

## KAMU YÖNETİMİ REFORMLARINDA YENİ PERSPEKTİFLER VE ARAYIŞLAR

*Doç. Dr. S. Mustafa ÖNEN*

*İnönü Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi  
mustafa.onen@inonu.edu.tr*

*Salim KURNAZ*

*İnönü Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim  
Dalı Yönetim Bilimleri Bilim Dalı Doktora Öğrencisi  
salimkurnaz@hotmail.com*

### Özet

Bir ülkenin kamu yönetiminin en önemli başarılarından birisi, kuşkusuz halka kamu hizmetlerini en iyi şekilde sunmaktır. Şayet ülkede uygulanan hizmetler nitelik ve nicelik olarak yetersiz kalıyor veya mevcut kaynaklar etkili ve verimli sunulmuyor ise, o ülkede kamu yönetimi reformunun uygulanması kaçınılmazdır. Her ülkenin farklı sosyal, kültürel, ekonomik ve yönetsel ihtiyaçları bulunduğundan, bunlara yönelik farklı öncelikler söz konusu olabilir. Ülkelerin farklı ihtiyaç ve önceliklerinin bulunması, dünyada çok sayıda değişik kamu yönetimi reformlarını karşımıza çıkarmaktadır. İşte bu çalışmanın esas amacı, dünyada ve Türkiye’de farklı kamu yönetimi reformlarını yeni perspektifler ve arayışlar çerçevesinde incelemek ve değerlendirmektir. Çalışmada önce dünyadaki kamu yönetimi reformları, genel bir bakış açısı altında ele alındıktan sonra, dünyada kamu yönetimi reformuna başarılı ülke örnekleri olarak sırasıyla ABD, İngiltere, Kanada, Yeni Zelanda ve Güney Kore deneyimleri üzerinde durulmuştur. Dünyada başlıca kamu yönetimi reformu uygulamaları açıklandıktan sonra, çalışmanın Türkiye kısmında ise, kamu yönetimi reformları 1923-1960 Dönemi, 1960-2000 Dönemi ve 2000’li Yıllar Dönemi olmak üzere üç dönem altında ele alınmıştır. Çalışma, daha sonra gerek dünyada gerekse Türkiye’de kamu yönetimi reformlarının başlıca ortak özelliklerinin neler olduğunun ortaya konması ile tamamlanmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Reform, Kamu Yönetimi Reformu, Yeni Kamu Yönetimi, Dünyada Kamu Yönetimi Reformları, Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformları

## NEW PERSPECTIVES AND SEARCHES IN PUBLIC ADMINISTRATIVE REFORMS

### Abstract

One of the most important achievements of the public administration of a country is to present public services in the best possible way. If the services that are implemented in the country are inadequate in quality and quantity, or if available resources can not be presented effectively and efficiently, the reform of public administration in that country has become inevitable. As each country has different social, cultural, economic and managerial needs, there can be different priorities for different countries. The existence of different needs and priorities of countries brings up a large number of different public administration reforms in the world. The main aim of this study is to examine and evaluate different public administration reforms in the world and in Turkey within the framework of new perspectives and searches. In the first part of the study, the public administration reforms in the world are explained under a general terms and then the experience of successful countries in reforming public administration around the world such as the United States, Great Britain, New Zealand, and South Korea was discussed. After the main public administration reform implementations in the world were evaluated, in the second part of the study, public administration reforms implemented in Turkey were evaluated under the three periods such as the 1923-1960 period, the 1960-2000 period and the 2000 years period. The study was then completed with the identification of the main common features of public administration reforms both in the world and in Turkey.

**Key Words:** Reform, Public Administration Reform, New Public Administration, Public Administration Reforms in the World, Public Administration Reforms in Turkey.

وجهات نظر وأبحاث

في الإصلاحات الإدارية العامة

الإستاذ الدكتور مصطفى أونن

جامعة إينونو، كلية الإقتصاد والعلوم الإدارية، العلوم السياسية والإدارة العامة

*mustafa.onen@inonu.edu.tr*

سالم كورناز

جامعة إينونو، طالب علم دكتوراه في معهد العلوم الإجتماعية، قسم العلوم السياسية والإدارة العامة

(قسم العلوم الإدارية)

*salimkurnaz@hotmail.com*

## ملخص :

من أهم إنجازات هذه الدولة هي الإدارة العامة للمجتمع، ومما لا شك فيه هي تقديمه للخدمات العامة بأحسن وجه . ولو كانت الخدمات في البلد غير كافية من حيث النوعية والكمية ، أو لو تعذر تقديم الموارد المتاحة بفعالية وكفاءة، فإن تنفيذ إصلاح الإدارة العامة في البلد أمر لا مفر منه، وبما أن لكل بلد إحتياجات إجتماعية وثقافية وإقتصادية وإدارية مختلفة يمكن أن يكون هنالك أولويات حسب الإحتياجات . وجود إحتياجات وأولويات البلدان المختلفة، فإنها تعرض علينا العديد من إصلاحات الإدارة العامة المختلفة في العالم. وهذا هو الغرض الرئيسي من هذا العمل، إن إصلاحات الإدارة العامة في تركيا والعالم تبحث في أطر وأفاق جديدة مختلفة ، وتقيم وتدقق بشكل مختلف. بعد دراسة إصلاحات الإدارة العامة في العالم قبل العمل ، وبعد أخذها في إطار منظور شامل،، تجارب الولايات المتحدة وإنكلترا وكندا ونيوزيلندا وكوريا الجنوبية، على التوالي، باعتبارها أمثلة ناجحة لإصلاح الإدارة العامة في العالم. بعد الإعلان عن ممارسات إصلاح الإدارة العامة الرئيسية في العالم، في الجزء التركي من الدراسة تم التعامل مع إصلاحات الإدارة العامة في الفترات الثلاث من 1923-1960 الفترة، الفترة 1960-2000 وفترة 2000. ثم تم الانتهاء من الدراسة مع تحديد السمات المشتركة الرئيسية لإصلاحات الإدارة العامة في كل من العالم وفي تركيا.

**الكلمات المفتاحية:** الإصلاح، إصلاح الإدارة العامة، الإدارة العامة الجديدة، إصلاحات الإدارة العامة في العالم، إصلاحات الإدارة العامة في تركيا.

## 1. GİRİŞ

Ülkelerin yaşadıkları ekonomik, sosyal ve siyasi krizler, kamu yönetimi reformlarının oluşumunu ve uygulamasını büyük ölçüde etkilemektedirler. Kamu yönetimi reformları ile devletin yapısına ve işleyişine ilişkin eksikler saptanır iken; aynı zamanda halka en iyi hizmeti sunabilecek yöntemlerin neler olduğu da belirlenmektedir. Reformların kapsamına merkezi yönetimin görev ve yetkilerinin daraltılmasından, ekonomik mal ve hizmetler ile kaynakların daha akılcı ve rasyonel kullanılmasına kadar çok sayıda tedbir girmektedir. Bir ülkede kamu yönetimi reformunun başarısı, kuşkusuz uygulanacak etkili yöntem ve araçlara bağlıdır. Halka en iyi hizmeti sunmayı amaçlayan bir kamu yönetimi reformu, mevcut sistemdeki sorunları ne kadar iyi teşhis ve analiz edebilir ve bu sorunlara yönelik ne kadar en uygun çözüm çareleri üretebilir ise, reformun o kadar mükemmel olduğundan bahsedilebilir. Aksi halde, reform halkın ihtiyaçlarını karşılamaktan uzak ve yetersiz kalabilecektir. Bundan dolayı, her ülke kendi sorun alanlarına veya önceliklerine göre reformlarını farklı amaç, kapsam ve içeriklerine göre yeniden yapılandırmak zorundadır.

Bu çalışmanın amacı, dünyada ve Türkiye’de kamu yönetimi reformlarının başlıca nelerden oluştuğunu, reformların mevcut sorunlara karşı hangi yöntemleri kullanıldığını ve reformların gelişimini her ülkenin yapısı ve karakteristiklerini de dikkate alarak ana hatlarıyla açıklamaktır. Bundan dolayı çalışmada, her ülkenin kamu yönetimi reformları, kendi ihtiyaç ve öncelikleri doğrultusunda yeni perspektifler ve arayışlar çerçevesinde ele alınmaktadır. Çalışmada bu tür bir yöntemin benimsenmesi, ülkelerin kamu yönetimi reformlarında uygulanan benzer yönler kadar farklı yönler de dikkat çekmektedir. Bu kapsamda çalışmada önce, dünyada kamu yönetimi reformlarının genel özellikleri açıklanmış; sonra, genellikle dünyada kamu yönetimi reformunu başarılı uygulayan ülkelerden ABD, İngiltere, Kanada, Yeni Zelanda ve Güney Kore ülkelerinin deneyimleri belli ölçüde irdelenmiştir. Dünyada ülkelerin kamu yönetimi reformları, daha çok Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışı çerçevesinde ele alınmıştır.

Çalışmanın Türkiye kısmında ise, Türkiye’deki kamu yönetimi reformları 1923-1960 Dönemi, 1960-2000 Dönemi ve 2000’li Yıllar Dönemi olmak üzere üç dönem altında incelenmiştir. Türkiye’de kamu yönetimi reformları, 2000’li yıllar öncesi dönemde daha çok yabancı ve yerli uzmanların hazırladıkları reform raporları üzerinden; 2000’li yıllar döneminde ise, KYK anlayışındaki gelişmelere bağlı olarak daha çok yasal ve kurumsal düzenlemeler üzerinden konular açıklanmıştır. Çalışmanın sonunda ise, gerek dünyada gerekse Türkiye’de kamu yönetimi reformlarının daha çok dikkati çeken ortak özellikleri KYK strateji ve ilkeleri açısından ortaya konmuştur.

## 2. KAMU YÖNETİMİNDE REFORM KAVRAMI

Kamu yönetiminde (idari) reform, yönetimin ulusal amaçlara ulaşması için hızlı, verimli ve kaliteli hizmet sunması ve bu hizmetleri sürdürmesi için yapılan çabaların tümüdür (Sürgit, 1972: 10). Reform, kamu kuruluşlarının amaçlarını, görevlerini, görevlerin bölünüşünü, örgüt yapısını, personel sistemini, kaynaklarını ve bunların kullanım biçimini, yöntemlerini, mevzuatını, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemini kapsayıp, mevcut aksaklık, bozukluk ve eksiklikleri düzeltmeye yönelik kısa veya uzun süreli, geçici veya sürekli nitelikteki tedbirler bütünü olarak tanımlanmaktadır (TODAİE, 1972: 7). Yönetimde reform veya yeniden yapılanma, yönetim sisteminin yapısına, hizmet tercihlerine, personel rejimine, iş görme zihniyeti ve yöntemlerine, karar verme sürecine, siyasal sistemle olan ilişkilere ve sistemi harekete getiren dürtülere ilişkin köklü değişiklikleri açıklamaktadır (Tutum, 1994: 6). Bu bağlamda reform ile değişim arasında çok sık bir ilişki vardır.

Kamu sektörü reformları, literatürde kavramsal bir belirsizlik altında karakterize edilmektedir. Bu kavram karşılığında “idari reform”, “kamu işletmeciliği reformu” ve “kamu yönetişim reformu” gibi birçok değişik kavram kullanılmaktadır. Ancak siyasal ve yönetsel süreçler ve yönetişim kurumlarının yapılarındaki formel değişikliklerin tümünü ifade eden ve birkaç reform türünü kapsayan jenerik bir terim olarak kamu sektörü kavramının kullanılması daha uygundur (Breidahl vd., 2017: 228). Bu bağlamda kamu yönetimi reformu, idarede uygulanan kalıcı bir iyileştirme anlamını ifade etmektedir (Wallis, 1989: 170). Kalıcı ve köklü değişiklikler reforma konu teşkil ettiğinden, kamu yönetimi disiplininde zaman zaman reforma uygun tabirin bulunması da zorlaşmaktadır.

Kamu yönetiminde reform kavramı karşılığında farklı coğrafyalarda ve zamanlarda kullanılan çok sayıda sözcük ve deyim vardır. Örneğin, bu terim karşılığında daha çok İngiltere’de “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi”, ABD’de “Devletin Yeniden Yapılandırılması”, Yeni Zelanda’da “Yeni Kamu Yönetimi”, Avustralya’da “Kamu Yönetimi Reformu”, Fransa’da “Ademi Merkezileştirme Reformu”, OECD ülkelerinde ise “Yeni Yöneticilik” tabiri kullanılmaktadır. Bunlara ek olarak değiştirme, modernleştirme, gelişme/ilerleme, evrim, dönüşüm, geçiş, yeniden kurma gibi kavram ve terimler de farklı kültürlerde reform karşılığında kullanılmaktadır (Turan, 2015: 13). Terimin ülkemizde kullanımı ise farklı dönemlere göre değişmiştir. Örneğin, Osmanlı döneminde bu terim karşılığında en çok “islahat” sözcüğü kullanılır iken; Cumhuriyet döneminde ise daha çok ithal sözcüklerden oluşan “rasyonalizasyon”, “reorganizasyon”, “reform”, “idari reform”, “idareyi geliştirme”, “yeniden düzenleme” ve “yeniden yapılanma” gibi sözcükler tercih edilmiştir (Tutum, 1994: 4). Hatta bu terim; çoğu gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde farklı anlamlara gelmektedir.

Kamu yönetiminde (idari) reform terimi, çoğu gelişmiş ülkelerde kamu hizmetlerinin toplumsal ve siyasal beklentilerinin karşılanamamasına ilişkin süreç ve yapıların değişimini ifade ederken (Chapman ve Greenway, 1984: 22); gelişmekte olan ülkelerde ise, bir toplumsal değişim ve modernleşme (Farazmand, 1999: 6-23) aracı haline gelmektedir. Bir alanın bu kadar çok sözcük ve deyim ile ifade edilmesi, bazen literatürde karışıklığa yol açabileceği gibi, reformun kavramlar üzerinden gidilmesi, reformun asıl gayesi olan değişimde neyin ve nasıl yapılmak istendiğinin belirsizleşmesine veya reformu baştan etkisiz kalmasına neden olabilecektir. Bu yüzden kamu yönetimi alanında uygulanacak bir reform karşılığında en uygun ve en doğru tabirinin “kamu yönetimi reformu” olduğunu söylemek mümkündür.

“Kamu yönetimi reformu”, sistematik değişim perspektifi altında, iç ve dış çevre değişimini ayarlayan bir hükümet süreci olarak, yönetiminin etkililiğinin artırılması amacıyla kültür, işlev, yapı, prosedür ve yönetim tarzını yeniden tasarlamak ve icat etmektir. Bununla idarenin çevre ile değişimini uyumlu hale getirmek için tutarlı bir değişim ve ayarlama hareketi ile inovasyon süreci sağlanmaktadır. Bir ülkede toplumsal, siyasal, ekonomik, çevresel değişim ile vatandaş beklentisi karşılanamazsa, kamu yönetimi reformu da kaçınılmaz olmaktadır (Zhang ve Zhang, 2001: 4). Çoğu gelişmiş ülkede kamu yönetimi reformu, bazen reformların sosyal ve politik çevrenin beklentilerinden uzak hale gelmesi durumu da söz konusu olabilmektedir (Chapman ve Greenway, 1980). Ancak reform hareketlerinin ortak özellikleri; bir plan dahilinde düzenli değişimi, idarenin yapısıyla birlikte toplumsal değişimi, idare sisteminin etkili ve verimli çalışmasını ve bütün bunların yanında sonuçları bakımından siyasal bir değişimi göstermektedir (Gökçe, 2010: 63). Bir ülkenin kamu yönetimi reformunun başarısı da toplumsal ve siyasal yapıdaki değişime veya buna gösterilen uyuma bağlı olmaktadır.

Kamu yönetiminde reformun başarısı üzerinde kuşkusuz ekonomik, siyasal ve sosyal etkenlerin çok büyük rolü vardır. Bu bağlamda ekonomik, siyasal ve sosyal alandaki değişiklikler reformları doğrudan etkilemektedir. Reformlara ilişkin her değişiklik bir reform olarak kabul edilmez iken; her reformda ise bir değişiklik bulunması zorunludur. Bir değişikliğin reform olarak kabul edilebilmesi için değişiklikte kapsam, içerik ve moral öğelerinin olması şarttır. Reformun kapsam öğesi, reform girişiminin hem alan hem de düzey olarak belli bir büyüklüğe ulaşmış olmasını; içerik öğesi, değişiklik önerisinin sorun çözme yeteneğinin bulunmasını, moral öğesi ise reformun gerekli olduğu konusunda bir beklentinin olmasını ifade etmektedir (Kutlu, 2004: 31-35). Ayrıca ülkedeki reformlar; ekonomik, siyasi, toplumsal ve diğer baskılara (etkenlere) göre şekillenmektedir.

### 3. DÜNYADA KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI VE GELİŞİMİ

Dünyada kamu yönetimi reformları, “genel bir bakış” altında ve “başarılı ülke örnekleri” çerçevesinde olmak üzere iki açıdan incelenebilir.

#### 3.1. Kamu Yönetimi Reformlarına Genel Bir Bakış

Kamu yönetiminde reform alanları olarak, genellikle kamu hizmetinde kalitenin artırılması, bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanması, kamu mali yönetimin iyileştirilmesi ve performansa dayalı yönetime geçilmesi, yeniden yapılandırma, insan kaynakları yönetiminde iyileştirme, etik yönetime ağırlık verme, özel sektör tekniklerini uygulama ve yetkilerin merkezden yerele aktarılması konuları gelmektedir (Yılmaz, 2001: 14-17). Aslında gelişmekte olan ülkelerde kamu yönetimi reformları, özellikle üç entelektüel temel üzerine yoğunlaşmaktadır (UNDP, 2004: 2-3):

- *Yeni Kamu Yönetimi (YKY)*: Çok sayıda Anglo-Sakson ülkesi (ABD, İngiltere, Kanada ve Yeni Zelanda) gibi ülkelerde 1980’li yılların öncesinde başlayan bu yönetim anlayışı, gelişmekte olan ülkeler için hem bir model, hem de bir uygulama sağlamak üzere çok geniş bir ölçekte uygulama alanı bulmaktadır.
- *Yapısal Uyum Reformları*: 1980’li yılların ortasında gelişmekte olan ülkelerin kamu yönetimi reformu çabaları hükümetlerin aşırı masraflarını azaltmaya yönelmekte; bu bağlamda özelleştirmeleri uygulamak, ücretlerin aşırı yükünü azaltmak ve ekonomi için yararlı diğer kaynakları kullanmak ön plana çıkmaktadır.

- *Merkezi Planlamadan Piyasa Ekonomisine ve Tek Parti Sisteminden Çok Partili Demokrasiye Dönüşüm:* Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla önceki Sosyalist Cumhuriyetlerin piyasa ekonomisine dönüşmesi, ülkelerin siyasal reformlarına bağlanmıştır. 1990'lı yıllardan itibaren büyük ölçüde Merkezi ve Orta Avrupa ülkeleri ile Güney Doğu Asya ülkeleri bu dönüşümleri yaşamaktadırlar.

Dünyada kamu yönetiminin reformu hususunda yazarlar, başlıca dört anahtar kavram üzerine yoğunlaştıkları görülmektedir. Bunlar; “yetki devri”, “performans yönetim reformu”, “insan kaynakları yönetimi” ve “hükümet ile vatandaşlar arasındaki ilişkiler”dir (Torres, 2004: 100):

- *Yetki Devri:* Birçok ülkede yetki devri (delegation) gibi bazı kavramlar farklı anlamları çağırırsa da, yetki devri aynı zamanda tüm sorumluluklar ile ilgili kavramları kapsayacak tarzda adeta şemsiye bir terim olarak kullanılmaktadır. Yetki devri, bu anlamda bir sorumluluk dönüşümü olarak yerinden yönetim (decentralisation) ile yetki genişliği (deconcentration) kavramları ile de ilgili olmaktadır (OECD, 1997: 17). Yerinden yönetim, bir birime veya kuruluşa daha fazla mali yetkinin tanınması ve daha çok yönetsel yetkilerin merkezi hükümetin demokratik açılardan yetkilerinin kısıtlanması ile o kuruluşun yetkilerinin artırılmasıdır. Yetki genişliği ise, yetkilerin merkezden daha bağımsız ve özerk kuruluşlara, dolayısıyla vatandaşlara daha yakın birim ve kuruluşlara verilmesidir.
- *Performans Yönetim Reformu:* Birçok ülkenin reform programlarında performans yönetimi, anahtar bir unsur olarak işletmecilik yöntemi altında ve Yeni Kamu İşletmeciliği yönetimi çerçevesinde ele alınmaktadır. Performans yönetimi ile her bireyin başarı ve amaçları ile örgütün tüm görev ve hedefleri ile bağlantısı kurularak örgütlerdeki başarının sürekli tanımlanması, ölçülmesi ve geliştirilmesi (Aguinis, 2013: 2) amaçlanmaktadır.
- *İnsan Kaynakları Yönetimi:* Kamu hizmetlerinde verimliliği ve etkililiği artırmak ve çalışanları yetkilendirmek amacıyla örgütlerde insan kaynakları yönetimi ön plana çıkmaktadır. Reformlar; performansa dayalı ödeme ve insan kaynakları yönetiminin merkezi yönetimden ilgili birim, kuruluş ve organlara geçmesi veya yetkilerin aktarılması üzerinde toplanmaktadır.
- *Hükümet ile Vatandaşlar Arasındaki İlişkiler:* Hükümet ile vatandaşlar arasındaki ilişkiler son zamanlarda ideolojik ve teknik tartışmalar çerçevesinde değişmektedir. Bilgi teknolojilerindeki değişiklikler gibi Yeni Kamu Yönetimi anlayışı kapsamındaki değişim talep ve beklentileri de iki taraf arasındaki ilişkilerin düzeyini belirlemektedir.

Dünyada hükümetler genellikle iki sorun ile karşı karşıyadırlar. Bunlar sırasıyla; (1) orta dönem için kısa vadede bütçenin ödemeler dengesinin oluşturulması, (2) artan taleplere karşı hizmetleri yönetirken uzun vadede bütçenin ödemeler dengesinin kurulmasıdır. Bu türden değişiklikler ile hükümetlerin hizmet yükümlülüklerini yerine getirirken soruna her zamanki bir yaklaşım ile çözmesi kabul edilmemektedir. Bu yüzden kamu sektöründe reformlara ihtiyaç duyulmaktadır (McTaggart ve O'Flynn, 2015: 13). Aslında dünyada kamu yönetimi reformlarında amaç; genel olarak etkinlik, verimlilik, hesap verebilirlik, yetki devri, saydamlık gibi kavramların kullanılmasından geçmektedir. Reformun kapsam ve süreci de bazen değişiklikler gösterebilmektedir. Bazen reformlar bir alanda uygulanıp denendikten sonra, diğer alanlara genelleştirilebilmektedir. Hatta o ülkedeki reformun kapsam ve hızı ülkenin anayasasına, kaynaklarına, liderliğe, mevcut durumdan hoşnutsuzluk düzeyine, kriz duygusunun oluşup oluşmamasına gibi unsurlara göre de değişebilmektedir (Yılmaz, 2001: 24).

### 3.2. Kamu Yönetimi Reformlarına Başarılı Ülke Örnekleri

Kamu yönetimi reformları alanında başarılı uygulamaya dünyada genellikle ABD, İngiltere, Kanada, Yeni Zelanda ve Güney Kore gibi ülkeleri örnek vermek mümkündür.

#### 3.2.1. Amerika Birleşik Devletleri (ABD)

ABD'de kamu yönetimi alanındaki ilk ciddi reformun 1970'li yıllarda dünyada yaşanan petrol şokuna bağlı olarak ABD'nin girdiği ekonomik kriz ile başladığı söylenebilir. Bu sayede kronikleşen bütçe

açıkları, kamu giderlerinin azaltılmasını doğurmuştur. Ayrıca, ülkede uygulamaya konan kamu yönetimi reformu düzenlemeleri ile öncelikle devletlerin ve federal sistemin güçlendirilmesi, parti disiplininin azaltılması, yasama organlarının bağımsız ve güçlü kılınması ile kamu kurumlarındaki yolsuzlukların azaltılması hedeflenmiştir. Bu kapsamda, yapılan reform çalışmalarının asıl nedeni olarak özellikle 1980’lerde yaşanan yüksek federal bütçe açığı, federal hizmetlerde yaşanan çöküş ve vatandaşların kamu kurumlarına olan güvenin kaybolması gösterilmektedir.

1980’li yıllardan itibaren dünyada kamu yönetimi reformları üzerinde etkili olan YKY yaklaşımı, ABD’nin kamu yönetimi reformunun yapısını değiştirmiştir. İlk defa dönemin Başkanı Bill Clinton ile Başkan Yardımcısı Al Gore tarafından “Ulusal Performans Değerlendirmesi” raporu hazırlanarak yürürlüğe konmuştur. Bu rapor, “daha az maliyetle daha iyi çalışan devlet” sloganıyla Yirminci yüzyılın başından itibaren Federal Hükümet düzeyinde onuncu reform hareketi olarak, bugüne kadar en uzun soluklu bir reform çalışmasıdır (Yılmaz, 2001: 47). İlgili rapor, ABD Federal Hükümetinin bürokratik işlemlerini gidermek için altı tavsiyede bulunmuştur (Gore, 1993: 11-38; Özer, 2012: 238-240):

- Bütçe Ofisi, federal yönetimin bütçesini sınırlamalı; kurumlar da kendi bütçelerini belirleyerek gereksiz harcamadan kaçınmalıdır.
- Kurumlar, personelin düzenlenmesi, sınıflandırılması, ücretlendirilmesi, performansı ve diğer hususlarda yetkilendirilmelidir.
- Federal Yönetimin satın alma süreci, mevzuat yenilenecek kolaylaştırılmalıdır.
- Müfettişlerin denetimleri daha işlevsel hale getirilmelidir. Denetimde dar anlamda uygunluk denetimi yerine yönetim kontrol sistemine yoğunlaşılmalıdır.
- Mevzuatta gereksiz tekrarlara yol açacak düzenlemeler tekrar gözden geçirilmeli, kurumlara işlemlerin yapılması konusunda daha fazla yetki tanınmalıdır.
- Yerel yönetimlerin yetkileri artırılmalıdır.

ABD’de kamu yönetimi reformu çalışmaları politik olarak başlatılmış, ancak başarısı için kamu ve özel sektörün desteğine ihtiyaç duyulmuştur (Pfiffner, 1998: 19). Bu kapsamda dikkati çeken ilk düzenleme, 1978 yılında kabul edilen “Kamu Hizmetleri Reform Kanunu”dur. Bu kanun ile kamu yönetimine birtakım yeniliklerin getirilmesi yanında; Kamu Hizmetleri Komisyonu Personel Yönetimi Ofisi oluşturulmuştur (UN, 2006a: 11). Kamu yönetimi reform hareketlerine ilişkin olarak 1983 yılında üst düzey yönetici hizmetlerinin yaratılması, iş odaklı serbest girişim kültürünün kurulması, 1992 yılında “Ulusal Performans İncelemesi Kanunu” ve 1993 yılında “Hükümet Performansı ve Sonuçları Kanunu”nun çıkartılması, devlet yapısal reform hareketlerine odaklanılması, özelleştirmeye ve sözleşmeli çalışan sistemine odaklanılması, özel sektör yöneticilerinin kamuya çekilmesi ve reform liderliğinin siyasi otorite tarafından üstlenilmesi şeklinde gerçekleştirilmiştir (Pfiffner, 1998: 4). Bu reformlar ile ABD kamu yönetiminin hantal yapısı giderilir iken; yönetsel faaliyetlerin siyasetin dışında tutularak etkin ve verimli olarak sunulması amaçlanmaktadır.

ABD’nin kamu yönetiminde reforma ilgiyi artıran bir başka gelişme ise, “Hükümetin Yeniden Keşfi (Reinventing Government) adlı eserdir (Osborne ve Gaebler, 1992). Dönemin en çok satan kitapları arasına giren bu eserde, devlete yeni birtakım görevler verilir iken; girişimci bir kamu yönetimi için şu ilkelerin olması gerektiği öne sürülmüştür:

- Kürek çekmekten çok dümen tutmak,
- Toplumu yetkilendirmek,
- Rekabeti teşvik etmek,
- Kuraldan ziyade amaca yönelmek,
- Girdilerden çok çıktılara bağlı kalmak,
- Müşteri gereksinimlerini dikkate almak,
- Harcamaktan ziyade kazanmaya yönelmek,
- Sorunları ortaya çıkmadan engellemek,
- Yereli yetkilendirmek,
- Piyasa mekanizmasına ağırlık vermektir.

### 3.2.2. İngiltere

İngiltere kamu yönetimi reformu açısından diğer ülkelere örnek oluşturan bir ülke konumundadır. İngiltere’de ilk reformun 1960’lı yıllarda Lord Fulton’un başkanlığında ve kendi adıyla anılan “Fulton Raporu” ile başladığı söylenebilir. Hatta daha öncesinde İngiliz personel sisteminin temelleri, 1853-54 yıllarında hazırlanan Nortcote-Trevelyan ve Macaulay raporları ile atılmıştır. Bu raporlarda İngiliz personel sisteminin karşılaştığı sorunlara karşı liyakat ve kariyer ilkeleri önerilerek, personel seçiminde kayırmacılığa karşı çıkmıştır. “Fulton Raporu”nda bürokratların ihtisasa dayalı olarak seçilmesi ve bürokrasinin profesyonelleşmesi gerektiği vurgulanmıştır.

1970’lerde yaşanan ekonomik kriz, dikkatleri kamu yönetiminin etkinliği ve verimliliği üzerine çevirmiştir. Thatcher hükümeti; kamu sektörünün küçültülmesi, özel sektör uygulamalarının kamuya uygulanması ve piyasa ekonomisinin uygulanması gibi bir takım düzenlemeler yanında krallığın içine düştüğü kötü durumdan çıkış yollarını bulmaya çalışmıştır (Andrews vd., 2013: 3). İngiltere’de reform hareketleri, 1980’ler itibari ile ağırlık kazanmıştır (Howart, 2001: 2). Bu kapsamda, İngiliz kamu yönetimi reform hareketlerinin önceliği; merkezi yönetim sisteminin küçültülmesi ve kuvvetlendirilmesi, yöneticilerin kuvvetlendirilmesi, parti disiplininin azaltılması ve yasama organının tutarlı hale getirilmesi oluşturmaktadır. Ayrıca yürütme organının imkan ve kabiliyetlerinin artırılması ve politik etkiden kurtarılması da hedeflenmektedir.

Reform çalışmaları çerçevesinde kamu yöneticileri ile özel sektör yöneticilerinin etkileşimi artırılmış, performans yönetimi ve performans göstergelerinin etkin kullanımı sağlanmış, yürütme organları ve danışma organlarının sayısı artırılmıştır. Yine bu kapsamda, 1979-1983 yılları arasında sivil hizmetlerin sayısı azaltılmış, 1980’lerde finansal yönetimin iyileştirilmesine çalışılmış, 1987 yılında pazar mekanizmalarına odaklanılmış, 1992 yılında ise, merkezi hükümet içindeki bakanlıklarının sayısı azaltılmıştır (Manning ve Parison, 2003: 59). 1990’ların sonlarında ise, hizmet önceliği, harcamaların kapsamlı incelenmesi, yerel yönetimlerde en iyi fiyat uygulaması ve yukarıdan aşağı ısrarlı reform uygulamalarına ağırlık verilmiştir. Bu tür düzenlemeler ile İngiliz kamu yönetiminde, kamu kesiminin borçlanma ihtiyaçlarının azaltılması, hükümet harcamalarının kısıtlanması, sivil hizmet kalitesinin artırılması ve aşırı büyüyen ve müdahaleci devlet yapısının kontrol altına alınması amaçlanmaktadır.

İngiltere’de 1991 yılında kamu yönetimi alanında ilk ciddi değişim hareketi olarak “Gelecek Adımlar Acente Reformu (Next Steps Agencies Reform)”nu görmek mümkündür. Gelecek Adımlar girişimi, Thatcher hükümeti tarafından hazırlanarak uygulamaya konan kapsamlı bir reform hareketidir. Gelecek Adımlar girişimini tamamlamak amacıyla “Kalite İçin Rekabet” ve “Vatandaş Şartı” adlı düzenlemeler yürürlüğe konmuştur. “Kalite İçin Rekabet” girişimi ile kamu yönetiminin rekabete açılması; “Vatandaş Şartı” girişimiyle ise, vatandaşların hizmet sunumunda beklentilerini karşılayacak standartların oluşturulması öngörülmüştür.

Çıkarılan reformlar ile yüksek vergilerin ve artan kamu harcamalarının kısıtlanması sağlarken, ekonominin özellikle daha işler hale getirilmesi hedeflenmiştir. Thatcher’in o dönemde uygulamak istediği programın temelleri ise şunlardır (Greer, 1994):

- Devletin küçültülmesi, piyasanın önemsenmesi ve özelleştirmelere ağırlık verilmesi,
- Sendikaların gücü azaltılarak çalışma ilişkilerinde dengenin sağlanması,
- Enflasyonla mücadelede bütçe açığını azaltacak para politikalarının uygulanması,
- Kamu harcamalarının azaltılması,
- Gelir vergisinin azaltılarak piyasanın canlandırılmasıdır.

Uygulanan bu reform hareketleri sonucunda, kamu hizmetlerinde önce %14, sonra 1979 ile 1983 yılları arasında %6’lık bir küçülme yaşanmış, performans yönetimi ve müşteri odaklı yönetimde artış gözlenmiş, teknik verimlilik artmış ve “Yeni Kamu Yönetimi (YKY)”nin kısıtlarının fark edilmesiyle hükümetin vatandaş odaklı hizmete ağırlık vermesine neden olmuştur (Manning ve Parison, 2003: 59). Son dönemde Birleşmiş Milletler, OECD, Dünya Bankası ve Dünya Ekonomik Forumu tarafından yapılan ülkeler arası karşılaştırmalı çalışmalarda ise, İngiltere kamu yönetiminin diğer ülkelere nazaran en etkili ve verimli bir yönetim olduğu kabul edilmektedir (NAO, 2008: 5).

İngiltere’de kamu yönetimi reformunun başarılı uygulamasının kilit unsurları olarak şunlar sayılmaktadır (Yılmaz, 2001: 45):

- Reformlarda siyasal destek ve sahiplenme,
- Temel ilkelerin açıkça belirlenmesi,
- Reformun hızlı ve kararlı uygulanması,
- Başarılı olarak uygulanan bir proje yönetim sistemi,
- Geçmişten gelen sağlam bir alt yapıdır.

### 3.2.3. Kanada

Kanada devleti güçlü eyaletler ve çoğunlukla eyalet ve yerel yönetim düzeyinde çok sayıda hizmetin sunulduğu çoğulcu federal bir sistemdir. Federal hükümet merkez kurumları genel sistem içinde nispeten geniş ve yetkili olmasına karşın, tek bir hakim merkezi kurum bulunmamaktadır.

Kanada hükümeti, 1980’li yıllarda zayıf ekonomik performansı ve harcama hedeflerinin tutturulamadığı zayıf mali disiplini ile özdeşleşmiştir. Kamu borcu 1984’teki 168 milyar dolardan 1993’de 508 milyar dolara artmıştır. 1994 yılındaki federal hükümet bütçe açığı %8’e ulaşmıştır (Manning ve Parison, 2003: 49). Bu kötü ekonomik tablo karşısında vatandaşların kamu kurumlarına güveni azalmış ve vatandaşlar, kamu kurumlarından daha fazla açıklık ve hesap verebilirlik talebinde bulunmuşlardır.

Kanada hükümeti, harcamaların ve gelirlerin uzun vadede uyumlaştırmasına odaklanan sakin ve yetkin reformlar gerçekleştirmeyi tercih etmiştir. Bu kapsamda merkezi otoritenin azaltılması ve özel sektör yaklaşımının kamuya entegre edilmesine odaklanılmıştır. 1989 yılında kamu kurumlarının özerkliklerini sınırlayan “Özel İşletme Ajansı Programı” hayata geçirilmiştir. Yerel kurumların güçlendirilmesi hedeflenmiştir. 1994 yılında reform programı ve kamu kurumlarının küçültülmesi programları gözden geçirilmiştir. Kamu kurumlarının küçültülmesi sonrası kamu hizmetlerinin etkinliğinin korunması veya arttırılmasına odaklanılmıştır. 2003 yılında kabul edilen Kamu Hizmetleri Modernizasyon Kanunu ise, kamu çalışanları ve kamusal hizmetleri düzenleyen kapsamlı bir çalışma olmuştur (UN, 2006b:11). 2006 yılında ise, “Federal Hesap Verebilirlik Kanunu” kabul edilerek kamu kurumlarında hesap verebilirlik, raporlama ve sorumluluk duygusunun arttırılması amaçlanmıştır (Mingus, 2007:11).

Kanada’da gerçekleştirilen reformların şu genel sonuçları olmuştur (Yılmaz, 2001: 71-72):

- Hizmet sunumuna ilişkin yeni yöntemler geliştirilmiştir.
- Kamu kurumlarının görev tanımları değiştirilmiştir.
- Kamu kurumlarının politika oluşturma kapasiteleri güçlendirilmiştir.
- Federal hükümetin görev alanı yeniden tanımlanmıştır.
- İnsan kaynakları yönetimine ayrı bir önem verilmiştir.
- Vatandaşın devlete olan güveni artmıştır.
- Kamu kaynaklarının etkili kullanımı için “Harcama Yönetim Sistemi” oluşturulmuştur.

### 3.2.4. Yeni Zelanda

1980’li yıllara kadar Yeni Zelanda’da reformlar konusunda bir gelişme olmamıştır. Aslında bu tarihe kadar ülkede reformu gerektirecek ciddi bir olumsuzluk da yaşanmamıştır. Hatta 1961 yılında kurulan bir komisyon bürokraside bir eksikliğe rastlamayarak mevcut sistemin aynen sürdürülmesini istemiştir. 1980’li yıllar ile beraber ülkede yaşanan ekonomik ve mali krizler reformların acilen uygulanmasını gerektirmiştir.

Yeni Zelanda hükümeti tarafından uygulanan reform hareketleri; birçok ülke tarafından YKY yönetim tekniklerine uygun ve etkin olarak kullanıldığı kabul edilmektedir (Lodge ve Gill, 2010:142). Yeni Zelanda; birleştirilmiş bir hükümete sahip, geleneksel tek partili bir çoğunluk hükümet tarafından yönetilen, anayasal kısıtlamaları az ve politik baskı altında yürütülen kamu hizmetlerine sahip küçük



bir ada ülkesidir. İngiltere ile olan ticaret ilişkilerinin giderek azalması ile kişi başına düşen milli geliri 1990 yılında 90 dolar, 1992 yılında ise, 76 doların altına düşmüştür. 1984 yılında yaşanan ekonomik durgunluk ulusal borç stokunun artmasına ve %20 devalüasyon yaşanmasına neden olmuştur. 1985 yılında enflasyon ilk defa %13'e çıkmış; işsizlik ise, 1984 yılında %5'in altında iken; 1992 yılında %10'a yükselmiştir (Manning ve Parison, 2003: 56). Bütün bu kötü ekonomik koşullar, vatandaşların endişesini kamu yönetimine yöneltmiştir.

Bu kötü koşullar altında Yeni Zelanda hükümeti, 1984 ve 1990 yılları arasında açık ve tutarlı bir ideoloji ile kapsamlı bir kamu yönetimi reformu hareketi yürütmüştür (Schick, 1998:124). Politikacı ve bürokratlar tarafından yönetilen reform süreci, vergilerin ve gümrük harçlarının azaltılması, serbest döviz kuru uygulaması, kamu kurumlarının özelleştirilmesi, kamu seçimi, ideal yönetim anlayışı ve işlem maliyetleri üzerine odaklanmıştır (UN, 2006c: 3). İnsan Kaynakları yönetimi, performans yönetimi ve sözleşmeli personel çalıştırmaya önem verilmiştir. Reform hareketlerinin ana amaçlarından biri de yöneticileri merkezi hükümet baskısından kurtararak özel sektör yönetim tekniklerini uygulayabilecekleri bir alan yaratmaktır (Petrie ve Webber, 2001: 8). 1989 yılında sonuçlara odaklanan "Kamu Finansmanı Kanunu" çıkartılmıştır. Genel olarak bakıldığında güçlü ve sert reformların uygulandığı Yeni Zelanda'da yönetim danışmanlarının ve dış uzmanların kapsamlı kullanımına önem verildiği görülmektedir.

Yeni Zelanda'da ekonomik reformlar, idari ve mali politikalarla tamamlanmıştır. Ülkede gerçekleştirilen reformların temel amaç ve ilkeleri dört kanunla şekillenmiştir (Yılmaz, 2001: 60-61):

- (1) *Kamu Girişimleri Kanunu*: 1986 yılında yürürlüğe giren bu kanun ile kamu girişimlerinin şirketleşmesi sağlanmış; bu sayede kamu kuruluşları daha etkin ve verimli hale gelmişlerdir.
- (2) *Devlet Sektörü Kanunu*: 1988 yılında kabul edilen kanun, kamu kuruluşlarının daha rahat hareket edebilmelerine imkan tanırken; aynı zamanda sorumluluk alanlarının açığa kavuşturulmasına yardımcı olmuştur.
- (3) *Kamu Maliyesi Kanunu*: 1989 yılında çıkarılan kanun ile mali yönetimin girdilerden ziyade çıktılara dayalı olması amaçlanmıştır.
- (4) *Mali Sorumluluk Kanunu*: 1994 yılında yürürlüğe giren kanun ile sorumluluğa dayalı bir mali yönetim esası benimsenmiştir.

Ayrıca Yeni Zelanda'da kamu sektöründe istihdam düzeyi, 1988 ile 1994 yılları arasında 88.000'den 37.000'e düşürülmüştür (Manning ve Parison, 2003: 56). Kamu sektörü harcamalarında bu sayede büyük bir verimlilik ve etkinlik artışı ile maliyet tasarrufu sağlanmıştır. Bakanlıkların ve operasyonel yöneticilerin etki alanı genişletilmiştir. Kamu kurumlarında ise, performans yönetimine giderek daha çok ağırlık verilmiştir.

### 3.2.5. Güney Kore

Asya Krizi ve kamu yönetiminde yozlaşmanın etkisiyle 1990'lı yılların sonunda Güney Kore'nin kamu yönetiminde reform gündeme gelmiştir. Güney Kore, ekonomik krizlerin fırsata dönüştürülmesiyle bu konuda diğer ülkelere örnek teşkil etmektedir. 1998 yılında ülkede Planlama ve Bütçe Bakanlığı bünyesinde "Kamuda Reform Ofisi" kurulmuş ve reformun planlama ve mali yönetimle ilişkisi bütüncül bir esasa bağlanmıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 49). 1980'lerde yaşanan demokratikleşme hareketi ve kamu öncülüğünde yürütülen gelişim modelinin başarı ve etkinliği 1990'lar itibariyle Güney Kore'de yaşanan ekonomik krizin etkisiyle tartışılmaya başlamıştır. İlk olarak 1993 yılında göreve gelen Kim Young Sam hükümeti tarafından uygulamaya konan YKY reform çalışmaları, daha sonraki hükümetler tarafından da devam ettirilmiştir. İlk uygulamalarda reform hareketleri bezgin bürokrasiden kurtularak etkin, yolsuzluk olmayan ve insan odaklı yönetim tarzının benimsenmesi üzerine kurulmuştur (Kim, 1996: 35). Bu kapsamda yapılan reform çalışmaları, serbest ve rekabete dayalı piyasa koşulları üzerine dayalı bir ekonomi ile otoriter bürokratik yapı yerine toplum odaklı bir yönetim anlayışına doğru yönelmiştir.

Reform çalışmalarını düzenleyecek ve koordine edecek "Kamu Yönetimi Reformları Başkanlık Komitesi (PCAR)", "Düzenleyici Reform Komitesi (RRC)", "Ekonomik Düzenleme Kurulu", "İşletmeler Düzenleme Kurulu", "Kamu Yönetimi Reformu Ortak Komitesi" gibi yapı ve kurullar

oluşturulmuştur. Bu kurumların önderliğinde 1997 yılında “Kamu Yönetimi Reform Kanunu”, 2001 yılında “Hükümet Performansının Değerlendirilmesi ile İlgili Temel Kanunu” ve 2006 yılında “Hükümet Performans Değerlendirme Kanunu” gibi düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Bu düzenlemeler ile kamu kurumlarının etkinliği ve performansı arttırılmaya çalışılmıştır (Choi ve Kim, 2017: 320).

1982'den 1997'ye kadar yıllık %2,5'lik bir oranla büyüyen kamu sektöründe; 2002 sonu itibari ile toplam %20'lik bir küçülmeye gidilmiş ve Kim yönetimi sırasında %7,2 oranında bir küçülme olmuştur (Namkoong, 2006: 248). 2000 yılında kurulan ve on bağlı kuruluştan oluşan “Yürütme Ajansı” sistemi, Kim yönetimi sırasında otoriter ve sorumlu yönetimi desteklemek için 26 kuruma genişletilmiştir (Kim ve Han, 2015: 702). Kim Dae-jung Hükümeti (1998-2003) tarafından uygulanan YKY reform stratejisi, kamu sektöründe kesintilere, özelleştirme yolu ile bürokrasinin azaltılmasına ve bir ajans sistemi getirilmesine odaklı önlemleri kapsamıştır (Choi ve Kim, 2017: 322). Batılı ülkelerden esinlenilerek hayata geçirilen Yürütme Ajanslarının oluşturulması; politika yapma ve politika yürütme işlevlerini birbirinden ayırmayı amaçlanmıştır. Bununla birlikte, güçlü bakanlıkların; sürece müdahale edilmesi ve reform hareketlerini sınırlandırması uygulamaların başarısının kısıtlı kalmasına neden olmuştur. Bu reform hareketleri ile birlikte hayata geçirilen kamu kurumları personel işe alma sistemi olan, açık pozisyon sistemi (OPS) programı, sadece kamu sektöründen değil, aynı zamanda özel sektörden gelen başvuru sahipleri arasında da açık rekabet vasıtasıyla yetkili personelin işe alınması üzerine oluşturulmuştur. Mayıs 1999'da yeni kurulan Sivil Hizmet Komisyonu (CSC), nitelikli personelin dışarıdan girmesini arttırmak için OPS işe alma seçimi aşamasında güçlü bir etki yapmıştır (Kim ve Jung, 2010:2).

Ancak bu önlemlerin hayata geçirilmesi, sivil toplum eylemcileri, politikacılar ve özel sektör çalışanları ve yöneticileri tarafından kamu yönetimine tekelcilik, verimsizlik, rekabet eksikliği ve beceriksizlik getireceği yönüyle eleştirilmiştir. Roh Moo-hyun Hükümeti (2003-2008) tarafından oluşturulan “Devlet Yenilikçiliği ve Yerel Yönetim Başkanlık Komisyonu (PCGID)” kamu sektörü reformu için temel bir ateşleyici güç olarak görülmüştür. PCGID, idari reformu, ilgili bürokratlar, akademisyenler ve hükümet dışı sivil gruplar arasındaki aktif etkileşimler yoluyla devam eden bir süreç olarak kabul edilmiştir. Roh Moo-hyun yönetimi sırasında YKY'nin bazı yönleri belirgin kalmasına rağmen, YKY sonrası yönetimin şekillenmesine sağlamıştır. Kapsamlı bir varlık olarak hizmet eden PCGD, yeniden yapılanma çabaları, kesinti yönetimine karşı çıkararak YKY'ye karşı bir harekete haline dönüşmüş; ancak, kamuya açık değerlerin oluşturulmasını desteklemek için devletin yürüttüğü kamu teşebbüslerini oluşturmaya devam ederek YKY sonrası yönetim tarzını belirlemiştir.

Performans yönetiminde, 2006 yılından bu yana devlet kurumları için özel bir değerlendirme sisteminin başlatılması, Başbakanlık ofisinin eşgüdümünü ve kontrol yetkisini güçlendirmiştir. Lee Myung-Bak Hükümeti (2008-2013) ise, 2008 yılında ABD ve Avrupa'da yaşanan ekonomik krizden etkilenerek YKY temasıyla kamu yönetimi reformları uygulamak zorunda kalmıştır. Bu kapsamda bakanlık sayısının azaltılması, kamu kurumlarının özelleştirilmesi ve kamu çalışanlarının sayısının azaltılması; Lee yönetiminin reform hareketlerinde devletin küçültülmesi ve daha verimli hale getirilmesi amaçlanmıştır.

#### **4. TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI VE GELİŞİMİ**

Türkiye'de kamu yönetimi reformlarını en genel anlamda niteliklerine göre üç dönem altında incelemek mümkündür: (1) 1923-1960 Arası Dönem (Yabancı Uzmanların Hazırladıkları Raporlar), (2) 1960-2000 Arası Dönem (Yerli Uzmanların Hazırladıkları Raporlar) ve (3) 2000'li Yıllar Dönemi (YKY Anlayışı Çerçevesinde Yapılan Yasal ve Kurumsal Düzenlemeler).

##### **4.1. 1923-1960 Arası Dönem (Yabancı Uzmanların Hazırladıkları Raporlar)**

Bu dönem idari reform çalışmalarının en belirgin özelliği, bu reformların yabancı uzmanlar tarafından hazırlanmış olmaları ve özellikle de 1930'lı yıllardan sonra gerçekleştirilmiş olmalarıdır. Reformlar, hangi yabancı uzman tarafından hazırlanmışsa onun adıyla anılmışlardır. Bu reform çalışmalarına başlıca örnek olarak Dorr Raporu, Neumark Raporu, Barker Raporu, Martin-Cush Raporu ve diğer raporları saymak mümkündür.

Cumhuriyet döneminin en kapsamlı ve ayrıntılı ilk reform çalışması, 1933 yılında Goldthwaite H. Dorr tarafından hazırlanan “Dorr Raporu”dur. Bu raporda dönemin devletçilik politikaları çerçevesinde özel teşebbüse ağırlık verilerek kalkınmanın sağlanabileceğine (Dorr Raporu, 1933: 30) ve kalkınmanın önünde en büyük engellerden birinin kırtasiyeciliğin giderilmesi ve yöneticilerin merkeziyetçilikten kaynaklanan yetkilerinin devredilerek önemli meselelere daha çok zaman ayırmaları gerektiği (Dorr Raporu, 1933: 78) belirtilmektedir. Ancak rapor, sadece bu sorun ve öneriler ile sınırlı kalmamış; dönemin ülke meselelerinin neredeyse tamamına değinme ihtiyacını duyarak çok geniş bir alanı düzenlemek istemiştir. Bu durum, rapordaki önerilerin yerine getirilmesini güçleştirmiştir.

Ülkemizde ilk özgün reform çalışması olarak 1949 yılında İstanbul Üniversitesi öğretim üyelerinden Prof. Dr. Fritz Neumark tarafından hazırlanan “Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor”u saymak mümkündür. Bu Raporda Türk personel sistemi araştırılarak, personel sisteminin eksik yönlerinin güçlendirilmesi, kamu personelinin dengeli dağılımının sağlanması, maaş sisteminin geliştirilmesi, gereksiz personel masraflarının azaltılması önerilmiştir (T.C. Devlet Personel Başkanlığı, 2016). Ayrıca Neumark Raporu’nda personele ilişkin sorunlar yanında; örgüte ilişkin eksiklikler, kanunların yetersizlikleri, kırtasiyecilik ve formalitelerden kaynaklanan aksaklıklar ile teftiş ve denetim sisteminin oluşturduğu sorunlar da değerlendirilmiştir (Neumark Raporu, 1949: 5). Bu sorunlar, günümüzde de varlığını sürdüren önemli sorun alanlarıdır. Rapor, ülkedeki sorunlara, samimi ve gerçekçi olarak yaklaşmasına rağmen; ilginçtir ki kendinden önceki reform çalışmalarına hiç değinmemesi yönüyle ise eksiktir.

Bu dönemde yapılan bir başka önemli reform çalışması ise, 1951 yılında James M. Barker’ın başkanlığında hazırlanan ve kısaca Barker Raporu olarak da anılan çalışmadır. Raporda öneriler iki ana grupta toplanmış, birinci grupta ekonomik sorunların eşgüdümü, daha iyi bir yönetim mekanizmasının kurulması, özel teşebbüsün güçlendirilmesi, mali istikrarın sağlanması, eğitim ve sağlık sorunlarının düzenlenmesi; ikinci grupta ise, tarımsal sorunlar ile teknik ve idari personelin yetiştirilmesi üzerinde durulmuştur (İktisat Sözlüğü, 2016). Raporda, memurların yetersizlikleri ile örgütsel eksiklikler yanında kanunların elverişsizliği, aşırı kırtasiyecilik ve teftiş–denetim sistemindeki sorunlar da sıralanmıştır (Yayman, 2008: 131). Ayrıca raporda KİT’lere ilişkin öneriler de yer almış; özellikle KİT’lerin etkin ve verimli çalışması için Genel Kurullarının kaldırılması gerektiği ileri sürülmüştür (Övgün, 2009: 63). Barker Raporu’nda sadece idari eksikliklerden çok ülke kalkınmasının nasıl sağlanacağı üzerinde durulmuştur. Bu konuda özel teşebbüse önemli görevler verilmiştir.

Maliye Bakanlığı’nın yeniden yapılanmasını ön gören ve Barker Raporu ile aynı zamanda yürütülen Martin-Cush Raporu ise, dönemin yönetsel, ekonomik ve sosyal sorunları üzerine eğilen reform çalışmalarıdır. 1952 yılında hazırlanan Gruber Raporu ile 1959 yılında hazırlanan Baade Raporu ve Chailloux-Dantel Raporu ise, genellikle benzer sorunlara değinerek personel sorunlarına dikkat çekmişlerdir. Chailloux-Dantel Raporu’ndan farklı olarak Baade Raporu’nda ayrıca tarım ve turizm konuları üzerinde durulmuştur. 1962 yılında hazırlanan Mook Raporu ile 1963 yılında hazırlanan Podol Raporu’nda ise, yöneticilere yönelik tavsiyelere yer verilmiştir.

#### **4.2. 1960-2000 Arası Dönem (Yerli Uzmanların Hazırladıkları Raporlar)**

Bu dönemde Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ile Devlet Personel Dairesi’nin kurulması; ülkede reformların başarılı olarak hazırlanması ve uygulanması açısından önemlidir. İlk olarak, 1961 yılında Milli Birlik Komitesi ile DPT’nin isteği üzerine Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi (TODAİE) tarafından “İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor” hazırlanmıştır. Raporda esas olarak, idari reform ve reorganizasyon hakkında gerçekçi bir görüşe sahip olunması ve reformun hangi alanları içereceğinin ve bunun nasıl olacağının saptanması gerektiği düşüncesi benimsenmiştir (TODAİE, 1965: 3-4). Bu rapor, 1960 yılından sonraki planlı dönemde yapılan çalışmaların başlangıcı olması nedeniyle önemli olmaktadır (Işıkçı, 2017: 173). Ancak sonrasında çıkarılan raporlarda da benzer görüş ve endişelere yer verilmiştir.

1962 yılında DPT ile TODAİE’nin müşterek çalışmasıyla “Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)” adlı bir idari reform 1963 yılında yayınlanmıştır. Bu raporda merkez örgütü, taşra örgütü, yerel yönetimler ve KİT’ler olmak üzere dört alan araştırılmıştır (TODAİE, 1965: 20). Bu konuda devletin ilgili kuruluşlarına önemli görevler verilmiştir. 1971 yılında yine TODAİE’nin

öncülüğünde “İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler” adlı bir reform hazırlanarak yürürlüğe konmuştur. Rapor, bir giriş ve iki ana bölümden oluşmuş; raporun giriş bölümünde idari reformun anlamı ve niteliği ortaya konduktan sonra reformu gerektiren nedenler ile o zamana kadar olan reform çalışmaları ve sonuçları raporda yer almıştır (TODAİE, 1965: 5). Bu raporda önemli sorunlara dikkat çekmiş; ancak önerilerin uygulanması konusunda birtakım sıkıntılar yaşanmıştır.

1988 yılında Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) olarak anılan bir reform çalışması, DPT'nin Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı kapsamında TODAİE'den bu konuda bir araştırma yapmak üzere oluşturulmuştur. KAYA projesi, MEHTAP projesinden sonra en kapsamlı bir idari reform çalışması olma özelliğine sahiptir. 1991 yılında TODAİE tarafından yayınlanan KAYA projesinde merkez ve taşra kuruluşları ile yerel yönetimleri etkili, hızlı, ekonomik, verimli ve hizmet görececek bir yapıya kavuşturmak, kamu yönetiminin çağdaş koşullara uyumunu sağlamak, kamu kuruluşlarının amaç, görev, yetki ve sorumlulukları ile örgütsel yapı, personel sistemi, kaynak kullanımı ve yönetimi ile mevzuatında, iletişim ve halkla ilişkiler sisteminde yer alan aksaklık ve eksiklikleri saptamak ve buna ilişkin öneriler geliştirmek amaçlanmaktadır (TODAİE, 1991). Ancak bu reform girişiminin de diğer raporlar da olduğu gibi tam manasıyla uygulandığını ve istenilen sonuçlara ulaşıldığını söylemek zordur.

#### **4.3. 2000'li Yıllar Dönemi (YKY Anlayışı Çerçevesinde Yapılan Yasal ve Kurumsal Düzenlemeler)**

2000'li yıllar, Türk Kamu yönetiminde özellikle YKY anlayışı çerçevesinde reformların çıkarılarak uygulandığı yıllar olma özelliğine sahiptir. Bu dönemde, YKY'nin savunduğu devletin küçültülmesi, bürokrasinin azaltılması, rekabetin artırılması, özel sektör tekniklerine ağırlık verilmesi, yerelleşmenin artırılması gibi ilkelerin yer aldığı söylem ve uygulamalar yanında bilgi edinme, açıklık, şeffaflık ve katılımcılık gibi ilke ve değerlere de ayrı bir önem verilmektedir.

Türkiye'de 2000'li yılların başında gerçekleştirilen kamu yönetimi reformları tarihi açısından ele alındığında, konuların mali yönetim, yerel yönetimler, denetim ve merkezi yönetim açılarından sınıflandırıldığı görülmektedir (Lamba, 2014: 139). Aslında 2003 yılı, Türk Kamu yönetiminin idari ve mali reformları açısından bir milat sayılabilir. Mali yönden Türk Kamu yönetiminde o zamana kadar Osmanlı döneminden kalma Muhasebe-i Umumiye Kanunu uzun yıllar yürürlükte iken; 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çıkarılması ile yeni bir yönetim anlayışına ve uygulamasına geçilmiştir. Bu kanun ile ilk defa kamu yönetiminde stratejik yönetim ve performans dayalı bir yönetim anlayışı izlenmeye başlamıştır. 5018 sayılı Kanununun 1. maddesinde kanunun amacı olarak kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli sağlanması yanında, hesap verebilirlik ve mali saydamlık da kanunda aranan temel koşullardan sayılmaktadır. İlgili kanunda, hesap verme sorumluluğu (md.8); kaynakların kullanılmasından görevli ve yetkili kılınanların, kaynakları kötüye ve hukuka aykırı kullanmaktan dolayı yetkili mercilere karşı sorumlu olması; mali saydamlık (md.7) ise, kaynakların elde edilmesinden ve kullanılmasından denetimi sağlamak için kamuoyunun bilgilendirilmesi şeklinde tanımlanmaktadır.

2003 yılında kamu yönetiminde açıklığın ve katılımcılığın sağlanması amacıyla 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunun amacı (md.1), demokratik ve şeffaf bir yönetimin sağlanmasında eşit, tarafsız ve açık bir anlayışla bireylerin bilgi edinme hakkının düzenlenmesi olarak tayin edilmiştir. 4982 sayılı Kanunda herkesin bilgi edinme hakkına sahip olduğu (md.4) ve bu hakkın kullanılmasından ise, ilgili kurum ve kuruluşlar bazı istisnalar dışında yükümlü (md.5) olduğu belirlenmiştir.

2003 yılında Başbakanlığın öncülüğünde kamu yönetiminde reform çalışmalarına ağırlık verilerek, YKY anlayışına uygun düşecek tarzda Başbakanlık tarafından “Değişimin Yönetimi İçin Yönetim Değişim” adlı bir rapor (Dinçer ve Yılmaz, 2003) yayınlanmıştır. Raporla çalışmanın amacı, küreselleşmenin ve bilgi toplumunun koşullarında rekabet ile birey ve toplumun ön planda olduğu Yirmibirinci yüzyıl yönetim anlayışı ve vizyonu çerçevesinde yapılması gereken reform gereksiniminin zihniyet, stratejik tasarım ile organizasyon boyutlarıyla ortaya konulması olarak belirlenmiştir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 11). Bu sayede kamu yönetiminin değişimi, reformlar vasıtasıyla yakalanması gerektiği raporda vurgulanmıştır.

25.04.2004 tarihinde 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun kabul edilerek, kamu görevlilerinin hizmeti yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkeleri ortaya konmuş ve buna dönük olarak Kamu Görevlileri Etik Kurulu oluşturulmuştur. 5176 sayılı kanunun amacı (md.1), kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik ve kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerinin belirlenmesi ve gözetilmesi olarak belirlenmiştir. Aslında etik ilkeler, halkın yönetime güvenini sağlama ve hizmet kalitesinin yükseltilmesi açısından önemlidir (Öztürk, 1998: 82). 2004 yılında Kamu yönetiminin merkezi yönetim ve yerel yönetimler düzeyinde görev, yetki ve sorumluluklarının yeniden paylaşımını ön gören “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı” metni (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı, 2016) yayınlanmış; ancak bu tasarı, kanunlaşarak yürürlüğe girememiştir. Tasarı metni, YKY anlayışının temel öngörüsü olan devletin küçültülmesi ve bürokrasinin azaltılması yönündeki düşünceleri içermişse de bu metin, dönemin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Ancak yine de ilgili metin, kendinden sonraki reform çalışmalarına belli ölçüde ilham kaynağı olmuş ve onları bazı yönlerden etkileyebilmiştir.

Yerel yönetimlere ilişkin ilk ciddi yasal düzenlemeler, 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu’dur. Her iki kanunun çıkarılma tarihleri yanında, kanunların ele alınış ve düzenleme sistematiği de birbirlerine çok benzemektedirler. Her iki kanunda da yerel meclislerin ön plana çıktığı, vesayet yetkilerinin yumuşatıldığı, yerel yetki ve görevlerin arttığı, özerkliklerine ayrı bir vurgu yapıldığı, esnek örgütlenmeye geçildiği, norm kadro ve stratejik yönetim gibi yeni anlayış ve ilkelere ağırlık verildiği görülmektedir. Bu yeni düzenleme ile yerel yönetimler; eskiye göre daha pro-aktif ve katılımcı bir yönetim anlayışına sahip olmaktadır.

25.01.2006 tarihinde, 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun çıkarılarak; kalkınmada ilk defa yeni bir anlayışa ve uygulamaya geçilmiştir. Buna göre kalkınma, sadece hükümetin bir işi olarak değil, kamu kesiminin yanında özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının dayanışması ile kaynakların kullanılması ve yerel potansiyelin harekete geçirilmesi (5449 sayılı Kanun, md.1) şeklinde düşünülmektedir. Ayrıca, yeni kurulan Kalkınma Ajanslarına bu konuda geniş görev ve yetkiler verilmektedir. Öyle ki ajanslar; Kalkınma Bakanının teklifi ve Bakanlar Kurulunun kararı ile kurulurlarken, sırf faaliyetlerinde başarılı olmalarını sağlamak üzere tüzel kişiliğe haiz kılınmaktalar; ancak ajansların özel hukuk tüzel kişisi olarak hareket edebilecekleri ilgili kanunda (md.3) kabul edilmektedir. Ajanslar, kanunun bu hükmüne dayanılarak kamu veya özel kuruluş olup olmadıkları yönü ile eleştirilmektedirler.

Dünyada ve Türkiye’deki gelişmelere bağlı olarak halkın idare hakkındaki şikayetlerini incelemek veya hafifletmek amacıyla ülkemizde önce 12.09.2010 tarihinde referandum ile Anayasada değişiklik yapılarak “Kamu Denetçiliği Kurumu” anayasal bir kurum haline getirilmiş; ardından 29.06.2012 tarihinde 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu çıkarılarak kurum işlevsel bir hale gelmiştir. Bu kanun ile ilk defa Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulmuş ve bu kuruma idarenin her türlü eylem, işlem ve davranışlarını insan haklarıyla hukuka ve hakkaniyete dayalı yürütmek üzere kamu hizmetlerinin işleyişine yönelik şikayetleri incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak görevi (6328 sayılı Kanun, md.1) verilmiştir. Ayrıca ilgili kanun ile TBMM bağlı, kamu tüzel kişiliğine sahip bu kuruma (md.4) ve kamu denetçilerine hiçbir organın veya mercinin emir ve talimat vermesi veya görüş belirtmesi (md.12) söz konusu olmayarak kurumun tarafsızlığı ve özerkliği adeta garanti altına alınmıştır.

## 5. KAMU YÖNETİMİ REFORMLARININ ORTAK ÖZELLİKLERİ

Küreselleşme süreciyle birlikte gerek dünyada gerekse Türkiye’de yaşanan siyasal, sosyal, ekonomik, bilimsel ve teknolojik alanlardaki değişimlerin kamu yönetimi reformlarının yapısı ve nitelikleri üzerindeki etkisi büyüktür. Kamu hizmetlerinin sunumu ve yapısı bakımından kamu yönetimi reformları, çok önemli asli roller ve görevler icra etmektedirler. Özellikle 1980’li ve 1990’lı yıllarda YKY strateji ve ilkeleri çerçevesinde gerçekleştirilen, günümüzde de halen devam eden kamu yönetimi reformlarının belki de en çok dikkati çeken ortak özellikleri olarak şunları saymak mümkündür:

### **5.1. Küresel Aktörlerin Rolünün Artması**

Küreselleşme süreciyle uluslar üstü sermayenin sınırsız ve engelsiz hareketliliği ulus devletin yeniden tanımlanmasına yol açarken, kamu yönetiminin yeni paradigması ulus devletin yetkilerinin uluslar arası örgütlere geçmesine, kamu örgütlerinin ve kuralların giderek azalmasına; dolayısıyla devletin etki alanı, hem küresel aktörler hem de egemen bir özne haline gelen bireyler tarafından daralması ile sonuçlanmaktadır (Turan, 2015: 207). Geleneksel yönetim anlayışının bütün kamu hizmetlerinin sunumunun ve dağıtıcısının bizzat devlet olmasını öngören düşünce ve felsefenin günümüzde artık iflas etme noktasına gelmesi, kamu yönetimi reformlarında devletin yapı ve işlevlerinin de yeniden sorgulanmasına yol açmaktadır. Kamu yönetimine ilişkin reformlarda son zamanlarda, ülkede ulusal ve yerel aktörler kadar küresel aktörlerin de ayrı bir öneme sahip oldukları sürekli vurgulanmaktadır. Bu durum, birçok ülkenin kamu yönetimi reformlarında ülkenin ekonomik çıkarları ile küresel ekonomik çıkarların entegrasyonu ve uyumlaştırılması şeklinde değerlendirilmektedir.

### **5.2. Bireylerin Reformlarda Daha Çok Önemsenmesi**

Günümüzde gerçekleştirilen kamu yönetimi reformlarında dikkati çeken önemli bir husus ise, bireysel hak ve özgürlüklere eskiye göre daha çok ağırlık verilmesidir. Bu durum, reformların ülkede daha kalıcı ve etkili uygulanmak istenmesi ile yakından ilgili olmaktadır. Bireyleri önemseyen ve onları yönetime daha çok katan bir yönetim anlayışı, kuşkusuz ülkede düşünülen ekonomik ve sosyal kalkınmanın adeta değişmez bir unsuru sayılmaktadır. Ayrıca, küresel aktörlerin ulus devlete üstün gelme kabiliyet ve yetenekleri de ekonomik baskıların yardımı ile bu yeni dünya düzenindeki rolleri de yeniden tartışılmakta ve reformların birey odaklı olmasına öncelikle dikkat edilmektedir.

### **5.3. Etkinlik ve Verimlilik Düşüncesinin Ağırlık Kazanması**

Kamu yönetiminde kamu hizmetlerinin amaçlara ulaşma derecesi olarak kabul edilen etkinlik ile girdi olarak kabul edilen kaynaklarla çıktılar arasındaki ilişkiyi gösteren verimlilik kavramları, YKY çerçevesinde kamu yönetimi reformlarının başarısı için vazgeçilmez koşullar arasındadır. Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışında da verimlilik önemli olmasına rağmen, kullanılan yöntemler sınırlı ve kapalı olduğundan verimlilik istenilen düzeyde gerçekleştirilememiştir. Oysa, günümüz kamu yönetiminde örgütün dış çevre ile bütünleşmesi, çalışanları yönetime katması ve modern yönetim tekniklerinden yoğun bir şekilde yararlanmasıyla çıktılarının artırılması ve vatandaş tatmini son derece önemlidir. Kamu yönetimi reformlarında etkinlik ile kamu hizmetlerinde isabetlilik derecesi güdülürken, oysa verimlilik ile kuruluşun kaynaklarını en az girdiyle en çok çıktıya ulaştırması şeklinde hedeflenmektedir.

### **5.4. Piyasa Mantığı ve Özelleştirmelerin Benimsenmesi**

Günümüz kamu yönetimlerinin üretken olmaları piyasa mantığı içinde ve devletin gereksiz birimlerinin özelleştirmeler yoluyla elden çıkarılması anlayışı, kamu yönetimi reformlarında başvurulan en sık ve en yaygın YKY stratejileri arasındadır. Devlet içindeki en önemli reformlar, israfların azaltılması ve personel alımının kısıtlanması yoluyla maliyetleri düşürmeye yönelik tedbir ve önerilerden oluşmaktadır. Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışının aksine, YKY anlayışında daha minimal bir devlet anlayışı, kaynak tüketen değil kaynak üreten bir devlet modeli ve her şeyden önemlisi devletin girişimcilik yönünü ön plana çıkaran uygulamalar esas alınmaktadır. Dolayısıyla kamu yönetimi reformları da bu amaçlar doğrultusunda yapılanmakta ve hedeflerini buna göre belirlemektedir.

### **5.5. Merkeze Ait Yetkilerin Desantralizasyon (Yerelleşme) Yoluyla Azaltılması**

İşlerin merkezde aşırı yoğunlaşması, devlet görevlerinin ve kamu hizmetlerinin merkezi yönetim ile yerel yönetim kuruluşları arasında yetkinin yeniden paylaşılmasını gerektirmektedir. Bu türden görev ayrımı aynı zamanda aşırı merkezci yaklaşımın sınırlarının da bir belirleyicisi olmaktadır (Yaşamış, 2005:369). Günümüzde küreselleşme süreci ile hem ulus devletin hem de yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi doğrultusunda merkezi yönetime ait bazı yetkilerin başta yerel yönetimlere ve sivil toplum kuruluşlarına aktarılması konusu, kamu yönetimi reformlarının savunduğu temel değerlerdendir. Reformlarda merkezi yönetimin yükünü hafifletmek için ileri sürülen alternatif yaklaşımlar, aslında halkın doğrudan yönetime katılmasını sağlayan uygun çözüm ve tercihlerdir. Aslında kamu bürokrasisinin merkeziyetçilikten uzaklaştırılması yönündeki istekler, kamu yönetimi

reformlarında yerelleşme (desantralizasyon) süreciyle devletin hantal ve verimsiz yapısına karşı düşünülmektedir. Kamu yönetimi reformlarında merkezi yönetimden yerelleşmeye doğru kayma yönündeki talep ve arayışlar da sürekli katlanarak artmaktadır.

### **5.6. Demokrasi ve İnsan Haklarına Yönelik Düzenlemelerin Artması**

Küreselleşmenin önemli etkilerinden sayılan demokrasi ve insan haklarına dönük taleplere günümüzde artık karşı koymak mümkün gözükmemektedir. Bu talepler bir taraftan ulusal düzeyde, diğer taraftan ise küresel dinamikler tarafından desteklenmektedir. İnsan hakları ve demokrasi odaklı bir yönetim anlayışı, hem ulusal yönetimlerin hem de uluslar arası aktörlerin meşrutiyyetinin bir temeli sayılmaktadır (Aktel, 2003: 78). Kamu yönetimlerinin uluslar arası talepler doğrultusunda daha demokratik esaslara göre faaliyette bulunması ve katı bir merkeziyetçi yönetim anlayışı yerine, küresel düzeyde demokrasi ve insan haklarına dayalı bir yönetim anlayışının gerektirdiği bir kamu yönetimi reformunu hedeflemektedir.

### **5.7. Özel Sektör Yönetim Tekniklerine Yer Verilmesi**

Kamu yönetiminde vatandaşlara daha iyi hizmet sunabilmek veya mevcut hizmet kalitesini artırmak için özel sektör yönetim tekniklerinin yaygın olarak kullanılmaya başlaması, kamu yönetimi reformlarının temel özellikleri arasında yer almaktadır. Bu türden bir strateji ile kamu yönetiminin özel sektöre benzer araç ve uygulamaları kullanarak, yönetimin hantal ve verimsiz yapısını kırmakta ve vatandaşlara daha hızlı, daha kaliteli ve daha verimli bir hizmet sunmayı amaçlamaktadır. Dünyada ve Türkiye’de uygulanmakta olan kamu yönetimi reformlarının özünde bu anlayış, belirgin olarak kendini hissettirmektedir. İlk başta özel sektörde, zaman içinde ise kamu yönetiminde yaygın olarak kullanılmaya başlayan ve stratejik planlama, performans yönetimi, amaçlara göre yönetim, toplam kalite yönetimi, stres yönetimi, çatışma yönetimi, kriz yönetimi, kariyer yönetimi gibi birçok tekniğin kamu yönetiminde uygulanmaya başlaması, kamu yönetimi reformlarının başarısı için gerekmektedir.

### **5.8. Bilgi ve İletişim Teknolojilerinden Daha Çok Yararlanılması**

Bilgi ve iletişim teknolojileri sayesinde, kamu hizmetlerinin elektronik ortama taşınması, bazı gereksiz bürokratik süreçleri ve formaliteleri ortadan kaldırmakta ve devlet ile vatandaş arasında yeni bir aşamaya geçilmektedir (Balci, 2003: 321). Bu durumda iletişimin artması ile kamu hizmetlerinin vatandaşlara daha kaliteli ve verimli sunulması, kamu yönetiminde e-devlet uygulamasına bağlı olarak hizmetlerin daha hızlı ve daha pratik yoldan sunulmasını kolaylaştırmaktadır. Kamu yönetimi reformlarında bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan baş döndürücü gelişmeler, aslında geleneksel yönetim modelinin bürokratik ve hantal devlet yapısına bir tepki niteliğindedir. E-devlet bağlantısı ile vatandaşların gerek kendi aralarında, gerekse kamu kuruluşları ile güçlü, hızlı bağ ve ilişkileri sağlandığı gibi, kamu kuruluşlarının kendi aralarındaki işlem ve faaliyetleri de eskiye göre daha pratik ve kesintisiz bir şekilde sürdürülmüş olmaktadır. Günümüzde kamu yönetimi reformlarının gelecekte değişime ayak uydurabilmesi için bu türden bilimsel ve teknolojik yenilikleri sürekli takip etmesi ve bu tür gelişmeleri hızlı bir şekilde kendi bünyesine uyarlaması gerekmektedir.

### **5.9. Açıklık, Katılımcılık Gibi Yeni İlke ve Değerlerin Uygulanması**

Bilgi çağının gerektirdiği değişim ve küresel dinamiklerin yönetim üzerinde açtığı kültür ve zihniyet değişiminin kamu yönetiminde özgürlükçü, demokratik düşünce ve hareketleri tetiklediği; bireycilik, rekabet, girişimcilik, özelleştirme, yerelleştirme gibi piyasa ideolojisi yönelimli değerleri yeniden yapılanmaya zorladığı ve bu alanda açıklık, esneklik, karlılık, etkinlik ve verimliliği artırdığı, müşteri tatmini ve insan odaklı kalite önceliğini esas alan yeni bir yönetim yaklaşımını tetiklemektedir (Saran, 2004: 111). Aslında günümüz demokratik toplumlarında kamu yönetimlerinin başarısı, uyguladığı programların toplum kesimlerince desteklenmesine ve karşılıklı işbirliğine bağlıdır (Karatepe, 1995: 207). Bu açıdan reformun amacı ve kapsamı konusunda halkın bilgilendirilmesi ve onların desteğinin aranması çok önemlidir. Kamu yönetiminde açıklık, katılımcılık gibi yeni ilke ve değerler ile kamu hizmetinden yararlananlardan reformlar konusundaki görüş ve düşüncelerine başvurulması giderek kolaylaşmaktadır. Günümüzde Geleneksel Kamu Yönetiminin öngördüğü gizlilik ve kapalılık anlayışı yerine açıklık ve katılımcılık anlayışına geçilmesi, kamu yönetimi reformlarında halk desteğinin ne kadar önemli olduğunun bir göstergesi sayılabilir. Ülkede reformların kalıcı, etkili ve başarılı olması isteniyorsa, bu yeni ilke ve değerlerin titizlikle uygulanması gerekmektedir.

### 5.10. Örgütlerde Sosyal ve Beşeri Unsurların Giderek Önem Kazanması

Örgüt ve yönetime ilişkin yaşanan değişim arzu ve beklentileri, yeni bir anlayışı gündeme getirerek örgütün kendi içinde daha insancıl ilişkilerin kurulması, yönetime katılımın sağlanması, hedef kitlelerin istek ve beklentileri doğrultusunda mal ve hizmetlerin üretilmesi, hizmet alanların ve sunanların maddi ve manevi açıdan tatmin edilmesi yönündeki değişim talep ve beklentileri, kamu yönetimi reformlarının adeta ortak özelliklerindedir. Örgütün yapısına ve yönetilmesine ilişkin yeni değişim beklentileri, kamu yönetimi reformlarının uygulamasını kolaylaştırmaktadır. Geleneksel yönetim anlayışındaki makinenin bir parçası konumundaki insanın yerine, günümüzde özellikle sosyal ve psikolojik yönleriyle çevreyle daha yoğun etkileşim halindeki bir insan modelinin gündeme gelmesi, bu değişim baskı ve reform hareketlerinin bir sonucu olarak görülebilir. Makine odaklı yönetim modeli yerine, insan odaklı yönetim modelinin örgütlerde daha kalıcı ve sürekli bir etki yaratması, uygulanacak kamu yönetimi reformlarının bir hareket noktası sayılabilir.

## 6. SONUÇ

Devlet ve toplum ilişkilerinin yeniden düzenlenmesinde ve yönetilmesinde yaşanan önemli ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel değişikliklere karşı her ülke, kamu yönetimi reformlarına başvurarak kendi sorunlarına karşı etkili ve kalıcı çözüm yolları aramaktadır. Kamu yönetimi reformlarını aslında her ülkenin kendi karakteristik yapısı ve işleyişine yönelik uygulamaya konulan değişim hareketleri olarak saymak mümkündür. Reformlar, her ülkenin kendi sorununa karşı geliştirilen farklı yaklaşım tarzları ve yöntemleri olduğundan bir ülke için düşünülen bir reform, başka bir ülke için etkili bir çözüm yolu olmayabilir. Ancak benzer sorunlarla karşı karşıya olan ülkelerin birbirlerinin reform deneyiminden yararlanmasında yarar vardır. Dünyada kamu yönetimi reformları, her ne kadar farklı içerik ve yöntemlere sahip olsalar da, genellikle benzer ekonomik kökenli krizlere karşı daha dayanıklı ve sorun çözmeye yönelik kalıcı girişimler olmaları yönüyle dikkat çekmektedirler. Kamu yönetimi reformlarının günümüzde ekonomik boyutları kadar sosyal ve yönetsel boyutlarının da dikkate alınması gerekmektedir. Reformlarda sosyal ve yönetsel boyutlu hedeflerin önemsenmesi, ülke demokrasisinin geliştirilmesine önemli katkılar sağlamaktadır.

Kamu yönetimi reformları alanında en çok üzerinde durulan başlıklardan birisi de merkezi yönetimin görev ve sorumluluklarının sınırının nerede başlayıp nerede biteceğinin belirlenmesidir. Merkezi yönetimin rolü yeniden tanımlanırken yetkilerin merkezi yönetimden yerel yönetimlere, diğer alt birimlere ve sivil toplum kuruluşlarına nasıl paylaştırılabileceği veya bunun bileşiminin ne olması gerektiği günümüz reformlarının sürekli üzerinde durduğu konulardır. Kamu yönetimi reformları ülkeler düzeyinde incelendiğinde reformlar; kimi ülkelerde bürokrasinin ve hizmetlerde yavaşlamanın durdurulmasına, kimi ülkelerde performans yönetiminin artırılmasına ve serbest piyasa koşullarına ayak uydurulmasına, kimi ülkelerde ise yolsuzluk ve rüşvet ile mücadele edilmesine ve diğer olumsuzluklara karşı alternatif çözüm yollarının üretilmesine hizmet etmektedirler. Bu reformların en dikkat çekici yönü ise, özellikle hükümetler tarafından desteklenmiş; somut, ciddi tedbirler olmalarıdır. Ancak reformlardaki öneriler, bazen kağıt üzerinde kalmaktan öteye geçememektedir. Buna en tipik örnek, kısmen ülkemizi vermek mümkündür. Özellikle 2000 yılı öncesi dönemde ülkemizde yabancı ve yerli uzmanların çıkardıkları raporların tam olarak istenildiği şekilde uygulanamadıkları bilinmektedir.

Türkiye'deki kamu yönetimi reformları, genellikle dünyadaki gelişmelere paralel olarak değişik dönemlerde farklı amaçları üstlenmektedirler. Reformlar, daha çok 1923-1960 döneminde kırtasiyeciliği, merkeziyetçiliği ve personel sorunlarını azaltmaya, kalkınmayı artırmaya yönelmekte; 1960-2000 döneminde ise benzer sorunlara eğilmek yanında merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin yeniden düzenlenmesini öngörmekte; 2000'li yılların olduğu dönemde ise, diğer dönemlerdeki sorunların azaltılmasını veya giderilmesini amaçlamak yanında, YKY anlayışıyla başlayan süreçte kamu yönetiminde etkinlik, verimlilik, açıklık, katılımcılık ve hesap verebilirlik gibi yeni ilke ve değerleri daha çok önemsemekte; insan hakları ve demokrasinin geliştirilmesine yönelik düzenlemeleri kendisine inceleme konusu yapmaktadır.



#### KAYNAKÇA

- Aguinis, H. (2005). *Performance Management*. United Kingdom: Edinburgh Business School Heriot-Watt University.
- Aktel, M. (2003). *Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi*. Ankara: Asil Yayın Dağıtım, 1. Baskı.
- Andrews, R.; Downe J.; Guarneros-Meza, V. (2013). Public Sector Reform in the UK: Views and Experiences from Senior Executives, *Coordination for Cohesion in the Public Sector of the Future*.
- Balcı, A. (2003). "E-Devlet: Kamu Yönetiminde Yeni Perspektifler, Fırsatlar ve Zorluklar", Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar (Ed: A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, B. Coşkun), Ankara: Seçkin Yayıncılık, 3. Baskı, 319-338.
- Breidahl, K. N.; Gunnar G.; Hanne F. H.; Morten B. H; (2017). "Evaluation of Large-Scale Public-Sector Reforms: A Comparative Analysis", *American Journal of Evaluation*, SAGE Publication, Vol. 38(2), 226-245.
- Chapman, R.A. ve Greenway J.R. (1984). *The Dynamics of Administrative Reform*, London: Croom-Helm.
- Choi, D. Y. ve KİM, P. S. (2017). "Regulatory Reform at a Critical Time: the Case of the Republic of Korea", *Public Organization Review*, Sayı:17, 315-334.
- Diñçer, Ö. ve Cevdet, Y. (2003). Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma:1, Ankara, T.C. Başbakanlık.
- Dorr Raporu (1933). Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tetkiki, Köy Öğretmenevi Basımevi.
- Farazmand, A. (1999). "Administrative Reform in Global Perspective: A Symposium", *International Journal of Public Administration*, Vol:22, No:4, 6-23.
- Gore, A. (1993). *Creating Government That Works Better & Costless, Report of National Performance Review*, White House, Washington, September.
- Gökçe, A. F. (2010). "Osmanlı Klasik Döneminde İdari Reform Hareketleri: Koçi Bey Risalesi", *Yasama Dergisi*, Sayı: 14, 59-78.
- Howarth, D. (2001). "Comparing Public Administrative Reform in France and the UK", *Public and Administration Cilt:16, Sayı:4, 1-8*.
- Işıkçı, Y. M. (2017). "Türkiye'de İdari Reform Çalışmalarının Tarihsel Perspektif Açısından Değerlendirilmesi", *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:5, Sayı:1, 167-191.
- Karatepe, S. (1995). "Türkiye'de Yönetim Yurttaş İlişkisi ve Uygulamada Ortaya Çıkan Bazı Sorunlar", *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri I. Cilt*, Ankara: TODAİE, Kasım, 191-207.
- Kim, P. S. (1996). "South Korea: Searching for a New Direction of Administrative Reform", *Australian Journal of Public Administration*, Cilt:55, Sayı:4, 30-44.
- Kim S. ve Han, C. (2015). "Administrative Reforms in South Korea: New Public Management and the Bureaucracy", *International Review of Administrative Sciences*, Cilt:81 Sayı:5, 694-712.
- Kim, S. ve Jung H. W. (2010). "Position Islands on the Career Sea: An Evaluation of the Open Competitive Position System", *Public Personnel Management*, Vol. 39, No. 3, 243-257.
- Lamba, M. (2014). "Yeni Kamu Yönetimi Perspektifinden Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformları: Genel Gereçekler Üzerinden Bir İnceleme", *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 19, S.3, 135-152.
- Lodge, M. ve Gill, D. (2010). "Toward a new era of administrative reform? The myth of post-NPM in New Zealand" *Governance*, Cilt: 24, Sayı: 1, 141-166.
- Manning, N. ve Parison, N. (2003). "International Public Administration Reform: Implications for the Russian Federation", *Document of the World Bank*.
- Mctaggart, D. ve Janine O. (2015). "Public Sector Reform", *Australian Journal of Public Administration*, Institute of Public Administration Australia, Vol. 74, no.1, 13-22.
- Mingus, M. (2007). "The New Public Management and Democracy in Canada: A Recipe for Scandal?", *Leading the Future of the Public Sector: The Third Transatlantic Dialogue* University of Delaware, Newark, Delaware, USA.

- NAO (National Audit Office) (2008). "An International Comparison of the United Kingdom's Public Administration"
- Neumark Raporu (Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor- Hazırlayan: Neumark Fritz) (1949). Ankara: Başbakanlık Devlet Matbaası.
- OECD (1997). "Managing Across Levels of Government Part One: Overview", <http://www.oecd.org/governance/budgeting/1902308.pdf> (Erişim Tarihi: 23.05.2017).
- Osborne, D. ve Gaebler T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, William Patrick Book, Addison-Wesley Publishing Company.
- Övgün, B. (2009). *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsü Olgusu*, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları Tezler Dizisi: 18, Ankara: Pozitif Matbaacılık.
- Özer, M. A. (2012). *21. Yüzyılın Modern Yönetimi İçin Geleceğe Yön Veren Yönetim Guruları*, Ankara. Gazi Kitabevi, 1. Baskı.
- Öztürk, N. K. (1998). "Kamu Yöneticilerinin Kararlarında Etik Değerler", *Amme İdaresi Dergisi*, TODAİE, Cilt:31, Sayı:2, 81-92.
- Petrie, M. ve Webber, D. (2001). "Review of Evidence on Broad Outcome of Public Sector Management Regime" *The Treasury*. Wellington. (<http://www.treasury.govt.nz/workingpapers/2001/01-6.asp>) , (Erişim Tarihi: 23.05.2017).
- Pfiffner, J. P. (1998). "The American Tradition of Administrative Reform", *The White House and the Blue House: Government Reform in the United States and Korea*.
- Saran, U. (2004). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma-Kalite Odaklı Bir Yaklaşım*, Ankara: Atlas Yayınları, Birinci Baskı.
- Schick, A. (1998). "Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms". *World Bank Research Observer (International)* 13: 23-31.
- Sürgit, K. (1972). *Türkiye'de İdari Reform*, Ankara: TODAİE Yayını.
- T.C. Devlet Personel Başkanlığı (2016). "Kamu Personel Yönetiminin Tarihçesi", <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/kurumsal/tarihce/tarihce-ve-sunus> , (Erişim Tarihi: 20.02.2016).
- TODAİE (1965). *Türkiye'de İdari Reform Çalışmaları İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor*, TODAİE İdari Reform Serisi:12, Ankara: Kardeş Matbaası.
- TODAİE (1972). *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi Öneriler ve İlkeler, İdari reform Danışma Kurulu Raporu*, Ankara. TODAİE Yayını No: 123.
- TODAİE (1991). *KAYA (Kamu Yönetimi Araştırması) Genel Rapor*, Ankara: TODAİE Yay. No:238, [www.todaie.gov.tr](http://www.todaie.gov.tr) , (Erişim Tarihi: 12.04.2013).
- Torres, L. (2004). "Trajectories in Public Administration Reforms in European Continental Countries", *Australian Journal of Public Administration*, Blackwell Publishing, 63(3), 99-112.
- Turan, E. (2015). *Kamu Yönetiminde Reform*, Konya: Palet Yayınları.
- Tutum, C. (1994). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, TESAV Yayınları, Yayın No:3, Ankara: Nurol Matbaası.
- TÜRKİYE CUMHURİYETİ CUMHURBAŞKANLIĞI (2016), 5227 sayılı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun", <http://www.tcgb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/6352/5227-sayili-kamu-yonetiminin-temel-ilkeleri-ve-yeniden-yapilandirilmesi-hakkinda-kanun.html> , (Erişim Tarihi: 10.05.2016).
- UNDP (United Nations Development Programme) (2004). *Public Administration Reform Practice Note*.
- UN (United Nation) (2006a). "United States of America Public Administration Country Profile" <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023326.pdf> , (Erişim Tarihi: 10.05.2016).
- UN (United Nation) (2006b). "Canada Public Administration Country Profile" <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023304.pdf> , (Erişim Tarihi: 10.05.2016).
- UN (United Nation) (2006c). "New Zealand Public Administration Country Profile" <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023319.pdf> , (Erişim Tarihi: 10.05.2016).
- Wallis, M. (1989). *Bureaucracy: Its Role in Third World development*. London: Macmillan.

- Yaşamış, F. D. (2005). “Türkiye’de Yönetimin ve Demokrasinin Yeniden Yapılanması”, Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-I (Ed: A. Nohutçu, A. Balcı), İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 1. Bası, 352-384.
- Yayman, H. (2008). Türkiye’nin İdari Reform Tarihi, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Yılmaz, O. (2001). Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri, DPT.
- Zhang, C. ve Zhang M. (2001). Public Administration and Administrative Reform in China 21th Century, ASPA Yıllık Konferansı, 10-13 Mart 2001, New Jersey.