

DOI No: <http://dx.doi.org/10.14225/Joh343>

## REFORM VE İDARİ REFORM KAVRAMLARI ÜZERİNE BİR İNCELEME

Meryem ÇAKIR\*

### Özet

Reform ve idari reform kavramları yazında çoğu zaman birbirine karıştırılmakta böylece hem kavramlar kendi anlamlarını kaybetmekte hem de uzlaşılan ortak bir tanıma varılamamaktadır. Çoğu zaman kavramların yanlış kullanımı benimsenen yöntemlerin hatalı olması ile ilgili olmaktadır.

Bu yazıda her iki kavram için de bir açıklama getirilmeye çalışılmış tarihsel materyalist yöntem kullanılarak kavramların gerçek anlamlarına ulaşmanın yolu olarak konu iktisadi bir bağlama oturtulmaya çalışılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** *reform, idari reform, kapitalizm*

### An Investigation on Concepts of Reform and Administrative Reform

#### Abstract

In literature, reform and administrative reform are generally mixed up, so not only the concepts lost their meanings but also, there is not an agreement about the terms' meaning. Most of the time, misuse of the terms is related to adopted research methodology.

In this writing, it is tried to explain both of the concepts by using historical materialist methodology. To obtain real meanings of these two, the subject is explained in an economic context.

**Key Words:** *reform, administrative reform, capitalism*

#### Giriş

Siyaset ve yönetim kavramlarının ilk ortaya çıktığı zamandan beri yönetimde değişim kavramı sürekli olarak güncelliğini korumuş ve var

---

\* Arş. Gör., Ankara Üniversitesi SBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

olmuştur. Her ne kadar reform kavramının ortaya çıkışı on altıncı yüzyıla dayansa da yönetim alanında yapılan değişiklik, düzenleme, iyileştirme adıyla anılan etkinlikler çok daha öncesinden var olmuştur. Kavramın üzerinde anlaşılmiş ortak bir tanımı olmamasına rağmen bu kadar çok kullanılması ve yönetme faaliyetinde bulunanların sık sık reform adıyla bir takım değişiklikler sunmaları ilginçtir.

Bu yazının amacı özellikle günümüzde hâkim olan ideolojik hegemonyanın diğer adıyla neo-liberalizmin kilit kavramlarından reform ve 1950 ile 1980 dönemi arasında önem kazanan idari reform kavramlarının ne anlama geldiği üzerine değişik görüşlerin sunulması, bunlar arasındaki benzerliklerin ve farklılıkların ortaya konulması elde edilen tanımlamalar üzerinden değerlendirmeler yaparak kavrama açıklık getirilmeye çalışılmasıdır. Verilen tanımlamaların kendi dönemlerini yansıttığı göz önünde bulundurulmalıdır.

Çalışmada yöntemsel olarak tarihsel materyalizm temel alınmaya çalışılmış, literatürde reformu tanımlayan kültürel ve üstyapısal açıklamalardan farklı bir açıklama getirilmiştir.

## **1. Kavramsal Olarak Reform**

### **a. Reform Kavramının Ortaya Çıkışı ve Reform Tanımları**

Latince kökü re ve formera sözcüklerinin bir araya gelmesiyle oluşan reformera kelimesi yeniden biçim verme, ıslah etme anlamına gelmektedir. Kavramın dinsel bir kökene sahip olduğu bilindiğine göre, reformun ortaçağda Katolik kilisesinin etkin rolünün modern çağla birlikte yok olmasının temellerinden biri olarak ortaya çıktığı kabul edilir. Literatürde yaygın olarak kabul edilen Rönesans'ın hümanist felsefesinin reform hareketlerini doğurduğu düşüncesi zannımızca yüzeysel ve üstyapısal bir değerlendirmedir. Reform kavramının ortaya çıkışını irdelemede metodolojik olarak yapılan yanlışlıklar belki de kavramın içeriğinin bu kadar muğlâk kalmasına sebebiyet vermiştir. Reform kavramının tarihsel kökenini anlayabilmek için reform döneminden önce kilisenin genel ekonomik düzen içinde nerede durduğuna bakmak gerekmektedir. Ortaçağ ekonomisi büyük oranda tarıma dayanmakta toplumun büyük kısmı geçimini tarımdan sağlamaktadır. Tarım ekonomisi içinde çalışanların büyük çoğunluğu da serf olarak yaşamaktadırlar (Tawney'e göre feodal dönemde insanların onda dokuzu tarımla uğraşmaktadır). Tarım toraklarının gelirlerinin büyük kısmı kiliseye aittir. Bu nedenle kilise uygulanan

serflik sistemi ya da tarım üzerinden elde edilen artık ürünün meşru olup olmaması konusunda bir değerlendirme yapmamaktadır. Kilisenin böyle bir değerlendirme yapması mevcut ekonomik düzen ve mülkiyet ilişkisi sisteminde kilisenin durumunu ve ayrıcalığını tehlikeye düşürebilecektir. Buna rağmen ortaçağda erdem ve fazilete yönelmeyen zenginliğin ahlaki açıdan kabul edilebilir olmadığı düşünülmektedir. Maddî zenginliğin ikincil bir öneme sahip olduğu ve bu zenginliğin yaşamak için zaruri olduğu kabul edilmektedir. Ayrıca bu zenginliğin hayır işlerinde ve yardım amaçlı kullanılması gerektiği belirtilmekteydi. Gerektiğinden fazla zenginlik ise hırsın bir göstergesi olarak dine göre günah sayılıyordu. Farklı coğrafyalarda farklı zenginlik kaynaklarının bulunması ticaretin Tanrı tarafından da istendiğinin bir işareti olarak algılanıyordu. Yine bu ticaret yapma işine girişenlerin toplum yararını gözetmesi ve büyük oranda kâr yapması yasaklanmıştı. Özel mülkiyetin gerekliliği de kilise tarafından savunulmaktaydı(Güriz,1968). Böylece serflerin artık ürününe lordlar tarafından el konulması meşru hale gelmiş olmaktadır.

Tarımsal ekonominin çeşitli nedenlerle sekteye uğrayıp bir geçiş ekonomisi olarak İngiltere’de tarımsal kapitalizmin doğuşuyla birlikte kilisenin iktisadi üstünlüğü sorgulanmaya başlanmıştır. Alt sınıfların giderek yoksullaşması ve işsiz kalması, orta sınıfın az gelirli kısmının gelirleri daha da azalması, küçük aristokrasinin büyük çiftlik sahipleri karşısında yok olmaya mahkûm olması, kilisenin ekonomik gücüne karşı muhalefeti artırmış ve yeni düşünce akımlarının ortaya çıkmasına sebebiyet vermiştir.

Temelde reform hareketinin hangi noktalarda ortaçağ kilisesine karşı çıktığına bakılırsa kilisenin zenginliği tenkit edilmekte, bu noktada temel savın önemi rahiplerin ya da keşişlerin çalışmadan nasıl bu kadar zengin oldukları konusunda eleştiri getirmesindedir. Luther’e göre zenginlik ancak çalışma yoluyla kazanılmalıdır. Toplumun bir kısmının çalışıp diğer kısmının çalışmadan zenginlik elde etmesi adil değildir. Bu konuda Luther St. Paul’e de başvurmakta ve onun ‘‘bir insan çalışmazsa yememelidir de’’ yolundaki ifadesini kendi tezini kuvvetlendirmek için tekrarlamaktadır. Aynı zamanda Luther’e göre İncil’de ortak mülkiyet ile ilgili bir açıklama bulunmamakta böylece özel mülkiyetin gerekliliği fikri kiliseninkinden farklı olarak kabul edilmektedir( Schlatter,1951).

Reform kavramının ortaya çıktığı koşullar değerlendirildiğinde yapılan tanımlamalar üzerinde bir sonuca varmak işimizi kolaylaştıracaktır.

Reform kavramı, Avrupa'da 16. yuzyılda Hıristiyanlık dininde meydana gelen yeni yorum ve dzenlemelere verilen addır. Rnesans'tan farklı olarak dini anlamda kişinin kendini yeniden kavraması Kilisenin hâkimiyetinden kurtuluşunu öngörmüştür. Reform hareketleri öncelikle Almanya'da başlamış, daha sonra da Fransa, İngiltere ve diğere Avrupa ülkelerinde etkili olmuştur (Kılıç, 2006: 39).

Avrupa reformasyonu tek bir önder eşliğinde başarılı olmuş birtakım eleştirileri olan basit bir devrim değildir. Aynı zamanda kendi içinde anarşist ya da çelişkili varsayımlar üzerinden ilerleyen kırılıgan bir hareket değildir. Kırılma döneminde bir dizi paralel eylemi bünyesinde barındıran çeşitli toplumsal kesimlerden insanların içinde bulunduğu ve reformu bu insanların kendi algılayış tarzlarına göre yorumlayıp mücadele ettiği bir tarihsel evredir (Cameron,1991).

Reform kavramı Luther ve diğere için Latince kökenli *reformatio* sözcüğüne tekabül eder. Bu sözcük evrensel olarak bir iyileşmeye eski durumdan yeniye geçişe olan ihtiyaç olarak kabul edilir. Reformatio dinsel konularda da iki şekilde tanımlanır, ilki dini daha temiz hale getirmek için yeniden biçimlendirme ikincisi de *Kıyamet Günü( Last Days)* öncesi bir ilerlemedir. Sözcüğün anlamı tarihsel süreç içinde dinsel kökeninin dışında da kullanılmaya başlanmış düzeltme, restore etme, geliştirme, yenileme gibi yeni anlamlar kazanmıştır(Dixon, 2012). Bugün gelinen noktada kavramın olumlu bir anlam taşımasının sebebi de burada aranmalıdır.

Bir toplumun sistemsel, kurumsal ya da kuruluşsal yapılarını var olan toplumsal yapının temeline zarar vermeden değiştiren transformasyon, modifikasyon ya da yeniden yapılandırma şekline reform denir. Daha formel bir anlamda her türlü yeniliği kapsayan değişimdir. Siyasi pratik ve teoride ise reform genellikle ilerlemeci değişimi ya da gelişmeye atılan bir adımı simgeler. Bu bağlamda sınıf çelişkisi bulunan bir toplumda egemen sınıfın diğere sınıfa zorunlu olarak verildiği bir imtiyaz niteliği taşır. Reform kendi bağlamında ve toplumsal süreçlere etkisiyle değerlendirildiğinde ikirciklidir. Diğere taraftan reform gerçekten de ileriye atılan bir adımdır. Bir dereceye kadar işçi sınıfının durumunda iyileşme sağlayabilir ve onların mücadelenin daha ileri gitmesini sebep olabilir. Öte yandan reform egemen sınıfın iktidarı kaybetmesini önleyerek engelleyici tepki de yaratabilir. (Lenin, 1959).

Yukarıda reform kavramı için yapılan birkaç tanımlama üzerinden benzerlikler ve farklılıklar bulunduğu takdirde varılmak istenen amaca yaklaşılmış olunacaktır.

**b. Reform Tanımları İçindeki Benzerlik ve Farklılıklar**

Reform kavramının tanımı üzerinde tam bir uzlaşıya varılamamış olsa da yukarıdaki tanımlardan birtakım ortak yönler bulmak mümkündür. Tanımlar görüldüğü gibi değişik bakış açıları sunmakla birlikte reform kavramının ilerici ve var olan gerek toplumsal, gerek iktisadi gerekse kültürel anlamda bir iyileştirme ve yeniden düzenleme olduğu üzerinde ortak kanaate varılmaktadır. İki tanımlama haricinde reformun ortaya çıkış ve yayılma aşamasında sınıfsal ve iktisadi kökenlerin göz ardı edildiği de ortadadır.

Reform hareketinin feodal toplum düzeni içinde kilisenin egemenliğine karşı bir başkaldırı olduğu ve bu başkaldırının önemli sonuçlar doğurduğu kabul edilmekte, böylelikle reformun hep toplumsal bir mücadelenin sonucunda ortaya çıktığı hem de basit ve küçük değişikliklerden farklı olduğu kabulü tanımlarda benzerlik göstermektedir.

Reformu anlatmak için kullanılan ilerleme, yenilik, modifikasyon, değişim, yeniden düzenleme, restore etme, düzeltme, yeniden yorumlama gibi kavramlar da neredeyse tüm tanımlamalarda görülmektedir. Terimin bu derece değer yüklü ve kişiden kişiye göre değişen yapısı zannımızca bu sözcüklerin temel anlamlarından farklı olarak kullanılması ve kavramlara değişik ideolojik anlamlar yüklenmesiyle ilişkilidir.

Kavram tanımlanmasındaki farklılıklara göz atıldığında ise değerlendirmeler genel olarak kişilerin bakış açılarıyla ilgili olarak yapılmıştır. Schlatter ve Lenin'in reform tanımları daha çok iktisadi ve sınıfsal çözümlemelere dayanırken diğer tanımlamalar üstyapısal olarak toplumsal dinamikler, kültürel etkenler, dini öğelerle açıklanmaya çalışılmıştır. Literatürde yaygın olarak Katolik kilisesine ve Hıristiyanlık dinine karşı bir ayaklanma, dini yeniden yorumlama gibi bir algı mevcutken reforma karşı bakış açısı olumlu yöndedir. Schlatter ve Lenin'in değerlendirmelerinde ise gerek mülkiyet ilişkilerinin yeniden yapılanması gerekse sınıfsal çatışma durumunun bir perdeleyicisi olarak görülmesi kavramın farklı boyutlarda da tartışılabileceğini göstermektedir.

## 2. Kavramsal Olarak İdari Reform

### a. İdari Reform Tanımları

Tıpkı reform kavramının kendisi gibi idari reform kavramı üzerine de birçok tanımlama mevcutken yine idari reform terimi için de uzlaşmış ortak bir tanım bulunmamaktadır. Reform kavramının kendisi bu derece sorunlu ve tanımları ideolojik olarak yüklü iken sözcüğün başına bir de idari eklendiğinde sorun daha da büyümektedir. İdari reform kavramının bu değişik tanımları yanında, kamu yönetiminde yapılan düzenleme ve değişiklikleri belirtmek için idareyi geliştirme, yeniden düzenleme, idari ıslahat, reorganizasyon, yönetimin iyileştirilmesi gibi kavramlar da karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu kavramlar kimi zaman idari reform yerine kimi zaman da birbirleri yerine kullanılmaktadır. Ancak, her ne kadar üzerinde anlaşılmış bir idari reform tanımı olmasa da, idari reformun içerik bakımından diğer kavramlara nazaran daha kapsamlı olduğu genel kabul görmüştür. (Öztürk ve Coşkun, 2000). Aşağıda birtakım idari reform tanımlarına yer verilerek ortak bir tanım üretilmeye çalışılacaktır.

İdari Reform Danışma Kurulu, idari reformu “kamu kuruluşlarının amaçlarında, sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçiminde, metotlarında, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri düzeltmek amacıyla güden kısa ve uzun vadeli, geçici ve sürekli nitelikteki düzenlemelerin tümü” olarak tanımlamaktadır(TODAİE,1972).

Yönetim literatüründe yönetimde reform kavramı genellikle yönetim sisteminde var olanı geniş ölçüde bir kenara bırakıp yeni nitelikler ve biçimler bulmaya yönelmiş çalışmaları belirtmek için kullanılmaktadır (Yalçındağ, 1971).

Kamu yönetimi, kendi bir sistem olduğu gibi kendisine bağlı alt sistemleri de vardır. Yönetimi çağdaş hale getirmenin ve yeniden düzenlemenin amacı değişikliklere yatkın olmayan bir düzenin değişikliklere sistemli bir şekilde ve sürekli olarak uyum sağlayabilecek bir yapıya kavuşturulmasından ibarettir (TODAİE, 1972).

Yönetimde reform, yönetimin milli amaçların gerçekleştirilmesine yardımcı olacak süratli, tasarruf sağlayıcı, verimli ve kaliteli hizmet görülmesini sağlayacak bir düzene kavuşturulmasını ve böylece iyi işleyen bir sistem içinde faaliyet görmesini sağlayacak çabaların bütünü olarak tanımlanabilir (Sürgit,1972).

## Reform ve İdari Reform Kavramları Üzerine Bir İnceleme

Genel olarak idari reform, yönetim alanı ile ilgili olmak, bilinçli bir faaliyet olmak, kalıcı etkiler yaratmak ve iyileştirme sağlamak unsurlarından oluşan bir faaliyet olarak tanımlanmaktadır (Tutum, 1994).

İdari reform ‘‘ bir yönetim sisteminin (bu bir bakanlık, bir genel müdürlük, bir daire ya da tüm kamu yönetimi mekanizması olabilir) amaçlarına yönelik olarak işlevlerini daha hızlı, nitelikli, verimli ve etkili bir şekilde yapacak düzeye çıkarmak üzere örgütsel yapı ve süreçte, idari yöntem ve tekniklerde ve/veya personel unsurunda yapılan bilinçli değiştirme, yeniden düzenleme girişimleridir’’(Berkman,1982).

İdari reform, eylemlilik halindeki kuvvet politikasıdır, ideolojik ussallaştırmaları, alanların, hizmetlerin, toplumun ve seçmenlerin, kurumların, iktidar ilişkilerinin, kampanya stratejilerinin, taktiklerin ve vaatlerin kontrolü için yapılan mücadeleleri kapsar(Caiden, 2009).

Bir toplum içindeki bürokrasi ve diğer unsurlar arasındaki ilişkiyi ya da bürokrasinin kendi içindeki yapıyı şekillendiren hem reformun amaçlarını hem de değiştirilmesi gereken eski oluşumu siyasi duruma göre tanımlayan politik süreçtir (Montgomery, 1967)

İdari reform, kamu hizmeti içindeki idari yapıda ve prosedürde toplumsal ve politik çevrelerin değişime beklenti duyduğu konularda yeniliğe gitmektir (Chapman ve Greenway, 1984).

Yeniden yapılanma gereksinimine yol açan etkenlerden biri kamu yönetim sistemi içinde yer alan kurumların gereksinimlerinde ve işleyiş düzenlerindeki süreç boyutunda beliren iç değişmelerle ilgilidir. Yeni teknolojilerin sisteme kazandırılması ve teknoloji kullanımından kaynaklanan sorunlar, yönetim-halk ilişkilerindeki değişmeler, yönetim ile sosyal- ekonomik yapı ve siyasal düzen ilişkilerindeki uyumsuzluklar, devletin üstlenmesi gerekli yönetsel görev ve sorumluluklar konusunda yönetim felsefesinde ortaya çıkan değişmeler ve benzerleri de yönetimde yeniden düzenlemelere gidilmesini gerekli kılan öteki temel değişkenleri oluşturmaktadır. Yeniden düzenlemede temel ilke, düzenlemenin var olan sorunları giderici ve örgüte yeni bir canlılık getirerek, onu, yeni atılımlara hazırlayıcı nitelikte olmasıdır (KAYA Projesi, 1991).

‘‘İdari reform toplumsal yapıdaki değişmelere paralel olarak idari yapı, kurum, ilişki ve davranışlarda ortaya çıkan değişme gereksinimleridir’’. Daha somut bir ifade ile toplumsal yapı devamlı olarak değişirken yani çeşitli toplumsal grup, tabaka ya da sınıflar daha fazla ayrıcalık elde etme ve kaynak

kullanma için yarışırlarken devlet yönetimi üzerinde etkili olmaya çalışmakta, toplum içinde nihai karar verme aygıtını kontrol etmeye çalışmaktadırlar. Bu dinamik süreç içinde hâkim duruma geçen grubun ya da grupların eğilimlerine göre devlet yönetim düzeni de her yönü ile yeni biçimler almaktadır. Toplum yapısında değişen kuvvet ilişkileri ve başat hale gelen eğilimler, nihai kararların belirlendiği yönetim düzenini bilinçli olarak değişmeye zorlamaktadır. Bu zorlama ve gereksinimlere bağlı olarak yönetim sistemi sürekli olarak yapı, kurum, ilişki ve davranış yönünden bir ileri kademedede bilinç düzeyinde değiştirilmek istenmektedir (şaylan, 1973).

İdari reform, ‘‘yönetim sisteminin yapısında, hizmet tercihlerinde, personel rejiminde, iç görme zihniyeti ve yöntemlerinde, karar verme sürecinde, siyasal sistemle olan ilişkilerinde ve sistemi harekete geçiren dürtülerde köklü değişikliklerdir’’(Tutum, 1994).

İdari reform kavramı üzerine yapılan tanımlamaların benzerliklerini ve farklılıklarını değerlendirme yoluyla terimin anlamıyla ilgili bir kanıya varılması kolaylaşacaktır.

### **b. İdari Reform Tanımlarının Ortak zellikleri**

Genel olarak idari reform kavramının önem kazanması ve evrensel kabul edilmesi 1950’li yıllardan sonra görünür kılınmıştır. Özellikle az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerin kendilerini refah devletine modeline uyum sağlayacak Şekilde yeniden biçimlendirme abalaları idari reform kavramını ön plana çıkarmış ve kavrama bir olumluluk atfettirmiştir. Yukarıdaki tanımların büyük çoğunluğunda görüldüğü üzere idari reform kavramının olmazsa olmazlığı varsayımından hareket edilmiş, deterministik bir bakış açısıyla idari reformun zorunlu olduğu hatta mutlak olarak gerekli olduğu kabul edilmiştir.

Neredeyse her tanımın içinde geçen değişim sözcüğü gelişim ile aynı anlamda kullanılmış, değişim sözcüğünün esas anlamı olan bir durumdan başka bir duruma geçiş hali göz ardı edilerek, daha çok kötü bir durumdan iyi bir duruma geçiş olarak algılanmıştır.

İdari reformun bilinçli ve iradi bir hareket olması üzerinde durulmuş kendiliğinden reformun ortaya çıkmadığı belirtilmiştir. Yönetim alanında birtakım düzenleme ve değişiklik yoluna gidilmesi önceden planlanmış ve toplumun beklentilerine cevap verecek Şekilde tasarlanmış olması da tanımların ortak özelliklerinden biridir.



İdari reformun içeriğine bakıldığında genel olarak POSDCORB üzerinde reform yoluna gidildiği kabul edilmektedir. Kamu yönetiminde personel yönetimi, planlama, örgütlenme, eşgüdüm, denetim, bütçeleme gibi konularda idari reform yapıldığı belirtilmektedir. Bu alanlarda verimlilik, etkinlik ve ekonomikliğin amaçlanması da idari reformla varılmak istenen hedefler olarak öne çıkmaktadır.

Dünyadaki ve Türkiye'deki reform tanımlarının ve reform hareketlerinin ortak özellikleri yukarıdaki tanımlamalar da göz önünde bulundurulduğunda şu şekilde özetlenebilir:

- a) Reform hareketleri toplumsal değişimle yakından ilişkilidir.
- b) Reform planlı, organize değiştirme çabasıdır.
- c) Reform ilke olarak köktenci değişiklikleri anlatır.
- d) Reformdan amaç söz konusu yönetim sistemini daha etkili ve verimli hale getirmektedir.
- e) İdari reform yönetsel olduğu kadar siyasal içerikli bir değişim olayıdır (Aykaç, Yayman, Özer, 2003).

### **c. İdari Reform Tanımlarının Farklılıkları**

İdari reformun temelinde yatan ana düşünce statükoya ya da yönetsel olarak yetersiz kalınan sistemsel noktalara her zaman daha iyi bir çözümün bulunabileceği fikridir. Yönetsel sistemin yetersizliği, politikacıların veya bürokratların yetersizliği nasıl algılandığı ya da sağlıklı bir yönetsel sistemin ne olduğuna ilişkin değerlendirmesine göre değişir. Böylece idari reformun amacı yönetim sisteminde meydana gelen aksamaları gidermek, hatalı ya da eksik işleyen unsurları çıkarıp yerine yenilerini koymak, bu yolla etkinliği sağlamaktır. Bu çerçeve ile değerlendirildiğinde idari reformun subjektif bir yönü vardır (Polatoğlu, 2001). "İdari reform var olan devleti algılama biçimine bağlıdır... Reform çabalarına yol gösterecek ve şekil verecek olan devleti algılama biçimleri, devletten devlete farklılık gösterir. Bu farklılık tarihsel geleneklerden kaynaklanabileceği gibi, çok daha farklı politik sorunlardan da kaynaklanabilir"(Stephan ve Hilbert, 1998 akt: Nohutçu, 2005). Örnek tanımlamalar da genel olarak kişilerin reformu dolayısıyla devleti ve yöneten-yönetilen ilişkilerini algılama biçimleriyle ilgilidir. Türk kamu yöneticileri reformu devlette yönetiminde görülen aksaklıkları giderme ya da devletin hantal yapısının kırılmaya çalışması, milli amaçların geliştirilmeye ve gerçekleştirilmeye çabası olarak tanımlarken Avrupalı kamu yöneticiler idari

reformu daha çok etkinlik verimlilik üzerinden ya da meselenin ideolojik boyutundan ele almaktadırlar. Tanımlar arasındaki farklılığın önemli bir boyutunu oluşturan kısım kişilerin reformu içinde yaşadıkları toplumun ve devletin genel reform kavramını algılama yöntemlerinin etkisidir.

Genel olarak idari reformun kamu yönetiminde iyileştirme sağladığı kabul edilse de diğer taraftan kavramın hegemonyanın ideolojik bir aracı olduğu görüşü de savunulmaktadır. İdari reformun egemen sınıfın ve onun bir aracı olarak bürokrasinin toplumun hegemonyayı sağlamanın iki aracından biri olan toplumun rızasını alma yollarından bir tanesi olduğu görüşü kavram konusundaki diğer tanımlamalardan ve varsayımlardan farklılık göstermektedir.

#### **d. İdari Reform İle Karıştırılan Kavramlar**

İdari reform kavramının tanımının uzlaşmış ortak bir tanımının olmamasının önemli sebeplerinden biri de kavramın başka terim veya kavramlarla karıştırılmasıdır. Genel olarak yeniden düzenleme, yönetimin geliştirilmesi, değişiklik gibi kavramlar idari reformun yerine kullanılmaktadır. Bu nedenle diğer kavramların da açıklanmaya çalışılması idari reformun kendine özgü farklılıklarının ortaya konulmasında yardımcı olacaktır.

Yeniden düzenleme, faaliyetler ve ilişkiler sisteminin, gelişmeyen, içinde faaliyette buldukları çevrenin koşullarındaki değişikliklere ayak uydurmayan yönlerini geliştirmek ya da geliştirilmelerine olanak sağlamaktır. ‘‘Yeniden düzenleme, alışılmış dengeleri değiştirmeyi, mevcut düzendeki katılıkları gidermeyi amaçlayarak büyük değişikliklerle yeni bir dengenin kurulması, çeşitli kademelerdeki tedbirlerin birbirine bağlanıp bütünleştirilmelerini sağlayan bilinçli, kararlı ve planlı bir çabadır’’ (TODAİE, 1972). Selçuk Yalçındağ (1991) da idari reform kavramı ile yeniden düzenlemenin birbirinden farklı terimler olduğunu belirtmiştir. Ona göre yeniden düzenleme örgütlerin amaçlarında, fonksiyonlarında görev ve ilişkilerinde bilinçli değişiklikler yapmaktır. İdari reforma göre yeniden düzenleme daha sınırlı ve köktenci olmayan çabaları içerir. Reform kökten değişiklik anlamına gelirken yeniden düzenleme var olan yapıda düzeltmeleri çağırıştırır (Karaer, 1991).

Yönetimin geliştirilmesi ise reform yapma sürecinde karşılaşılabilecek sorunları çözme amacıyla uygulamadaki birtakım eksiklikleri gidermektir. Bu çabalar sürekli niteliktedir (TODAİE, 1972). Diğer bir deyişle yönetimin geliştirilmesi reform sürecinin düzgün işleyebilmesi için alınan tedbirler ve küçük çaplı yeniliklerdir.

## Reform ve İdari Reform Kavramları Üzerine Bir İnceleme

Değişiklik TDK sözlüğüne göre bir bütünün bir bölümünün değişimiyle ortaya çıkan yeni durumdur. Değişiklik bir süreklilik arz etmezken reform hem nedenleri hem de sonuçları değerlendirildiğinde bir süreklilik gösterir. Reform değişiklikleri kapsamaktadır. Küçük farklılıklar olarak da tanımlanan değişiklikler reformun içerisinde yer almaktadır.

Görüldüğü üzere idari reform kavramının tanımlamasının muğlaklığını sürdürmesinde kavramın başka kavramlarla ifade edilmesi ya da birbirinin yerine kullanılması etkili olmaktadır. Bu kavramsal karışıklığı önlemek ve hem reform hem de idari reform kavramlarını daha iyi analiz edebilmek için dönemsel olarak genel iktisadi bağlama bakmak gerekmektedir. Siyasal olanla ekonomik olanın bağlantısının kopartılması reform kavramının da anlaşılmasını zorlaştırmaktadır. Bu nedenle siyasi bir kavram olarak idari reform kavramı iktisadi temellerinden kopartılmamalıdır. İktisadi kriz zamanlarında devlete yeni biçimler vermek, krizi aşmak için devlette reformlar yapmak reformun iktisatla olan bağlantısını ortaya çıkarmaktadır. Doğru bir değerlendirme için kavramlara bu noktalardan yaklaşmak gerekmektedir.

### **Değerlendirme**

Reform olgusu kavramsal olarak on altıncı yüzyılın ilk yarısında ortaya çıkmasına rağmen birçok düşünür tarafından kökeninin daha öncesine dayandığı ileri sürülmektedir. Devletin veya devlet benzeri yapıların sürekli olarak kendilerini yenilemeleri ve toplumun değişen beklentilerine cevap verilmesi ihtiyacının reformu doğurduğu kabul edilmiştir. Protestanlıkla birlikte Katolik kilisesinin dayatmacılığına karşı ilerici bir hareket olarak dinde yenilenme hareketi gibi görülen reform tanımının bu çeşit bir yorumlaması zannımızca yüzeysel kalmakta yalnızca görüneni açıklamadır. Oysaki reformu anlamak için dönemin ekonomik şartlarına ve mülkiyet ilişkilerine bakmak gerekmektedir. Tarımsal kapitalizmin ortaya çıkışı, coğrafi keşiflerin iktisadi etkileri birlikte düşünüldüğünde dönemin sermaye birikim sürecinin başladığı, özel mülkiyetin kutsandığı ve çalışmanın geliştirmek ve üretmekle eş anlamlı tutulduğu özellikleri gözden kaçırılmamalıdır. Elbette ki Weberyen bir bakış açısıyla Protestanlığın kapitalizmi doğurduğu tek yönlü kolerasyon kabul edilebilir değildir. Tarımsal kapitalizmin ortaya çıkışı ve burjuvazinin kendini üstyapısal olarak meşrulaştırması aşamasında reform hareketinin de diğer etkenler gibi bir etken olduğu ortadadır.

Kapitalizmin sürekliliğini sağlaması için sermaye birikimin koşut olduğu varsayıldığına göre sermaye birikimin önündeki engellerin kaldırılması gerekmektedir. Katolik kilisesinin gereğinden fazla malı elde tutma yasağı sermaye birikiminin önünde bir engel olarak görülmüştür ve dinde Protestanlıkla birlikte bu engelin de aşılma çabaları reform hareketini doğuran en önemli sebeplerden biridir. Reform tanımına bu açıdan bakılması varılan sonuçların daha gerçekçi ve rasyonel olmasına neden olacaktır.

İdari reform ise 1950’li yıllarda az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde egemen olan kalkınma iktisadı anlayışı ile birlikte önem kazanmış devletin yeniden yapılanması ve modernleşme çabalarında önemli bir unsur olarak görülmüştür. Gelişmiş ülkelerde ise refah devleti mekanizmasını uygulayabilmek amacıyla birtakım prosedrsel değişikliklere gitme yoluyla idari reform uygulanmıştır. Böylece idari reform kavramı birçok düşünüre göre ülkeden ülkeye amaşallık yönünden farklılık göstermiştir.

İdari reformun tanımlamasındaki reform kavramının sermaye birikiminin sürekliliğinden ayrı dşnlemeyeceği tezimizle birlikte idari reform kavramı ele alınırsa bu terimin de iktisadi etkenleri ve sistemsel olarak kapitalizmin devamlılığını sağladığı kabul edilmelidir. Devletin burjuvazinin ideolojik baskı aygıtı olduğu somutluğu ile birlikte dşnldğinde devlette reformun burjuvazi ve sermaye sınıfının birikim aşamasında karşılaştığı sorunlara bir n açıcı olarak ortaya çıktığı görülmektedir. Gerek ie dönük yoğun birikim rejiminde gerekse yaygın birikim rejiminin tekrar uygulanmaya başladığı neo-liberal dönemler kapitalizmin krizleri sonucu ortaya çıkmış bulunan çözümler genel olarak devlette ve idarede reform yolu olmuştur.

Sonuç olarak, reform ve idari reform tanımları üzerindeki tartışmaların üstyapısal çözümlerler üzerinden devam ederek reform ve idari reformun tarihselliği yerine evrenselliği varsayıldığı sürece bir sonuca varamayacağı görülmekte, çözüme ancak somut tarihsel olayların soyut tahlillerinin yapılarak görünenin arkasındaki görülmeyen gerçekliğin ortaya çıkarma yoluyla varılacağı kabul edilmelidir.

## KAYNAKÇA

Aykaç, B., Yayman H., Özer, M. A. (2003), “Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili” Ankara, <http://iibfdergisi.gazi.edu.tr/index.php/iibfdergisi/article/view/310/300>

Berkman, A. Ü.(1982), “Planlı Dönemde İdari Reform Anlayışı ve Uygulanması: İdari Reformun ‘Yönetilmesi’ Açısından Bir Değerlendirme,” Orta Doğu Teknik Üniversitesi Gelişme Dergisi, Özel Sayısı, Ankara.

Caiden, G.(2009), “Administrative Reform”, International and Pan-American Copyright Conventions, New Jersey.

Cameron, E.(1991), “The European Reformation, Oxford University Press”, New York.

Chapman, R.A. ve J.R. Greenway (1984), “The Dynamics of Administrative Reform”, London: Croom-Helm.

Dixon, S.(2012), “Contesting The Reformation, Blackwell Publishing”, Oxford.

Güriz, A.(1968), “Avrupa’da Reform Hareketi ve Mülkiyet Sorunu”, A.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi, sayı:1 cilt: 25

Karaer, T.(1991), “Kalkınma planları ve İdari Reform,” Amme İdaresi Dergisi, Cilt No 24, Sayı 2, s. 43-65, Ankara

KAYA Projesi Genel Raporu, TODAİE, Ankara, Haziran 1991, s. 1-2

Kılıç, R. (2006), “İktisadi Düşünce; İktisadi Düşüncenin Gelişimi, İktisadi Düşünce Okulları, İktisadi Düşünürler”, Siyasal Kitabevi, Ankara.

Lenin, V. I. “Pis’mo Severnomu soiuзу RSDRP.” *Poln. sobr. soch.*, 5th ed., vol. 6. *Vtoroi s’ezd RSDRP: Protokoly*. Moscow, 1959.

Montgomery, J.D. (1967), “Sources of Bureaucratic Reform: Problems of Power, Purpose and Politics”, Comparative Administrative Group Occasional Paper, Bloomington, Indiana

Nohutçu, A.(2003), “Sürdürülebilir Kamu Yönetimi Kalitesi İçin Toplam Kalite Yönetimi Performans Yönetimi Sorun Alanları, Uygulamalar ve Türk Kamu Yönetimine Uyarlanması,” içinde Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, A. BALCI, A. NOHUTÇU, N. K. ÖZTÜRK ve B. COŞKUN (der.), Seçkin Yayınevi, Ankara, s. 231-264.

Nohutçu,A., Coşkun, B. (2005), “Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminde Yönetimin Yeniden Yapılandırılması” Cilt:1, Beta Basım Yayım, İstanbul.

Polatoğlu, A.(2001), ‘‘Kamu Yönetimi Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması, Metu Press, Ankara

Sürgit, K.(1972) ‘‘Türkiye’de İdari Reform’’, TODAİE, Ankara, s. 9.

Şaylan, G.(1973), ‘‘Üçüncü Beş Yıllık Plan ve İdari Reform,’’ Amme İdaresi Dergisi, Cilt No 6, Sayı 2 s. 15-28.

TODAİE (1972).’’ İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler-İdari Reform Danışma Kurulu Raporu’’, Sevinç Matbaası, Ankara.

Tutum, C.(1994),’’ Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma’’, TESAV Yayınları, Ankara, , s. 5-6.

Yalçındağ, S.(1971), ‘‘Devlet Kesimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarının Amaçları ve Stratejisi Üzerine’’, Amme İdaresi Dergisi, TODAİE, C. 4, S. 2, Ankara, s. 24