bağımsızlık ve yetkinliklerinin uluslararası muadillerine paralel olarak ve uluslararası standartlara uygun bir şekilde güçlendirilmesinden geçmektedir.
26. Sayıştay’ın bağımsız bir kurum olarak, yasama organına yürütmeyi denetlemeye tabi

tutması noktasında etkin bir destek vermesi, kamu yönetimi reformunun kurumsallaşması bakımından hayati önemi haizdir. Bu bakımdan Sayıştay yüksek denetim kurumlarına yönelik uluslararası standartlara paralel bir şekilde etkin işleyişin önündeki yapısal engeller gözden geçirilmek suretiyle yeniden yapılandırılmalıdır.

27. Sayıştay raporlarının etkinliği, büyük ölçüde Meclisin sürece faal bir şekilde dâhil edilmesine, raporların Meclisin çeşitli düzey oturumlarında ayrıntılı bir şekilde değerlendirilip görüşülmesine bağlıdır. Meclis bünyesinde Sayıştay raporlarının ve kurumsal faaliyet raporlarının detaylı bir şekilde görüşüleceği özel bir ihtisas komisyonunun teşkili faydalı olacaktır. Raporların kapsadığı dönemlere göre söz konusu komisyonun üye yapısının muhalefet partileri lehine değişebileceği esnek bir örgütlenme sağlanmalıdır.
28. Kamu yönetimi reformunu dizayn eden birim ile irtibatlı bir şekilde, reformu kurumsal düzeyde eylem planına döküp uygulamaya koyacak örgüt içi yapılara ihtiyaç vardır.
29. Strateji Geliştirme Birimleri, kamu yönetimi reformunu kurumsal düzeyde uygulayacak kurum içi yapılardır. Reform politikasının önemli bir unsurunu bu birimlerin her bakımdan güçlendirilmesi teşkil etmelidir. Stratejik yönetim olgusu ile ilgili düzenleme ve gözetim fonksiyonunun Kalkınma Bakanlığında Cumhurbaşkanlığına transferi Strateji Geliştirme Birimlerinin kurum içi güç algısında pozitif yönde önemli bir kırılmayı beraberinde getirecektir.
30. Stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu uygulamalarının etkililikleri kurumsal düzey reform politikasının araçları olarak gözden geçirilmelidir.
31. Reformun birer parçası olan etkinlik, verimlilik, hesap verebilirlik, şeffaflık ve benzeri yönetim ilkelerinin bir yönetsel sistemde kurumsallaşması, etkin işleyen bir denetim sisteminin kurulmasına bağlıdır. Suç ve suçlu arayan ve esas olarak soruşturmaya odaklanmış bir sistemden ziyade plan ve programların uygulanma durumuna ve yönetimi iyileştirici ve düzeltici tedbirlerin geliştirilmesine ve bunların izlenmesine yönelmiş bir denetim sistemi reform sürecine olumlu katkı sağlayacaktır.
32. Kurumsal düzeyde tüm kamu yönetiminde uluslararası standartlara uygun bir şekilde etkinliği, etkililiği ve sürekliliği sağlanan bir iç denetim mekanizması kamu yönetimi reformunun kurumsallaşması noktasında önemli yönetsel sacayaklarından birisi olacaktır.
33. Kamu yönetimi reformuna yönelik belirli bir sistematiklik ve devamlılık sağlamak üzere istişari süreçlerle şekillenmiş bir eylem planına ihtiyaç bulunmaktadır. Reform politikası yıllara sâri bir strateji etrafında şekillendirilmeli ve uygulama reformdan

sorumlu birimce takip ve koordine edilmelidir. Kurumsal liderliği üstlenen birimin hazırlayacağı eylem planının reformun birbiriyle ilintili alt bileşenlerini bir arada göstermesi, reform çalışmasına belirli bir düzenlilik ve disiplin kazandırmasının yanı sıra dışarıdan süreci takip eden aktörlere de önemli bir imkân sunmuş olacaktır.

34. Süreklilik arz eden bir izleme, gözden geçirme ve değerlendirme uygulaması, reform politikasının etkinliğinin takibi ve gereken düzeltmelerin zamanında yapılması açısından zaruridir.
35. Kamu hizmetlerinin verimli ve kaliteli sunumunu talep eden halkın ve onun içinden çıkan sivil toplum örgütlerinin destek ve baskısı reformların sürükleyici bir unsurudur. Devlet mekanizması dışında özellikle örgütlü kesimlerin kamu reform politikalarını takibi ve yaptıkları baskının kurumsallaşması etkin ve verimli bir yönetimin devamlılığı bakımından önemlidir. Yönetim kademelerinin vatandaşla ve örgütlü kesimle irtibatının açık ve şeffaf yönde sürekliliği, uygulanan politikaların kalitesini olumlu yönde etkileyici bir faktör olarak değerlendirilmelidir. Değişik bireysel ve kurumsal aktörlerin belirli aralıklarla bir araya gelmesi, yönetsel, ekonomik veya toplumsal nitelikte kamu politikası sorunlarının çözümüne ve devlet aygıtının etkin ve verimli bir şekilde işlemesine olumlu katkı sağlayacaktır. Yakın paydaşlardan başlamak üzere istişare kültürünün yaygınlaşması, hem bizatihi reform politikasının kitlelerce içselleştirilip benimsenmesi, hem de genel olarak tüm kamusal uygulamaların etkinliğinin arttırılması noktasında faydalı olacaktır.
36. Başarılı bir reform politikası kurum içi ve kurumlar arası etkili işleyen bir koordinasyon mekanizmasını gerekli kılmaktadır. Reform politikasının hazırlanma ve uygulama safhalarında görev alan değişik kamu kurumları arasında resmî nitelikte stratejik işbirliği kanalları açılmalı ve bu kanalların kurumsallaşmasının üzerinde ısrarlı bir şekilde durulmalıdır. Cumhurbaşkanlığı öncülüğünde kurum temsilcilerinden oluşturulacak ağlar, reformun hayata geçmesi bağlamında hayati fonksiyon görecektir.
37. AB üyelik perspektifi reform için önemli bir dışsal motivasyon teşkil edecektir. Ayrıca OECD ve Dünya Bankası gibi uluslararası örgütlerle iletişim, etkileşim ve işbirliği, reform politikasının başarı ve sürekliliğine olumlu destek sağlayacaktır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Türkiye’de halkın daha kaliteli hizmet talebi doğrultusunda kamu yönetiminin reforma tabi tutulması, her dönemde gündemde tutulan bir husus olmuş ve akademik camiada konuya ilginin hemen hemen hiç kesintiye uğramadığı görülmüştür. Her daim gündemde yer aldığı ve çoğu zaman da hükümet programlarına alındığı halde kamu yönetimi reformu meselesinde alınan mesafe pek çok kimseyi tatmin etmeye yetmemektedir. Stratejik bakış açısından yoksun bir şekilde yürütülen ve işe kurumsallaşmayı ve sürekliliği sağlayıcı süreç, yapı ve mekanizmaların tesisinden başlamayan reform çalışmaları ülkede kalıcı sonuçlar üretememiş, dolayısıyla bir yerde başarısızlığa uğramaları kaçınılmaz olmuştur.

Şimdiye kadar yapılan akademik çalışmalarda kamu yönetimi reformuna yönelik kurumsal yapı ve mekanizmanın mevcut durum analizi ile kamu yönetimi reformunu etkin bir şekilde hayata geçirmek üzere normatif nitelikte süreç, yapı ve mekanizma önerisi geliştirme konusu bütünsellik içerisinde pek ele alınmamıştır. Bu doktora tez çalışması ile söz konusu boşluğun doldurulması ve bu çerçevede Türk kamu yönetimi yazınına bir yenilik getirilmesi amaçlanmıştır. Bu kapsamda yürütülen tez çalışmasıyla;

- Türk kamu yönetiminde reform konusunda bütüncül bir kamu politikası, siyasal ve kurumsal liderlik, sürdürülebilirliği sağlayıcı etkili bir mekanizma ve destekleyici ekosistem eksikliği yaşanmaktadır.
- “Kamu yönetimi reformuna yönelik sürekliliği olan bütüncül bir kamu politikası yürütüp uygulamayı gözetmek üzere gücünü üst düzey siyasal sahiplikten alan merkezî bir kuruma ihtiyaç vardır.”

hipotezlerinin sınanması hedeflenmiştir. Bu kapsamda geçmişten günümüze kamu yönetimi reformuna yönelik ulusal ve uluslararası yazın, hazırlanan resmî rapor ve belgeler ile ilgili mevzuat ayrıntılı incelemeye tabi tutulmuş ve konu ile ilgili tecrübe sahibi kimselerin görüşlerine başvurulmuştur. Söz konusu veri kaynaklarına ilaveten bizzat ilgili konuda tez yazarının 10 yılı aşan gözlem ve tecrübesinden elde edilen birikim de eklendiğinde yukarıda ifade edilen hipotezlerin doğrulandığı görülmüştür. Test edilip doğrulanan söz konusu hipotezler ışığında tezin son bölümünde yine yukarıda belirtilen veri kaynaklarından elde

edilen bulgulardan süzölmek suretiyle kamu yönetimi reformunun Türkiye'deki yapı ve mekanizmasına dair normatif bir öneri çerçevesi tasarlanmaya çalışılmıştır. Bu bölümde tez içerisinde ayrıntılı yer verilen tespit ve öneriler tekraren sıralanmayacak, yalnızca önemli olduğu addedilen hususların özet halinde vurgulanması ile yetinilecektir.

İdari kapasitenin idareden beklentileri karşılama noktasında sürekli bir şekilde geliştirilmesi kamu yönetimi reformunun özünü oluşturmakta; sistemsel bir anlayış çerçevesinde kurulu yapının işleyişini ve politikalarının etkinliğini gözden geçirmeye ve bunun motivasyon araçlarını sisteme monte etmeye ihtiyaç bulunmaktadır. Belirtmek gerekir ki her şey sabit bırakıldığında kamu kurum ve kuruluşlarını kendilerini iyileştirmeye zorlayacak herhangi bir zorlayıcı ve motive edici faktör bulunmamaktadır. Dış kaynaklı motivasyon ve teşvik unsurlarının yokluğunda reform arayışları, yöneticilerin profesyonellik anlayışlarına kalmakta; reforme edilmeye çalışılan yapıların söz konusu yöneticilerin görev sürelerinin dolmasıyla birlikte kısa sürede eski durumlarına geri döndükleri gözlenmektedir.

Kamu yönetimini sürekli bir şekilde açıklık, şeffaflık, etkililik, etkinlik, verimlilik ve benzeri ilkeler temelinde reforme eden bir yapıya ve bu yapının sürdürülebilirliğini sağlamak üzere tüm kurumları yatay kesici ve bağlayıcı devlet politikası ile bu politika ile ilgili kurumsal ve siyasal liderlik, hesap verme ve etkileşim mekanizmalarına ihtiyaç bulunmaktadır. Hâlbuki Türk devlet yapısı ve geleneği içerisinde sayısız reform çalışmasına karşın uygulamada reforma yön verecek ve onu kurumsallaştıracak yapı ve mekanizmalardan oluşan bütünleşik bir model tasarımına gidilmediği görölmektedir.

Kamu yönetimi reformundan beklenen esaslı değişiklikler, söz konusu reform kategorileri arasında güçlü bir uyumun varlığını, bunun için de öbür kurum ve kuruluşlar içerisinde saygınlığı ve ağırlığı olan bir devlet biriminin süreci sürüklemesini gerektirmektedir. Buna karşın Türkiye'de değişik politika bileşenlerinden oluşan kamu yönetimi reformunun başarıya ulaşmasının önündeki en önemli engellerden birini, merkezî bir yönlendirmeden mahrum her bir politika bileşeninin birbirinden kopuk bir şekilde hayata geçirilmeye çalışılması oluşturmaktadır. Genelde kamu sektörünü, kurumlar düzeyinde ise birimleri yatay kesen bir politika alanı olan kamu yönetimi reformu süreklilik arz eden bir niteliğe sahiptir. Bu bakımdan ülkede reform politikasını tasarlayıp yürüten, aktif ve dinamik bir şekilde uygulamanın etkinliğini takip edip güncelleyen ve yeni koşullara uyarlayan sorumlu bir merkeze, diğer bir deyişle kurumsal liderlik ve sahiplenmeye ihtiyaç bulunmaktadır.

Türk kamu yönetiminin etkili, etkin ve verimli bir şekilde işlemlerini sağlamayı hedefleyen mevcut yatay reform uygulamaları değerlendirildiğinde, reformun bir ucundan tutan çok sayıda kurum ve kuruluşun faaliyet gösterdiği görülmektedir. Belirli bir kurumsal liderlikten yoksun bu çok başlı yapı içerisinde; bütüncül ve sistematik yaklaşım, kurumlararası iletişim ve uyum ile dış dünya ile etkileşim ve sistemik geribildirim eksiklikleri dikkati çekmektedir. Geçmişten bugüne Türkiye’de kamu yönetiminin yapı ve işleyiş sorunlarına yönelik olarak kurumsal birikim ve istişari süreçlerden mahrum bir şekilde dar kadrolarca gerçekleştirilen reform girişimleri bu yapısal eksiklikleri giderememiş, tersinden okunduğunda reformların sürekliliğini sağlayacak temel başarı faktörlerini hayata geçirici bütüncül bir politika ile yapı ve mekanizma tesis edilememiştir.

Reform olgusunun sonuçta süreklilik arz etmesi gerektiği hususunda neredeyse bir görüş birliği bulunmaktadır. Alan yazınında ve ilgili resmî belgelerde bu hususun her daim vurgulandığı dikkat çekmektedir. Buna karşın kapsamlı kurumsal değişiklikleri ifade eden “yeniden düzenleme” ve “yeniden yapılandırma” gibi nispeten radikal adımların sıklıkla atılması başarılı bir süreç açısından pek arzu edilen bir uygulama değildir. İstişari süreçler tam anlamıyla çalıştırıldıktan ve gerekli etki analizleri yapıldıktan sonra uygulamaya konulan yapısal reformların uygulamasında ısrarlı olunması, fakat bunu yaparken reformların düzenli aralıklarla değerlendirmeye tabi tutulması gereklidir. Bu bakımdan süreklilik unsurundan “sürekli” yeni düzenlemeler yapmaktan ziyade, her bir kamu politikasının tabi olması gereken disiplinli ve döngüsel süreç içerisinde uygulamanın takibi anlaşılmalıdır.

Kamu politikası yapım sürecinin kalitesinin artırılması ve politikaların etkinliğinin denetim ve gözetime tabi tutulması hususu, reform politikasının içerisinde yer alması gerekli olmazsa olmaz bileşenlerden olmalıdır. Bu bağlamda gözden geçirme ve değerlendirme işlevine dair yönetim uygulaması ve kültürünün politika çemberinin vazgeçilmez tamamlayıcı bir unsuru olarak tüm kamu sektöründe kurumsallaşması sağlanmalı, bunun için bu yöndeki aktif çalışmalara reform politikası içerisinde yer verilmelidir. Bu bağlamda bizatihi reform politikasının belirli aralıklarla bağımsızlığı olan dış aktörlerce değerlendirmeye tabi tutulması öncelikli bir faaliyet unsuru olarak kabul edilmelidir.

Tez boyunca işlendiği üzere Türkiye’de kamu sektöründe reformu izleyip yönlendirmek üzere idare içerisinde yer alan ve gücünü en üst düzey siyasi iradedenden alan bir yapıya ihtiyaç bulunmaktadır. Bu yapı inşa edilirken de sahip olunması gereken araçların iyi etüt

edilmesi ve yaşanan tecrübelerden dersler çıkarılması gerektiği değerlendirilmektedir. Bununla birlikte vurgulanması gerekir ki reform politikasını hayata geçirmek üzere merkezî düzeyde bir genel müdürlüğün yahut bakanlığın, kurumsal düzeyde de salt reform işini takip için birimlerin oluşturulması, bu tez boyunca iddia edildiği üzere, tamamlayıcı mekanizmalarla desteklenmediği müddetçe tek başına bir anlam ifade etmeyecektir. Türkiye örneğinde DPT, Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı ile kurumsal düzeyde APK birimlerinin ve sonrasında strateji geliştirme birimlerinin yapı ve işleyişleri ile ilgili olarak geçmişten bugüne elde edilen deneyimler yeni bir tasarım için ders alınması gerekli önemli bulgular sunmaktadır.

Dar anlamda bir kamu yönetiminden söz etmek yerine tüm devlet sistemini ilgi alanına alan bir kurumsal reform anlayışı ve bütünlükçü bir perspektif, reformun başarısı için önemli faktörlerden sayılmaktadır. Buna karşın yasama, yürütme ve yargı erklerinin yapı ve işleyişinin de reformun bir parçası olması gerekirken Türkiye’de gerçekleştirilen çalışmaların yargı ve yasama organlarını özellikle kapsam dışı tuttuğu görülmüştür. Özetle belirtmek gerekirse kamu yönetimi reformunun, siyasal nitelikte birtakım yapısal düzenlemeleri de içeren genel bir devlet reformu şeklinde hayata geçirilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda parçacıl, mikro düzey teknik düzeltim çabaları yerine belirli bir stratejiye dayalı bütüncül bir politika tasarımı başarının ön şartlarından biri olarak kabul edilmelidir.

Kalıcı bir reform politikası ile etkili, etkin ve verimli bir işleyişin varlığı, iç ve dış etmenlerin etkisiyle şekillenen ihtiyaç ve beklentilere yerinde ve zamanında karşılık vermesi beklenen devletin iyi yönetim modeli çerçevesinde hesap verebilir, katılımcı, şeffaf, hukukun üstünlüğünü özümsemiş bir şekilde örgütlenip faaliyet göstermesine bağlıdır. Kamu yönetimi reformuna söz konusu ilkeleri dışarıda bırakarak tamamen örgütsel düzeyde teknik bir uğraş olarak bakmak, sürdürülebilirliğin önündeki en büyük engel olarak durmaktadır. Dolayısıyla girişilecek bir reform çalışması ve ardından sürdürülebilirliği teminen kurulacak mekanizma, bu ilke ve değerler üzerine inşa edilmeli, söz konusu değer ve ilkelerin kamuya yerleşmesi uygulamaya geçirilecek sürekli nitelikteki reform politikasının değişmez gündem maddesi olmalıdır.

Reform deyince akla “değiştirme” çabası gelmektedir. Hâlbuki bazen “değiştirmeme” kararı da kamu yararı açısından daha anlamlı ve yaşamsal olabilir. Açıklık, şeffaflık, hesap verebilirlik ve katılımcılık ilkelerine mesafeli siyasal ve yönetsel seçkinlerin elinde “reform” olgusu, kamu yararına son derece zararlı değişikliklerin meşruiyetini sağlayıcı bir

retorik vazifesi de görebilir. Çok kere bu ifadelerin söylem olarak ağızlara sakız edildiği, fakat bunları ete kemiğe büründürecek mekanizmaların bazen bilinçli, bazen de bilinçsiz bir şekilde gözden ırak tutulduğu görülebilmektedir.

İdarede ve genel olarak toplumsal yapıda gelenekselleşip kökleşmiş gizlilik/kapalılık ve “hikmet-i hükümet” zihniyetinin tam anlamıyla hesap verebilir, açık, şeffaf, katılımcı ve bireysel temel hak ve özgürlükleri daha çok koruyup kollayan bir yapıya dönüşmesi hiç kuşkusuz bugünden yarına gerçekleşebilecek bir hadise değildir. Kalıcı bir reform süreci için her şeyden önce devlet aygıtının kerameti kendinden menkul kutsal bir varlık olmadığının, tam tersine tüm vatandaşların vergileriyle finanse edilen, ortak ihtiyaçları en uygun bir şekilde karşılamak ve kamusal hizmet üretmek üzere kurulan araçsal bir yapı olduğunun tüm toplumca içselleştirilmesi ve bunun sürekli bir kültür inşasının önemli bir unsuru olarak ele alınması gerekmektedir.

Kuvvetler ayrılığı ilkesine göre şekillenmiş ve kurumsallaşmış bir düzenek içerisinde denetleme gücü gelişmiş bir parlamento ile evrensel hukuk devleti kavramı çerçevesinde tarafsız, bağımsız ve etkili işleyen bir yargı yapılanması reform politikalarının başarıya ulaşmasında kilit önemdedir. Kuvvetler ayrılığı ilkesinin gereksindiği denge ve fren mekanizmalarının güçlendirilmesi, hukukun üstünlüğünün tüm kurum ve ilkeleriyle işlemesi, temel hak ve özgürlüklerin sağlam unsurlarla güvence altına alınması, özerk ve güçlü bir sivil toplum yapı ve işleyişinin mevcudiyeti gibi unsurları kamu yönetimi reform politikasının başarıyla sürdürülebilmesini sağlayıcı unsurlar olarak vurgulamakta fayda bulunmaktadır. Hiç kuşkusuz söz konusu makro düzey çevresel sistemik unsurlar reformu kolaylaştırıcı bir işlev göreceği gibi, reformun kalıcılığını da beraberinde getirecektir.

KAYNAKÇA

- Abercrombie, R., Harries, E. ve Wharton, R. (2015). *Systems Change: A Guide on What it is and How to do it*. Lankelly Chase and New Philanthropy Capital, London.
- Acar, M. (1991). *Hükümet Programları ve Kalkınma Planlarında Kamu Yönetimi Yaklaşımları*. DPT Sosyal Planlama Başkanlığı Planlama Dairesi Yayını.
- Acar, M. (2016). “Kamu Politikası Perspektifinden Sivil Toplum-Devlet İlişkileri”. *Yasama Dergisi*, Sayı: 29, s. 58-83.
- Acar, M. ve Eken, M. (2016). *Etik Platformun İşlevinin Geliştirilmesi Teknik Rapor*. Yolsuzluğun Önlenmesi ve Etiğin Teşviki için Teknik Destek Projesi. Ankara. (Erişim: 23.11.2017) http://etik.gov.tr/Portals/0/arastirma_raporlari/3.1.Muhittin%20Acar-%20Final%20Etik%20Platformun%20Islevinin%20Gelistirilmesi%20Teknik%20Rapor%20TR.pdf
- Acar, A. ve Sevinç, İ. (2005). “1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları”. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı: 13, s.19-37.
- Acemoglu, D. ve Robinson, J. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. New York: Crown,
- Ak, A. (2014). “Türk Kamu Yönetiminde Açık Yönetim İlkesi ve Açık Yönetim Ortaklığı”. *İdarecinin Sesi*, Sayı: 163, Ankara, s.49-53.
- Akçay, S. (2014). “Kamu İç Denetiminin Organizasyon ve Mevzuat Perspektifinde Değerlendirilmesi Üzerine Bir Çalışma”. *Uşak Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 17, s.1-23.
- Akdeniz, İ. (2016). “Kamu Görevlileri Etik Kurulunu Yeniden Düşünmek”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 103, s.59-83.
- Akpınar, M. (2011). “Denetim Anlayışı ve Metodolojisinde Değişimin Adı: İç Denetim”. *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 14, s.285-305. (Erişim: 23.11.2017) <http://ijmeb.org/index.php/zkesbe/article/view/33/25>
- Aktan, C. C. (2006). “Kamu Yönetiminde Reform Yapmaya Engel Olan Aktörlerin ve Faktörlerin Bir Tahlili”. *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 453, s. 1-10.
- Akyel, R. ve Köse, H. Ö. (2010). “Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği”. *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 466, s.9-24. (Erişim: 23.11.2017) <http://www.tid.gov.tr/Makaleler/466recaiakyelgi.pdf>
- Al, H. (2004). “Türk Kamu Yönetiminde Liberal ve Postmodern Esintiler: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”. *Amme İdaresi Dergisi*, 37(4), s. 1-10.

Alberti, A. ve Sayed, F. (2007). *Challenges and Priorities in Reforming Governance and Public Administration in the Middle East, Northern Africa, and Western Balkans*. Division for Public Administration and Development Management Discussion Paper, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York, USA. (Erişim: 24.11.2017) https://www.uqubec.ca/observgo/fichiers/65274_GRA-1.pdf

Antwi, K.B, Analoui F., Nana Agyekum D.,(2008). “Public Sector Reform in Sub-Saharan Africa: What can be Learnt from the Civil Service Performance Improvement Programme in Ghana”. *Public Administration and Development*. Volume: 28, s. 253-264.

Ar, F. (1983). “Türkiye ve Amerika Birleşik Devletlerinde Yapılan Bazı İdari Reform Çalışmaları”, *Amme İdaresi Dergisi*, 16 (3), s.65-88.

Ar, F. (1984). “Administrative Reform Efforts in Turkey”, *Turkish Public Administration Annual*, 11 (1), s. 149-181.

Ar, F. (1988). “Organizasyon ve Metot Birimleri ve Çalışmaları Üzerine Düşünceler”, *Amme İdaresi Dergisi*, 21 (2), s. 21-36.

Asatryan, Z., Heinemann, F. ve Pitlik, H. (2015). *Reforming the Public Administration: The Role of Crisis and the Power of Bureaucracy*. ZEW (Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung/Center for European Economic Research) Discussion Paper No. 15-049. (Erişim: 17.04.2018) <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp15049.pdf>

Asatryan, Z. vd. (2016). *Public Sector Reform: How the EU Budget is Used to Encourage it*. ZEW (Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung/Center for European Economic Research) Research Report, Brussels. (Erişim: 17.04.2018) [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/572696/IPOL_STU\(2016\)5726_96_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/572696/IPOL_STU(2016)5726_96_EN.pdf)

Aslan O. E., Kavruk H., Yıldız, M. vd. (2016). *Merkezi Personel Hizmetleri Örgütlenmesi*. Ankara: TODAİE Yayınları.

Aslaner, A. (2006). “Kamu İdaresinde Yeniden Yapılanma Çalışmaları”. *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 453, s.47-67.

Ateş, H. ve Çetin, D. (2004). “Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Bütçe”. iç. M. Acar ve H. Özgür (ed.). *Çağdaş Kamu Yönetimi II*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, s. 255-285.

Austrian Institute of Economic Research (2012) *Excellence in Public Administration for Competitiveness in EU Member States*. Technical Report, Vienna: WIFO Publication.

Avrupa Birliği Bakanlığı (2012a). *2011 Yılı Faaliyet Raporu*. (Erişim: 24.11.2017) <https://www.ab.gov.tr/files/strateji/faaliyetRaporlari/2011yilifaaliyetraporu.pdf>

Avrupa Birliği Bakanlığı (2012b). *AB Bakanlığı Stratejik Planı 2013-2017*. (Erişim: 24.11.2017) https://www.ab.gov.tr/files/strateji/2009_2013_yili_stratejik_plan.pdf

- Avrupa Birliği Bakanlığı (2013). *2012 Yılı İdare Faaliyet Raporu*. (Erişim: 24.11.2017) https://www.ab.gov.tr/files/strateji/2012_yili_faaliyet_raporu_web.pdf
- Avrupa Birliği Bakanlığı (2015). *2014 Yılı İdare Faaliyet Raporu*. (Erişim: 24.11.2017) <https://www.ab.gov.tr/files/strateji/faaliyetRaporlari/2014-yili-idare-faaliyet-RAPORU.pdf>
- Avrupa Birliği Bakanlığı (2016). *2015 Yılı İdare Faaliyet Raporu*. (Erişim: 24.11.2017) <https://www.ab.gov.tr/files/strateji/faaliyetRaporlari/2015yili-idare-faaliyet-raporu.pdf>
- Avrupa Birliği Bakanlığı (2017a). *Performans Programı 2017*. (Erişim: 24.11.2017) <https://ab.gov.tr/siteimages/birimler/sgb/PerformansProgramlari/2017YiliPerformansProgrami.pdf>
- Avrupa Birliği Bakanlığı (2017b). *2016 Yılı İdare Faaliyet Raporu*. (Erişim: 24.11.2017) <https://www.ab.gov.tr/files/strateji/faaliyetRaporlari/2016yilifaaliyetraporu.pdf>
- Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (2008a). *Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi*. (Erişim tarihi: 24.11.2017) https://ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2007.pdf
- Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (2008b). *2008 Yılı Ulusal Programı*. <https://www.ab.gov.tr/42260.html> (Erişim tarihi: 24.11.2017)
- Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (2011). *2010 Yılı Faaliyet Raporu*. (Erişim tarihi: 23.11.2017) https://www.ab.gov.tr/files/strateji/2010_yili_faaliyet_raporu.pdf
- Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, A. (2003). “Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili”. *G.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi*, 5 (2), s.153-179.
- Aykaç, B. (1991). “Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim”. *Amme İdaresi Dergisi*, 24 (2), s.81-122.
- Badun, M. (2004). “Governance and Public Administration in the Context of Croatian Accession to the European Union”. iç. K. Ott (ed.). *Croatian Accession to the European Union. Vol. 2, Institutional Challenges*. Zagreb: Institute of Public Finance s.131-165.
- Balta, T. B. (1970). *İdare Hukuku I Genel Konular*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No:326.
- Barca, M. ve Nohutçu, A. (2013). “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim ve Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama Uygulamasına Eleştirel Bir Bakış”. iç. A.Balcı, A.Nohutçu, N.K.Öztürk ve B.Coşkun (ed.). *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar; Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları* (3.Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık, s. 339-362.
- Barker, J.M. vd. (1951a). *The Economy of Turkey An Analysis and Recommendations for a Development Program*. Report of a Mission sponsored by the International Bank for Reconstruction and Development in collaboration with the Government of Turkey. Washington, D.C.

Barker, J.M. vd. (1951b). *Kalkınma Planı İçin Tahlil ve Tavsiyeler*. Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankasının Türkiye Hükümeti ile Biliştirak Finanse Ettiği Heyet'in Raporu. Ankara: Akın Matbaası.

Barzelay, M. (2007). "Learning from Second-Hand Experience: Methodology for Extrapolation-Oriented Case Research". *Governance*. 20 (2), s. 521-543.

Barzelay, M. ve Jacobsen, A.S. (2009). "Theorizing Implementation of Public Management Policy Reforms". *Governance*. 22 (2), s. 319-334.

Başbakanlık (1994). *2001 Hedefleri Doğrultusunda 21. Yüzyıla Girerken Türkiye'de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar*. Ankara: Başbakanlık Basımevi. (Erişim: 24.11.2017)
<http://www.igb.gov.tr/Kutuphane/1994%20ARASTIRMA%20RAPORU%20II.PDF>

Başbakanlık (2003). *Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*. Ankara.

Başbakanlık (2009). *2008 Yılı Faaliyet Raporu*. (Erişim: 24.11.2017)
<https://www.basbakanlik.gov.tr/Handlers/FileHandler.ashx?FileId=1123>

Başbakanlık (2010). *T.C. Başbakanlık (2011-2015) Stratejik Planı*. (Erişim: 24.11.2017)
<https://www.basbakanlik.gov.tr/Handlers/FileHandler.ashx?FileId=5947>

Başbakanlık (2012). *2011 Faaliyet Raporu*. (Erişim: 24.11.2017)
www.basbakanlik.gov.tr/Handlers/FileHandler.ashx?FileId=16110

Başbakanlık (2013). *2012 Faaliyet Raporu*. (Erişim: 24.11.2017)
http://www.basbakanlik.gov.tr/Forms/_Article/pg_Article.aspx?Id=8e433011-8d47-4785-9267-73b2314a9931

Başbakanlık (2014). *2013 Faaliyet Raporu*. (Erişim: 24.11.2017)
<http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/KurumsalHaberler/2.pdf>

Başbakanlık (2015). *2014 Faaliyet Raporu*. (Erişim: 24.11.2017)
http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/KurumsalHaberler/2014-yili-basbakanlik-faaliyet-raporu_150302134448.pdf

Başbakanlık (2016). *2015 Faaliyet Raporu*. (Erişim: 24.11.2017)
<http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/KurumsalHaberler/2015-faaliyet-raporu-final.pdf>

Başbakanlık (2017a). *2016 Faaliyet Raporu*. (Erişim: 24.11.2017)
http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/KurumsalHaberler/Basbakanlik_2016_Faaliyet_Raporu.pdf

Başbakanlık (2017b). *Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu*.
<http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/KurumsalHaberler/2017KurumsalMaliDurumveBeklentilerRaporu.pdf> (Erişim: 24.11.2017)

- Baykara, S. T. (2014). “OECD Ülkelerinde İç Denetim”, *Denetışim*, Sayı:14, s. 42-58. <http://www.kidder.org.tr/wp-content/uploads/2015/01/14.-sayi.pdf> (Erişim: 24.11.2017)
- Berkman, A.Ü. (1981). “Planlı Dönemde İdari Reform Anlayışı ve Uygulaması: İdari Reformun ‘Yönetilmesi’ Açısından Bir Değerlendirme”. *ODTÜ Gelişme Dergisi*, Özel Sayı, Ankara, s. 207-225.
- Bilge, S. ve Daşkaya N. (2015). “Mahalli İdarelerde İç Denetimin Değerlendirilmesi: Türkiye Örneği”. *Maliye Dergisi*, Sayı: 168, s. 108-133.
- Bilgin, M. H. (2005). “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tartışmaları”. *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları*. Cilt: 20, Ankara, s. 29-52
- Boston, J. ve Eichbaum, C. (2005). “State Sector Reform and Renewal in New Zealand: Lessons for Governance”. Paper presented at the Conference on Repositioning of Public Governance: Global Experiences and Challenges, Taipei, Kasım 18-19.
- Bouckaert, G. ve Halligan J. (2008). *Managing Performance, International Comparisons*. London: Routledge.
- Bourgon, J. (2011), *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century*, Montreal and Kingston: McGill-Queen’s University Press, Queen’s Policy Studies Series.
- Bresser-Pereira, L. C. (2007). “The Structural Public Governance Model”. *The International Public Management Review (IPMR)*, 8 (1), s. 16-31.
- Brunsson, N. ve Olsen J.P. (1993). *The Reforming Organization*. London: Routledge.
- Bulut, M. (2011). “Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümünde Etkili Bir Araç: Avrupa Birliği İlerleme Raporları”. *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 82, s. 97-124.
- Caiden, G. (1968). “Administrative Reform”. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. XXXIV, No:4, International Institute of Administrative Sciences, Brussels, s.347-354.
- Candan, E. (2009). “Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminde Dönüşüm Bekleyen Bir Fonksiyon: Dış Denetim ve Sayıştay”. *Denetışim*, Sayı: 2, s.6-24.
- Candan, E. (2012a). “Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminin Kurumsal Aktörleri: İşlevsel ve Yapısal bir Analiz (I)”. *Denetışim*, Sayı: 9, s.33-54.
- Candan, E. (2012b). “Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminin Kurumsal Aktörleri: İşlevsel ve Yapısal bir Analiz (II)”. *Denetışim*, Sayı: 10, s.20-43.
- Canpolat, H. (2010). “İl Düzeyinde Stratejik Planlama ve Sivas İli Uygulamalarının Değerlendirilmesi”. *Maliye Dergisi*, Sayı: 159, s.1-20.

Canpolat, H. ve Cangir, M. (2010). “Değişen Dünyada Kamu Yönetiminin Geleceği ve Türkiye’nin Reform Gündemi: Devletin Daha Fazla Demokratikleşmesi”. *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 466, s.25-45.

Christensen, T. ve Lægreid, P. (2007). “The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform”. *Public Administration Review*. 67 (6). s.1059-1066.

Christensen, T. and P. Lægreid (2012). “Competing Principles of Agency Organization- the Reorganization of a Reform”. *International Review of Administrative Science*, 78 (4), s. 579-596.

Colgan, A., Rochford, S. and Burke, K. (2016). *Implementing Public Service Reform - Messages from the Literature*. Centre for Effective Services, Dublin.

Commission of the European Communities (2004). *Regular Report on Turkey’s progress towards accession*, Brussels, (Erişim: 24.11.2017) https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/archives/pdf/key_documents/2004/rr_tr_2004_en.pdf

Commission of the European Communities (2006). *Turkey 2006 Progress Report*. Brussels, (Erişim: 24.11.2017) https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2006/nov/tr_sec_1390_en.pdf

Commission of the European Communities (2007). *Turkey 2007 Progress Report*. Brussels, (Erişim: 24.11.2017) https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2007/nov/turkey_progress_reports_en.pdf

Commission of the European Communities (2008). *Turkey 2008 Progress Report*. Brussels, (Erişim: 24.11.2017) https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/press_corner/key_documents/reports_nov_2008/turkey_progress_report_en.pdf

Coşkun, A. (2013a). “Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) ve Türkiye”. *İdarecinin Sesi*, Sayı: 157, Ankara, s.104-107.

Coşkun, A. (2013b). “Balkanlarda Kamu Yönetimi Reformuna ‘Respa’ Katkısı”. *İdarecinin Sesi*, Sayı: 158, Ankara, s. 48-50.

Coşkun, B. (2013). “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Üzerine Bir Değerlendirme”. iç. A.Balcı, A.Nohutçu, N.K.Öztürk ve B.Coşkun (ed.). *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar; Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları* (3. Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık, s.47-65.

Coşkun, B. ve Nohutçu, A. (2005). “Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kuramsal-Tarihsel Perspektif, Genel Değerlendirme ve Saptamalar”. iç. A. Nohutçu ve A. Balcı (ed.). *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması I*. İstanbul: Beta Yayınları, s.1-36.

Coşkun, S. (2004). “Kamu Reformları: Değişim ve Süreklilik”. iç. M. Acar ve H. Özgür (ed.). *Çağdaş Kamu Yönetimi II*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, s. 129-158.

Coşkun, S. (2005). “AB ve Reform Sürecinde Türk Bürokrasisi: Bir Olay Çalışması”. iç. A. Nohutçu ve A. Balcı (ed.). *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması I*. İstanbul: Beta Yayınları, s. 299-330.

Curry, D. (2014). “Trends for the Future of Public Sector Reform: A Critical Review of Future-Looking Research in Public Administration”. *The COCOPS (Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future) Project Report*, Work Package 8.

Çelikay, D. Ş. (2014). “Türkiye’de İç Denetimin Kamu ve Özel Sektör Uygulamaları Açısından Karşılaştırılması”. *Muhasebe Bilim Dünyası Dergisi*. Mart 2014, Cilt 16, Sayı: 1, s. 119-142.

De Vries, M. (2017). “Public Administration Reforms in the EEU – Introduction”. iç. P. Kovač ve M. Bileişis (ed.). *Public Administration Reforms in Eastern European Union Member States Post-Accession Convergence and Divergence*. University of Ljubljana ve Mykolas Romeris University, Ljubljana ve Vilnius, s. 26-33.

Demiröl, D. ve Koçak, Y. (2012). “Cumhuriyet Dönemi Reform Çalışmaları”. iç. Y. Koçak ve A.C. Çiçek (ed.). *Kamu Yönetimi Yönetim-Siyaset Ekseninde Yeniden Yapılanma (2.Baskı)*. Ankara: Gazi Kitabevi, s.31-61.

Devlet Personel Başkanlığı (2009). *2009-2013 Stratejik Planı*. (Erişim: 24.11.2017) <http://www.sp.gov.tr/upload/xSPStratejikPlan/files/Cc2OO+DevletPersonelBaskanligiSP0913.pdf>

Devlet Personel Başkanlığı (2013). *2013-2017 Stratejik Planı*. (Erişim: 24.11.2017) http://www.sp.gov.tr/upload/xSPStratejikPlan/files/0fOl6+Devlet_Personel_Baskanligi_2013-2017_Stratejik_Planı.pdf

Devlet Personel Başkanlığı (2016). *2015 Yılı Faaliyet Raporu*. (Erişim: 24.11.2017) http://www.dpb.gov.tr/F/Root/dosyalar/strateji_raporlari/2015_Faaliyet_Raporu_16_03_2016.doc

Devlet Personel Başkanlığı (2017a). *2017 Yılı Performans Programı*. (Erişim: 24.11.2017) http://www.dpb.gov.tr/F/Root/daireler/strateji_gelistirme/Plan_Program/DPB_-_2017_Performans_Programi_.docx

Devlet Personel Başkanlığı (2017b). *2016 Yılı Faaliyet Raporu*, (Erişim: 24.11.2017) http://www.dpb.gov.tr/F/Root/dosyalar/strateji_raporlari/Devlet_Personel_Baskanligi_2016_Yili_Faaliyet_Raporu_21032017.doc

Devlet Planlama Teşkilatı (1967). *1967 Yılı Programı*. Ankara: DPT Yayınları.

Devlet Planlama Teşkilatı (1971). *1971 Yılı Programı*. Ankara: DPT Yayınları.

Devlet Planlama Teşkilatı (1972). *1972 Yılı Programı*. Ankara: DPT Yayınları.

Devlet Planlama Teşkilatı (1975). *1975 Yılı Programı*. Ankara: DPT Yayınları.

Devlet Planlama Teşkilatı (2000a). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. (Erişim: 24.11.2017) <http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/iULBo+oik527.pdf>

Devlet Planlama Teşkilatı (2000b). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara. (Erişim: 24.11.2017) <http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/S1oOm+oik535.pdf>

Devlet Planlama Teşkilatı (2006). *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu (2.Sürüm)*. (Erişim: 28.11.2017) http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/8pd20+Kamu_Idareleri_Icin_Stratejik_Planlama_Kilavuzu_2_Surum.pdf

Devlet Planlama Teşkilatı (2003). *Kurumsal Gözden Geçirme Raporu (Taslak)*, Hizmete Özel Çalışma.

Devlet Planlama Teşkilatı (2004). *e-Dönüşüm Türkiye Projesi Kısa Dönem Eylem Planı 2003-2004*. (Erişim: 24.11.2017) http://akgul.bilkent.edu.tr/DPT-BTD/yayin/KDEP_Kitapcik_092004.pdf

Devlet Planlama Teşkilatı (2007). *2006 Yılı Faaliyet Raporu*. (Erişim: 24.11.2017) <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/FaliyetveToplantlar/Attachments/7/2006.pdf>

Devlet Planlama Teşkilatı (2008). *2007 Yılı Faaliyet Raporu*. (Erişim: 24.11.2017) <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/FaliyetveToplantlar/Attachments/6/2007faaliyetraporu.pdf>

Devlet Planlama Teşkilatı (2009a). *Stratejik Plan 2009/2013*. (Erişim: 24.11.2017) http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/StratejikPlan/Attachments/1/2009_2013StratejikPlan.pdf

Devlet Planlama Teşkilatı (2009b). *Faaliyet Raporu 2008*. (Erişim: 24.11.2017) <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/FaliyetveToplantlar/Attachments/5/DPT+2008+faaliyet+raporu.pdf>

Devlet Planlama Teşkilatı (2010). *Faaliyet Raporu 2009*. (Erişim: 24.11.2017) http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/FaliyetveToplantlar/Attachments/4/DPT_2009_YILI_IDARE_FAALIYET_RAPORU.pdf

Devlet Planlama Teşkilatı (2011). *2010 Yılı İdare Faaliyet Raporu*. (Erişim: 24.11.2017) http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/FaliyetveToplantlar/Attachments/3/DPT2010_YILI_IDARE_FAALIYET_RAPORU.pdf

Dinçer, N. ve Ersoy, T. (1974a). *Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Tavsiyelerinin Uygulanma Durumunu Değerlendirme Araştırması*. TODAİE Yayınları, No: 143, Ankara: Sevinç Matbaası.

Dinçer, N. ve Ersoy, T. (1974b). “Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarıyla İlgili Bir Değerlendirme”. *Amme İdaresi Dergisi*, 7 (4), s.73-92.

Dinçer, Ö. ve Yılmaz, C. (2003). *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*. Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1, Ankara.

Dinçer, Ö. (2015). *Türkiye’de Değişim Yapmak Neden Bu Kadar Zor?*. İstanbul: Alfa Basım Yayım.

Djankov, S.; McLiesh, C.; Ramalho, R.M. (2006). “Regulation and Growth”. *Economic Letters*, 92 (3), s. 395-401.

Dussauge-Laguna, M. (2011). “The Challenges of Implementing Merit-Based Personnel Policies in Latin America”. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. 13 (1), s. 51-73.

EaP CSF (European Eastern Partnership Civil Society Forum) (2016). *Public Administration and Local Governments Reforms in Eastern Partnership Countries*. Subgroup on Local Government and Public Administration Reform of the Working Group 1.

Efe, H. ve Demirci, M. (2013). “Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler”. *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 90, s. 49-72.

Efe, Ş. (2012). “Kamuda Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Yönetimi: Türkiye Uygulaması ve Sorunlar”. *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 87, s. 121-142.

Egeberg, M. (2003). “How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective”. iç G. Peters J. Pierre (ed.). *Handbook of Public Administration*. London: Sage Publications, s. 116-126.

Erkan, V. (2008). *Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler*. Ankara: DPT Yayınları.

Ergun, T. (1991). “Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinimi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi”. *Amme İdaresi Dergisi*. 24 (4), s.11-23.

Eryılmaz, B. (2010). *Kamu Yönetimi (3. Baskı)*. Ankara: Okutman Yayıncılık.

European Commission (2005). *Turkey 2005 Progress Report*. Brussels, (Erişim: 24.11.2017) https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/archives/pdf/key_documents/2005/package/sec_1426_final_progress_report_tr_en.pdf

European Commission (2010). *Turkey 2010 Progress Report*. Brussels, (Erişim: 24.11.2017) https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2010/package/tr_rapport_2010_en.pdf

European Commission (2011). *Turkey 2011 Progress Report*. Brussels, (Erişim: 24.11.2017) https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2011/package/tr_rapport_2011_en.pdf

European Commission (2012). *Turkey 2012 Progress Report*. Brussels, (Erişim: 24.11.2017) https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2012/package/tr_rapport_2012_en.pdf

European Commission (2013). *Turkey 2013 Progress Report*. Brussels, (Erişim: 24.11.2017) http://www.avrupa.info.tr/sites/default/files/2016-11/tr_report_2013_en.pdf

European Commission (2014) *Turkey Progress Report*. Brussels, (Erişim: 24.11.2017) https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20141008-turkey-progress-report_en.pdf

European Commission (2015). *Turkey 2015 Report*. Brussels, (Erişim: 24.11.2017) https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_report_turkey.pdf

European Commission (2016). *Turkey 2016 Report*. Brussels, (Erişim: 24.11.2017) https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_turkey.pdf

European Commission (2018). *Turkey 2018 Report*. Brussels, (Erişim: 17.04.2018) <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-turkey-report.pdf>

Evans, A. and Wilder, A. (2006). *Politically Conscious Public Administration Reform Tactics in South Asia: The Case of Pakistan*. Prepared for the World Bank.

Evans, A. (2008). "Civil Service and Administrative Reform: Thematic Paper". *The World Bank IEG (The Independent Evaluation Group) Working Paper 2008/8*. Washington, D.C.

Feldman, M. S. (2010). "Managing the Organization of the Future". *Public Administration Review*, Special Issue December 2010, s. 159-163.

Finan, W. F. ve Dean, A. L. (1957). "Procedures for the Preparation and Implementation of Administrative Reforms". *International Review of Administrative Sciences*, Vol. XXIII, No:4, International Institute of Administrative Sciences, Brussels, s. 437-452.

Gaetani, F. (2003). "Public Management Policy Change in Brasil: 1995-1998". *International Public Management Journal*. 6 (3), s.327-341.

Gelir İdaresi Başkanlığı (2017). *2016 Faaliyet Raporu*. (Erişim: 24.11.2017) http://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/faaliyetraporlari/2016/2016_faaliyet_raporu.pdf

Gold, J. (2014). *International Delivery: Centres of Government and the Drive for Better Policy Implementation*. Mowat Centre, Ontario.

Gow, J.I. (2012). "Administrative Reform". iç. L. Côté ve F. Savard (ed.). *Encyclopedic Dictionary of Public Administration*. (Erişim: 17.04.2018) http://dictionnaire.enap.ca/dictionnaire/docs/definitions/definitions_anglais/administrative_reform.pdf

Grindle, M. (2007). "Good Enough Governance Revisited". *Development Policy Review*, 25 (5), s. 553-574.

Gül, S. K. ve Kırılmaz, M. (2013). *Kamu Kurumlarında Stratejik Yönetim*, Ankara: Adalet Yayınevi.

Güler, B. A. (2005), *Devlette Reform Yazıları*, Ankara: Paragraf Yayınları.

Güler, B. A. (2016). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi Yapısal Uyarılama Politikaları 1980-1995 (3. Baskı)*. Ankara: İmge Kitabevi.

Gülmez, L. C. ve Ünlüel V. (2014). "Açık Yönetim Ortaklığı ve Ülkemiz Eylem Planı". *İdarecinin Sesi Dergisi*, Sayı: 161, s.74-78.

Haktankaçmaz, M. İ. (2004). "Türk Kamu Yönetiminde Yönetişimin Uygulanabilirliği". *Amme İdaresi Dergisi*, 37 (1), s.45-62.

Haktankaçmaz, M. İ. (2011). "Türkiye'nin Reform Deneyimi Işığında Son Dönem Kamu Yönetimi Reformlarının Değerlendirilmesi". iç. A. Kesik ve H. Canpolat (ed.). *Küreselleşme ve Kamu Yönetiminde Dönüşüm*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, s.69-93.

Halis, M. ve Tekinkuş, M. (2013). "Kamuda Performans Yönetimi". iç. A.Balcı, A.Nohutçu, N.K.Öztürk ve B.Coşkun (ed.). *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar; Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları* (3.Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık, s.223-254.

Halligan, J. (2006). "The Reassertion of the Centre in a First Generation NPM System". iç. T. Christensen ve P. Lægreid (ed.). *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, s.162-180.

Hammerschmid, G., Van de Walle, S., Andrews, R. ve Bezes, P. (2016). (ed.) *Public Administration Reforms in Europe The View from the Top*. Cheltenham: Edward Elgar.

Heper, M. (1973). "Osmanlı-Türk Devletinde Bürokrasinin Siyasal Rolü: Kamu Yönetimi Kuramı Açısından Bazı Gözlemler". *Amme İdaresi Dergisi*. 6 (2), s. 29-40.

Hood, C. (2005). "The Idea of Joined-Up Government: A Historical Perspective". iç. V. Bogdanor (ed.). *Joined-Up Government*. Oxford: Oxford University Press, s. 19-42.

İçişleri Bakanlığı (2007). *2006 Yılı Faaliyet Raporu*. (Erişim: 24.11.2017) <http://www.strateji.gov.tr/kurumlar/strateji.gov.tr/2006%20Y%C4%B1%C4%B1%20%C4%B0dare%20Faaliyet%20Raporu.pdf>

İçişleri Bakanlığı (2008). *2007 Yılı Faaliyet Raporu*. <http://www.strateji.gov.tr/kurumlar/strateji.gov.tr/2007%20Y%C4%B1%C4%B1%20%C4%B0dare%20Faaliyet%20Raporu.pdf> (Erişim: 24.11.2017)

İçişleri Bakanlığı (2009a). *2008 Yılı Faaliyet Raporu*. (Erişim: 24.11.2017)
<http://www.strateji.gov.tr/kurumlar/strateji.gov.tr/2008%20Y%C4%B1%C4%B1%20%C4%B0dare%20Faaliyet%20Raporu.pdf>

İçişleri Bakanlığı (2009b). *2010-2014 Stratejik Planı*. (Erişim: 24.11.2017)
<http://www.strateji.gov.tr/kurumlar/strateji.gov.tr/icisleriBakanligiSP1014.pdf>

İçişleri Bakanlığı (2011). *2010 Yılı Faaliyet Raporu*. (Erişim: 24.11.2017)
<http://www.strateji.gov.tr/kurumlar/strateji.gov.tr/2010%20Y%C4%B1%C4%B1%20%C4%B0dare%20Faaliyet%20Raporu.pdf>

İçişleri Bakanlığı (2012). *2011 Yılı Faaliyet Raporu*. (Erişim: 24.11.2017)
<http://www.strateji.gov.tr/kurumlar/strateji.gov.tr/2011%20Y%C4%B1%C4%B1%20%C4%B0dare%20Faaliyet%20Raporu.pdf>

İçişleri Bakanlığı (2013). *2012 Yılı Faaliyet Raporu*. (Erişim: 24.11.2017)
<http://www.strateji.gov.tr/kurumlar/strateji.gov.tr/2012%20Y%C4%B1%C4%B1%20%C4%B0dare%20Faaliyet%20Raporu.pdf>

İçişleri Bakanlığı (2014a). *2013 Yılı Faaliyet Raporu*. (Erişim: 24.11.2017)
<http://www.strateji.gov.tr/kurumlar/strateji.gov.tr/2013%20Y%C4%B1%C4%B1%20%C4%B0dare%20Faaliyet%20Raporu.pdf>

İçişleri Bakanlığı (2014b). *2015-2019 Stratejik Planı*. (Erişim: 24.11.2017)
http://www.strateji.gov.tr/kurumlar/strateji.gov.tr/stratejikplan2015_2019.pdf

İçişleri Bakanlığı (2015). *2014 Yılı Faaliyet Raporu*. (Erişim: 24.11.2017)
[http://www.strateji.gov.tr/kurumlar/strateji.gov.tr/2014%20%C4%B0dare%20Faaliyet%20Raporu\(1\).pdf](http://www.strateji.gov.tr/kurumlar/strateji.gov.tr/2014%20%C4%B0dare%20Faaliyet%20Raporu(1).pdf)

İçişleri Bakanlığı (2016). *2015 Yılı Faaliyet Raporu*. (Erişim: 24.11.2017)
<http://www.strateji.gov.tr/kurumlar/strateji.gov.tr/2015%20Y%C3%84%C2%B1%C3%84%C2%B1%20%C3%84%C2%B0dare%20Faaliyet%20Raporu1.pdf>

İçişleri Bakanlığı (2017a). *2017 Yılı Performans Programı*. (Erişim: 24.11.2017)
https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/performans_prog/2017_perf_prog_yeni.pdf

İçişleri Bakanlığı (2017b). *2016 Yılı Faaliyet Raporu*. (Erişim: 24.11.2017)
<http://www.strateji.gov.tr/kurumlar/strateji.gov.tr/2016%20Y%C4%B1%C4%B1%20%C4%B0dare%20Faaliyet%20Raporu.pdf>

İçişleri Bakanlığı (2017c). *Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu*. (Erişim: 24.11.2017)
<http://www.strateji.gov.tr/kurumlar/strateji.gov.tr/OYA/Kurumsal%20Mali%20Durum%20Raporu.pdf>

Kalkınma Bakanlığı (2012). *2011 Yılı İdare Faaliyet Raporu*. (Erişim: 25.11.2017)
http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/FaliyetveToplantlar/Attachments/2/Kalk%C4%B1nma_Bakanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1_2011_Y%C4%B1%C4%B1_Faaliyet_Raporu.pdf

Kalkınma Bakanlığı (2013a). *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu Raporu*. (Erişim: 30.11.2017)
http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/iyomu+Kamuda_Stratejik_Yonetim_Calisma_Grubu_Raporu.pdf

Kalkınma Bakanlığı (2013b). 2012 Yılı İdare Faaliyet Raporu. (Erişim: 25.11.2017)
[http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/FaliyetveToplantlar/Attachments/1/Faaliyet_Raporu_\(2012\).pdf](http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/FaliyetveToplantlar/Attachments/1/Faaliyet_Raporu_(2012).pdf)

Kalkınma Bakanlığı (2013c). Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı (2006-2010) Nihai Değerlendirme Raporu. (Erişim: 25.11.2017)
http://www.bilgitoplumu.gov.tr/Documents/1/Diger/BTS_VE_EYLEM_PLANI_NIHAI_D EGERLENDIRME RAPORU.pdf

Kalkınma Bakanlığı (2014a). Kalkınma Bakanlığı Strateji Planı 2014-2018. (Erişim: 25.11.2017)
<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/StratejikPlan/Attachments/2/2014-2018%20Stratejik%20Plan.pdf>

Kalkınma Bakanlığı (2014b). 2013 Yılı Faaliyet Raporu. (Erişim: 25.11.2017)
<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/FaliyetveToplantlar/Attachments/8/KALKINMA%20BAKANLI%C4%9EI%202013%20YILI%20FAAL%C4%B0YET%20RAPORU.pdf>

Kalkınma Bakanlığı (2015). 2014 Yılı Faaliyet Raporu. (Erişim: 25.11.2017)
<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/FaliyetveToplantlar/Attachments/9/KALKINMA%20BAKANLI%C4%9EI%202014%20YILI%20FAAL%C4%B0YET%20RAPORU-06032015.pdf>

Kalkınma Bakanlığı (2016). 2015 Yılı Faaliyet Raporu. (Erişim: 25.11.2017)
<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/FaliyetveToplantlar/Attachments/10/Kalk%C4%B1nma%20Bakanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1%202015%20Y%C4%B1%C4%B1%20Faaliyet%20Raporu.pdf>

Kalkınma Bakanlığı (2017a). 2017 Yılı Performans Programı. (Erişim: 25.11.2017)
http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Performans%20Programlar/Attachments/9/2017_Performans_Program%C4%B1.pdf

Kalkınma Bakanlığı (2017b). 2016 Yılı Faaliyet Raporu. (Erişim: 25.11.2017)
http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/FaliyetveToplantlar/Attachments/11/Kalk%C4%B1nma%20Bakanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1%202016%20Y%C4%B1%C4%B1%20Faaliyet%20Raporu_28.02.2017.pdf

Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Genel Raporu (1991). Ankara: TODAİE Yayınları.

Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi (1982). Hizmete Özel Rapor, Ankara: Başbakanlık Basımevi.

Kandeger, B. ve Alıcı, O. V. (2012). “Türk Kamu Yönetiminde Denetimin ‘Evrimi’ ve ‘Geleceği’”. *Türk İdare Dergisi*. Sayı: 475, s.89-100.

- Karaer, T. (1987a). “Türkiye’de Merkezi Yönetimi Geliştirme Birimi Kurulmasına ilişkin Düşünce ve Girişimlerin Evrimi”. *Amme İdaresi Dergisi*. 20 (1), s.59-76.
- Karaer, T. (1987b). “Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Sonuçları Üzerine Bir Deneme”. *Amme İdaresi Dergisi*. 20 (2), s. 25-46.
- Karaer, T. (1987c). “12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi”. *Amme İdaresi Dergisi*. 20 (3), s.29-54.
- Karaer, T. (1991), “Kalkınma Planları ve İdari Reform”, *Amme İdaresi Dergisi*. 24 (2), s.43-65.
- Kaufman, R. (1997). *The Politics of State Reform: A review of Theoretical Approaches*. Working Paper. Madrid: Juan March Institute.
- Kamu Denetçiliği Kurumu (2015). 2014 Yılı Faaliyet Raporu. (Erişim: 25.11.2017) <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/2014%20Y%C3%84%C2%B1%C3%84%C2%B1%20Faaliyet%20Raporu.pdf>
- Kamu Denetçiliği Kurumu (2016a). 2015 Yılı Faaliyet Raporu. (Erişim: 25.11.2017) https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kamufaaliyet_2015.pdf
- Kamu Denetçiliği Kurumu (2016b). Stratejik Plan 2017-2021. (Erişim: 25.11.2017) <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/kdk-2017-2021-stratejik-plan.pdf>
- Kamu Denetçiliği Kurumu (2017a). 2016 Yıllık Raporu. (Erişim: 25.11.2017) <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/KDK-2016-YILLIK-RAPORU.pdf>
- Kamu Denetçiliği Kurumu (2017b). 2016 Yılı Faaliyet Raporu. (Erişim: 25.11.2017) <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2016-yili-faaliyet-raporu.pdf>
- Kamu Denetçiliği Kurumu (2017c). Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu. (Erişim: 25.11.2017) <https://www.ombudsman.gov.tr/wp-content/uploads/2017/08/KDK-2017-yili-kurumsal-mali-durum-ve-beklentiler-raporu.pdf>
- Kavanagh, D. ve Richards, S. (2001). “Departmentalism and Joined-Up Government: Back to the Future?”. *Parliamentary Affairs*, 54 (1). s.1-18.
- Kavruk, H. (1994). “Yönetimi Geliştirme Kavramı”. *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 404, s.23-62.
- Kesik, A. (2010). “Türkiye’de Yeni Bütçeleme Sistemi”. *Dış Denetim Dergisi*, Ankara
- Kesim, H.K. ve Petek, A. (2005). “Avrupa Komisyonu’nca Belirlenen İyi Yönetişimin İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi Reformunun Bir Eleştirisi”. *Amme İdaresi Dergisi*, 38 (4), s. 39-58.
- Kırılmaz, M. (2013). “Kamu Kurumlarında Stratejik Yönetim: İçişleri Bakanlığı Örneği”. *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 477, s. 145-180.

Kırılmaz, M. ve Atak F. (2015). “Kamu Mali Yönetiminde Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Araçları: Faaliyet Raporları”. *Ombudsman Akademik Dergisi*, Sayı: 3, s.189-217. (Erişim: 25.11.2017)

https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/OMBUDSMAN%20AK_%20BASKI%20HAL%C3%84%C2%B0.pdf

Koprić, I. (2017). “Public Administration Reforms in Eastern Europe: Naïve Cultural Following, Hesitant Europeanization, or Search for Genuine Changes?”. iç. P. Kovač ve M. Bileišis (ed.). *Public Administration Reforms in Eastern European Union Member States Post-Accession Convergence and Divergence*. University of Ljubljana ve Mykolas Romeris University, Ljubljana ve Vilnius, s. 34-49.

Kuhlmann, S. (2010). “New Public Management for the ‘Classical Continental European Administration’”. *Public Administration*. 88 (4), s.1116-1130.

Kutlu, Ö. (2004). *Gelişmiş Ülkeler ve Türkiye’de Kamu Reformu ve Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Küçükyavaş, N. (2013). “Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bürokrasiyle Mücadelede İşbirliği”. *İdarecinin Sesi*, Sayı: 158, Ankara, s. 23-26.

Küçükyavaş, N. (2014). *2011 Yılında Çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnamelerin Bakanlık Denetim Sistemine Etkileri*. Ankara: Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı Yayınları. (Erişim: 25.11.2017) <http://www.igb.gov.tr/Kutuphane/Denetim%20Sistemi.pdf>

Lægreid, P ve Rubecksen, K. (2014). *Administrative Reforms and Accountability Relations in the Welfare States. Comparing Health and Labour Administration in Norway, Denmark and Germany*. Working Paper: 10-2014, Bergen: Uni Research Rokkan Centre, The Stein Rokkan Centre for Social Studies

Laking R. ve Norman R. (2007). “Imitation and Inspiration in Public Sector Reforms: Lessons from Commonwealth Experiences”. *International Review of Administrative Sciences*, 73 (4), s. 517-530.

Leblebici, D. N. (2005). “Küresel Değişim Baskısına Karşı Türk Bürokrasisindeki Yapısal Uyum Çabalarının Yapısal Atalet Kavramı Açısından Değerlendirilmesi”. *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 6 (1), s. 1-14.

Levy, B. (2007). “State Capacity, Accountability and Economic Development in Africa”. *Commonwealth and Comparative Politics*. 45 (4): s. 499-520.

Lewis, B. (1961). *The Emergence of Modern Turkey*. London: Oxford University Press,

Lindquist, E. A. (2000). “Reconceiving the Center: Leadership, Strategic Review and Coherence in Public Sector Reform”. iç. *Government of the Future*. Paris: OECD Publication, s.149-183.

MacCarthaigh, M. (2015). “Austerity and Reform of the Irish Public Administration”. *Revista de Administração e Emprego Público - RAEP*, 1 (1), 143-164.

McTaggart, D. and O'Flynn, J. (2015). "Public Service Reform". *Australian Journal of Public Administration*, 74 (1), 13-22.

Makrydemetres, A., Zervopoulos, P.D. ve Pravita, M.E. (2016). *Reform of Public Administration in Greece; Evaluating Structural Reform of Central Government Departments in Greece: Application of the DEA Methodology*. Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe GreeSE Paper No. 97, The London School of Economics and Political Science.

Maliye Bakanlığı (2007). *2008-2013 Maliye Bakanlığı Stratejik Planı*. (Erişim: 25.11.2017) <https://www.sgb.gov.tr/StratejikPlan/Stratejik%20Planlar%C4%B1m%C4%B1z/Maliye%20Bakanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1%202008-2012%20Stratejik%20Plan%C4%B1/Maliye%20Bakanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1%202008-2012%20Stratejik%20Plan%C4%B1.pdf>

Maliye Bakanlığı (2008). *2008-2013 Maliye Bakanlığı Stratejik Planı*. (Erişim: 25.11.2017) [https://www.sgb.gov.tr/StratejikPlan/Stratejik%20Planlar%C4%B1m%C4%B1z/Maliye%20Bakanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1%202008-2012%20Stratejik%20Plan%20\(Revize\)/Maliye%20Bakanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1%202008-2012%20Stratejik%20Plan%20\(Revize\).pdf](https://www.sgb.gov.tr/StratejikPlan/Stratejik%20Planlar%C4%B1m%C4%B1z/Maliye%20Bakanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1%202008-2012%20Stratejik%20Plan%20(Revize)/Maliye%20Bakanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1%202008-2012%20Stratejik%20Plan%20(Revize).pdf)

Maliye Bakanlığı (2012). *2013-2017 Maliye Bakanlığı Stratejik Planı*. (Erişim: 25.11.2017) <https://www.sgb.gov.tr/StratejikPlan/Stratejik%20Planlar%C4%B1m%C4%B1z/Maliye%20Bakanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1%202013-2017%20Stratejik%20Plan%C4%B1/Maliye%20Bakanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1%202013-2017%20Stratejik%20Plan%C4%B1.pdf>

Maliye Bakanlığı (2017a). *2017 Yılı Performans Programı*. (Erişim: 25.11.2017) <https://www.sgb.gov.tr/PerformansProgrami/Maliye%20Bakanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1%202017%20Yılı%20Performans%20Programi/2017%20Yılı%20Maliye%20Bakanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1%202017%20Yılı%20Performans%20Programi.pdf>

Maliye Bakanlığı (2017b). *2016 Yılı Faaliyet Raporu*. (Erişim: 25.11.2017) <https://www.sgb.gov.tr/IdareFRaporu/Maliye%20Bakanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1%202016%20Y%C4%B1%C4%B1%20Faaliyet%20Raporu/Maliye%20Bakanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1%202016%20Y%C4%B1%C4%B1%20Faaliyet%20Raporu.pdf>

March, J. G. ve Olsen, J. P. (1983). "Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Governance". *American Political Science Review*. 77 (2). s. 281-296.

Martin, J. W. ve Cush, F.C.E. (1952). *Administration of the Turkish Ministry of Finance*, Ankara: Damga Matbaası.

McAdam, D., Tarrow, S. ve Tilly, C. (2001). *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press.

MEHTAP Yönetim Kurulu (1966). *Merkezî Hükümet Teşkilâtı Kuruluş ve Görevleri (2. Baskı)*. Ankara: TODAİE Yayınları. (Erişim: 25.11.2017) http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/bdfe5e3cddec94c_ek.pdf

Memiş, M. Ü. (2008). “Etkin ve Başarılı Bir İç Denetim İçin Gerekli Koşullar”, *Mali Çözüm Dergisi*, Sayı: 85, s. 75-91. (Erişim: 25.11.2017)
http://archive.ismmmo.org.tr/docs/malicozum/85malicozum/05_mehmetunsalmemis.pdf

Mihçioğlu, C. (1963). *İdari Reform Belçika Tecrübesi ve Türkiye İçin Alınacak Dersler*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.

Mihçioğlu, C. (2012). “Kamu Yönetiminde Reform”. iç. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (ed.). *Türkiye’de Kamu Yönetimi (2. Baskı)*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, s.407-419.

Morgan, P., ve Baser, H. (2007). *Building the Capacity for Managing Public Service Reform: The Tanzania Experience*. Discussion Paper No. 570, European Centre for Development Policy Management.

Mulgan, G. (2005). “Joined-Up Government: Past, Present, and Future”. iç. V. Bogdanor (ed.). *Joined-Up Government*. Oxford: Oxford University Press, s. 175-187.

Natalini, A. ve Stolfi, F. (2011). “Mechanisms and Public Administration Reform: Italian Cases of Better Regulation and Digitalization”. *Public Administration*. 90 (2), June 2012. s. 529-543.

Neumark, F. (1949). *Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor*. Ankara: Başbakanlık Devlet Matbaası.

Newman, W.H. (1970), *Sevk ve İdare*, çev. K. Sürgit. Ankara: TODAİE Yayınları.

Nohutçu, A. (2005). “Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kuramsal-Tarihsel Perspektif, Genel Değerlendirme ve Saptamalar”. iç. A. Nohutçu ve A. Balcı (ed.). *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması I*. İstanbul: Beta Yayınları, s.1-36.

Nohutçu, A. ve Balcı, A. (2013). “Giriş: Kamu Yönetiminin Yeni Perspektif ve Dinamizmi: “Kamu”nun Yönetilmesinden “Kamu”nun Yönetmesi Anlayışına Doğru”. iç. A.Balcı, A.Nohutçu, N.K.Öztürk ve B.Coşkun (ed.). *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar; Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları* (3.Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık, s.15-26.

Nohutçu, A. ve Çimşir, S. (2016), “Kanuni İdare İlkesinin Hâkim Kılınması Açısından Kurumsal Olarak Bağımsız Bir İç Denetim Yapısı Önerisi: Sayıştay İç Denetçiliği”, *Ombudsman Akademik*, Sayı: 2, s.189-222.

Nunberg, B. (1997). “Re-thinking Civil Service Reform: An Agenda for Smart Government.” *Poverty and Social Policy Working Paper*. Washington, D.C.: The World Bank.

OECD (2000). *Government of the Future: Getting From Here to There*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2007). *OECD e-Government Studies Turkey*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2010). *Finland: Working Together to Sustain Success*. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing.

OECD (2011). *Government at a Glance 2011*, Paris: OECD Publishing.

OECD (2013). *OECD 2013 Centre of Government Survey*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2014). *Slovak Republic: Developing a Sustainable Strategic Framework for Public Administration Reform*. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing.

OECD (2015). *Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration Turkey*. Paris: OECD-SIGMA Publishing. (Erişim: 25.11.2017) <http://www.sigmaxweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-Turkey.pdf>

OECD (2016a). *Peru: Integrated Governance for Inclusive Growth*. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing.

OECD (2016b). *Monitoring Report: The Principles of Public Administration Turkey*. Paris: OECD-SIGMA Publishing. (Erişim: 25.11.2017) <http://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2016-Turkey.pdf>

OECD (2017a). *The Principles of Public Administration*. Paris: OECD-SIGMA Publishing. (Erişim: 17.04.2018) http://www.sigmaxweb.org/publications/Principlesof-Public-Administration_Edition-2017_ENG.pdf

OECD (2017b). *Monitoring Report: The Principles of Public Administration Turkey*. Paris: OECD-SIGMA Publishing. (Erişim: 17.04.2018) <http://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Turkey.pdf>

OECD (2017c). *Hungary: Public Administration and Public Service Development Strategy, 2014-2020*. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing.

Ongaro, E. (2006). "The Dynamics of Devolution Processes in Legalistic Countries". *Public Administration*. 84 (3), s. 737-770.

Orkun, A. A., Yürekli, Ö. ve Gökçe S. (2016). "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yönetmel Denetim Nasıl Olmalıdır?". *Ombudsman Akademik*, Sayı: 5, s. 111-134. (Erişim: 25.11.2017) <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/akademik-dergi-ombudsman-2016-aralik-ayi.pdf>

Ömürgönülşen, U. (2016). *Türkiye'nin Ulusal Etik ve Dürüstlük Sistemi ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun Bu Sistemdeki Rolünün Gözden Geçirilmesi Teknik Rapor*. Ankara: Yolsuzluğun Önlenmesi ve Etiğin Teşviki için Teknik Destek Projesi.

Önen, S. M. ve Özmen, B. (2011), "Kamu Mali Yönetiminde Kontrol ve Sorumluluk". *Sayıştay Dergisi*, Sayı:81, s. 91-110.

Övgün, B. (2011). "Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme: Kalkınma Bakanlığı". *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 66 (3), s. 263-281.

Övgün, B. (2013). Türkiye’de Kamu Yönetiminin Dönüşümü. Ankara: Nika Yayıncılık.

Özşen, T. (1998). “Önce Toplam Yönetim Kalitesi”. *Kamu Yönetiminde Kalite 1. Ulusal Kongresi Bildirileri*, Cilt: II, Ankara: TODAİE Yayınları, s. 85-98.

Painter, M. ve Peters, B.G. (2010). *Tradition and Public Administration*. London: Palgrave Macmillan.

Panchamia, N. ve Thomas, P. (2014). *Civil Service Reform in the Real World: Patterns of Success in UK Civil Service Reform*. Institute for Government, London.

Parlak, B. ve Sobacı, Z. (2010). *Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi Ulusal ve Küresel Perspektifler (3. Baskı)*. Bursa: Alfa Aktüel Yayınları.

Parrado, S. (2008). “Failed Policies but Institutional Innovation through “Layering” and “Diffusion” in Spanish Central Administration”. *International Journal of Public Sector Management*, 21 (2), s. 230-252.

Payaslıoğlu, A. T. (1971). “İdarî Reformun Yönü ve Stratejisi”. *Amme İdaresi Dergisi*, 4 (2), Ankara, s. 3-13.

Peker, Ö. (1989). “Yönetimi Geliştirme”. *Amme İdaresi Dergisi*, 22 (3), Ankara, s.3-13.

Perry 6, Leat, D. Kimberly, Seltzer, K. ve Stoker, G. (2002). *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*. Houndmills, UK: Palgrave Macmillan.

Peterson, S. (2010). *Reforming Public Financial Management in Africa*. Faculty Research Working Paper Series, Boston: Harvard Kennedy School.

Pettigrew, A. 1997. “What is Processual Analysis?”. *Scandinavian Journal of Management*, 13 (4), s. 337-348.

Polatoğlu, A. (2003). *Kamu Yönetimi Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması (2.Baskı)*. Ankara: ODTÜ Yayıncılık.

Pollitt, C. ve Bouckaert, G. (2003). “Evaluating Public Management Reforms: An International Perspective”. iç. H. Wollmann-E. (ed.). *Concepts and Practice in International Perspective*. Cheltenham, İngiltere&Northampton, ABD: Edward Elgar, s.12-35.

Pollitt, C. ve Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform*. New York: Oxford University Press.

Pollitt, C. ve Dan, S. (2013). “Searching for Impacts in Performance-oriented Management Reform: A Review of the European Literature”. *Public Performance& Management Review*, 37 (1), s. 7-32.

Radu, L. (2015). “How to Develop Sustainable Public Administration Reforms”. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, No. 44 E/2015, s. 180-195.

Robertson, P. ve Choi, T. (2010). "Ecological Governance: Organizing Principles for an Emerging Era." *Public Administration Review*, Special Issue December 2010, s. 89-99.

Robinson, M. (2007). "The Politics of Successful Governance Reforms: Lessons of Design and Implementation". *Commonwealth & Comparative Politics*, 45 (4), s. 521-548.

Robinson, M. (2015). *From Old Public Administration to the New Public Service Implications for Public Sector Reform in Developing Countries*. UNDP Global Service for Public Service Excellence, Singapur.

Sakal, M. ve Şahin, E. A. (2011). "Stratejik Yönetim Sisteminin Geleceği Açısından Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Uygulamada Etkinliği Sorunu". iç. A. Kesik ve H. Canpolat (ed.). *Küreselleşme ve Kamu Yönetiminde Dönüşüm*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, s.229-253.

Saran, U. (2004). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Kalite Odaklı Bir Yaklaşım*. Ankara: Atlas Yayınları.

Saran, U. (2005). "Türk Kamu Yönetiminde Değişimin Genel Çizgisi: Reform Arayışlarının Karşısındaki Beklentiler ve Güçlükler". iç. A. Nohutçu ve A. Balcı (ed.). *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması I*. İstanbul: Beta Yayınları, s.37-52.

Sargut, S. (2012). "Kamu Örgütleri Kuramını Arıyor: Kurumsal Bir Yaklaşım". iç. B.Aykaç, Ş.Durgun ve H.Yayman (ed.). *Türkiye'de Kamu Yönetimi (2. Baskı)*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, s. 263-277.

Saygılıoğlu, N. ve Arı, S. (2003). *Etkin Devlet-Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi*. İstanbul: Sabancı Üniversitesi Yayınları.

Sayıştay (1999). *Sayıştayın 2000 Yılı Bütçesi Dolayısıyla Hazırlanan Faaliyet Raporu*. (Erişim: 25.11.2017)

https://sayistay.gov.tr/tr/Upload/76662805/files/Stratejik%20Planlama/1999_Faaliyet_Raporu.pdf

Sayıştay (2000). *Sayıştay Strateji Bildirimi (2000-2004)*. (Erişim: 25.11.2017) https://sayistay.gov.tr/tr/Upload/76662805/files/Stratejik%20Planlama/StratejikPlan_2000-2004.pdf

Sayıştay (2001). *Sayıştayın 2002 Yılı Bütçesi Dolayısıyla Hazırlanan Faaliyet Raporu*.

https://sayistay.gov.tr/tr/Upload/76662805/files/Stratejik%20Planlama/2001_Faaliyet_Raporu.pdf (Erişim: 25.11.2017)

Sayıştay (2006). *2006 Yılı Faaliyet Raporu*. (Erişim: 25.11.2017)

https://sayistay.gov.tr/tr/Upload/76662805/files/Stratejik%20Planlama/2006_Faaliyet_Raporu.pdf

Sayıştay (2008a). *2007 Yılı Faaliyet Raporu*. (Erişim: 25.11.2017)

https://sayistay.gov.tr/tr/Upload/76662805/files/Stratejik%20Planlama/2007_Faaliyet_Raporu.pdf

Sayıştay (2008b). *T.C. Sayıştay Başkanlığı Stratejik Plan 2009-2013*. (Erişim: 25.11.2017) https://sayistay.gov.tr/tr/Upload/76662805/files/Stratejik%20Planlama/StratejikPlan_2009-2013.pdf

Sayıştay (2010). *2009 Yılı Faaliyet Raporu*. (Erişim: 25.11.2017) https://sayistay.gov.tr/tr/Upload/76662805/files/Stratejik%20Planlama/2009_Faaliyet_Raporu.pdf

Sayıştay (2012). *2011 Yılı Faaliyet Raporu*. (Erişim: 25.11.2017) https://sayistay.gov.tr/tr/Upload/76662805/files/Stratejik%20Planlama/2011_Faaliyet_Raporu.pdf

Sayıştay (2013a). *2012 Yılı Faaliyet Raporu*. (Erişim: 25.11.2017) https://sayistay.gov.tr/tr/Upload/76662805/files/Stratejik%20Planlama/2012_Faaliyet_Raporu.pdf

Sayıştay (2013b). *T.C. Sayıştay Başkanlığı Stratejik Plan (2014-2018)*. (Erişim: 25.11.2017) https://sayistay.gov.tr/tr/Upload/76662805/files/Stratejik%20Planlama/StratejikPlan_2014-2018.pdf

Sayıştay (2015). *2014 Yılı Faaliyet Raporu*. (Erişim: 25.11.2017) https://sayistay.gov.tr/tr/Upload/76662805/files/Stratejik%20Planlama/2014_Faaliyet_Raporu.pdf

Sayıştay (2016). *2015 Yılı Faaliyet Raporu*. (Erişim: 25.11.2017) https://sayistay.gov.tr/tr/Upload/76662805/files/Stratejik%20Planlama/2015_Faaliyet_%20Raporu.pdf

Sayıştay (2017). *2016 Yılı Faaliyet Raporu*. (Erişim: 25.11.2017) [https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/76662805/files/2016_FAALIYET_RAPORU\(1\).pdf](https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/76662805/files/2016_FAALIYET_RAPORU(1).pdf)

Schneider, B. R. ve Heredia, B. (2003). *Reinventing Leviathan: the Politics of Administrative Reform in Developing Countries*. Miami: North-South Center Press at the University of Miami.

Schiavo-Campo, S. ve Sundaram, P. S.A. (2001). *To Serve and to Preserve: Improving Public Administration in a Competitive World*. Manila: Asian Development Bank Publishing.

Schick, A. (2000). "Opportunity, Strategy and Tactics in Reforming Public Management". iç. *Government of the Future*. Paris: OECD Publication, s.123-148.

Schimanke, D. (1986). "Federal Almanya'da Yönetişel Gelişme ve Yönetişel Reformlar" (M. Yıldırım Çev.). *Amme İdaresi Dergisi*, 19 (3), s.3-30.

Scott, Z. (2011). *Evaluation of Public Sector Governance Reforms 2001-2011 Literature Review*. Oxford: Oxford Policy Management Limited.

Sevinç, H. (2014). “Değişim ve Kurumsal Yapılandırma Süreci: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)”. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 7 (35), s. 730-747.

Sezen, S. (1999). *Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama*. Ankara: TODAİE Yayınları.

Sezen, S. (2009). “Kamu Yönetimi Reformları: Küresel Bir Düzenleme mi?”. *Amme İdaresi Dergisi*, 42 (1), s.23-41.

Sobacı, M. Z. (2011). “İdari Reformun Altın Çağında Kamu Hizmetinde Derin Dönüşüm”. iç. A. Kesik ve H. Canpolat (ed.). *Küreselleşme ve Kamu Yönetiminde Dönüşüm*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, s.173-193.

Songür, N. (2011). “Kamu Yönetiminde Değişim ve Stratejik Planlama”. iç. F. Kartal (ed.). *Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları*. Ankara: TODAİE Yayınları, s.191-220.

Söyler, İ. (2012). “Yeni Kamu Mali Yönetim ve Denetim Sistemi Çerçevesinde Sayıştayın Rolü”. *Sayıştay Dergisi*, Sayı:87, s. 61-96.

Sürgit, K. (1968a). “Türkiyede İdareyi Yeniden Düzenleme ve Geliştirme Çalışmaları”. *Amme İdaresi Dergisi*, 1 (1), Ankara, s. 3-17.

Sürgit, K. (1968b). “Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Yönetim Kurulu Raporu ve Uygulanışı”. *Amme İdaresi Dergisi*, 1 (2), Ankara, s. 1-10.

Sürgit, K. (1969). “İdarî ve İktisadî Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yeniden Düzenlenmesi Ne Şekilde Ele Alınmalıdır?”. *Amme İdaresi Dergisi*, 2 (2), Ankara, s.77-88.

Sürgit, K. (1972). *Türkiye’de İdari Reform*. Ankara: TODAİE Yayınları.

Sürgit, K. (1980). “12 Eylül ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi”. *Amme İdaresi Dergisi*, 13 (3), Ankara, s. 39-77.

Şaylan, G. (1973). “Üçüncü Beş Yıllık Plan ve İdari Reform”. *Amme İdaresi Dergisi*, 4 (2), s. 15-28.

Şaylan, G. (2012). “Bir Yapısal Değişim Sorunu Olarak Yönetim Reformu”. iç. B.Aykaç, Ş.Durgun ve H.Yayman (ed.). *Türkiye’de Kamu Yönetimi (2. Baskı)*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, s. 439-457.

Şener, H. E. (2009). *Bir Fırsat Olarak İdari Reform Macaristan ve Türkiye’nin AB’ye Uyum Süreci*. Ankara: Phoenix Yayınevi.

Taykut, R. ve İzmirlioğlu, A. (1975). *Planlı Dönemde Kamu Yönetimi Çalışmaları*. Ankara: DPT Yayını.

Tekin, Y. (2016). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Denetimi Model Önerisi”. *Ombudsman Akademik*, Sayı: 5, s.137-158. (Erişim: 25.11.2017)

<https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/akademik-dergi-ombudsman-2016-aralik-ayi.pdf>

TEPAV (2006). *Kamu Yönetimi Reformunda Mevcut Durum*. (Erişim: 25.11.2017) http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271248708r1240.Kamu_Yonetiminde_Reform.pdf

Thoenig, J. C. (2000). "Evaluation as Usable Knowledge for Public Management Reforms". iç. *Government of the Future*. Paris: OECD Publication, s.197-210.

Tocci, N. (2005). "Europeanization in Turkey: Trigger or Anchor for Reform?". *South European Society and Politics*, 10 (1), s. 73-83.

TODAİE (1961). *İdarî Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor*. Ankara: Balkanoğlu Matbaacılık.

TODAİE (1972). *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi Öneriler ve İlkeler Raporu*. İdari Reform Danışma Kurulu, Ankara: TODAİE Yayını, No:123.

TODAİE (1998). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. Ankara: Yayın No:283.

TODAİE (2007). *Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü 2007-2011 Stratejik Planı*. (Erişim: 25.11.2017) http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/f5a3ac3db3998e7_ek.pdf

TODAİE (2008). *Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü 2008-2012 Stratejik Planı*. (Erişim: 25.11.2017) http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/3128d6dfa6f406b_ek.pdf

TODAİE (2009). *2008 Yılı Faaliyet Raporu*. (Erişim: 25.11.2017) http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/25199b1e846cbce_ek.pdf

TODAİE (2010). *2009 Yılı Faaliyet Raporu*. (Erişim: 25.11.2017) http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/f5255b616d35e82_ek.pdf

TODAİE (2011). *2010 Yılı Faaliyet Raporu*. (Erişim: 25.11.2017) http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/e5aa85d9786542e_ek.pdf

TODAİE (2012). *2011 Yılı Faaliyet Raporu*. (Erişim: 25.11.2017) http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/fbf2abc44dd58b8_ek.pdf

TODAİE (2013a). *Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü 2013-2017 Stratejik Planı*. (Erişim: 25.11.2017) http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/c10204a37e8ad0f_ek.pdf

TODAİE (2013b). *2012 Yılı İdare Faaliyet Raporu*. (Erişim: 25.11.2017) http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/f77d32d4ca78f09_ek.pdf

TODAİE (2014). *2013 Yılı İdare Faaliyet Raporu*. (Erişim: 25.11.2017) http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/f77d32d4ca78f09_ek.pdf

TODAİE (2015). 2014 Yılı İdare Faaliyet Raporu. (Erişim: 25.11.2017)
http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/f77d32d4ca78f09_ek.pdf

TODAİE (2016). 2015 Yılı İdare Faaliyet Raporu. (Erişim: 25.11.2017)
http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/a1e413503adfe62_ek.pdf

TODAİE (2017a). 2017 Yılı Performans Programı. (Erişim: 25.11.2017)
http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/d8b4e29edf2b174_ek.pdf

TODAİE (2017b). 2016 Yılı İdare Faaliyet Raporu. (Erişim: 25.11.2017)
http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/2197477039a7b72_ek.pdf

Tufan, M. ve Görün, M. (2013). “Türkiye’deki Kamu İç Denetim Sisteminin Uluslararası İç Denetim Standartları Çerçevesinde İncelenmesi”. *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 89, s. 115-135.

Turan, E. (2007). *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sisteminin Dünyadaki Yeni Değişim Dinamikleri Çerçevesinde Yeniden Yapılandırılması: Kuramsal ve Ampirik Bir Çalışma*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Turner, M. (2013). *Summary Report of the Public Sector Governance Reform Evaluation*. London: Oxford Policy Management Ltd (OPM).

Tutum, C. (1971). “İdari Reformda Başlıca Yaklaşımlar”. *Amme İdaresi Dergisi*, 4 (2), s.32-45.

Tutum, C. (1994). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*. Ankara: TESAV Yayınları.

Tutum, C. (1995). “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”. *Yeni Türkiye*, Sayı: 4, s. 133-145.

Ulaştırma Bakanlığı (2007). *2006 Yılı İdare Faaliyet Raporu*. (Erişim Tarihi: 02.12.2017)
<http://www.udhb.gov.tr/images/istatistik/8169e05e2a0debc.pdf>

Ulaştırma Bakanlığı (2010). *2009 Yılı Faaliyet Raporu*. (Erişim Tarihi: 02.12.2017)
<http://www.udhb.gov.tr/images/istatistik/c90999c746b9da1.pdf>

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı (2012). *2012 İdare Performans Programı*. (Erişim Tarihi: 02.12.2017)
<http://www.udhb.gov.tr/images/hizlierisim/d656230279fbb2a.pdf>

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı (2014). *T.C. Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Stratejik Plan 2014—2018*. (Erişim Tarihi: 02.12.2017)
http://www.sp.gov.tr/upload/xSPStratejikPlan/files/xJuCO+ULASTIRMA_SON.pdf

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı (2017a). *T.C. Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Stratejik Plan 2017-2021*.
<http://www.udhb.gov.tr/images/hizlierisim/e0e8096be3b7b23.pdf>

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı (2017b). *2017 Yılı Performans Programı*. (Erişim Tarihi: 02.12.2017)

<http://www.udhb.gov.tr/images/hizlierisim/1d65350a256df96.pdf>

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı (2017c). *İdare Faaliyet Raporu 2016*. (Erişim Tarihi: 02.12.2017)

<http://www.udhb.gov.tr/images/hizlierisim/81a95312ee737c4.pdf>

Uluğ, F. (2004a). “Yönetimde Yeniden Yapılanma ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”. *Amme İdaresi Dergisi*, 37 (1), s.1-28.

Uluğ, F. (2004b). “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma”. *Amme İdaresi Dergisi*, 37 (2), s. 97-122.

Verhoest, K. (2010). “The Relevance of Culture for NPM” iç. T. Christensen ve P. Lægreid (ed.) *The Ashgate Research companion to New Public Management*. London: Routledge.

Wilkins, J. (2013). “Strategic Leadership of Public Sector Reform”. *Commonwealth Governance Handbook 2013/14*, The Commonwealth Secretariat Governance and Institutional Development Division (GIDD), s. 64-66. (Erişim Tarihi: 02.12.2017)

<http://www.commonwealthgovernance.org/assets/uploads/2013/11/4-Strategic-leadership-public-sector-reform.pdf>

Wollmann, H. (Ed.) (2003). *Evaluation in Public Sector Reform: Concepts and Practice in International Perspective*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK.

Yalçındağ, S. (1971). “[Devlet Kesimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarının Amaçları ve Stratejisi Üzerine](#)”. *Amme İdaresi Dergisi*, 4(2), s.24-31.

Yağmurlu, A. (2011). “Kamu Yönetiminde Stratejik Halkla İlişkiler”. iç. F. Kartal (ed.). *Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları*. Ankara: TODAİE Yayınları, s.241-270.

Yayla, Y. (2012). “Türkiye İdaresinin Yeniden Yapılanması Üzerine Bazı Gözlemler”. iç. B.Aykaç, Ş.Durgun ve H.Yayman (ed.). *Türkiye’de Kamu Yönetimi (2. Baskı)*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, s. 489-498.

Yayman, H. (2005). *Türkiye’nin İdari Reform Politigi*. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi. (Erişim: 02.12.2017).
acikarsiv.ankara.edu.tr/browse/1549/2179.pdf

Yayman, H. (2008). *Türkiye’nin İdari Reform Tarihi*. Ankara: Turhan Kitabevi.

Yereli, A.B. ve Ünal, M. (2014). “Yerel Yönetimlerde İç Denetim Sisteminin Yapısal Sorunları”. İç. M. Sakal, A. Kesik, T. Akdemir (ed.). *Mali Yerinden Yönetim Teori, Kavramsal Açıklamalar ve Türkiye’ye İlişkin Değerlendirmeler*. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık, s. 451-464.

Yıldız, M. (2004). *Peeking into the Black Box of E-Government Policy-Making: The Case of Turkey*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Indiana University-Bloomington.

Yıldız, M., Babaoğlu, C. ve Şahin B. (2016). “Kamu Politikasını Türk İdare Tarihi Üzerinden Çalışmak”. *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 34 (2), s. 133-158.

Yılmaz, K. (2003). “Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması”. *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 50-51, s.67-86.

Yılmaz, O. (2001). *Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri*. Ankara: DPT Yayınları.

Yükseköğretim Kurulu (2012). *İç Denetim Rehberi*. (Erişim: 02.12.2017).

http://www.yok.gov.tr/documents/10279/7708108/ic_denetim_rehberi.pdf/2708ee74-cd02-487e-ae03-e765033565fb

YPK (2006). *Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı (2006-2010)*. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/07/20060728-7.htm> (Erişim: 04.12.2017)

YPK (2015). *Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı (2015-2018)*. <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/03/20150306m1.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/03/20150306m1.htm> (Erişim: 04.12.2017)

YPK (2016). *2016-2019 Ulusal e-Devlet Stratejisi ve Eylem Planı*. (Erişim: 23.12.2017) <http://www.sp.gov.tr/upload/xSPTemelBelge/files/Swkoy+2016-2019-Ulusal-e-Devlet-Stratejisi-ve-Eylem-Plani.pdf>

Yüksel, F. (2002). “Sürekli Değişen Kentsel Faktörler Karşısında Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama Gereği”. *Çağdaş Yerel Yönetimler*. 11 (1), s. 31-41.

Yürekli, Ö. (2011). “Türkiye’de Teftiş Kurulları Olgusu”. *Denetim Dergisi*. Sayı: 116, s.28-35.

İNTERNET KAYNAKLARI

OECD Sekreteryası Bünyesindeki Birimler İtibariyle Ulusal Eşgüdüm Birimi ve İlgili Kurumlar Listesi, (Erişim: 18.12.2017)

<http://oecd.dt.mfa.gov.tr/Content/assets/consulate/images/localCache/1/4774b6eb-165e-4a27-b4be-1ec9f1dc5ec5.doc>

Open Government Partnership “Turkey” (Erişim: 16.08.2017)

<https://www.opengovpartnership.org/countries/turkey>

www.bilgitoplumu.gov.tr

<http://www.edevlet.gov.tr/2017/09/05/eylul-ayi-e-devlet-koordinasyon-toplantisi-gerceklestirildi/> (Erişim: 08.08.2017)

<http://www.edevlet.gov.tr/e-devlet-hizmetleri-dairesi/> (Erişim: 08.08.2017)

<https://www.gov.uk/government/news/structural-reform-plans> (Erişim: 08.08.2017)
<https://www.gov.uk/government/collections/single-departmental-plans-for-2015-to-2020>
 (Erişim: 08.08.2017)

https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Managing_With_Less_WEB_0.pdf(Erişim: 08.08.2017)

<https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/case%20study%20capabilities.pdf>
<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/OrganizasyonSemasi/Attachments/2/OrganizasyonSemas%C4%B1.pdf>(Erişim: 18.12.2017)

<https://www.kaysis.gov.tr/> (Erişim: 16.08.2017)

KİDDER (2017). “Kamu Strateji Platformu Temsilcileri ile İstişare Toplantısı”. 26.05.2017.
<http://www.kidder.org.tr/?p=2311> (Erişim:24.12.2017)

Mali Hizmetler Uzmanları Derneği (2017) “Kamu Strateji Platformu” 19.05.2017.
<http://malihizmetler.org.tr/DuyuruGoster.aspx?ID=276> (Erişim:24.12.2017)

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/legacy_files/country_action_plans/OPEN%20GOVERNMENT%20PARTNERSHIP%20INITIATIVE-Turkey%27s%20Action%20Plan.docx (Erişim: 08.08.2017)

<http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP%20Letter%20-%20Turkey.pdf> (Erişim: 08.08.2017)

<http://www.sigmaweb.org/> (Erişim: 08.08.2017)

<http://reformlar.gov.tr/> (Erişim: 16.08.2017)

www.sp.gov.tr (Erişim: 08.08.2017)

<https://twitter.com/ReformlarGovTR> (Erişim: 16.08.2017)

T.C 58. Hükümet Acil Eylem Planı (AEP), 3 Ocak 2003. (Erişim: 16.08.2017)
<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/EylemVeDigerPlanlar/Attachments/13/58.HükümetAcilEylemPlanı.pdf>

Cumhuriyet.com.tr (2015). “Hesap verme korkusu”. 23.12.2015. (Erişim: 24.12.2017)
http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/turkiye/452979/Hesap_verme_korkusu.html

T24.com.tr (2014). “CHP Manisa Milletvekili: 20 gün önce Soma için önerge verdik, AKP oyları ile reddedildi”. 13 Mayıs 2014 <http://t24.com.tr/haber/chp-manisa-milletvekili-20-gun-once-soma-icin-onerge-verdik-akp-oylari-ile-reddedildi,258311> (Erişim: 24.12.2017)

T24.com.tr (2015). “AKP'de bütçe sancısı devam ediyor; CHP, Kesin Hesap Komisyonu'nda ısrarlı”. 01.12.2015. <http://t24.com.tr/haber/akpde-butce-sancisi-devam-ediyor-chp-kesin-hesap-komisyonunda-istirli,318729> (Erişim: 24.12.2017)

<https://dergi.sayistay.gov.tr/>

www.mevzuat.gov.tr

www.resmigazete.gov.tr

Uluslararası Şeffaflık Derneği (2016). “Yolsuzlukla Mücadele Eylem Planı Değerlendirmesi”. 02.06.2016. <http://www.seffaflik.org/yolsuzlukla-mucadele-eylem-plani-degerlendirmesi/> (Erişim: 08.08.2017)

<http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/haber/kamu-yonetiminde-teskilat-yapilari-ve-insan-kaynaklarinin-gelistirilmesi-projesi> (Erişim: 08.08.2017)

MEVZUAT

91 sayılı Devlet Plânlama Teşkilâtının Kurulması Hakkında Kanun

<http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10621.pdf>

160 sayılı Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun

<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10683.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10683.pdf>

178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.178.pdf>

217 sayılı Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.217.pdf>

540 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK

http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21970_1.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21970_1.pdf

633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.633.pdf>

635 sayılı Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.635.pdf>

637 sayılı Ekonomi Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.637.pdf>

638 sayılı Gençlik ve Spor Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.638.pdf>

639 sayılı Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.639.pdf>

644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.644.pdf>

655 sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.655.pdf>

663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.663.pdf>

645 sayılı Orman ve Su İşleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.645.pdf>

652 sayılı Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.652.pdf>

641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.641.pdf>

640 sayılı Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.640.pdf>

3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3152.pdf>

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>

5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc088/kanuntbmmc088/kanuntbmmc08805227.pdf (Erişim: 31.07.2017)

5436 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/12/20051224-2.htm>

6085 sayılı Sayıştay Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6085.pdf>

6223 sayılı 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 <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6223.pdf>

7163 sayılı “Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Teşkilat Kanunu <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.7163.pdf>

Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı (2008), http://www.ab.gov.tr/files/UlusalProgram/UlusalProgram_2008/Tr/pdf/up2008_tr.zip

Bakanlar Kurulu Prensip Kararı (2002), Sayı: 2002/3 (Erişim: 08.08.2017) <http://www.teftis.gov.tr/dosyagoster.ashx?ID=dfedb22b-80ec-40e0-bf3d-5c414ca0c057>

Başbakanlık Genelgesi (2001), No: 2001/38, (Erişim: 08.08.2017)
http://www.basbakanlik.gov.tr/genelge_pdf/2001/2001-0320-10905.pdf

Başbakanlık Genelgesi (2002a), No: 2002/15, (Erişim: 08.08.2017)
https://www.basbakanlik.gov.tr/genelge_pdf/2002-0320-07809.pdf#page=1

Başbakanlık Genelgesi (2002b), No: 2002/18 (Erişim: 08.08.2017)
http://www.basbakanlik.gov.tr/genelge_pdf/2002/2002-0320-08885.pdf

Başbakanlık Genelgesi (2003a), No: 2003/12 (Erişim: 08.08.2017)
http://www.bilgitoplumu.gov.tr/Documents/1/Mevzuatlar/BasbakanlikGenelge_2003-12.pdf

Başbakanlık Genelgesi (2003b), No: 2003/48 (Erişim: 08.08.2017)
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/12/20031204.htm#3>

Başbakanlık Genelgesi (2003c), No: 2003/50 (Erişim: 08.08.2017)
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/01/20040102.htm#9>

Başbakanlık Genelgesi (2004a), Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Çalışmaları, No: 2004/2, 06.01.2004 (Erişim: 08.08.2017)
http://www.basbakanlik.gov.tr/genelge_pdf/2004/2004-0320-00244.pdf

Başbakanlık (2004b), No:2004/12 (Erişim: 08.08.2017)
https://www.basbakanlik.gov.tr/genelge_pdf/2004/2004-0320-01327.pdf

Başbakanlık Genelgesi (2006a), No: 2006/3, (Erişim: 08.08.2017)
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/01/20060120-5.htm>

Başbakanlık Genelgesi (2006b), No: 2006/22, (Erişim: 08.08.2017)
<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/08/20060810.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/08/20060810.htm>

Başbakanlık Genelgesi (2006c), No: 2006/32, (Erişim: 08.08.2017)
http://www.basbakanlik.gov.tr/genelge_pdf/2006/2006-0010-006-13506.pdf

Başbakanlık Genelgesi (2009), No: 2009/19, (Erişim: 08.08.2017)
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/12/20091205-10.htm>

Başbakanlık Genelgesi (2013), No: 2013/9, (Erişim: 08.08.2017)
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/08/20130823-8.htm>

Başbakanlık Genelgesi (2015a), Görev Dağılımı, No: 2015/12, (Erişim: 08.08.2017)
http://www.basbakanlik.gov.tr/genelge_pdf/2015/2015-013632.pdf

Başbakanlık Genelgesi (2015b) Reformların İzlenmesi ve Koordinasyonu Kurulu, No: 2015/16, (Erişim: 08.08.2017) http://www.basbakanlik.gov.tr/genelge_pdf/2015/2015-014243.pdf

Başbakanlık Genelgesi (2016a), No: 2016/10, (Erişim: 08.08.2017)
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/04/20160430-13.pdf>

Başbakanlık Genelgesi (2016b), No: 2016/13, (Erişim: 08.08.2017)
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/05/20160527-3.pdf>

Başbakanlık Genelgesi (2017) No: 2017/15, (Erişim: 08.01.2018)
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/07/20170726-14.pdf>

Bakanlar Kurulu Kararı (2006), “e-Devlet Kapısının Kurulması, İşletilmesi ve Yönetilmesine İlişkin Karar”, Sayı: 2006/10316, (Erişim: 08.08.2017)
<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/04/20060420.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/04/20060420.htm>

Bakanlar Kurulu Kararı (2010), “Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi (2010-2014)”, Sayı: 2010/56, (Erişim: 08.08.2017)
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/02/20100222-1.htm>

Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı (2010), “Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Eylem Planı (2010-2014)” (Erişim: 08.08.2017)
<http://www.teftis.gov.tr/dosyagoster.ashx?ID=4fa48120-d2c1-4c95-b319-d92bc3f18b13>

Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik
<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=3.5.20047189&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=> (Erişim: 08.08.2017)

Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.10372&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=> (Erişim: 08.08.2017)

e-Devlet Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik,
<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.22818&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=> (Erişim: 08.08.2017)

İç Denetim Koordinasyon Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.9509&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=> (Erişim: 08.08.2017)

İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik,
<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=3.5.200610654&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=> (Erişim: 08.08.2017)

İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü
<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/2.5.859750.pdf> (Erişim: 08.08.2017)

İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliği
<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.4619&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=> (Erişim: 08.08.2017)

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, (Erişim: 08.08.2017)

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.17239&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=denet%C3%A7ili%C4%9Fi>

Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulması Gereken Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=3.5.200915169&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=>

Kamu İç Denetim Genel Tebliği, (Erişim: 08.08.2017)

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=9.5.18302&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=>

Kamu İç Denetim Rehberi, (Erişim: 08.08.2017)

http://www.idkk.gov.tr/SiteDokumanlari/Mevzuat/Ucuncul%20Duzey%20Mevzuat/K%C4%B0DR_v1.0.pdf

Kamu İç Denetim Standartları, (Erişim: 08.08.2017)

<http://www.idkk.gov.tr/Sayfalar/Mevzuat/Ucuncul%20Duzey%20Mevzuat/KamuIcDenetimStandartlari.aspx>

İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar, (Erişim: 08.08.2017)

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.9813&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=>

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, (Erişim: 09.08.2017)

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=9.5.11799&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=Kamu%20%C4%B0%C3%A7%20Kontrol%20Standartlar%C4%B1>

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik,

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.10027&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=> (Erişim: 08.08.2017)

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.10334&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=stratejik%20plan> (Erişim: 08.08.2017)

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlara Dair Tebliğ, (Erişim: 08.08.2017)

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=9.5.20722&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=stratejik%20plan>

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, (Erişim: 08.08.2017)

http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/8pd20+Kamu_Idareleri_Icin_Stratejik_Planlama_Kilavuzu_2_Surum.pdf

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.12241&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0> (Erişim: 08.08.2017)

Maliye Bakanlığı (2004), Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (Pilot Kurumlar İçin Taslak), (Erişim: 08.08.2017)

[https://www.sgb.gov.tr/Mevzuat/Rehber/Performans%20Esasli%C4%B1%20B%C3%BCt%C3%A7eleme%20Rehberi%20\(Aral%C4%B1k%202004\).pdf](https://www.sgb.gov.tr/Mevzuat/Rehber/Performans%20Esasli%C4%B1%20B%C3%BCt%C3%A7eleme%20Rehberi%20(Aral%C4%B1k%202004).pdf)

Maliye Bakanlığı (2009), Performans Programı Hazırlama Rehberi, (Erişim: 08.08.2017)

<http://peb.bumko.gov.tr/Eklenti/4587,performansrehberfinalpdf.pdf?0>

Sayıştay, Mali İstatistikleri Değerlendirme Rehberi, (Erişim: 08.08.2017)

https://sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/mevzuat/Rehberler/Mali_Istatistikleri_Değerlendirme_rehberi.pdf

Sayıştay, Bilişim Sistemleri Rehberi, Haziran 2013, (Erişim: 08.08.2017)

https://sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/mevzuat/Rehberler/Bilisim_sistemleri_dene tim_rehberi.pdf

Sayıştay, Düzenlilik Denetimi Rehberi,

https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/mevzuat/Rehberler/Duzenlilik_Deneti mi_Rehberi.pdf (Erişim: 02.08.2017)

Sayıştay, Performans Denetimi Rehberi, Aralık 2014, (Erişim: 02.08.2017)

https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/mevzuat/Rehberler/Performans_Dene tim_Rehberi.pdf

Sayıştay, Faaliyet Raporları Değerlendirme Rehberi, Aralık 2014,

https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/mevzuat/Rehberler/Faaliyet_raporlari_degerlendirme_rehberi.pdf (Erişim: 02.08.2017)

Sayıştay Denetim Yönetmeliği, (Erişim: 02.08.2017)

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.15612&MevzuatIliski=0&source XmlSearch=say%C4%B1%C5%9Ftay%20denetim>

Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik,

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=3.5.20069972&MevzuatIliski=0&source XmlSearch=> (Erişim: 08.08.2017)

TBMM (2003), Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile İşleri, Plan ve Bütçe ve Anayasa Komisyonları Raporları (1/731), (Erişim: 10.08.2017)

<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm>

KALKINMA PLANLARI

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), (Erişim: 16.08.2017)

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/9/plan1.pdf>

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972), (Erişim: 16.08.2017)

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/8/plan2.pdf>

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977), (Erişim: 16.08.2017)

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/7/plan3.pdf>

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), (Erişim: 16.08.2017)
<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/6/plan4.pdf>

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989), (Erişim: 16.08.2017)
<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/5/plan5.pdf>

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994), (Erişim: 16.08.2017)
<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/4/plan6.pdf>

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000) (Erişim:20.12.2015)
<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/3/plan7.pdf>

Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), (Erişim: 20.12.2015)
<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/2/plan8.pdf>

Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013 (2006), (Erişim: 16.08.2017)
<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/1/plan9.pdf>

Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018 (2013), (Erişim: 16.08.2017)
<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu%20Kalk%C4%B1nma%20Plan%C4%B1.pdf>

HÜKÜMET PROGRAMLARI

TBMM, *Hükümetler ve Programları*. (Erişim: 29.03.2016)
https://www.tbmm.gov.tr/kutuphane/e_kaynaklar_kutuphane_hukümetler.html

62. Hükümet Programı (2014) (Erişim: 16.08.2017)
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/09/20140907-1-1.pdf>

64. Hükümet Programı (2015), (Erişim:18.08.2017)
http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/KurumsalHaberler/64.hukümet_programi.pdf

64. Hükümet 2016 Yılı Eylem Planı (İcraatlar ve Reformlar), 10 Aralık 2015,
<http://reformlar.gov.tr/ui/pdf/2016-hukümet-eylem-planı.pdf> (Erişim:18.08.2017)

65. Hükümet Programı (2016), (Erişim:18.08.2017)
<https://www.basbakanlik.gov.tr/docs/KurumsalHaberler/HProgram.pdf>

EK 1. Orijinallik Raporu

 HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ YÜKSEK LİSANS/DOKTORA TEZ ÇALIŞMASI ORJİNALLİK RAPORU
HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA
Tarih: 24/05/2018
Tez Başlığı/Konusu: Türkiye'de Planlı Dönemden İtibaren Kamu Yönetimi Reformunun Kurumsal Yapı ve Mekanizması Yukarıda başlığı/konusu gösterilen tez çalışmamın a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 355 sayfalık kısmına ilişkin, 24/05/2017 tarihinde şahsım/tez danışmanım tarafından Turnitin adlı intihal tespit programından aşağıda belirtilen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan orijinallik raporuna göre, tezimin benzerlik oranı % 4'tür. Uygulanan filtrelemeler: 1- Kabul/Onay ve Bildirim sayfaları hariç, 2- Kaynakça hariç 3- Alıntılar hariç/dâhil 4- 5 kelimeden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Orijinallik Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları'nı inceledim ve bu Uygulama Esasları'nda belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim. Gereğini saygılarımla arz ederim.  24/05/2018 Adı Soyadı: Ahmet Coşkun Öğrenci No: N08140007 Anabilim Dalı: Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Programı: Kamu Yönetimi Statüsü: ☐ Y.Lisans ☒ Doktora ☐ Bütünleşik Dr.
<u>DANIŞMAN ONAYI</u>  UYGUNDUR.  Prof. Dr. Mete Yıldız

EK 2. Etik Kurul Muafiyet Formu

 HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ TEZ ÇALIŞMASI ETİK KOMİSYON MUAFİYETİ FORMU
HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA
Tarih: 24/05/2018
Tez Başlığı: Türkiye'de Planlı Dönemden İtibaren Kamu Yönetimi Reformunun Kurumsal Yapı ve Mekanizması Yukarıda başlığı gösterilen tez çalışmam: 1. İnsan ve hayvan üzerinde deney niteliği taşımamaktadır, 2. Biyolojik materyal (kan, idrar vb. biyolojik sıvılar ve numuneler) kullanılmaması gerektirmemektedir. 3. Beden bütünlüğüne müdahale içermemektedir. 4. Gözlemsel ve betimsel araştırma (anket, mülakat, ölçek/skala çalışmaları, dosya taramaları, veri kaynakları taraması, sistem-model geliştirme çalışmaları) niteliğinde değildir. Hacettepe Üniversitesi Etik Kurullar ve Komisyonlarının Yönergelerini inceledim ve bunlara göre tez çalışmamın yürütülebilmesi için herhangi bir Etik Kurul/Komisyon'dan izin alınmasına gerek olmadığını; aksi durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim. Gereğini saygılarımla arz ederim.  24/05/2018 Adı Soyadı: Ahmet Coşkun Öğrenci No: N08140007 Anabilim Dalı: Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Programı: Kamu Yönetimi Statüsü: ☐ Yüksek Lisans ☒ Doktora ☐ Bütünleşik Doktora
<u>DANISMAN GÖRÜŞÜ VE ONAYI</u> <i>Uygundur.</i>  Prof. Dr. Mete Yıldız
Detaylı Bilgi: http://www.sosyalbilimler.hacettepe.edu.tr Telefon: 0-312-2976860 Faks: 0-3122992147 E-posta: sosyalbilimler@hacettepe.edu.tr