T. C.
ANKARAÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ) ANABİLİM DALI

Kurumsal Yaklaşım Perspektifinden Türkiye'de Reform Yönetimi

Doktora Tezi

Nazmi KÜÇÜKYAĞCI

Ankara-2021

T. C.
ANKARAÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ) ANABİLİM DALI

Kurumsal Yaklaşım Perspektifinden Türkiye'de Reform Yönetimi

Doktora Tezi

Nazmi KÜÇÜKYAĞCI

Tez Danışmanı:
Prof. Dr. Barış ÖVGÜN

Ankara-2021

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
(SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ)
(YÖNETİM BİLİMLERİ)

KURUMSAL YAKLAŞIM PERSPEKTİFİNDEN TÜRKİYE'DE REFORM YÖNETİMİ

DOKTORA TEZİ

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Barış ÖVGÜN

TEZ JÜRİSİ ÜYELERİ

Adı ve Soyadı	**İmzası**
1- Prof. Dr. Birgül Ayman GÜLER	
2- Prof. Dr. Barış ÖVGÜN	
3- Doç. Dr. Tekin AVANER	
4- Doç. Dr. Ayşegül SAYLAM COŞKUN	
5- Doç. Dr. Ozan ZENGİN	

Tez Savunması Tarihi: 03.06.2021

T. C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Prof. Dr. Barış Övgün danışmanlığında hazırladığım "Kurumsal Yaklaşım Perspektifinden Türkiye'de Reform Yönetimi (Ankara- 2021)" adlı doktora tezimdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

Tarih: 03.06.2021

Nazmi KÜÇÜKYAĞCI

İmza:

TEŞEKKÜR

Akademik serüvene her öğrenci gibi yüksek lisansa başvurarak başlamıştım. Ancak bu hiç de öyle sanıldığı kadar kolay bir iş olmadı. Öncelikle kamu görevlisi olarak TODAİE'den başlamak istemiştim. TODAİE'nin Türkiye genelinde yaptığı yazılı sınavda ilk üçe girip, sözlü sınavda ise sekizinci olarak kamu yönetimi alanında yüksek lisans yapmaya hak kazanmıştım. Çok sevinçliydim. Üniversiteden mezun olduktan 5 yıl sonra tekrar öğrenci olmanın heyecanını yaşıyordum. Ancak bu heyecan uzun sürmemişti. Kurumum (Başbakanlık) kayıt günün son gününe kadar beni bekletmiş ve son günü mesai saati bitiminde kanuni bir zorunluluk olmasına rağmen izin vermemişti. Çalışan biri olarak akademik hayata başlamak zordu. Bunu öğrenmiştim. Ama asla yılmamıştım. Ankara'daki tüm üniversitelerin kapsını çaldım. Kapıyı sonunda Mülkiye'de yani yuvada açmayı başardım. Başlamak zordu. Lakin çalışan birisi için devam etmek daha zordu. İşten kimi zaman zor izin alıyor kimi zamansa aman inşallah şu iki saat içinde aramazlar diyerek kaçamaklarla derslere geliyordum. Hocalarımız ise bu tercih sizin tercihiniz akademik hayat için fedakarlıklarda bulunmanız gerekiyor diyordu. Haklı olarak diğer öğrencilerle hiçbir ayrım yapmadan aynı şeyleri de benden bekliyorlardı. Bende elimden gelenin en iyisini yapmaya çalıştım. Yüksek lisansımı Prof. Dr. Barış ÖVGÜN'ün desteği ve danışmanlığında başarılı bir şekilde vermiştim. Artık yeni bir dönüm noktasına gelmiştim. Tamam diyerek her şeyi bitirecek ya da devam diyerek doktoraya başvuracaktım. Yüksek lisanslı da olsam kamunun beni körelteceğini biliyordum. Kendimi geliştirmenin yolu doktoraya gitmekti. Yine önce Mülkiye, sonra Türkiye diyerek devam ettim. Ancak bu sefer aile, Başbakanlığın kapatılma süreci, yeni kurum arama, Covid-19 Pandemisi gibi zor ve önemli faktörler eğitim sürecimi derinden etkiledi.

Tüm bu zorluklara rağmen artık gece yarıları ve sabahın körü denilen saatlerde uykumdan ve sağlığımdan fedakârlık ederek yazmaya devam ettim. Sonunda tezimi bitirebildim. Dolayısıyla her tez çalışması büyük bir emek ve fedakârlık gerektiriyor. Aynı zamanda da destek. Bu bağlamda çalışma sürecinde bana destek olan tez danışmanım Prof. Dr. Barış ÖVGÜN'e teşekkür ederim. Kendisi bu kadar zor ve geniş kapsamlı bir tez konusunu yazmamda bana her anlamda destek olmuş ve beni cesaretlendirmiştir. Gerek tez çalışmamda gerekse de diğer konularda benden desteğini esirgemeyen değerli hocalarım Prof. Dr. Birgül Ayman GÜLER, Prof. Dr. Koray KARASU'ya, Prof. Dr. Can Umut ÇİNER, Doç. Dr. İpek Özkal SAYAN'a, Doç. Dr. Tekin AVANER'e ve Doç. Dr. Ozan ZENGİN'e teşekkürlerimi sunarım. Son olarak beni destekleyen ve dualarıyla benim yanımda olan annem, babam, aileme ile değerli dostum Yunus Emre İLKORKOR'a teşekkürü bir borç bilirim.

Reform yönetiminde literatürde önemli bir eksikliği gidereceğine inandığım bu çalışmayı belki şu an hayatta olsa benim adıma en çok sevinecek sevgili babaannemin anısına ithafen siz değerli okuyucuların değerlendirmesine sunarım.

İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR ..... **I**
İÇİNDEKİLER ..... **II**
TABLOLAR LİSTESİ ..... **IV**
ŞEKİLLER LİSTESİ ..... **V**
GRAFİKLER LİSTESİ ..... **VI**
KISALTMALAR ..... **VII**
GİRİŞ **1**

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL OLARAK KURUMSAL YAKLAŞIM

1.1. KURUMSAL YAKLAŞIMIN ANA ÇEKİRDEĞİ: KURUMSAL İKTİSADİ YAKLAŞIM 21
1.1.1. Kurum Kavramı ve Kurumların İşlevi 21
1.1.2. Kurumsal Yaklaşımın Ortaya Çıkışı ve Felsefi Temelleri 30
1.1.3. Kurumsal Yaklaşımın Neoklasik İktisada Eleştirileri 40
1.1.4. Kurumsal Yaklaşımın Genel Özellikleri 42
1.1.5. Kurumsal Yaklaşımın Metodolojisi 46
1.1.6. Kurumsal Yaklaşımın Değer Teorisi 49
1.1.7. Kurumsal Yaklaşımda Piyasa, Bilgi ve İktidar 53
1.2. KURUMSAL İKTİSADİ YAKLAŞIM TÜRLERİ 60
1.2.1. Eski Kurumsal İktisadi Yaklaşım 61
1.2.2. Neo Kurumsal İktisadi Yaklaşım 72
1.2.3. Yeni Kurumsal İktisadi Yaklaşım 74
1.3. YENİ KURUMSAL YAKLAŞIM TÜRLERİ 94
1.3.1. Normatif Kurumsallık 96
1.3.2. Rasyonel Seçim Kurumsallığı 99
1.3.3. Tarihsel Kurumsallık 101
1.3.4. Sosyolojik Kurumsallık 110
1.3.5. Söylemsel Kurumsallık 114
1.3.6. Kurumsallık Yaklaşımları Arasındaki Temel Benzerlikler ve Farklılıklar 118
1. 4. YENİ KURUMSAL YAKLAŞIM PERSPEKTİFİNDEN REFORM 124
1.4.1. Reformun Anlamı ve Retoriği 124
1.4.2. Reformların Başarı Şartı: Kapsayıcı Kurumlar ve Kurumsallaşma 145
1.4.3. Reform Modelleri 174
1.4.4. Reform Yönetim Modelleri 186

İKİNCİ BÖLÜM

TARİHSEL KURUMSALLIK ÇERÇEVESİNDE

TÜRKİYE'DE REFORM YÖNETİMİ

2.1.TÜRK REFORM YÖNETİMİNDE DÖNÜM NOKTALARI 218
2.2. KURUMSALLAŞMA ÇABALARI: CUMHURİYET ÖNCESİ DÖNEMDE REFORM YÖNETİMİ 225
2.2.1. Mevcut Düzeni Sürdürme Çabası: 18. Yüzyıl Öncesi Reform Yönetimi 225
2.2.2. Kurumsallaşmaya Yönelik İlk Adımlar: 18. Yüzyıl Sonrası Reform Yönetimi 253

2.3. KAPSAYICI VE DIŞLAYICI KURUMLAR ARASINDA GELGİTLER: CUMHURİYET SONRASI DÖNEMDE REFORM YÖNETİMİ 290
2.3.1. Kurumsal Patlama ile Çağdaş Kurumların Kabulü: 1923-60 Reform Yönetimi 292
2.3.2. Planlı Kalkınma Ekseninde Kapsayıcı Kurumları Yerleştirme Mücadelesi: 1960-80 Reform Yönetimi 332
2.3.3. Küresel Sisteme Uyum Ekseninde Kapsayıcı Ekonomik Kurumların Oluşturulması: 1980-90 Reform Yönetimi.....367
2.3.4. Küresel Sisteme Uyum Ekseninde Kapsayıcı Siyasal ve Toplumsal Kurumların Oluşturulması: 1990-2015 Reform Yönetimi 392
2.3.5. Dışlayıcı Kurumsal Çerçevede Yeni Denge Arayışları: 2016 Sonrası Reform Yönetimi 445
2.4. REFORM YÖNETİMİ VE REFORMLARIN BAŞARISI ÜZERİNE 470
SONUÇ 491
ÖZET 499
ABSTRACT 500
KAYNAKÇA.....501
EKLER 528
EK-1: Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bürokrasiyle Mücadele Eylem Planının Hazırlanmasına İlişkin Usul ve Esaslar 528
EK-2: Kurumsal Yaklaşım Perspektifinden Türkiye'de Reform Yönetimi Özet Tablo 536

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1:Veblen'e Göre Kurumların Özellikleri 66
Tablo 2:İşlem Türlerinin Özellikleri 70
Tablo 3: Sosyal Analizin Dört Aşaması (Kurumsal Ekonomi) 90
Tablo 4: Kurumsal İktisat Açısından İktisat Bilimi 94
Tablo 5: Karşılaştırmalı Yeni Kurumsalcılık Türlerinin Özellikleri 123
Tablo 6: Dört Batı Kamu Yönetimi Geleneğinin Karşılaştırılması 201
Tablo 7: Günümüz Doğu Asya Yönetim Geleneklerinin Kökenleri 206
Tablo 8: Reform Dönemleri 220
Tablo 9:18. yy. Öncesi Reform (Islahat) Belgeleri 252
Tablo 10: Sefaretnameler 266
Tablo 11:18. yy. Reform Belgeleri 268
Tablo 12:1927-60 Türkiye Nüfusu ve Kırsal-Kentsel Nüfus Durumu) 300
Tablo 13:Tek Parti Dönemindeki Reform Belgeleri 319
Tablo 14:DP İktidarındaki 1950-60 dönemdeki Reform Belgeleri 327
Tablo 15:1960-80 Türkiye Nüfusu ve Kırsal-Kentsel Nüfus Durumu 340
Tablo 16:1960-80 Türkiye Nüfusu ve Kırsal-Kentsel Nüfus Durumu 375
Tablo 17: Kamu Yönetimi Komisyonu Tarafından Hazırlanan KHK ve Kanun Tasarı Taslakları 381
Tablo 18:1989 Yılında İGB Tarafından Kamu Yönetiminin Geliştirilmesine Yönelik Gerçekleştirilen Projeler 392
Tablo 19:1990-2018 Türkiye Nüfusu ve Kırsal-Kentsel Nüfus Durumu 405
Tablo 20:1990-1995 İGB Tarafından Gerçekleştirilen Bazı Çalışmalar (Terzioğlu,1996:74-76) 415
Tablo 21:İGB Tarafından Yaptırılan ve 1996 Yılı Programına Dahil Edilen Projeler 417
Tablo 22:2003-2015 Başbakanlık İGB'nin Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Reforma Yönelik Çalışmaları 432
Tablo 23:YOİKK Teknik Komiteler 439
Tablo 24:2015-2018 arası Başbakanlık İGB'nin Kamu Yönetimi Alanında Yürüttüğü Çalışmalar 465
Tablo 25: 2006-2020 Çökmekte Olan Ülkeler Endeksinde Alt Göstergeler İtibariyle Türkiye'nin Aldığı Puanlar 475
Tablo 26:1300-1923 Reform Yönetimi-1 477
Tablo 27:1923-1960 Türkiye'de Reform Yönetimi 480
Tablo 28:1960-80 Reform Yönetimi 481
Tablo 29:1980-1990 Reform Yönetimi 484
Tablo 30:1990-2015 Reform Yönetimi 486
Tablo 31:2016 ve Sonrası Reform Yönetimi 488

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1:Kurumların Ortak Özellikleri 27
Şekil 2:Kurumsal Yaklaşımda Değer Türleri 50
Şekil 3:Kurumsal Yaklaşımda Değer Kaynaklı Davranış Çeşitleri 51
Şekil 4:Kurumsal Yaklaşımda Bilginin Fonksiyonu 57
Şekil 5:Eski Kurumsal İktisadi Yaklaşımda Ekoller 62
Şekil 6:İşlem Türleri 69
Şekil 7:YKİ Kapsamındaki İktisat Okulları 76
Şekil 8:İşlem Maliyetlerinin Ortaya Çıktığı Temel Ekonomik Faaliyet Alanları 82
Şekil 9:Mülkiyet Haklarının Nitelikleri 85
Şekil 10:Kamu Yönetiminde Reform 143
Şekil 11:Reformların Gerçekleşme Düzeyleri 145
Şekil 12:Reformların Gerçekleştirilmesinde Kurumsal Bileşenler 146
Şekil 13:Kamu Yönetiminde Reformların Başarı Şartı 148
Şekil 14:Kalkınmayı Belirleyen Kurumlar 150
Şekil 15:Kurumsal Kapasitenin Dört Bileşeni 159
Şekil 16: Reformların Başarısı ve Başarısızlığın Nedeni 163
Şekil 17:Reform Yönetiminde Kurumsallaşmanın Unsurları 170
Şekil 18:Reform Modelleri 174
Şekil 19:Uygulama Biçimine Göre Reform Modelleri 175
Şekil 20:Kurumsal Reform Süreci (Department for International Development 178
Şekil 21:Yöntemine Göre Reform Modelleri 181
Şekil 22:Kurumsal Reform Modelinin Alt Tipleri 185
Şekil 23:Reform Yönetim Modelleri 189
Şekil 24:Kabine Bürosunun Yapısı 196
Şekil 25:Türkiye'de Reform Yönetimi 223
Şekil 26:Yönetim Çemberi (Daire-i Adalet) Anlayışı 229
Şekil 27:Klasik Osmanlı Toplum Düzeni 241
Şekil 28:İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkındaki Ön Rapor 'da Kurulması Önerilen Reform Yönetim Mekanizması 346
Şekil 29:MEHTAP Raporu'nda Kurulması Önerilen Reform Yönetim Mekanizması 354
Şekil 30: İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu'nun Kurulmasını Önerdiği Reform Yönetim Mekanizması 356
Şekil 31: İdari Reform Danışma Kurulu Raporunda Önerilen Reform Yönetim Mekanizması 362
Şekil 32: Kamuda Reform Yönetimine İlişkin Başbakanlık Bünyesinde Kurulan Birimler 366
Şekil 33:DPT'nin IV. Kalkınma Planında Öngördüğü Reform Yönetim Modeli 378
Şekil 34:Kurumsal Reform Yönetimi Kurma Girişimleri 382
Şekil 35:KAYA Raporunda Önerilen Reform Yönetim Modeli 411
Şekil 36:Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Projesinin Genel Çerçevesi .. 419
Şekil 37:Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Projesinin Genel Çerçevesi .. 421
Şekil 38:Kamu Yönetimi Müsteşarlığı ve Kamu Yönetimini Geliştirme Yüksek Eşgüdüm Kurulu 422
Şekil 39:Kamu Yönetimini Yeniden Yapılandırma Komisyonu 423
Şekil 40:Reform Komitesi 425
Şekil 41:58. Hükümet Acil Eylem Planı ile KGG Raporunda Reform Yönetimi 430
Şekil 42:YOİKK Platformunun Yapılanma Şeması 437
Şekil 43:Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bürokrasiyle Mücadele Eylem Planında Öngörülen Reform Yönetim Mekanizması 442
Şekil 44:2002-2015 Türk Kamu Yönetiminde Reform Yönetiminde Yer Alan Yapı/Mekanizmalar 444

Şekil 45: Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesine İlişkin Kurulan Yönetim Mekanizması 461
Şekil 46:İGB'nin Yeniden Yapılandırılması Raporunda Yer Alan Teşkilatlanma Önerisi 468
Şekil 47:2020 Yılı Çökmekte Olan Ülkeler Genel Görünümü..... 475

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 1:1923-49 Tek Parti Dönemi Ekonomik Büyüme Oranları 314
Grafik 2:1950-60 Ekonomik Büyüme Oranı 314
Grafik 3:1960-80 Türkiye'nin Ekonomik Büyüme Oranları.....341
Grafik 4:1980-1990 Ekonomik Büyüme Oranları.....372
Grafik 5:1990-2001 Ekonomik Büyüme Oranı 395
Grafik 6:2002-2019 Kişi Başına Düşen Milli Gelir 450
Grafik 7:2002-2019 Ekonomik Durum (Büyüme-Enflasyon-İşsizlik).....451
Grafik 8:2006-2020 Çökmekte Olan Ülkeler Endeksinde Türkiye'nin Aldığı Puanlar 474

KISALTMALAR

AB : Avrupa Birliği

ABD : Amerika Birleşik Devletleri

AB REG : Avrupa Birliği Reform Eylem Grubu

AET : Avrupa Ekonomik Toplumu

AID : Milletlerarası Kalkınma Teşkilatı

AK Parti : Adalet ve Kalkınma Partisi

APK : Araştırma, Planlama ve Koordinasyon

AÜSBF : Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi

Bkz. : Bakınız

BM : Birleşmiş Milletler

C. : Cilt

DB : Dünya Bankası

DMK : Devlet Memurları Kanunu

DPB : Devlet Personel Başkanlığı

DPD : Devlet Personel Dairesi

DPT : Devlet Planlama Teşkilatı

DP : Demokrat Parti

EKİ : Eski Kurumsal İktisat

IMF : International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)

IPA : Katılım Öncesi Mali Yardım

İGB : İdareyi Geliştirme Başkanlığı

KAYA : Kamu Yönetimi Araştırma Projesi

KHK : Kanun Hükmünde Kararname

KİT : Kamu İktisadi Teşebbüsleri

MEHTAP : Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi

MÜSİAD : Müstakil Sanayici ve İş adamları Derneği

OEEC : Avrupa İktisadi İş birliği Teşkilatı

OECD : Avrupa İktisadi İş birliği ve Kalkınma Teşkilatı

RKYİK : Reformların Koordinasyonu ve Yatırımların İzlenmesi Kurulu

RKİK : Reformların Koordinasyonu ve İzlenmesi Kurulu

S. : Sayı

s. : Sayfa

STK : Sivil Toplum Kuruluşu

TBMM : Türkiye Büyük Millet Meclisi

TEPAV : Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı

TESEV : Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı

TİM : Türkiye İhracatçılar Meclisi

TOBB : Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği

TODAİE : Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü

TÜSİAD : Türk Sanayicileri ve İş adamları Derneği

YASED : Uluslararası Yatırımcılar Derneği

YKİ : Yeni Kurumsal İktisat

YPK : Yüksek Planlama Kurulu

vb : Ve Benzeri

vs : Ve Saire

yy : Yüzyıl

GİRİŞ

Kurumların günlük hayatımızın her alanında etkili olduğu sıkça tartışılan konular arasında yer almaktadır. Özellikle kalkınma ve büyüme iktisatçıları, ülkeler arasındaki gelir ve kalkınmışlık uçurumunu açıklamada kurumsal yapıların gücünü kabul etmektedir. Sadece ekonomik sorunların değil; aynı zamanda siyasal ve sosyal problemlerin çözümünde kurumların göz ardı edilmesi artık günümüzde mümkün değildir.

Kurumlar insanlara karşılaştıkları sorunları çözmeye imkân sağlayan önemli bir kılavuz niteliğindedir. Kurumların yukarıdan veya tepeden inme bir şekilde oluşmaması her toplumun kendi tarihsel yapısı içerisinde evrim göstermesi etkinlikleri bakımından önem taşımaktadır. Nitekim ülkelerin sahip olduğu kurumlar her zaman en etkin kurumlar değildir. Bu durumu düzeltmek amacıyla reformlar yapılmaktadır. Etkin olmayan kurumları etkin hale getirmek ya da bu kurumlar yerine yeni kurumlar getirerek ekonomik, siyasal ve toplumsal gelişmeyi sağlamak reformların temel amacını oluşturmaktadır. Geçmişten bu yana bu amaçların gerçekleştirilmesinde yegâne ve en önemli araç reform olmuştur. Ancak reformların hayata geçirilmesi ve başarıya ulaşması, o ülkenin kurumsal çerçevesinin kapsayıcılığı ile reform yönetiminin kurumsallaşmasından geçmektedir.

Reform yönetimi hem dünyada hem de Türkiye'de hükümetlerin öncelikli gündem maddeleri arasına girmiş bir konudur. Türkiye özelinde bakıldığında Türk tarihinin neredeyse 250-300 yıllık süreç bitmeyen senfoni olarak adlandırılan reform dönemidir. Ordudan yargıya, eğitimden sağlığa olmak üzere hemen hemen her alanda reform yapılmıştır. Günümüzde de bu reformlar yapılmaya devam etmektedir. Ancak yapılan reformların bir kısmı uygulama imkânı bulamamış bir kısmı uygulama sürecini tamamlayamamıştır. Dolayısıyla reformların çok azı başarılı olmuştur. Peki, Türkiye'de bu denli çok reform programı ile ekonomik, siyasal ve toplumsal alanda yenilikler

getirilmeye çalışılırken neden reformlar hayata geçirilememektedir? Uygulanabilen reform programları neden başarısız olmaktadır?

Bu tezin yazılmasının temel nedeni Türkiye'de reformların neden tam olarak hayata geçirilemediği ve reformların (özellikle kamu yönetimi alanında yapılan reformların) neden başarısız olduğu problemidir. Bu soruna kurumsal yaklaşım perspektifiyle yanıt aranmaya çalışılmaktadır. Türkiye'deki reformların başarı koşulları ile reform yönetimi, iç ve dış aktörler temelinde irdelenerek kurumsal analizle ortaya konulmaktadır.

Bir ülkedeki reform çalışmaları o ülkenin kültürel değerleri, yönetsel gelenekleri, siyasal ve ekonomik kurumlarıyla yakından ilişkilidir. Reform çalışmaları, çoğu zaman pragmatik sebeplerden kaynaklanmakla birlikte son tahlilde çoğunlukla ekonomi temellidir. Reform çalışmalarında kamu yönetiminde ekonomik, etkin ve verimli bir yapı ve işleyişi sağlamak temel amaç olarak ön plana çıkmaktadır. Zira Türkiye'de yürütülen reform çalışmaları, yaklaşık olarak 250-300 yıldır süregiden ülkenin kalkınma ve gelişme çabaları ile birlikte değerlendirildiğinde daha farklı ve anlamlı bir içerik kazanmaktadır. Tanzimat Fermanının ilanından günümüze, yapılan reform çalışmaları hala devam etmektedir; fakat yapılan tüm bu reformlara rağmen ülke istenilen refah ve zenginliğe ulaşamamıştır.

Bu noktada reformların uygulanamamasına ve uygulansa dahi başarısız olmasına ilişkin pek çok neden ortaya konulabilir. Örneğin kamu politikası çerçevesinden aktör temelli bakış açısıyla ele alındığında reformların başarısı, siyasetçilere (politikacılara) ve idarecilere bağlıdır. Siyasetçiler kamu yönetimi reformlarının siyasal olarak desteklenmesi ve takibinde; idarecilerse reformların uygulaması bakımından önemli bir yere sahiptir. Zira onların reform taraftarı olmamaları reform uygulamalarının sahipsiz kalmasına ve bu çalışmaların sekteye uğramasına neden olacaktır. Ayrıca toplumun da

desteğini kazanamayan ya da toplum nezdinde meşruluğu olmayan reformlar da uygulanamazlar; bu reformlar hayata geçirilse dahi başarılı sonuçlar vermezler.

Ancak bu yaklaşımlar çerçevesinde Türkiye özelinde reformların başarısız olmasının süreklilik göstermesi hususuna tam bir açıklama getirmek zordur. Bu minvalde kurumsal yaklaşım perspektifiyle Türkiye'de reform yönetimine mercek tutmak gerekir. Nitekim kurumsal yaklaşım, ekonomi ve toplumu durağan olarak değil; dinamik olarak, bütüncül bir bakış açısıyla ve evrimsel bir biçimde incelemeye olanak sağlamaktadır. Bu çerçevede çalışmanın temel konusunu Türkiye'deki reform yönetimi ve reformların üzerinde yükseldiği kurumsal alt yapı oluşturmaktadır.

Geçmişten bu yana reform üstüne pek çok kitap, makale, tez vb. çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalarda reform konusunun parçalı olarak incelendiği gözlemlenmektedir. Reform konusu özellikle eğitim reformu, sağlık reformu, sosyal güvenlik reformu gibi daha çok konusal bazda ele alınmıştır. Bununla birlikte reform yönetimi konusunda çalışma sayısı sınırlıdır. Reform yönetimi konusunda günümüze kadar Türkiye'de doğrudan doğruya iki çalışmanın yapıldığı görülmektedir. Bunlardan ilki 2006 yılında Turgut Tatar tarafından hazırlanan "Türk Kamu Yönetiminde İdari Reformlar Bağlamında 'Reform' Yönetimi", diğeri 2007 yılında Nesrin Altuntaş tarafından hazırlanan "Türkiye'de Reform Yönetimi" adlı yüksek lisans tezidir. Ayrıca dolaylı olarak yönetim bilimi/kamu yönetimi kitaplarının reform bölümlerinde de reformların yapılma türüne göre reform modellerine yer verildiği görülmektedir. Genel olarak reformla ilgili yapılan çalışmalara bakıldığında; reformun tanımı, özellikleri, kapsamı, ilkeleri, sınırlılıkları, aktörleri, türleri, nedenleri incelenmekte ve geçmişten bugüne yapılan reform çalışmaları tarihsel bir sıralama ele alınmaktadır. Bu noktada doğrudan kurumsal yaklaşım perspektifinden reform yönetimini ele alan bir çalışmanın olmadığı görülmektedir. Dolayısıyla diğer çalışmalardan farklı olarak bu çalışmanın özgünlüğü, reform konusunu kurumsal yaklaşım perspektifiyle incelemesidir. Bu çalışma

reformların başarılı/ başarısızlığını kurumsal yaklaşım çerçevesinde açıklamayı amaçlamaktadır. Bu amaç yerine getirilirken bir taraftan Türkiye'deki reform yönetiminin geçmişten bu yana yaşadığı değişim ve dönüşüm ortaya konulmakta, diğer taraftan günümüzde reformların başarılı/ başarısız olmasına imkân sağlayan kurumların dönüşümü somut bir şekilde analiz edilmektedir. Ayrıca bu analiz gerçekleştirilirken Türkiye'nin reform yönetimi temelinde reform politikaları, araçları ve aktörleri de tespit edilmeye çalışılmıştır.

Reformları farklı boyutlarıyla inceleyen çalışmalar bulunmakla beraber reformun yönetim boyutu ile reformun üzerinde yükseldiği ekonomik ve siyasal kurumlarsa ihmal edilmiştir. Bu durum kamu yönetimi sistemindeki dönüşümü tam olarak görmemize engel olmaktadır. Bu bakış açısı bizi bir kapının anahtar deliğinden elde edilen görüntüden öteye götürmemektedir. Biz bu delikten filin sadece gövdesini görebiliyoruz. Oysa bu filin sürekli yer değiştirmesini sağlayan ayakları vardır. Vücudunu beslemesini sağlayan hortumu bulunmaktadır. Yaşadığı her şeyi arşivleyen ve ona göre yönünü tayin etmesini sağlayan büyük bir başı ve beyni vardır. Mevcut bakış açısıyla gördüğümüz şeyin belki fil olduğunu söyleyebiliriz; ancak bu filin nereye doğru gittiğini ve ne yaptığını söylemek için anahtar deliğinden bakmayı bırakıp kapıyı açmamız gerekir. İşte bu kapının anahtarı kurumsal yaklaşımdır. Kurumsal yaklaşım, holistik bir bakış açısı ve sunduğu düşünce yelpazesi ile bu kapıyı açacaktır. Kurumsal yaklaşım-o kapıdan içeriye giremesek de- orada filin bulunduğunu ve filin hasta ya da sağlıklı olduğunu ve filin hangi yöne gideceğini bizlere gösterecektir.

Reform kelimesi eksiklikleri, aksaklıkları ve hataları ortadan kaldırmak, düzeltmek, ıslah etmek ve iyileştirmek anlamında kullanılmaktadır. Reforma genel olarak olumlu bir anlam yüklenmekte ve reformun/ reformların uygulanması neticesinde ortaya "olumlu" bir sonuç çıkacağı varsayılmaktadır. Nitekim reformdan ne anlaşıldığına bağlı olmakla beraber bir yerde reform konusu gündeme gelmişse, mevcut durumda işlerin kötü

gittiği ve bu kötüye gidişin durdurulması düşüncesi hakimdir. Dolayısıyla mevcut sistemde işler kötüye giderken reformlar yapılmakta ya da yapılmak zorunda kalınmaktadır. Kamu yönetiminde de durum benzerdir. İyi işleyen bir kamu yönetimi sisteminin değiştirilmesi veya sistemin yeni bir forma sokulması düşünülmez. Dolayısıyla nerede bir reform varsa aynı zamanda "kötü"ye giden bir sürecin durdurulması amacı vardır. İşte reformların genel hedefi bu kötüye gidişi durdurmak ve süreci tersine çevirmektir.

Diğer taraftan reformlar, "olumsuz" bir durum mevcut olduğunda gündeme gelmekle birlikte öz olarak ilerlemeyi değil, farklılığı ve yeniliği anlatmaktadır. Reform "olumlu" bir içeriğe sahip olmakla birlikte reform/ reformların uygulanması neticesinde her zaman olumlu/ beklenen sonuçlar ortaya çıkmaz (Övgün, 2013: 25). Bu "reform" kelimesinin sonuç odaklı olmasından kaynaklanmaktadır. Reform her ne kadar içerik itibariyle değişimi öngörse de bu her reform teşebbüsünün başarılı olacağı anlamına gelmemektedir (Gökçe & Kutlu, 2002: 336). Nitekim uygulanan reformlar yeni bir düzen oluşturur ki -bu düzen her ne kadar önceki düzenden farklı bir düzen olsa da- ilk düzene göre olumlu nitelikler göstermeyebilir. Bu durumda da istenmeyen/ olumsuz sonuçlar ortaya çıkabilmektedir. Dolayısıyla reform öncekinden farklı olanı yani yeni olanı ifade etmekte ve belirli bir zaman süreci içerisinde meydana gelen değişikliklerin bütünü anlamına gelmektedir (Kılavuz, 1998: 165; Övgün, 2013: 24-25).

Ayrıca reform kavramı "nesnel" değil, özneldir. Diğer bir ifadeyle reformlar, reformu yapanların zihin dünyasına, paradigmasına ya da ideolojisine göre biçimlenmekte ve uygulamaya geçirilmektedir (Polatoğlu, 2003: 160). Bu bağlamda bu çalışmada ifade edileceği üzere reform ve reform yerine kullanılan kelimelerin belirli tarihsel dönemlere göre farklılaşması işte bu paradigmatik değişmeleri yansıtmaktadır. Bu noktada reformların neden yapıldığı konusu gündeme gelmektedir. Kamu yönetiminde reformların neden yapıldığına ilişkin farklı açıklamalar bulunmaktadır:

Etkinlik ve verimlilik, çağın ihtiyaçlarına uygun hizmet sunumu, devletin varlığını sürdürmesi, kalkınma, bağımlılıktan kurtulma, krizlerden çıkış, kapitalist iktisadi sistemin sürekliliğini sağlama vb. pek çok nedenin olduğu ileri sürülmektedir. Ancak reformların neden yapıldığı temelde üç farklı gerekçeye dayanmaktadır.

Bunlardan ilki, kamu yönetiminde reformların yönetsel sistemin etkinlik ve verimliliğini artırmaya yönelik olduğudur. Reformlarla kamu hizmetlerinin vatandaşa daha verimli ve etkili bir şekilde sunulması amaçlanmaktadır. Bu çerçevede kamu yönetiminin çağın ihtiyaç ve gereklerine uygun bir işleyiş ve yapıyla sunumu için reformlar gündeme gelmektedir. Bu durumda da reformun en önemli itici gücünün sivil toplum kuruluşları ile halkın olması gerekir (Övgün, 2013: 29). Lakin burada etkin kamu yönetiminin kimin için (temelde toplum için mi yoksa belli toplum kesimleri için mi?) istendiği sorusu önem taşır. Örneğin kapitalist sistemde sermaye sınıfının çıkarlarını koruyarak bu sistemin varlığını sürdürme amacı ön plandayken, sosyalist sistemde kapitalist iktisadi düzen yerine komünist iktisadi düzeni kurmak ve halkın sahip olduğu bu yeni düzeni sürdürme amacı ön plandadır (Tör, 1932:6). Dolayısıyla reformlar bu iki ekonomik sisteme uygun "etkin ve verimli" kamu yönetiminin kurulmasına yönelmiştir.

İkincisi ise bağımlılıkların kırılması ve kendine özgü bir yönetim mekanizmasının oluşturulmasına yönelik olup, ülkenin bağımsızlığını kazandıktan sonra kalkınması amaçlanmaktadır. Nitekim Batılı sömürgeci devletlerin bu ülkelere müdahalesinin en önemli nedenini bu ülkelerin kendi kendini yönetemeyecek ölçüde "iyi yönetim"e sahip olmadığı başka bir ifadeyle "kötü yönetildiği/ kötü bir yönetim"e sahip olduğu savı oluşturmaktaydı. Bu sav doğrultusunda Batılı devletler, söz konusu ülkelere medeniyet götürme gerekçesi ile müdahale etmişler ve onları sömürgeleri haline getirmişlerdi (Avaner, 2018: 114-115). Özellikle 2. Dünya Savaşı sonrasında Batılı ülkelerin sömürgeleri olan ülkeler bağımsızlıklarını kazanmalarına rağmen kamu yönetimi sistemi bakımından sömürgeci ülkenin yönetim geleneklerini ve yapısını sürdürmekteydi. Bu

yapının kırılması ve tekrar bir müdahaleye maruz kalınmaması yönetim sisteminde gerçekleştirilecek reformlarla mümkündü. Bu ülkelerin bir kısmı bağımsızlıklarını kazandıktan sonra reformlarla büyük bir değişim ve dönüşüm çabası içine girmişler ve kayda değer şekilde önemli başarılar elde etmiş, bir kısmı ise yapılan reformlarla beklenen değişim ve dönüşümü gerçekleştirememiş ve Batılı gelişmiş ülkelerin/ eski sömürgeci devletlerin desteklerine muhtaç hale gelmişlerdir (Farazmand, 2002: 1).

Üçüncü neden ise özellikle reformların uygulanmaya çalışılması sonrasında ekonomik ve siyasal olarak giderek daha da istikrarsız hale gelen gelişmekte olan ülkelerde yönetsel sistemi güçlü kılarak küresel sisteme uyumun sağlanmasına yönelik reformlar yapılmaktadır. Çoğu az gelişmiş ülkede reformları planlayıp yürütecek istikrarlı siyasal ve ekonomik alt yapı olmadığından bu ülkelerde yapılan reform girişimleri ya o ülkenin bağımlı olduğu ülke/ ülkeler ya da birtakım uluslararası örgütler tarafından belirlenmektedir (Temizel, 2010: 116). Burada reformun amacı ilgili ülkenin kamu yönetimi sisteminin ulusal çıkarları doğrultusunda daha etkin ve verimli olmasından ziyade, mevcut yönetsel sistemin küresel sistemi sekteye uğratmayacak biçimde yeniden şekillendirilmesidir. Bu bağlamda temel gaye, küresel sistemin krizlerini aşmaktır. Başka bir deyişle kapitalist sistemin krize girmesinin engellenmesi ve krize girilmesi halinde ise en az hasarla atlatılmasıdır. Bu noktada siyasal ve ekonomik krizler reformların en önemli kaynağı niteliğindedir. Siyasal ve ekonomik alanda yapılan olumlu müdahalelerin yönetsel alanda da etkisini göstermesi ve kötüye gidişin durdurulması hedeflenmektedir (Övgün, 2013: 29). Dolayısıyla kamu yönetimindeki reformlarda etkinlik ve verimliliğin artırılması asli bir unsur niteliğinde olmaktan ziyade reformun hedeflerinden sadece birini oluşturmaktadır (Övgün, 2013: 31).

Bu noktada reformu ele alırken reformların altında yatan bu üç temel gerekçe ile reformun "olumlu" ve "nesnel" olmaktan öte "olumsuz" ve "sübjektif" bir kavram olduğunun bilincine varılmalıdır. Reformların nedenleri dikkate alındığında reform

kelimesinin, aynı zamanda amaç odaklı olduğu ve belirli amacı gerçekleştirmeye yöneldiği görülmektedir. Bu noktada söz konusu amacın gerçekleşmesi halinde reformun başarılı olduğu söylenebilecektir. Diğer taraftan reform ilerlemeyi değil, farklılığı ve yeniliği yansıtan sonuç odaklı bir kelimedir. İçerik itibariyle değişimi gerçekleştirmeye yönelse de bu her reform girişiminin başarılı olacağı anlamına gelmemektedir. Bu bağlamda reform ve reform kelimesi yerine kullanılan kelimelerin tarihsel olarak farklı yaklaşımların bir ürünü olduğunu göz önünde bulundurmak gerekir.

Reformların "nedenleri" önemli olmakla birlikte bu çalışma daha çok reformların "nasılı"na odaklanmaktadır. Reform; karar, hazırlık, uygulama, izleme ve değerlendirme aşamalarına dayalı bir süreçtir (Payaslıoğlu, 1971: 8-9). Bu sürecin en önemli aşamalarından birisi uygulama aşamasıdır. Bu noktada reform yönetiminin önemi ön plana çıkmaktadır. Reform yönetimi ne denli kurumsallaşmışsa ve reformların üzerinde yükseldiği siyasal ve ekonomik kurumlar ne ölçüde kapsayıcılık kazanmışsa reformların uygulanması ve başarıya ulaşması da o derece yüksektir.

Kurumsal yaklaşımda ise reforma yönelik olumlu bir bakış açısı vardır. Bu yaklaşımda reformlar, "kötü"ye gidişi ortadan kaldıracak bunu tersine çevirecek yegâne araç olarak görülmektedir. Bu nedenle reformlar yapılmalıdır. Aksi halde "kötü" ve "etkin olmayan" dışlayıcı kurumlar ülkenin ekonomik gelişme ve kalkınma sürecine ket vuracaktır. Kurumsal yaklaşımda temelde ekonomik kalkınmayı sağlayacak olan şey kurumlardır. Bu yaklaşım çerçevesinde reformlar ekonomik kalkınmayı sağlayacak olan "iyi kurumlar"ın nasıl kurulacağı üzerine odaklanmıştır (Aysan, 2012: 14-16). Bu nedenle bu çalışmada kurumsal yaklaşım perspektifinde reform, "iyi" ve "mutlak" olarak yapılması gerekli bir şey olarak değerlendirilmektedir. Eleştirilere maruz kalmakla birlikte söz konusu bu "ön kabul" bu yaklaşımın sui generis (kendine özgü) yapısından kaynaklanmaktadır.

Ayrıca bu yaklaşımda kurum, işletme ve yönetim bilimi alanındaki gibi örgüt olarak değil; geçmişin sosyal, siyasal ve ekonomik sistem ve süreçlere yön veren düşünce alışkanlıkları ve davranış kalıpları olarak tanımlanmaktadır. Bu açıdan kurumsal değişim zor ve uzun dönemli bir sürecin ürünü olarak karşımıza çıkmaktadır. Başka bir ifadeyle kurum, toplumun varlığını sürdürebilmesi için meşru ve gayri meşru olanı tanımlayan, zorlayıcılığı, tutarlılığı ve göreli bir sürekliliği bulunan kurallar ve ilişkiler bütünüdür. Kurumlar coğrafyanın, kültürün, alışkanlıkların, geleneklerin etkisiyle veyahut yasalar yoluyla oluşurlar (Acemoğlu & Robinson, 2015). Kurumlar, belirli koşulların etkisi altında ve bir süreç sonucunda ortaya çıkmaktadırlar. Ancak kurumlar kendilerini meydana getiren koşullar değiştikten, hatta tamamen ortadan kalktıktan sonra da varlıklarını sürdürebilirler. Toplumsal hayat için engel durumuna gelmiş kurumların varlıklarını sürdürebilmeleri zor olmakla birlikte bu kurumların kendilerini oluşturan çevresel koşulların değişmesinden sonra bile varlıklarını sürdürebilmeleri oldukça yaygın rastlanan bir olaydır (Kışlalı, 1987:84-85). Kurumsal yaklaşımda ekonomik gelişme ve kalkınmayı teşvik eden kurumlar, kapsayıcı kurumlar olarak tanımlanırken; bunun karşıtı olan kurumlar ise dışlayıcı kurumlar olarak adlandırılmaktadır. Kapsayıcı kurumlar insanları aynı ölçütlere göre değerlendiren, insanları yenilik yapmaya teşvik eden ve yetenekli insanlara fırsat sunan kurumlardır. Dışlayıcı kurumlar ise toplumun belli bir kesiminin çıkarları için diğer kesiminin zenginlik ve gelirinin sömürüldüğü kurumları ifade etmektedir. Dışlayıcı kurumlar mülkiyet haklarını savunmayan, yeni fikirleri desteklemeyen ve bunlara fırsat sunmayan, bu konularda olumlu ödüllendirmeler yapmayan ve daha çok cezalandırmaya başvurarak insanlar üzerinde olumsuz etkiye sebep olan kurumlardır. Dolayısıyla kapsayıcı kurumlara sahip olan ülkeler refah ve zenginlik bakımından dışlayıcı kurumlara sahip olan ülkelere göre daha ileride yer almaktadır.

Reform konusuna Türkiye penceresinden bakıldığında özellikle Osmanlı devletinin son döneminde yapılan reform çalışmalarının temel gayesinin devleti parçalanmadan kurtarma düşüncesi olduğu görülmektedir. Nitekim parçalanmayı engellemenin temel ve en önemli yolu reformlarla Avrupa ülkelerinde olduğu gibi yasal-ussal bürokrasiye sahip modern bir kamu yönetimi sistemi oluşturmaktır. Bu durum Cumhuriyet döneminde de devam etmiştir. Bu da o dönemde idari reform kavramının sihirli bir değnek gibi her sorunu çözen bir araç olarak görülmesine yol açmıştır. Ancak 1980'li yıllara gelindiğinde idari reform kavramı devleti kurtuluşa götüren bir kavram olmaktan çıkmaya başlamıştır. Bu kavram yerine yeniden yapılandırma, kamu yönetimi reformu veya devlet reformu gibi kavramlar kullanılmaya başlamıştır. Artık reformun paradigması değişmiştir. Amaç devletin nasıl kurtulacağı değildir. Yeni paradigma, özellikle gelişmekte olan ülkelerde Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası gibi uluslararası örgütlerin liderliğinde yapısal uyarlama politikaları çerçevesinde idarenin yeniden yapılandırılması projeleriyle ülke kamu yönetimlerinin sadece mevcut durumunun iyileştirilerek, teknik olarak yönetim sürecinde işlerliğinin sağlanmasının yanı sıra yönetsel ve siyasal sistemde de daha kapsamlı ve köklü değişiklikler yapmayı amaçlamaktadır. Artık reformun amacı, ticaretin her sektörde serbestleştirilerek sermayenin küreselleşmesi ve Türkiye'nin de içinde olduğu gelişmekte olan ülkelerin sisteme uyumlu hale getirilmesi; başka bir deyişle devletin üç temel erki olan yasama, yürütme ve yargıyı da kapsayacak biçimde tüm devlet düzeninin yeniden yapılandırılarak kapitalist sistemin krize girmesinin engellenmesidir. Kurumsal yaklaşımsa reformları ekonomik ve siyasal krizlerden bir çıkış ve kapsayıcı kurumları oluşturmanın bir aracı olarak görmektedir. Bu bağlamda reformlar kapsayıcı kurumlar vasıtasıyla toplumda yeni kurumların oluşturulması ve yerleştirilmesiyle refah ve zenginliğin artışında önemli bir rol oynarlar. Ancak kapsayıcı kurumlar her zaman tercih edilmezler. Çünkü bunlar beraberinde ekonomik büyüme ve teknolojik değişimin tetiklediği yaratıcı yıkımı da

getirir ki bu toplumdaki güç dengelerinde değişimlere neden olur. Diğer bir deyişle bu süreçte kapsayıcı kurumlar ekonomik ve siyasal alanda da kazananlar yarattığı gibi kaybedenleri de yaratır. Yaratıcı yıkımın getirdiği korku ve tehdit, genellikle kapsayıcı siyasal ve ekonomik kurumları hayata geçirmeyi amaçlayan reformlara karşı bir muhalefeti de beraberinde getirmektedir. Yaratıcı yıkım korkusu çoğu zaman iktidara sahip olan elitlerin bilinçli olarak dışlayıcı kurumları tercih etmesiyle sonuçlanmaktadır.

Dışlayıcı kurumların tercih edildiği ve reform yönetiminin kurumsallaşamadığı bir noktada da reformlar ya uygulama imkânı bulamazlar ya uygulansalar da başarısız olurlar ya da belirli bir süre olumlu sonuç alınsa dahi -reform öncesi duruma geri dönüş niteliğinde- etkisiz hale getirilirler. Bu durum reformların başarılı olmasında en önemli faktörler olarak kapsayıcı kurumların varlığı ile reform yönetiminin kurumsallaşmasının ele alınması gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Türkiye'de kamu yönetimi reformuna olan gereksinim geçmişten bu yana yaklaşık 250-300 yıldır tartışılmaktadır. Bu tartışmaların odaklandığı meseleler her çağın önceliklerine göre farklılaşmıştır. Fakat her dönemde kamu yönetimi alanında reform ihtiyacı önemi gittikçe artan bir sorun olarak kamuoyundaki yerini korumuştur. Ne var ki gerek kamu yönetiminde gerekse de diğer alanlarda farklı dönemlerde yapılan düzenlemeler hiçbir zaman beklentileri tam olarak karşılayamamıştır.

Günümüzde Türkiye başta kamu yönetimi olmak üzere hemen hemen her alanda reformların gündeme geldiği ancak bu reform ajandalarının çoğusunun uygulamaya dahi geçirilemediği bir reformlar ülkesidir. Pek çok alanda reform gündeme gelmekte, kimisi uygulama imkânı bulamamakta kimisi de uygulandıktan kısa bir süre sonra başarısız sonuçları nedeniyle unutulup gitmektedir. Başarısızlığın nedenleri noktasında siyasal ve ekonomik iklimin uygun olmayışı, halk desteğinden yoksunluk, mali ve ekonomik imkânların yetersizliği gibi pek çok neden ileri sürülebilir. Ancak bunlar arasında reform yönetiminin kurumsallaşamaması ve reformların üzerinde yükseldiği kurumsal alt

yapının yetersiz oluşu temel başarısızlık nedeni olarak ön plana çıkmaktadır. Nitekim OECD, IMF ve DB gibi kamu yönetimi reformuna yön veren uluslararası kuruluşlar özellikle 2000'lerde yaşanan Asya krizi ve Afrika sorununun çözülemeyişinin temelinde kurumların olduğunu tespit etmişlerdir. Bu uluslararası kuruluşlar, bu ülkelerde reformların başarılı olması için öncelikle yeni kurumların kurulması ve bu kurumların ülkeler tarafından benimsenmesi gerekliliğini görmüşlerdir.

Dolayısıyla bu çalışma ile Türkiye'deki reform yönetimi kurumsal yaklaşım perspektifinde ele alınarak reformların başarısı/ başarısızlığına ilişkin bir açıklama getirme çalışmasıdır. Türkiye'deki reformlara ilişkin önemli çalışmalar bulunmakla birlikte reform yönetimi ve özellikle reform yönetimini kurumsal yaklaşım çerçevesinde ele alan bir çalışmanın olmadığı gözlemlenmiştir. Yapılan çalışma ile kurumsal yaklaşım perspektifiyle reformların kamu yönetimi alanında hangi önemli değişiklikleri getirdiği ve bunların nasıl analiz edildiği konusunda literatürdeki eksikliğin ortadan kaldırılması hedeflenmektedir.

Yapılan bu çalışma ile reform yönetiminin geçmişten günümüze nasıl bir dönüşüm geçirdiği ortaya konmuş olacaktır. Ele aldığımız alan Türkiye ile sınırlıdır. Reform yönetimi tarihsel gelişim çerçevesinde verilmektedir. Reformlarla hangi kapsayıcı kurumlar oluşturulmuştur? Bu kapsayıcı kurumlar yeni reformların önünü açmış mıdır? Reformlar temelde kapsayıcı kurumları hayata geçirmek için mi yoksa belirli kesimlerin çıkarlarına hizmet etmeyi sağlayan dışlayıcı kurumlar oluşturmak amacıyla mı yapılmıştır? Bu amaçları yerine getirirken kamu sektöründe reform yönetimi kurumsallaşabilmiş midir? Kapsayıcı kurumlar ile reform yönetiminin kurumsallaştığı dönemlerde reformlar "iyi" bir şekilde uygulanabilmiş ve başarıya ulaşılabilmiş midir? sorularının yanıtı aranmaktadır. Yine çalışma içerisinde 2017 Anayasa değişikliği ve sonrasında günümüz reform yönetiminin kurumsallaşma düzeyi ile reformların hayat bulmasına ve başarılı olmasına olanak sağlayan kapsayıcı kurumlardan, reformların

başarısını sınırlandıran ve reform yapılmasına engel olan dışlayıcı kurumlara yönelik incelemelerde bulunulmuştur. Böylece gelecek dönemde kamu yönetimi alanında yapılacak reformların geleceğine ilişkin bir değerlendirmeye de yer verilmiştir.

Bu hedefin gerçekleştirilmesinde çalışmada kurumsal yaklaşımın temel varsayımlarıyla yola çıkılmaktadır: Birinci varsayımımız kurumların toplumdaki bireylerin tercihlerini etkilediğidir. Kurumlar sosyal olarak yerleşmiş kurallar sistemini devam ettirmektedir. Nitekim kurumlar bireylerin davranış ve tutumlarını yönlendirir veya bunları kısıtlayıcı etkide bulunurlar. Bu sayede bireyler yeni alışkanlıklar geliştirmektedir. Bireyler aynı zamanda basit bir şekilde yeni istekler, tercihler ya da amaçlar geliştiremezler. Çünkü kurumlar yani "değerler" ve "toplumsal güçler" onları kontrol etmektedir. Bu noktada kurumlar bireyi şekillendirmektedir. Kurumların bireyleri şekillendirme gücü bireylerin zihninde onları kısıtlayıcı veya değiştirici yeni algılar ve eğilimler ortaya çıkarma yeteneğinde yatmaktadır. Yeni düşünce ve davranış alışkanlıkları da yeni tercihler ve eğilimler ortaya çıkarmaktadır. Nihayetinde paylaşılan bu alışkanlıklar kurumların temel malzemesini oluşturur ve bunlar kurumlara gelişmiş bir kararlılık, güç ve normatif otorite sağlamaktadır.

İkinci varsayımımız kurumların ekonomik gelişme, kalkınma ve refah seviyesinin artışında belirleyici bir niteliğe sahip olduğudur. Bu noktada ekonomik ve siyasal kurumlar oyunun kuralları ve ayrılmaz bir parçasıdır. Bu çerçevede kurumlar ikiye ayrılmaktadır. Ekonomik gelişme ve kalkınmayı sağlayan kurumlar kapsayıcı (yaratıcı veya yapıcı) kurumlardır. Kapsayıcı kurumlar özel mülkiyeti güvence altına alan, tarafsız ve adil bir hukuk sistemine sahip, herkesin birbiriyle eşit olarak sözleşme yapabildiği, devletin herkese eşit şartlar altında kamu hizmeti sunduğu, insanların yenilikçi fikirlerinin destek bulduğu, bireylere yeni iş alanlarının açılmasına ve onların kendi mesleklerini seçmelerine olanak sağlayan kurumlardır. Kapsayıcı kurumlarda gelir ve zenginlik sadece belirli bir elit kesimle değil; toplumun daha geniş bir kesitiyle paylaşılmaktadır.

Kapsayıcı kurumların karşısında dışlayıcı kurumlar yer almaktadır. Özel mülkiyet haklarının güvence altına alınmamış olduğu, elde edilen gelir veya kazanca el konulduğu, kamulaştırıldığı veya vergi yoluyla alındığı, yeni yatırım ve yenilikçi fikirlerin destek bulmadığı, üretim ve çalışma için bireylerin isteklerinin az olduğu ve toplumun belli bir kesiminin çıkarları için başka bir kesiminin gelir ve zenginliğinin sömürüldüğü kurumlar dışlayıcıdır (Acemoğlu ve Robinson,2013:74-77.). Kapsayıcı siyasal ve ekonomik kurumlar ilerlemeyi, değişim ve dönüşümü teşvik eder. Dışlayıcı siyasal ve ekonomik kurumlar ilerlemeyi, değişim ve dönüşümü engeller. Dolayısıyla kurumlar hem değişimin araçları hem de onun önündeki biricik engeller durumundadırlar (Groenewegen, Kerstholt ve Nagelkerke,1995:469-470).

Üçüncü varsayımımız gerek kapsayıcı olsun gerekse dışlayıcı olsun tüm kurumların devlete ihtiyaç duyduğudur. Nitekim tüm kurumların yaratıcısı toplumdur. Devletin kendisi de toplum tarafından yaratılan bir kurumdur. Kendisi de bir kurum olan devletin niteliğini toplumun kendisi belirler. Bu noktada siyasal kurumlar hükümetin nasıl seçileceğini, hangi devlet birimlerinin kurulacağını ve kurulan birimlerin hangi yetkileri kullanacağını belirlemektedir. Siyasal kurumlar toplumda gücün yani iktidarın kimin elinde olduğunu ve bu iktidarın ne amaçla kullanılabileceğini gösterir. Devletin kendisi de siyasal bir kurumdur. Kapsayıcı kurumlara sahip olan bir toplumda devlet; kamu hizmetlerinin sunucusu, anlaşmaların uygulayıcısı, düzenin ve özel mülkiyetin koruyucusudur. Kapsayıcı kurumlara sahip olan toplumlarda güç toplumun geniş kesimlerine dağıtılmıştır ve ona sınırlama getiren çoğulcu bir yapı bulunmaktadır. Kapsayıcı kurumların varlığı için sadece çoğulcu bir siyasal yapı yeterli değildir; aynı zamanda devletin bu hizmetleri sunacak şekilde güçlü ve merkezileşmiş bir yapıya sahip olması gereklidir. Dışlayıcı kurumların olduğu toplumlarda devlet iktidarı bir kesimin (elitin) elinde yoğunlaştırır ve toplum bu iktidarın denetlenmesi konusunda çok az sınırlama getirmektedir. Bu toplumlarda iktisadi kurumlar bu elit kesim tarafından

toplumun geri kalanının kaynaklarının sömürülmesi için yapılandırılmaktadır. Ayrıca kapsayıcı kurumların olduğu toplumlara kıyasla devlet her alana nüfuz edecek şekilde güçlü ve merkezileşmiş bir yapıya sahip değildir. Devlet değişimi sağlayan önemli reform aygıtıdır. Bu noktada devlet reformlar aracılığı ile kapsayıcı (yapıcı) ve dışlayıcı (yıkıcı) kurumları oluşturmakta ve değişime yön veren önemli bir aktör olarak karşımıza çıkmaktadır.

Dördüncü varsayımımız reformların kapsayıcı kurumların oluşturulmasında önemli bir enstrüman olduğudur. Kurumsal yaklaşım çerçevesinde istisnai durumlar dışında değişim ve dönüşüm devrimle değil, devletin devreye girdiği reformlarla gerçekleştirilebilir. Reform ekonomik, toplumsal, siyasal ve teknolojik değişimin bir fonksiyonu olup iradi, bilinçli ve suni bir faaliyettir. Bu nedenle spontane başka bir ifadeyle kendiliğinden doğal olarak ortaya çıkan rastlantısal nitelikteki gelişmeler reform değildir. Reform, yeni siyasal ve ekonomik yapı ile mevcut kurumsal yapı arasında bir uyuşmazlık durumunda ortaya çıkmaktadır. Bu da reformun yönetsel olmaktan ziyade kurumsal bir değişim olayı olduğunu göstermektedir. Bu sebeple reformlar, mevcut yönetsel sistemi yeni iktisadi ve politik yapıyla uyumlaştırmayı hedeflemektedir. Kamu yönetimi reformları ise aynı zamanda toplumdan gelen ve bu yönetime hâkim olan "kamu yönetimi değerleri"nin de değiştirilmesine yöneliktir. Bu nedenle devlette reform yapmak reformlardan istenilen başarının elde edilmesine tek başına hizmet edemez. Dolayısıyla reformlar ile istenilen çıktılara ulaşabilmek için siyasal ve toplumsal alanı da etkileyecek düzeyde reformların yapılması gerekmektedir. Bu da ancak kamu yönetimine hâkim olan değerlerin, düşüncelerin ve davranış kalıplarının değişimine imkân tanıyan kurumsal değişimi sağlayacak reformlarla mümkündür.

Beşinci varsayımımız kurumsallaşmış bir reform yönetiminin reformların hayata geçirilmesini kolaylaştırdığıdır. Başka bir ifadeyle kurumsallaşan reform yönetimiyle uygulanan reformların başarı şansı yüksektir. Kurumsallaşma bir örgütün, faaliyetlerinin

şahısların varlığına bağımlı olmadan devam edebilmesini ve geliştirebilmesini sağlayan bir yapı oluşturması olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımlama daha çok örgüt bilimi temelinde yapılan bir tanımlamadır. Oysa kurumsal yaklaşımda kurumsallaşma kavramı kurum kavramına referansla yapılmaktadır. Konu reform yönetiminin kurumsallaşması olduğunda; reform yönetiminin belirli kurallara bağlanmış olması, bunun süreklilik arz etmesi ve siyasal, sosyal ve ekonomik kurumlarca bu yönetimin desteklenmiş olması anlaşılır. Bu noktada kurumsallaşma kavramı ekonomik, sosyal ve siyasal bir kavram niteliğindedir.

Bu varsayımlar temelinde çalışmada öne sürülen tez; "*Türkiye'de kamu yönetimi alanında reformların hayata geçirilmesi ve başarıya ulaşması kapsayıcı kurumların varlığına ve reform yönetiminin kurumsallaşma derecesine bağlıdır*. Tez konusu iki bölüme ayrılarak sistemli bir şekilde incelenmeye çalışılmıştır. Tez; literatür taraması yapılmak suretiyle niteliksel bir yöntemle hazırlanmış olup, konu kavramsal açılım bölümünde betimleyici ve açıklayıcı; Türkiye'de reform yönetimi bölümünde kurumsal yaklaşım perspektifinden reformlar ve reform yönetimi tarihsel, betimleyici, açıklayıcı ve eleştirel bir anlatım tarzı ile ele alınmaya çalışılmıştır. Ayrıca, belli alanlarda özellikle ekonomik, sosyo-kültürel, yönetsel ve siyasal istatistiki verilerden yararlanılmıştır.

Çalışmanın birinci bölümünde ilk olarak kavramsal çerçeve kapsamında kurumsal yaklaşımın temel kavramı olan kurum kavramı ve kurumların işlevi ele alınmış, yaklaşımın temel çekirdeği olan kurumsal iktisadi yaklaşımın ortaya çıkışı, felsefi temelleri, yerleşik iktisadi anlayışa eleştirileri, genel özellikleri, kurumsal iktisadi yaklaşımı diğer yaklaşımlardan ayıran özellikleri (metodolojisi, değer teorisi, bilgi, iktidar ve piyasaya bakış açıları) ile kurumsal yaklaşım türleri ve bunların genel özellikleri ele alınmıştır. Böylece kurumsal yaklaşımın tüm boyutlarıyla birlikte ortaya konulması amaçlanmaktadır.

Kurumsal yaklaşım ve reform arasındaki ilişkinin oluşturulması amacıyla bu bölümde kurumsal yaklaşım perspektifinden reform konusu da ele alınmıştır. Bu kapsamda öncelikle kurumsal yaklaşım açısından reformun anlamı, retoriği ve reformların neden yapıldığı incelenmiştir. Daha sonra kurumsal yaklaşımda reformların başarı şartı olan kapsayıcı kurumlar ile kurumsallaşma kavramları unsurlarıyla birlikte incelenmiştir. Ayrıca sınıflandırma ve tasnif için reform modelleri ve reform yönetim modellerine de yer verilmiştir.

İkinci bölümde Türkiye'de reform yönetimi tarihsel kurumsalcılık çerçevesinde incelenmektedir. Bu bölümde öncelikle Türk reform yönetimindeki dönüm noktaları belirlenmiştir. Daha sonra Türkiye'de reform yönetimi, kurumsallaşma çabalarına yönelik ilk adımların atıldığı Cumhuriyet öncesi reform yönetimi ile kapsayıcı ve dışlayıcı kurumlar arasında gelgitlerin yaşandığı Cumhuriyet sonrası reform yönetimi olmak üzere iki temel başlıkta ele alınmıştır. Kurumsallaşmaya dönük ilk adımların atıldığı Cumhuriyet öncesi reform yönetimi, Türk yönetim sisteminde reformların ilk olarak ön plana çıkmaya başladığı ve mevcut düzenin sürdürülmeye çalışıldığı 18. yy. öncesi reform yönetimi ile reformların yoğunluk kazandığı ve "çağdaş" kurumsallaşma çabalarına yönelik ilk adımların atıldığı 18. yy. sonrası reform yönetimi olmak üzere iki ana alt dönemde incelenmiştir.

Kapsayıcı ve dışlayıcı kurumlar arasında gelgitlerin yaşandığı Cumhuriyet sonrası reform yönetimi ise birbirinden farklılık gösteren beş alt dönem altında incelenmiştir: Reform yönetiminin belli bir sistematiğe oturtulmadığı ancak inkılaplar vasıtasıyla kurumsal patlamanın vuku bulması ile çağdaş kurumların kabul edildiği 1923-60 arası reform yönetimi, planlı kalkınma ekseninde kapsayıcı kurumları yerleştirme mücadelesinin yaşandığı ve reformların belli bir sistematiğe bağlandığı 1960-80 arası reform yönetimi, küresel sisteme uyum ekseninde kapsayıcı yeni ekonomik kurumların oluşturulduğu ekonomik ve mali alanlarda serbestleşmenin yaşandığı 1980-90 arası

reform yönetimi, önce devlet reformunun daha sonra kurumsal reformun giderek yaygın hale geldiği küresel sisteme uyum ekseninde kapsayıcı siyasal ve toplumsal kurumların oluşturulduğu 1990-2015 arası reform yönetimi ile son olarak ortaya çıkan dışlayıcı kurumsal çerçevede yeni denge arayışlarının devam ettiği 2016 sonrası günümüz reform yönetimi ele alınmıştır.

Özellikle son döneme ilişkin olarak, kurumsal çerçeve bağlamında reformların nasıl bir seyir izlediği ve kapsayıcı/ dışlayıcı kurumların getirdiği fırsatlar/ riskler ile reform yönetiminin kurumsallaşmasını gerçekleştirip gerçekleştiremeyeceği (veya yeni bir reform yönetiminin oluşturulup bunun sürdürülüp sürdürülemeyeceği) incelenmiştir. Reform yönetimi ele alınırken öncelikli olarak her dönemin kurumsal çerçevesi ve bu kurumsal çerçeveye denk düşen reform yönetimi incelenmiş ve kurumların reform yönetimine etkisi analiz edilmeye çalışılmıştır.

Bu çalışma kapsamında kurumsal yaklaşım çerçevesinde reform yönetimi mercek altına alınmaktadır. Başka bir deyişle çalışma ile reformun nedenlerinden öte reformun nasılına odaklanılmaktadır. Bu çalışma, idari reform ya da günümüzde ifadesiyle kamu yönetimi reformunun yönetimi üzerine odaklanmaktadır. Ancak çalışmanın sınırlılıkları çerçevesinde reform yönetimini etkileyen ve diğer alanlarda gerçekleştirilen reformlara da yeri geldiğinde konuyla sınırlı olacak şekilde yer verilmektedir.

Reform konusunun disiplinler arası bir konu olduğu göz önüne alındığında; bunun genişlemeye müsait bir çalışma konusu olması sebebiyle reform yönetiminin tarihsel gelişimi, siyasal, ekonomik ve toplumsal koşulların bu yönetim sürecine etkisi, uluslararası düzlemde ortaya çıkan gelişmeler ve siyasal tercihler arka planında incelenerek analiz edilmeye çalışılmaktadır. Bu kapsamda araştırma evreni Türkiye'deki reformlar olmakla birlikte reform yönetim modellerinde yurtdışı ülke örneklerine genel düzeyde yer verilmeye çalışılmıştır. Ayrıca Osmanlı döneminden bu yana reform yönetiminin gelişim süreci ve süreçte meydana gelen değişim/ dönüşümler tarihsel

dönemleme itibariyle incelenmektedir. Ancak konu alanından fazla uzaklaşmamak adına gerek dışsal koşulların gerekse de içsel koşulların yarattığı etkiler genel düzeyde ele alınmakta özellikle önemli noktaların vurgulanması bağlamında gerekli noktalarda ayrıntıya inilmeye çalışılmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM
KAVRAMSAL OLARAK KURUMSAL YAKLAŞIM

Ekonomik, toplumsal ve siyasal faaliyetlerin kurumsal analizi son yüzyılda gittikçe önem kazanan yaklaşımlarından birisi olmuştur. Kurumsal yaklaşım etkisini diğer sosyal bilimler üzerinde kimi zaman kendini gösterse de ilk olarak iktisat disiplini içerisinde ortaya çıkmıştır. Bu yaklaşım çerçevesinde yapılan iktisadi analizler sayesinde bazı iktisatçılar (örneğin Simon Kuznets ve Gunnar Myrdal) Nobel ödülünü almışlardır.

Kurumsal yaklaşım günümüzde sadece iktisat disiplini ile sınırlı kalmamış ve diğer sosyal bilimler alanlarında giderek yaygınlık kazanmıştır. Kurumsal yaklaşımın temel orijinini iktisat oluşturmaktadır. Bu yaklaşım Türkçeye kurumsal iktisat veya kurumcu iktisat olarak çevrilmektedir. Günümüzde kurumsal yaklaşım ya da kurumsalcılık denildiğinde tümüyle homojen bir teori veya paradigma akla gelmemektedir. Kurumsal yaklaşım geçmişten günümüze pek çok düşünürün içinde yer aldığı geniş bir yelpazedir.

Kurumsal yaklaşım sadece malların üretimi, dağıtımı ve tüketimiyle ilgili farklı iktisadi gelenekleri değil; aynı zamanda bunlara tekabül eden sosyal kurumları ve ilişkileri ele almaktadır (Hodgson, 2001:345-346). Kurumsal yaklaşım ekonomik, sosyal ve siyasal sistem ve süreçlerin temelini bireylerden öte kurumların oluşturduğu ve bireylerin de mevcut kurumların etkisinden bağımsız olarak ele alınamayacağını savunan yaklaşımların genel adı olarak tanımlanabilir. Bu noktada bireyler dışında yer alan kurumlar da iktisadi analizlere dâhil edilmektedir.

Kurumsal yaklaşım olgu ve olaylar, mantıksal felsefe yoluyla değil; ampirik çalışmalar yoluyla anlaşılabilir. Kurumsal yaklaşımda siyasal ve sosyal faktörler ekonomik fonksiyonlara yön vermektedir. Kurumların değişen doğası hakkındaki bilgi ile kurumsalcı düşünürler statükonun varlığına karşı geliştirilen tutumları açıklamaya ve anlamaya çalışılmaktadır (Dimmelmeier ve Heussner, 2018). Kurumsalcı iktisatçılar

kurumlar ve buna dayalı geliştirdikleri kavramları ekonomik olaylara uygularlar ki bu, tüm toplumu oluşturan karmaşık kurumları araştırdıkları anlamına gelmektedir. Dahası, onlar "ekonomik" işleve kaynaklık eden toplumsal koşulları anlamayı sağlayan kurumları analiz etmektedirler.

Kurumsal yaklaşıma göre, bir kurum veya kuruluşun ne olduğuna dair yeterli bir bilgi ve anlayışa sahip olmadan, kurumların veya kuruluşların nasıl çalıştığına dair ampirik veya teorik bir analiz yapmak mümkün değildir. Bu nokta öncelikli olarak kurumsal yaklaşımın temel çekirdeği olan kurumsal iktisadi yaklaşımı özelliklerini ve sosyal bilimler alanındaki diğer kurumsalcı yaklaşım türlerini ele almak gerekir.

1.1. KURUMSAL YAKLAŞIMIN ANA ÇEKİRDEĞİ: KURUMSAL İKTİSADİ YAKLAŞIM

Kurumsal yaklaşımın ana çekirdeğini kurumsal iktisadi yaklaşım oluşturmaktadır. Günümüzde sosyolojide, hukukta, siyaset biliminde ve özellikle de işletme alanlarında da kurumsal yaklaşım kök salmış ve önemli ilerlemeler kat etmiştir. Ekonomi dışında farklı alanlarda da kurumsalcılığın gelişmesinde kurumsal iktisadi yaklaşım önemli işleve sahip olmuştur. Bu nedenle kurumsalcılığı anlamak için öncelikle kurumsal yaklaşımın ana çekirdeği kurumsal iktisadi yaklaşım ele alınacaktır. Kurumsal iktisadi yaklaşım birçok düşünürün farklı düşüncelerinin eklemlenmesiyle oluşturulmuş bir yelpaze niteliği taşımaktadır. Kurumsal yaklaşımı anlamak için kurumsal iktisadi yaklaşımın temel kavramlarına, genel özelliklerine, kurumsalcıların ekonomiye, iktidara, bilgiye ve topluma yönelik bakış açılarına ve diğer özelliklerine bakmak gerekir.

1.1.1. Kurum Kavramı ve Kurumların İşlevi

Kurumsal yaklaşımın temel kavramını kurum oluşturmaktadır. Türk Dil Kurumu sözlüğünde kurumun kelime anlamı "*devletle ilişkisi olan yapı veya birlik, müessese veya yasal organizasyon biçimi"* olarak tanımlanmaktadır (Türk Dil Kurumu, 2018). Burada

üzerinde durulması gereken nokta kurum denildiğinde bu kavramın "örgüt" olarak algılanmaması gerekliliğidir. Nitekim Mavima ve Charkerian'a göre kurum, organizasyonel süreçler, yapılar ile bireysel davranış için değişkenler sağlayan gelenek ve normları (Mavima ve Charkerian, 2001: 94) ifade ederken, işletmeci olan Koçel kurumu doğrudan örgüt olarak tanımlamamıştır. Ona göre kurum toplumda organize olmuş, kökleşmiş, kabul edilmiş ve süreçleri belli olan sosyal ilişkiler ağıdır (Koçel, 2005: 361). Dolayısıyla işletmeci perspektifte kurum, kurallara dayalı ve standart hale gelen toplumsal uygulamaların bir araya geldiği kuruluş ya da oluşum düzeni tanımını benimsemektedir. Bu noktada kurumsal iktisadi yaklaşıma yaklaşan bir tanım sunmaktadır. Ancak işletmede-ki bu disiplinin doğası gereği- kurumsal yaklaşımda örgütsel boyutu ağır basmaktadır. İşletmedeki kurumsal anlayış kurumu, örgütlerin kurumsal çevrelerindeki olgular tarafından tasalandıklarını, onlara benzeme eğilimi gösterdiklerini ve biçimsel örgütlerin teknik ve dönüşümsel karşılıklı bağlılıklar yoluyla kurumsal çerçevelerine uyumlu duruma geldiklerini ileri süren bir kuram (Meyer ve Rowan, 1977:346) olarak ele alınmaktadır. Sosyolojik açıdan kurum kavramı, belli başlı sosyal ilgi alanlarını kapsayan davranış kalıpları ile bir toplumun temel sorunlarını ve faaliyetlerini düzenleyen ve sosyal ihtiyaçlarını karşılayan tüm yapısal bileşenlerini içine alan yapıyı ifade etmektedir (Marshall, 2005: 438).

İşletme ve sosyoloji alanları dışında, esas olarak, kurum kavramının tarihte bilinen ilk tanımı *"Scienza Nuova"* isimli eserde; İtalyan düşünür Giambattista Vico tarafından 1725 yılında yapılmıştır (Hodgson, 2006: 1). Bu tanıma göre kurum *"insanların davranışlarının doğruluğunun, yine insanların kendileri tarafından yaratılmış, gerçekleştirilmiş faaliyetlerin içinde aranması gerekliliği…"* biçiminde dolaylı bir şekilde tanımlandığı görülmektedir (Akın, 2012:5). Oysa kurum iktisadi literatürde daha farklı anlamlara gelmektedir. Kurumsal yaklaşım kendi içinde çok farklılaşmasına rağmen kapsamında yer alan ekollerin birbirine en çok yaklaştıkları yer, daha çok

kurumun tanımını yaptıkları noktadır. “Kurumsal İktisat” ya da kısaltılarak ifade edilen “Kurumsalcılık” isminden de anlaşılacağı üzere, kurum terimi bu yaklaşımın merkezi konumundadır. Hodgson kurumların örüntülü davranışlar olarak algılanmasının biraz ötesine geçerek, onları sosyal etkileşimi yapılandıran sosyal kurallar olarak ifade etmektedir (Hodgson, 2001: 294). Searle’de kurumu, benzer şekilde, kurumsal gerçekleri yaratmamızı sağlayan topluca kabul edilmiş süreçler ve pratikleri içeren kurallar sistemi olarak tanımlamaktadır (Searle, 2016: 58). Bu kurallar, bireylere, diğer bireylerin davranışlarını belirli bir ortamda nasıl anlamlandırmaları gerektiğine dair bir şablon sunarak anlamlı sosyal eylemlerin yapılmasına olanak sağlamaktadır. Böylece kurumlar bireyleri problem çözme ve makul yenilikleri gerçekleştirme konusunda güçlendirmektedir. Dolayısıyla kurumsal yaklaşımda kurumun daha çok geçmişte ortaya çıkmış, kökleşmiş ve toplumları geleceğe taşıyan istikrarlı (kararlı) davranış kalıpları ve düşünce alışkanlıklarını ifade ettiğini söyleyebiliriz (Kapp, 1968: 2). Ancak bu kavram üzerinde de tam bir uzlaşma bulunmamaktadır. Nitekim bu durumu yaklaşımın kurucularından Commons da vurgulamaktadır. Commons’a göre kurumsal yaklaşımın alanının belirlenmesinde zorluklar vardır. Bu zorluk, kurum anlamındaki belirsizlik ile kurum kavramına kesin bir anlam verilememesinden kaynaklanmaktadır. Commons’a göre kurum kimi zaman bireylerin bir arada yaşamalarını sağlayacak davranışlar göstermelerine imkân hazırlayan yasalar ve tabii (doğal) hakların bir çerçevesi; kimi zaman da birlikte yaşayan insanların doğrudan davranışları anlamına gelmektedir (Commons, 1931: 648).

Kurumsal yaklaşımın diğer bir kurucusu olan Veblen’e göre kurumlar ekonomik süreçlerin şekillenmesine yön veren alışkanlıkların doğal bir sonucudur. Bu noktada Veblen’de ekonomik ve sosyal kurumlar, içgüdüsel eğilimlerin yönünü ve çerçevesini belirlemektedir. Kurumlar geçmişin alışkanlıklarının sistemli hale gelmesidir. Bu durum kurumsal yaklaşımın insanların psikolojik özelliklerine dayalı, ancak kurumlar tarafından

şekillenen bir nevi davranışsal bir teori olduğunu ortaya koymaktadır. Bu çerçevede Veblen kurumları yıkıcı ve yapıcı kurumlar olarak ayırmaktadır. Yıkıcı kurumlar insanların kötü alışkanlıklarına dayanan iktisadi literatür deyimiyle üretken olmayan ve bireyler arasında adaletsizliğe (kıskançlığa) neden olan kurumlardır. Bunun aksine yapıcı kurumlar insanların iyi alışkanlıklarına dayanan üretken, bireyler arasında adalet ilkelerini gözeten ve haksız çıkarlara dayanmayan kurumlardır (Hickerson, 1988:177-178). Veblen'de kurumlar değişimi geciktiren ve yavaşlatan bir unsur olarak görülmektedir.

Knight bir kurumu sosyal etkileşimleri belirli şekillerde yapılandıran bir kurallar kümesi olarak tanımlamıştır (Knight, 1992: 2). Hodgson 'da benzer şekilde kurumları, sosyal etkileşimleri yapılandıran yerleşik ve gömülü sosyal kurallar sistemi olarak görmekte ve kurumların temelinde bireylerin daha önce benimsemiş veya kural benzeri sahip oldukları davranışlarda bulunmak için edindikleri eğilimleri ifade eden bir psikolojik mekanizma niteliğinde olan alışkanlıklardan oluştuğunu ileri sürmektedir (Hodgson, 2006: 18). Her ikisi de kurumların insan davranışlarını kısıtlayıcı ya da teşvik edici özelliğe sahip olduğunu vurgulamışlardır.

Kurumsalcı düşünürlerden olan Walton Hamilton kurumu *"bir grubun alışkanlıkları veya insanların gelenekleri içine gömülmüş belirli düzeyde geçerliliği veya sürekliliği olan bir düşünce veya eylem tarzı"* olarak, Wesley C. Mitchel ise "*geniş kabul gören iyi düzeyde standartlaşmış sosyal alışkanlıklar"* olarak tanımlamaktadır (Demir, 1996: 65-66).

Hindriks ve Guala ise kurumu kural, denge ve kurucu kurallar odaklı üç tanımının olduğunu ifade etmektedir. Kural odaklı tanıma göre kurum, toplumsal etkileşimdeki davranışları yönlendiren, harekete geçiren ve kısıtlayan öğrenilen sosyal davranış kurallarıdır. Denge odaklı tanıma göre kurum, stratejik oyundaki dengeyi ifade eder. Örneğin sosyal ikilemler veya mahkûmlar çıkmazı gibi. Kurucu kurallar odaklı tanıma

göre kurumlar fiziksel varlıklar için statü ve işlev belirleyen bir nevi kurucu kurallar sistemleridir (Hindriks ve Guala, 2015: 2). Dolayısıyla yapılan farklı tanımlar kurum kavramının tanımının belirsiz olduğunu göstermektedir. Bu kavramı tanımlama zorluğunun altında yatan temel neden, kavramın niteliğinin insanın dışında olan şeylerin ötesine taşımasından kaynaklanmaktadır. Kurumlar bir nevi insanların algılama ve kavrayışlarının benzeşmeleri sonucunda gözlemlenebilir düzenlilikleri gösteren unsurların bir araya getirilmesiyle tanımlanabilmektedir. Bu yönüyle bütün kurumlar yasal bir organizasyon biçiminden öte bir zihinsel kurgu niteliğini taşımaktadır. Nitekim kurum denildiğinde insanların birbirleriyle ilişkili olarak gördükleri parçaların oluşturduğu bir düzenlilik söz konusudur. Douglas C. North'un benzetmesiyle kurumlar oyunun kuralları, örgütler ve örgütlerin yöneticileri de oyunculardır. Oyuncuların davranışlarını oyunun kuralları yani kurumlar belirlemektedir (North, 2010: 361). Bu noktada kurumsalcı analistler çözümleme sürecinde eylemi yapılandıran kurumlara yani oyunun kurallarına odaklanmaktadırlar (Clemens ve Cook, 1999:442).

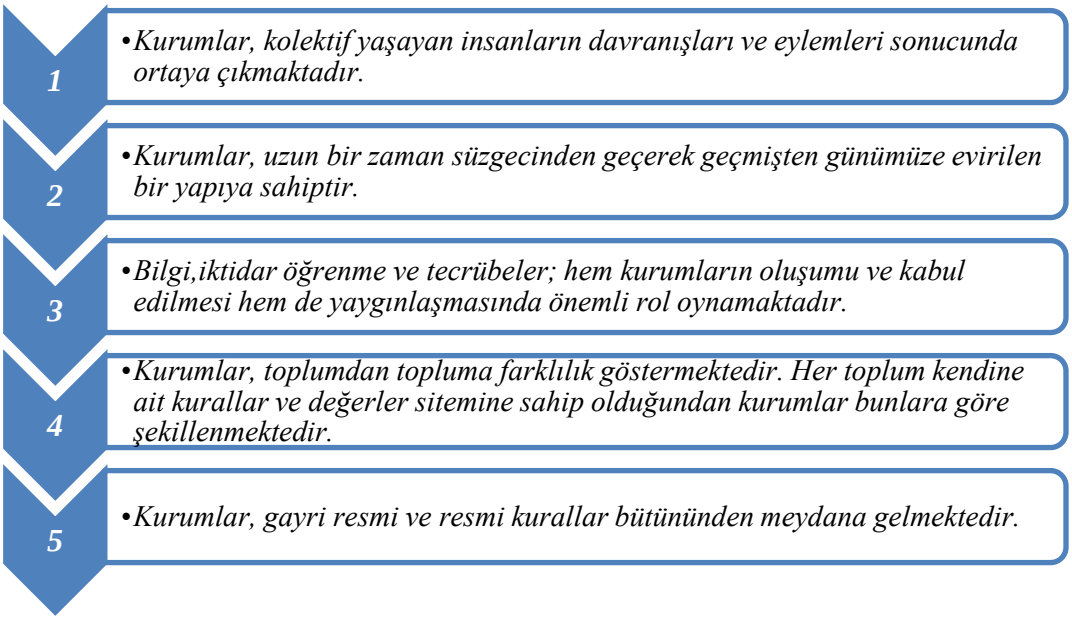
Burada önemle üzerinde durulması gerekli olan diğer bir nokta, kurumlara hayat veren düzenliliğin ne olduğu kadar, bunun insanlar tarafından neden bu şekilde algılandığının bilinmesinin büyük bir önem taşıdığıdır. Zira kurumların varlıklarını sürdürebilmeleri, insanlar tarafından algılanma, anlamlandırılma biçimi ve algılama düzeylerine bağlıdır. Bu bağlamda Neale bir kurumun üç özellikle ayrımlaştığını ileri sürmektedir. Kurumun ilk özelliği bir etkinlikte bulunan insan grubunun bulunmasıdır. Nitekim bir kurumun ortaya çıkması ve hayatını sürdürebilmesi için birden çok insanın birlikte bir araya gelmesi ve ortak bir faaliyet yürütmesine bağlıdır. İkinci olarak bu insan grubunun faaliyetlerin tekrarlanması ve faaliyetlerin sonucunun istikrarlı bir şekilde ortaya çıkmasını sağlayacak kuralların olması kurumun diğer özelliği olarak ön plana çıkmaktadır. Dolayısıyla kurallar olmadan bir kurumdan söz etmek mümkün değildir.

Son özellikse faaliyet ve kuralları açıklayan ya da bunları meşrulaştıran ortak bakış açısının olmasıdır (Neale, 1988: 230-235).

Bu üç özellik dikkate alındığında kurum grup veya topluluk tarafından paylaşılan ortak bakış açılarının bir araya getirdiği durumlardır. Kurum bu şekilde tanımlandığında yapılacak araştırma ve incelemelerde kurum; yönetsel organizasyon olan kurumlardan öte, insanların belirli zaman dilimlerinde içinde bulundukları durumları ifade etmektedir. Dolayısıyla kurumlar ancak bu durumların gözlenmesiyle tespit edilebilir. Bu açıdan kurumsal analiz tümdengelim ve tümevarım yöntemle ele alınabilir. Tümdengelim yöntemde toplumsal bütünlük kurum denilen unsurlara ayrıştırılarak ele alınıp incelenmektedir. Burada toplumu oluşturan kurumların nasıl birbirileriyle ilişkili olduğu ve birbirlerini nasıl tamamladığı ele alınır. Tümevarım yönteminde kurumları oluşturan unsurlar olan durumların kurum çatısı altında nasıl bir araya geldiği incelenmektedir. Ancak kurumsal yaklaşımda her iki analizinde birlikte yapılması gereklidir.

Genel olarak değerlendirildiğinde kurumsal yaklaşımda, kurumlar genellikle bireyler arasındaki ilişkileri şekillendiren, yine bireyler tarafından oluşturulmuş kurallar ve kısıtlamalar olarak ele alınmaktadır. Kurumlar bir taraftan gündelik hayatımızdaki belirsizlikleri azaltırken diğer taraftan insanlar arasındaki etkileşime kılavuzluk etmektedir (North, 2010: 10). Bu yönüyle kurumlar, içine yaşadığımız dünyada insanların nasıl karar vereceklerini ve diğer insanlara karşı ne yapacaklarını belirlemelerine yardımcı olan bir tür "oyunun kuralları" haline gelmektedir.

Kurumlar, "homoeconomicus" olan insanların etkileşimini kapsamakta "yöntem (yol yordam)", "alışkanlıklar" ve "değerler" gibi bazı kavramlar çerçevesinde ele alınmaktadır (Hodgson, 1998: 167; Hodgson, 2001:137). Sosyolojik analizin de iktisadi analize dahil edilmiş olduğu tanımlar incelendiğinde kurumların içinde barındırmış olduğu temel noktalar şu şekilde sıralanabilir (Hayaloğlu, 2012: 46-47; Ata, 2009: 18):



Şekil 1:Kurumların Ortak Özellikleri

Buradan hareketle bir kurum kavramı; insanların yaşamı boyunca, ekonomik sosyal ve hukuki ihtiyaçlarını karşılamak, birbirleriyle olan ilişkilerini düzenlemek, geleceğe yönelik belirsizlikleri azaltacak tahmin parametreleri oluşturmak, davranış ve sonuçlar arasındaki nedensellik bağını kurmak, toplumda devlet-birey, sivil toplum siyaset gibi belirli katmanları arasında uyuşmazlık ve çatışmaların çözümlenebileceği iletişim kanalları açmak üzere yerleşik hale gelmiş olan gayri resmi ve resmi kurallar ve alışkanlıklar bütünü olarak tanımlanabilir (Erdoğan, 2016: 12).

Kurumsal yaklaşımda Searle'nin belirttiği dil dışında, tüm kurumlar diğer kurumlara bağlıdır. Çünkü dil, diğerlerinin dili öngördüğü anlamda temel sosyal kurumdur; ancak bu kurumların dili etkilemediği anlamına gelmez. Dil sayesinde insanlar sosyal etkileşimi üzerine kurulu tüm kurumları anlar ve onları yorumlar (Searle, 1995: 60).

Kurumlar, bireysel düşünce ve eylem alışkanlıklarına göre bir dereceye kadar hareket eden, yeniden yapılanma nedenselliğini içerebilecek sosyal yapılardır. Bir kurum insanlarda belirli ve ilgili inanç ve zihinsel tutumlara sahipse var olabilir. Nitekim kurumlar eşzamanlı olarak bireylerin faaliyetlerine bağlıdırlar ve onları hem kısıtlamakta hem de şekillendirmektedir. Bu yönüyle kurumlar olumlu geri bildirimlerle kendi kendini

pekiştirici bir niteliğe sahiptir. Kurumlar sadece sundukları uygun koordinasyon kuralları ile sürdürülmez. Kurumlar aynı zamanda bireysel özlemleri sınırlandırıp kalıplaştırdığı, onları sözleşmelerine bağladıkları ve bireysel zihin üzerinde var oldukları için mevcudiyetini sürdürürler. Bununla birlikte, bu, kurumların ilgili bireyler grubundan ayrı durması anlamına gelmez; Kurumlar varlıklarını bireylere, onların karşılıklı etkileşimlerine ve paylaşılan düşünce kalıplarına bağlıdır. Bununla birlikte, her bir bireyin kendi kuralları ve normlarıyla birlikte önceden var olan kurumsal bir dünyaya göz açtığı da unutulmamalıdır (Hodgson, 2006: 4-8).

Kurumsal yaklaşımda kurumlar farklı kriterlere göre sınıflandırılabilmektedir. Kurumsal yaklaşımda iki tür kurum sınıflandırması bulunmaktadır. Bunlardan ilki Bresser ve Millonig tarafından yapılan birincil (temel) ve ikincil kurumlar sınıflandırmasıdır (Bresser ve Millonig, 2003: 221-222): Birincil kurumlar, toplumsal açıdan genel kabul görmüş ve evrim geçirmiş olan değerleri ve normları temsil etmektedir. Bunlar toplumca önemsenirler ve bu kurumların planlı bir şekilde değiştirilmesi zordur. Dolayısıyla birincil kurumlar esnek bir niteliğe sahip değildir. İkincil kurumlarsa belirli toplumsal sorunların analiz edilmesi için oluşturulmuşlardır. Kurumlar kapsamında yasalar, sözleşmeler, örgütler, örgütsel kural ve prosedürler yer almaktadır. İkincil kurumlar, birincil kurumlara göre daha esnek bir niteliğe sahip olup, planlı bir şekilde değiştirilmeleri daha kolaydır. İkincil kurumlar, birincil kurumlarda olduğu toplum tarafından önemsenirler ve içselleştirilebilirler. Bu kurumların içselleştirilmeleri uygulama derecesine bağlı olarak değişebilmektedir.

İkinci tür sınıflandırma resmi ve resmi olmayan kurumlar şeklindedir (Şenalp, 2007:48). Bu sınıflandırmada bir taraftan bireyler bir taraftan kendi koydukları kurallarla gündelik yaşamlarını resmi olarak sınırlamalar getirirken, diğer taraftan meydana getirdikleri birtakım eğilim ve davranış şekilleriyle resmi olmayan sınırlamalar getirmektedir. Resmî kurumlar toplumda genel olarak kabul edilmiş, meşruiyetinin artık

sorgulanmadığı, yaptırım gücünün yüksek olduğu ve resmi kurallar üzerine inşa edilen kurumlardır. Bu kurumlar yazılı olma niteliğine sahiptir (Çetin, 2016: 13). Örneğin anayasa, yasalar, sözleşmeler, mülkiyet hakları gibi hususlar bu kapsamda yer alan kurumlardır. Bu kurumlar genel olarak devlet tarafından oluşturulmakla birlikte yaptırım gücünü de yine devletten almaktadır. Ancak şunu ifade etmek gerekir ki resmî kurumların tek kaynağı devlet değildir. Resmi kuruluşların bir kısmı (örneğin sözleşmeler gibi) devletin dışında özel teşebbüs ya da sivil toplumu oluşturan diğer kesimlerin veya kişilerin aracılığıyla ortaya çıkabilmektedir (Olsson, 1999: 3-4).

Resmi olmayan kurumlar, toplum hayatını düzenleyen ve yazılı olmayan davranış kurallarını içeren kurumlardır. Örneğin ahlak, gelenekler, görenekler, alışkanlıklar, tabular, ideolojiler bu kapsamda yer alan kurumlardır. Bu kurumlar sosyalleşme sürecinde öğrenilir ve geçmiş nesillerin dünyayı algılama ve olayları değerlendirme çerçevesini yansıtmaktadır. Dolayısıyla resmi olmayan kurumlar bir çeşit bilgi gibidir. Dolayısıyla kurumsal bilgiyle olağan bilgi arasında değişim bakımından fark vardır. Kurumsal nitelikteki bilginin değişmesi çok uzun zaman almaktadır (Boland, 1979). Resmi ve resmi olmayan kurumlar arasında ayrım yapmanın kolay yolu, ilkini bağlayıcı ve ikincisinin bağlayıcı olmayan kurallar olarak ele almaktır (Khalil, 1994: 255).

Kurumsal yaklaşıma göre kurumlar toplumda önemli bir rol oynamaktadır. Nitekim etkin kurumlar toplumlar bakımından birtakım avantajlar sağlamaktadır. Bu avantajlar beş başlık altında toplanabilir (Kasper ve Manfred, 1998: 68-70; Hodgson, 2006: 15): İlk olarak kurumlar bilgi arama sürecini kolaylaştırmakta ve bu sayede insanların birbirleriyle güven içinde kolayca iletişimde bulunabilmesini sağlamaktadır. Başka bir ifadeyle iyi ya da etkin kurumlar sosyal etkileşimi kolaylaştırır ve iş yapmayı hızlandırır. İkincisi kurumlar bireylerin özgürlük alanını korumaktadır. Kurumlar toplumdaki güç kullanımını sınırlamaktadır. Böylece bireyin özgürlüğü üzerindeki aşırı ya da gereksiz baskılar ortadan kalkacaktır. Bunlar ancak iyi ya da etkin kurumlarca

gerçekleşir. Üçüncü olarak, ikinci özelliğin bir sonucu olarak, kurumlar toplumsal çatışma ve mücadelelerin azalmasını veya ortadan kalkmasını sağlayarak toplumsal barışa hizmet eder. Bu noktada kurumlar tıpkı trafik ışıkları gibi bir vazife görür. Trafik ışıklarının amacı karmaşayı, gecikmeleri ve kazaları engellemektir. Dördüncüsü kurumlar kıt kaynakların korunmasını sağlar. Bu yönde insanları teşvik eder. Örneğin mülkiyet haklarının güvence altına alan kurumlar gibi belli malların sahiplerine bunların sahipliğini devam ettirebilme hakkı verildiğinde, insanlar gelecekte kendi refahını sağlamak için mevcut kaynakları koruyacaktır. Son olarak, her zaman olmasa da, kurumlar dış denetim yanında güçlü bir iç denetim unsurunu içermektedir. Örneğin, kırmızı trafik ışıklarında durma ve yolun diğerleriyle aynı tarafa gitme gibi. Bu yönüyle dış denetimin bulunmadığı bir yerde kurumlar iç denetimle insan davranışlarını kontrol altında tutmaktadır. Özetle kurumlar insanlar arası etkileşimde istikrar ve güveni tesis eder ve belirsizlikleri azaltır. Bu da her alanda özellikle de ekonomide performansın ve verimin artmasında etkili olmaktadır.

1.1.2. Kurumsal Yaklaşımın Ortaya Çıkışı ve Felsefi Temelleri

"Institutional (Kurumsal)" sözcüğü ilk defa Aralık 1918 yılında Walton H. Hamilton tarafından Amerikan Ekonomi Cemiyeti'nin yıllık toplantısında sunduğu "Ekonomi Teorisine Kurumsal Yaklaşım" isimli bildiride kullanılmıştır. Warren J. Samuelson'a göre kurumsalcılığın tarihsel olarak üç anlamı bulunmaktadır. Kurumsalcılık ilk olarak piyasa ekonomisine ve aynı zamanda piyasanın kendi kendisini düzenleyen bir mekanizma olduğunu ileri süren neoklasik iktisada karşı bir tepki hareketinin genel adıdır. İkinci olarak Amerikan pragmatizminin bir yansıması olarak bir sorun çözme yöntemidir. Son olarak kurumsalcılık iktisat disiplininde bağımsız bir ekoldür (Klein, 1993: 14).

Kurumsalcı yaklaşımı anlamak için onu ortaya çıkaran siyasal, ekonomik ve toplumsal olayları ele almak gerekir. Kurumsal yaklaşımın anavatanı Amerika Birleşik

Devletleri (ABD) olup yaklaşımın iki temel kurucusu olan Veblen (1857–1929) ve Commons (1862–1945) hemen hemen aynı tarihlerde görüşlerini yazmışlardır. Onların yaşadıkları dönem, hızlı değişim ve dönüşümün yaşandığı önemli kırılmaların meydana geldiği tarihsel bir sürece denk düşmektedir. Dolaysıyla kurumsal yaklaşımın ortaya çıkışında bu tarihsel arka planın göz önünde bulundurulması gerekir. Kurumsal yaklaşımın ortaya çıkmasında tarihsel olarak beş temel neden ön plana çıkmaktadır (Demir, 1996: 78-81):

I. *Üretim Yapısında Ortaya Çıkan Ani ve Hızlı Değişimler:* ABD, yaşadığı iç savaş ile 1. Dünya Savaşı arasındaki dönemde diğer ülkelere göre daha hızlı bir sanayileşme sürecine girmiştir. Bu sanayileşme iç savaşın sona erdiği 1865-1914 yılları arasında yaklaşık yarım asırlık bir sürede gerçekleşmiştir. ABD bağımsızlığını kazandığı Büyük Britanya İmparatorluğu dönemin sanayileşmiş ülkelerinden biridir. ABD bağımsızlığın sadece siyasi olmadığını ekonomik anlamda bağımsızlık kazanmadıkça bağımsızlığın tam olarak gerçekleşmeyeceği için sanayileşmeye yönelmiştir. Ancak değişim hızı öylesine hızlı olmuştur ki tarımsal işgücü azalırken tarım dışı istihdam çok yüksek düzeyde bir artış göstermiştir. Bu duruma paralel şekilde tarımsal üretimin milli gelir içindeki payı %26'lardan %15'lere kadar düşmüş ve ilerleyen yıllarda sanayi üretimin milli gelir içindeki oranı yükselmiştir (Mayhew, 1988: 21-22).

II. *Nüfusun Demografik Dağılımındaki Hızlı Değişim:* ABD'de 1870-80 yılları arasında toplam nüfusun yaklaşık olarak %25'i kentlerde yaşmaktaydı. Bu oran 1900'lerde %40 iken 1. Dünya Savaşının sona ermesinden sonra 1920 yılında %50 olmuştur. Bu durum kırdan kente hızlı

bir göç olgusunu ortaya çıkarırken, bu göçün toplumsal olarak ortaya çıkardığı sorunları da beraberinde getirmiştir.

III. *Büyük Tekellerin Ortaya Çıkışı:* İç savaş sonrasında 1871 ekonomik krizi takiben büyük işletmeler ve soyguncu baronlar olarak adlandırılan büyük tekeller ortaya çıkmıştır. Bunlar ekonomik krizi fırsata çevirerek piyasayı ele geçirmişlerdir. Büyük tekellerle birlikte tek fabrikalı ve aynı ürününün üretildiği dönem sona ermiştir. Piyasayı ele geçiren büyük işletmeler ve tekeller devasa bürokratik işletme yönetimleri ile çok mallı ve çok fabrikalı işletmeler aracılığıyla piyasayı kendileri yönetir hale gelmişlerdir (Mayhew, 1988: 22-23). Tekeller yüksek gümrük tarifeleriyle yurt dışı rekabetten korunurken, işçi ücretleri baskı altına alınmış ve çalışma koşullarında iyileştirme talepleriyse göz ardı edilmiştir. Ancak yaşanan süreç işçi hareketlerine sebep olmuş ve bunlar polis ve asker gücüyle bastırılmıştır. Bu tekellerin siyasal sistem içinde etkin olmaları siyasal yozlaşmayı beraberinde getirmiştir. Hatta bu noktada 1890 Sharman Antitröst Kanunu dahi uygulama imkânı bulamamıştır (Savaş, 2000: 646).

IV. *Yeni Bankacılık Teknikleri ile Rekabet Biçimlerinin Ortaya Çıkması:* Bu dönemde geçmiş bankacılık tekniklerine göre para ve kredi ekonomisine dayanan yeni bankacılık teknikleri ortaya çıkmıştır. Bu teknikler sayesinde artık iç finansman yerine dış kaynaklı finansman yollarına başvurulabilmektedir. Şirketler rekabet etmek için bu finansman sisteminden yararlanmaya başlamışlardır. Bu sisteme ayak uyduramayanlar bu şirketlerle rekabet edememiş ve iflas etmişlerdir (Mayhew, 1988: 23).

V. *Toplumsal Olaylar Nedeniyle Devletin Piyasaya Müdahalesinin Meşru Görülmeye Başlaması:* ABD bu süreçte sanayileşmekle birlikte ABD'deki

> her kesim bu sanayileşmenin getirdiği nimetlerden yararlanamamıştır. Sanayileşmenin getirdiği hızlı değişim ve dönüşüm gelir dağılımında sınıflar arası uçurumların ortaya çıkmasına ve bilhassa ücretli kesimin gelir düzeyinin beklenen hayat koşullarının altında kalmasına yol açmıştır. Olumsuzluklar sadece bu uçurumla da sınırlı değildir: Tefeciliğin yaygınlaşması işçilerin çalışma saatlerinin uzaması, konut yetersizliği, sosyal sigorta ve sağlıkla ilgili düzenlemelerin yetersiz oluşu, artan göçlerle ücretlerin düşüşü ve üstelik vergi yükünün işçi kesimi üzerinde yoğunlaşması gibi nedenler klasik teorinin temel argümanı olan "bırakınız yapsınlar" anlayışını derinden sarsmıştır. Klasik ekonomik görüşün öngördüğü üzere refahın sağlanamadığı gözlenmiştir. Bu durumda devletin devreye girerek piyasaya müdahale etmesi ve sınırlamalar getirmesine yönelik düşüncelerin ileri sürülmesine yol açmıştır (Oser ve Blanchfield, 1984: 360-361).

Yukarıda açıklanan bu gelişmeler kurumsal yaklaşımın ortaya çıkışında etkili olmuştur. İşte bu gelişmelerin yaşandığı dönemde Veblen ve Commons'un kurumsal yaklaşımları ses getirmiştir. Kurumsalcı yaklaşım iki dünya savaşı arasındaki 1914-1944 yıllarını kapsayan 30 yıllık bir süreçte klasik ve neoklasik iktisada karşı heterodoks bir iktisat ekolü haline gelmiş, üniversitelerde kürsüler kurulmuş ve alınan akademik teşviklerle birçok konferans ve seminerlerle kurumsal yaklaşımın yayılması sağlanmıştır (Ata, 2009:14; Hayaloğlu, 2012: 38). Ancak 2. Dünya Savaşından sonra özellikle Keynesyen iktisadın ve davranışçılığın hâkim olmasıyla birlikte etkisini ve önemini yitirmiştir (Hodgson, 1998: 167).

1950'lerde başlamış olan ve 1960'larda ve 1970'lerde büyük ölçüde sosyal bilimlerde davranışçılık egemen hale gelmiştir. Bu dönemde kurumsalcılık büyük ölçüde suyun altında gömülmüş bir batık niteliğindedir. Kurumsalcılığın gömüldüğü bu

dönemde davranışçılık bireyler ve bireylerin davranışlarına odaklanarak gerek siyaset bilimine gerekse de ekonomiye bakış açılarını daraltan bir yön vermiştir. Her iki alanda da bütünsel bir bakış açısından yoksunluk söz konusudur. Bu noktada "metodolojik bireyciliğin" yerini yapısal-işlevsel ve Marksist yaklaşımların "metodolojik holizmi" alırken, eski kurumsalcılık salt bir tanım olarak bile reddedilmiştir (Schmidt, 2006: 100-101).

Kurumsal yaklaşımın yeniden canlanması 1970'li ve 1980'li yıllarla başlamıştır (Şenalp, 2007: 59-60). 1970'lerin sonu ve 1980'lerin başında ortaya çıkan "yeni kurumsalcılık", siyasal ve ekonomik alandaki kurumsal eylemin yokluğunun bir yanıtı olarak ortaya çıkmıştır. Kurumsal yaklaşım aynı zamanda siyasal ve ekonomik davranışları metodolojik bireycilikteki parçalara indirgeyen anlayışa karşı, kolektif eylemi/eylemler kurumsal aktörler aracılığıyla değerlendirmenin bir yanıtı olarak su yüzüne çıkmıştır (Immergut, 1998: 6-8).

1990'lı yıllarda SSCB'nin çöküşü ve sosyalist sistem sonrası geçiş ekonomisine sahip olan ülkelerde uygulanan iktisat politikalarının başarısız olması neticesinde kurumsal yaklaşımın önemini arttırmıştır (Güler, 2012: 54-56). Ancak yaklaşım içinde önemli kopuşlar olmuştur. Kurumsalcıların bir bölümü ana akım kurumsalcı düşünceye bağlılıklarını sürdürürken, büyük bir kısmı ise neoklasik iktisadın eksikliklerini giderme amacıyla ana akım kurumsalcılıktan uzaklaşmışlardır. Yeni kurumsalcılar kurumların önemi ve davranışçılığın reddi konusunda birleşmişlerdir. Ancak yeni kurumsalcılar davranışçılığın reddi konusunda birleşseler de, her şeyden önce, devleti ve ekonomiyi tanımlama biçimi gibi bir dizi başka boyutta bölünmeleri nedeniyle yaklaşımı tam anlamıyla bir teori haline getirememişlerdir (Schmidt, 2006: 101).

Kurumsal yaklaşımı anlamak için onu ortaya çıkaran tarihsel nedenler kadar bu yaklaşımın temelinde yer alan düşünce ve felsefi kökenleri de ele almak gerekir.

Kurumsal yaklaşımın felsefi olarak beslendiği üç temel sacayağı bulunmaktadır. Bunlar Amerikan pragmatik felsefe geleneği, Alman tarih okulu ve Darwinci evrim teorisidir.

Kurumsalcı yaklaşımın beslendiği ilk felsefi temel Amerikan pragmatist gelenektir. Bu gelenek 20. yüzyılın ilk çeyreğinde kurumsalcı düşünürler için epistemolojik bir temel oluşturmuştur. Bu geleneğin öne çıkan düşünürleri William James, Charles Pierce ve John Dewey'dir. Pragmatizm esas olarak John Stuart Mill'in fayda felsefesini esas almaktadır (Şenalp, 2007: 52). William James tarafından ilk kez öne sürülen pragmatizm yararlı olmayan bir şeyin doğru olmadığı prensibine dayanmaktadır. James'e göre gerçek ve doğru olan şey, uygulamada faydası olandır. Her şey uygulamada faydalı olup olmamasına göre değerlendirilmektedir. James'in ortaya koyduğu düşünce bir felsefe olmaktan öte, daha çok fikirleri meydana getirdiği eylemlere göre ölçen bir yöntem niteliğindedir (Erdoğan, 2016: 27).

Kurumsalcıları bu gelenekten en çok etkileyen düşünür, John Dewey olmuştur. Dewey'e göre bilim dinamik bir bilgi edinme sürecidir. Başka bir ifadeyle bilim bir faaliyet alanı olarak yeni şeyleri veya ilişkileri bulma sürecidir. Bu nedenle bilim bir nevi insanların tartıştığı ve birbirleriyle sürekli bir şekilde görüş alışverişinde bulunduğu sosyal bir bilgilenme sürecidir. Dewey bilimin eleştiriyi kurumsallaştırdığı için başarılı olduğunu ileri sürmüş ve bu noktada kurumların sadece ihtiyaçtan dolayı ortaya çıkamayabileceğini ve bazı hallerde kurumlar aracılığıyla ihtiyaçların açıklanabileceğini ve dahası bunların değiştirilebileceğini savunmuştur (Aktan ve Vural, 2005: 9-10). Pragmatizm özellikle Richard Rorty tarafından 1980'li yıllarda post modern düşüncenin kaynaklarından biri olarak yeniden gündeme taşınmıştır (Bush,1993:61-62).

Kurumsal yaklaşımı etkileyen bu Amerikan pragmatist felsefenin özellikleri şunlardır (Demir, 1996: 135):

- Bilim bir tarih dışı kurallar kümesi değildir. Bu nedenle hangi bilim dalı olursa olsun bir bilim kendi tarihinden ayrıştırılarak anlaşılamaz. Çünkü

bilim belirli bir topluluk veya grup tarafından gerçekleştirilen bir inceleme sürecini ifade etmektedir.

- Üç tür araştırma yöntemi vardır: Bunlar tümevarım (induction), tümdengelim (deduction) ve kuralsız çıkarım (abduction). Bunların hiçbirisi tek başına yeterli yöntemler değildir. Tümdengelim ve tümevarım birbirlerini dengeler, ancak kuralsız çıkarım yeniliğin biricik kaynağını oluşturur.
- Her araştırma yönteminin kendine özgü mantığı bulunmaktadır. Bu nedenle tek bir mantık olması söz konusu değildir.
- Bilim temelde bir araştırma topluluğunun ortaya koyduğu araştırma ve incelemelerdir. Başka bir deyişle kişilerden bağımsız bir yöntem yoktur. Bu nedenle bilimsel iddiaların geçerliliğine ilişkin kararlar, bilimsel etkinlikte bulunan topluluğun kararlarına bağlıdır.
- Doğal ve sosyal gerçekliğe ilişkin kavramlar birbirine etki etmektedir. Bu nedenle yorumsama teknikleri, matematiksel tekniklerle aynı epistemik değere sahiptir.
- Simge ve sembollerin karşılıklı ilişkileri bilim felsefesinin ayrılmaz bir parçasını oluşturmaktadır.
- Bilim belli bir araştırma topluluğunun faaliyet ve düşüncelerine bağlı olduğundan nihayetinde statükonun savunulması ile teknokratik bir değişim arasında uzlaşmayı sağlamaya yönelmiştir.

Pragmatist anlayıştan etkilenen kurumsalcılar şu görüşleri savunmaktadır (Mirowski, 1988: 70):

- Tek bir tercih mantığı bulunmamaktadır. Tercihler kendi bağlamıyla bağımlıdırlar.

- Ekonomi esas olarak önceden belirlenmiş amaçların onaylanmasından öte bir öğrenme, bir istişare ve eşgüdüm sürecidir. Ekonomik rasyonellik, kültürel ve sosyal olarak belirlendiğinden tarih, sosyoloji, antropoloji ve iktisat aynı incelemenin farklı perspektifinden başka bir şey değildir.
- Ekonomik aktörler, alışkanlıkları, gelenekleri, içgüdüleri ve onları sınırlandıran fiziksel ve maddi ilişkileri ve bunların birbirlerine uyum sağlaması amacıyla geliştirilen en kestirme uygun yol ve yöntemlerle tanımlanmaktadır.
- İnsanı yöneten kurallar ve yasalar insan doğasından kaynaklanmazlar; bunları insanlar yapmaktadır. Nitekim doğuştan rasyonel ekonomik davranış kuralları yoktur; bu kuralların geçerliliği belirli ekonomik topluluklar ile sınırlıdır. Dolayısıyla uygun epistemolojik birim kurumdur. Kurumlar, ekonomik aktörleri çevreleyen kişilerarası kurallardan ibarettir.
- Kurumlar, ekonomik aktörleri çevreleyen kişilerarası kurallardan meydana geldiği için bunlar dışsal gözlemlerle tespit edilemezler. Bu kuralların tespiti ancak iktisatçının katılımcı gözlemiyle elde edilebilir.
- Kurumsal yaklaşımda iktisat mevcut durumun (statükonun) korunması ile teknokratik bir değişim arasındaki mücadeleyi ortaya koymaya çalışmaktadır.

Kurumsal yaklaşımın beslendiği ikinci felsefi ekol Alman tarih okuludur. Bu okul 19. yüzyılın ortalarından itibaren klasik iktisadi düşünceye bir tepki olarak Almanya'da ortaya çıkmıştır (Güngör, 2001: 2). Bu okulun kurucusu Wilhelm Rosher'dir. Bu tepkinin temelinde egemen klasik iktisat teorisinin sahip olduğu felsefe ve kullandığı metottur (Zarakoğlu, 1981: 57). Rosher iktisadın soyut kaldığını ve onun somut tarihi örnekleri ile desteklenerek ortaya konulması gerektiğini savunmaktadır.

Alman Tarih okulunun diğer temsilcisi olan Bruno Hildebrand klasik iktisadi düşünceyi daha şiddetli eleştirmiştir. Ona göre her zaman ve her ülke için geçerli doğal ekonomik kanunlar yoktur. İktisadi faaliyet ve olaylar tarih ve sosyal bilimlerdeki diğer disiplinlerle incelenmesi gerekir. Yine Alman Tarih okulunun temsilcisi Karl Knies'de iktisatta doğa bilimlerinde olduğu gibi her yerde ve her zamanda geçerli kanunlar konulamayacağını belirtmektedir (Kazgan, 2002: 185). Çünkü her ülke kendi içinde bulunduğu şartlar uyarınca toplumsal gelişmelere birbirinden farklı tepki verirler. Bu nedenle toplumsal meselelerde her yerde ve her zamanda geçerli yasalar konulamaz (Parada, 2001: 43). İktisat için de durum aynıdır. Her ülkeye için kendi içinde bulunduğu koşullara uygun iktisadi çözümler bulunabilir (Kama, 2011: 187). Bu nedenle her zaman ve her yerde aynı iktisadi reçeteler uygulanamaz, bunlar uygulansa dahi başarılı olmazlar.

Dolayısıyla ekonomik düzen toplumdan topluma değiştiği için klasik iktisadi düzende olduğu gibi doğal düzen yoktur. Bu nedenle devlet ekonomiye müdahale edebilir. Fakat müdahalenin derecesi toplumun içinde bulunduğu şartlara göre farklılık gösterecektir. Farklı toplumlarda ekonomiye müdahaleler tek ve genel geçer bir iktisat yasasının olamayacağını gösterir. Bu sebeple Alman Tarih okuluna göre iktisadın görevi evrensel iktisadi yasalar oluşturmak yerine, tarihsel metodoloji ile sosyal bilimlerin diğer disiplinlerinden yararlanarak iktisadi süreci tümevarımcı ve evrimsel bir yöntemle incelemeye çalışmaktır (Bocutoğlu, 2012: 145-146).

Bu okulun kurumu ele alış tarzı kurumsalcıların onlardan ne derece etkilendiğini göstermektedir: Alman tarih okuluna mensup Gustav von Schmoller kurumu ortak hedefe sahip bir sistem oluşturan, birbirleriyle ahenk içinde olan ahlaki kurallar ve alışkanlıklar topluluğu olarak görmektedir (Chavance, 2009: 123). Bu tanım kurumsalcıların yaptıkları tanımlarla uyuşmaktadır. Dolayısıyla Alman tarih okulu ortaya koyduğu düşünceler kurumsalcıları etkilemiştir. Nitekim kurumsalcılar her mekân ve her zamanda geçerli iktisadi kanunların oluşturulamayacağını, ekonomik hayatın klasiklerin öngördüğü gibi

statik değil dinamik olduğunu, çıkarların uyum içinde olduğu doğal düzenin varlığının reddedilerek çıkar çatışmasının olduğunu kabul etmesi ve bu çatışmayı azaltmak ve uyumu sağlamak için devletin ekonomiye müdahale etmesi gerektiği düşüncelerini Alman tarih okulundan etkilenerek oluşturmuşlardır. Bu etkilenme durumunu da bazı düşünürlerce kurumsalcı yaklaşımın kurucularının Alman tarih okulu düşüncesini benimsemiş hocalardan ders almalarıyla ilişkilendirilmektedir (Witte, 1954: 134; Oser ve Blanchfield, 1984: 362)

Kurumsal yaklaşımın beslendiği ikinci felsefi ekol Darwinci evrim teorisidir. Darwinci evrim teorisi, Charles Robert Darwin'in 1859'da yayınladığı The Origin of Species (Türlerin Kökeni) isimli eserine dayanmaktadır. Bu teoriye göre tek bir atadan gelen canlılar zaman içerisinde evrim geçirerek farklılaşırlar. Mevcut ortama uyum sağlayan canlılar hayatta kalırken, bunu başaramayan canlılar yok olmuşlardır. Darwin canlıların hayatta kalabilmek için mücadele sürecini ve bu süreçte değişen çevresel koşullara en hızlı ve en iyi uyum sağlayanların yaşamlarını sürdürdüklerini, bunu başaramayanlarınsa türlerinin yok olduğunu açıkladığı mekanizmaya doğal ayıklanma/doğal seçim adını vermiştir. En güçlü olan yani en iyi uyum sağlayanların bugünkü varlığı devam etmektedir (Özgökman, 2013: 50-51). Darwin yaptığı çalışma ile doğal seçimle ilgili dört temel bulguya ulaşmıştır (Technical University of Denmark, 2009: 5-7):

1. Her nesilden çok yavru doğar; fakat bunların çoğu daha üreme çağına ulaşmadan ölür. Ancak çevrenin desteklediği ve ona uyum sağlayan yavrular hayatta kalır.

2. Bir popülasyondaki canlılar özelliklerine göre değişiklik gösterir.

3. Canlılar arasındaki çeşitliliğin bir kısmı genetik farklılıklara dayanmaktadır.

4. Elverişli özelliklere sahip canlılar, daha az elverişli özelliklere sahip canlılara kıyasla daha yüksek hayatta kalma ve üreme oranlarına sahiptir.

Darwin'in evrim teorisi doğa bilimlerinde olduğu gibi sosyal bilimleri, doğal olarak iktisadı da etkilemiştir. Kurumsalcı düşünürlere göre iktisatta da Darwinci bir gelişim yaklaşımı uygulanmalıdır. Onlara göre toplumda hangi eylem ve davranışlara izin verildiğini ve hangilerinin yasaklandığını kurumlar belirlemektedir (Ostrom ve Basurto, 2011: 319). Ancak toplum ve o topluma ait kurumlar sürekli bir değişim içindedir. İktisadi hayatta "denge" den öte devinim yani hareket esastır. Bu nedenle mevcut iktisat teorilerinin her yerde ve her zaman geçerli evrensel yasalara ulaşması söz konusu değildir. Aynı zamanda bu doğru bir yaklaşım olamaz. Kurumsalcılar buradan hareketle "Bu nedir?" sorusundan öte temelde sordukları ve yanıt aradıkları soru "Biz buraya nasıl geldik? ve "Şimdi buradan nereye gideceğiz?"dir (Oser ve Blanchfield, 1984: 363). Kurumlar her ne kadar geçmiş zamanın ürünü olsa da, kendileri de değişen şartlara uyum sağlayarak günümüze kadar gelebilmişlerdir. Dolayısıyla kurumsalcılar kurumları ele alırken evrimci bir bakış açısını evrim teorisinden ödünç almışlardır.

Özetle kurumsal yaklaşım, ortaya çıktığı dönemin ekonomik, sosyal ve siyasal olayların ve etkisinde kaldığı çeşitli düşünce ve felsefe anlayışının bir ürünüdür. Dolayısıyla kurumsal yaklaşımı anlamak için bu düşünce ve felsefi anlayışları da göz önünde bulundurmak gerekir.

1.1.3. Kurumsal Yaklaşımın Neoklasik İktisada Eleştirileri

Kurumsalcılık ekonomik, sosyal ve siyasal sistem ve süreçlerin temelini bireylerin değil; kurumların oluşturduğu ve kişilerin de mevcut kurumların etkisinden bağımsız bir şekilde ele alınamayacağını savunan yaklaşımların genel adı olarak tanımlanabilir. Bu noktada bireyler dışında yer alan kurumlarda iktisadi analizlere dâhil edilmektedir. Kurumsal yaklaşımda bireyler bağımsız değil, bağımlı değişkendir. Bireyi kurumlar belirler. Ortaya koyduğu bu perspektifle kurumsal iktisat hâkim iktisat anlayışı olan neoklasik iktisada karşı bir eleştiri iktisadı niteliği taşımaktadır (Samuels, 1991: 105-106).

Neoklasik başka bir ifadeyle yerleşik iktisadi anlayış kapsamında kaynak tahsisi, gelir dağılımı, istihdam, üretim gelir, fiyatların oluşumu ve büyüme oranları incelenmektedir. Oysa kurumsalcı yaklaşımda bu inceleme alanlarına ek olarak mevcut iktidar yapısının incelenmesini de kapsama dâhil etmiştir (Miller, 1978). Bu yönüyle kurumsal yaklaşım yerleşik iktisadi anlayışa göre daha genel ve derinlikli bir alana sahiptir.

Neoklasik iktisadi anlayışın evrensel geçerliliğe sahip bir tercih mantığı vardır. Kurumsal yaklaşım ise böyle bir tercih mantığından uzak durur. Soyut ve kâğıt üzerindeki ekonomileri değil; somut ekonomileri incelemeye çalışır. Oysa yerleşik iktisat *ceteris paribus* prensibiyle çalışır. Başka bir deyişle ekonomik davranışları zaman ve mekândan bağımsız olarak değerlendirir. Kurumsal yaklaşım buna karşı çıkar. Onlar ekonomik davranışları mekâna ve zamana dayalı olarak ele alırlar (Demir, 1996: 69-70).

Neoklasik iktisadi yaklaşım ekonomik insanın davranışlarını fayda maksimizasyonu üzerine kurmuştur. İnsan ekonomik olarak en çok faydayı veya en az zarar göreceği davranışları tercih etmektedir. Kurumsalcılar için ekonomi, toplumun yaşamını sürdürebilme yollarının aranmasından başka bir şey değildir. Bir ekonomide birbirine etki yapan beş temel güç vardır. Bunlar insanların talepleri, teknoloji, kaynaklar, üretim becerileri ile işlem kuralları ve gelenektir. Kurumsalcılar işte bu beş temel öğeyi ekonomik analiz sürecine katmaktadır (Ramstad, 1989: 763).

Neoklasik iktisadi anlayış, piyasalarda dengenin nasıl kurulacağına ve bu dengenin nasıl meydana geldiğiyle ilgilenirken, kurumsalcılar dengeden öte bu dengesizlik durumuna nasıl gelindiğini ele alır. Dolayısıyla yerleşik iktisadın temel inceleme öznesi olan birey yerine, grup ve topluluk davranışları ve süreçler üzerinde durur.

Kurumsal yaklaşım yerleşik iktisadın üç ana konusundan öte, iktidar yapısını da ele almaktadır. Bu durum devlet ve mülkiyet haklarının ele alınmasını gerektirir.

Dolayısıyla yerleşik iktisadi anlayışta piyasalar incelenirken, kurumsalcılar piyasayı biçimlendiren süreçleri yani kurumları incelemektedir. Böylece kurumsalcılar yerleşik iktisadın hesaba dâhil etmediği mülkiyet haklarını, hukuki çerçeveyi, sosyal ve siyasal kuralları denkleme sokmaktadır (Samuels, 1991:109-111).

1.1.4. Kurumsal Yaklaşımın Genel Özellikleri

Kurumsalcılık bir dizi ortak hipoteze dayanan bütünleşik bir teori olmaktan öte farklı geleneklerden ve farklı sosyal bilimler alanından gelen öğelerin birleşiminden meydana gelen eklektik bir yaklaşımdır. Ancak, bu çeşitliliğine rağmen, hem ana akım olarak adlandırılan "eski" kurumsalcılık hem de daha sonra ana akımdan ayrılan "yeni" kurumsalcılık yaklaşımdaki merkezi bir rolü vardır. Bu rol, kurumların ekonomik performansı belirlediği ve ekonomik davranışın şekillenmesinde kurumların merkezi bir konuma sahip olmasıdır. Gerek eski gerek yeni kurumsalcılar olsun onların üzerinde uzlaştıkları ortak payda, ekonomik süreçlerin tarihsel veya sosyal bağlamın dışında gerçekleşmediğidir (Staniek, 2010: 89).

Ana akım olarak adlandırılan eski kurumsalcılar ile bu akımdan temelini alan yeni kurumsalcıların özellikleri birbirinden farklılık göstermektedir. Bu bölümde ana akım kurumsalcıların genel özellikleri ele alınacaktır. Böylece birçok düşünce dizisinden meydana gelen kurumsalcılığın temel önermeleri ve nitelikleri ortaya koyulmaya çalışılacaktır.

Kurumsalcılar bireysel tercihlerin kurumsal faktörlerin etki alanı içinde bulunduğunu ve ekonomik sistemlerinde daha geniş sosyal veya kültürel sistemlerin bir alt sistemi olduğunu iddia etmektedirler (Gruncy, 1984: 548). Bu nedenle kurumsalcılık özellikle sistemler arası ilişkiler ile değişim ve dönüşümü sağlayan araç olan reformlar üzerinde önemle durmaktadırlar. Buna göre toplumdaki bireyler eş zamanlı bir şekilde değişmekte aynı zamanda toplumu da değiştirmektedirler. Bu noktada -birbirileriyle ilgili pek çok davranış tek bir veya birkaç faktöre indirgenerek açıklanamayacağı göz önüne

alındığında- benzer durum değişim bakımından da söz konusudur. Nitekim değişim herhangi bir açıklama biçimi ile dondurulamaz. Başka bir ifade ile toplum bir resim veya fotoğraf gibi betimlenemez. Nitekim değişim sürekli kendisini yenileyen tarihsel bir boyuta sahiptir. Dolayısıyla kurumsal yaklaşım ekonomik süreçleri analiz etmeye çalışan, toplumsal değişim ve dönüşümü evrimci olarak gören, kurumlar üzerine odaklanan ve değerlerin toplumsal yapı üzerindeki önemini vurgulayan ve araştırmaların deneysel olarak temellendirebilmesi gerektiğini savunan çalışmaların genel adı olarak da karşımıza çıkmaktadır (Rosansky ve Wisman, 1991: 710).

Burada sorulması gereken esas soru kurumsalcılığın temel ortak özelliklerinin ne olduğudur. Bu soru bile tam anlamıyla cevap verilebilecek bir soru değildir. Ancak kurumsalcıların paylaştıkları beş temel ortak nokta vardır. Bunlardan ilki iktidar konusudur. Onlar ekonomik etkinliği anlamak için ekonomiye çerçeve çizen iktidarın, siyasal sistemin, gelenekler ile hukuk kurallarının ne olduğunu anlamaya çalışırlar. Bunlar arasındaki ilişkileri ele alma gayreti içindedirler. İkinci olarak ekonomik sistemleri açık ve dinamik bir sistem olarak ele alırlar. Başka bir ifadeyle yerleşik iktisadın *ceteris paribus* varsayımına karşı çıkarlar. Mevcut iktisadi varsayım, ekonomiyi kapalı bir sistem olarak kabul ederek işe başlamaktadır. Onlarsa buna karşı çıkarlar. Çünkü günlük yaşam alanına dâhil olan ekonomide tüm faktörler sabit değildir. Bu anlamda dinamik ve değişime yönelik bir model öngörürler. Nitekim ekonomik bir sistemi daha genel bir çerçeve oluşturan sosyal sistemden izole etme çabasıyla ekonomik süreçlerin sonuçları üzerinde araştırma yapmak, ekonominin statik bir yapı olarak ele alınmasını doğurur ve yapılan çalışmayı anlamsız kılar. Böyle bir çabanın da ekonominin bir sosyal bilimden öte, amaç-araç ilişkisine yönelik bir teknik bilgi haline dönüşeceğini öne sürerler. Üçüncü olarak kurumsalcıların ortak noktaları arasında bilgi yer almaktadır. Bilgi konusunda kurumsalcılar sınırlı rasyonellik ve belirsizlik üzerinde durmaktadırlar. Bireylerin kararlarını belirlemesinde ve tercih yapmasında bilgi kadar, onlardan daha

önemli olan inançlara ve değerlere önem vermektedirler. Son olarak Neoklasik iktisadın üzerinde yükseldiği faydacılığı (hazcılığı) reddetmekte ve insanların davranış ve tercihlerinde kurumların etkili olduğunu vurgulamaktadırlar.

Kurumsal yaklaşım, egemen ortodoks davranışçı ve rasyonel seçim yaklaşımlarının aksine siyasal yönetimin çok büyük ölçüde kurumsal düzen tarafından belirlendiği vurgularken, kurumsal bağlamda geçmişten günümüze kadarki tarihsel miras ile stratejik yönelimlerde aktörlerin çeşitliliğinin etkili ve önemi olduğunun altını çizmektedir (Hay, 2002: 14-15). Kurumsal yaklaşımda kurumsal değişiklikler, zaman içinde toplumların evrimini şekillendirmekte ve tarihsel değişimlerin anlaşılmasında anahtar rol üstlenmektedir (North, 1994: 3). Bu noktada yönetim süreçleri de kurumlar içerisinde yer alırlar. Yönetim süreçleri tarihsel veya sosyal bağlamın dışında değil; bu sürecin tam ortasında yer almaktadır (Staniek, 2010: 91).

Kurumsal yaklaşımın parçalı pek çok düşüncenin birleşiminden oluşur. Ancak temelde Amerika ve Batı Avrupa merkezli bir yaklaşımdır. Her ne kadar diğer coğrafyalardan da çeşitli kurumsalcılar bulunsa da kurumsalcılık öncelikli olarak Amerika ve Batı Avrupa'da ortaya çıkmış ve gelişme göstermiştir (Araral ve Amri, 2016: 73).

Kurumsal yaklaşım bir protesto teorisidir. Yerleşik iktisadın (klasik ve neoklasik teorisi) hâkim olduğu ortodoks teorinin araştırma konusu olan insan ihtiyaçlarına göre kıt olan kaynakların meydana getirdiği sorunlar yerine, iktisadın antropoloji, sosyoloji, psikoloji, tarih ve siyaset biliminden yararlanarak genişleten heterodoks iktisat anlayışının bir ürünü olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu yönüyle iktisadın sınırlarını genişletmekte ve iktisadı diğer bilimler üzerinde egemen kıldıkları yönünde de eleştirilmektedirler (Demir, 1996: 240).

Ana akım kurumsalcılığın tanımlayıcı özelliklerinden birisi de, hukukla ve hukukun yönetimdeki merkezi rolüdür. Hukuk çoğu Kıta Avrupa ülkesi için yönetimin

temel unsuru olmakla birlikte Anglo-Amerikan yönetim sisteminde kamu sektörü yönetim düşüncesinde önemli bir rol oynamaktadır. Hukuk, bir taraftan kamu sektörünün çerçevesini belirlerken, diğer taraftan devletin vatandaşlarının davranışını etkileyebileceği önemli bir yoldur. Bu nedenle, kurumsalcıların siyasi kurumlarla ilgilenmesi demek, bir nevi onların hukuk ve yasal kurallarla ilgilenmesi anlamına gelmektedir. Bu çerçevede kurumsalcılara göre uygulanan hukuk kuralları farklı olduğu için ülkelerin yönetim politikaları ve yönetim tarzları farklılık göstermektedir (Peters, 1999:. 6-7).

Ana akım kurumsalcılar, klasik iktisadın temel mekanizması olan fiyat sistemini reddetmektedirler. Klasik iktisatçıların insanı "homo economicus" olarak gören yaklaşımlarından ayrılarak, insan davranışlarının kurumlarca (adetler, gelenekler, yasal kurallar vb.) belirlendiğini savunmuşlardır (Ersoy, 1990:268). Ana akım kurumsalcılığın baskın varsayımı, yapının önemli olduğu ve yapıların bireylerin davranışının belirlediği hususudur. Yapısalcı analizle, yapının belirgin yönleri tespit edilirse sistemin davranışı "tahmin edebilir" olacaktır (Peters, 1999:. 7-8). Yapısal faktörler örgüt ve kurumların düşüncelerini şekillendirmektedir. Yapısal faktörlerle belirlenen kurumlarda beklentileri belirlemektedir. Kurumlar hangi eylem yapıldığında hangi yaptırım veya sınırlamanın getirileceğini belirleyici bir rol üstlenirler. Bu nedenle özellikle kamu ekonomisi topluma daha yakın olduğu için devlet eylemleriyle toplumun davranışlarına yön verir. Bu noktada devlet ve politik aktörler kurumsal analizde önemli bir yer tutar (Peters, 2016: 57-58).

Ana akım kurumsalcılıktan yer alan düşünürler büyük ölçüde karşılaştırmalı çalışmalara ve analizlere yer vermişlerdir. Bu analizler bütüncül yani holistik bir bakış açısıyla yapılmaktadır. Karşılaştırmalı analizler ile genelleştirme yapmaları ve kurallar koymaları zordur. Zaten ana akım kurumsalcıların da böyle bir amacı bulunmamaktadır. Çünkü onlar her ülkenin durumunu *sui generis* olarak görme eğilimindedirler (Peters, 1999: 8-9).

Ana akım kurumsalcılar, analizleri için belirgin bir tarihsel temel oluşturma eğilimindedirler. Onlar çağdaş siyasal sistemlerin tarihsel gelişimiyle birlikte sosyo-ekonomik ve kültürel kurumların nasıl oluştuklarıyla ilgilenmektedirler. Dolayısıyla, her şeyden öte kurumsalcılar belirli bir ülkede siyasetin ve ekonominin nasıl uygulandığını tam olarak anlamak için bu sistemi üreten gelişim modelini anlamak zorundadırlar. Dahası, ana akım kurumsalcılar için çoğunlukla bireysel davranış siyasi seçkinlerin davranışını ifade etmekte ve onların kolektif tarihlerinin ve tarihten etkilenen politikalarının anlamını anlamlandırmanın bir fonksiyonu olarak karşımıza çıkmaktadır (Peters, 1999: 9-10).

1.1.5. Kurumsal Yaklaşımın Metodolojisi

Metodoloji, genel olarak bir yaklaşımın veya kuramın bilimsel araştırma mantığıdır. Metodolojik olarak, kurumsalcılar çoğunlukla tümdengelimli-nomolojik perspektifi reddetmektedirler. Kurumsalcı iktisatçılar, zaman-mekâna bağlı somut fenomenlerle ilişkili karmaşıklıkları anlamaya çalışırlar. Kurumsalcı düşünürlerin birçoğu kurumsallaştırma için kurumsal düzenlemelerin (bir devlet ya da bir firma), dönemlerin (örneğin Klasik Antik ya da Feodalizm) ya da coğrafi olarak özel örgütlenme biçimlerinin (örneğin Alman ya da Japon Kapitalizmi) sınıflandırılmasıyla farklı kurumsallaşma türlerini tanımlamaya çalışırlar. Böylece bu kurumlar hakkında anlamlı bilgiler ortaya koyarlar. Fakat bu sınıflandırmalar her zaman saf ve net değildir (Dimmelmeier ve Heussner, 2018).

Kurumsalcılar ekonomik, sosyal ve siyasal olayların anlaşılmasında mantıksal modellerden ziyade bunları meydana getiren sistemleri (özellikle iktisadi sistemlerin) tarihsel bir şekilde ele almakta ve kültürün bir ürünü olarak incelemektedirler. Bu nedenle kurumsal yaklaşım literatüründe genel olarak kültürel bir yaklaşım olarak da nitelendirilmektedir (Gruchy, 1987: 42).

Kurumsal yaklaşıma göre sadece tümdengelim veya tümevarım bilimsel bilgi sürecinde yeterli değildir. Çünkü her iki yöntemde mevcut bir teoriyi sınamaktan veya bütünün bir parçasını göstermekten öteye gitmez. Bu nedenle her iki yöntemin haricinde yeni bir yönteme ihtiyaç duyulmaktadır. Bu yöntem Peirce'nin tarafından ortaya konulan "abduction" ya da "retroduction" olarak adlandırılan ve Türkçeye "kuralsız çıkarım" veya "yaratıcı kuralcı çıkarım" olarak çevrilen üçüncü bir yöntemdir. Kuralsız çıkarım, gözlemlenebilen şeylerin gözlem dışında kalan nesne veyahut süreçleri de tahayyül ederek açıklamayı sağlayan bir çıkarım şeklidir. Bu yöntemde elde edilen bilgi, ne rasyonel ilkelerden çıkarım yapılarak elde edilen bilgiye ne de doğrudan deneyimden kazanılan bilgiye benzer (Yıldırım, 1979: 75-76). Bu yöntem, yaratıcı bir şekilde tasavvur etmeye dayalı olma ve yanılabilir olmak (deneme-yanılma) üzere iki temel özelliğin sahiptir (Dyer, 1986: 26).

Pierce'ye göre her bilgi önceki bilgilerle ilişki içinde üretilmektedir. Bu nedenle bilgi daima dolaylıdır. Bilimin görevi sadece betimleme yapmaktan öte, sosyal sorunların çözümüne katkı sağlamaktır (Derya, 2017: 1093). Pierce'nin düşüncesine benzer şekilde kurumsalcılar da kavramların anlamı ile teorilerin geçerliliklerinin "somut hayattaki uygulamalarda" belirlenebileceğini savunurlar. Onların metodolojisine göre somut hayatta yer almayan ve gerçekçi olmaktan uzak varsayımlara dayanılarak üretilen teori ve modeller yerine, mevcut ekonomik gelişmelerin ve kurumların nasıl işlediğinin incelenmesi daha önemlidir (Oser ve Blanchfield, 1984: 365). Nitekim onlar için anlamlı olan şey bütün olguları açıklayacak evrensel bir ekonomi teorisi kurmaktan ziyade somut sorunları çözmek ve içinde yaşadığımız dünyayı daha iyi bir yer haline getirmektir. Onlar için deneysel olarak geçerli olan açıklamaları teori olarak kabul ederler (Miller, 1978: 18-20). Bu nedenledir ki kurumsalcılar *"homo economicus"* yerine, her türlü etmenin etkili olduğu kurumsal ilişki ve süreçleri dikkate alan bir yaklaşım önerirler. Dolayısıyla metodolojik olarak, yerleşik iktisadın kabul ettiği rasyonel ekonomik insan anlayışına

karşı olmanın getirdiği sonuç, tercihleri değişken bir süreç olarak ele almalarıdır. Çünkü tercihler sabit bir veri olmaktan öte, zamanla bir süreç içerisinde meydana gelirler (Demir, 1996: 142-144).

Kurumsalcılar yerleşik iktisadın temelinde yer alan metodolojik bireyciliğe karşı metodolojik holizmi kabul etmektedirler. Çünkü onlara göre insan davranışları karmaşık bir bütündür ve ekonominin konusu sadece rasyonel insan davranışlarıyla sınırlı değildir. Bu nedenle gerek iktisadi gerekse politik ve sosyolojik olsun inceleme yaparken bir toplumun veya topluluğun kültürü, değer sistemleri ve diğer tüm kurum ve yapılarıyla birlikte ele almak gerekir (Ramstad, 1989: 771). Yani bir ülkenin ekonomisi ele alınacaksa bunun için "ekonomik" faktörlere veya bileşenlere bakmak yeterli değildir. Aynı zamanda o ülkede yaşayan insanların çalışma disiplini ve arzularına, dinlerine, yaşam biçimlerine ve bu yaşam biçimlerini daha çok gelir elde etmek amacıyla ne kadar değiştirmeye istekli olduklarına kadar yerleşik iktisadın "ekonomik" olarak kabul etmediği pek çok etmenin analiz edilmesi ve değerlendirilmesi gerekir (Oser ve Blanchfield, 1984: 362-363).

Kurumsalcılar yerleşik iktisadın kabul ettiği denge ve istikrarlı denge durumları yerine sürece vurgu yapmaktadırlar. Çünkü gerek iktisadi olsun gerekse de siyasal ve toplumsal olarak bireyler birbirleriyle sürekli bir etkileşim halindedir. Ekonomik alanda karşılıklı bir etkileşim alanıdır. Bunun sonucu olarak ekonomi istikrarlı bir denge durumu değildir. Ekonomi karşılıklı etkileşim halinde olan tüm bileşenlerin bir bütününü ortaya koyan bir döngüsel nedensellikle işlemektedir (Kapp, 1968: 7). Döngüsel nedensellik değişime vurgu yapar, oysaki istikrarlı denge veyahut denge halinde tüm diğer değişkenler sabittir ve ekonominin sürekli değiştiği ve hareket halinde olduğu görmezden gelinmektedir. Varsayımsal bir ekonomik bir model yerine somut dünyaya ilişkin değişime dayalı döngüsel değişim ekonomik tahlillerde eksik olan *"süreç"* üzerine yoğunlaşmayı sağlamaktadır (Miller, 1978: 20).

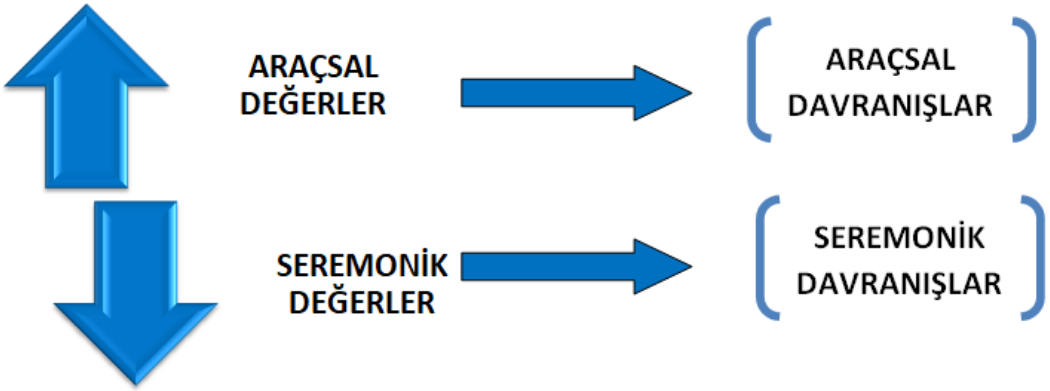
1.1.6. Kurumsal Yaklaşımın Değer Teorisi

Ekonomide değer teorisi ekonomik değerin nasıl ortaya çıktığı ve ahlaki değerlerin ekonomik ilişkilerdeki rolünün ne olduğuyla ilgidir. Bu noktada kurumsalcıların değer teorisi yerleşik iktisattan farklıdır. Yerleşik iktisatta değer, kulanım değeri ve değişim değeri olarak ele alınmaktadır. Kullanım değeri, belli bir şeyin faydalılığı ve insan ihtiyaçlarını karşılama özelliğini ifade etmektedir. Değişim değeri ise bir şey ile diğer şeyi satın alam gücünü ifade etmektedir. Yerleşik iktisatta kullanım değeri ve değişim değeri birbiriyle ters orantılıdır. Bu yerleşik iktisatta elmas-su örneği üzerinden ele alınmaktadır. Suyun kullanım değeri yüksektir; ancak değişim değeri düşüktür. Elmasın ise değişim değeri yüksek olmasına rağmen insan ihtiyaçlarını karşılama değeri olan kullanım değeri düşüktür. Bu yerleşik iktisatta "değer paradoksu" olarak adlandırılmaktadır. Yerleşik iktisatta kullanım değerinden öte değişim değeri önem taşımaktadır (Smith, 1979). Değer teorisinde yerleşik iktisatta diğer önemli nokta, ahlaki değer yargılarının ekonomik analiz sürecinin dışında bırakılmasıdır. Yerleşik iktisatta ekonomi değerden bağımsızdır. Bu aynı zamanda iktisadın bir bilim olarak kabul edilmesini sağlamaktadır.

Kurumsalcılar ise değerden bağımsız bir iktisat biliminin olamayacağını ve bu nedenle iktisadın temel amacının toplumsal sorunlara çözüm önerisi getirmek olduğunu belirtiler. Ancak çözüm getirmek her zaman kolay değildir. Çünkü bir soruna getirilen çözüm yeni sorunlara neden olabilir. Bu aynı zamanda araç ve amaç ayrımı getirir ki bunu ayrımı yapmak zordur. Bir sorunu ele almak ve çözmek belli değer yargılarından hareket etmeyi içermektedir. Bu yerleşik iktisadın "normatif" değer teorisinin tamamen reddi ve onun yerine alternatif bir değer teorisi getirilmesi anlamına gelmektedir (Robbinson, 1971: 122).

İşte kurumsalcılar yerleşik iktisadın bu normatif değer teorisine karşı yeni bir alternatif olarak John Dewey'in deneysel felsefesinden yola çıkarak araçsal değer

teorisini ortaya koyarlar. Bu teoriye göre amaç ve araç ayrımı gereksizdir. Nitekim araçlar maddi dünyaya ait deneysel niteliğe sahipken, amaçlar deneysel olmayan fayda, zevk ve diğer metafizik bilinmeyenler ağıdır. Ancak Dewey'e göre her ikisi de yaşadığımız dünyada sosyal deneyimin içinden çıktığı için bu ayrım, deneyimlerin sürekliliğiyle uyuşmamaktadır (Tool, 1977: 829).



Şekil 2:Kurumsal Yaklaşımda Değer Türleri

Bu bağlamda kurumsalcılar tüm toplumların kurumsal yapılarının kendine özgü olduğunu ve birbirinden farklılık arz ettiğini belirtirler. Aynı zamanda toplumlarda iki temel değer sistemi olduğunun altını çizerler. Bunlar seremonik (törensel) değerler ve araçsal değerlerdir. Seremonik değerler otorite, statü, hiyerarşi ve kültürel geleneklerin bir ürünü olan değerlerdir. Bu değerler bir sınıfın veya elit kesimin diğerleri üzerinde iktidar kurmasına hizmet ederler. Bu değerlerin ortaya çıkarılması ve meşruluğunun sağlanması hikâyeler, mitler, efsaneler ve ideolojilerle formüle edilerek yapılmaktadır. Bu değerler her türlü sorgulamaya ve eleştiriye kapalıdır. Bazı seremonik değerlerse uygun gerekçeler üretilerek rasyonelleştirilebilirse de genel olarak mutlak bir şekilde sorgulanmadan kabul edilirler. Seremonik değerler sabittir ve değiştirilemez niteliktedir. Seremonik değerler seremonik davranışlara yol açarlar. Bir toplumda dil, din, ırk temelinde ayrımcılık yapılması, kişinin kendini vatanı uğruna feda etmesi, kişinin kendisi dışındakilerin davranışlarını olumsuz göstermek için yalan söylenmesi ya da baskıya

başvurması vb. davranışlar tam seremonik davranışların örneği olarak karşımıza çıkmaktadır (Bush, 1988: 130).

İkinci değerse araçsal değerlerdir. Bu değerler, insan davranışları ile bir bilginin bir topluluğun sorun çözme süreçlerine uygulanmasını temin edecek araç ve yeteneklerin kullanılmasına imkân sağlayan değerlerdir. Araçsal değerler sorun çözme süreçlerinde standartların ortaya konulmasını sağlarlar. Böylece araçsal değerler bir nevi kendi geçerliliklerini sorun çözme sürecinin devamlılığı ile sağlarlar. Seremonik değerlerin aksine araçsal değerler, bir topluluğun sorun çözme mekanizmaları, araştırma süreçleri ve teknolojik gelişimine bağlı olarak değişkenlik gösterir. Bu nedenle araçsal değerler doğası gereği dinamiktir. Bu dinamizm davranış ve düşünce kalıplarının başka bir deyişle kurumların değişmesini gerektirir. Araçsal değerler, araçsal davranışlara yol açarlar. Bir müzik aleti çalmak, bilgisayar programı yapmak, bir matematik problemini çözmek ve doktorun reçetesine uygun olarak ilaç kullanmak vb. davranışlar tam araçsal davranışların örneğini oluştururlar (Bush, 1988: 130).



Şekil 3:Kurumsal Yaklaşımda Değer Kaynaklı Davranış Çeşitleri

Toplumlarda aynı zamanda bu iki değerden kaynaklı davranışların birlikte yer aldığı davranışlarda bulunabilmektedir. Yani bir davranış hem seremonik hem de araçsal

davranış olabilir. Örneğin emir vermek hem seremonik hem de araçsal davranış olabilir. Eğer emir vermek bir örgütte işin koordinasyonunu kolaylaştırıyorsa araçsal; ancak statü ve hiyerarşiyi korumaya hizmet ediyorsa seremonik bir davranıştır (Tool, 1986: 42-45). Kurumsalcılar arasında seremonik ve araçsal davranışların farklı türleri olduğu ve bunlara ilişkin farklı değerlendirmeler bulunduğu bilinmekle birlikte genel olarak kurumsalcılardaki değer ayrımı araçsal-seremonik olarak karşımıza çıkmaktadır.

Özetle Dewey'den etkilenerek araçsal değer teorisini geliştiren kurumsal değer teorisinin temel özellikleri şu şekildedir: İlk olarak kurumsalcılar değerin kültürel kökenli olduğunu savunmaktadırlar. İnsanlar kültürü oluştururlar, kendi düşünce ve kavramsallaştırmalarını bu kültür içinde gerçekleştirirler. İnsanlar içinde bulundukları kültürel durumlara göre karar verirler. Bazı değerlerin "iyi" bazı değerlerin "kötü "olmasını bir noktada kültür belirler (Hickerson, 1988: 182). İkincisi değerler davranış kalıplarının oluşmasını sağlarlar. Ancak değerler sadece davranış kalıplarının oluşmasına yol açmaz; aynı zamanda davranış kalıplarını birbiriyle bağlantılarken aynı davranış kalıbı içindeki davranışları da birbirleriyle ilişkilendirirler. Kurumlar davranış kalıplarının dolayısıyla onları oluşturan değerler sisteminin bir ürünüdürler. Kurumsal değişme ancak bu davranış kalıplarının temelinde yer alan değerler sisteminin farklılaşması ya da değişime uğraması sonucunda meydana gelir (Bush, 1988: 128). Bu noktada neyin değerli olup olmadığına hangi kurumların devam edip etmeyeceğine insanlar karar vermektedir. Üçüncü olarak değerlendirme sürecinde yer alan bileşenler doğaları gereği sabit, kesin ve nihai değildirler. Değerlerin ortaya çıkmasında kültür ve teknoloji etkilidir. Bunlarda sürekli değişim gösterdiğinden değerlerde tarihsel süreçte değişmektedir. Özellikle seremonik davranış kültüre, araçsal davranışsa teknolojiye dayanır. Son olarak kurumsal değer teorisinde bireyler değerlerin yaratıcısı ve onların yeniden üreticisidir. Onlar değerlerin sosyal bağlamına vurgu yaparlar (Gruchy, 1987:65-66). Bu nedenle kurumsal yaklaşım, yerleşik iktisatçıların kabul ettiği gibi bir tahsis

iktisadı olmaktan öte, toplumsal süreçler içinde değerlerin nasıl ortaya çıktığını ve değişim ve dönüşümü ele alan bir değerleme iktisadıdır (Klein, 1974).

1.1.7. Kurumsal Yaklaşımda Piyasa, Bilgi ve İktidar

Kurumlar, üretim faktörlerinin verimliliğinin yanı sıra hem sermaye birikiminden hem de insan sermayesinden etkilemektedir. Bu noktada piyasa, devlet kurumları, politik sistem, mülkiyet hakları, işlem maliyetleri, sosyal sermaye, yolsuzluk tipleri vb. tüm bunlar kurum kapsamında yer almaktadır (Staniek, 2010:94).

Bu noktada kurumsalcıların yerleşik iktisadi anlayıştan farklı kılan en önemli özelliklerinden ilki piyasaya bakış açısıdır. Yerleşik iktisadi anlayıştan farklı olarak piyasa, kurumlar tarafından şekillendirilmiş karmaşık bir bütündür. Bu bağlamda piyasada toplumdaki diğer kurumlar gibidir. Onlarla etkileşim içerisinde bulunmaktadır. Bu bakış açısı Demir'in ifadesiyle kaynakları tahsis edenin piyasa olmadığını piyasanın esasen kaynak tahsisini işler hale getiren kurumları harekete geçirdiğini ortaya koymaktadır. Ancak bu bakış açısının önemli sonuçları bulunmaktadır: İlk olarak kurumsalcılar için yerleşik iktisatta olduğu gibi piyasayı ekonomik faaliyetlerin yapıldığı mal ve hizmetlerin değiş-tokuş edildiği doğal bir durum ya da doğal bir düzen olarak kabul etmezler. Çünkü yerleşik iktisat bu piyasanın nasıl ortaya çıktığını araştırmaz ve bunu verili olarak kabul eder. İkinci olarak bu doğal düzen/durum olan piyasa kurumlarını doğadışı olarak kabul eder. Oysa piyasa da bir kurumdur. Tüm bu değiş-tokuş süreci ve ekonomik müdahaleler bu kurumsal yapı içinde meydana gelmektedir. Üçüncü olarak piyasanın da bir kurum olmasının sonucu olarak piyasalara serbest niteliğinin verilmesi ve kurumlara ise sınırlayıcı niteliğinin atfedilmesinin yanlış olduğudur. Aksi takdirde piyasanın da bir kurum olması hasebiyle piyasalarında kısıtlayıcı olduğu söylenebilir. Dördüncü olarak piyasanın yerleşik iktisadi anlayışta olduğu gibi bireysel olmadığı tam aksine sosyal bir kurum olan piyasanın kendi şahsına münhasır olarak toplumsal ve kolektivist yönler taşıdığıdır. Son olarak piyasa sadece mal ve hizmetlerin fiyatlarını ve

miktarlarını belirlemediğidir. Bir kurum olarak piyasa, diğer kurumların etkisi altında kalan bireysel tercihler, beklentiler ve eylem ve davranışların hangi yönde olduğunu yansıtırlar (Demir, 1996: 195-196).

Dolayısıyla tüm bu sonuçlar göz önüne alındığında piyasa temel olarak tüm bireyleri belirli bir şekilde davranmaya zorlamaktadır. Bu nedenle Hodgson'un belirttiği gibi piyasa yerleşik iktisatçıların ifade ettiği gibi tamamen özgür olamaz. Bu nedenle piyasa zorunluluk öğesini içerdiği için bireyler için bir özgürlük örneği teşkil edemez (Hodgson, 1988: 177-179). Aksini iddia etmek kurumsalcılar için statükonun korunmasına hizmet etme tezini kabul etme anlamına gelmektedir (Demir, 1992: 97-107). Burada temel olarak kurumsalcılar için piyasanın nasıl oluştuğu önem taşımaktadır. Nitekim bir piyasanın oluşabilmesi için beş temel koşulun gerçekleşmesine bağlıdır (Moss, 1981: 1-2):

- Fiyatların oluşturulması ve ilan edilmesi,
- Üretilen mal ve hizmetler konusunda potansiyel müşterilerin bilgilendirilmesi,
- Üreticilerin, üretim yapacakları mal ve hizmetlere ilişkin talep konusunda bilgilendirilmeleri,
- Mal ve hizmetlerin üreticilerden tüketicilere ulaştırılması,
- Mülkiyet haklarının mübadelesinin yapılabilmesi.

Piyasanın oluşabilmesinde en önemli unsur, paranın iktisadi aktörler arasında naklinden ziyade aynı zamanda mülkiyet haklarının naklidir. Bu durum kendisi de bir kurum olan piyasanın kendisi dışındaki birçok kurum tarafından oluşturulduğu anlamına gelmektedir. Piyasa bu bakımdan toplumda yer alan kurumlardan sadece birisidir. Piyasa da diğer kurumlarla etkileşim içerisinde yer alır. Dolayısıyla piyasayı ekonomi olarak görmek yanıltıcıdır (Samuels, 1991: 111).

Piyasanın bir kurum olmasının diğer sonucu da fiyat mekanizmasının işleyişinin yerleşik iktisatçıların iddia ettikleri gibi herkesin eşit olduğu bir ortamda meydana gelmediğidir. Nitekim bilgi yerleşiklerin ileri sürdüğü gibi maliyetsiz değildir. Bilgiyi elde etmek ve değerlendirmek günlük hayatta bir maliyet gerektirir ve herkes bu maliyeti karşılayamayacağı için fiyat oluşum sürecinde piyasada herkes için eşit değildir (Hodgson, 1988: 182-183). Ayrıca piyasada fiyat oluşum sürecinde alıcı ve satıcıların denge fiyatında uzlaştıkları ve bu denge fiyatı üzerinden mübadelenin yapıldığı kabul edilmektir. Kurumsalcılar ise bu kabulün aksine bireylerin fiyatın beklenen normal fiyattan düşük veya yüksek olup olmadığının değerlendirilmediğini belirtirler. Dolayısıyla kurumsalcılar bireylerin geleceğe ilişkin beklentileri ile geçmişe yönelik tecrübe ve deneyimlerindeki farklılaşmaları fiyat oluşum sürecine dâhil ederler (Skouras, 1981: 203). Onlara göre fiyat mekanizması kurumların yön ve şekil verdiği kurulmuş bir süreçten meydana gelmektedir. Bu mekanizmayı işler kılan kurumlardır (Samuels, 1991: 111).

Kurumsalcıların fiyat oluşum sürecine yerleşik iktisatçılardan göre değişen bakış açısı aynı zamanda piyasanın en önemli unsuru olarak görülen rekabet anlayışında da kendini göstermektedir. Yerleşik iktisadi anlayışta rekabet marjinal faydanın marjinal maliyete eşit olduğu durumda ortaya çıkmaktadır. Bu da "tam rekabet" koşullarının gerçekleştiği ideal piyasa ortamını tanımlamaktadır. Oysa kurumsalcılar için rekabet bir süreçtir ve bu süreç iktisadi karar alıcıların elde ettiği verileri değerlendirmelerini ve onları analiz etmelerini öngörmektedir. Dolayısıyla kurumsalcılar için rekabet ancak tahmin edilemeyen ve hiç kimsenin öngöremeyeceği sonuçlar meydana getirdiğinde değer kazanmaktadır. Bu nedenle süreç olarak ele alınan rekabet, kurumsalcılar için piyasaların süreç gerçekleşmeden evvel kesin olarak tahmin edilemeyeni başarmaktır (O'Driscoll, 1986: 153-154).

Kurumsalcıların yerleşik iktisadi anlayıştan farklı kılan en önemli özelliklerinden ikincisi bilgiye yaklaşımları olmuştur. Piyasadaki rekabet algılarının devamı niteliğinde kurumsalcılar tam bilgi varsayımına da karşı çıkmaktadır. Nitekim birey her zaman kendi faydasını en çoklaştıran tercihlerde bulunmaz. Bunun nedenini Ruffin ve Gregory "rasyonel cahillik" kavramı ile açıklamaktadırlar. Çünkü bireyler bilgiyi elde etmenin maliyeti ile bu bilginin sağlayacağı faydayı göz önünde bulundurarak karar vermektedirler. Başka bir deyişle bireyler o bilgiyi elde etmenin maliyetinin onu kullanma ile elde edilecek faydadan yüksek olması halinde bu bilgiyi bilinçli bir şekilde elde etmemeyi seçerler. Bu durum rasyonel cahillik olarak adlandırılmaktadır (Ruffin ve Gregory, 1993:844).

Dolayısıyla yerleşik iktisatçıların varsayımının aksine bilginin elde edilmesinin maliyetli olması rasyonel cahilliğin zorunlu bir şekilde ortaya çıkmasına neden olmuştur. Ancak bu durumun bir sonucu olarak bilgi eksikliği ile bilgiyi işleme ve değerlendirme eksiklikleri ortaya çıkar. Bunlar belirsizliklere neden olur. Kurumlar ise bu belirsizlikleri azaltır (North, 2010: 38). Nitekim insanın bilgiyi işleme ve algılama kapasitesi sınırlıdır. Bu sınırlar içerisinde bireyler ancak çevresel faktörlerin etkisiyle karar verebilir. Bu karar her zaman rasyonel değildir. Bu noktada bilgi eksikliği ve bunun sonucunda ortaya çıkan insanlar arası etkileşimi sağlamak ve belirsizlikleri azaltmak için kurumlara ihtiyaç duyulmaktadır. Çünkü kurumlar geçmişteki sorunların-ki bunlar günümüzdeki toplumsal, siyasal ve iktisadi olsun- benzer sorunlara devamlılıklarıyla çözüm imkânı sunmaktadır (North, 2010: 52).



Şekil 4:Kurumsal Yaklaşımda Bilginin Fonksiyonu

Bir yapıya, düşünceye, kurallara, normlara, geleneklere, alışkanlıklara vb. şeylerin kurum olarak adlandırılabilmesi için her şeyden önce bunların bir devamlılık niteliği taşıması gerekmektedir. Kurumlar bireyler arası etkileşimden doğmakta ve bu etkileşim kalıplarını yansıtmaktadırlar. Toplumdaki bireylerin bilgi eksiklikleri ve bilgiyi işleme ve algılama yeteneğinin sınırlılıkları bu etkileşim kalıplarının biçimini belirlemektedir. Kurumlar bilgi eksikliğinin bir sonucu olduğuna göre bu bilgi eksikliğinin doğurduğu ve biçimlendirdiği etkileşim kalıpları kurumların ortaya çıkmasında ve varlığını sürdürmesini sağlamaktadır. Çünkü paylaşılan ortak bilginin olmadığı bir toplumda kurumlardan söz edilemez. Dolayısıyla bu eksik bilgi veya bilgi işleme ve algılama kapasitesinin değişmesi kurumları meydana getiren etkileşim kalıplarının değişmesine veyahut ortadan kalkmasına yol açarak kurumsal değişimin önünü açmaktadır (Melody, 1988: 363). Bu da bazı toplumların ya da ülkelerin bilgi yapısı temelinde oluşturduğu kurumlarla değişimi nasıl başarılı bir şekilde gerçekleştirdiğine ışık tutmaktadır.

Kurumsalcıların yerleşik iktisadi anlayıştan farklı kılan en önemli özelliklerinden bir diğeri, iktidara bakış açısıdır. İktidar, genel olarak başkalarını etkileme gücüdür.

İktisadi olarak iktidar, ekonomide kaynak tahsisini etkileyebilme gücü olarak ifade edilmektedir. Kurumsalcılara göre yerleşik iktisadın, iktidarı alım gücü farklılıklarından dolayı insanların mallar üzerindeki denetim imkânlarının farklılığına indirgediğini ve bu durumun nasıl ortaya çıktığını ise fiyat mekanizmasıyla açıklamaya çalıştığını belirtmektedir (Demir, 1996: 190). Oysa bu noktada üç temel soru bulunmaktadır: Bunlar bir ekonomide

- Neyin üretileceği,
- Nasıl üretileceği,
- Bu üretimin kimin için yapılacağıdır.

Bunların nasıl çözümleneceği o toplumdaki ekonomik iktidarın niteliğini göstermektedir (Klein, 1988: 390). İktidar gerek siyasal alanda gerek iktisadi alanda tüm insanlar tarafından eşit olarak sahip olunandan öte, daha çok birileri lehine diğerleri aleyhine dağıtılmış gücü vurgulamak için kullanılmaktadır. Bu çerçevede kurumsalcılar için iktisadi iktidar kavramı, ekonomik karar verme süreçleri üzerindeki dengesiz denetim şeklinde tanımlanmaktadır (Demir, 1996: 191). Dolayısıyla yerleşik iktisadın bir değişim sistemi olarak algıladığı fiyatın yönlendirdiği piyasa yapısı yanında, kurumsalcılar tarafından aynı zamanda bir iktidar sistemi olarak görülmektedir (Solo, 1991). Bu nedenle Warren Samuels, tüm ekonomik faaliyetlerin nasıl olacağının belirlenmesinde "kimlerin çıkarının gözetildiği" sorusunun ekonomik iktidarı ortaya koyduğunu belirtmekte ve ekonomiyi bir "iktidar sistemi" şeklinde tanımlamaktadır (Samuels ve Tool, 1979: iii).

Kurumsalcılar iktisadi etkinliğin tüketici egemenliği sonucu değil, bir iktidar kullanımı sonucu ortaya çıktığını vurgularlar. İktisadi hayattaki düzenlilikler-ki bu siyasal ve sosyal alanlarda da geçerlidir- kurumsal uyum süreci sonucunda meydana gelirler. Yani yerleşik iktisadın ileri sürdüğü gibi piyasa; iktisadi alanda aktörlerin gönüllülüğüne bağlı olarak değil, iktidarın müdahalesiyle baskıya dayalı olarak oluşturulmuştur (Ramstad, 1989: 771).

Ekonomik iktidar ve siyasal iktidar arasındaki ilişki devletin ekonomiye müdahalesi noktasında daha belirgin hale gelmektedir. Dengesiz bir iktisadi iktidar dağılımının olduğu ülkelerde, bireyler ekonomik karar alma süreçlerini tesir edebilmek amacıyla devletin araya girerek kendi lehlerine düzenlemeler yapmasını arzu ederler. Bu nedenle iktisadi iktidar ve siyasal iktidar iç içe girmiş karmaşık bir süreç niteliğini taşır. Ancak bu durum ekonomik ve siyasal iktidarın birbiriyle ilişkili olduğu anlamına gelmektedir ki bu ilişki kurumsalcıların inceleme alanında yer almaktadır (Solo, 1991: 265).

Yukarıda belirtildiği gibi her ne kadar kurumsalcılar ürettikleri bilgiyi sosyal olarak yararlı kılmakla birlikte, onların belirli bir politik amaçları olduğunu söylemek zordur. Ancak bu durumda onların politik olmadıkları anlamına gelmemektedir: Tarihsel olarak ele alınacak olursa kurumsal okullara bağlı akademisyenler açık bir şekilde normatif ve politika odaklı bir yol izlemişlerdir. Nitekim bazı Amerikalı kurumsalcılar New Deal döneminde çok aktif rol üstlenirken (Elsner vd, 2015: 351), Alman Tarih Okulu'nun bazı üyeleri, Almanya'nın ulusal kalkınması için ayrıntılı planların yapımına önemli rol üstlenmişlerdir. Bilimsel çalışmalarının yanı sıra, Friedrich List ve Bruno Hildebrand gibi bazı Alman tarihçiler de politik kurumlarda görev almışlardır (Dimmelmeier ve Heussner, 2016). Kurumsalcılar, geniş ölçüde belirli politika pozisyonları değişkenlik göstermekle birlikte, onlar hakkında bazı genel özellikler tanımlanabilir: İlk olarak çoğu kurumsalcı akademisyen, kapitalist ekonomilerin gelişmesine karşı şüpheci bir tavır takınmakta ve ekonomiye sosyal ve politik müdahaleleri savunmaktadır (Milonakis ve Fine, 2009: 75-78). İkinci olarak sosyal grupların veya sınıfların mücadelesini savunan yaklaşımlarda bulunmasına rağmen, müdahaleler daha çok ulus devlete atıfta bulunarak savunulmaktadır (Milonakis ve Fine, 2009: 75). Bununla birlikte, bu az çok anti-kapitalist görüşlere sahip kurumsalcılar bulunmasına rağmen, onların politik amacı devrim odaklı değil reform odaklıdır. Sosyal

ve kurumsal değişim yavaştır ve değişimde patika (yol) bağımlılığı prensibi geçerlidir. Başka bir ifadeyle rastlantısal küçük veya önemsiz görülen tarihsel olaylar daha sonradan ortaya çıkacak gelişmelerin yönünü belirlemektedir. Kurumsalcılar sistematik sorular sormak yerine belirli zaman ve mekâna bağlı olgulara odaklanırlar. Tüm bu ortak niteliklerine rağmen getirdikleri çözüm önerileri birbirlerinden çok farklı olabilmektedir (Dimmelmeier ve Heussner, 2018).

1.2. KURUMSAL İKTİSADİ YAKLAŞIM TÜRLERİ

Kurumsal yaklaşım başta da ifade edildiği gibi homojen bir yaklaşım değildir. Kurumsal yaklaşım kendi içerisinde üç ana kola ayrılmaktadır. Bunlar eski (geleneksel) kurumsalcılık, neo kurumsalcılık ve yeni kurumsalcılıktır. Eski kurumsalcılığın etkin olduğu dönem iki dünya savaşının yaşandığı 1914-1945 dönemdir. Bu dönemde T. B. Veblen (1857-1929), J. R. Commons (1862-1945), W. C. Mitchell (1874-1948) ve J. M. Clark (1884-1963) gibi isimler ilk kuşak kurumsalılardır. Bu kurumsalcılar eski (geleneksel) kurumsalcı isimler olarak anılmaktadır. J. K Galbraith, G. Myrdal (1998-1987) ve F. Perroux (1903-1987) eski kurumsalcılığın takipçileri arasında yer almaktadır. Eski kurumsalcılığın eksikliklerini gidererek kurumsalcılığı bir ekonomi teorisine dönüştürmeye çalışan Allan Gruchy, Clarence E. Ayres, Robert Heilbroner, Robert Frank, John Adams, Mark R. Tool, Rick Tilman, Geoffrey Hodgson, Warren J. Samuelson ve Anne Mayhew gibi isimlerde neo kurumsalcılar olarak adlandırılmaktadır. Eski kurumsalcılık ile Neoklasik iktisadi yaklaşımın sentezini yapan yeni kurumsalcıların önde gelen temsilcileri Ronald Coase, Douglass North, Oliwer Williamson ve Richard Posner'dir.

Eski kurumsalcılar ve neo kurumsalcılar *Evrimci İktisat Derneği* ve *Jorunal of Economic Issues* dergisi çatısı altında faaliyetlerini yürütürken, yeni kurumsalcılar *Journal of Institutional and Theoretical Economics* dergisi altında faaliyet göstermiştir. Her kurumsal yaklaşım türü kendi içerisinde çeşitli ekollere ayrılmaktadır. Bu durum

kurumsalcı yaklaşımın bölünmüş ve parçalanmış birçok yaklaşımın bir araya gelmesinin bir sonucudur. Temelde tüm yaklaşımlar kurumlardan hareket etmekle birlikte farklı varsayımlara dayanmaktadırlar. Veblen'in kurumları ile North'un kurumları aynı değildir. Keza Commons' un işlem maliyetleri ile Coase'nin işlem maliyetleri farklıdır. Ancak ilk kurumsalcılar bir ekonomi teorisi oluşturmakta başarısız olsalar da yeni kurumsalcılar neoklasik iktisadın eksikliklerini kurumsal yaklaşımın katkılarıyla gidermede büyük ölçüde başarı göstermişlerdir. Yeni kurumsalcılar çözümü olmayan çoğu iktisadi, sosyal ve siyasal konulara ilişkin açıklama getirmişlerdir.

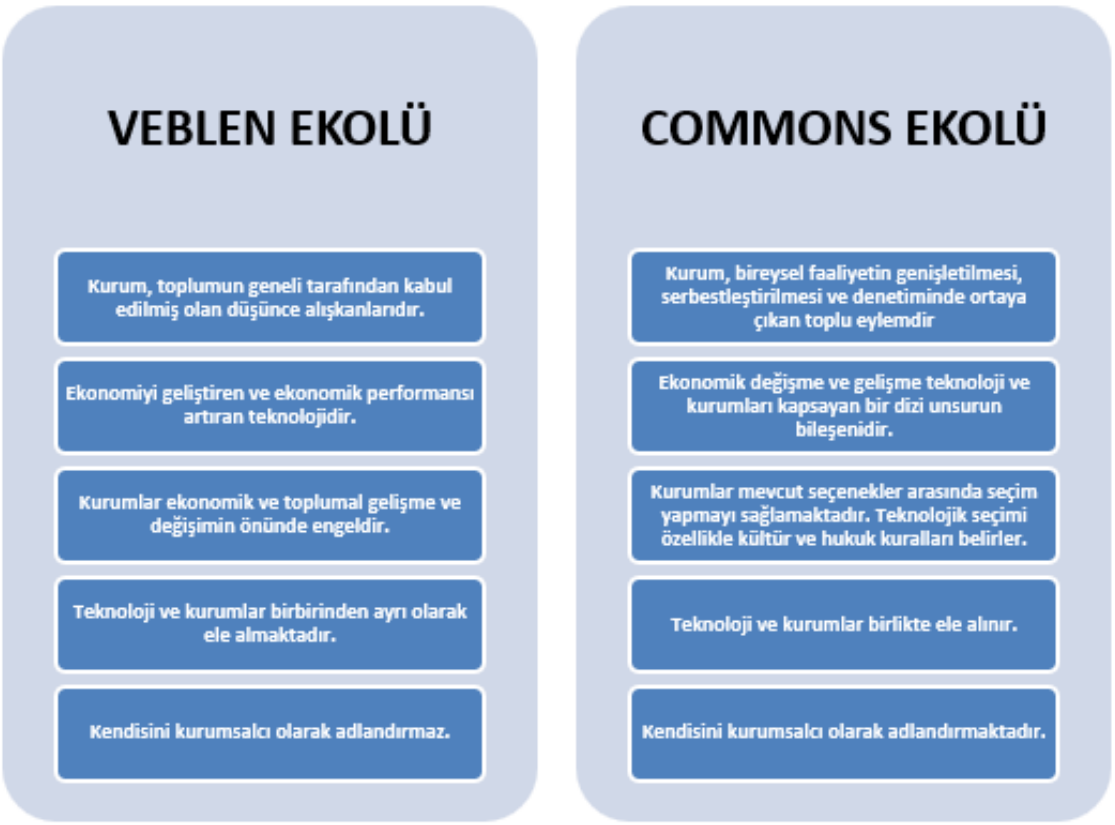
1.2.1. Eski Kurumsal İktisadi Yaklaşım

İki dünya savaşının yaşandığı 1914-1945 dönem eski kurumsalcılığın (EKİ) etkin olduğu dönemdir. Bu dönemde T. B. Veblen (1857-1929), J. R. Commons (1862-1945), W. C. Mitchell (1874-1948) ve J. M. Clark (1884-1963) gibi isimler ilk kuşak geleneksel kurumsalcılar olarak ön plana çıkmaktadır. E. Ayres ise kimi kurumsalcılarca EKİ içinde değerlendirilirken genel olarak Neo kurumsalcılar kapsamında ele alınmaktadır.

EKİ kurumsalcılık kimi zaman geleneksel kurumsalcılık olarak kimi zamansa ana akım kurumsalcılık olarak adlandırılmaktadır. Ancak EKİ 'de genel olarak kurumsal yaklaşımda olduğu gibi kurumların rolü ve fonksiyonu bakımından farklılık göstermektedir. EKİ denildiğinde Veblen ve Commons olmak üzere iki kurumsalcı ekol ön plana çıkmaktadır. Veblen kendisini kurumsalcı olarak adlandırmamakla birlikte kurumsalcılığın en önde gelen kurucu babaları arasında yer almaktadır. Daha sonra Veblen ekolüne Ayres tarafında yapılan katkılar nedeniyle Veblen-Ayres ekolü olarak adlandırmalar olmuşsa da Ayres Neo kurumsalcılar kapsamında değerlendirilmektedir. Kurumsalcılığın diğer kurucu babasından olan Commons ise Veblen' in aksine kendisini kurumsalcı olarak adlandırmaktadır.

Aşağıdaki şekilde de görüldüğü gibi Veblen ve Commons ekollerinin her ikisi de kurumsalcı olmakla birlikte kurumlara ve kurumların şekillendirdiği ekonomiye farklı bir

şekilde yaklaşmaktadır. Veblen'e göre kurum, toplumun geneli tarafından kabul edilmiş olan düşünce alışkanlarıdır. Ona göre teknoloji ve kurumlar birbirinden ayrı bir şekilde değerlendirilmelidir. Araçsal değer ve davranışlar kendini teknoloji içinde gösterir. Ekonomiyi geliştiren ve ekonomik performansı artıran bu teknolojidir. Kurumlarsa yeni teknolojilerin gelişmesini engelleyen mevcut otorite, statü ve iktidar ilişkilerini korumaktadır. Bu nedenle kurumlar ekonomiyi gelişme ve ekonomik performansın artmasının önünde bir engel olarak görülmektedir. Kurumlar ekonomik gelişme ve değişimin yanı sıra bir nevi toplumsal gelişmenin ve değişmenin önündeki engeller olarak yer almaktadır. Veblen bir taraftan kurumların önemini belirtirken, diğer taraftan kurumları değişimin ve gelişmenin önündeki engeller olarak ele alması sebebiyle çelişkili bir durumun ortaya çıkmasına yol açmıştır. Veblen ekolünü takip eden düşünürler daha sonra bu çelişkiyi aşmaya çalışırlar.



Şekil 5:Eski Kurumsal İktisadi Yaklaşımda Ekoller

Commons ise Veblen' den farklı olarak kurumu bireysel faaliyetin genişletilmesi, serbestleştirilmesi ve denetiminde ortaya çıkan toplu eylem olarak tanımlamaktadır. Veblen' den farklı olarak kurumları teknolojik gelişmenin önünde bir engel olarak görmez; aksine kurumlar mevcut seçenekler arasında seçim yapmayı sağlamaktadır. Teknolojik seçimi özellikle kültür ve hukuk kuralları belirlemektedir. Hukuk kuralları Commons'un düşüncesinde önemli bir yer tutmaktadır. Ekonomik gelişme ve ekonomik performansın artışı sadece teknolojinin gelişme ve değişimle sağlanmaz; çünkü değişme ve gelişme teknoloji ve kurumları kapsayan bir dizi unsurun bileşeni olarak ortaya çıkmaktadır. İşte bu iki ekol kurumsalcılığın atar damarını oluşturmaktadır. Kurumsal yaklaşımda daha sonra meydana gelen ayrımlar ve bölümlenmeleri bu iki ekol belirlemiştir. Dolayısıyla EKİ'yi anlamak için Veblen ve Commons' un düşüncelerini ele almak gerekir.

1.2.1.1. Veblen Ekolü

Kurumsal yaklaşımda kendisini kurumsalcı olarak nitelemese de bu yaklaşımın temel kurucularından ilki Veblen'dir (Savaş, 2000: 648). Veblen içinde yaşadığı Amerikan toplumunu ve kapitalizmin getirdiği israfa kaçan tüketim alışkanlıklarını eleştirmektedir (Tekeoğlu, 1993: 176). Ona göre yerleşik iktisadi anlayış, varsayımlara dayanan kullanışsız ve geçersiz bir analiz çerçevesi sunmaktadır (Veblen, 1990: 65-66). Çünkü yerleşik iktisat olgusaldır ve süreçlerin nasıl meydana geldiğini açıklamaktan uzaktır. İnsanı her türlü etkiden izole ederek herhangi bir amacı olmayan çevreden gelen tepkilere cevap veren pasif bir birey olarak ele almaktadır. Oysa iktisat tarihsel, sosyal, siyasal ve ekonomik olayların içgüdüsel alışkanlıklara bağlı insan davranışlarınca şekillenen topluluğun özellikleri tarafından belirlenmektedir. Dolayısıyla iktisat ancak bu özelliklerle iyi bir şekilde tanımlanabilen bir niteliğe sahiptir (Veblen, 1990: 73-74). Bu özellikleri incelerken değişimi anlamada Darwinci sosyal evrim kuramı en iyi ve en uygun araçları sunmaktadır (Veblen, 1990: 37).

Toplumların sosyal olarak evirildiğini kabul eden Veblen, bireylerin fayda hesabı yapan rasyonel bir hesap makinesi olmadığını, aksine bireylerin duyguları, değerleri, alışkanlıkları olan yaratıklar olduğunu belirtir. İnsanların duygularını, değerlerini ve alışkanlıklarını onu çevreleyen maddi yani ekonomik koşullardır (Veblen, 1990:44). Kurumlarda bu noktada söz konusu maddi koşulları takviye etmek amacıyla ortaya çıkarlar. Bu nedenle Veblen yerleşik iktisadın rasyonel iktisadi birey anlayışını eleştirmiş ve bu anlayışı kabul etmemiştir. Bunu kendi yazmış olduğu "Aylak Sınıf Teorisi" kitabında "Veblen Etkisi" olarak anılan teorisiyle ortaya koymuştur: Aylak sınıf içerisinde yer alan bireyler ya da tüketiciler bir malın özelliklerinden öte, o malın pahalı olması başka bir deyişle prestij göstergesi olması nedeniyle o malı satın alırlar (Leibenstein, 1950: 202-205). Oysa birey rasyonel ekonomik insan olsaydı bu malı pahalı olması nedeniyle satın almak istemeyecekti. Tüketici davranışı değişen sosyal sürecin bir öğesidir ve toplumdaki diğer kurumlarla ilgilidir. Dolayısıyla tüketim, o zaman, tüm diğer ekonomik faaliyetlerin işaret ettiği gibi başlı başına bir amaç değildir. Tam aksine tüketimde ekonomik faaliyetlerin bir öğesi ve aynı zamanda yaşam sürecinin bir parçası olarak karşımıza çıkmaktadır (Sturgeon, Brazelton, Weinel, 1986: 164). Veblen etkisi insanların değerleri, duyguları ve alışkanlıkları ve bunların yol açtığı tercihler sebebiyle rasyonel olamayacağını göstermiştir. Dolayısıyla Veblen döneminde yerleşik iktisadın rasyonel iktisadi birey anlayışını alaşağı etmese de tahtını sarstığı söylenebilir.

Veblen iktisatta bireylerin davranışlarını incelerken hem metodolojik bireyciliğin hem de metodolojik bütüncüllüğün (holizmin) birlikte kullanılmasından yanadır (Veblen, 1990: 243-245). Çünkü insan davranışları sadece faydacı davranışların yanı sıra belli bir amaca ve hedefe yönelmiş alışkanlıklara dayalı olan eylemleri ile önceden tasarlanan veyahut tasarlanmayan sosyal denetim biçimleriyle ele almalıdır. Nitekim insan davranışları içinde bulunduğu kültürle ele alındığında açıklanabilir: Her ne kadar bireylerin yetenekleriyle doğayı dönüştürebilme gücü varsa da değişimin temel odak

noktası insandır. Veblen insanların bu yeteneklerini kullanmasını, onların içinde yaşadıkları dünyayı ele alma tarzı ve düşünme şekillerini değiştiren bir süreç olarak kabul etmektedir. Başka bir deyişle insan toplulukları arasındaki farklı düşünce ve eylem tarzları bunların ortaya çıktıkları kültür çerçevesinde açıklanabilir (Mayhew, 1988: 26).

Veblen buradan yola çıkarak insan davranışlarını etkileyen temel etmenin ne olduğunu araştırır. Bu etmenin düşünce alışkanlıkları olduğunu ve düşünce alışkanlıklarının da içgüdülere dayalı olarak ortaya çıktığını belirtir. Burada yeni düşünce alışkanlıklarının nasıl ortaya çıktığı üzerine kafa yoran Veblen bu noktada teknolojinin etkili bir faktör olduğu sonucuna ulaşır. Teknolojiyi ortaya çıkaracak içgüdülerin neler olduğunu üzerinde durur. Nihayetinde tüm toplumlar için genellenebilecek şekilde iki tür düşünce alışkanlığı olduğunu otaya koymaktadır. Bunlar eski ve yeni düşünce alışkanlıklarıdır. Eski düşünce alışkanlıkları insanların bir toplumun üyesi olması nedeniyle o toplumun yaşayış tarzını, geleneksel örgüt yapısını ve egemen hale gelmiş bir grubun statükosunu koruyan ve destekleyen alışkanlıklardır. Yeni düşünce alışkanlıkları, eski ekonomik hayatın örgütsel yapısını zayıflatan ve bu sebeple ekonomik sistemde değişimlere neden olan alışkanlıklarıdır (Walker, 1977: 217). Veblen ilk tür düşünce alışkanlıklarını seremonik (törensel) düşünce alışkanlıkları, ikinci tür düşünce alışkanlıklarını araçsal düşünce alışkanlıkları olarak adlandırmaktadır. Bu düşünce alışkanlıklarına dayanan davranışlara sırasıyla seremonik ve araçsal davranış biçimi adını vermektedir. Seremonik düşünce ve davranışlar mevcut statü, otorite ve hiyerarşik yapıyı sürdürürken, araçsal düşünce ve davranışlar teknolojik gelişmeyi ve ekonomik performansı artırmaktadır. Dolayısıyla Veblen esasında değişimin nihai olarak düşünce alışkanlıklarındaki değişimden kaynaklandığının altını çizmektedir. Böylece değişimi düşünce alışkanlıkları üzerinden değişimi ele almaktadır (Veblen, 1990: 75).

İşte bu noktada Veblen kurumları toplumun geneli tarafından kabul edilmiş olan düşünce alışkanları olarak tanımlamakta ve kurumların doğal bir sonucu olarak ekonomik

hayatın şekillendiğini belirtmektedir. Düşünce alışkanlıklarından hareketle kurumları ikiye ayırmaktadır (Hickerson, 1988: 177-178): İlk kümede "invidious interest" olarak adlandırılan ve Türkçeye haksız çıkara dayalı/ kıskançlığa neden olan yıkıcı kurumlar yer almaktadır. Bu kurumlar açgözlü, yağmacı ve sömürücü içgüdüleri yansıtmaktadır. Bu nedenle toplumların geri kalmasına yol açarlar. Temel davranış ilkesi "vendibility (satılabilir olma)"dır. Bu kurumlarda hâkim olan düşünce ve davranışlar seremoniktir. Mevcut statükoyu sürdürme amacıyla teknolojik gelişmeyi engelleyici bir rol üstlenirler.

İkinci kümede "non-invidious interest" olarak adlandırılan Türkçeye haksız çıkara dayalı olmayan/ haklı çıkarları koruyan yapıcı kurumlar yer almaktadır. Yıkıcı kurumların aksine yapıcı kurumlar ekonomiyi ve toplumu ileri götüren kurumlardır. Temel davranış ilkesi "serviceability (kullanışlı olma)"dır. Bu kurumlarda hâkim olan düşünce ve davranışlar araçsaldır. Bu kurumlar teknolojik gelişmeyi teşvik ederler.

Tablo 1:Veblen'e Göre Kurumların Özellikleri

Temel Farklılıklar	Haksız Çıkara Dayalı Yıkıcı Kurumlar	Haksız Çıkara Dayalı Olmayan Yapıcı Kurumlar
Düşence/Davranış Türü	• *Seremonik (Törensel) Düşünce /Davranış*	• *Araçsal Düşünce/Davranış*
İş Davranış İlkeleri	• *Satılabilir Olma*	• *Kullanışlı Olma*
Niteliği	• *Tutucu Güç*	• *İtici Güç*
İşlevi	• *Statükoyu koruma*	• *Değişme ve Gelişmeyi Sağlama*
Teknolojik Gelişmeye Etkisi	• *Teknolojik Gelişmeyi engeller.*	• *Teknolojik Gelişmeyi teşvik eder.*
Etkinlik Alanı ve İçeriği	• *Ticaret* • *Para kazanmak ve statükoyu muhafaza ederek iktidarı sürdürmek*	• *Sanayi* • *Mal ve hizmet üreterek değişim ve dönüşümü sağlamak*

Yıkıcı kurumların temel etkinlik alanı ticarettir. Ticarette bulunmanın amacı, para elde etmek ve statükoyu muhafaza ederek iktidarı sürdürmektir. Üretim ikinci planda yer almaktadır. Oysa yapıcı kurumlarda temel etkinlik alanı sanayidir. Sanayi teknolojinin geliştirilmesini sağlayarak üretim yapılmasına imkân sağlar. Genellikle ticari faaliyette bulunanlar sanayinin sınırlandırılmasına neden olacak şekilde kar elde etme peşindedirler

(Veblen, 1990: 122). Ticari faaliyetler daha çok seremonik davranışların bir ürünüyken, endüstriyel faaliyetler araçsal davranışların bir sonucudur.

Dolayısıyla Veblen'de teknoloji ve kurumlar ayrımı vardır. Teknoloji değişimin itici gücüdür ve bir toplumda kolektif bir kültürün ürünü olarak birikimli bir şekilde ortaya çıkar ve gelişir. Kurumlar ise değişime karşı direnç gösteren bir güçtür ve ekonomik ve toplumsal gelişmenin önünde bir engel olarak görülmektedir (Demir, 1996: 99-100).

1.2.1.2. Commons Ekolü

EKİ'nin ikinci şah damarını Commons ekolü oluşturmaktadır. Commons ile birlikte daha önce ekonomik analizde yer almayan konular (kurumlar, mülkiyet hakları, toplu eylem, işlem maliyetleri vb.) ekonomik analize dâhil edilmiştir (Ruffin ve Gregory, 1993: 671-690; Henderson ve Poole, 1991: 459-505). Commons öncelikle yerleşik iktisadın temel kavramı olan kıtlık kavramını ele alarak işe başlar. Yerleşik iktisatçılar kıtlık ve çatışma yerine daha çok bolluk ve uyum üzerinde uzlaşma eğilimindedirler. Oysa kaynaklar her insanın ihtiyacını dilediği gibi karşılayacak ölçüde bol değildir. Kıtlığın getirdiği şartlar altında bir bireyin seçtiğini zorunlu olarak diğer birey seçememektedir. Dolayısıyla ekonomik hayatta düzen Adam Smith'in belirttiği gibi görünmez bir el tarafından işlemesi sağlanmamaktadır. Tarihe bakıldığında ekonomik düzeni sağlayan bireyleri zorlayan görünür ellerin bulunmaktadır (Commons, 1990: 160-162).

Commons'a göre kıtlık kurumsal kısıtlar bulunmadığı takdirde çatışmalara neden olacaktır. Bu çatışmaların engellenmesi ve uzlaşma sağlanması için iş birliği düzenin kurulması gereklidir. Bu da ancak Commons'un ifade ettiği şekilde "collective action (toplu eyleme)" ihtiyaç vardır. Bu nedenle ekonomik hayatın arkasında işte bu toplu eylem yatmaktadır. Commons kurumu toplu eylemle bağlantılı olarak tanımlamaktadır. Commons'a göre kurum *"bireysel eylemin genişletilmesi, serbestleştirilmesi ve denetiminde ortaya çıkan toplu eylem"*dir. Yerleşik iktisatçılar, kurumu veri olarak kabul

etmiş, kurumlar ve kurumların yol açtığı toplu eylemi görmezden gelmişlerdir (Demir, 1996: 111-112). Toplu eylemde, bireysel eyleme nazaran serbestliğin, denetimin ve genişlemenin daha az veya daha çok olduğu görülmektedir. Bu noktada toplu eylem üç temel unsurdan meydana gelmektedir.

Genişlemede toplu eylem, bireye tek başına yapabileceğinden daha fazla şeyler yapma imkânı sunarak, bireyin etkinlik alanının arttırmaktadır. Başka bir deyişle bireyler toplumda veya kurumsal organizasyonlar içerisinde tek başlarına yapamayacakları şeyleri yapma imkânına kavuşmaktadırlar. Örneğin bir komutan ve öğretmen toplu eylemin yaptırım gücünü arkasına alarak bireysel olarak yapabileceğinden daha fazla bir etkinlik alanına sahip olmaktadır. Bu noktada denetim unsuru karşımıza çıkmaktadır. Denetimde toplu eylem, bireysel eylemleri ekonomik, toplumsal, fiziki ve ahlaki yaptırımlar yoluyla kontrol ve denetim altında tutabilir. Dolayısıyla denetim işlem kurallarının önemli bir unsuru olmakla birlikte denetim ve kontrol türleri toplumdan topluma değişiklik gösterir. Denetimin getirdiği diğer unsur serbestleşmeyi yani özgürleşmeyi beraberinde getirmektedir. Zira bir bireyin özgürleşmesi diğer bireyin bu özgürleşmeyi gönüllü veyahut zorla tanımasına bağlıdır. Diğer bireylerin uyacağı kurallar koymak bir nevi sınırlama ve denetleme yapmak demektir. Bu nedenle toplu eylem bireysel eylemi, diğer bireylerin haksız rekabetinden veya baskıdan ve ayrımcılıktan korurken aynı zamanda bireye serbestlikte sağlamaktadır (Commons, 1931:650-652).

Commons'a göre işte bu toplu eylemi mümkün kılacak bir birime gereksinim vardır. Bu birimse işlemdir. İşlem, bağımlılığı, çelişkileri ve düzeni farklı seviyelerde içinde barındıran ve yasal denetimin aktarıldığı birimdir. İşlemler, fiziki varlıkların sahiplik haklarının toplumun işlem kurallarınca belirlenen bir şekilde bireyler arasında kazanılmasını ve devredilebilmesini sağlarlar (Commons, 1931: 652). Dolayısıyla işlem metaların mübadelesinden öte, toplumca ortaya konulmuş ve bireylerin kazanmasına ve başka bireylere devretmesine olanak sağlayan mülkiyet haklarının mübadelesi anlamına

gelmektedir (Commons, 1990: 58). İşlem bu anlamda ele alındığında daha piyasa oluşmadan önce ilgili tarafların karşılıklı olarak anlaşmalarına imkân sağlayacak ortak bir hukuk sisteminin geliştirilmesini gerektirmektedir.

Commons işlemleri aşağıdaki şekilde görüldüğü gibi üçe ayırmıştır. Bunlar pazarlık işlemleri, yönetsel işlemler ve tahsis işlemleridir. Bu işlemlerden hangisi daha çok yoğunluğa sahipse ekonominin işleyişi de ona göre şekillenmektedir. Her üç işlemde birbirlerine dönüşebilir niteliğe sahiptir (Commons, 1990: 58).



Şekil 6:İşlem Türleri

Pazarlık işlemleri malların daha piyasaya çıkmadan önce satıcı ve alıcılar arasında gerçekleşen işlemlerdir. Bu işlemlerde kanuni olarak eşitler arasında gönüllü uzlaşma/sözleşme ile servetin sahipliğinin aktarımı yapılmaktadır. Ancak bu işlemlerde sanıldığının aksine iki taraf değil dört taraf vardır. Bunlar alıcı, potansiyel alıcı, satıcı, potansiyel satıcı ile bu taraflar arasındaki uzlaşmazlıkları çözecek bir yönetsel otorite bulunmaktadır. Yönetsel işlemlerse üst-ast ilişkisinde dayalı olarak ortaya çıkan ve esasta etkinlik prensibine göre yapılan işlemlerdir. Burada işlemler gönüllü veya gönülsüz yapılabilir. Önemli olan işlemin meşruluğudur. Yasal üstlerin emir ve talimatları ile servetin yaratılması söz konusudur. Bu işlemlerde iki taraf vardır. Bunlar emir veren üst ve emir alan ast vardır. Yine her türlü sorunu çözmeye yetkili görülen meşru bir otorite mevcuttur. Tahsis veyahut tayinleme işlemlerinde yönetsel işlemlerde olduğu gibi yine

iki taraf mevcuttur. Ancak buradaki otorite, meşru otorite değil; kolektif iradeye dayanan bir otoritedir. Bu işlemlerde yasal üstlerin emir ve talimatlarıyla servet yaratımının getirdiği nimet ve külfet paylaşılmaktadır (Commons, 1990:59-69).

Tablo 2:İşlem Türlerinin Özellikleri

İşlem Türleri	Taraf Sayısı	Taraflar	İşlemin Niteliği
Pazarlık	4	Alıcı Potansiyel Alıcı Satıcı Potansiyel Satıcı (Yönetsel Otorite)	•Kanuni olarak eşitler arasında gönüllü uzlaşma/sözleşme ile servetin sahipliğinin aktarımı.
Yönetsel	2	Yasal Üst Yasal Ast (Meşru Otorite)	•Yasal üstlerin emir ve talimatları ile servetin yaratılması.
Tahsis (Tayinleme)	2	Yasal Üst Yasal Ast (Kolektif Otorite)	•Yasal üstlerin emir ve talimatlarıyla servet yaratımının getirdiği nimet ve külfetin paylaşılması.

İşlemlere göre ekonomik ve toplumsal hayat şekillenmektedir. Pazarlık işlemleri yoğun olması halinde rekabet ve fırsat eşitliğinin olduğu liberal piyasa ekonomisi, yönetsel ve tahsis işlemlerinin yoğunlukta olması halinde planlı ekonomi, komünizm veya faşizm ortaya çıkmaktadır (Commons, 1990: 68).

Commons ekonomik gücün iki ana faktör tarafından belirlendiğini belirtmektedir. İlki pazarlıkta yer alan tarafların sahip oldukları alternatif seçeneklerdir. İkincisi ise bu alternatif seçenekleri kullanmaya olanak sağlayan pazarlık gücüdür. Alternatifler yaptırım kullanmanın sınırlarını belirlemektedir. İşlemler işte bu sınırlar içerisinde ve toplumun işlem kurallarına göre bağlıdır. İşlem kuralları geleneklerin ya da alışkanlıkların dayattığı davranış kuralları ve devletin ortaya koyduğu yaptırımlardır. Gelenekler ve hukuk kuralları, birey ve şirketlerin faaliyetlerini düzenleyen kurallar ile ortak uygulama ve düzenlemeler işlem kurallarını oluşturmaktadır. İşlemlerin işleyişini belirleyen işlem kurallarının iki temel kaynağı vardır: İlki yasama organlarıdır. Yasama organları kral ya da diğer mutlakiyetçi idarelerdeki yöneticiler veya demokratik

ülkelerdeki yasama organları işlemlerin ilk kaynağını oluştururlar. Yasa yapma sürecinin bir sonucu olarak yeni kurallar ortaya çıkmaktadır. İkinci olarak sorunlara çözüm getiren gelenekler ve mahkeme içtihatları işlem kurallarının diğer kaynağını oluştururlar. Bu süreçte işlem kuralları zaman içerisinde ortaya çıkar ve işlem kurallarının büyük bir kısmı bu kaynaktan gelmektedir (Commons, 1990:719).

Tüm işlemlerin yapılması, hukuki ve ekonomik güç kullanımını gerektirdiğinden, işlem kuralları güç kullanımının bazı türlerini sınırlandırabilmektedir. Commons bu bağlamda devleti fiziksel yaptırım gücünü kullanma yetkisi olan bir kurum olarak görmektedir (Commons, 1990: 751-752). İşlemlerin ortaya çıkışında kurumlar etkilidir. Çünkü kıtlık şartları altında belirli bir düzeye kadar düzeni ve belirliliği sağlayacak kurumlar olmaksızın ekonomik ve toplumsal hayatın işlemesi mümkün değildir. Dolayısıyla Commonos'un kurumsalcı yaklaşımının temelinde toplu eylem ve işlem kavramları yatmaktadır. Kurumu bu iki kavram üzerinden ele alırken, kurallarla düzenlenmemiş olan bir ekonomik sistemin arzu edilmeyen neticeler doğuracağını ve bu sebeple kapitalist sistemin devam etmesinin devlet müdahalesi gerektirdiğini savunmuştur. Sistemin devamının sağlanması, işsizlikle ilgili düzenlemelerin yapılmasını, sağlık ve sigorta ile kamu hizmetleri alanında sosyal reformların gerekli olduğunu vurgulamıştır (Aktan ve Vural, 2005: 14).

Özetle Commons ve Veblen düşünceleriyle EKİ'nin temel sütunlarını oluşturmaktadır. Mitchell, Galbraith, Clark ve diğer kurumsalcı düşünürlerde EKİ'ye katkıda bulunmuşlardır. Örneğin Mitchell ekonomiyi insan davranışlarını araştıran ve inceleyen bir bilim dalı (Haney, 1949: 725) olarak ele alırken, kurumu büyük ölçüde kabul gören yüksek düzeyde standartlaşmış sosyal alışkanlıklar olarak (Demir, 1996: 174) tanımayarak Veblen'in izinden gitmiştir. EKİ'ye en önemli katkısı konjonktür teorisi olmuştur. Bu teoriye göre her döneme göre bir teori üretilmeli ve sınanmalıdır. Çünkü teoriler zamana göre değişim gösterir ve bu nedenle ekonomide her zaman geçerli

olabilecek evrensel teoriler üretilemeyecektir (Aktan ve Vural, 2005: 15). Diğer düşünürlerin önemli katkılarına rağmen EKİ 'de Veblen ve Commons ekolü kilit role sahiptir. Hatta bu iki ekol, sonraki dönemde ortaya çıkacak neo kurumsal iktisadi yaklaşım ve yeni kurumsal iktisadi yaklaşım ayrımında belirleyici olmuştur.

1.2.2. Neo Kurumsal İktisadi Yaklaşım

Eski kurumsalcılığın eksikliklerini gidererek kurumsalcılığı bir ekonomi teorisine dönüştürmeye çalışan Allan Gruchy, Clarence E. Ayres, Robert Heilbroner, Robert Frank, John Adams, Mark R. Tool, Rick Tilman, Geoffrey Hodgson, Warren J. Samuelson ve Anne Mayhew gibi isimlerde Neo kurumsalcı iktisadi yaklaşımın temsilcileri olarak anılmaktadır.

Neo kurumsalcılar EKİ 'de olduğu gibi iktisadi alanda karar verme sürecini, toplumsal ve kültürel çevre bağlamında ele almaktadır. Bu nedenle yerleşik iktisadın karşısındadırlar. Onlara göre kurumsalcılık yerleşik iktisada karşı sadece bir muhalefet değildir. Kurumsalcılık, kaynakların nasıl kullanılacağını hususunda toplumda ortaya çıkan tercihlerin ve beklentilerin nasıl şekillendirildiğini ekonomik analiz sürecine dâhil edilmesini sağlamaktadır. Tercihleri ve beklentileri biçimlendiren toplumsal değerlerin ve kaynakları tahsis edilmesinde kilit role sahip toplumsal etkileşim sürecinin kurumsal yaklaşımın belirleyici bir özelliği olduğunu belirtirler. Neo kurumsalcılar tercihleri ve işlemleri temel inceleme birimleri olarak görmüş, yerleşik iktisadın rasyonel tercih yöntemlerinin uygun olmadığını savunmuşlardır (Eggertsson, 1987: 665).

Neo kurumsalcılar için kurum, toplumsal kalıplardan anayasalara kadar uzanan bir düzlemde kurallar kuralların uygulanmasıyla zaman içerisinde ortaya çıkan sınırlayıcı kurallardır. Bu sınırlayıcı kurallar, yerleşik iktisatta ele alınan teknoloji ve gelirin etkisi altına girerler. Bu etkiyle bireylerin seçimlerini belirlerler ve onları teşvik eder veya sınırlarlar. Onlar için işlem maliyetleri iktisadi analizin birleştirici kurumsal aracını oluşturmaktadır. İşlem maliyetleri, denetim sistemlerinin uygulanması halinde ortaya

çıkmaktadır. Çünkü denetim bir maliyet gerektirir. İşlem maliyetlerinin denetimi iki şekilde yapılmaktadır: Bunların ilki devlet (yasalar, mahkemeler, polis vb.), ikincisi diğer toplum bireyleri (kurallara uyum, iş ahlakı vb.) dir. İlki dış denetim derecesini, ikincisi iç denetimin derecesini belirlemektedir. Bu noktada kurumlar örgütleri çevresel olarak daha fazla etkileyebilmektedir (Eggertsson, 1987: 667).

Neo kurumsalcılar yerleşik iktisatçıların kabul ettiği statiklikten (durağanlıktan) ve dengeden öte, süreçler ve evrim üzerine odaklanmışlardır. Onlara göre iktisadi karar verme süreci, doğal bir uzlaşma ve uyumdan ziyade EKİ 'de olduğu gibi çatışma ve çelişkilere dayanmaktadır. Dolayısıyla yerleşik iktisat hareket noktaları nedeniyle piyasaları ve fiyatları derinlemesine incelememekte ve toplumsal ve siyasal değerlerin kaynak dağılım sürecine yansıtılmasını ihmal etmektedir.

Neo kurumsalcıların çoğunun analizlerinin merkezinde kurumlar yer almakla birlikte örgütsel alan, özgünlük, eş biçimlilik ve uluslararası baskı mekanizmaları kavramlarını kullanan dar bir bakış açısına sahiptirler. Ayrıca Neo kurumsalcılar, örgütsel olarak bir yapının hayatta kalabilme düzeyinin, örgütsel çevre ile uyum derecesi tarafından belirlendiğini ve bu sebeple örgütlerin dış örgütsel talepleri/ baskıları yerine getirmesi gerektiğini savunmaktadır. (Vargas-Hernández, 2008: 11)

Neo kurumsalcı yaklaşım, neoklasik yaklaşımın katı çekirdeğine dokunulmadan onun etrafındaki koruyucu yapıya kurumsal yapıların analizinin eklemlenmesiyle ortaya çıkan yeni kurumsalcılığa karşı çıkmaktadır. Temelde eski kurumsalcılığın devamı niteliğinde olan neo kurumsalcılık, tabir-i caizse kurumsal iktisat ile neoklasik iktisadın uzlaştırılarak evlendirilmesine karşıdır. Bu nedenle günümüz kurumsal iktisadi literatürde bu evliliğe taraf olanlar yeni kurumsal iktisadi yaklaşımı, buna karşı olanlar ise neo kurumsal iktisadi yaklaşımı oluşturmaktadır (Demir, 1996: 203). Ancak literatürde her iki yaklaşımda aynı kökten doğmuş olması nedeniyle neo kurumsal iktisadi yaklaşımın yeni kurumsal iktisadi yaklaşım olarak adlandırıldığına ilişkin bir belirsizlik

ve karmaşanın olduğu gözlemlenmektedir. Bu bağlamda neo kurumsal iktisadi yaklaşımı eski kurumsal yaklaşımın bir devamı ve neoklasik yaklaşımın bir versiyonu hale gelen yeni kurumsal iktisadi yaklaşımın karşısında olan bir iktisadi yaklaşım/ ekolü olduğunu kabul etmek gerekir.

Özetle Neo kurumsal yaklaşım, kurumsal yaklaşımın sınırlılıklarını aşmaya çalışmakta ve yerleşik iktisada karşı bir eleştiri iktisadı olmayı sürdürmektedir. Neo kurumsalcılar, EKİ'nin sunduğu çerçevede yerleşik iktisada karşı benzer eleştiriler getirmektedir. Yukarıda bu görüşler ele alındığı için tekrar edilmeyecektir. Ancak bir kısım düşünürlerse yerleşik iktisadın temel varsayımlarına yani özüne dokunmaksızın onun eksik kaldığı ve açıklamakta zorlandığı sorun alanlarını kurumsal yaklaşımın getirdiği çerçeve ile çözmeye çalışmıştır. İşte bu kurumsal yaklaşımdan kopuşu da simgeleyen yeni kurumsal iktisadi yaklaşımın ortaya çıkmasına yol açmıştır (Demir, 1996: 202-203).

1.2.3. Yeni Kurumsal İktisadi Yaklaşım

Ronald Coase, Douglass North, Oliwer Williamson ve Richard Posner eski kurumsalcılık ile neoklasik iktisadi yaklaşımın sentezini yapan yeni kurumsalcıların önde gelen temsilcileri arasında yer almaktadır. Yeni kurumsal iktisadi yaklaşım (YKİ) ilk olarak Williamson'un 1975 tarihinde "*Markets and Hierarchies: Analysis and Anti-Trost Implications"* eserinde kullanılmıştır. Ancak YKİ'nin başlangıcı olarak Coase'nin 1937 tarihindeki *"The Nature of The Firm*" makalesi kabul edilmektedir (Çetin, 2010:193).

Bununla birlikte YKİ'nin genel olarak ortaya çıkışı ve yaklaşımın "yeni" olarak adlandırılması, 1970'lerin sonu ve 1980'lere dayanmaktadır. YKİ ile kurumların tekrar sahneye çıkmasının dört temel nedeni bulunmaktadır. İlk olarak sosyal, siyasal ve ekonomik kurumlar çok daha büyük, karmaşık toplumsal yaşamın sorunlarını çözmeye yolunda çözümler sunma bakımından önemli hale gelmesidir (March ve Olsen, 1984: 734). İkinci olarak özellikle politika bilimlerinde içerisinde devletçilik ve Marksizmin de

yer aldığı devlete ilginin arttığı politika analiz okullarının sayısının artışıdır (Bell, 2002: 365). Üçüncü olarak, 1970 ve 1980'lerin ekonomik zorluklarına (özellikle petrol krizi, artan enflasyon ve işsizliğe) ülkelerin neden farklı tepkiler verdiklerini açıklayabilme yeteneğidir (Thelen ve Steinmo, 1992: 5). Son olarak, bu tür zorluklar karşısında 1970'lerden bu yana görülen özellikle devletin rolünü etkileyen ve önemli kamu sektörü reformunu içeren büyük kamu politikası reformlarının, devleti de içine alan bütüncül bir kurumsal yeniden yapılanmayı içermesidir (Bell, 2002: 365).

YKİ, yerleşik iktisadın iktisadi karar ve eylemleri teknik sınırlamalar altında sadece fayda maksimizasyonu olarak kabul eden anlayışın eksik yönünü gidermek için kurumları kurumu iktisadi analiz sürecine dâhil etmektedir (Uğur, 2011: 37). YKİ North ve Coase'ye göre ekonomik faaliyetlerin kurumsal etmenler tarafından biçimlendirildiği multi-disiplinler bir yaklaşımdır. Çünkü YKİ, EKİ'ye benzer şekilde disiplinler arası bir inceleme ve analiz yönteminin kabul etmiştir; bu bağlamda ekonomi, sosyoloji, hukuk, antropoloji gibi sosyal bilimin farklı alanlarından yararlanmıştır. Bu nedenledir ki YKİ'ye iktisatçılar dışında diğer sosyal bilim alanlarındaki düşünürlerin katkıları olmuştur. Özellikle North ve Willamson'un düşünceleri ile YKİ günümüzde geçiş ekonomisine sahip olan ülkelerin yaşadığı gelişmeleri ve gelişmekte olan ülkeler arasındaki ekonomik performans farklılıklarını anlamaya yardımcı olmaktadır (Banerjee ve Ghatak, 2005: 421).

YKİ günümüzde çok geniş bir alanı kapsayan ortak bir ekonomik yaklaşım haline gelmiştir. YKİ'nin sınırları tam olarak belli olmamakla birlikte genel olarak çalışma alanları yeni iktisat tarihi, kamu tercihi ve politik iktisat, hukuk ve ekonomi, toplu eylem teorisi, firma teorisi, sözleşme teorisi yeni sosyal iktisat ve işlem maliyetleri ile bunlarla yakından ilişki içerisinde olan mülkiyet hakları, bilgi ekonomisi ve sosyal sermaye konuları yer almaktadır. YKİ özellikle firma teorisi, sözleşme teorisi ve mülkiyet hakları olmak üzere üç noktada diğer ekonomi okullarından ayrılmaktadır (Kama, 2011: 193).

Bu çerçevede YKİ kapsamında yer alan başlıca ekonomik düşünce okulları aşağıdaki şekilde yer almaktadır (Vural ve Aktan, 2005: 22).



Şekil 7:YKİ Kapsamındaki İktisat Okulları

Freiburg okulu ve ordo-liberal okulu (hukuk okulu), iktisadi düzenin sağlanması için kural ve kurumların üzerinde durmaktadır. Nasıl ki sosyal düzen tam anlamıyla kendiliğinden meydana gelen ve uyum içerisinde işleyen bir düzen değilse, sosyal düzenin üzerinde yükseldiği ekonomik düzende bütünüyle kendiliğinden oluşmuş değildir ve ahenk içinde işlemez. Dolayısıyla bu okul ekonominin doğal düzendeki gibi kendi işleyişine bırakılamayacağını ve bu düzenin oluşturulmasında temel kurum ve kuralların devlet tarafından yapılmasını, kurumsallaştırılması ve düzenlenmesi gerektiğini üzerine kuruludur. Onlara göre bu ekonomik düzenin sağlanması ancak hukukla mümkün olup, kurumsal alt yapı hukuki ve iktisadi kurum ve kurallara dayanmaktadır (Aktan, 2005:54-58).

Kamu tercihi ve anayasal iktisat okulunda (Virginia politik iktisat okulu) kamu tercihi politika biliminin iktisadi analizini ifade etmektedir. Yani kamu tercihi, siyasal süreçte alınan karar ve uygulamaları iktisadın kullandığı araç, metot ve varsayımlar

temelinde açıklayan bir teoridir. Kamu tercihi teorisi, siyaset biliminin temel konularını iktisadın araç ve teknikleriyle analiz etmektedir. Teorinin özü, devlet ve kamu kuruluşlarının düşünülenin aksine kamu yararını maksimize etmeye çalışmadığı, siyasetçi ve bürokratların ise toplum çıkarından öte kendi çıkarlarını ön planda tutan bireyler olduğudur. Bu nedenle siyasetçiler ve siyasi partiler seçilme amacı ile hareket ederken, bürokratın amacı bütçe ve büroların maksimizasyonudur. Bu okul, siyasetçilerin ve bürokratların kendi çıkarlarını toplum aleyhine maksime etmesini engellemek için sınırlandırılmasını gerektiğini savunmaktadır. Kamu tercihi teorisinin anayasal iktisadın alt yapısını oluşturmakla birlikte yeni sağ siyasal hareketi desteklemektedir (Zengin, 2009: 8; Kızılboğa, 2012: 94). Kamu tercihi ve anayasal iktisat, devletin ekonomik alanda sahip olduğu para basma, para harcama, vergi toplama, borçlanma vb. güç ve yetkilerin ne şekilde kullanılacağına dair anayasal, yasal ve kurumsal kural ve normların belirlenmesi ve siyasal iktidarların bu kural ve normlar perspektifinde hareket etmesini savunmaktadır. Kamu tercihi ve anayasal iktisat okulu daha çok iyi ve etkin bir yönetim için iktidarın sınırlandırılması üzerine durmaktadır (Aktan, 1997: 9-14).

Kurucusu Carl Menger olan Avusturya iktisat okulu birden çok düşünürün farklı teori ve yaklaşımlarından meydana gelmektedir. Temel olarak iktisadi analizlerinde matematik modellerden uzak durmayı, sonuçlardan öte süreçleri ön plana almayı, bireyi ve bireyin sübjektif düşüncelerini ortaya çıkaran topluluk/toplumu, bir mal ve hizmetin fiyatının bireyin öznel değer ve tercihlerince belirlendiğini savunmaktadır (Mises, 2006: 131-135).

Coase'nin firma teorisi üzerine yapmış olduğu çalışmalarla geliştirilen işlem maliyetleri iktisadı ise genel olarak bir firmanın çeşitli nedenlerle farklı kaynaklardan sağladığı mal ve hizmetler için ödediği maliyetlerdir. Buradan yola çıkarak ekonominin işlemesi içinde ortaya çıkan maliyetler işlem maliyetleri iktisadı üzerinden ele alınmakta ve buradan hareketle piyasa ve devletin işlem maliyetlerini azaltmak için ortaya çıkan

yapılar olduğu savunulmaktadır (Demir, 1996: 210-212). İşlem maliyetleri iktisadı ile bağlantılı olan mülkiyet hakları iktisadı ticarete konu malların nasıl mübadele edileceği ile ortak mallar sorunun nasıl çözüleceğine ilişkin yanıt aramaktadır (Morris, 2009: 25-32).

1.2.3.1. Genel Özellikleri

YKİ, yerleşik iktisadi anlayışın kapalı kutu olarak bıraktığı kurumları, ekonomik analiz sürecine dahil ederek onları açıklama amacına yönelmiştir. Bu yönüyle YKİ, EKİ'den çok farklı değildir; ancak EKİ'den farklı olarak yerleşik iktisadın içinde kalarak ve bu iktisadın dilini kullanarak yerleşik iktisadın iktisadi dünyanın gerçeklerini açıklamada soyut ve yetersiz kalan varsayımlarını geliştirmiştir. Her ne kadar iktisadi literatürde YKİ, EKİ'ye göre ortodoks bir konuma sahip olsa da neoklasik iktisadi anlayıştan farklıdır. İlk olarak neoklasik iktisat kurumları yok saymakta ve piyasanın nasıl işlediğiyle ilgilenmektedir. Oysa YKİ, kurumlar tarafından tasarlanmış piyasa ilişkilerinin nasıl geliştiği ile ilgilenmektedir. Ancak bunu yaparken neoklasik iktisadi yaklaşımın varsayımlarından ve kavramlarından yararlanmaktadır. Örneğin neoklasik iktisat piyasanın nasıl işlediğini açıklamak için statik bir denge analizi kullanırken, YKİ kurumların zaman içerisinde değişim faktörünü piyasa aktörlerinin tercihleri üzerinde etkisini analize katarak daha dinamik ve somut bir model önermektedir (Çetin, 2016: 64).

Dolayısıyla YKİ, kurumların nasıl ortaya çıktığını incelemekte ve bu kurumların neden tasarlandığına ilişkin açıklamalar getirmekte ve kurumların ekonomik, siyasal ve toplumsal davranışlar üzerine etkilerini analiz etmektedir. Bu haliyle YKİ sadece ekonomi disiplini içinde değil, aynı zamanda diğer sosyal bilim alanlarında da önemli bir analiz aracı olmuştur. İşte YKİ'nin kurumsal yaklaşım içinde daha revaçta olmasının altında yatan temel neden budur. YKİ, bir taraftan yerleşik iktisadi anlayışın tam bilgi ve araçsal rasyonellik varsayımlarını reddederek kurumsal yaklaşım içinde kalırken, diğer taraftan yerleşik iktisadın kıtlık ve rekabet varsayımlarını kabul ederek neoklasik iktisadi

yaklaşım çizgisinde durmaktadır (Çetin, 2016: 65). Günümüzde YKİ her ne kadar farklı düşünürlerin görüşlerinin bir araya gelmesiyle oluşmakta ise de yeni kurumsalcıların genel özellikleri şu şekilde sıralanabilir (Eggertsson, 1990: 6-7; Groenewegen, Kerstholt, Nagelkerke, 1995: 470; Vural ve Aktan, 2005: 22-23; Schroeder, King, Young, 2008: 13;Şenalp, 2007:63):

- YKİ, kuruluşların rolünü küçümsememekte, aksine standart süreçler, normlar ve rutinlerle kuruluşlarda ortaya çıktığı ve geliştirildiği için kurumlar ve kuruluşlar arasındaki yakın ilişkiyi vurgulamaktadır.
- YKİ kapsamında yer alan teori ve yaklaşımlar rasyonalizm üzerine inşa edilmiştir. Nitekim onlara göre toplumsal düzenin tesis edecek kurumlar ve kurallar bireyler tarafından oluşturulabilir.
- YKİ EKİ'nin aksine ekonomik, sosyal, hukuki ve tarihsel kurumları bireylerin davranışları ile açıklamaya çalışır.
- Yeni kurumsalcılar kurum, organizasyonlar (kuruluşlar) ve kurumsal çevre kavramlarına odaklanmışlardır.
- Yeni kurumsalcılar devletin ekonomik yaşamdaki rolünü ve işlevini sınırlandırma yönünde görüşler ileri sürmüşlerdir.
- YKİ'de ekonomik kurumların yanı sıra sosyal kurumlarda önem taşımaktadır. Çünkü sosyal kurumlar hem ekonomik kurumların hem de siyasal kurumların niteliklerini ve kökenlerinin açıklanmasını sağlamaktadır.
- Yeni kurumsalcılar ekonomik değişime yön veren sözleşmeler ve kısıtlayıcı kuralların modellerini ortaya koymaya çalışırlar.
- Yeni kurumsalcılar neoklasik yaklaşımın tam bilgi ve sıfır işlem maliyeti varsayımlarını esneterek pozitif işlem maliyetlerini incelemektedir. Onlara göre rasyonellikten uzaklaşıldıkça işlem maliyetleri artmaktadır.

- Yeni kurumsalcılar neoklasik değer teorisini yumuşatarak ekonomideki mal ve hizmetlerin niteliksel farklılaşmasına yol açan ekonomik organizasyonları (kuruluşları) ele almaktadır.
- Yeni kurumsalcılar bireylerin yerleşik iktisatta olduğu gibi rasyonel davrandıklarını ancak yerleşik iktisattan farklı olarak rasyonelliğin sınırlı olduğunu kabul ederler. Bu nedenle bireyler kendi durumlarına uygun olarak davrandıklarını ileri sürerler.

1.2.3.2. Yeni Kurumsal İktisat ve Eski Kurumsal İktisadi Yaklaşım Arasındaki Farklılıklar

YKİ her ne kadar kurumsal iktisadı ve yerleşik iktisadı bir uzlaştırma denemesi olarak yer almakla birlikte EKİ'den belirli yönleriyle farklılaşmaktadır (Langlois, 1987: 252). İlk olarak EKİ, devlet aygıtının da içinde yer aldığı formel kurumlara odaklanırken, YKİ verili bir duruma karşılık gelen davranışların uygunluğunu tanımlayan normlar, rutinler ve diğer kolektif standart yöntem türleri informel kurumlarla ilgilidir. EKİ'nin informel kurumlara ilişkin analizi, ampirik olarak kanıtlanabilir nitelikte değildir. İnformel analiz güdülerle hareket eden bireylerin davranışlarını esas aldığı için rasyonel olarak kabul edilmemektedir. Oysaki YKİ analiz odağına informel kurumları koymuştur. YKİ bu kurumları pozitif araştırma gündemine dahil etmeyi başardığı için hâkim iktisat içinde yer bulmayı başarmıştır (Çetin, 2012: 49).

Nitekim formel kurumlar tasarlanabilir ve değiştirilebilir, ancak bu şekilde tasarlanan kurumların tarihe ve halihazırda var olan kurumlara (patika bağımlılığı) bağlı olması nedeniyle ne gibi sonuçlar ortaya çıkarabileceğini tahmin etmek zordur. İnformel kurumlar genellikle değişime daha dirençlidir. Bunlar formel kurumları güçlendirebilir, çatışma halindeyken onları geçersiz kılabilir veya resmi kurallara yönelik farklı yorumlara neden olabilir (Raitio, 2012: 310)

Kurumlar önemli olduğu EKİ ve YKİ'de, tüm kurumsal iktisatçılar tarafından benimsenmiştir. EKİ doğrudan yerleşik ekonomi alanını eleştirmekle birlikte ve pozitif bir araştırma gündemi oluşturamamış ve başarısız olmuştur. Oysa YKİ, kuruluşlar için karşılaştırmalı bir kurumsal mantığını geliştirmiş ve yerleşik iktisat akımının içinde kalarak disiplinler arası bir metodoloji tesis etmiş ve teorik yaklaşımlar geliştirmiştir. YKİ bu teorik yaklaşımları ampirik olarak test etmiş ve böylece pozitif bir araştırma alanı oluşturmayı başarmıştır (Çetin, 2012: 48).

Yerleşik iktisadın rasyonel seçim, istikrarlı tercih ve denge varsayımlarını korurken, kurumları iktisadi analize dâhil eden YKİ, EKİ'den farklı olarak kurumların sadece sınırlayıcı olarak görmemektedir. Onlara göre kurumlar bir taraftan değişimin araçları iken, diğer taraftan değişimin önündeki biricik engellerdir. Kurumların engel ya da değişim aracı olmasını belirleyen şey, toplumsal süreç içerisinde ortaya çıkan işlemlerin zamanla alışkanlık olmaktan çıkarak stratejik işlemler (kurumlar) haline gelmesidir. Bu işlemlere taraf olanlar arasında zamanla çelişkiler ortaya çıkmaya başladığında stratejik işlemler kurumsal değişmeye neden olur. Kurumların sınırlayıcı ve geliştirici olması işte bu stratejik işlemlerin niteliğine bağlı olarak değişmektedir (Groenewegen, Kerstholt, Nagelkerke, 1995:469-470).

1.2.3.3. YKİ 'de Öne Çıkan Alanlar

YKİ'ye yön veren dört önemli konu alanı vardır. Bunlar işlem maliyetleri, mülkiyet hakları, kurumsal değişim ve ekonomik performans/kalkınmadır. YKİ'nin temel varsayımlarından olan işlem maliyetleri Coase'nin firma teorisi üzerine yapmış olduğu çalışmalarla geliştirilmiştir. Coase *"Firmanın Doğası"* eserinde firmanın varlık nedeni piyasadaki işlem maliyetlerinin azaltılması olarak görmektedir. İşlem maliyetlerini düşüren firmaların başarı şansı yüksek olduğunu sonucuna ulaşmıştır. North ve Wallis ise insanların mevcut teknolojik şartlar altında işlem maliyetlerini düşüren

kurumları tercih edeceği yolunda bu önermeyi genişletmiştir (North ve Wallis, 1994: 617). Coase'nin işlem maliyetleri teorisinin başarı kazanmasının nedeni ise firmanın yerleşik iktisatta olduğu gibi sadece ekonomik bir üretim birimi değil, aynı zamanda bir yönetim birimi olarak ele alınmış olmasıdır (Williamson, 1993: 101-102).

İşlem maliyetleri genel olarak mülkiyet haklarının bir iktisadi birimden diğerine devredilmesi esnasında ortaya çıkan ve katlanmak yükümlülüğünün olduğu tüm maliyetleri ifade etmektedir (Pejovich, 1998: 5). Eggertsson işlem maliyetlerini ekonomik değerlerin sahiplenme hakkının bireyler arasında değiştirilmesi ve bireylere münhasır bu hakların uygulanması sırasında ortaya çıkan maliyetler olarak tanımlamaktadır. Ona göre işlem maliyetleri altı temel ekonomik etkinlik alanında ortaya çıkmaktadır (Eggertsson, 1992: 14-15): Bunlar bilgiye erişim maliyetleri, pazarlık maliyetleri, sözleşme maliyetleri, denetim ve kontrol maliyetleri, yaptırım ve telafi maliyetleri ile mülkiyet haklarını koruma maliyetleridir.



Şekil 8:İşlem Maliyetlerinin Ortaya Çıktığı Temel Ekonomik Faaliyet Alanları

Görüldüğü gibi işlem maliyetleri geniş bir ekonomik etkinlik alanından ortaya çıkmaktadır. Bu maliyetler birçoğu ölçülebilir nitelikte değildir. Çünkü ekonomideki tüm alanlar piyasa kurumu içerisinde işlememektedir. İşlem maliyetleri değişimden önce ve sonra değişimin gereklerinin yerine getirilmesi sebebiyle ortaya çıktığı için en iyi bu dönemlerde hesaplanabilmektedir (North ve Wallis, 1994: 612).

Coase 'ye göre üç tür maliyet söz konusudur: Bunlar arama/öğrenme maliyetleri, pazarlık maliyetleri ve sözleşme maliyetleridir. Arama maliyetleri piyasadaki mallarının sayısının ve fiyatlarının ne olduğunun araştırılması ve öğrenilmesinin getirdiği maliyetlerdir. Pazarlık maliyetleri karar verme ve müzakere yapmanın getirdiği maliyetlerken, sözleşme maliyetleri sözleşmenin gereklerinin yerine getirilmesi ve düzenin sağlanmasıyla ilgili maliyetlerdir (Oğuz, 2003: 27-28). Ekonomik faaliyetlerin en az maliyetle gerçekleştiği yer piyasadır. Çünkü ekonomik mübadele ya piyasada ya da piyasa dışında gerçekleşebilir. Bütün işlemlerin piyasa dışında yapılabilmesi ancak piyasaya giriş maliyetlerinin yüksekliği nedeniyle birtakım bireylerin piyasa dışı kalması, özel sözleşmeler ve heterojen ürünler için piyasa dışı mübadelenin uygun oluşu ve bireylere karşı güven ve sadakat ile ekonomik işlemlerin yürütülmesi halinde mümkündür. Fakat bu durumlar dışında piyasa dışı mübadele yapılması halinde arama/öğrenme, pazarlık ve sözleşme maliyetleri yüksek olacaktır ki bu piyasa dışı mübadele halinde yüksek işlem maliyetlerine katlanmak anlamına gelmektedir. Dolayısıyla piyasa işlem maliyetlerini iktisadileştirdiği için genel olarak kabul görmekte ve piyasa dışı mübadeleye göre tercih edilmektedir (Hodgson, 1988: 180-181).

İşlem maliyetleri sınırlı rasyonellik anlayışının bir ürünüdür. Yerleşik iktisatçıların öngördüğü gibi tam bilgi söz konusu değildir. Bilgi edinmenin de bir maliyeti vardır. Hatta bireyler çoğu zaman bir konuda bilgi edinmemeyi dahi tercih edebilmektedirler. Rufffin ve Gregory tarafından "rasyonel cahillik" olarak adlandırılan bu durumda birey elde edebileceği bir bilginin maliyeti o bilgiden sağlayacağı faydadan

yüksek olması halinde kişi bilgisiz kalmayı tercih edebilmektedir. Dolayısıyla bu durum kişilerin her zaman tam rasyonellik varsayımı altında bile tam bilgiye sahip olamayacağını göstermektedir (Ruffin ve Gregory, 1993: 844). İşte bu noktada devlet bir kurum olarak işlemlerin yürütülmesi için standartlar ve kurallar koyması işlem maliyetlerini azaltıcı/ artırıcı bir rol oynamaktadır. YKİ'deki iktisatçılar devletin işlem maliyetlerini azaltacak şekilde kurallar koyması ve standartlar belirlemesi ve bunların kontrol ve denetimini gerçekleştirmesi halinde, mübadelenin piyasa içinde yapılacağını ve bunun da piyasa dışı mübadele ile karşılaştırıldığında daha az bir maliyetle gerçekleşeceğini savunurlar (Vural ve Aktan, 2005: 34).

Ekonomik alanda tüm işlemlerin bireylerin kendi başına yürütmeleri mümkün değildir. Ekonomik işlemlerin yürütülmesi için belli kişilere yetki verilmesi gerekir. Bu da asil-vekil ilişkisini ortaya çıkarmaktadır. YKİ'de bu vekalet ilişkisi ekonomik analiz sürecine dahil edilmekte ve bunun getirdiği maliyetler *"vekalet maliyetleri"* olarak ele alınmaktadır. Vekâlet maliyetleri işlem maliyetlerinin önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Bu ilişkide bilgi asil-vekil arasında asimetriktir. Asil, bilgi ve beceriye sahip değilken; vekil, bilgi ve beceriye sahip olmanın yarattığı fırsatlardan yararlanmaktadır (Eggertsson, 1992: 40-41). Dolayısıyla YKİ'deki iktisatçılar bu ilişkiden kaynaklanan maliyetleri de ekonominin inceleme alanına dâhil etmişlerdir.

YKİ'de ön plana çıkan ikinci konu alanı mülkiyet haklarıdır. YKİ mülkiyet haklarını, kaynaklar üzerindeki tüm denetim ve kontrol hakları biçiminde tanımlanmakta ve iktisadın inceleme alanını genişletmektedir (Foss, 1995: 38). Mülkiyet hakları genel olarak insanların kendi emekleri ve sahip oldukları mal ve hizmetler üzerinde kazandıkları haklardır. Hak kazanma ise mevcut yasal kuralların, örgütlenme biçimlerinin, uygulamanın ve davranış kurallarının, başka bir deyişle kurumsal çerçevenin bir fonksiyonunu oluştururlar. Günlük hayatta herhangi bir mülkiyet yapısında işlem maliyetleri sıfır olmadığı için yani pozitif olduğu için mülkiyet hakları hiçbir zaman

tam olarak tanımlanamaz ve uygulanamaz; çünkü mülkiyet haklarının değer verilen niteliklerinden bazıları kamusal alandadır ve bireyler ancak bunu ele geçirmek için kaynak ayırdıkları takdirde kazanç sağlayabilirler (North, 2010: 47-48; Ruffin ve Gregory, 1993: 799). Dolayısıyla mülkiyet haklarının anlaşılabilmesi için bunun niteliklerine bakmak gerekir. Mülkiyet haklarının üç temel niteliği vardır: Kullanma ve yararlanma hakkı, gelir elde etme hakkı ve aktarma hakkı.

Kullanma ve yararlanma hakkı, bir ekonomik değer olarak mülkiyete sahip olan kişinin onu fiziksel olarak değiştirme, dönüştürme ve hatta ortadan kaldırma dâhil olmak üzere bütün meşru kullanma biçimlerini ifade etmektedir. Bu kullanma hakkı dolayısıyla kişi mülkiyete sahip olmanın neticesinde her türlü faydadan yararlanabilme hakkına sahiptir. İkincil olarak mülkiyet hakkı kişiye bir ekonomik değer üzerinden gelir elde etme ve diğer insanlarla sözleşme yapabilmeyi sağlamaktadır. Son olarak mülkiyet hakkı, bir ekonomik değer üzerindeki sahiplenme hakkını sürekli olarak başkasına devretmeyi ve aktarmayı içermektedir (Eggertsson, 1992: 34-35).



Şekil 9:Mülkiyet Haklarının Nitelikleri

Bu niteliklerden yola çıkıldığında mülkiyet hakları da ekonomik bir değer ve anlam ifade etmekte ve ekonomi kapsamında değerlendirilmesi ve incelenmesi gerekmektedir. Çünkü mülkiyet hakları, bir toplumda yaşayan belirli kişilere, belirli bir malı yasak olmayan kullanım şekillerinden birini tercih ederek kullanma otoritesi vermektedir (Alchian, 1977: 130). Mülkiyet haklarının sağladığı bu yetki, aynı zamanda karar almasında alternatif kullanım olanakları bulunan kıt kaynakların insanlar tarafından nasıl kullanılacağına ilişkin en temel faktörlerden birisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak bu noktada söz konusu ekonomik kaynağın ne zaman, nasıl, niçin ve kim için kullanılacağına nasıl ve kim tarafından karar verileceği sorusu gündeme gelmektedir. YKİ'ye göre mülkiyet hakları nasıl ve kim tarafından kullanılacağı farklı ülkelerde ve farklı sosyal-kültürel toplumlarda ve farklı dönemlerde yaşayan insanların düşünce ve davranış kalıplarınca belirlenmektedir (Demir, 1996: 228).

Mülkiyet haklarının kullanılması kıt kaynakların olduğu bir ortamda doğal olarak başkalarının bu haktan yararlanmasına engel olmaktadır. Başka bir deyişle bir kişinin mülkiyet hakkını kullanması başka bir kişinin dışlanmasını gerektirmektedir. Ancak bu durum neoklasik iktisatçıların öngördüğü gibi maliyetsiz işlememektedir. Bir toplumda mülkiyet haklarının tanınması ve korunması devlete aittir (Alchian, 1977: 129-130). Etkin işleyen bir devlet mülkiyet haklarının sınırlarını belirleyerek ve bu hakların korunmasında işlem maliyetlerini düşürmektedir (Oğuz, 2005: 73). Ancak devletin sınırlama yaparken kanunlar yapması yeterli değildir. Aynı zamanda bu kanunların toplumca benimsenmiş olan düşünce ve davranış kalıplarınca yani diğer kurumlarca desteklenmesi gerekir. Aksi takdirde devlet mülkiyet haklarının piyasa değerini koruyamaz. Bu noktada devletin yaptırım gücü devreye girmektedir. Mülkiyet hakkının şekillenmesinde devletin yaptırım gücü belirleyicidir. Bu gücün büyüklüğü sözleşme koşullarının yerine getirilmesi için taraflar üzerindeki baskıyı artıracağından işlem maliyetlerinde bir düşmeye yol açacak, mülkiyet hakkının kullanımına işlerlik sağlayacaktır. Ayrıca devletin yaptırım gücü

uygulamadığı hatta yasaklama getirdiği diğer alanlarda bile yüksek işlem maliyetleri mülkiyet haklarının aktarımını ve dolayısıyla ekonomik mübadeleyi sınırlayıp engelleyecektir (Eggertsson, 1992: 35).

Mülkiyet hakları konusunda değinilmesi gereken son husus, YKİ'de bir toplumda mülkiyet haklarının yerleşmesinin ekonomik gelişmeyi arttırdığıdır. Nitekim devletin tanıdığı ve koruduğu mülkiyet hakları ile bireyler arasındaki çatışmalar azalacak ve bireyler piyasa sistemi içerisinde barışçıl bir şekilde rekabet edeceklerdir. Bu durum ekonomik gelişmenin alt yapısını güçlendirecektir. Bu nedenle mülkiyet haklarının korunması ekonomik gelişmeyi teşvik etmekte ve geliştirmektedir (Oğuz, 2005: 76-77).

YKİ'ye yön veren ve öne çıkan üçüncü konu alanı ekonomik performans/kalkınmadır. YKİ'de EKİ 'de olduğu gibi kurumlar ekonomi performans için önemlidir. Çünkü bireylerin refah ve mutluluğu malların ve hizmetlerin akışına bağlıdır. Adam Smith ekonomik sistemin üretken oluşunu uzmanlaşmaya dayalı olarak açıklamıştır. Lakin uzmanlaşma ancak bir değiş-tokuş yani mübadele olması halinde mümkündür ve bu mübadelenin maliyeti düştükçe uzmanlaşma artacak ve ekonomik sistemin üretkenliği de bununla paralel şekilde artış gösterecektir. Fakat bu mübadelenin maliyeti o ülkenin kurumlarına bağlıdır: Yasal sistemine, siyasal sistemine, toplumsal sistemine, eğitim sistemine, kültürüne vs. Dolayısıyla bir ülkenin ekonomik performansına yön veren ve onu denetim altına alan kurumlardır (Coase, 2016: 8).

Kurumların ekonomik performans bağlamındaki önemini vurgulayan ve YKİ'ye katkı sunan düşünür North olmuştur. North, EKİ ile YKİ arasında bir köprü kurarak kurumsallaşma ile ekonomik büyüme arasında bir ilişki kurmaktadır. North'a göre tarih kurumların evrimini göstermekte ve insanların tercihlerini ortaya koymaktadır. North, siyasal ve ekonomik kurumların doğasını ve bunun nasıl geliştiğini anlamaya çalışmaktadır. North'un ilk çalışmalarında kurumsal değişim, etkin kurumdan bir diğerine geçiş şeklinde gerçekleşmektedir. North'a göre işlem maliyetleri ile birlikte

görece fiyatların değişmesi ya da malların kıtlık durumunun değişmesi halinde kurumsal değişim ve dönüşüm süreci ortaya çıkmaktadır. Ona göre kurumlar ekonomik büyümeyi sağlamaktadır. Ekonomik performans kurumlarda gizlidir (North, 2010: 9-10).

North kurumları formel ve informel olarak ikiye ayırırken, kurum ve kuruluş arasında da ayrım yapmaktadır. Kurumlar oyunun kuralları, kuruluşlarda o oyundaki oyuncuların ta kendisidir. Kuruluşlar, ekonomik oluşumları (firmalar, sendikalar, kooperatifler), politik oluşumları (siyasal partiler, belediye meclisi, denetleme kurulları), toplumsal oluşumları (cemaat, kulüpler, spor takımları) ve eğitim amaçlı oluşumları (okullar, üniversiteler, meslek eğitim kuruluşları) kapsamaktadır. Kuruluşlar, belli amaçlara ulaşmak için ortak bir hedef güden bireylerin oluşturduğu gruplardır. Bu noktada North kurumsal çerçeve/çevre kavramına başvurmaktadır. Kurumsal çerçeve/çevre bireysel davranışları yönlendiren kısıtlamalardır (Demirbaş, 2005: 41). Kurumsal çerçeve, hangi kuruluşun ortaya çıkacağını ve nasıl gelişeceğini belirlerken, kuruluşlarda kurumsal çerçevenin nasıl evrimleşeceğini etkilemektedir. Dolayısıyla North'un çizdiği teorik çerçevede kurumlar oyunun kuralları olduğu vurgulanırken, kuruluşlar (ve onların kurucuları) kurumsal değişimin araçları olarak ele alınmaktadır. Kurumlar neoklasik modelin bireysel tercih teorisinden hareketle insanlar tarafından yaratılmış ve bireylerin kendilerine getirdikleri sınırlamalar olarak kabul edilmektedir (North, 2010: 11-12).

North daha sonra etkin olmayan kurumsal değişim meselelerini ve iktisadi başarı konularını ele almıştır. Sonraki yaptığı çalışmalarda etkin kurum teorisini terk ederek farklı kesimler arasında gerçekleşen pazarlık teorisini kullanmıştır. Toplumsal koordinasyon ve uzlaşmada ortaya çıkan sorunların kurumlar olmadan çözüme ulaştırılamayacağının altını çizerken, eksik bilgi veya bilginin öznelliği nedeniyle bireysel tercihlerde ideolojinin önemli bir role sahip olduğunu belirtmiştir. Çünkü insanın bilgi işleme ve algılama kapasitesi sınırlıdır. İnsanlar bu sınırlar içerisinde çevresel

faktörlerin etkisiyle karar vermektedir. Bu kararlar her zaman rasyonel değildir. Bireyler kendilerini kısıtlayıcı kararlarda verebilmekte ve kendisine fayda sağlamayacak tercihlerde bulunabilmektedir. İşte bu noktada kurumlar devreye girmektedir. Kurumlar gündelik hayatta bilgi eksikliğinden ve bilginin işleme eksikliğinden kaynaklanan sorunların çözümünü basitleştirecek kurallar ve süreçler ortaya koyarlar. Kurumların belirlediği kurumsal çerçeve ise insanlar arası etkileşimi yapılandırarak oyuncuların yani kuruluşların tercih kümesini sınırlandırmaktadır (North, 2010: 38).

Ayrıca North kurumların her zaman sırf toplumsal açıdan etkin olsunlar diye kurulmadığını, kurumların varoluş nedeninin aynı zamanda yeni kurallar düzenlemeye gücü yetenlerin ve pazarlık gücü olanlara hizmet etmek olduğunu vurgular. Bu nedenle her zaman etkin kurumların tercih edilmediğini belirtmektedir (North, 2010: 26). Dolayısıyla North EKİ'den başlamış ve EKİ-YKİ köprüsünü geçmiştir. Sonunda kurumsal yaklaşımda ulaştığı nokta deneysel açıklama modellerine kaymış ve EKİ'nin açıklama stratejisinden uzaklaşmıştır (Groenewegen, Kerstholt, Nagelkerke, 1995: 471-472).

YKİ'de ekonomik performansla birlikte öne çıkan diğer konu alanı kurumsal değişimdir. Bu alana en önemli katkıyı sunan isimlerden birisi Willamson'dur. Willamson kurumsal değişim sürecini açıklamak için sosyal analizin dört aşamasının incelenmesi gerektiğini belirtir (Çetin, 2016: 15-17). Willamson bunu şekille (Tablo-3) açıklamaktadır. Bu aşamaların birbirlerine bağlılıklarını oklar göstermektedir. Siyah renkli oklar en düşük düzeydeki aşamaların yüksek düzeydeki aşamalara bağlı olduğunu ve bu düzeydeki aşamalara sınırlamalar getirdiğini göstermektedir. Kırmızı renkli kesik oklarsa diğer düzeydeki aşamalara olan geri bildirimi göstermektedir. Willamsona'a göre YKİ sosyal analizin bu ikinci ve üçüncü aşamasıyla ilgilenmektedir.

Tablo 3: Sosyal Analizin Dört Aşaması (Kurumsal Ekonomi) (Williamson, 2000: 597)

Aşamalar	1. Aşama →	2. Aşama → ⇠	3. Aşama → ⇠	4. Aşama ⇠
Aşama Adı	Yerleşiklik: İnformel Kurumlar	Kurumsal Çerçeve: Formel Kurumlar Oyunun Temel Kuralları	Yönetişim: Oyun Aşaması	Kaynak Tahsisi ve İstihdam
Sıkılık (yıl)	100-1000	10-100	1-10	Sürekli
Amaç	Sıkça hesaplanamayan aniden spontane ortaya çıkan gelişim	Kurumsal Çerçevenin oluşumu *1. Derecede Ekonomi*	Yönetişim Yapılarının Oluşumu *2. Derecede Ekonomi*	Diğer Koşulların oluşması *3. Derecede Ekonomi*
Katmanlar	Sosyal Teori	Mülkiyet Hakları Teorisi/ Pozitif Politik Teori	İşlem Maliyeti Ekonomisi	Neoklasik Ekonomi / Asil-Vekil Teorisi

En üst düzeyde sosyal kökleşmişlik vardır. Yerleşiklik bu seviyenin temel özelliğidir. Burada normlar, teamüller, gelenekler, alışkanlıklar vb. informel kurumların meydana geldiği ve yerleşik hale geldiği dönemdir. Bu aşamada din kilit bir role sahiptir. Bu aşamada kurumsal değişim çok yavaş seyreder ve değişim için çoğu zaman yüzlerce hatta binlerce yılın geçmesi gerekir. Dolayısıyla toplumsal genetiği şekillendiren kurumsal yapı, bu aşamaya karşılık gelmektedir. Bu aşama daha çok EKİ tarafından ele alınıp açıklanmaya çalışılmış olan aşamadır. Bu aşamanın incelenmesi sıkça hesaplanamayan aniden ve spontane ortaya çıkan değişim ve gelişmelerin anlaşılmasını sağlar (Williamson, 2000:596-597).

İkinci seviye kurumsal çerçeve/çevredir. Burada gözlemlenen yapılar kısmen evrimsel süreçlerin ürünüdür; ancak tasarım fırsatları da ortaya çıkmaktadır. Artık ilk seviyede teamüller, tabular, gelenekler, görenekler, din ve davranış kurallarının yer aldığı informel kurumların ve kısıtların ötesine geçilerek anayasalar, kanunlar, mülkiyet hakları gibi formel kurum ve kısıtlara geçiş söz konusudur (North, 1991:97). Bu aşamada formel kurumlar inşa edilmektedir. Yani oyunun yazılı kurallarının etkin bir şekilde tasarlanması

ve böylece birinci derecede ekonominin oluşturulmasına olanak sağlanmaktadır. Nitekim geçmişin informel sınırlamaları altında yasama, yürütme, yargı ve devletin idari işlevleri gibi formel kurumsal yapılar ortaya çıkmaktadır. Ayrıca bu süreç devletin gelişiminin farklı evrelerindeki güç dağılımını da belirlemektedir. Dolayısıyla kurumsal değişim YKİ açısından değişim evrimsel bir gelişimin ürünü olarak ortaya çıkmaktadır. Genel olarak bu tür bir kurumsal çevrede mülkiyet hakları, sözleşmenin tanımlanması ve uygulanması önemli hale gelmektedir. Başka bir deyişle ekonominin etkinliği için devletin evrimi ve mülkiyet haklarının hukuk kuralları ile korunması gerekir. Bu aşamada değişimler 10 ile 100 yıl arasında gerçekleşmektedir. Bu aşama "*mülkiyet hakları teorisi"* ve *"pozitif politik teori"* tarafından ele alınmaktadır (Williamson, 2000: 598-599).

Üçüncü aşama yönetişim aşamasıdır. Nitekim ikinci aşamada mülkiyet önemli olsa da sözleşme yasalarını tanımlamak ve sözleşmeleri icra etmek için mükemmel işleyen bir hukuksal sistem oluşturulmamıştır. İşte bu yasal sistem bu aşamada gerçekleştirilir. Bu aşamada sözleşmelerin gözden geçirilmesi ve kuralların değiştirilmesi sonucunda değişim 1-10 yıl arasında meydana gelmektedir. Bu aşamada kurumsal değişim ikinci aşamada yer alan kurumsal çevreden, kurumların yönetişimine evirilmektedir. Önceki aşamalarda gözden kaçırılan sözleşme ilişkilerinin yönetimi kurumsalcı analizin odak noktasını oluşturmaktadır. Bu aşama bir taraftan yönetişim yapılarının oluşumunu anlamayı sağlarken diğer taraftan ikinci derecede ekonominin oluşturulmasına olanak sağlamaktadır. Bu aşamada ekonomi işlem maliyetleri teorisi ile ele alınmaktadır. Nitekim üretim maliyetleri dışında sözleşmelerin uygulanması kaçınılmaz olarak ex-ante ve ex-post işlem maliyetlerine yol açmaktadır. Etkin bir ekonomi işlem maliyetlerinin optimizasyonunu gerektirmektedir. Dördüncü aşama marjinal analizlerin devreye sokulduğu neoklasik iktisadın işletildiği aşamadır. Bu aşamada asil-vekil teorisi önem taşımaktadır. Önceki dönemde firma sözleşme ilişkileri üzerinden tanımlanırken, bu aşamada firma üretim fonksiyonu üzerinden

tanımlanmaktadır. Ekonomide optimizasyon marjinal koşullara göre yapılmaktadır. Kaynak tahsisi etkinliği sağlayacak seviyede optimum düzeydedir. Kurumsal değişim bakımından en ileri aşamayı temsil eden üçüncü aşama neoklasik iktisadın sorun alanı olmayan konularla ilgilenirken, dördüncü aşama neoklasik iktisadın sorunlarıyla (kaynak tahsisi ve istihdam) ilgilenmektedir. Burada değişim süreklidir. Bu kurumsal ekonominin üst düzeyindeki üçüncü derecede ekonominin oluşturulmasına olanak sağlanmaktadır (Williamson, 2000: 599-600).

Dolayısıyla kurumsal değişim süreci YKİ'nin anlaşılmasına yardımcı olmaktadır. Willamson YKİ'nin bilgilendirici olduğunu ve günümüz reform çalışmalarının bir parçası olarak değerlendirilmesi gerektiğini belirtmektedir. Kurumsal değişim bağlamında önemli katkılardan birisini de North sağlamıştır. North'a göre kurumsal değişim iki şekilde gerçekleşmektedir. Bunlardan ilki, kesintili değişimdir. Kesintili değişim savaşlar, devrimler, fetihler ve doğal afetler sonucunda formel kuralların ve kurumların kökten değişmesiyle ortaya çıkmaktadır. Kökten değişen formel kurallar zamanla informel kural ve kurumlarında değişmesine yol açarlar (North, 2010: 116-117). Bu değişim önemlidir; ancak North kurumsal değişimin ikinci türü tedrici değişimin daha önemli olduğunu vurgulamakta ve tedrici değişime daha çok yer ayırmaktadır.

North'a göre değişim ve dönüşüm sadece kullanılan teknolojinin değil; aynı zamanda kurumların da fonksiyonudur. Bu nedenle kurumlar, üretim maliyetlerinde önemli bir rol oynamakta ve değişimin ne kadar maliyetli olduğunu belirlemektedir (North, 2010: 82-83). Kuruluşlar kendi amaçları peşinde koşarken kurumsal yapı ve çerçeveyi de değiştirirler. Kurumsal çerçeve kapsamında yer alan teşvikler, hangi bilgi ve yeteneklerin kazanç sağlayacağını belirler. Değişimin öznesi, kurumsal çerçevede var olan teşviklere göre hareket eden bireysel girişimcidir. Ona göre değişimin kaynağı, göreli fiyatlar ve tercihlerdir. Değişim süreci büyük oranda tedrici yani aşamalı bir değişim sürecidir. Değişim genel olarak kurumsal çerçeveyi meydana getiren kurallar,

normlar ve uygulamalar bütünündeki marjinal ayarlamalardan oluşmaktadır. Kurumsal çerçeve bir bütün olarak istikrarı sağlarken, aynı zamanda mekân ve zaman içinde karmaşık değişimi de mümkün kılmaktadır. Aşamalı değişim sürecinde istikrar önem taşımakla birlikte tek başına yeterli değildir. Göreli fiyatlar değişince bu fiyat değişimleri insan etkileşiminde bireylerin teşviklerini değiştirmektedir. Ayrıca bu değişimin diğer kaynağını da tercihlerin değişimi oluşturmaktadır. Tercihlerdeki değişimler zamanla insanların davranış şekillerini ve davranış biçimi standartlarını neyin oluşturduğuna ilişkin rasyonalizasyon çabalarını değiştirecektir. Daha açık bir ifadeyle göreli fiyat değişimleri ve bu değişimlerin tetiklediği tercihlerdeki değişiklikler kurumları değiştirmektedir (North, 2010: 108-109).

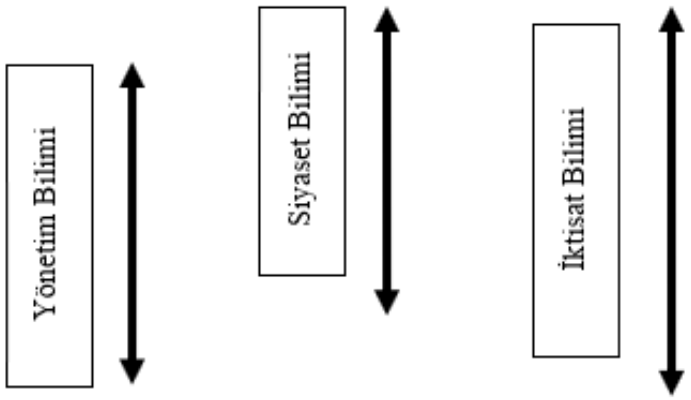
Burada önemli olan nokta göreli fiyatlardaki değişiklikler, bu değişiklikler karşısında kültürel özelliklerin daha kalıcı olması, formel kural ve kurumların informel kural ve kurumlara göre daha hızlı gelişmesine yol açmasıdır (North, 2010: 114). Nitekim günümüzde karşımıza çıkan informel kurumlar geçmişin izlerini bünyesinde taşımaktadır. Bu nedenle bunların yapılarında hızlı değişiklikler yapmak zor ve zahmetlidir. İnsanların davranış kalıplarını içeren informel kurumları değiştirmek yazılı olan formel kurumları değiştirmekten daha zordur. Pek çok kurum ülkelerin tarihsel gelişim sürecinde deneyimler sonucu meydana gelip geliştiğinden bunlar insanların davranış kalıplarına yerleşmiştir. İşte bu nedenle aynı reform uygulamaları farklı ülkelerde farklı sonuçlara yol açmaktadır. Bu nedenle ülkeler kendi kurumlarını başarılı olarak gördükleri ülkelerin kurumlarıyla değiştirmek istediklerinde olumsuz sonuçlarla karşılaşmaktadır. Dolayısıyla bir değişim yapılacaksa o aşamaya uygun reform modelinin seçilmesi gerekecektir (Kama, 2016: 21).

1.3. YENİ KURUMSAL YAKLAŞIM TÜRLERİ

Kurumsal iktisat bakımından iktisat bilimi birey, grup, örgüt, sınıf ve toplum düzeylerinde belirli bilim kategorilerine karşılık gelmektedir. Aşağıdaki şekilde de görüldüğü gibi yönetim bilimi ve siyaset bilimi ise bu kategorilerin belirli bir kısmına tekabül ederken kurumsalcılar için iktisat bilimi tüm düzeyleri kapsayan bir şemsiye niteliği taşımaktadır (Hofstede, 2001: 19). Bu nedenle-daha önceki bölümlerde açıklandığı üzere- kurumsal iktisat pek çok konuyu kendi inceleme ve araştırma alanına dâhil etmektedir. Bu yeni alanların incelenmesi disiplinler arası bir yaklaşım sunan kurumsal yaklaşım ile sağlanmaktadır (Ata, 2009: 11).

Tablo 4: Kurumsal İktisat Açısından İktisat Bilimi (Hofstede, 2001: 19)

Düzey	Bilim	Bilimin Kapsamı
Toplum	Antropoloji	
Sınıf	Sosyoloji	
Örgüt	İşletme	
Grup	Sosyal Psikoloji	
Birey	Psikoloji	



Kurumsal iktisat sadece kısıtlı ve kıt mallar ile refahın arttırılmasıyla ya da mal ve hizmetler ile bireyin istekleri arasındaki ilişkileri düzenleyen soyut kural ve kanunlarla ilgilenmemektedir. Kurumsal iktisat aynı zamanda tüm sosyal ve kurumsal yapı ile ilgilenir. Kurumsal iktisat neoklasik iktisada göre çok daha büyük genellemeler yapmaya imkân sunmaktadır (Hodgson, 2016: 40). Bugün modern iktisat literatürünün en canlı alanını temsil eden YKİ (Çetin, 2012: 69) ekonomi disiplini içinde değil, aynı zamanda diğer sosyal bilimler alanında da önemli bir analiz aracı olmuştur.

Sosyal bilimlerde yeni kurumsal yaklaşım türleri, her akademisyen, araştırmacı ve teorisyenin kendi bakış açısı ve tecrübelerine göre yorumlanarak sınıflandırılmaktadır.

Örneğin Hall ve Taylor tarihsel, rasyonel seçim ve sosyolojik kurumsallığın olduğu üçlü bir kategoriye odaklanırken (Hall ve Taylor, 1996: 1), Schmidt, Hall ve Taylor'dan bir adım öteye giderek post modern yaklaşımla etkileşimin bir sonucu olarak bu üç kurumsal kategoriye söylemsel kurumsallığı eklemektedir (Schmidt, 2006: 109). Oysa Peters kurumsal yaklaşım türlerini normatif, rasyonel tercih, tarihsel, ampirik, sosyolojik, çıkar temsilciliği ve uluslararası kurumsalcılık olmak üzere yedi kurumsalcılık kategorisinde ele almış (Peters, 1999: 19-20); fakat sonraki eserlerinde kurumsal yaklaşım türlerini dörde indirmiştir (Zittoun ve Peters, 2016: 59-61).

Dolayısıyla kurumsal yaklaşımın bu denli parçalı olmasının bir sonucu olarak kurumsal yaklaşımın türleri konusunda da literatürde bir bütünlüğün olmadığı görülmektedir. Bu noktada literatürdeki baskın anlayışa bakıldığında sosyal bilimlerde beş temel kurumsalcı yaklaşım türünün olduğu söylenebilir. Bunlar normatif, rasyonel seçim, tarihsel, sosyolojik ve söylemsel kurumsallıktır.

Bu kurumsalcı yaklaşım türlerinin tümü temelinde iktisadın bulunduğu YKİ yaklaşıma dayanmakla birlikte sosyal bilimlerin farklı alanlarında (siyaset bilimi, yönetim bilimi, işletme, sosyoloji, tarih vb.) araştırma ve analizlerde kullanılabilmektedir. Bu yaklaşım türleri arasında söylemsel kurumsalcılık diğerlerine nazaran daha yenidir. Peters yaptığı yedi kategori arasında bu kurumsalcılığı kabul etmese de sonraki eserlerinde diğer kurumsalcılarda olduğu gibi söylemsel kurumsalcılığı yeni bir kurumsalcılık türü olarak kabul etmiştir (Zittoun ve Peters, 2016: 59). Bu bağlamda her bir yaklaşım türü ayrı bir tez ve araştırma konusu olduğunu göz önüne aldığımızda bu çalışmanın konu alanından uzaklaşmamak gerekir. Bu nedenle bu bölümdeki amacımız, bu yaklaşım türlerini tüm detaylarıyla sunmaktan ziyade, bunların genel çerçevesini çizmek ve temel özelliklerini ortaya koymaktır.

1.3.1. Normatif Kurumsallık

Normatif kurumsallığa göre kurum yalnızca resmi yapılardan değil; aynı zamanda normlardan, değerlerden, kurallardan ve rutinlerden meydana gelmektedir (March ve Olsen, 1989: 21). Kurum genel olarak üyeleri etkileme biçiminde bilişsel olmaktan ziyade normatif bir değerler ve kurallar koleksiyonunun yanı sıra bu değerleri uygulamak için geliştirilen rutinlerdir (Peters, 1999: 29). Normatif kurumsalcılar, normların uygunluğunu vurgulamakta ve kurumları sosyal süreçlerde bireysel eylem için temel çerçeveyi oluşturan bir araç olarak görmektedirler (Bolfíková, Hrehová, ve Frenová, 2012: 90). Normatif kurumsalcılar, *"normların temelinde yer alan toplumsallığı ve hangi fonksiyonların sosyal gerçeklikteki normlara tekabül ettiğini"* ele almaya çalışırlar (Weinberger, 1995: 15).

Normatif kurumsallığın temelini uygunluk mantığı (logic appropriateness) ilkesi oluşturmaktadır. Bu ilkeye göre kurum bireyleri etkilemekte, bireyler de yaptıkları her faaliyet ve etkinliğin kurumlarının normlarına uygun olup olmadığına bakmaktadır. Normatif kurumsallığı diğer kurumsallıktan ayıran nokta, insanların davranışlarını ortaya koyarken, bunların hangi sonuçlara yol açacağını düşünmeksizin, kurumların normlarına uyulmaya çalışılmasıdır. Bireyler kuruma üye olmaları için uygun olduğunu öğrendikleri değerlere göre davranmaktadır. Bu uygunluk mantığı, kurum ve üyeleri için ne tür politika seçimlerinin kabul edilebilir olduğunu da göstermektedir (Gül, 2011: 75). Bu kurumsallık türü daha çok siyaset bilimi ve kamu politikasında etkili olmakla birlikte birçok yönden sosyoloji ve örgüt teorisinde karşılaşılan kurumsalcılık anlayışının bir yansıması olarak görülmektedir (Peters, 1999: 26).

Siyasal hayatı açıklamada kurum ve kuruluşların rolünü vurgulayan normatif kurumsalcılık, kurumları davranışları yönlendirmek için kullanılan değerler, semboller ve hatta mitlerle tanımlamaktadır (Peters, 2016: 59). Bireylerin davranışları zorlayıcı olmaktan ziyade normatiftir. Bireyler resmi olarak belirtilen kurallara göre değil; içinde

bulundukları kurum ve kuruluşların değerleri ve normlarıyla yönlendirilmektedir (Peters, 1999: 41).

Bu kurumsalcılıkta bireyler atomistik olmaktan ziyade diğer bireylerle ve kolektivite ile karmaşık bir ilişki dizisine gömülüdür. Başka bir ifade ile bireyler sadece toplumsallıklarını ve psikolojik yapılarını veya bireysel faydalarını en üst düzeye çıkarmak için hareket eden bireyler değildir. Onların bireysellikleri aynı zamanda normatif kurumsallaşmayı yansıtmaktadır. Yani bireyler içinde bulundukları kurumların (ve kuruluşların) değerlerini ve normlarını yansıtırlar. Bireysel tercihler büyük ölçüde kurumlara katılımı ile şekillenmektedir. Bu nedenle kurumlar büyük ölçüde kendi katılımcılarını biçimlendirir ve kurumlar katılımcılar için siyasal, ekonomik ve sosyal yaşamda daha geniş kapsamlı bir anlam kazanmaktadır (Peters, 1999:25-26).

Kurumları şekillendirmek ve bu kurumlardaki davranışları yönetmek için öngörülen kurallar, normlar ve uygunluk mantığını toplumdan almaktadır. Kurumlar insanların birbirileriyle etkileşim içerine girmeleri ve belirli sorunları nasıl çözümleyecekleri hususunda rutinler oluşturmaları ile ortaya çıkmaktadır (March ve Olsen, 1989:25-27). Bu rutinler kurum üyelerinin işlem maliyetlerini azaltırlar ve verimliliği artırırlar. Ancak bu noktada öne çıkan konu bireylerin ilk başta rutin oluşturmak için nasıl etkileşime girdikleridir. Normatif kurumsalcılar, bu soruya kurumsallaşma sürecini iki aşamalı bir sürçten oluştuğu şekliyle cevap verirler. İlk aşama karar aşamasıdır. Bu aşamada öncelikli olarak insanlar belirli bir amaç için bir organizasyon veya kurum oluşturmak için bilinçli bir şekilde karar alırlar. İkinci aşama, kurum oluşturulduktan sonra onun biçimlendirilmesidir. Bu aşamada kurumu zaman içinde şekillendirmek için ona belirli değerler aşılanmaktadır (Peters, 1999: 33).

Kurumsal değişim, bireyin kurumsal normlara uyum noktasında bozulmaların ortaya çıkmaya ve bu bozukluklar yaygınlaşmaya başladığında gerçekleşmektedir (Gül, 2011: 75). Normatif kurumsalcılık, kurumu değişimlerdeki dinamik unsur olarak yeniden

ortaya çıkarmıştır. Normatif kurumsalcı literatür, değişim için çeşitli uyaranların varlığını vurgulamakla birlikte gerçek anlamda uyum için temel bir araç olarak öğrenme süreçlerine odaklanmaktadır. Normatif kurumsalcılığın değişim süreciyle ilgili temel argümanı kurumların öncelikle çevrelerindeki değişen koşulları tanıdıkları ve daha sonra bir öğrenme süreci aracılığıyla bu sürece uyarlandıklarıdır. Bu çevresel değişiklikler kurum için bir dizi fırsata olanak sağlarken yerleşik davranış biçimlerine (rutinlere) bir tehdit oluşturabilirler (Peters, 1999:33-34).

Ayrıca normatif kurumsalcıların değişim konusundaki bu bakış açısı, kamu kuruluşlarındaki değişimin neredeyse rastgele doğaya sahip olduğunu işaret etmesi bakımından önem taşır. Normatif kurumsalcılık, özellikle rasyonel tercih yaklaşımı ile ön plana çıkarılan çok amaçlı reform programlarının kamu kurumlarında değişimi gerçekleştirememesinin nedenini ortaya koyma ve açıklama bakımından başarılı olmuştur: Normatif kurumsalcılığın "*uygunluk mantığı"* değişikliklerin hangilerinin uygun hangilerinin uygun olmadığı konusunda önemli bir rehberlik kaynağı sunmaktadır. Nitekim kamu kurumları da bu mantıkla hareket ettiği için değişim genellikle stratejik planlarda öngörüldüğü şekilde gerçekleşmez (March ve Olsen, 1996: 247-264).

Normatif kurumsalcılığın ortaya koyduğu analiz çerçevesi önemli olmakla birlikte uyumluluk kavramının soyutluğu, bireylerin ne ölçüde uyum sağladığının belirlemenin zor oluşu, farklı kültürlerdeki bireylerin uygunluk mantığının kendi kültürüyle algılama ve yorumlama kapasite ve yeteneklerinin farklı oluşu, kurum ve kuruluşlar arasındaki ayrımın net bir şekilde yapılmayışı, kurumsal yapının bireylerin davranışlarını etkilemesine karşılık bireylerin kurumlara yönelik bir etkisinin net bir şekilde ortaya konulmaması bu kurumsalcılık türüne getirilen temel eleştiriler arasında yer almaktadır (Dowding, 1994: 115-116; Gül, 2011: 75-76).

1.3.2. Rasyonel Seçim Kurumsallığı

Kökleri iktisat ve işletme bilimine dayanan rasyonel seçim kurumsallığı başta ekonomi, siyaset ve yönetim bilimi olmak üzere sosyal bilimlerin çoğu alanında kullanılan kurumsallık türüdür. Özellikle kamu politikası alanında ABD Kongresinin davranışlarının tutarsızlıklarının incelenmesi rasyonel seçim kurumsallığının ortaya çıkmasında etkili olmuştur (Ferejohn ve Fiorina, 1975; McCelvey, 1976). Rasyonel seçim kurumsallığı, faydacı mantığına dayanmaktadır. Bu yaklaşımın temel varsayımı, bireylerin rasyonel hesaplama yöntemleri kullanarak kişisel çıkarlarını sürdürdüğüdür. Normatif kurumsalcılıktaki March ve Olsen'ın, bireylerin kurumda neyin uygun olduğuna karar verdikleri "uygunluk mantığı" olarak ilkenin uygulanmasından ziyade rasyonel kurumsalcılık bireylerin kararlarını bunların varsayılan sonuçlarına dayanarak verdikleri "sonuç mantığı" üzerine kuruludur (Peters, 2016: 60). Rasyonel seçim kurumsalcılığında kurumlar toplu eylem sorunlarının çözümünü sağlamaktadır. Kurumlar bu yönüyle işlem maliyetlerini azaltmaktadırlar (Hall ve Taylor, 1996: 943).

Rasyonel seçim kurumsalcılığı, rasyonel aktörlerin verilen kurumsal ortamlardaki davranışlarının ardındaki çıkarları ve motivasyonları belirlemede en iyi sonucu vermektedir. Ancak beklenmeyen olayları ve sonuçları açıklamada yeterli değildir. Bu noktada sosyolojik, tarihsel veya söylemsel kurumsallık rasyonel kurumsallığa göre daha açıklayıcıdır (Schmidt, 2006: 102-103). Buna rağmen rasyonel seçim kurumsallığı, diğer kurumsalcılık türlerine göre daha işlevsel bir nitelik taşımaktadır. Nitekim iktidarı daha çok sözleşmeye dayanan bir süreç olarak görmeleri nedeniyle kurumların rasyonel davranan bireyler üzerindeki etkilerini ortaya koyarlar (Hall ve Taylor, 1996: 5). Böylece rasyonel seçim kurumsalcılığı bireysel düzeyde ortaya çıkan ve daha sonra kurumsal olarak devam eden davranışların nasıl süreklilik arz ettiğini açıklama gücüne sahiptir (Ekici, 2011: 65).

Kurumsallaşmanın rasyonel seçim versiyonunda, oyuncuların tercihleri kuruma ekzojen yani dışsal olarak kabul edilmektedir. Bireyler faydalarını en üst düzeye çıkarmak isteyen kuruma girerler ve bu temel değer (fayda) kuruma üyelikle değiştirilmez. Bu bireyselci mantığa dayanan rasyonel seçim kurumsalcığında, kurumlar bireylerin faydacı değerlerini kullanarak belirli sonuçlar üretmek için tasarlanmış yapılar haline gelmektedir. Bu noktada kurumlar üyelerinin davranışları için teşvik etmek veya engellemek için kurallar kullanmaktadır. Bu nedenle rasyonel seçim kurumsallığına göre kurumları değiştirmek kolaydır. Çünkü kurumun değişmez tek değeri insanların peşinde koştukları faydadır. Kurumun teşvik ve engelleyici kurallar dizisini değiştirmesi yeterlidir (Peters, 2016: 60).

Fakat bu kurumsallığında eksik yönleri bulunmaktadır (Elster ve Hylland, 1986: 22; Shepsle, 2006: 32-35; Immergut, 1998: 13-14; Thelen, 2004: 25; Moe, 2005: 218; Gül, 2011:77; Hall ve Taylor, 1996: 943-945): Her şeyden önce rasyonel seçim kurumsallığının açıklamaları statiktir. Çünkü bu kurumsallık sabit tercihlerden hareket etmekte ve denge koşullarına odaklanmaktadır. Bu nedenle kurumların zaman içinde tamamen neden değiştiğini açıklamakta zorluk çekmektedir. İkinci olarak insanların kendi kişisel çıkarları peşinde koşarak faydalarını maksime etme anlayışıdır. Bu anlayış ekonomik değer yüklüdür. Ekonomik rasyonel davranış varsayımını evrenselleştirmektedirler. İnsanların her zaman ekonomik olmayacak şekilde davranmayabileceğini görmezden gelmektedirler. Üçüncü olarak, genellikle, kurumsallığı sağlayan kuralların faydayı maksime ettiği için doğru olduğu kabul edilmekte ancak bu kuralların kurumun verimliliği saylayıp sağlamadığı ile ilgilenmemektedirler. Dördüncü olarak, rasyonel seçim teorisyenleri, kurumların bireysel eylemleri nasıl etkilediğini açıklama sorununu klasik bir *"hesap yaklaşımı"* ile ele almaktadırlar. Bu noktada hesaplama yaklaşımı yeni bir analiz çerçevesi sunmamaktadır. Beşincisi, rasyonel seçim kurumsalcıları kurumları iyi şeyler olarak görmeye

meyillidirler ve nihayetinde bireylerin faydasını sağladıklarından insanları daha iyi duruma getirirler. Oysa her kurum iyi değildir. Altıncısı, tüm bireylerin tam bilgiye sahip oldukları anlayışına dayanırlar. Lakin gerçek dünyada bireyler sınırlı bilgiye sahiptir. Bu nedenle tam rasyonellikten öte sınırlı rasyonellik söz konusudur. Son olarak, bu kurumsalcılıkta değişim her ne kadar bireylerin faydalarına (ve tercihlerine) göre biçimlense de bu değişim süreci işlem maliyetleri nedeniyle masraflıdır. Kurumları meydana getiren kanunlar ve kurallar kolay değişmekle birlikte bu değişimin getirdiği maliyetler vardır. Rasyonel seçim kurumsalcılık taraftarları kurumsal değişimde bunu öngörmemişlerdir. Nitekim kurumsal değişim elde edilen faydanın (veya karın) zararlardan daha fazla olması halinde gerçekleşebilecektir.

Günümüzde ise akademisyen ve uzmanlar rasyonel seçim kurumsallığına, eksik yanlarına rağmen, iktisat alanındaki oyun teorisinin uluslararası ilişkiler alanında kullanılarak Avrupa Birliği'ndeki kurumsal reformların etkilerini incelemek, uluslararası rejimlerin yükselişini veya düşüşünü, uluslararası örgütlere ulusal yetki ve sorumlulukların nasıl aktarıldığı açıklamak için başvurmaktadır (Hall ve Taylor, 1996: 944).

1.3.3. Tarihsel Kurumsallık

Tarihsel kurumsallık başta siyaset bilimi, yönetim bilimi ve uluslar ilişkiler alanı olmak üzere sosyal bilimlerin çoğu alanında kullanılan çok farklı metodolojik yaklaşımlar içeren en güçlü kurumsal yaklaşım türüdür. Tarihsel Kurumsalcılık terimi ilk kez Ocak 1989'da Boulder, Colorado'da gerçekleştirilen bir toplantı sonucunda ortaya çıkmıştır. Toplantıya katılan akademisyenler arasında Margeret Weir, Douglas Ashford, Peter Hall, Sven Steinmo, Jonas Pontusson, Peter Katzenstein, Desmond King, Bo Rothstein, Geroge Tsebilis, Frank Longstreth, Kathleen Thelen, Ellen Immergut, Theda Skocpol ve Colleen Dunlavy bulunmaktaydı. Bu toplantıdan üç yıl sonra "*Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Politics (Steinmo, Thelen ve Longstreth 1992)"* makalesi

ile 1992 yılında sosyal bilimler alanında tarihsel kurumsalcılık ortaya çıkmıştır (della Porta & Keating, 2015). Ayrıca günümüzde Paul Pierson ve Simon J. Bulmer ve Mark A. Pollack da tarihsel kurumsalcılığın temsilcileri arasında yer almaktadır (Pierson, 2000)

Temsilcilerinin çoğu kendilerini tarihsel kurumsalcı olarak tanımlamamakla birlikte bu yaklaşım temelinde, kurumsal mirasların güç ve kaynak kullanımının derecesini nasıl etkilediği ve tedrici artan uyumlama modellerinin kurumları zamanla hangi yollarla ve yöntemlerle şekillendirdiğini ve kritik birleşme noktalarının gelişmeleri nasıl yönlendirdiği vurgulanmaktadır (Mahoney & Rueschemeyer, 2003).

Tarihsel kurumsalcılık, eski kurumsalcılıktan (EKİ), yapısal-işlevsel yaklaşımdan ve Marksist yaklaşımın siyasal sistem yaklaşımından en çok etkilenen kurumsalcılıktır. Tarihsel kurumsallık, eski kurumsalcığın devlete ve devletin resmî kurumlarına gösterdikleri sürekli ilgiyi, yapısal işlevselcilerin yapılar üzerine vurgusunu (ancak işlevler değil) ve Marksistlerin devletin artık rekabet eden çıkarlar arasında tarafsız bir arabulucu olarak değil, sınıf çatışmasının karakterini ve sonuçlarını yapılandırabilecek bir kurumlar kompleksi olduğunu kendi bünyesinde birleştirmiş bir yaklaşımdır (Hall ve Taylor, 1996: 938). Bu nedenle, rasyonel tercih kurumsalcılığından farklı olarak tarihsel kurumsalcılar, en açık şekilde devlete ve onun kurumsal gelişimine odaklanırken, diğer taraftan yönetimin gerçekleştiği bütün yapıları ele almaya çalışmışlardır.

Tarihsel kurumsalcılık, zaman içinde kurumsal yapı ve süreçlerin kökenlerini ve gelişimini açıklamada en iyi sonucu veren kurumsallık türüdür. Değişim ve gelişim sürecindeki dizilere, olayların zamanlamasına ve siyasi-ekonomik-toplumsal değişimin aşamalarına odaklanma eğilimindedir. Sadece kurumların işleyişi ve gelişimi ile ilgili gücün asimetrilerini değil, aynı zamanda bu tarihsel gelişmeden kaynaklanan yol bağımlılıklarını ve istenmeyen sonuçları vurgulamaktadır. Nitekim tarihsel kurumsalcılar gerek ekonomide gerekse de siyasette kıt kaynaklar için rakip gruplar arasında çatışma ve mücadele olduğu fikrini benimserler. Bu durumun sonucu olarak ulusal ve uluslararası

eşitsizliklerin ortaya çıktığını belirtirler. Onlara göre bir toplumda kurumsallaşma bazı kesimleri ayrıcalıklı kılmak ve diğerlerini sömürmek amacıyla yaşanan bir çatışmanın ürünüdür (Hall ve Taylor, 1996: 937-938).

Tarihsel kurumsalcılar kurumu, siyasetin ya da siyasal ekonominin örgütsel yapısına gömülü olan gayri resmi ya da resmi prosedürler, normlar, rutinler ve sözleşmeler olarak tanımlarlar. Kurumlar, anayasal düzen kurallarından bir bürokrasinin standart işletme prosedürlerine, sendika davranışlarından banka-firma ilişkilerini düzenleyen sözleşmelere kadar değişkenlik göstermektedir. Genel olarak, tarihsel kurumsallık taraftarları, kurumları kuruluşlarla ve kuruluşların getirdiği kurallar veya sözleşmelerle ilişkilendirmektedir (Thelen ve Steinmo, 1992: 2; Gül, 2011: 77).

Tarihsel kurumsalcıların dört belirgin özelliği bulunmaktadır (March ve Olsen, 1984: 734-749; Krasner, 1984: 223-246; Hall ve Taylor, 1996: 938-942): İlki, tarihsel kurumsalcılar kurumlar ve bireysel davranış arasındaki ilişkiyi nispeten geniş anlamda kavramsallaştırma eğilimindedir. Onlar insan davranışının rasyonel ya da amaçlı olduğunu reddetmeksizin bireylerin amaçlarına ulaşmak için yerleşik rutinlere ya da bilinen davranış kalıplarına yöneldiğini vurgularlar. Kurumlar sadece yorum ve eylem için ahlaki veya bilişsel şablonlar sunmakla kalmaz; aynı zamanda bireylerin kendi kimliklerini ve tercihlerini etkiler. Bireyler kurumların çizdiği davranış kalıplarına bağlı kalmaktadır; çünkü sapma bireyi bağlılıktan daha kötü bir duruma getirecektir. Bu nedenle kurumlar bir kez oluşturulduğu zaman onları değiştirmek zordur. İkincisi, kurumların işleyişi ve gelişiminde iktidar ilişkileri ve iktidarın asimetrik ilişkileri kurumsal analizlerde merkezi bir rol oynamaktadır. Kurumlar gücü sosyal gruplar arasında eşit olmayan bir şekilde dağıtırlar. Nitekim özgürce hareket eden bireylerden ziyade karar verme sürecinde kurumların bazı gruplara veya çıkar odaklarına orantısız erişim sağladığı bir dünya söz konusudur. Üçüncüsü, kurumsal gelişmede yol (patika) bağımlılığını ve istenmeyen sonuçları vurgularlar. Bu durum tarihsel kurumsalcıların

tarihsel gelişim perspektifinde sahip oldukları farklı bir bakış açısı ile yakından ilişkilidir. Onlar sosyal nedensellik olan patika (yol) bağımlılığını (path dependence) savunurlar.

Bu noktada tarihsel kurumsalcılıkta patika (yol) bağımlılığına ayrı bir parantez açmak gerekir: Tarihsel kurumsallıkta, iki veya daha fazla ülkede yapılan ekonomik, sosyal ve siyasal politika seçimlerini anlamak için onların ekonomik, sosyal ve siyasal tarihçelerini anlamak gereklidir. Çünkü herhangi bir zamanda yapılan seçimler ve politikalar, daha önce yapılan seçim ve politikalardan etkilenmektedir. Bu yaklaşımda, hükümetler bir politika alanındaki ilk politikalarını ve kurumsal seçimlerini bir kez yaptıklarında, programın başlangıcında yaratılan ataletin üstesinden gelmek için yeterli bir güç olmadığı sürece, yaratılan modellerin devam edeceği iddia edilmektedir; Buna tarihsel kurumsallaşmada *"yol bağımlılığı"* ya da *"patika bağımlılığı"* denilmektedir. Patika (yol) bağımlılığı bu kurumsallık türünde merkezi bir role sahiptir. Tarihsel kurumsalcılık, patika bağımlılığı ile başlangıç durumumu tam olarak takip etmekten ziyade bir evrim süreci olduğunu ortaya koymaktadır. Ancak patika bağımlılığı kurumlar ve izlenen politikalar için bir ipotek anlamına gelmez. Başka bir ifadeyle bu değişim veya evrim olmayacağı anlamına da gelmemektedir. Aksine yol bağımlılığı takip edilmesi gereken bir yolu ifade etmektedir. Elbette gelişme yolunda değişim ve evrim olacaktır, ancak bu gelişmeye yönelik olasılıklar kurumun biçimlendirme sürecine tabi kılınarak sınırlandırılmış olacaktır (Sanders, 2006: 44; Peters, 1999: 63-65). Diğer taraftan patika bağımlılığı, ilk alınan kararların daha sonra alınacak kararları etkilediğini ortaya koymaktadır. Örneğin liberal, muhafazakâr veya sosyal demokratik rejimleri benimseme daha sonra sosyal politika alanında yapılacak reformlara ilişkin alınacak kararları belirleyecektir (Amenta ve Ramsey, 2010: 24). Yol bağımlılığı, sıklıkla kritik bir kavşak konumunda olan belirli anlardan sonra kurulan hâkim yapıdaki süreçlere atıfta bulunur. Bu belirli anlar, gelecekte yeni tesis edilecek model karşısında daha etkili alternatif

kurumsal modellerin başarı kazanma olasılığını azaltacak olan rotayı biçimlendirmektedir (Pierson, 2004: 17).

Patika bağımlılığı çoğu zaman geçmişten miras olarak kalmaktadır ve bu özellikler doğası gereği kurumsal bir nitelik taşır. Kurumlar, tarihsel görünümün görece kalıcı özellikleri ile birlikte tarihsel gelişmeyi bir dizi "yol" boyunca iten temel faktörlerden biri olarak görülmektedir. Bu noktada, tarihsel kurumsalcılar, kurumların bu yolları nasıl ürettiklerini, yani bir ülkenin yeni zorluklara tepkisini nasıl yapılandırdıklarını açıklamaya çalışmışlardır. Bir kısım analistler mevcut *"devlet kapasitelerinin"* ve *"politika miraslarının"* sonraki ekonomik ve politik tercihler üzerindeki etkilerini vurgularken, bir kısım analistlerde toplumsal güçlerin örgütlense de neden aynı politikaları takip ettiğini açıklamaya yönelmişlerdir. Bu bağlamda, tarihsel kurumsalcılık, kurumların daha amaçlı ve etkili olduğunu, istenmeyen sonuçların ve verimsizliklerin mevcut kurumlar tarafından yaratıldığını ortaya koymaktadırlar.

Bu perspektife uygun olarak, birçok tarihsel kurumsalcı, aynı zamanda tarihsel olayların akışını, 'kritik birleşme noktası' ile sınırlanan süreklilik dönemlerine ayırmaktadır. Başka bir ifadeyle onlar tarihsel olayların akışını önemli bir kurumsal değişimin gerçekleştiği anlara veya tarihsel gelişimin bir harekete geçtiği "dallanma/bölünme noktası" na bölerler. Böylece "yollar" ortaya çıkmaktadır. Kritik bölünme ya da birleşme yerleri genellikle ekonomik, siyasi, toplumsal krizin ve savaşın olduğu dönemlere denk düşmektedir. Bunların etkisini vurgulamakla birlikte tarihsel kurumsalcıların pek çoğu, neden bu dallanma/ bölünme dönemlerinde değişimin gerçekleştiği sorusuna tam bir yanıt vermemiştir.

Dördüncü ve son olarak tarihsel kurumsalcılar özellikle fikirler, inançlar ve ideolojiler gibi diğer faktörlerin siyasi, ekonomik ve sosyal sonuçlara yapabileceği katkıları kurumsal analizleriyle bütünleştirmekten çekinirler. Onlar tüm her şeyi

kurumlarla açıklayabileceğine inanmaktadır. Kurumları ekonomik, sosyal ve siyasal alandaki değişimi açıklamada tek nedensel güç olarak kabul etmektedirler.

Tarihsel kurumsalcılar kurumsal değişimleri Krasner'in *noktalı/kesirli denge (punctuated equilibrium)* kavramıyla açıklamaya çalışırlar. Noktalı/ kesirli denge, içsel ve dışsal baskıların etkisiyle veya zamanla küçük etkilerin birikmesiyle, radikal (aniden) ve anısal (geçmişteki olayların etkisiyle) olarak yaşanan değişim nedeniyle, mevcut dengenin (düzenin) kırılmaya maruz kalması ve daha sonra yeniden bir denge veya düzene gelmesi olarak açıklanmaktadır. Dengenin bozulduğu noktalar siyasal, ekonomik ve toplumsal krizlerin meydana geldiği dönemlerdir. Hızlı kurumsal değişim patlamalarını uzun süre durgunluk dönemlerinin takip ettiği varsayımını kabul etmektedirler (Krasner, 1984: 242-243). Bu varsayım tersinden okunduğunda uzun süren durgunluk dönemleri sonrasında yeni denge noktasına geçişte hızlı kurumsal patlamalar meydana geldiği anlamına gelmektedir. Dolayısıyla bu kurumsalcılıkta değişim kademeli olmakla birlikte yeni dengeye geçişler geçmiş belleğin etkisiyle ve ani bir şekilde gerçekleşmektedir (Peters, 1999: 68-71; Gül, 2011: 78).

Tarihsel kurumsalcılar için tarih, basit anlamda bağımsız olayların bir sıralaması değildir. Nitekim tarihsel kurumsalcılıkta tarihin önemine vurgu yapılır ki bu değişkenlerin birbirini biçimlendirdiği anlamına gelmektedir. Bu noktada tarihsel kurumsalcılar, değişkenlerinin karşılıklı bağımlılığı üzerinde, diğer kurumsalcılık türlerinden daha fazla durmaktadırlar. Bu kurumsalcılık türü her yerde ve her zaman geçerli evrensel bir yasanın olanaksız olduğunu ileri sürmektedir. Çünkü karşılıklı bağımlılığı olan değişkenler, tarihsel süreç içerisinde karşılıklı ve karmaşık etkileşim nedeniyle bu türden yasalara ulaşılamayacağını ortaya koyarlar. Tarihsel akış içerisinde, insanlar ve kurumlar değişir, karşılıklı etkileşim süreci ile uyum sağlar ve birbirlerinden etkilenirler. Oysa evrensel ve genel geçer yasalara ulaşma mücadelesi ve bununla ilişkili bilimsel paradigma, dünyanın gerçeklerini reddetmektedir. Sosyal bilimlerin incelenmesi

doğa bilimlerindeki gibi olamaz, çünkü araştırma nesnesi ve açıklamak istenilen şeyler mutlak yasaların geçerli olduğu cansız nesneler değildir (della Porta ve Keating 2015).

Tarihsel kurumsalcılar, tarihsel süreçlerin siyasal ve toplumsal süreçleri nasıl ve ne zaman şekillendirdiği ile ilgilenirler. Pierson, tarih ile olan bu yakınlaşmayı bir *"kuramsal dönüş"* olarak tanımlamaktadır. Ona göre, son kertede kuramsal dönüş, genel olanın açıklanması ve özel olanın anlaşılması arasındaki dengeye daha tatmin edici ve etkili bir katkı sağlayacağını belirtir (Pierson, 2004: 178). Bu aynı zamanda ve disiplinin daha güncel çalışmalarında gözlemlenen, bağlamından koparılmış devrimlerin olduğu *"kurumsal patlama"*yı anlamamızı sağlayacaktır.

Tarihsel kurumsalcılığın en ayırt edici özelliklerinden birisi, olayların sıralama ve zamanlamasının toplumsal ve siyasal süreçleri şekillendirmesi biçiminde ortaya konulan zamansal bağlam konusuna verdiği önceliktir. Çünkü kişi eylemleri ile biçimlenen birçok kurumdaki sınırlamaların ve fırsatların evrimi, genel olarak zaman içerisinde farklı türden durumların ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Bu bağlamda tarihsel kurumsalcılık, zamansallığa (geçiciliğe) hayati bir önem vermektedir. Nitekim süregelecek olaylar, öncekiler tarafından şartlandırılıp şekillendirilmektedir. Bu kurumsal gelişimin, dinamik ve çeşitli süreçlerin bir bileşini olduğunu göstermektedir (Pierson, , 2004; Streeck & Thelen, 2005; Mahoney & Thelen., 2009).

Kurumsal yaklaşım özellikle siyasal süreçlerin biçimlendirilmesinde kurumların rolü ve insan faktörüne önem atfetmektedir. Bu bağlamda tarihsel kurumsalcılık diğer kurumsal yaklaşım türlerinden ayrılmaktadır. Tarihsel kurumsalcılıkta kapsadığı zamansal dönem ve bu dönemlemede ortaya çıkan ikincil derecedeki sorular ön plana çıkmaktadır. Tarihsel kurumsalcılık kurumların zaman içerisindeki inşası, yeniden üretilmesi, geliştirilmesi ve yapısı ile ilgilenmektedir (Pierson & Skocpol, , 2001; Thelen, 2004; Sanders, 2006). İkinci dereceden ortaya koyulan sorular bu kurumsalcılığa farklı bir kuramsal kimlik kazandırmaktadır. İkinci dereceden ortaya koyulan sorular, siyasal,

toplumsal ve ekonomik aktörlerin tercihlerinin yapısını ve kökenini, çıkarlar ve kurumlar arasındaki ilişkiyi ve buradan hareketle kurumsal gelişimde ortaya çıkan çeşitli modelleri, insan faktörü kavramı ile insan davranışlarındaki sınırlamaların nasıl anlaşılması gerektiğine ışık tutmaktadır (Wendt, 1999: 4).

Tarihsel kurumsalcılıkta kurumsal değişimde tercihlerin yapısı ve kökenini anlamak merkezi bir yer işgal etmektedir. Nitekim geçmiş dönemlerdeki kurumların yapısı ve niteliği tercihlerin hangi yönde olacağını (gelecekte değişimin tedrici/ kademeli reformlarla veyahut kökten dönüşüm gerektiren devrimlerle olacağını) belirlemektedir (March ve Olsen 1984). Her tercihin aynı zamanda bir bedeli vardır. İşte bu bedeli belirleyen tarihsel miras ve stratejik yönelimlerdir. Tarihsel kurumsalcılar, bu bedellerin ve tarihsel mirasın toplumların kurumlarının evriminde anahtar bir faktör olduğunu vurgulamaktadırlar. İktidar ilişkileri ve iktidarı sürdürme mücadelesi kurumsal evrim sürecinde belirleyicidir. Buna ek olarak tarihsel kurumsalcılar, çıkar gruplarının bulundukları avantajlı konumu (stratejik pozisyonlarını) koruduklarının altını çizmektedir. Başka bir ifadeyle toplumdaki elit kesimler farklı olumlu çıktıları olan bir seçenekle karşılaştıkları zaman radikal değişim yerine, mevcut düzenlemelerle yeniden uyum sağlayacak değişimleri tercih ederler. Netice itibariyle göreceli de olsa güç dengesi sağlandığında bu dengeyi bozacak şekilde büyük kolektif etki yaratacak yeni uyumlama modelleri ortaya çıkmaz. Dolayısıyla kurumlar evrim geçirse de sıklıkla orijinal ayarlarını korumuş olarak varlıklarını sürdürürler (Thelen, 1999; Pierson, 2004).

Bu noktada bağlılık etkileri (lock-in effects) mevcut ise en iyi olmayan kurumlar uzun süreli zamanlar boyunca yürürlükte kalabilir. Bu kurumsal çerçevede bir kez benimsenmiş olan kurumlar iktidara sahip elit kesimlere köklü değişiklikleri engelleyebilme gücü vermektedir. Tarihsel kurumsalcılığa göre zamanla kurumlar yeni çıkar grupları yaratabilirler ya da insanların olumlu geribildirim etkilerine (posi-tive-feedback effects) bağlı olarak hâlihazırda yürürlükte olan düzenlemeyi desteklemelerine

sebep olabilirler (Page, 2006: 88). Bu kurumsalcılık türünde kurumlar, diğer kurumlarla tamamlayıcı ilişkiler yaratabildikleri ölçüde kendi kendini destekleyen (self-reinforcing) bir yapıya sahip olabilir. Bu nedenle değişim kökten(radikal) olmaktan ziyade kademelidir. Mevcut elit kesimler tarafından da bu değişim modeli desteklenir (Pierson, 1993). Ancak bu değişimin her zaman kademeli olacağı anlamına gelmediğini de unutmamak gerekir. Nitekim kurumlar uzun süreli zaman dilimleri içerisinde güç dengelerine ve mevcut siyasal paradigmalara bağlı kalabilirler. Ayrıca mevcut kurumları korumak iktidar sahipleri için genel olarak bir tercih olmasa da en önemli çıkarlarını içeren imtiyazlı konumlarını sürdürmenin aracı olarak görülebilmektedir. Böyle durumlarda yeni bir düzenlemeyi hayata geçirebilme olasılığı ancak kurum üzerinde nüfuzu en yüksek olan aktörlerin uzlaşmaya varmasıyla ortaya çıkabilecektir (Demircioğlu, 2018: 185).

Güçlü bir kurumsal yaklaşım türü olmakla birlikte bu kurumsallığın da eksik yönleri bulunmaktadır (Schmidt, 2006: 106; Peters, 1999: 68-69; Gül, 2011: 78-79; Hall ve Taylor, 1996: 940-941): Tarihsel kurumsalcıların ortaya koyduğu analiz çerçevesi bütünlüklü olmakla birlikte tarihsel kurumsalcıların temel sorunu, yapılara vurgu yaparken "insan" unsurunu açıklama problemidir. Bu sorunu bir taraftan rasyonel seçim kurumsallığının hesaplama yaklaşımına, diğer taraftan sosyolojik kurumsallığın kültür yaklaşıma yakınlaşarak çözmeye çalışmaktadır. İkinci önemli sorun iktidar yapısı nedeniyle ortaya çıkan eşitsizliği ve hakların adil bir şekilde dağıtılmadığı düşünceleri sebebiyle yaklaşımın objektif olmadığı yönüyle eleştirilere maruz kalmalarıdır. Son olarak tarihsel kurumsallaşmada değişimin kavramsallaştırılmasında sorunlar vardır: Nitekim tarihsel kurumsallaşmada değişimi öngörebilecek kapasite ya çok azdır ya da yoktur. Noktalı denge kavramı neo-Darwinist evrim teorisindeki biyolojiden ödünç alınmış olup, kurumsal değişime yönelik bazı çevresel bağımlılıklara vurgu yapmaktadır.

1.3.4. Sosyolojik Kurumsallık

Kökeni Max Weber, Emile Durkheim ve Talcott Parsons gibi önde gelen sosyologlara kadar dayanmakla birlikte tarihsel kurumsallaşmaya benzer şekilde 1970'lerin sonlarında sahneye çıkan sosyolojik kurumsalcılık, temelde örgütsel teorinin sosyolojik bir alt dalı olarak ortaya çıkmıştır. Sosyolojik kurumsalcılar davranışçılık, sistem yaklaşımları ve rasyonel seçim analizleri de dâhil olmak üzere daha eski metodolojik yaklaşımları reddetmişlerdir. Sosyolojik kurumsalcılar kurum kavramını sadece faydacı değil, aynı zamanda sembolik ve törensel amaçlara hizmet eden organizasyonel ortamlardan yayılan kültürel senaryolar ve şemalar olarak kullanmazlar. Onlar aynı zamanda kurumu insan eylemini yönlendiren normlar, bilişsel çerçeveler ve anlam sistemleri olarak da kullanmaktadırlar (Schmidt, 2006: 107).

Sosyolojik kurumsalcıların kurum kavramını bu şekilde kullanmalarına rağmen sosyolojik kurumsallığa ilişkin temel tanımı Scott yapmaktadır. Scott göre kurum, sosyal davranışta istikrar sağlayan ve onlara anlam yükleyen bilişsel, normatif ve düzenleyici yapılar ve faaliyetlerdir. Hem bilimsel hem de günlük dilde kullanıldığı birçok durum göz önüne alındığında, bu denli geniş bir tanım kurumları farklı kuruluşlar (organizasyon) biçimlerinden veya sosyal yapıdan ayırmamaktadır. Bu nedenle Scott, kuruluşların kökleri hakkında düşünmek için üç farklı analizle belirlemektedir: Bunlar bilişsel, normatif ve düzenleyici yön/yoldur. Bilişsel analizde Scott, kurumların çevre ile kurumsal davranış (kurumun içindeki davranış) arasında arabuluculuk yapmak için semboller ve anlam sistemlerini kullandığını belirtmektedir. Bu görüşe göre kurumlar, nesnel varlıklar olmaktan ziyade, üyelerinin algıları ve bilişleri ile sosyal olarak kurulmaktadır. Normatif yöne gelince March ve Olsen'in çalışmalarıyla ortaya koyduğu kurumsallığın normatif versiyonunun temel bir örneği olarak karşımıza çıkmaktadır. Burada kurum genel olarak üyeleri etkileme biçiminde bilişsel olmaktan öte normatif bir değerler ve kurallar koleksiyonunun yanı sıra bu değerleri uygulamak ve anlamak için

geliştirilen rutinlerdir. Son olarak, kurumsallığın düzenleyici görünümü kurumları kurallara ve kontrole dayalı olarak tanımlamaktadır. Bu görünümde kurumların rolü genel olarak kendi sınırları içindeki davranışları düzenlemek ve toplumda daha sosyal davranışı kontrol etmektir. Kurallar kurumları tanımlamakta ve ayrıca kurallar bu kurumların bireyler üzerindeki etkilerini belirleyen araçlar niteliğindedir (Scott, 1995: 48-53).

Sosyolojik kurumsalcılar, kurumlar ve bireysel eylemler arasındaki ilişkinin yüksek düzeyde etkileşimli ve karşılıklı- kurucu niteliğini vurgulamaktadır. Birey ile kurum arasındaki ilişki, bireyin bir eylem süreci geliştirmek için mevcut kurumsal şablonlarla birlikte çalıştığı ve düzeltildiği bir tür *"pratik akıl yürütme"* üzerine kuruludur. Kurumlar belirli kurumsal biçimleri veya uygulamaları benimserler. Çünkü uygulamalar daha geniş bir kültürel ortamda daha büyük bir değere sahiptir. Bazı durumlarda, bu uygulamalar kuruluşun resmi hedeflerine ulaşma konusunda aslında işlevsiz olabilirler. Ancak bu durum normatif kurumsallıktaki uygunluk mantığının tüm topluma uyarlanmış hali olan "toplumsal uygunluk mantığı" ile açıklanmaktadır (Hall ve Taylor, 1996: 949). Yani insanlar davranışlarını ortaya koyarken, bunların hangi sonuçlara yol açacağını düşünmeksizin, toplumsal kurumların değer ve normlarına uyum sağlama amacını güderler. Bu nedenledir ki bazı durumlarda, yapılan uygulamalar (politikalar, programlar ve reformlar) kuruluşun resmi hedeflerine ulaşma konusunda aslında işlevsiz kalırlar (March ve Olsen, 1989: 160-162).

Sosyolojik kurumsalcılık ayrıca kurumların kökeni ve değişimi için kültürel bir açıklama sunmaktadır. Sosyolojik kurumsallıkta değişim kurumsallaşma ya da kurumlaşma yoluyla gerçekleşir; başka bir deyişle değişim kurumsallaşma ile kuruma daha fazla rol ve özellik eklemlenmesiyle ortaya çıkmaktadır. Bu değişim şekli, çevredeki zorlukların tanınmasını ve ardından kurumun bu dış güçlere uymasını sağlamak için çeşitli çareler aramasını içerir. Sosyolojik kurumsalcılar kurumsal değişime daha işlevsel bir şekilde bakmaktadır. Onlar kurumların çevrelerindeki değişimlere uyum sağlamanın

yollarını bulması gerektiğini veya en azından bunun yollarını arayacağını savunurlar. Sosyolojik kurumsalcılıktaki bilişsel açıdan bakıldığında, özellikle siyasal ve toplumsal kültürde, herhangi bir kurumun statükodan saparak uzaklaşmasını sınırlandıracak baskın unsurlar olabileceğini ve bunun da değişimi yavaşlatabileceğini belirtirler (Peters, 1999: 108). Ancak bu kurumsallık türünde kuruluşlarda kendi çevresini şekillendirmeye çalışarak değişime sebep olabilmekle beraber değişimin itici gücü genel olarak dışarıdan yani çevreden gelmektedir (Nichols, 2014: 487).

Peters ise sosyolojik kurumsallığın çeşitli türlerinin bulunduğunu ve bunlar arasında nüfus (popülasyon) teorisinin, izomorfizm ve sedimentasyonun önde gelen üç sosyolojik kurumsallık türleri olduğunu belirtmektedir (Peters, 1999: 100-104): Nüfus teorisi biyolojiden alınan popülasyon teorisinden hareketle kurumlar ve kuruluşlar biyolojik canlılara benzetilmektedir. Çevrede ancak belirli sayıda canlının/ kurumun hayatını sürdürme kapasitesi vardır. Çevre bu kapasitenin üstündeki kurumların yaşamasına olanak sağlamamaktadır. Yine bu nüfus teorisi içinde yer alan önemli bir kavramda örgütsel niş (organizational niche)tir. Buna göre kurumlar veya örgütler ancak örgütsel nişe uygun oldukları sürece yani çevresel ortama uyum sağladıkları sürece hayata kalabilirler. İzomorfizm farklı sosyal, siyasal ve ekonomik ortamlarda yine benzer nitelikte homojen kurumların nasıl ortaya çıktığını açıklamaya çalışmaktadır. Bu noktada bir sektörde veya alanda kurumların birbirine benzemesi zorlayıcı, taklitçi ve normatif değişim şeklinde gerçekleşmektedir. Sedimentasyon ise insan yaşamındaki uygulamaların geçmişe dayandığı ve bir kurumdaki uygulamanın altında önceki zamanlardan kalan değer ve anlayış katmanları ve bu katmanların özelliklerinin olduğunu vurgulamaktadır. Burada kurumlar ve kuruluşlar gelişen tabaka sıralanmış kayalar gibidir. Sedimantasyonlar birikimli bir şekilde gelişmektedirler. Her ne kadar sedimantasyon fikri, tarihsel kurumsallığa yaklaşmakla birlikte kurumların tarihi ve birikimli yapısını açık bir şekilde yansıtmaktadır.

Sosyolojik kurumsalcılık kimlikleri şekillendiren, çıkarların etkileri ile algılanan sorunları ve bunlara hangi çözümlerin uygulanacağını gösteren paylaşılan anlamları ve eylemi çerçeveleyen normları ortaya koymada diğer kurumsallık türlerine göre daha iyi bir açıklama çerçevesi geliştirmiştir. Sosyolojik kurumsalcılık taraftarları, normatif kurumsallıktaki normların önceliğinden öte, kültürün önce geldiğini savunmaktadır. Sosyolojik kurumsal açıklamalar, toplu yorumlama ve meşruiyet süreçlerinin kurumların oluşturulmasında ve geliştirilmesinde rol oynadığının altını çizmekte ve rasyonel seçim kurumsalcılığının yapamayacağı kurumlardaki verimsizlikleri hesaba katabilme kapasitesine sahiptirler. Diğer taraftan bireylerin eylem sebeplerini bağlamsal olarak hesaba katması nedeniyle sosyolojik kurumsalcılık tarihsel kurumsal açıklamaların yapıldığı olayları daha iyi açıklayabilmektedir (Hall ve Taylor, 1996: 953). Ayrıca kurumlarla bireysel davranış arasındaki ilişkiye ve özellikle kurumların bilişsel rolünü diğer kurumsalcılık türlerine göre daha başarılı bir şekilde ele almaktadır (Nichols, 2014: 487-488).

Üstünlüklerine rağmen sosyolojik kurumsallık genel olarak kültürler arasında açıklanmaya odaklandığından rasyonel seçim kurumsallığı ve tarihsel kurumsallık gibi bir evrensellik taşıdığı söylenemez. Nitekim yapılan kültürel karşılaştırmalar ulusları aşarak genelleştirmeye imkân sağlamaz. Son olarak, sosyolojik kurumsallık ekonomik ya da tarihsel deterministtik olmaktan öte kültürel deterministtik olarak görünmektedir. Başka bir deyişle kültürel rutinleri ve ritüelleri vurgulayarak kültürel normları aşan bireysel eylemlerin dışlanmasına yol açarak, kural izleyen eylemin yerine kural oluşturma eyleminin dışlanmasına neden olmaktadır (Hall ve Taylor, 1996: 954). Ayrıca kurumlar üzerindeki sosyolojideki örgüt literatürü çok gelişmiş olmakla birlikte bu kurumsalcılık türünde kurumlar ve kurumlar arasında açıkça ayrım yapılmamıştır. Kurumlar ve kuruluşlar arasında net bir şekilde ayrım yapılmaması, kurumların sosyolojik analizleri

ile sınırlı kalmamıştır, hatta çoğu kurumsal analiz bu farklılaşmayı netleştirememiştir (Peters, 1999: 98).

1.3.5. Söylemsel Kurumsallık

Kurumsalcılığın son versiyonu, söylemsel kurumsallıktır. Bu kurumsalcılık türü düşünsel kurumsalcılık (ideational institutionalism), yapısal/ yapılandırmacı kurumsalcılık (constructivist institutionalism) veya ekonomik yapısalcılık (economic constructivism) isimleriyle de anılmaktadır. Bu genç kurumsalcılık türü, diğer kurumsalcılık türlerinin kurumları genel olarak statik bir şekilde ele almaları ve değişimi tam olarak açıklayamadıkları endişesi sonucunda ortaya çıkmıştır (Schmidt, 2006: 109).

Söylemsel kurumsalcılık, genel olarak düşüncelerin temel içeriğine ve kurumsal bağlamda söylemin etkileşimli süreçlerine odaklanan politik ve sosyal gerçekliği açıklamanın çok zengin ve çeşitli yollarına verilen bir isimdir. Genel olarak, söylemsel kurumsalcılık, politika ile ilgili fikirlerin, söylemlerin ve kurumların etkileşimi bağlamında anlamaya yönelik bir yaklaşımdır. "Fikirsel dönüşümde" (Blyth, 1997) veya "fikirsel yapılandırmacılıkta" (Hay, 2006) bir şemsiye kavram olarak söylem, düşüncelere odaklı geniş bir yaklaşım yelpazesini ifade etmektedir. Söylem sadece fikirlerin temsilini veya yapılanmasını değil; aynı zamanda söylem analizinde olduğu gibi düşüncelerin politika alanında söylemsel olarak üretildiği etkileşimli süreçleri de kapsamaktadır (Schmidt, 2015: 171). İktidar mücadeleleri, ekonomik, sosyal ve siyasal düzeyde meydana gelen değişikliklerin tümü bir söylemsel mücadelenin ürünü olarak görülmektedir. Bu nedenle söylemsel kurumsallık diğer kurumsallık türlerinden farklı olarak kurumsal değişim sürecinin arkasında yatan söylemlerdeki değişimi ortaya koymakta ve değişimin arkasında yatan nedenleri tespit edebilmektedir.

Düşünceler doğal olarak serbestçe dolaşamaz. Onların kurumlar tarafından taşınmaları gerekir. Fakat kurumların düşünce taşıyıcıları olarak görüldüğü yerlerde bile,

düşünceler ve kolektif eylem arasındaki bağlantı sağlamada belirsizlikler vardır. Bu belirsizlikler etkileşim olarak söylemle yani fikirlerin söylemsel tartışma yoluyla aktarıldığı ve bununda eyleme yol açtığı söylem ile giderilmektedir. Söylemler kurumlar aracılığıyla kolektif eyleme yol açan müzakere, tartışma ve karşılıklı görüş alışverişi vb. etkileşimler yoluyla yayılır. Bu, kurumların (veya yapıların) sosyal olarak inşa edildiği anlamına gelmektedir. Kurumlar bir kez kurulduktan sonra insanlar kurumsal gerçeklik hiyerarşisinin bir parçası olduğunun çoğu zaman farkında bile değildir; ancak insanlar kurumları yaptıkları söylemlerle bilinçli bir şekilde değişikliğe uğratırlar (Schmidt, 2015: 179-181).

Dolayısıyla söylemsel kurumsallık, kurumu, kurumsal yapı içerisinde yürütülen söylemler bakımından tanımlamaktadır. Normatif kurumsallaşma gibi, bu yaklaşımda da kurumlar temelde fikirler aracılığıyla tanımlanmaktadır. Normatif ve söylemsel kurumsalcılık arasındaki fark, kısmen farklı entelektüel geleneklerden gelmeleri ile kurum içindeki fikirler konusunda farklı düzeylerde bir uzlaşma göstermeleridir. Söylemsel kurumsallıkta söylem, fikir iletmenin etkileşimli sürecidir. Söylem, başka bir deyişle, sadece ne söylendiğine (düşüncelere) değil, aynı zamanda neye, kime, nerede, ne zaman, nasıl ve niçin (söylemsel etkileşimler) dediği anlamına gelir. Bu şekilde tanımlandığında, söylem sadece "metin" ile (ne söylendiği) değil aynı zamanda bağlamla (nerede, ne zaman, nasıl ve neden söylendiği) ve sadece yapı hakkında (ne söylendiği veya nerede söylendiği) değil; aynı zamanda hangi aktöre (kime ne söylediği) ile de ilgilidir. Bu kurumsallıkta iki tür söylem olduğu varsayılmaktadır. İlk söylem koordinatör söylemdir. Koordinatör söylem kurumun ne olduğunu tanımlamak için üyeler arasında daha çok içsel olarak kullanılan söylemdir. Koordinatör söylemde kurumlar, öncelikle politika inşasının merkezindeki ortak eylem ve kimliğin temellerini oluşturan fikirleri üreten bireyleri ve grupları vurgulama eğilimindedir. Bu söylem yukarıdan aşağıya doğrudur ve aktörler arasında gerçekleşir. İkinci söylemse iletişimsel söylemdir.

İletişimsel söylem kurumun ne olduğunu ve ne yapmayı planladığını yabancılara tanımlamak için dışarıdan kullanılan söylemdir. İletişimsel söylemde kurumlar, siyasal alanda kamusal ikna sürecindeki fikirlerin kullanımını vurgulamaktadır (Peters, 2016: 61; Schmidt, 2006: 113-114). İletişimsel söylem aşağıdan yukarıya doğrudur. Bu söylem aktörler ile halk arasında gerçekleşir. Sosyal hareketler aynı zamanda "aşağıdan yukarıya" olduğu için iletişim söylem kapsamında yer almaktadır (Schmidt, 2015: 182-184; Schmidt, 2008: 304-305).

Aktörler farklı organizasyon seviyelerindeki politikaları yorumlama, biçimlendirme, yeniden düzenleme ve etkileme yoluyla "söylem toplulukları" kurarlar. Söylem topluluklarıysa zamanla birleşerek farklı ve çelişkili söylemlerin olduğu söylem koalisyonlarını meydana getirirler. İşte bu söylem koalisyonları söylemleri pratik dünyanın bilgisiyle birleştirerek sosyal dünyanın inşasını meydana getirirler ki bu da pratik dünyanın arkasındaki *"kamu felsefesi"*ni oluşturur. İşte bu kurumsal gerçekliğin ardında yatan kamu felsefesi söylemlerin oluşturduğu sosyal bir gerçekliktir (Schmidt, 2008: 306).

Kurumsal bağlamda düşünceler, söylemler ve kurumlar olmak üzere üç unsurun göz önünde bulundurulması gerekir. Düşünceler söylemin temel içeriği oluşturmaktadır. Burada düşüncelerin söylemsel gücü üç şekilde ortaya çıkmaktadır. İlk olarak söylemsel kurumsallık içinde en yaygın olarak analiz edilen düşünsel düşünce gücü (power through ideas); aktörlerin, zihinsel öğelerin başka aktörleri, zihinsel unsurlar kullanarak dünya görüşlerini bilişsel geçerliliği ve/veya normatif değeriyle ikna etme durumunda ortaya çıkar. İkincisi, düşünceler üzerindeki fikir gücü (power over ideas), aktörlerin fikirlerin anlamını kontrol etme ve onlara egemen olma olarak kendini gösterir. Bu hem doğrudan ve seçkin aktörlerin fikirlerini empoze etmek için hem de dolaylı olarak, rakipleri uygunluğa iten zorlayıcı güce sahip aktörler tarafından meydana gelebilir. Üçüncüsü ve son olarak, fikri güç (power in ideas), Foucault, Bourdieu veya Gramsci'yi izleyen

analizlerde olduğu gibi, belirli fikirlerin düşünceyi yapılandırma veya belirli fikirlerin diğer fikirleri egemenliği altına alarak kurumsallaştırdığı zaman kendini göstermektedir. Buradaki düşünce gücü, tarihsel olarak spesifik anlam yapılarının veya bir politikanın ya da bir politikanın kurumsal düzenlemesinin, aktörlerin fikirlerini geliştirme yeteneklerini arttırdığı veya azalttığı yollarla ilgilidir. Aynı zamanda bu fikirler tarihsel veya sosyolojik kurumsalcı yaklaşımlarla da uyum içindedir (Schmidt, 2015: 186-187).

Kurumlar hiçbir şekilde maddi dünyada görülebilen 'gerçek' değildir, ancak sosyal dünyada kültür ve toplum tarafından şekillendirilen sosyal bir gerçektir. Kurumların sosyal gerçeklikte nedensel etkileri bulunmaktadır (Wahlström ve Sundberg, 2018: 166-167). Bu nokta genel olarak söylem, sadece bir dizi aktörün stratejik çıkarlarını veya normatif değerlerini ifade etmez; aynı zamanda belirli bir eylemin gerekli olduğunu veya uygun olduğu konusunda başkalarını ikna etmeye de hizmet etmektedir (Schmidt, 2008: 313).

Ayrıca söylemsel kurumsallık siyaset biliminde, yönetim bilimi, uluslararası ilişkiler ve kamu politikası alanında öncelikli olarak kullanılan kurumsallık türüdür. Söylemsel kurumsallık çalışmaları, ilk olarak düşüncelerin içeriğinin “ne” olduğu ya da “ne olması gerektiği” konusuna ilgi göstermektedir. İkincisi düşüncelerim etkileşimli süreçlerini ve düşüncelerin söylem yoluyla değiştirilme ve paylaşılma biçimleri üzerine odaklanmaktadır. Üçüncüsü kurumsal yapıları hem sınırlandıran hem de onları teşvik eden düşünce ve söylemleri anlamaya çalışır. Son olarak kurumsal değişimin dinamiklerinin arka planını görmeyi sağlar (Wahlström ve Sundberg, 2018: 167).

1.3.6. Kurumsallık Yaklaşımları Arasındaki Temel Benzerlikler ve Farklılıklar

Ele alınan beş kurumsal yaklaşım birlikte değerlendirildiğinde tüm bu yaklaşımların aynı temel analitik noktaları vurguladığı görülmektedir (Peters, 1999: 141-144; Peters, 2016: 61-62): Her şeyden önce kurumlara yaklaşımların ilk ve temel benzerlik noktası kurumlara verilen önemdir. Kurumsalcılık yaklaşımların tümünde bireylerden ziyade kurumlar ön plandadır. Kurumlar ekonomik, siyasal ve toplumsal süreçleri belirleyici bir role sahiptir. Kurumsal analize yönelik tüm yaklaşımlarda, kurumsal faktörler sosyal analiz için en uygun çıkış noktası olarak görülmektedir. Başka bir ifadeyle sosyal süreçlerdeki sonuçlar hem yapısal faktörler tarafından hem de insan etmenlerinin davranışlarıyla (aktörlerin göreceli önemi) belirlenir veya en iyi şekilde tahmin edilebilir.

İkinci olarak kurumsallığın tüm versiyonları, kurumların insan davranışlarında daha fazla düzenlilik yarattığını savunmaktadır. Pratik bir düzeyde kurumlar, bireysel davranışları biçimlendirme ve sosyal yaşamın çoğuna egemen olan belirsizliği azaltma ya da ancak ortadan kaldırma kapasitesine sahiptir. Ancak burada kurumun var olduğunu söylemek için ne kadar düzenliliğin yeterli olacağının bilinmemesidir. Bu durum tüm kurumsallık türleri için geçerlidir. Bu sorun (YKİ'nin EKİ'de olduğu gibi) üçüncü ortak benzerlik olarak bizi kurumları ölçme sorununa götürmektedir. Nitekim YKİ'nin tüm türlerinde hukuk, aile, devlet, piyasa gibi kurumların var olduğu ve bunlardan herkesin etkilendiği bilinmektedir. Ancak temel sorun metodolojik olarak bunların nasıl ölçüleceği noktasındaki eksikliklerdir. YKİ düşünürleri çeşitli ölçüm metotları ortaya koymuşlarsa da kurumlar tam olarak bir ölçebilecek bir metodoloji geliştirememişlerdir. Bu yüzden YKİ ölçüm konusunda EKİ'den kendisini net bir şekilde ayırmasına rağmen bu farkın hala çok açık olmadığı ve metodolojik problemlerin devam ettiği görülmektedir. Son olarak kurumsal yaklaşımların ortak yanı kurumların öngörülebilirlik yaratma kapasitesidir. Kurumlar iyi işliyorsa, üyeleri açısından öngörülebilir davranışlar ve

öngörülebilir sonuçlar oluştururlar. Genel olarak kurumlar belli bir ölçüde öngörülebilirlik sunarken, örneğin ordu gibi bazı kurumlar daha fazla uygunluk ve daha fazla davranış düzenliliği sağlarlar.

Kurumsal yaklaşım türlerinin ortak özellikler vardır; ancak bu çeşitli yaklaşımlar arasında bir takım önemli farklılıklar olduğu da görülmektedir. Bu yaklaşımların hiçbiri aynı değildir ve kurumlara farklı perspektiften bakmaktadırlar. Ancak bu aralarında bazı yönlerden benzerlik olmadığı anlamına da gelmemektedir. Örneğin entelektüel köklerine bakıldığında normatif kurumsal yaklaşım sosyolojik kurumsal yaklaşımla benzerlik göstermektedir. Hatta normatif kurumsallık sosyolojik kurumsallıkla aynı olduğunu ileri süren bazı düşünürlere de (Hay,2006) rastlanmaktadır. Her şeyden önce tüm yaklaşımların kurum tanımları farklıdır. Yukarıda her yaklaşımın kurum tanımları açıklandığı için burada tekrar edilmeyecektir. Lakin bu farklılıkların temel nedeni kurumlar içeresindeki bir dünyada yaşayan insanların bireysel davranışlarının hangi faktörlerce (normlar, kültür vb.) sınırlandırıldığına dayanmaktadır.

Kurumsal yaklaşımlar arasındaki temel bir diğer fark, yaklaşımlardaki tercihlerin kaynağıdır (King ve Dowding, 1995: 2-7; Peters, 1999: 146-147): Bireysel tercihlerin kaynağı ya içsel ya da dışsal bir nitelik göstermektedir. Tercihlerin dışsal bir nitelik gösterdiği yaklaşımlarda tercihlerin bireylerin sosyalleşmesinin bir ürünü olduğu varsayılmakta ve bireyler tarafından kurumlarına getirildiği kabul edilmektedir. Örneğin, rasyonel seçim kurumsallığında tercihlerin yapılması temeldir. Bu bireylerin tercihlerinin neredeyse tamamının bireysel olduğu varsayılmaktadır. Rasyonel seçim kurumsallığında tercihler özellikle bireysel faydaları maksimize etmek için yapılmaktadır. Rasyonel seçim kurumsallığında rasyonel davranışı belirleyecek olan teşviklerin ve kuralların yapısıdır. Ancak rasyonel seçim kurumsallığı dışında yer alan diğer kurumsallıklarda tercihler içseldir. Yani bireyler kurum içinde insanlar arası etkileşim süreci ile tercihlerde bulunmaktadır. Bu içselliğin en belirgin olduğu yaklaşım normatif yaklaşımdır. Özellikle,

kuruma dâhil olmak, o kurumun işleyişi ile ilgili olan değerleri şekillendirmektedir. Bu yaklaşımda March ve Olsen, bireylerin kurumlara dâhil olmadan önce temel değerlere sahip olduklarını, ancak katılımlarının da tercihleri şekillendirdiğini belirtmektedir.

Kurumsal yaklaşımlar arasındaki en önemli farklılıklardan biri de değişim anlayışları ve farklı yaklaşımların değişimin nasıl değerlendirildiğidir. Rasyonel davranışların ön planda olduğu rasyonel seçim kurumsallığında sabit tercihlerle sürekliliğe bir vurgu vardır. Değişim bireysel tercihlerin değişmesinin bir sonucu olarak görülmektedir. Normların ön planda olduğu normatif kurumsallıkta çevresel koşullar ve öğrenme süreci değişime neden olur. Burada da sürekliliğe vurgu vardır. Patika (yol) bağımlılığının ön planda olduğu tarihsel kurumsallıkta kurumlar kolayca değişmemektedir. Kurumların değişimi daha önce yaratılan tarihi kurumların etkisiyle son derece yavaş bir şekilde gerçekleşir. Bu yaklaşımda da sürekliliğe vurgu devam etmektedir. Sosyolojik kurumsallıkta ise normlar ve kültür temel belirleyicidir. Kültür ve normlarda değişim olmadıkça gerçek anlamda bir değişim gerçekleşmez. Bu yaklaşımda da sürekliliğe vurgu yapmaktadır. Son olarak söylemsel kurumsalcılık değişimi fikirlerin ve söylemlerin değişimiyle açıklamaktadır. Söylemsel kurumsalcılık söylemin etkileşimli süreçlerine odaklanarak değişimi, normlar, kültürel analiz ve yapısal-işlevsel çözümleme ile ortaya koymaya çalışmaktadır.

Bu beş temel yeni kurumsalcılık yaklaşımı ve bunların altındaki ekoller arasında farklılaşmalar vardır. Bununla birlikte aşağıdaki tabloda bu yaklaşımlar arasındaki temel farklar özetle ortaya konulmuştur. Sonuç olarak YKİ, ekonomi ile birlikte sosyoloji ve siyaset bilimi ve diğer alanlarda kurumlar teorisine ilgiyi artırmıştır. Kurumsalcılar, ekonomistler tarafından daha az kullanılan sosyal ağ analizi, sosyal değişim, ulusal kültür gibi uygulamalı kavramları kurumlar ya da kuruluşlara uygulamışlar ve böylece sosyal ilişkiler, sosyal sermaye, ideoloji gibi günlük kavramların sosyolojik arka planını görmeyi ve anlamayı kolaylaştıran bir bakış açısı sunmuşlardır (Richter, 2005: 190).

YKİ ile açıklamaları sonlandırırken dikkat çekilmesi gereken son nokta artık bu yaklaşımın evirilerek 2015 yılı itibariyle isminin "Kurumsal ve Organizasyonel İktisat" olarak değişmiş olmasıdır. Kurumsal ve organizasyonel iktisat, YKİ'nin kapsamında yer alan mülkiyet hakları iktisadı, işlem maliyetleri iktisadı ile organizasyon ve firma teorilerinin yeknesak bir şekilde ele alınmasını hedeflemektir (Çetin, 2016: 11). Dolayısıyla kurumsalcılık kendi gelişim serüveninde değişim sürecini devam ettirmektedir.

Bu noktada kavramsal çerçeve kapsamında kurumsal yaklaşımın ana çekirdeği olan kurumsal iktisadi yaklaşım ve bu çerçevede kurum kavramının tanımı, kurumsal iktisadi yaklaşımın ortaya çıkışı, felsefi temelleri, yerleşik iktisadi anlayışa eleştirileri, genel özellikleri, kurumsal iktisadi yaklaşımı diğer yaklaşımlardan ayıran özellikleri (metodolojisi, değer teorisi, bilgi, iktidar ve piyasaya bakış açıları) ile kurumsal yaklaşım türleri ve bunların genel özellikleri ele alınmış, kurumsal yaklaşım tüm boyutlarıyla birlikte ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Ayrıca 1970'lerin sonu ve 1980'lerin başında yeniden canlanan kurumsal yaklaşım; kurumsal değişim, kurumların oluşması, muhafaza edilmesi ve kurumsal mantık kurumsal girişimci konularını ele almaya başlamıştır. Bu noktada işletme ve yönetim biliminde bu konular yeni ilgi odağı olmuştur. Yeni kurumsal yaklaşımda kurumsal dünyanın temelde insanın yarattığı bir oluşum olduğu, kurumsal etki ve baskılar nedeniyle bireylerin kurumlara uygun olarak hareket edecekleri varsayılmaktadır. YKİ ile aktörlerin yani bireylerinde kurumların değişimine yön verebilecekleri tartışılmaya başlanmış ve bu doğrultuda kurumsal değişim ile kurumsal değişimi kolaylaştıran uygulama modellerini geliştirmede aktörlerin rolüne yönelik çalışmalar hız kazanmıştır (Saylam Coşkun, 2017: 95-96). Ancak kurumsal değişimi aktör temelli kurumsal girişimci temelinde açıklamaya çalışan bu modeller kurumsal değişimi aşırı düzeyde basitleştirdiği gerekçesiyle eleştirilmiştir (Lounsboury & Zhao, 2021: 19). YKİ'nin

sosyal bilimlerde uygulanan bu kurumsallık türleriyle birlikte yönetim bilimi ve özellikle işletmede kurumsal değişim, kurumsallaşma ve kurumsal girişimci konularında araştırma ve incelemelerin günümüzde yoğun olarak yapıldığını belirtmekte fayda vardır.

Böylece kurumsal yaklaşımla ilgili temel açıklamaları sonlandırmış bulunmaktayız. Kurumsal yaklaşım perspektifinden reform ele alınacağı sonraki başlıkta kurumsal yaklaşım ve reform arasındaki ilişki oluşturulmaya çalışılacaktır. Bu kapsamda öncelikle kurumsal yaklaşım açısından reformun anlamı, retoriği ve reformların neden yapıldığı ele alınacaktır. Daha sonra kurumsal yaklaşımda reformların başarı şartı olan kapsayıcı/yapıcı kurumlar ile kurumsallaşma kavramları ve bunların unsurları ayrıntılarıyla incelenecek, ayrıca reform modelleri ve reform yönetim modelleri açıklanarak reform yönetiminin analiz çerçevesi oluşturulacaktır.

Tablo 5: Karşılaştırmalı Yeni Kurumsalcılık Türlerinin Özellikleri (Hay, 2006: 58-59; Schmidt, 2006: 114-115)

Yeni Kurumsalcılık Türleri	Açıklama Öznesi	Açıklama Mantığı	Değişimi Açıklama Biçimi	Temel Odak Noktası
Rasyonel Seçim Kurumsallığı	Rasyonel Davranış	Bireysel Çıkarlar (Hesaplama Anlayışı)	Sabit tercihlerle sürekliliğe statik vurgu.	Kurumlar teşvik yapıları olarak tanımlanır. Bu kurumsallıkta "hesaplama mantığını" izleyerek tercihlerini sürdüren rasyonel aktörlere odaklanmaktadır
Normatif Kurumsallık	Normlar	Uygunluk Mantığı	Çevresel koşullar ve Öğrenme Süreci	Normların temelinde yer alan toplumsallığı ve hangi fonksiyonların sosyal gerçeklikteki normlara tekabül ettiğine odaklanmaktadır.
Tarihsel Kurumsallık	Tarihsel Yapılar	Patika (yol) bağımlılığı	Patika (yol) bağımlılığı ile sürekliliğe statik vurgu.	"Patika (yol) bağlılık mantığı" na tabi düzenlenmiş modeller ve rutin uygulamalar olarak tanımlanan politik/ekonomik kurumların gelişimindeki ayrıntılara odaklanmaktadır.
Sosyolojik Kurumsallık	Normlar ve Kültür	Toplumsal Uygunluk Mantığı	Kültürel normlar aracılığıyla sürekliliğe statik vurgu.	Kültürün belirlediği çerçevedeki kurallar ve normlardan oluşturulmuş olan "toplumsal uygunluk mantığı" na göre hareket eden sosyal kurumlara odaklanır.
Söylemsel Kurumsallık	Düşünceler ve söylemler	İletişim/İletişimci	Yapısalcılık, normlar, kültürel analiz	Genel olarak düşüncelerin temel içeriğine ve kurumsal bağlamda söylemin etkileşimli süreçlerine odaklanmaktadır. Analizciyi, önemli değişim anlarına ve karmaşık kurumsal değişimin var olma koşullarına duyarlı hale getirmeye çalışır.

1. 4. YENİ KURUMSAL YAKLAŞIM PERSPEKTİFİNDEN REFORM

Günümüzde kurumsal yaklaşımın öne çıkan türü olan Yeni Kurumsal İktisat (YKİ) bir taraftan kalkınma için yeni ana teorik çerçeve haline gelirken diğer taraftan reformların üzerinde yükseldiği temeli oluşturmaktadır. Kurumsal yaklaşımda değişimi sağlayacak yegâne enstrüman reformdur. Bu bağlamda bu bölümde öncelikle kurumsal yaklaşım açısından reformun anlamı, retoriği ve reformların neden yapıldığı ele alınmaktadır. Daha sonra kurumsal yaklaşımda reformların başarı şartı olan kapsayıcı/ yapıcı kurumlar ile kurumsallaşma kavramları ve bunların unsurları ayrıntılarıyla incelenmekte, ayrıca reform modelleri ve reform yönetim modelleri açıklanarak reform yönetiminin analiz çerçevesi oluşturulmaktadır. Böylece kurumsal yaklaşım ve reform arasındaki oluşturulan ilişki çerçevesinde üçüncü bölümde ele alınacak Türkiye'de reform yönetimi incelenmeye ve analiz edilmeye çalışılacaktır.

1.4.1. Reformun Anlamı ve Retoriği

Yeni bir biçim ya da form verme gibi anlamlara gelen *"reform"* kelimesi, ortaya çıktığı Alman dilinde "dönüşüm" anlamına gelen Latince *"reformare"* kelimesinden türemiştir. Reform, her şeyi kökten değiştirmeden bir şeyleri veya yapıları değiştiren bir dönüşüm olarak tanımlanmaktadır (Schneider & Toyka-Seid, 2019). İngilizcede reform kelimesi özellikle bir kişinin davranışını veya bir şeyin yapısını değiştirerek bir gelişme ve iyileşme sağlamak (Cambridge University, 2019) anlamında, Fransızcada eski forma geri getirmek veya daha iyi bir şekil vermek anlamında kullanılmaktadır (Nancy University, 2019). Türkçede kelime anlamı olarak eksiklikleri, aksaklıkları ve hataları ortadan kaldırmak, düzeltmek, ıslah etmek ve iyileştirmek anlamında kullanılmaktadır (Türk Dil Kurumu, 1998: 1851). Reform kelimesinin Osmanlıca karşılığı ıslahat olup, ıslahatın iyileştirme ve düzeltme işleri olarak kullanıldığı görülmektedir (Develioğlu, 2000: 398).

İnsanın değişimlerin doğal olarak gerçekleşmesini beklememesi, yapay yollarla dünya düzenindeki gelişmeleri hızlandırmaya çalışması gerektiği basit fikrine dayanan reform (Caiden, Administrative Reform,1968:347) bünyesinde bilhassa değişimi, ilerlemeyi ve gelişmeyi içeren bir sözcüktür. Reform bir şeyin bilinçli ve istenilen biçimde olumlu bir yönde değiştirilmesidir. Reformda geçmiş durumdan "daha iyi" ve "arzu edilebilir" bir "yararlı değişim" anlamına vurgu vardır (Pollitt & Bouckaert, 2004: 15) Ancak reform değişim açısından ele alındığında, değişimin reform dışında evrim ve devrim olmak üzere iki farklı kavramla birlikte ele alındığı ve çoğu zaman bu üç kavramın birbiriyle karıştırılabildiği gözlenmektedir (Avaner, 2018: 50-51).

Oysa Tekeli'ye göre her üç kavram da değişimin üç halini yansıtmaktadır: Devrim kavramı kullanıldığı zaman çok önemli değişimler, kökten tedbirlerle ve çok kısa bir sürede yapılmaktadır. Devrimde bir nevi alt üst olma veya bir dönüşüm/başkalaşım anlatılmaktadır. Reformda ise eksiklikleri gidererek düzeltmek ve mevcut durumu daha iyi bir hale getirme maksadıyla yapılan değişiklikler kastedilmektedir. Dolayısıyla reformda mevcut durumdaki temel nitelikler muhafaza edilerek yapılan sınırlı bir değişim varken, devrimde mevcut düzenin veya durumun tamamen ortadan kalkması söz konusudur. Evrim kavramı ise belirli bir seçim süreci içerisinde tesadüfen, kümülatif küçük değişimlerin birikmesi suretiyle basit formlardan daha karmaşık formlara geçişi anlatmak maksadıyla kullanılmaktadır. Tekeli' ye göre kültürün değişimi için evrim, siyasal iktidarın değişimi için devrim ve kurumların değişimi için reform kavramını kullanması uygun olacaktır (Tekeli, 2000: 75-79).

Reforma genel olarak olumlu bir anlam yüklenmekte ve reformun/ reformların uygulanması neticesinde ortaya "olumlu" bir sonuç çıkacağı varsayılmaktadır. Oysa olumlu görülmekle birlikte, esasında, reform kelimesi tanımı itibariyle bir nevi "olumsuzluk" barındırmaktadır. Nitekim bir yerde reform konusu gündeme gelmişse, mevcut durumda işlerin kötü gittiği ve bu kötüye gidişin durdurulması düşüncesi

hakimdir. Dolayısıyla mevcut sistemde işler kötüye giderken reformlar yapılmakta ya da yapılmak zorunda kalınmaktadır. Kamu yönetiminde de durum benzerdir. İyi işleyen bir kamu yönetimi sisteminin değiştirilmesi veya sistemin yeni bir forma sokulması düşünülmez. Dolayısıyla nerede bir reform varsa aynı zamanda "kötü"ye giden bir sürecin durdurulması amacı vardır. İşte reformların genel hedefi bu kötüye gidişi durdurmak ve süreci tersine çevirmektir.

Reform öz olarak ilerlemeyi değil, farklılığı ve yeniliği yansıtmaktadır. Reform "olumlu" bir içeriğe sahip olmakla birlikte reform/ reformların uygulanması neticesinde her zaman olumlu/ beklenen sonuçlar ortaya çıkmaz (Övgün, 2013: 25). Bu "reform" kelimesinin amaç odaklı olmasından kaynaklanmaktadır. Reform her ne kadar içerik itibariyle değişimi öngörse de bu her reform teşebbüsünün başarılı olacağı anlamına gelmemektedir (Gökçe & Kutlu, 2002: 336). Nitekim uygulanan reformlar yeni bir düzen oluşturur ki bu düzen her ne kadar önceki düzenden farklı bir düzen olsa da ilk düzene göre olumlu nitelikler göstermeyebilir. Bu durumda da istenmeyen/ olumsuz sonuçlar ortaya çıkabilmektedir. Dolayısıyla reform öncekinden farklı olanı yani yeni olanı ifade etmekte ve belirli bir zaman süreci içerisinde meydana gelen değişikliklerin bütünü anlamına gelmektedir (Kılavuz, 1998: 165; Övgün, 2013: 24-25).

Reform kavramı "nesnel" değil, sübjektiftir. Diğer bir ifadeyle reformlar, reformu yapanların zihin dünyasına, paradigmasına ya da ideolojisine göre biçimlenmekte ve uygulamaya geçirilmektedir (Polatoğlu, 2003: 160). Bu bağlamda aşağıda ifade edileceği üzere reform ve reform yerine kullanılan kelimelerin belirli tarihsel dönemlere göre farklılaşması işte bu paradigmatik değişmeleri yansıtmaktadır. Bu noktada reformların neden yapıldığı konusu gündeme gelmektedir. Kamu yönetiminde reformların neden yapıldığına ilişkin farklı açıklamalar bulunmaktadır: Etkinlik ve verimlilik, çağın ihtiyaçlarına uygun hizmet sunumu, devletin varlığını sürdürmesi, kalkınma, bağımlılıktan kurtulma, krizlerden çıkış, kapitalist iktisadi sistemin sürekliliğini sağlama

vb. pek çok nedenin olduğu ileri sürülmektedir. Ancak reformların neden yapıldığı temelde üç sebebe dayanmaktadır.

Bunlardan ilki, kamu yönetiminde reformların yönetsel sistemin etkinlik ve verimliliğini artırmaya yönelik olduğudur. Reformlarla kamu hizmetlerinin vatandaşa daha verimli ve etkili bir şekilde sunulması amaçlanmaktadır. Bu çerçevede kamu yönetiminin çağın ihtiyaç ve gereklerine uygun bir işleyiş ve yapıyla sunumu için reformlar gündeme gelmektedir. Bu durumda da reformun en önemli itici gücü sivil toplum kuruluşları ile halkın olması gerekir (Övgün, 2013: 29). Lakin burada etkin kamu yönetiminin kimin için (temelde toplum için mi yoksa belli toplum kesimleri için mi?) istendiği sorusu önem taşır. Örneğin kapitalist sistemde sermaye sınıfının çıkarlarını koruyarak bu sistemin varlığını sürdürme amacı ön plandayken, sosyalist sistemde kapitalist iktisadi düzen yerine komünist iktisadi düzeni kurmak ve halkın sahip olduğu bu yeni düzeni sürdürme amacı ön plandadır (Tör, 1932:. 6). Dolayısıyla reformlar bu iki ekonomik sisteme uygun "etkin ve verimli" kamu yönetiminin kurulmasına yönelmiştir.

İkincisi ise bağımlılıkların kırılması ve kendine özgü bir yönetim mekanizmasının oluşturulmasına yönelik olup, ülkenin bağımsızlığını kazandıktan sonra kalkınması amaçlanmaktadır. Nitekim Batılı sömürgeci devletlerin bu ülkelere müdahalesinin en önemli nedenini bu ülkelerin kendi kendini yönetemeyecek ölçüde "iyi yönetim"e sahip olmadığı başka bir ifadeyle "kötü yönetildiği/ kötü bir yönetim"e sahip olduğu savı oluşturmaktaydı. Bu sav doğrultusunda Batılı devletler, söz konusu ülkelere medeniyet götürme gerekçesi ile müdahale etmişler ve onları sömürgeleri haline getirmişlerdi (Avaner, 2018: 114-115). Özellikle 2. Dünya Savaşı sonrasında Batılı ülkelerin sömürgeleri olan ülkeler bağımsızlıklarını kazanmalarına rağmen kamu yönetimi sistemi bakımından sömürgeci ülkenin yönetim geleneklerini ve yapısını sürdürmekteydi. Bu yapının kırılması ve tekrar bir müdahaleye maruz kalınmaması yönetim sisteminde gerçekleştirilecek reformlarla mümkündü. Bu ülkelerin bir kısmı bağımsızlıklarını

kazandıktan sonra reformlarla büyük bir değişim ve dönüşüm çabası içine girmişler ve kayda değer şekilde önemli başarılar elde etmiş, bir kısmı ise yapılan reformlarla beklenen değişim ve dönüşümü gerçekleştirememiş ve Batılı gelişmiş ülkelerin/ eski sömürgeci devletlerin desteklerine muhtaç hale gelmişlerdir (Farazmand, 2002: 1).

Üçüncü neden ise özellikle reformların uygulanmaya çalışılması sonrasında ekonomik ve siyasal olarak giderek daha da istikrarsız hale gelen gelişmekte olan ülkelerde yönetsel sistemi güçlü kılarak küresel sisteme uyumun sağlanmasına yönelik reformlar yapılmaktadır. Çoğu az gelişmiş ülkede reformları planlayıp yürütecek istikrarlı siyasal ve ekonomik alt yapı olmadığından bu ülkelerde yapılan reform girişimleri ya o ülkenin bağımlı olduğu ülke/ ülkeler tarafından ya da birtakım uluslararası örgütler tarafından belirlenmektedir (Temizel, 2010: 116). Burada reformun amacı ilgili ülkenin kamu yönetimi sisteminin ulusal çıkarları doğrultusunda daha etkin ve verimli olmasından ziyade, mevcut yönetsel sistemin küresel sistemi sekteye uğratmayacak şekilde yeniden şekillendirilmesidir. Bu bağlamda temel gaye, küresel sistemin krizlerini aşmaktır. Başka bir deyişle kapitalist sistemin krize girmesinin engellenmesi ve krize girilmesi halinde ise en az hasarla atlatılmasıdır. Bu noktada siyasal ve ekonomik krizler reformların en önemli kaynağı niteliğindedir. Siyasal ve ekonomik alanda yapılan olumlu müdahalelerin yönetsel alanda da etkisini göstermesi ve kötüye gidişin durdurulması hedeflenmektedir (Övgün, 2013: 29). Dolayısıyla kamu yönetimindeki reformlarda etkinlik ve verimliliğin artırılması asli bir unsur niteliğinde olmaktan ziyade reformun hedeflerinden sadece birini oluşturmaktadır (Övgün, 2013: 31).

Bu noktada reformun anlamı ve retoriğini ele almadan önce, reformların altında yatan bu üç temel gerekçe ile reformun "olumlu" ve "nesnel" olmaktan öte "olumsuz" ve "sübjektif" bir kavram olduğunun bilincine varılmalıdır. Reform ilerlemeyi değil, farklılığı ve yeniliği yansıtan sonuç odaklı bir kelimedir. İçerik itibariyle değişimi gerçekleştirmeye yönelse de bu her reform girişiminin başarılı olacağı anlamına

gelmemektedir. Bu bağlamda reform ve reform kelimesi yerine kullanılan kelimelerin tarihsel olarak farklı yaklaşımların bir ürünü olduğunu göz önünde bulundurarak reformun anlamına ve retoriğine bakmak gerekmektedir.

İlk kez 1518 yılında Luther tarafından kullanılan reform kelimesi dinsel alanda yenileşme ve değişimi vurgulamaktadır (Çavlan, 2004: 16). 15.-17. yy. boyunca Avrupa'da dinsel alanda yeniden yapılanma amacıyla yapılan hareketlerin tamamına verilen ortak isimdir (Stauffer, 1993: 7). Reform ortaya çıktığı ilk dönemde Hristiyanlık dinine getirilen her türlü yeniliği ve bilhassa da Protestanlık hareketini tanımlamak için kullanılmaktadır (Hançerlioğlu, 2004). Dolayısıyla bu durum, reform temelde tarihsel bir kavram olduğunu göstermektedir. Ancak reform kavramı 17. yüzyıl ve sonrasında *"re"-"form"* olarak kullanımı başka bir ifadeyle eksiklikleri gidererek düzeltmek ve mevcut durumu daha iyi bir hale getirme anlamı dünyada yaygınlık kazanmış, dinsel alan dışında eğitimden sağlığa, siyasetten yönetime kadar uzanan farklı alanlarda bir yenileşme sürecini anlatmak için kullanılan bir kavram haline gelmiştir (Avaner, 2018: 58-59).

16. yüzyılda Batı'da ortaya çıkan ve Latincedeki "reformation" kelimesinden türeyen modern devlet dönemindeki hukuki-idari-siyasi iyileştirme ve düzenleme anlamında kullanılan reform, diğer yandan Batı dışındaki toplumlarda farklı bir şekilde kullanılmaktadır. Batı dışındaki toplumlarda belli bir sistemdeki aksaklıkların ve noksanlıkların giderilmesi anlamının yanında devletin yeniden yapılandırılmasına yönelik her türlü düzenleme reform/ ıslahat olarak adlandırılmaktadır (Avaner, 2018: 62). Dolayısıyla bu durum reform kavramının sadece tarihsel olmadığını aynı zamanda bu kavramın toplumlara göre farklılaştığını ve daha geniş kapsamlı bir şekilde kullanıldığını göstermektedir. Başka bir ifadeyle reform kavramı tarihsel olduğu kadar kültürel bir kavram niteliğini taşımaktadır.

Tarihsel süreç içinde dinsel kökeninin dışında da kullanılmaya başlanmış olan reform, *"kamu yönetimi"* olarak ifade edilen alanda ıslahat, idari reform, idarenin

geliştirilmesi, yeniden düzenleme, yönetimin rasyonalizasyonu, yönetimin yeniden yapılandırılması, kamu yönetiminin modernleştirilmesi, kamu yönetimi reformu ve devlet reformu gibi kavramlarla ele alındığı görülmektedir. Dünyada ve Türkiye özelinde de idari reform, idarenin geliştirilmesi, yeniden düzenleme (reorganizasyon), yeniden yapılanma, kamu yönetimi reformu ve devlet reformu kavramları belli tarihselliğe sahip olmakla birlikte gerek kapsam gerekse içerik bakımından birbirlerinden farklı bir şekilde kullanılmaktadır.

Yönetsel rasyonalizasyon iki dünya savaşı arasında kullanılan bir kavram olmakla birlikte kökeni Weber'in bürokrasi modelindeki rasyonalizasyon anlayışına dayanmaktadır (Brubaker, 1984:10-17). Weber'e göre dört farklı rasyonalite bulunmaktadır: Bunlar: pratik, teorik (entellektüel), özsel ve biçimsel rasyonalitelerdir. Weber diğer rasyonalite türlerinden daha çok biçimsel rasyonaliteye önem vermektedir. Çünkü bu rasyonalite her yere ve zamana uygulanabilen bir rasyonalite değildir. Biçimsel rasyonalite Batı toplumlarında görülen ve sanayileşme dönemine özgü bir rasyonalitedir. Biçimsel rasyonalitenin en üst seviyede eylemleri etkilediği alan bürokrasidir. Bu rasyonalite bir kurala bağlı olmayan keyfi uygulamaları ortadan kaldırarak, yönetsel olarak hesaplanabilir bir süreç oluşturmayı hedeflemektedir (Akpınar, 2014: 189-202). Bu rasyonalite şahsa özel uygulamaları ve duygusal etkileri kabul etmemektedir. Bu noktada yönetsel rasyonalizasyonun ana özelliklerini hesaplanabilirlik ve tahmin edilebilirlik oluşturmaktadır (Alexander & Sztompka, 1990: 1956). İdare, rasyonalite çerçevesinde ölçülebilir ve öngörülebilir olması gerekmektedir. Dolayısıyla Weber'in rasyonalizasyon anlayışı temelinde yönetsel rasyonalizasyon, bir idari kuruluşun veya işletmenin daha ekonomik, etkin, iyi ve verimli çalışmasını sağlayacak önlemlerin alınmasını ifade etmektedir.

Reorganizasyon, geniş anlamıyla organizasyon yapısını bölümlere ayırmadaki değişikliklerin, mali yapının, hedeflerin amaçların ve politikaların gözden geçirilerek

yeniden tayini ve bu hedeflere varmak için sorumluluk, otorite ile haberleşme kanalları ve ilişkilerinin yeniden belirlenmesi süreci olarak tanımlanmaktadır (Arıkan, 1973: 291). Yeniden düzenleme ile ilgili DPT tarafından yayımlanan el kitabında reorganizasyon, *"düzensizlik ve yetersizlik sebeplerinin araştırılarak optimum çözüm yollarının bulunması"* (Devlet Planlama Teşkilatı, 1970:1) şeklinde tanımlandığı görülmektedir. Esas olarak reorganizasyon özel sektörde uygulanan bir yönetsel rasyonalizasyon uygulamasıdır. Reorganizasyon da yönetsel rasyonalizasyonda olduğu gibi aynı tarihsel dönemde kullanılan kavramlardan birisidir. Türkçe karşılığı yeniden düzenleme olan bu kavram kurulmuş ve işlemekte olan bir örgütün değişen dışsal ve içsel çevre koşullarına göre değiştirilmesini ve yeniden düzenlenmesini ifade etmektedir (Özalp, Şakar, Gürkan, Haşit, 1992: 132). Yönetsel reorganizasyonda örgütsel çevre koşullarına önem verilmektedir.

İkinci dünya savaşından 1980'li yıllara kadar geçen sürede yönetsel alanda reformla ilgili olarak iki temel kavram kullanılmıştır. Bunlardan ilki idareyi/idarenin geliştirilmesi, diğeri idari reformdur. Her iki kavram da birbirlerinin yerine kullanılmış olsa da kavramlar birbirinden farklıdır. Ayrıca bu dönemde de yine reorganizasyon ve idari rasyonalizasyon kavramları da kullanılmakla birlikte dönemin revaçta olan kavramları idari/idareyi geliştirme ve idari reform olmuştur. İdarenin geliştirilmesi kavramı ilk kez İngiltere'de 1951 yılında A. Mant tarafından kullanılmıştır. İdarenin geliştirilmesinin temel amacı, uzun veya kısa dönemde bir grubun özel veya genel ihtiyaç ve gereksinimlerini karşılamak için belli standartlara göre etkin bir sayıda yöneticinin geliştirilmesi, iyileştirilmesi ve eğitilmesini sağlamaktır (Mumford, 1990: 94). Ancak ilk anlamından belli ölçüde uzaklaşarak idarenin geliştirilmesi kimi zaman idarenin bünyesinde mevcut düzeni bozmadan zamanla sürekli ve küçük çaplı yapılan değişiklikler olarak tanımlanırken (Terzioğlu, 1996: 7), kimi zamanda öncelikli olarak personel rejiminin düzeltilmesi olmak üzere, yönetimin işlem ve usullerini ıslah etmek ve

geliştirmek maksadıyla sabırla ve özenle yürütülmesi gereken bir görev olarak tanımlanmıştır (TODAİE, 1966: 19). Aykaç ise idari reformdan farklı olarak idarenin geliştirmesini belirli bir alanda ve belirli bir zamanda yapılan düzenlemelerden ve değişikliklerden ibaret bir faaliyet olmadığını, idarecilerin gelişen ve değişen şartları göz önüne alarak, daha kaliteli kamu hizmetlerinin üretilmesi ve bu hizmetlerden daha geniş kitlelerin yararlandırılması amacına yönelik bir süreç olduğunun altını çizmektedir (Aykaç, 1991: 86-87).

"İdari reform" sözcüğü İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra 1945-50'li yıllardan 1980'li yıllara kadar yönetsel alandaki reformun karşılığı olarak kullanılmıştır. İdari reformun ne olduğuna ilişkin pek çok tanım mevcuttur. Bu tanımlamalardan bazıları şunlardır: Montgomery idari reformu *"bir toplumdaki veya bürokrasinin içindeki unsurlar arasındaki ilişkiyi düzeltmek için tasarlanmış politik bir süreç"* olarak tanımlamaktadır (Montgomery, 1967: 1). İdari reform Berkman'a göre *"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 girişimleri"* (Berkman, 1981: 217-218) iken, Sürgit'e göre *"idarenin, ulusal amaçları gerçekleştirilmesine yardımcı olacak süratli, tasarruf sağlayıcı, verimli ve kaliteli hizmet görülmesini sağlayacak bir düzene kavuşturulmasını ve böyle bir düzen içinde iş görmesini sağlayacak çabaların tümü"* dür (Sürgit, 1972: 10)

İdari reformun en geniş tanımı olarak İdari Reform Danışma Kurulu'nunki kabul edilmektedir. Bu Kurula göre *"kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölünüşünde, örgüt yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçimlerinde, metotlarında, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri düzeltme amacını güden kısa*

ve uzun vadeli geçici ve sürekli nitelikteki düzenlemelerin tümü" (TODAİE, 1972: 7) idari reform olarak tanımlanmaktadır. Gow' a göre idari reform, bir kamu sektöründeki bir kurumunun veya sisteminin yapısını, işleyişini veya işgücünün kalitesini geliştirmek amacıyla yapılan bilinçli, iyi düşünülmüş bir değişikliklerdir (Gow, 2019: 1). İdari reform tanımlarının en önemli ortak özelliği idare sistemindeki amaç ve işleyiş usullerinde sürekli değişim gereksiniminin mevcudiyetidir (Şaylan, 1971: 18).

Farazmand ise idari reformun gerek bir ülkedeki farklı aktörler (örneğin siyasetçiler, idareciler, akademisyenler gibi) gerekse farklı ülkeler (örneğin gelişmekte olan ve gelişmiş) bakımından farklı anlamlara geldiğinin altını çizmektedir (Farazmand, 1999:805). Nitekim idari reform, genel olarak, gelişmiş ülkelerde kamu hizmetleri sunulurken mevcut yönetsel yapı ve yöntemlerde değişiklik yapma süreci (Chapman & Greenaway, 1980:183) anlamında kullanırken; gelişmekte olan ülkelerde sosyal ve iktisadi dönüşümü etkilemek amacıyla gerçekleştirilen değişimler ve modernleşme çabaları (Farazmand, 2001: 2) olarak görülmektedir. İdari reform temel olarak gelişmekte olan ülkeler bağlamına oturan bir kavramdır. Bu kavram sömürgecilik dönemine ilişkin yönetsel sistem ve hegemonyaya sahip olan devletlerin ihtiyaç ve talepleri arasındaki dengesizlikler, iktisadın idaresinde devletin giderek artan rolünü yerine getirebilmesi için tesirli ve kuvvetli bir yönetsel mekanizmaya olan gereksinim ve kamu hizmeti sunumunda idareyi daha etkin ve verimli kılmak amacıyla modern idare sistemini başlatma arzusu ile ilişkilendirilmektedir (United Nations, 1983: 3).

Bu durum idari reform kavramının konjoktürel olarak kullanıldığı dönemle uyumludur. Bu tarihsel dönemde (1945-1980) idari reformların amacı, kalkınmanın sağlanarak az gelişmişliğin üstesinden gelmek yönetsel mekanizmanın rasyonelleştirilmek ve idareyi modern esaslar üzerine inşa etmektir. İdari reformda reform devlet temelli değil; daha çok örgüt ve personel temelli olarak ele alınmaktadır (Övgün, 2013: 23-25).

1980 ve sonraki dönemde yönetsel alanda reformun karşılığı olarak kullanılmaya başlanan sözcük yapısal uyum/uyarlama ile kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması olmuştur (Güler, 1995: 20). Özellikle Dünya Bankası (DB), Uluslararası Para Fonu (IMF), OECD ile Birleşmiş Milletler gibi uluslararası örgütler tarafından literatüre sokulan sözcük olan yapısal uyum/uyarlama, mevcut bir sistemin başka bir sistemle kurumsal düzenlemelerle uyumlu hale getirilmesini; kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ise mevcut bir kamu yönetimi sisteminin gerek çalışma düzeni gerekse personel bakımından yeni bir yapıya kavuşturulmasını ifade etmektedir. Yapısal uyum ya da yeniden yapılanmada değişim; idari reformdan farklı olarak daha köklü ve kapsamlıdır. Bu değişimde gerek yukarıdan aşağıya gerekse biçimden öze kadar yeni bir oluşum ve bir yenilenme söz konusudur (Yayla, 2012: 490).

Nitekim 1980 ve sonraki dönemde reformların temel paradigmasında önemli bir kırılma gün yüzüne çıkmaktadır. Artık reformların ana hedefi az gelişmiş ülkelerin IMF, DB ve diğer uluslararası örgütler öncülüğünde yapısal uyum/uyarlama politika/ program/ projeler ile sadece kamu yönetimini değiştirmek değil; aynı zamanda reformların alt yapısını oluşturan siyasal ve ekonomik sisteminde değişimini gerçekleştirmeyi hedeflemektedir. Bu noktada yönetsel alanla ilgili yapılan reformlar içerik olarak daha kapsamlı hale gelmektedir. Kamu yönetimindeki reformlar ülke yönetiminin iyileştirilmesinin ötesine geçmekte reformlarla mevcut ülkenin kamu yönetimi gelişmiş ülkelerin yönetsel sistemiyle uyumlaştırılmaktadır.

1980 ve 1990 dönemi arasında yeniden yapılanma ile beraber kullanılan diğer bir kavram kamu yönetiminin modernleştirilmesi/ modernizasyonudur (König, 1996: 75-76). Modernleşme, Batılı sosyal bilimciler tarafından, tüm az gelişmiş toplumların, Batı toplumlarının geçtikleri benzer evrelerden geçecekleri fikrinden hareketle oluşturulmuş bir kavramdır (Kongar, 1979: 279). Modernleşme, özünde insana güvenmekte ve insanın kapasitesini ön plana almaktadır (Tekeli, 2000: 86): Bunlardan ilki insanın kendi aklıyla

doğanın ve toplumun karmaşık yasalarını ve işleyişini kavrayabileceğine ve bu kavrama özelliğini daha mutlu bir toplumsal düzeni kurabileceğine yönelik olarak insana güvenmektedir. İkincisi, insanın kendisi için neyin iyi neyin kötü olduğuna karar verme kapasitesinin olduğu ve insanın bu kapasite ile iyiye yöneleceğidir. Modernleşme kuramları 18. yüzyıla kadar gitmekte ise de modernizasyon; siyasal, ekonomik, kültürel ve toplumsal modernleşme boyutlarına (Atakul, 2019) ek olarak beşinci boyut olan yönetsel boyutun bir unsuru olarak kamu yönetiminde ön plana çıkmaktadır. Moda olana ya da yeni olana geçme anlamı taşıyan modernizasyonda, kamu yönetiminin yeni yönetim sistemine başka bir ifadeyle kamu yönetiminin Batı'nın kamu yönetim sistemine yönelik olarak uyarlanmasını ve yenilenmesini ifade etmektedir. Bu yönüyle yapısal uyarlama/uyum ile benzer anlamı içermekle birlikte konjonktürde yapısal uyum/uyarlama ve yeniden yapılandırma yönetsel alanda en fazla kullanılan kavramlar olmuştur.

1990'lı yıllarla birlikte yönetsel alanda yapılan reformlar idari reformun dar kapsamından çıkarak tüm yürütmeyi içine alacak şekilde "kamu yönetimi reformu" adıyla anılmaya başlamıştır. Reform artık yürütme içindeki belli yapıları (kurum ve kuruluşlar) ve personel rejiminin düzeltilmesi ve iyileştirilmesinden ibaret değildir. Kamu yönetimi reformu, tüm yürütme mekanizmasını kapsama alanına dahil etmiştir. Ancak 2000'li yıllara gelindiğinde, bu kapsamda yönetsel alanda yapılacak reformlar için yeterli olarak kabul edilmemektedir. 2000'li yıllarla birlikte yönetsel alan için yapılacak reformlarda "kamu yönetimi" yerine "devlet reformu" kullanılmaya başlanmıştır. Kamu yönetimi reformu dar anlamda yürümenin reforma tabi kılınması için kullanılırken, devlet reformu diğer iki erk alan yasama ve yargıyı alanlarını da reform kapsamına dahil etmektedir. Devlet reformu, esasında, 1980'lerde başlayan- kamu yönetiminin modernizasyonu, yeniden yapılanma, yapısal uyum/uyarlama, kamu yönetimi reformuyla devam eden kırılmanın doruk noktası niteliğindedir.

Demokratik bir devletin iyi işleyen bir kamu yönetimine ve aynı zamanda kamu yönetiminin de iyi işleyen siyasi bir mekanizmaya ihtiyacı vardır. (Toonen, 2001: 200) Yeni konjonktürde devletin yer aldığı tüm alanların yeniden yapılandırılmaya tabi kılındığı bir reform anlayışı hakimdir. Nitekim geçiş dönemde yapılan reformlar kamu yönetiminin dar anlamında yapılmış ve devletin yer aldığı yasama ve yargı gibi diğer sac ayakları ihmal edildiği için mevcut sistemin (kapitalist sistem) krize girmesi önlenememiştir. Bu noktada baş sorumlu olarak devlet görülmüş ve devletin topyekûn olarak "kamu yönetimi" içinde değerlendirilerek reforma tabi tutulması gerektiği anlayışı uluslararası örgütler aracılığı ile küresel ölçekte hâkim bir anlayış haline getirilmiştir (Güler, 2005).

Dolayısıyla 20.yy'den 21.yy'e yönetsel alanda diğer bir deyişle günümüz kavramıyla kamu yönetimi alanında reformların farklı isimlendirmeler altında ele alınması ve uygulanmasının temelinde tarihselliğin yanı sıra bunların arka planındaki paradigma değişiklikleri yer almaktadır. Nitekim idari reform, yönetimin rasyonalizasyonu, idarenin geliştirilmesi ile yeniden düzenleme kavramları kullanıldıkları dönem, tarihsel olarak, ikinci dünya savaşı sonrası ABD'nin yeni bir hegemonyacı güç olarak dünya sahnesine çıktığı, Avrupa'nın büyük yıkımla uğradığı, sömürgelerin bağımsızlığına kavuştuğu, SSCB'nin güçlenerek komünist düşünce ve yönetimlerin yeni bağımsızlığını kazanmış olduğu ülkeleri kendi safına çekmeye çalıştığı ve ABD -SSCB arasında soğuk savaşın yaşandığı bir zamana denk düşmektedir. Burada ABD bir yandan Avrupa'nın yeniden imarı ve savaş sonrası bu ülkelerde SSCB yanlısı komünist rejimlerin kurulmasını engellemek, diğer taraftan yeni sömürgelerin Batıya karşı olumsuz tavırları dolayısıyla sosyalist bloğa kaymalarını önlemek amacıyla çeşitli yardımlarda (Truman Doktrini ve Marshall Yardımı vb.) bulunmuştur. Ama yardımlar her zaman karşılıksız değildir. Yardım yapılan devletin kapitalist sistem içerisinde kalmasını sağlayacak reformları yapılması gerekmektedir. Bunun için öncelikle yeni

bağımsızlıklarını kazanmış olan bu ülkelerin kalkınmalarını sağlayacak reform reçetelerini yerine getirmeleri bir zorunluluk halini almıştır. Nitekim yardımlar ikili antlaşmalar çerçevesinde reformlar hayata geçirildiği ölçüde yapılmaktadır. İşte bu reform reçetelerinin yönetsel alandaki karşılığı idari reform, yönetimin rasyonalizasyonu, idarenin geliştirilmesi ve yeniden düzenleme olmuştur. Bu çerçevede temel amaç siyasetten bağımsız bir şekilde yönetsel sistemin ABD ve Avrupa ekseninde reforma tabi tutulmasıdır. Burada reformun itici gücü siyasetçilerden öte bürokratlar görülmüştür. Yönetsel alanı ifade eden kamu yönetimi reformunun kapsamını örgüt, personel ve yönetsel süreçler oluşturmaktadır. Devletin karar alma yapısı, konumu ve işlevi bu kapsam içinde yer almamakta ve reform idare/örgüt merkezli olarak ele alınmaktadır (Övgün, 2013: 23).

Yönetsel alanda reformun; yönetimin yeniden yapılandırılması, kamu yönetiminin modernleştirilmesi ve kamu yönetimi reformu olarak ele alınması 1970'li yıllarda yaşanan petrol şokları, refah devletinin krize girmesi ve yaşanan toplumsal olaylar neticesinde mevcut kapitalist sistemin bu şekilde devam edemeyeceğinin anlaşılması ile izlenen arz yanlı politikalarla refah devleti politikaları 1980'li yıllarda son bulurken kamu işletmeciliği anlayışı yönetsel alanda etkili olmaya başlamıştır. Gelişmekte olan ülkelerin ise izlenen politikalar çerçevesinde kalkınmalarından öte yeni ekonomik sisteme yapısal olarak uyarlanması istenmektedir. Diğer taraftan 1990'lı yıllarda ise SSCB'nin dağılması ve bu dağılma sonrası ortaya çıkan ekonomik ve siyasal kargaşanın giderilmesine yönelik olarak bu ülkelere "geçiş ekonomileri" adı verilmiş ve yönetsel alanda bu ülkelerin kapitalist ekonomik düzene geçişi için arz yanlı politika reçetelerini içeren yapısal uyum, yeniden yapılanma, kamu yönetimin modernizasyonu ve kamu yönetimi reformu altında reform paketleri uygulanmıştır. Yönetsel alanı ifade eden kamu yönetimi reformunun kapsamını örgüt, personel ve yönetsel süreçleri de aşarak tüm yürütmeyi kapsar hale gelmiştir. Bu bağlamda kamu yönetimi reformu

yürütme reformu olarak kabul görmektedir. Bu reformda kendi içinde dört ana konunun reformunu içermektedir: Personel rejimi, bütçe, yerel yönetimler ve kamu yönetimi. Genel olarak kamu yönetimi reformu, devletin örgütsel yapısını değiştirmeye yönelik faaliyet alanı olarak görülmektedir. Kamu yönetimi denetim sistemi, merkezden yönetimin merkez-taşra örgütlenmesi, bunlar arasındaki yetki ve görev dağılımı kamu yönetimi reformunun kapsamında yer almaktadır (Güler, 2005: 31; Küçükyağcı, 2015: 20).

2000'li yıllarda yönetsel alandaki reformları ifade eden kamu yönetimi reformunun karşılığı olarak devlet reformu ve kurumsal reform kullanılmaya başlamıştır. Nitekim günümüzde kamu yönetimi reformu tüm siyasal çalışmalardan ayrılabilir nitelikte bir teknik çalışma alanı olmaktan çıkmıştır (Ingraham, 1997). Çünkü kamu yönetimi reformlarına siyasal ve toplumsal değişiklikler eşlik etmektedir (Pollitt & Bouckaert, 2004: 7). Kamu yönetimi fikirlerle değerlerle başka bir ifadeyle ideoloji ile ilgilidir. Reformlar belli ideolojileri hayata geçirmeye çalışırlar. Bunlar sadece politikacılar, siyasal partiler ve yöneticiler vs. ile oluşturulmazlar. İdeolojiler aynı zamanda insanlar arası etkileşimin olduğu toplumsal gruplar tarafından geliştirilip sürdürülürler (Pollitt & Bouckaert, 2004: 12).

Bu dönemde reformların paradigması değişmiştir. Ekonomide neoliberal iktisat politikalarını, kamu yönetiminde ise bu politikalarla uyumlu yeni kamu işletmeci ve yönetişim modelini hayata geçirmeye yönelik reformlar ön plana çıkmıştır. Devlet reformu, küresel piyasanın iyi bir şekilde işleyebilmesi için ülkelerde piyasa ekonomisinin iyi çalışması ve piyasa ekonomisinin işleyebileceği düzeyde kalkınmanın sağlanabilmesi için devletin önemli olduğunu belirten Dünya Bankası'nın 1997 yılındaki "Değişen Dünyada Devlet Raporu" ile gündeme gelmiştir. Yine bu raporda "devlet" kavramı ön plana çıkarılmış ve devletin piyasaları düzenleme kapasitesini artırma gereği vurgulanmıştır. İkinci olarak Güney Asya krizi sonrasında DB baş ekonomisti Joseph

Stiglitz'in 1998 yılında "Devletin Rolünü Yeniden Tanımlamak" adlı konuşmasında minimal devletin artık tümüyle gündemden düştüğünü, temel problemin devletin rolü ile karar alma mekanizmalarını yeniden tanımlanması gerekliliği ile birlikte devlet reformu gündeme oturmuştur (Levent, 2016: 25-26). Akabinde IMF, DB, OECD ve AB gibi uluslararası örgütlerin uygulamalarıyla devlet reformunun hayata geçirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Ancak bu dönemde kamu yönetimi reformu önceki yıllarda yönetsel alan için kullanılan kamu yönetimi reformundan kapsam olarak daha geniştir. Kamu yönetimi reformu denilince devlet reformu anlaşılmakta ve reformun kapsamında devletin üç işlevini de içine alacak şekilde yasama, yürütme ve yargı reformu yer almaktadır (Küçükyağcı, 2015: 21).

Bu bağlamda kurumsal yaklaşımın bir yansıması olarak kamu yönetiminde kurumsal reform ön plana çıkmaya başlamıştır. Artık devlet reformu da yeterli değildir. Mevcut kapitalist sistemin krize girmesini önlemek için siyasal, ekonomik ve toplumsal altyapıyı benzeştirecek reformların yapılması gerekmektedir. Çünkü kapitalist sistem herkesin birbirleriyle rekabet edebileceği belli ölçüde homojenliğin sağlandığı bir ortamda işleyebilir. Bu bağlamda kamu yönetimi reformu devlet reformundan da daha kapsayıcı bir niteliğe sahiptir. Ülkede yaşayan insanların kurumlarını değiştirerek evrimsel şekilde değişimin ve dönüşümün gerçekleştirilmesi hedeflenmektedir.

Tarihsel süreç reformu kurumsal yaklaşım perspektifinden ele alınması zorunlu kılmaktadır. İşte bu bağlamda kurumsal yaklaşım perspektifinden reformun anlaşılması için yukarıda izah edilen değişimin üç halinden hangisini kabul ettiğinin belirlenmesi gerekmektedir. Kurumsalcılar sosyal değişimin kökten başka bir deyişle kapitalist sistemin ortadan kaldırılması şeklinde devrimci bir yöntem izlenerek değil; devletin müdahale alanını genişletmesi suretiyle reformlar suretiyle sağlanmasını öngörmektedir. Kurumsal yaklaşımda temel amaç, kapitalist sistemin ortadan kaldırılmaksızın, insanların

hayat koşullarının iyileştirilmesi yoluyla mevcut kapitalist sistemin sürdürülmesini ve korunmasını sağlamaktır (Oser & Blanchfield, 1984: 361).

Kamu yönetimi reformları aynı zamanda toplumdan gelen ve bu yönetime hâkim olan "kamu yönetimi değerleri"nin de değiştirilmesine yöneliktir. Bu nedenle devlette reform yapmak reformlardan istenilen başarının elde edilmesine tek başına hizmet edemez. Siyasal ve toplumsal alanı da etkileyecek düzeyde reformların yapılması suretiyle reformlardan istenilen çıktılara ulaşılabilmesini sağlanacaktır. Bu da ancak kurumsal reformlarla mümkündür. Dolayısıyla 2000'li yıllarda yönetsel alanda yapılan reformların kapsamı devlet ve hatta onu da içerecek kurumsal reform seviyesine çıkmıştır. Kamu yönetimi reformu denilen reformlar bir matruşka bir yapıya benzemektedir. Tarihsel ve ideolojik çerçevede kamu yönetimi reformu, sırasıyla kamu yönetimi reformu, yürütme reformu, devlet reformu ve son olarak kurumsal reform olarak kapsama alanı genişlerken ve içeriği sürekli olarak artış göstermiş ve geçmişten bugüne önemli bir değişim ve dönüşüme uğramıştır.

Kurumsal reform çoğu zaman devlet reformu ile birlikte kullanılmaktadır. Nitekim her iki reform birbirini tamamlayıcı bir niteliğe sahip olmakla birlikte kurumsal reform devlet reformundan daha kapsayıcıdır. Lakin kurumsal reformun ortaya çıkışı devlet reformu kavramıyla hemen hemen aynı tarihsel döneme denk düşmektedir. Özellikle 1998 Asya ekonomik krizi, IMF ve DB karşıtı hareketlerin yükselmesi kurumsal yaklaşıma ve bu yaklaşımın kabul ettiği reform anlayışına bir yönelmeyi getirmiştir (Aysan, 2012: 13): 1980'lerde başlayan ve 1990'lı yıllarda zirveye ulaşan neoliberal iktisadi politikaların getirdiği özelleştirme, serbestleşme ve yerelleşmeye yönelik reform politikaları Batı dışındaki dünyada başarısızlıkla neticelenirken, krizin temel nedeni olarak sadece devlet değil; aynı zamanda mevcut ekonomik sistemin krizlere uğramadan varlığını sürdürmesini sağlayacak derinlikte kurumların yokluğudur (Stiglistz, 2017: 31).

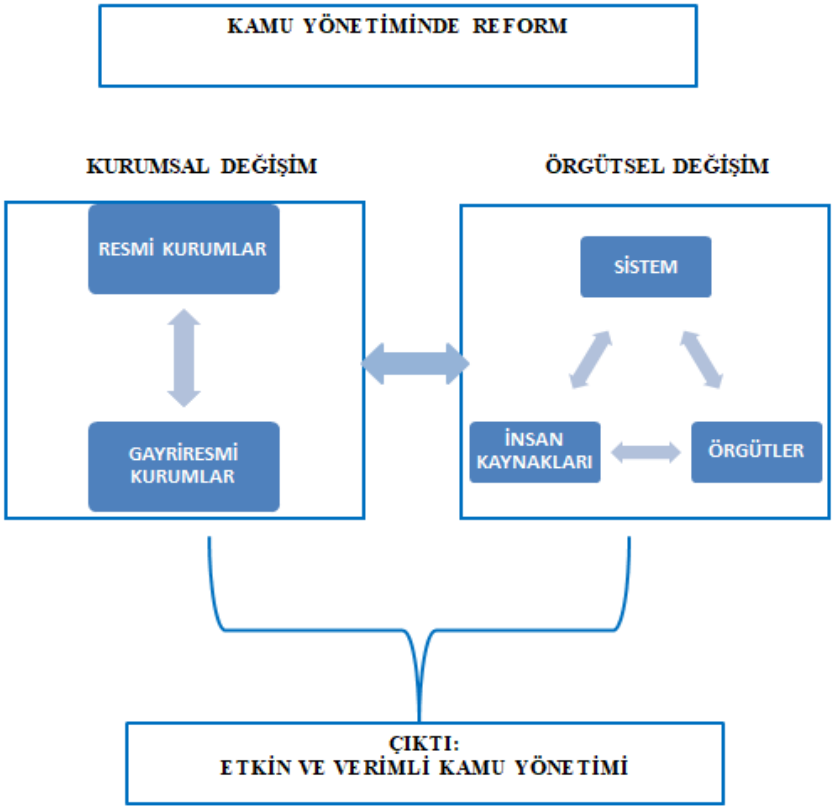
Bu konuda kurumsal yaklaşıma ilk yönelme OECD ve DB'de tarafından gerçekleşmiş, daha sonra IMF'de kurumlara ilgiyi arttırmış ve reform politikaları kurumsal yaklaşım çerçevesinde ele alınıp uygulamaya geçirilmeye çalışılmıştır. Bu EKİ'nin yenilenmiş versiyonu olan ama neoliberal iktisadi yaklaşım şemsiyesi altında mevcut sistemin varlığını sürdürmesini sağlayacak YKİ bağlamında "kamu yönetimi" olarak adlandırdığımız yönetsel alandaki reformlar tasarlanmış ve uygulamaya geçirilmeye başlanmıştır. Artık yeni reform çağında devlet ve piyasa birbirlerinin rakibi olmaktan ziyade birbirlerini tamamlayan bir unsur haline gelmişlerdir (Öniş & Şenses, 2005). Piyasanın kısa vadede zararına bile olsa kurumsal reformlar hayata geçirilerek uzun vadede piyasanın düzenli ve istikrarlı bir şekilde işlemesinin sağlanması hedeflenmektedir.

Kurumsal yaklaşımda yukarıda da ayrıntılı olarak açıklandığı üzere esas olarak ekonomik kalkınmayı sağlayacak olan kurumlardır. Bu yaklaşım çerçevesinde reform ekonomik kalkınmayı sağlayacak olan "iyi kurumlar"ın nasıl kurulacağı üzerinde odaklanmıştır (Aysan, 2012: 14-16). Ancak kurumsal reform diğer reformlar gibi her ülkeye aynı tedavi reçetelerinin (aynı iyi kurumların) sunulduğu bir reform değildir. Her bir hasta farklı genetik kodlara ve farklı çevresel koşullarına sahiptir. Hastalığı sona erdirmek için bu unsurlara birlikte eğilmek gerekir. Benzer durum ülkeler içinde geçerlidir. Reformlarda her devletin coğrafi konumuna, kültürüne, ekonomik gelişmişlik düzeyine, iktidar ilişkilerine ve tarihsel mirasına göre-genetik kodlarına ve çevresel koşullarına göre-ülkeden ülkeye göre farklılık göstermektedir (Aysan, 2012: 11). Kamu yönetimi alanı için yapılan reformlar içinde bu durum farklı değildir.

Kamu yönetiminde kurumsal reform ile resmi ve gayrı resmî kurumları ele alınmakta ve insanların motivasyon ve davranışlarının altında yatan temel sorunların üstesinden gelmek amaçlamaktadır. Kamu yönetiminde kurumsal reform örgütsel değişimden farklıdır. Kamu yönetiminde kurumsal reform, kamu kurumlarının örgütsel

yapılarını, kurallarını ve süreçlerini değiştirmekten ziyade, kurumlarda faaliyet gösteren insanların davranışı şekillendiren temel teşvikler ve normları değiştirmek suretiyle kurumları ve onların çalışma şeklini dönüştürmeye çalışır. Ancak kurumsal reformda geçmişten bu yana ortaya çıkan temel zorluk, kritik öneme sahip kurumları tanımlanması ve bu kurumların ana fonksiyonel değişimini sağlayacak reformların şekillendirilmesidir (Pritchett & Weijer, 2010: 2-5).

Aşağıda yer alan şekilde kamu yönetiminde reformun kurumsal değişim ve örgütsel değişim olmak üzere iki ana sütun üzerinde yükseldiğini göstermektedir. Kamu yönetiminde reform sistemin, insan kaynaklarının ve örgütlerin/yapıların birbirileriyle karşılıklı etkileşim içerinde meydana getirdiği örgütsel değişim ile resmi ve gayri resmî kurumların karşılıklı etkileşimle birbirlerini etkide bulunduğu kurumsal değişimin bir bileşkesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Kurumlar onları şekillendirilen ve değiştiren insanlar tarafından yaratılmış olmakla birlikte kuruluşlar tarafından uygulandığı için kurumsal reform genellikle örgütsel değişimi de içermektedir. Bu nedenle örgütsel değişimlerde teşvikleri ve normları etkileyerek kurumsal değişime yol açabilir. Her iki sütunda ortaya çıkan değişim, diğerine tesir etmekte ve değişime neden olmaktadır. Ancak değişimin ne ölçüde olacağını kurumlarda meydana gelen değişim düzeyi belirlemektedir. Eğer bu değişim düzeyi kurumları dönüştürmeye yetecek kadar güçteyse o takdirde dışlayıcı kurumlar yerine kapsayıcı kurumlar hayata geçmektedir. Böylece reformlar sonucunda kamu yönetiminde üretkenliğe sahip etkin ve verimli kamu hizmeti gibi önemli bir çıktı elde edilmektedir. Kurumsal yaklaşımda kamu yönetiminde reform üretkenliğe sahip etkin ve verimli bir kamu hizmet sunumu sayesinde insanların ve dolayısıyla toplumun refah seviyesinin yükselmesini sağlarken ekonomik kalkınmayı olumlu yönde etkilemektedir.



Şekil 10:Kamu Yönetiminde Reform (Joshi & Carter, 2015: 5)

Kurumsal yaklaşım perspektifinde kamu yönetimi reformunu ele alırken, kurumlarını yeniden düzenlemesi için kararların nerede alındığını ve bu kararlarla ilgili farklı bileşenlerin birbirleriyle nasıl ilişkilendirildiğini analiz etmek için devlete ve devletin yönetim sisteminin yapısına başka bir ifadeyle iktidara bakmak gerekir. Bu noktada kamu yönetimi reformlarının üç temel bakış açısı ile incelenmesi gerekmektedir (Joshi & Carter, 2015: 5): Bunlardan ilki devlet içi ilişkilerdir. Burada devletin merkeziyetçi veya âdem-i merkeziyetçi oluşu ile devletin niteliği yer almaktadır (World Bank, 2012: 3). İkincisi devlet-toplum ilişkileridir. Vatandaşlar, siyasetçiler ve kamu görevlilerinden sürekli ilişki içerisindedir. Ayrımcılık (ırk, cinsiyet vb.) ve sosyal eşitsizliklere neden olan normlar devlet-toplum arasındaki ilişkileri şekillendirmektedir (Migdal, 2001:27). Vatandaşların devlete bakış açısı reformların başarısını etkilemektedir. Son olarak devlet-özel sektör ya da diğer bir ifadeyle devlet-sermaye arasındaki ilişkiler kamu yönetimi reformlarının analiz edilirken göz önünde bulundurulması gerekir. Nitekim devletler kalkınma ve ekonomik gelişme için özel

sektörle karşılıklı ilişki içerisindedir. Devlet, sermayeyi desteklemek amacıyla ekonomik faaliyetin gelişmesi için hukukun üstünlüğü, mülkiyet haklarının güvence altına alınması gibi şartlar sağlar. Bu düzenlemeler karşılığında da devlet sermayeyi vergilendirerek devletin faaliyet göstermesi için kaynak temin etmektedir (Evans, 1995: 21). Dolayısıyla burada iktidara sahip olan siyasal ve ekonomik elitler arasındaki ilişkiler yer almaktadır. Devlet içi ilişkiler, devlet-toplum ilişkileri ve devlet-özel sektör (sermaye) olmak üzere bu üç temel ilişki birbirlerini etkilemekte ve reformların nasıl bir yönde seyredeceğini belirlemektedir.

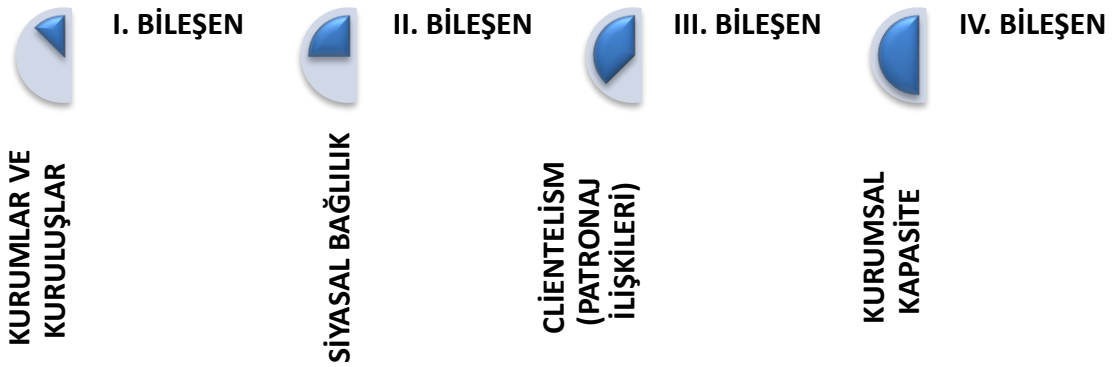
Kurumsal yaklaşım bağlamında reformlar farklı seviyelerde gerçekleşir. Bu çerçevede reformlar daha geniş veya daha küçük kapsamda olabilir. Lynn ve arkadaşları reformların dört farklı düzeyde gerçekleştiğini belirtmektedirler. En üstte, küresel/ulusal/ kültürel çevre bulunmaktadır. Bu düzeyde reformların amacı küresel/ ulusal/ kültürel çevre boyutunda yaygın bir dizi etki yaratmaktır. İkinci düzeyde yeniden tasarım ve seçim konularının olduğu kurumsal çerçeve düzeyi gelmektedir. Üçüncü düzeyde, kilit aktörlerin strateji geliştirdiği ve ilişkileri şekillendirdiği bir yönetim seviyesi vardır. Son olarak, belirli fonksiyonların etkinliği ve maliyetinin merkezi bir odak noktası olduğu teknik veya öncelikli çalışma seviyesi bulunmaktadır. (Lynn, Heinrich, Hill, 2001: 35-37) Pollitt ise bu düzeyler arasında yönetsel düzeyin üzerinde- beşinci bir "siyasi değerlendirme" seviyesinin yer aldığını belirtmekte ve Lynn ve arkadaşlarının düzeysel ayrımını tamamlamaktadır (Pollitt & Bouckaert, 2004: 17). Bu durum aşağıdaki şekilde özetlenmektedir. Oklar yönünde beş seviye arasında karşılıklı bir etkileşim vardır. Seviyeler arasındaki numaralandırmanın olması yukarıdan aşağıya bir hiyerarşi anlamına gelmemektedir. Kurumsal yaklaşım reformlarda en alttaki düzey dışında diğer dört seviye ile daha çok ilgilenmektedir.



Şekil 11:Reformların Gerçekleşme Düzeyleri

1.4.2. Reformların Başarı Şartı: Kapsayıcı Kurumlar ve Kurumsallaşma

Kamu yönetiminde reformların başarılı olabilmesi için farklı görüşler vardır. Nitekim kamu yönetiminde reformlar uygulanırken ortaya çıkan bazı temel zorluklar yer almaktadır. Başarılı reformların gerçekleştirilmesi sadece devletin kapasitesi ile bağlantılı değildir. Kamu yönetiminin etkinliğini arttırmak, temelde, siyasal niteliğe sahiptir ve reformlar ekonomik-sosyal olduğu kadar siyasal süreç tarafından şekillendirilir. Reformlar, yolsuzluk, himaye ve siyasi kollama dahil olmak üzere karmaşık siyasi ve toplumsal sorunlarla uğraşmayı gerektirir (Bukenya & Yanguas, 2013: 7-8). Bu geniş zorluklar içerisinde, reformları ele alırken aşağıdaki kurumsal bileşenlerinin dikkate alınması gerekmektedir:



Şekil 12:Reformların Gerçekleştirilmesinde Kurumsal Bileşenler

İlk bileşen kurumlar ve kuruluşlardır. Kamu yönetiminde kuruluşlar, kurumlar içerisinde faaliyet göstermektedir. Özellikle gayri resmi normlar ve kurumlar üzerinde etkin ve yaygındır. Bu kurumlar ve normlar kalkınma üzerinde olumsuz ya da olumlu etkileri bulunmaktadır (Joshi & Carter, 2015). Kamu yönetiminde aktörler hem resmi hem de gayrı resmi teşviklere ve sınırlamalara tabidir. Gelişmekte olan ülkelerde, kayırmacılık ve patronaj ilişkileri ve popülist politikaları özellikle yaygındır (Helmke & Levitsky, 2004: 726).

Reforma yönelik politik bağlılık eksikliği, kamu yönetiminde kurumsal reformunun başarısızlığı için getirilen genel bir açıklamadır. Reformların başarısızlığı reform yorgunluğu, patronaj ilişkileri ve mali teşvik eksikliği gibi faktörlerin yanı sıra iktidarda kalmak ve iktidarın önemli destekçilerini tatmin etmek gibi amaçlarla bağlantılı olabilmektedir (Scott Z., 2011:18). Siyasal bağlılık, statik olmayıp dalgalanır ve dış aktörler ve faktörlerden etkilenebilir. Bu noktada kilit bir soru, siyasal bağlılığın değerlendirilmesi ile ilgilidir. Brinkerhoff, siyasal bağlılık ve reformların sahipliğini değerlendirmek için altı unsurlu bir çerçeve önermektedir (Brinkerhoff, 2007:115):

- Değişim için itici gücün dışarıdan mı yoksa içeriden mi geldiği,
- İç aktörlerin maliyet / faydalara dayalı politika veya program seçecek analiz ile değerlendirme yapılıp yapılmadığı,
- Paydaşlarla yapılan istişarenin kapsamı,
- Kamu taahhüdü ve kaynakların tahsisi,
- Uzun vadeli planlama ve kaynakların tahsisi ile çalışmaların devamlılığı,
- Reforma uyum ve öğrenme için gerekli süreçlerin kurulması.

Dolayısıyla bu altı unsurlu çerçeve ile siyasal bağlılığın reformların başarılı olup olmamasındaki rolü ortaya konabilir.

Clientelism (Patronaj İlişkileri), siyasi destek için mal ve hizmet alımı olarak tanımlanmaktadır. Mungui Pippidi patronaj ilişkilerinin yoğun olduğu toplumlarında, kamu mallarına erişimin eşitsiz olduğunu, kamu mallarına ve hizmetlerine erişimin farklı elit grupların iktidar merkezlerine uzaklığına ve yakınlığı dayandığını vurgulamaktadır. Patronaj ilişkileri, reform çabalarını baltalayabilir. Bu bağlamda, reformların başarılı olabilmesi için belirli örgütlerin değişim ve dönüşümünden ziyade, toplumda kurumsallaşmış patronaj ilişkilerinin yaygınlığının üstesinden gelmesi gerekir (Mungui-Pippidi, 2006: 87).

Son olarak kurumsal reform, her seviyede değişimi uygulamak için toplumsal, ekonomik ve siyasal kapasite gerektirir. Özellikle kamu yönetimi kurumları sosyal, ekonomik ve siyasal normlardan etkilendiğinden, örgütsel ve kurumsal gelişme için uygun bir ortamın yaratılması, devlet yapılarının ötesine topluma, ekonomiye ve ideolojiye bakmayı gerektirir (Berman, 2012).

Bukenya ve Yanguas ileri sürdükleri gibi reformların başarılı olmasını farklı bileşenlere bağlayan kurumsalcılar da vardır. Ancak bir ülkenin reformlarının başarısı o ülkenin geçmişten bu yana yaşadığı ekonomik ve siyasal değişikliklerin birer ürünüdür. Bu durum reform yönetimi bakımından da geçerlilik arz etmektedir.

Kurumsal yaklaşım çerçevesinde kamu yönetimi reformlarının iki temel başarı şartı bulunmakladır. Bunlar aşağıdaki şekilde de görüldüğü üzere kapsayıcı (yapıcı) kurumlar ve kurumsallaşmadır. Kapsayıcı kurumlar reformların içeriğine yönelikken; kurumsallaşma reform yönetiminin kurumsallaşmasını ifade etmekte ve reformun yöntemine ilişkindir. Dolayısıyla reformların başarısı bu iki temel sütun üzerinde yükselmektedir. Bunlar birbirlerini tamamlayıcı bir nitelik göstermektedir. Bunlar reformların başarılı reformların sine qua non'u (olmazsa olmazları)dırlar. Dolayısıyla bu iki şartın birlikte olması gerekmektedir.



Şekil 13:Kamu Yönetiminde Reformların Başarı Şartı

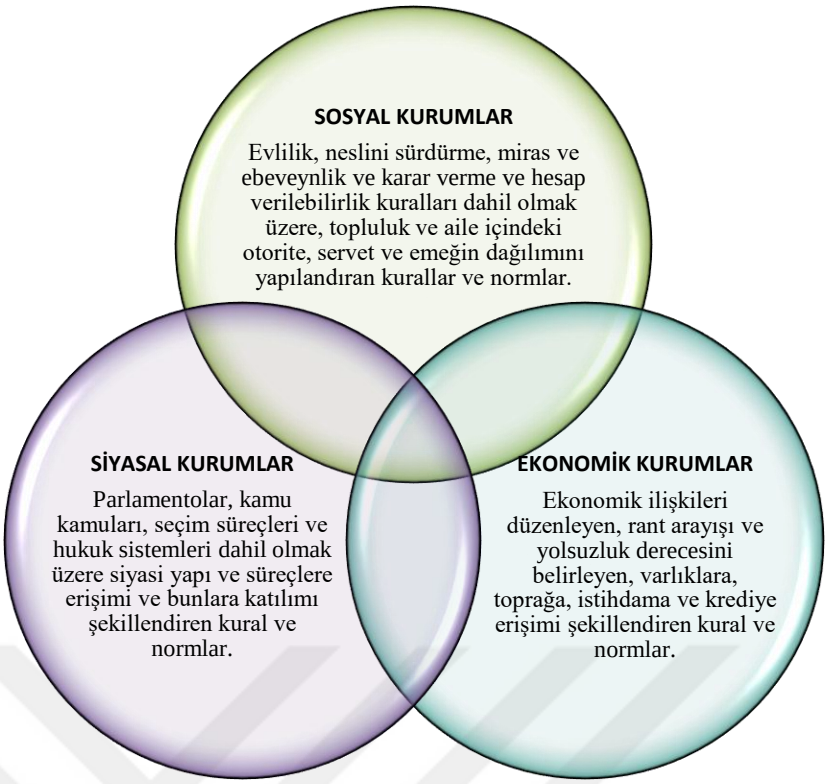
1.4.2.1. Kapsayıcı ve Dışlayıcı Kurumlar

Kurumsal yaklaşımda, kurumsal değişim yeni gelir elde etme fırsatlarını yaratılmasında, kamu hizmetlerin kalitesini, erişilebilirliği ve vatandaş katılımını artırarak yoksulluğun azaltılmasında kilit bir role sahiptir (World Bank, 2000: 2). Kurumsal yaklaşım, genel olarak, doğru kurumların reformlarla hayata geçirilebileceğini ve böylece ekonomik kalkınma ve yoksulluğun azaltılabileceği kurgusuna dayanmaktadır.

Nitekim gerek yapılan araştırmalarda gerekse de uluslararası kuruluşlarca günümüzde kapsayıcı kurumlar ile yönetişim, yoksulluğun azaltılması, büyüme, gelir artışı ve kalkınma arasında önemli bir ilişkinin olduğu ortaya konulmaktadır (International Monetary Fund, 2003; Grindle, 2007; Department for International Development (DFID), 2011; Joshi & Carter, 2015).

Kurumlar aile, topluluk ve politik ve ekonomik alan dahil olmak üzere toplumların gelişimini belirleyerek tüm insan etkileşimini biçimlendirirler. Kurumlar tarafından oluşturulan davranış kalıpları, kalkınmayı olumlu ya da olumsuz etkileyebilmektedir. Ayrıca iktidar sahipleri, kurumları şekillendirebilmekte servet ve doğal kaynaklar toplumdaki tüm gruplardan ziyade bazılarının yararına dağıtılmaktadır. Böylece iktidar sahipleri kurumları kendi çıkarları için ayrıcalıklı ya da münhasır hale getirebilmekte ve güçlerini koruyabilmektedir (Goetz, 1997: 14; Jones, 2009: 11; Leftwich & Sen, 2010: 24; World Bank, 2013:13). Kurumlar, genel olarak kadınlar, engelliler, dini azınlıklar, etnik azınlıklar, göçmenler ve belirli sosyal sınıfları veya toplumun büyük bir kısmını içerecek şekilde insanları ve grupları dışlayarak ayrımcılığa yol açabilmekte veya bunları pekiştirebilmektedir (Carter, 2014:1). Kurumsal reformlar, dışlayıcı kurumları tasfiye etmeyi ve yerine kapsayıcı kurumları hayata geçirmeyi sağlayarak kalkınmayı ve ekonomik gelişmeyi temin etmektedir.

Kurumsal yaklaşım perspektifinde gayri resmî ve resmî kurumlar ön plana çıkmaktadır. Bir kısım kalkınma iktisatçıları, resmî kurumlara öncelik verme eğilimindedir ve gayrı resmî kurumları kalkınma sonuçlarına ayrı ve çoğunlukla zararlı olarak görmektedirler. Onlara göre gayri resmî kurumlar resmi olanları baltalamaktadır; hatta çoğu zaman onların yerine dahi geçebilmektedirler (Jütting, Drechsle, Bartsch, Soysa, 2007: 35-36;Leftwich & Sen, 2010: 17;). Bu çerçevede ekonomik, sosyal ve siyasal ilişkiler ve bunların yönetimi, aşağıdaki şekilde de görüldüğü gibi kalkınma çabalarının sonuçlarını etkileyen kilit kurumsal alanlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunlar kurumların ne derecede kapsayıcı olacağını belirlemektedir (Carter, 2014: 8).



Şekil 14:Kalkınmayı Belirleyen Kurumlar (Kabeer, 1994; Jütting, Drechsle, Bartsch, Soysa, 2007; Jones, 2009; Leftwich & Sen, 2010; World Bank, 2013; Acemoğlu & Robinson, 2015)

Kurumsal reform, kurumların analiz edilmesi ve mevcut kurumların nasıl çalıştığının incelenmesini; gerçek değişim ve dönüşümün iktidar ilişkileri ve insanları çalışmaya teşvik eden sosyal, politik ve ekonomik itici güçlerini dönüştürmeyi gerektirdiğinden hareketle iktidar ve teşvik sistemleri arasındaki ilişkinin ele alınmasını; büyük kurumsal değişikliklerin sosyal norm ve davranışlarda değişikliği ile bu değişimin sağlanması için farklı alanlarda tutarlı ve esnek bir bakış açısı gerektirdiğini vurgulamaktadır (Carter, 2014:1).

Acemoğlu ve Robinson ile arkadaşları, yapmış oldukları çalışma ile kurumsal yaklaşım perspektifiyle kurumların ekonomik kalkınma ve gelişme için ne denli önemli olduğunu ortaya koymuş ve kurumsal reformların ülkelerin ekonomik kalkınmasında etkili olduğunu ortaya koymuştur. Burada diğer kurumsalcıların yaptığı kurum ayrımları (gayri resmî-resmi, birincil-ikincil, yapıcı- yıkıcı vb.) yerine Acemoğlu ve Robinson'un kullandığı kapsayıcı ve dışlayıcı kurum ayrımının ele alınmasının iki temel nedeni

bulunmaktadır: Bunlardan ilki bu ayrımın diğer ayrımlardaki gibi aşırı düzeyde genellemeden uzak oluşudur. Zira diğer ayrımlarda genelleme düzeyinin yüksek oluşu olguları açıklama kapasitesini düşürmektedir. Örneğin tüm kurumsal ayrımların kökeninde yer alan Veblen'in yapıcı-yıkıcı kurumlar ayrımı kullanıldığında bu kurumlar arkasındaki temel güdüler/ saiklere bakılacak ve bu kurumlar dayandığı olguların analizine girişilmeyecektir ki bu durum temel diğer kurumsal etkenlerin gözden kaçırılmasına yol açacaktır. İkincisi ise bu ayrımın diğer ayrımlara göre, toplumun elit kesimleri ile diğer toplum kesimleri arasında değişen/ değişmeyen ilişki biçimlerini ortaya koyması ve değişimi iktidar mücadelesi penceresinden izlemeyi sağlayan daha kapsayıcı bir niteliğe sahip oluşudur. Bu özelliği ile ülkelerin ya da toplumların tarihinin ve bugün geldikleri noktanın tek başına kader olmadığını ve bu ülkelerdeki iktidarların bilinçsiz ya da çoğu zaman bilinçli olarak verdiği kararların sonucu olduğunu ortaya koymaktadırlar. Dolayısıyla diğer kurumsal ayrımlara göre gerek olguları açıklama kapasitesinin yüksek oluşu gerekse kapsayıcı niteliği Acemoğlu ve Robinson'un kullandığı kapsayıcı ve dışlayıcı kurumlar ayrımının seçilmesinde etkili olmuştur.

Acemoğlu ve Robinson'a göre her toplum, devlet ve vatandaşların ortaklaşa belirledikleri ve uyguladıkları bir dizi siyasal ve ekonomik kurumlarla işleyişini sürdürmektedir. Ekonomik kurumlar yeni teknolojiler geliştirmek ve uygulamaya geçirebilmek, eğitim görmek, tasarruf ederek yatırım yapmak vb. için gerekli ekonomik teşvikleri içermektedir. İnsanların hangi ekonomik kurumlarla hayatlarını sürdürebileceğini belirleyen siyasal süreçtir. Ama çoğu zaman ekonomik gelişme, siyasal haklar için özgürlük taleplerini beraberinde getirmektedir. Bu noktada siyasal gücün sınırlandırılması ve olabildiğince bu gücün geniş bir ölçüde dağıtılmış olması sayesinde siyasal kurumlar istikrarı ve sürekliliği güvence altına alarak refah üreten bir dizi ekonomik kurumun oluşmasına hizmet etmektedir. Ancak bu noktada ortaya çıkan temel sorun, bir toplumun ekonomik gelişme veyahut vatandaşlarının esenliği için en iyi

kurumları geliştirmeye ya da benimsemeye ihtiyacı olup olmadığıdır. Nitekim politikayı ve siyasal kurumları kontrol edenler için ekonomik gelişme ve refahı sağlayan kurumlardan öte, mevcut kurumlar daha "iyi" olarak görülebilir. Toplumdaki iktidar sahipleriyle toplumun geri kalanı arasında hangi kurumların devam edeceği hangi kurumların değiştirileceği hususunda genel olarak bir ihtilaf söz konusu olmakla birlikte burada belirleyici olan büyük ölçüde o toplumdaki iktidar ilişkileridir (Acemoğlu & Robinson, 2015: 46-48).

Bu yaklaşımda reformların başarılı olabilmesi için bireyleri farklı şekillerde teşvik edebilecek siyasal ve ekonomik kurumların varlığı gereklidir. Günümüzde yeni kurumsalcılar arasında yer alan Daron Acemoğlu ve James A. Robinson *"Ulusların Düşüşü"* adlı çalışmada ekonomik, sosyal ve siyasal gelişmenin o ülkenin kurumlarına bağlı olduğunu ortaya koymuştur. Acemoğlu ve Robinsona'a göre bugün zengin-fakir, gelişmiş-azgelişmiş, kuzey-güney, doğu-batı arasındaki ayrımın temelini kurumlar oluşturmaktadır. Ekonomik, sosyal ve siyasal kurumlar oyunun kuralları ve ayrılmaz parçasıdır. Kurumsal yapılar ülkelerin refah düzeyini etkiler. Ekonomik kurumlar siyasal ve sosyal kurumlar üzerinde etkili olduğu kadar, siyasal ve sosyal kurumlarda ekonomik kurumlar üzerinde etkilidir. İki taraflı bir etkileşim süreci söz konusudur. Ekonomik kurumlar toplum tarafından denetim ve kontrol sürecine tabi olunan siyasi kurumlardan destek ve güç aldığı zaman inandırıcılığı artmakta ve böylece kurumlar başarıyla işlemektedir.

Kurumsal yapının ülkelerin refah düzeyine etkisi olduğunu siyasal ve sosyal kurumların, güçlerini kullanarak ekonomik kurumlar üzerinde belirleyici olduğunu savunmaktadır. Ekonomik kurumların içinde bulunduğu işleyiş için her zaman bir toplum tarafından kontrol edilen denetlenen siyasal kurumlardan destek görecek nitelikte olması ve bu gelen destek güç sayesinde inandırıcılığını arttıracağına inanılmaktadır. Ülkelerin gelişmişlik düzeylerinin coğrafi şartlar, iklim veya diğer şartlar doğrultusunda değil,

kapsayıcı kurumlar sayesinde arttığını savunan Acemoğlu ve Robinson kurumların kapsayıcı olması sonucunda ülkelerde oluşan değişikliklere sık sık vurgu yapmaktadır.

Acemoğlu ve Robinson kurumları ikiye ayırmaktadır: Kapsayıcı ve dışlayıcı kurumlar. Peki kapsayıcı kurumlar nedir? Ülkenin kapasitesini en iyi şekilde gösterebileceği koşulları oluşturmak için topluma eşit şartlar sağlayan kurumlar *"kapsayıcı kurumlar"* olarak adlandırılır. Kurumların kapsayıcı bir yapıda olması ve devletin bu kapsayıcı yapılanma içerisinde teşvik edici olması halkını cesaretlendirmesi önem arz etmektedir. Doğru zamanda harmonize edilen ekonomik, sosyal ve siyasal kurumsallaşma ülkenin ekonomik yapısının doğru büyümesinde etkili olmaktadır. Bu noktada kapsayıcı kurumlar ekonomik büyümeyi fark eden halkın, oluşan mevcut fırsatları değerlendirmesine olanak tanımakta ve insanların içindeki girişimci potansiyeli ortaya çıkarmasına olanak sağlamaktadır. Böylece iş alanları büyürken teknoloji bu sayede gelişmekte ve yeni bir biçim almaktadır. Böyle bir kurumsal çerçevede yatırımlar artmakta, yeni fikir ve düşünceler uygulamaya geçirecek reformlar hayat bulmaktadır. Nihayetinde ekonomik gelişme düzeyi artmakta ve bu doğrultuda kalkınmada gerçekleşmektedir.

Kapsayıcı kurumlar insanları aynı ölçütlere göre değerlendirmektedir. İnsanları tanıdıklarına, arkalarında duran isimlere, destekçilerine, yaşadıkları şehirlere, zenginliklerine, ırklarına, sınıf farklarına göre kategorize etmemektedir. Kapsayıcı kurumların olduğu bir kurumsal çerçevede insanlar yetenekleri, becerileri, çalışmaları ve zekâları doğrultusunda yükselirler. Günümüzde gelişmiş pek çok ülkeye bakıldığında kapsayıcı kurumların etkileri açıkça görülebilmektedir. Bu ülkelerin yönetim sistemleri yeniliğe açıktır.

Daha net ifade edilecek olursa kapsayıcı kurumlar insanları aynı ölçütlere göre değerlendiren, yetenekli insanlara fırsat sunan ve onları yenilik yapmaya teşvik eden kurumlardır. Zıt kutbun diğer tarafında toplumun belli bir kesiminin çıkarları için diğer

kesiminin zenginlik ve gelirinin sömürüldüğü dışlayıcı kurumlar yer almaktadır. Dışlayıcı kurumlar mülkiyet haklarını savunmayan, yeni fikirleri desteklemeyen ve bunlara fırsat vermeyen, yenilikleri teşvik etmeyen ve bu konularda olumlu ödüllendirmeler yapmayan ve daha çok cezalandırarak insanlar üzerinde olumsuz etkiye sebep olan kurumlardır. Dışlayıcı kurumlar halk üzerinde olumsuz etki bırakmaktadır. Dışlayıcı kurumların ağırlıkta olduğu bir toplumdan potansiyel olarak kurumsal kapasite artışı görmek güçtür. Bu noktada potansiyeli olmayan dışlayıcı kurumsal bir çerçevedeki bir toplum yaşadığı ülkeyi refaha yükseltememekte, tam aksine kuvvet uygulayarak onu aşağı çekmektedir. Kurumların kapsayıcı olması toplumun motivasyonunu yükseltirken, bir taraftan birlik ve beraberlik algısını diğer taraftansa toplum bilincinin oluşmasını sağlar. Toplum olduğunu hisseden ülke ise refah düzeyine ulaşmak için halkını destekledikçe/ teşvik ettikçe her zaman bunun meyvelerini toplayacak ve ekonomide de bunun etkilerini göreceği varsayılmaktadır.

Dolayısıyla kapsayıcı kurumlara sahip olan ülkeler refah ve zenginlik bakımından dışlayıcı kurumlara sahip olan ülkelere göre daha ileride yer almaktadır. Bireylerin beceri ve yeteneklerini en iyi şekilde kullanmalarına ve onların istedikleri tercihleri yapabilmeleri için büyük halk yığınlarının ekonomik ve siyasal etkinliğe katılmasına olanak sağlayan ve bunu teşvik eden kapsayıcı kurumların temel göstergeleri şunlardır (Acemoğlu & Robinson, 2015: 75):

- Güvence altına alınmış özel mülkiyet hakları,
- Tarafsız bir hukuk sistemi,
- İnsanların özgürce yeni iş alanları açabilmesi,
- İnsanların kendi mesleklerini seçebilmelerine olanak sağlanması,
- Herkesin eşit şartlar altında özgürce mübadele ve sözleşme yapabilmesi,
- İnsanların kamu hizmetlerinden eşit bir şekilde yararlanabilmesine olanak sağlaması,

- Toplumun belli bir elit kesiminden öte daha geniş bir kesiminin haklarının güvence altına alınmış olması.

Zıt kutbun tam karşısında yer alan dışlayıcı kurumların temel göstergeleri ise şunlardır (Acemoğlu & Robinson, 2015: 75):

- Haklının değil, güçlünün sözünün geçtiği,
- Özel mülkiyet hakkının güvence altına alınmamış olduğu,
- Elde edilen gelir ve kazanca (kamulaştırma, vergi, müsadere vb. yollarla) el konulduğu,
- Değer yaratma değil, pay kapmanın öne çıktığı,
- Yeni yatırım ve yenilikçi fikirlerin destek bulmadığı veya az destek gördüğü,
- Üretim ve çalışma için bireylerin isteklerinin az olduğu,
- Nepotizmin yaygın bir mekanizma haline geldiği,
- Verimlilik değil, rant kapmanın marifet sayıldığı,
- Tarafsız ve adil bir hukuk sisteminin olmadığı,
- Negatif seleksiyonun temel kural haline geldiği,
- Siyasal iktidarı sınırlandıracak kontrol ve denetim sistemlerinin zayıf ve yetersiz olduğu

bir kurumsal çerçeve mevcutsa dışlayıcı kurumların varlığı söz konusudur. Özetle dışlayıcı kurumlar, "*Bende yok, sende de olmasın"* algısına dayanan kıskanç ve sömürücü güdülere dayanan bir kültürün hâkim olduğu ve bütün bu olumsuz bileşenleri ile bu kurumların toplumun en derinlere kök saldığı yapının adıdır (Bozkurt R. , 2013). Dışlayıcı kurumları tasfiye edemeyen, kapsayıcı kurumlar ile gelecek inşa edemeyen toplumlar yeterli ekonomik büyüme ve kalkınmayı sağlayamazlar.

Bu bağlamda bir ülkede kapsayıcı kurumların varlığından söz edebilmek için o ülkenin iyi işleyen demokratik kurumlara sahip olması, tüm yurttaşların yönetimde söz hakkı olması, iktidarın gücünün yasal bir çerçeve içinde etkili bir şekilde kısıtlanıp

denetlenebilmesi, yasama ve yargı bağımsızlığının bulunması, basının özgür olması, düşünce ve ifade özgürlüğünün kısıtlanmaması gerekir. Bunlar yoksa, siyasal iktidarın veya bir elit zümrenin toplumun geri kalanını dışlayan bir biçimde hareket ettiği anlamına gelmektedir. Bu durumda dışlayıcı kurumların varlığı söz konusudur. Dışlayıcı kurumların olduğu yerlerde, demokratik kontrol ve denetim mekanizmaları olmadığı için, siyasal iktidar veya elit bir zümre ülkenin kaynakları üzerindeki söz hakkını kötüye kullanabilmekte ve kaynakları kendi çıkarları için oluşturup geliştirdiği yeniden dağıtım mekanizmaları ile kullanabilmektedir (Aydınonat, 2014).

Bunlar her ne kadar kapsayıcı kurumların temel göstergeleri olsa da, bu özelliklerin tamamı esasında devlete dayanmaktadır. Başka bir ifadeyle düzeni sağlayacak zorlayıcı gücün yani siyasal bir kurum olan devletin olması gerekir. Devletin olması da tek başına yeterli değildir. Devletin de iyi bir şekilde kamu hizmeti sunması için bir kapasiteye sahip olması gerekir. Aksi takdirde yolsuzluklar önlenemez, özel mülkiyet korunamaz ve sözleşmeler icra edilemez. Devlet, genellikle, bu bağlamda ekonomik kurumlarla kaçınılmaz bir biçimde iç içe geçmiş durumdadır. Kapsayıcı kurumlar, insanlara hem yeteneklerine göre en uygun mesleklerde çalışma özgürlüğü sunmakta hem de bunu yapabilmeleri için eşit koşullar sağlayan kapsayıcı piyasalar yaratmaktadır. İyi ve yaratıcı fikirleri olan bireyler iş kurabilir, işçiler daha verimli çalışabilecekleri faaliyetlere yönelebilir ve daha az verimli şirketler yerini daha verimli şirketlere bırakabilir. Böylece değişim ve dönüşüm sürekli kılınabilir. Kapsayıcı kurumlar yeni teknolojilerin yaratılmasına ve insanların daha verimli olmasını sağlayan eğitim sisteminin gelişmesine zemin hazırlamaktadır. Eğitim ve teknoloji bu noktada birbirinin tamamlayıcısıdır. Çünkü teknolojik değişim yüksek düzeyli bir eğitimi gerekli kılmaktadır. Dolayısıyla kurumlar piyasanın potansiyelinden yararlanma, teknolojik yeniliği teşvik etme, insan kaynaklarına yatırım yapmaya kadar çok sayıda insanın beceri ve yeteneklerini tetiklediği

için ekonomik gelişme açısından kilit bir role sahiptir (Acemoğlu & Robinson, 2015: 76-78).

Bir toplumun siyasal kurumları, ülkenin refah ve gelişmesini belirleyen temel etkenlerden biridir. Nitekim siyasal kurumlar siyasete teşvikleri yöneten kurallar dizisidir. Siyasal kurumlar hükümetin nasıl tayin edileceğini, bir siyasal sistemde hangi kuruluşun neleri yapmaya yetkisi olacağını belirlemektedir. Siyasal kurumlar toplumda güç ve otoritenin kimin elinde olduğunu ve bunun ne amaçla kullanılabileceğini düzenlemektedir. Bu noktada siyasal güç yeterince eşit dağılmamış ve sınırlandırılmamışsa yani siyasal güç dar bir grubun ya da tek bir kişinin elindeyse bu dışlayıcı siyasal kurumların o toplumda hâkim olduğunu göstermektedir. Oysa kapsayıcı siyasal kurumlarda güç toplumun geniş kesimlerine dağıtılmış ve sınırlandırılmıştır. Bu nedenle kapsayıcı siyasal kurumlar çoğulcu bir nitelik arz etmektedir (Acemoğlu & Robinson, 2015: 79-80).

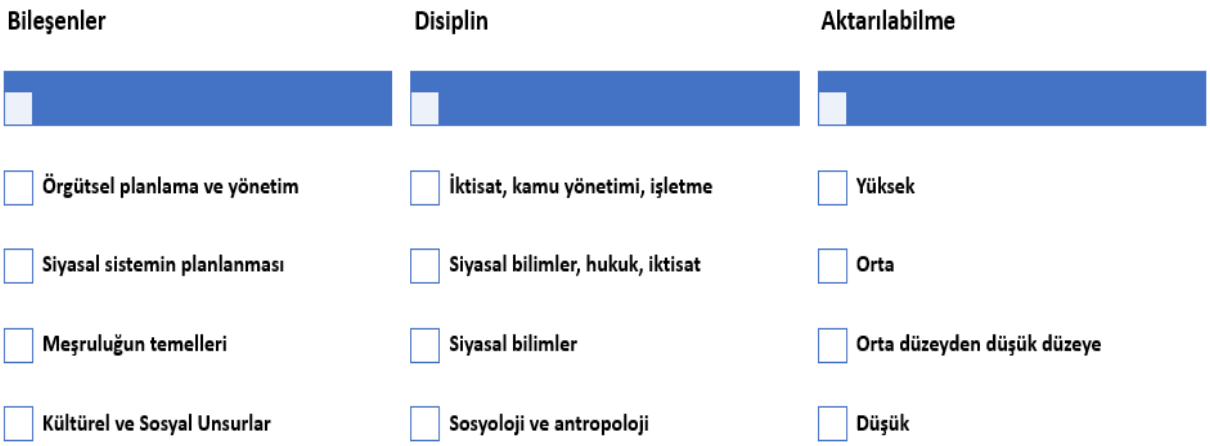
Ancak bir toplumun kapsayıcı ekonomik ve siyasal kurumlara sahip olması o ülkenin kalkınması ve ekonomik gelişmesi için tek başına yeterli değildir. Devletin de yeterince merkezileşmiş güçlü bir yapıya sahip olması gerekir. Buradaki merkezileşmeden kasıt, devlet kapasitesidir. Devlet aldığı kararları başta siyasal ve yönetsel olarak her alanda tam anlamıyla uygulayabilme (icra) gücüne sahip olmalıdır. Aksi takdirde ekonomik gelişme ve kalkınma gerçekleşemez (Acemoğlu & Robinson, 2015: 80-81).

Bu bağlamda kurumsal yaklaşımda devlet kapasitesinden daha çok kurumsal kapasite anlatılmak istenmektedir. Nitekim devlet olmanın bir nevi dereceleri bulunmaktadır: Örneğin bazı devletler güvenlik hizmetini çok iyi bir şekilde sunarken pasaport, işyeri açma ruhsatı gibi basit hizmet ve işlevleri iyi bir şekilde yerine getirememektedir (Fukuyama, 2012: 33). Günümüzde bu sorun temelde birçok ülke için benzer nitelik taşımaktadır. Başka bir ifadeyle sorunun kaynağı birçok devletin, devlet

olma kapasitelerini tam anlamıyla gerçekleştirememelerinde yatmaktadır. Kurumlar önemlidir. Bu ülkelerde kalkınmayı engelleyen en önemli unsur sadece ekonomik olmaktan öte siyasal ve kurumsal bir nitelik taşımaktadır. Talep olmadan kurumsal reformlar meydana gelmemektedir. Bu talep içeriden olabileceği gibi dışarıdan da olabilmektedir. Reformların yapılması için iç talep yetersizliği varsa reformlar krizlerde ve olağanüstü durumlarda ortaya çıkmaktadır. Kriz ve diğer olağanüstü durumlar ortaya çıkmamış olmakla birlikte reform yapılması gerekiyor ancak reformlar için güçlü bir talep de bulunmuyorsa o takdirde reformlar dış taleple gerçekleştirilmektedir. Bu reformlar iki şekilde yapılmaktadır: İlki yapısal düzenlemeler, dış yardımlar, şartlı borç verme anlaşmaları gibi yumuşak (soft) bağımlılık ilişkileriyle yapılmaktadır. Ancak bu reformlar toplumca yeterli desteği bulamazsa başarısız olmaktadır. İkincisi ise işgal veyahut siyasal nüfuz ile reformlar yapmaktır. Bu yöntem ilkine göre daha etkilidir. Nitekim ülkenin kurumsal çerçevesi tam olarak yıkılmakta ve yerine yenisi konmaktadır. Ancak reformlar, işgal ve siyasal nüfuz sona erince o ülkenin kurumsal yapısınca benimsenmemişse belli bir süre sonra ilk durumdan daha da geri bir duruma geri gidiş olabilmektedir (Fukuyama, 2012:60-67).

Bu noktada reformların başarılı olabilmesi için aşağıdaki şekilde yer alan kurumsal kapasitenin dört bileşeni çerçevesinde değişimin sağlanması gereklidir: İlk bileşen örgütsel planlama ve yönetimdir. Bu bileşen büyük ölçüde kamu yönetimi, işletme ve iktisat biliminin aktarılmasını gerektirmektedir. Reformlarla bunların aktarılabilme düzeyi yüksektir. İkinci bileşen siyasal sistemin planlanmasıdır. Bu bileşen siyaset bilimi, hukuk ve iktisat bilimi çerçevesinde geniş bir şekilde toplumun ve devletin ele almasını gerektirmektedir. Reformlarla bunların aktarılma derecesi orta düzeyde yer almaktadır. Meşruluğun temelinin sağlanması kurumsal kapasitenin üçüncü bileşenini oluşturmaktadır. Meşruluğun günümüzdeki yegâne kaynağı ise demokrasidir. Demokrasi bu bağlamda ekonomik kalkınmanın hem amacı hem aracı olarak görülmektedir.

Demokrasi siyaset bilimi aracılığı ile ülkeden ülkeye değişmekle birlikte orta düzeyden düşük düzeye seyreden bir aktarım düzeyine sahiptir. Dördüncü ve son bileşense kültürel ve sosyal unsurlar olarak yer alan bugünkü kurumsal yaklaşım çerçevesine oturan yapısal unsurlardır. Bu bileşen reformların başarılı olması için o toplumun sosyolojik ve antropolojik olarak incelenmesini içermektedir. Reformların bu bileşende başarıya ulaşma düzeyi düşüktür (Fukuyama, 2012: 49-59). Çünkü insanların tercih ve beklentileri ve bu yöndeki tavır ve davranışları geçmişten bugüne gelen kurumlarca şekillendirilmektedir.



Şekil 15:Kurumsal Kapasitenin Dört Bileşeni (Fukuyama, 2012: 58)

Dolayısıyla reformlar kurumsal kapasitenin bu dört bileşeninde değişimi ve dönüşümü sağladığı takdirde başarılı olabileceklerdir. Nitekim günümüzdeki liberal ekonomik reformların pek çok ülkede başarısız olmasının temel nedeni, çoğu ülkelerde kurumsal kapasitenin olmamasından kaynaklanmaktadır. Bu durum onları reform öncesi durumlarından daha kötü bir duruma gelmelerine neden olmuştur (Fukuyama, 2012: 28). Çünkü reformlar farklı bünyeleri olan hastalara başka bir deyişle farklı kurumları olan ülkelere aynı ilaçların verilmesi sonucunda ortaya çıkmış ve onların hastalıklarını daha da kronikleşmesine yol açmıştır.

Siyasal ve ekonomik kurumlar arasında güçlü bir ilişki bulunmaktadır. Dışlayıcı siyasal kurumlar dışlayıcı ekonomik kurumları, kapsayıcı siyasal kurumlar kapsayıcı ekonomik kurumları desteklemektedir. Bunun tersi de mümkündür: Dışlayıcı siyasal

kurumlar iktidarı dar bir elitin elinde yoğunlaştırmakta ve iktidarın kullanımı konusunda çok az bir kısıtlama getirmektedir. Bu durumda, genel olarak, bu dar elit grubun kaynakların toplumun geri kalan kesimlerini sömürecek şekilde yapılandırılmasına neden olmakta ve dışlayıcı ekonomik kurumlara yol açmaktadır. Dışlayıcı ekonomik kurumlar bu dar elit kesimlerin zenginleşmesine hizmet ederken, onların siyasal iktidar üzerindeki güçlerinin de pekişmesine katkıda bulunmaktadır. Fakat bu kurumlar altında ortaya çıkan rakip kesimler mevcut elitleri yenerek iktidarı ele geçirdiğinde, onlarda daha öncekiler gibi iktidarın kullanımında daha az sınırlamaya tabidirler. Onlarda önceki elitlerin yaptığını kendileri için yaparak dışlayıcı kurumların varlığını devam ettirmektedirler. Kapsayıcı ekonomik kurumlar kaynakların daha adil bir şekilde dağıtılmasını sağlayarak kapsayıcı siyasal kurumların sürekliliğine katkıda bulunurlar. Kapsayıcı ekonomik kurumlar, iktidarı geniş bir şekilde topluma yayan ve onun keyfi kullanımına sınırlar getiren kapsayıcı siyasal kurumlarca belirlenen esaslara göre düzenlenmektedir. Kapsayıcı siyasal kurumlar, toplumdaki farklı kesimlerin iktidara el koymalarını veya zarar vermelerini güçleştirir. İktidarı kontrol edenler onu kendi çıkarları gereği dışlayıcı kurumlar oluşturmak için kolayca kullanamazlar. Bu kurumlar dışlayıcı kurumları yönlendiren elitlerin yararlanabilecekleri ayrıcalıkları azaltarak kapsayıcı olan yeni siyasal, ekonomik ve toplumsal kurumların oluşmasına zemin sağlarlar (Acemoğlu & Robinson, 2015: 81-83).

Kurumsal yaklaşım, reformları ekonomik ve siyasal krizlerden bir çıkış ve kapsayıcı kurumlar oluşturmanın bir aracı olarak görmektedir. Bu bağlamda reformlar kapsayıcı kurumlar vasıtasıyla toplumda yeni kurumların oluşturulması ve yerleştirilmesiyle refah ve zenginliğin artışında önemli bir rol oynarlar. Ancak kapsayıcı kurumlar her zaman tercih edilmezler. Çünkü bunlar beraberinde ekonomik büyüme ve teknolojik değişimin tetiklediği yaratıcı yıkımı da getirir ki bu toplumdaki güç dengelerinde değişimlere neden olur. Diğer bir deyişle bu süreçte kapsayıcı kurumlar

ekonomik ve siyasal alanda da kazananlar yarattığı gibi kaybedenleri de yaratır. Yaratıcı yıkımın getirdiği korku ve tehdit, genellikle kapsayıcı siyasal ve ekonomik kurumları hayata geçirmeyi amaçlayan reformlara karşı bir muhalefeti de beraberinde getirmektedir. Yaratıcı yıkım korkusu çoğu zaman iktidara sahip olan elitlerin bilinçli olarak dışlayıcı kurumları tercih etmesiyle sonuçlanmaktadır (Acemoğlu & Robinson, 2015: 83-87).

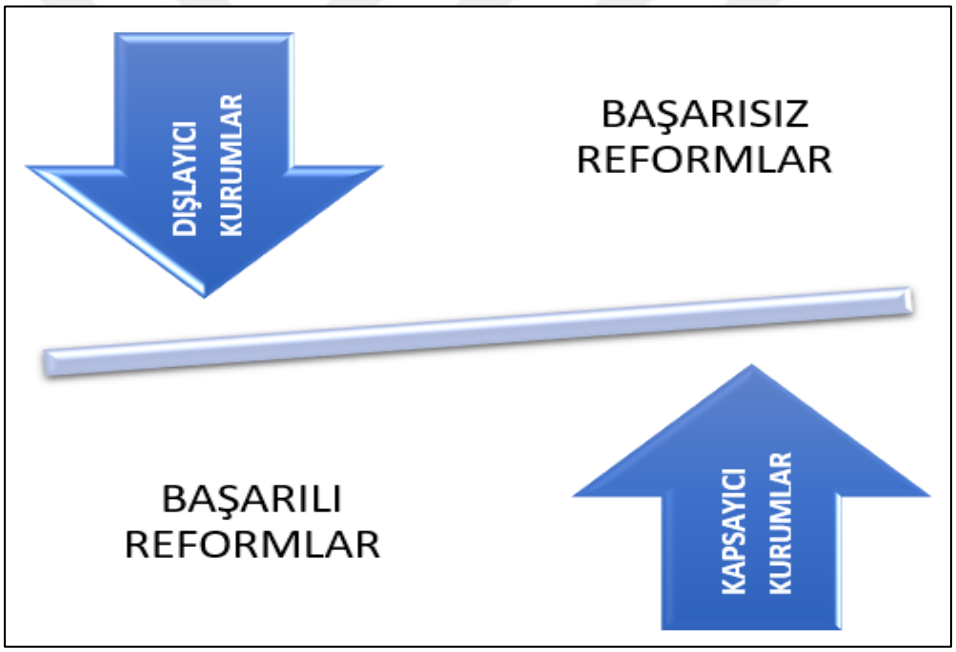
Dışlayıcı kurumların tercih edildiği ve reform yönetiminin kurumsallaşamadığı bir noktada da reformlar ya uygulama imkânı bulamamakta ya uygulansalar da başarısız olmakta ya da belirli bir süre olumlu sonuç alınsa dahi -reform öncesi duruma geri dönüş niteliğinde- etkisiz hale gelmektedir.

Dolayısıyla Robinson ve Acemoğlu kurumsal reform perspektifinde güçlü elitlerin, genellikle, ekonomik ilerlemenin ve refah artışını sağlayan reformların önünde yer aldıklarının altını çizmektedirler. Onlara göre reformlar, ekonomik gelişme ve kalkınmayı sağlamada yalnızca daha iyi makineler ve daha iyi eğitime dayalı bir süreç değil; geniş ölçüde yaratıcı yıkımın eşlik ettiği, dönüştüren ve aynı zamanda istikrarsızlaştıran bir süreçtir. Reformlar ve reformların getirdiği ekonomik büyüme, ancak ekonomik ayrıcalıklarını kaybedeceklerini anlayan ekonomik kaybedenler ile siyasal güç ve nüfuzlarını yitireceklerinden endişe duyan siyasal kaybedenler tarafından engellenmezse başarıya ulaşılabilir. Bu noktada kıt kaynaklar, gelir ve iktidar üzerinde başka bir ifadeyle ekonomik ve siyasal kurumlar üstüne bir çatışma söz konusudur. Bu çatışmada tüm tarafların talep ve beklentileri aynı anda karşılanmamaktadır: Bazıları yenilip engellenirken bazıları taleplerini kazanarak istedikleri neticeye ulaşmaktadır. Bu çatışmayı kimlerin kazanacağını ülkenin ekonomik kaderinin belirlenmesinde çok büyük bir etkiye sahip elitler kadar reformlar belirlemektedir. Eğer reformlara karşı olanlar kazanırsa reformlar başarısızlığa uğramakta ve bunun sonucu olarak da ekonomik büyüme ve kalkınma ya yavaşlamakta ya da belli bir süre sonra azalmaktadır (Acemoğlu & Robinson, 2015: 86-87).

Netice itibariyle Acemoğlu ve Robinson, büyük ölçüde diğer kurumsalcılarda olduğu gibi kapsayıcı kurumların ekonomik büyüme ve refah artışını sağladığını, dışlayıcı kurumların ekonomik durgunluk ve yoksulluğun artmasına yol açtığını savunmaktadırlar. Ancak burada dikkat çeken nokta dışlayıcı kurumların hâkim olduğu bir kurumsal çerçevede reformların hiçbir zaman başarıya ulaşmayacağı ve buna bağlı olarak ekonomik büyüme ve kalkınmanın hiç yaşanıp yaşanmayacağı sorusudur. Kurumsalcılar dışlayıcı kurumsal bir çerçevede belli ölçüde bir büyüme ve kalkınmanın yaşanabileceğini; ancak bunun sürdürülebilir olmayacağını belirtirler. Onlara göre yaşanan kalkınma ve büyüme yaratıcı yıkımın eşlik ettiği nitelikte değildir. Nitekim gerek siyasal kurumlar gerekse ekonomik kurumlar dışlayıcı bir karakterde olduğunda yaratıcı yıkım ve teknolojik değişim için yeterli ölçüde bir teşvik ortamı bulunmayacaktır. Bu durumda devlet yaptırımlara başvurarak kaynak ve insan gücü tahsisi yoluyla bir süreliğine ekonomik büyüme ve kalkınma yaratabilse de bu süreç doğası gereği sınırlı olmaktadır. Dışlayıcı kurumların olduğu bir kurumsal çerçevede reformların başarıya ulaşması ve belli ölçüdeki ekonomik gelişme ve kalkınma ancak iki şekilde gerçekleşebilmektedir: İlki, ekonomik kurumlar dışlayıcı nitelikte olsa da, elitler kaynakları doğrudan kendilerinin kontrol ettikleri yüksek verimlilikteki faaliyetlere tahsis edebilirler. İkincisi, dışlayıcı kurumların hâkim olduğu kurumsal çerçevede sınırlı da olsa kapsayıcı kurumların gelişmesine imkân verilmesi halinde ortaya çıkmaktadır. Elitlerin konumu bazı toplumlarda yaratıcı yıkımın gerçekleşmesini engelleyebilecek ölçüde güvence altındadır. Bu sayede kapsayıcı ekonomik kurumların gelişmesine belli ölçüde izin verirler. Zira bu gelişme onların siyasal güç ve nüfuzlarını tehdit eder nitelikte değildir (Acemoğlu & Robinson, 2015:91-94).

Bu çerçevede reformların başarısı, toplumdaki kapsayıcı ve dışlayıcı kurumların bir fonksiyonu olarak karşımıza çıkmaktadır. Kurumsal yaklaşım, reformların başarısız olma nedeni olarak kültür, coğrafya, din gibi çeşitli nedenlerden öte, dışlayıcı kurumlarda

görmektedir. Bugün devletlerde uygulanan reformlar sadece kültür, coğrafya, din gibi çeşitli nedenlerden dolayı başarısızlığa uğramamaktadır; onlar zenginliği ve iktidarı sağlayan devlet mekanizmasını idare edenlerin, kargaşaya ve çatışmaya ve hatta iç çatışmaya sebep olacak şekilde gücün belli bir elit kesimin elinde yoğunlaşmasına neden olan dışlayıcı kurumların mirası nedeniyle reformlar başarısızlığa uğramaktadır. Reformlar başarısızlığa uğrayınca domino taşı etkisiyle ekonomik büyüme ve kalkınmada da başarı sağlanamamaktadır. (Acemoğlu & Robinson, 2015: 360). Ekonomik büyüme ve kalkınmada olduğu gibi, reformların başarısızlık döngüsü yeni kurumlarla kırılabilir. Bu yeni kurumlarda yine ve ancak reformlarla hayat bularak kapsayıcı kurumlar oluşturulabilir.



Şekil 16: Reformların Başarısı ve Başarısızlığın Nedeni

Bu bağlamda reformlar ancak kapsayıcı kurumlara izin verildiği/ kapsayıcı kurumsal çerçevenin hâkim olduğu bir çevrede başarılı olabilir. Kurumsal yaklaşıma dayalı uluslararası örgütlerin reform yaklaşımı da bununla uyumlu görünmektedir. Nitekim dışlayıcı kurumların hâkim olduğu ülkelere yardımda bulunmanın çözüm olmadığı kabul edilmektedir. Zira bu ülkeler elde ettiği yardımı siyasal elitlerin

zenginliğine ve refahına harcayarak boşa harcamaktadırlar. Bunun önlemesi için bir yardım yapılacaksa da kapsayıcı kurumların hayata geçirecek "yapısal" ve "kurumsal" reformların yapılması doğrultusunda yardımı "koşullu" hale getirmektir. Günümüzde IMF, DB, BM, OECD gibi uluslararası örgütlerin yardımları reformlarla kapsayıcı kurumların oluşturulması ve hayata geçirilmesine yöneliktir. Nitekim aralarında Türkiye'nin de olduğu gelişmekte olan ülkelere yapısal reformlar şartıyla 1980'lerden sonra yapılan mali yardımlar ile kurumsal reformlar koşuluyla yine 2000'i yıllardan sonra yapılan mali yardım ve anlaşmalar bu kapsamda yer almaktadır.

1.4.2.2. Kurumsallaşma ve Kurumsallaşmanın Temel Unsurları

Kurumsallaşma, paylaşılan formel ve informel kuralların geliştirilmesiyle alakalı olup, süreçleri ve yükümlülükleri içermektedir. Bu yükümlülükler, aileden ve iş çevresindeki aktörlerden başlayıp topluma kadar uzanmaktadır (Sharfman, 1994: 239). Kurumsallaşma, farklı aktörler tarafından alışkanlık haline gelmiş eylem ve davranış kalıplarının karşılıklı olarak izleyicileri tarafından da benzer biçimde uygulanmaya başlamasıyla ortaya çıkmaktadır (Berger & Luckmann, 1976: 72).

Kurumsallaşmaya ilişkin pek çok tanım yapılmakla birlikte kurumsallaşma genel olarak bir süreç olarak tanımlanmakta ve öncelikli olarak örgüt içinde ortaya çıkan değişimleri esas almaktadır (Scott W. R. , 1987: 493-494). Zucker ise kurumsallaşmayı kültürel kalıcılıkta değişikliğe neden olan ve farklı düzeyleri olan bir değişken olarak ele almaktadır. Ona göre kültürel kalıcılık, en üst derecede kurumsallaşmış bir yapıda birçok unsurun tespitiyle mümkündür. Zucker'e göre kurumsallaşma, üç düzeyde söz konusudur. İlk düzey kültürel anlayışların genel olarak birleştiği seviye, ikinci düzey bu anlayışların sürdürülebilirliği seviye ve son düzeyse bu anlayışların değişimine yönelik sınırlamalar getirildiği düzeydir. Diğer taraftan kurumsallaşmanın derecesi yükseldikçe, ilk iki düzeyde de artış olmakla birlikte son seviyedeki kültürel anlayışların değişmesine yönelik sınırlamalar artmaktadır. Son kertede toplumsal bilgi kurumsallaştığı zaman, bir

yandan dışsal gerçeklik kazanırken, diğer yandan da bu diğer insanlara aktarılmaktadır. Tüm bu yaşanan süreç neticesinde de kültürel kalıcılık elde edilmektedir (Zucker, 1977: 727-730).

Kurumsallaşma genel olarak bir örgüt/yapı için kullanılmaktadır. Bir kamu örgütünün kurumsallaşmaya ihtiyaç duymasının temel nedeni kendini meşrulaştırma, kaynaklarını arttırma, denge kazanma, öngörülebilir olma ve kurallara ve normlara uygunluktur. Kurumsallaşma değerlerin, normların, kuralların ve yapıların ve yahut uygulamaların örgüt tarafından kabullenildiği zaman gerçekleşmektedir (Çobanoğlu, 2018: 146-149). Kurumsal yaklaşım çerçevesinde kurumlar ve bilhassa kurumsallaşmış yapılar istikrarlı ve düzenli mekanizmalardır. Lakin kurumsal sistemler dışsal ve içsel sebeplerle değişebilir. Ekonomik, siyasal ve toplumsal etkenlerle kurumlar değişmektedir (Saylam, 2019: 132).

Kurumsallaşmaya geçiş, davranışsal boyuta sahip olan kurumsallaşma sürecinin tamamlanması ile gerçekleşmektedir. Bu süreç üç evreden oluşmaktadır. Bu süreçteki ilk aşama değişimin ve kuramsallaşmaya geçişin fark edilmesidir. İkinci aşama, paylaşılan değer ve inançlar doğrultusunda ortak vizyon ve misyonun oluşturulmasıdır. Üçüncü ve son aşama değişimin kurumsallaştırılmasıdır. Bu süreçteki her aşama, ancak profesyonel ve lider yöneticiler ile aşılabilir. Nitekim yöneticiler reform yönetiminde kamu yönetimindeki kurumları (çalışanların değer ve tutumlarını, alışkanlarını, davranış biçimlerini) değiştirilmesinde ve onları yeniden yapılandırılmasında yönlendirici bir niteliğe sahiptir (Eren, 2007: 456).

Kurumsallaşmanın altı temel unsuru bulunmaktadır (Apaydın, 2007: 12): Bunlar formalleşme, profesyonelleşme, örgüt kültürü, saydamlık, toplumsal sorumluluk ve tutarlılıktır. Formalleşme; örgütlerdeki ilişkilerin, eylemlerin ve yapıların tanımlanması ve iş görenlerin rol, sorumlulukların, görev ve yetkilerin tespit edilerek yazılı hale getirilmesidir (Apaydın, 2008: 123). Başka bir ifadeyle formalleşme, işlerin ve

faaliyetlerin ne zaman, nerede ve kim tarafından yapılacağına ilişkin tam ve detaylandırılmış bir şekilde belirlenmiş olan yöntem ve prensipler olarak tanımlanmaktadır (Koçel, 2001: 128-130). Dolayısıyla genel olarak kurallara bağlılık olarak belirtilen formalleşme ile ilgili ilk analiz ise Weber tarafından "formal organizasyon" başlığı altında yapılmıştır (Ataman, 2005: 235).

Kurumsallaşmanın ikinci önemli bileşeni profesyonelleşmedir. Nitekim iç yapısında profesyoneller olan örgütler, bu profesyoneller sayesinde diğer örgütlerde meydana gelen değişimi takip etme imkanına sahip olmaktadırlar. Sosyal ve profesyonel çevreye uyum sağlayan kamu örgütleri de çevredeki değişime daha iyi tepki verebilmektedirler (Kimberly, 1978: 361; Matsuno, Mentzer, Özsomer, 2002: 20). Profesyonelleşme, dar anlamda bir uğraşın ya da işin meslekleşmesini ifade etmektedir. Geniş anlamda profesyonelleşme, içinde sosyalleşme ve rasyonelleşmeyi barındıran bürokratikleşme, sanayileşme benzeri birbirleriyle sürekli etkileşim içinde bulunan diğer dinamik süreçler gibi, modern insanın eylemlerini şekillendiren önemli bir olgudur (Karasu, 2001: 42). Profesyonelleşme sürecini yaratan nedenler başında, belli bir alanda uzmanlaşma, beceri ve bilgi düzeyinin artması, iş hayatına yönelik düzenlemelerin objektif standartlar temelinde oluşturulmaya başlanması ve buna bağlı olarak sertifika, lisans sisteminin yerleşmesi ile hizmet sektörünün genişlemesi gelmektedir (Karasu, 2001: 65). Kamu yönetiminde profesyonelleşme, siyasallaşmanın sorun olduğu yerde tarafsız -yansız, yönetimi; idari yozlaşmanın olduğu yerde saydam-dürüst yönetimi; devletin küçültülmesi politikalarının yerleştirilmesi çalışmalarının olduğu yerde etkili ve verimli bir yönetim şekli olarak hibrit ve özerk uzman bir kamu yönetimini ifade etmek üzere kullanılmaktadır (Karasu, 2001: 35).

Örgüt kültürü ise kurumsallaşmaya etki eden unsurların en başında yer almaktadır. Örgüt kültürü, o örgütün çevresinde tanınmasını sağlarken, değerleriyle ve oluşturduğu standartlarla çevredeki diğer örgüt ve bireylerle etkileşim biçimlerini ve seviyelerini

yansıtmaktadır. Bu işlevi ile kültür, örgütü topluma bağlayan, onu toplum içinde yerini, önemini ve dahası başarısını belirleyen en önemli araçlardan birisidir. Diğer taraftan her örgüt kültürü, içinde yaşadığı toplumsal kültürden ve etkileşimde bulunduğu diğer örgütsel kültürlerden etkilenmektedir. Dolayısıyla örgüt kültürünün ortaya çıkışı ve gelişiminde bu kültürlerin etkisi bulunmaktadır. Kültürün çevre ile ters düşmesi, örgütün hayatının tehlikeye sokabilir. Bu durumda örgüt kültürü, çevrenin değerlerine ve normlarına uygun olduğu takdirde başka bir ifadeyle yeni bir örgüt kültürü kurabildiği takdirde hayatta kalabilir ve çevresine etkide bulunabilir (Eren, 2007: 120). Bu noktada kurumsallaşmayı sağlayan tüm yapılara bakıldığında, bunların güçlü bir örgüt kültürüne sahip oldukları görülmektedir. Bu durum örgüt kültürünü kurumsallaşmanın ayrılmaz bir unsuru olduğunu göstermektedir (Apaydın, 2008: 124; Şen, 2017: 31)

İnsicamlılık, diğer bir ifadeyle tutarlılık, kurumsallaşmanın önemli unsurlarından biridir. Tutarlılık eylem ve söylem arasındaki uyumu ifade etmektedir. Örgütlerin kurumsallaşabilmesi için her şeyden önce tutarlı eylemlerde bulunması ve kararlar alması gerekir. Tutarlılık, her bir parçanın uyumlu olmasını sağlarken ve arzu edilen bütünlüğü de dışa yansıtmaktadır (Jaworski, 1988: 36). Tutarlılık dışsal ve içsel tutarlılık olarak iki açıdan ele alınmaktadır: İçsel tutarlılık, örgüt hedefleri ile örgüt eylemlerinin uyumlu olmasını ve benzer koşullarda örgütün benzer tepkiler vermesini ifade ederken; dışsal tutarlılık örgütün verdiği sözü tutması ve aynı sektörde aynı örgütlerle faaliyet ve işlemlerinde benzerlik olması anlamına gelmektedir. Güçlü bir örgütsel kültürün sacayağını oluşturan değer ve sistemler olarak tanımlanan tutarlılığın sağlanması için bazı temel değerler setinin oluşturulması ve bu değerler setinin iş görenler tarafından paylaşılması gerekmektedir. Bunun sağlanması için yönetim şekli ve uygulamalarının açık ve belirgin olması, idarecilerin eylem ve kararlarının uyumlu olması, bu bağlamda örgütün güvenilir olması, öngörülebilir olması ve kendi görev alanıyla ilgili meselelerin çözümünde ortak bir bakış açısına sahip olması gerekmektedir (Wallace, 1995: 126).

Kurumsallaşmanın beşinci unsuru saydamlıktır. Saydamlık, örgütün faaliyetlerine ilişkin bilgilerin doğru, tam ve objektif bir şekilde ilgili kişilere ve topluma verilmesidir. Saydamlık, örgüt eylemlerinin kurumsal çevredeki normlarına uygun olup olmadığı kontrolünü sağlarken, ilgili alandaki kurumlarca onaylanıp onaylanmadığının tespit edilmesine hizmet etmektedir (Waddock, 2004). Saydamlık örgütün performansını artırmakta, örgütün meşruluğunu ile güvenilirliğini olumlu etkilemekte ve böylece kurumsallaşmayı sağlamaktadır (Milne & Patten, 2002: 378; Swift, 2003: 196).

Kurumsallaşmanın son unsuru toplumsal sorumluluktur. Örgütlerin toplumsal sorumluluğu; örgütlerin eylem ve faaliyetlerini gerçekleştirirken kamu yararını da gözetmeleri ve yönetimin, örgütün ve çalışanların eylem ve işlemlerinin sonuçlarını üstlenmesi olarak tanımlanmaktadır. Örgütlerin toplumsal sorumluluk göstermesi yönünde iç ve dış çevredeki aktörlerden gelen baskılar bulunmaktadır. Örgütlerin toplumsal sorumluluk göstermesi, iç ve dış çevredeki aktörlerin beklentilerine yanıt vermelerini sağlamakta ve meşruluklarını artırmaktadır. Aynı zamanda toplumsal sorumluluk gösteren örgütler, medyanın olumsuz baskısından ve krizlerden korunmaktadırlar (Greening & Gray, 1994: 470). Bu durum örgütün performansına olumlu yönde yansıdığı gibi kurumsallaşmayı artırıcı bir etki yapmaktadır (Apaydın, 2008: 125).

İnsanlar, kurumlar aracılığıyla içinde yaşadıkları örgütün davranış kalıplarına uyarak bir kabullenme süreci yaşarlar. Zamanla farkında olmadan her bir örgüt- kurumsal yaklaşım deyimiyle kuruluş demek daha doğru olacaktır- kurumların birer uyum mekanizması haline dönüşmektedir. Kurumların ortaya çıkışı ve meşruiyet kazanması, yaygınlaşması ve kabullenilmesi kurumsallaşma bakımından kilit bir önem taşımaktadır. Dolayısıyla bir örgütün veyahut yapının kurumsallaşması evresinde yapılan reformlar yaşanan süreci ortaya koymaya yönelik birer referans noktası niteliği taşımaktadır (Çobanoğlu, 2018: 142).

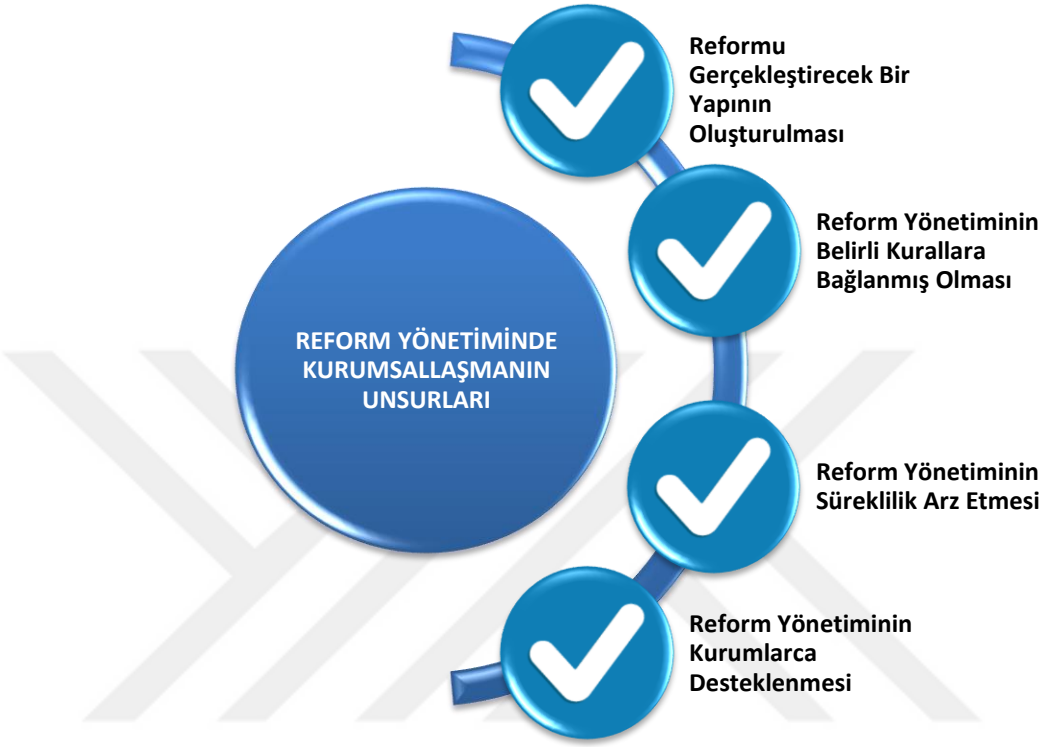
Kurumsallaşma reform yönetimi açısından reforma ilişkin yönetim ve faaliyetlerinin bir sistem olarak yerine getirebilmesi anlamına gelmektedir. Bu sistemin parçalarını oluşturan her bir parçanın sistemin bütünlüğü içinde görevlerinin ve rollerinin belirlenmiş olması gerekmektedir. Kurumsallaşma ile reform amaçlarına uygun olarak bir yapının oluşturulması, her bir parçanın görev ve iş tanımlarının yazılı olarak belirlenmesi, bu hedefler doğrultusunda yetki ve sorumlulukların dağıtılması, kurulan yapı ile reforma ilişkin düzenlemelerin oluşturulması ve uygulanması sağlanmaktadır (Güçlü, 2019).

Reformların başarıya ulaştırılmasında ikinci önemli şart reform yönetiminin kurumsallaşmasıdır. Burada kurumsallaşmadan kasıt reformun gerçekleştirilmesi için sadece bir örgütün/yapının oluşturulması değildir. Reform yönetiminin kurumsallaşmasından reformun yönetiminin belirli kurallara bağlanmış olması, bunun süreklilik arz etmesi ve siyasal, sosyal ve ekonomik kurumlarca bu yönetimin desteklenmiş olması anlaşılmalıdır.

Pollitt ise kamu yönetimi reformlarının meyvelerinin reformla ilgili programın başlatılmasından sonra en az 3-5 yıllık sonra toplanabileceğini belirtmektedir. Nitekim reforma başlamak için yeni yasalara ihtiyaç duyulabileceği gibi mevcut statükoyu analiz etmek ve ardından yeni çalışma usullerini planlamak, formüle etmek gerekebilmektedir. Ayrıca reformu uygulamaya geçirmek için personeli eğitmek, onlara yeni roller tanımlamak ve uygun ödül- değerlendirme sistemlerini kurmak, yeni ölçüm sistemlerini oluşturmak, vatandaşların ve personelin reformlara yönelik endişelerini azaltmak ve oluşan direnci kırmak kısa sürede gerçekleştirilememektedir. Bu nedenle reformların "başarılı" olabilmesi için en azından bir sonraki seçimlere kadar-ki bu ülkeden ülkeye değişmekle birlikte ortalama 4 veya 5 yıl- bir zaman diliminde sonuç vermesi beklenmektedir. Bu nedenle reformların "başarılı" olabilmesinin yolu, reformların belli

bir zaman sürecinde uygulanmaya sıkı sıkıya bağlılıkla bir süreklilikle gerçekleşebilir (Pollitt, 1984: 148-149).

Buradan hareketle, aşağıdaki şekilde görüldüğü üzere reform yönetiminin kurumsallaşmasının başlıca beş unsuru bulunduğu söylenebilir:



Şekil 17:Reform Yönetiminde Kurumsallaşmanın Unsurları

Reform yönetiminde kurumsallaşmanın ilk unsuru, reformu yapacak bir yapının oluşturulmasıdır. Burada yapıdan kasıt sadece bir örgütün oluşturulması değildir. Reformu gerçekleştirecek olan bir örgüt, süreli kurul, geçici kurul veya birden çok örgütün yer aldığı örgütler topluluğu olabilir. Dolayısıyla burada kurul, örgüt ya da örgüt topluluğu vs. ne olursa olsun önemli olan reform işiyle görevlendirilmiş ve bu işi üstlenmiş bir yapının kurulmuş olmasıdır. Reformu yönetecek bir yapı olmaksızın reform yönetiminin kurumsallaşması ve başarıya ulaşması söz konusu değildir. İkinci unsur reform yönetiminin belirli kurallara bağlanmış olmasıdır. Kurallar denildiğinde normlardan farklı olarak yazılı olmayı içermektedir. Ancak kamu yönetiminde yazılılık esas olmakla birlikte yönetim süreçleri genel olarak teamüllerle, geleneklerle ve alışkanlıklarla işlemektedir. Bu nedenledir ki reform yönetiminde kurumsallaşmanın

olması işleyişin yazılı kurallara başka bir deyişle mevzuata dayalı olması kadar aynı zamanda geçmişten bu yana devam eden teamüllere uygun olarak faaliyet göstermesi anlamına gelmektedir.

Üçüncü unsur, reform yönetiminin sürekli arz etmesidir. Nitekim kurumsallaşmada her şeyden önce süreklilik olmalıdır. Kamu yönetimi alanında reformları yönetecek yapı ve kurallar süreklilik arz etmiyorsa ve sıklıkla değişiyorsa burada reform yönetiminin kurumsallaşması beklenemez. Bu nedenle oluşturulan yapı ve kuralların sıklıkla değiştirilmemesi gereklidir. Ancak bu yapı ve kuralların hiçbir şekilde değiştirilmeyeceği anlamına da gelmemektedir. Kurumsal çerçevedeki temel değişikliklere paralel olarak yapı ve kurallarda değişim olabilmektedir. Ancak bu değişimler olağan nitelikte olmaktan ziyade, savaşlar, darbeler, doğal afetler ile iktisadi, siyasi ve toplumsal kriz dönemlerinde görülmektedir. Burada sadece reform yönetiminde değil; reformların içeriğinde de değişiklikler olabilmektedir.

Reform yönetiminin kurumsallaşmasındaki son unsur siyasal, sosyal ve ekonomik kurumlarca reform yönetiminin desteklenmesidir. Nitekim kurumlar aktörleri farklılaştırır, sınırlandırır ve onları önceden belirlenmiş uygunluk kurallarına göre daha fazla veya daha az hareket etme yeteneğine sokmaktadır. Ayrıca kurumlar kuralları uygulamada ve kurallara aykırı davranılmasında da cezalandırmada destek sağlamaktadır. Kurumsal yaklaşım siyasal ve ekonomik kurumların içsel doğasını ve sosyal inşasını vurgulamaktadır. Kurumsal bakış açısındaki temel bir varsayım, kurumların düzen ve öngörülebilirlik unsurları yaratmasıdır (March ve Olsen, 2006: 3-4). Reform yönetimi kurumlar tarafından desteklenmesi halinde varlığını sürdürmekte ve reformları başarıya ulaştırmaktadır. Aksi takdirde reformlar başarısızlığa uğramakta ve artan başarısızlıklar reform yönetiminin meşruiyetinin sorgulanmasına belli bir süre sonrada reformları gerçekleştiren yapının ve kuralların değişmesiyle sonuçlanmaktadır.

Reform denildiğinde kurumsal yaklaşımda değişim fikri öne çıkmaktadır. Değişim, kurumların özelliklerinden biridir. Mevcut düzenlemeler, kurumların nasıl ortaya çıktığını ve nasıl çoğaltıldıklarını ve değiştirildiklerini etkilemektedir. Kurumsal düzenlemeler, değişimi öngörebilir, hızlandırabilir, geciktirebilir ve hatta yasaklayabilir. Değişimin dinamiklerini anlamanın anahtarı, kurumların standart değişim süreçlerindeki rolünün açıklığa kavuşturulmasında yatmaktadır (March ve Olsen, 2006: 11). Bazı kurumların neden devam ettiğini ve diğer kurumların yalnızca belirli bağlamlarda ortaya çıktığını anlamak için, kurumsal değişimin nedenini anlamak önemlidir. Acemoğlu, Johnson ve Robinson, kurumsal değişimin içsel olduğunu iddia etmektedirler. Kaynakların topluma ve önceden var olan siyasi kurumlara dağılımına dayanan kurumsal değişim için bir çerçeve oluştururlar. Bu iki faktör, sırasıyla bu dönemin ekonomik kurumlarını ve gelecek dönemin siyasi kurumlarını tanımlayan sırasıyla hukuki ve siyasal gücünü belirlemektedir. Son olarak, mevcut ekonomik kurumlar gelecek dönemin kaynak dağılımını belirlemekte ve döngü tekrar etmektedir (Acemoglu, Johnson, Robinson, 2005). Douglass North, kurumsal değişimi kurumsal çerçeve bağlamında kendi kişisel fırsatlarını gerçekleştirmek isteyen “siyasal girişimciler" in çalışmasına bağlamaktadır. Bu girişimciler, kurumsal çerçeveyi değişimden elde edecekleri faydalara göre değiştirmenin beklenen maliyetlerini hesaplamaktadır (North, 1992: 13-15). North, kurumsal değişimi son derece kümülatif ve kademeli bir şekilde hem resmi hem de resmi olmayan kurumlar aracılığıyla işleyen bir süreç olarak tanımlamaktadır. Lipscy, kurumsal değişim kalıplarının, ağ etkileri gibi sorunlu alanların temel özelliklerine göre değiştiğini savunmaktadır (Lipscy, 2015). Dolayısıyla kurumsal yaklaşımda değişime farklı yaklaşımlar mevcuttur. Ama ortak özellikleri değişimin devrim değil; adım adım reformlarla evrimsel bir şekilde gerçekleşeceğidir. Bu nokta reformlar evrimsel değişimin- bir başkalaşım sürecinin basamaklarını oluşturmaktadır.

Kurumların temel özelliklerinden biri, toplumdaki altta yatan çatışmaların istikrarsızlık yaratması muhtemel gözükse bile, istikrar yaratmalarıdır. Bu analiz, kurumların temel toplumsal, ekonomik ve siyasi farklılıklar karşısında bile denge sonuçları üretme kapasitesine sahip olduğunu göstermektedir (Peters, 2016: 63). Net bir şekilde tanımlanmış kurumsal kurallar olmadan resmi veya diğer gayrı resmi yapılar yoluyla politikaları reformlar aracılığıyla hayata geçirmeye çalışmak, kurumlara dayalı yürütülen reformlara oranla daha az istikrarlı ve öngörülebilir olacaktır. Bu nedenle reformlar ve reformların dayandığı politikalar kurumsal çerçeve ile uyumlu olmalıdır. Ancak burada şu soru ortaya çıkmaktadır: Kurumlar, istikrarlı ve neredeyse değişmez niteliğe sahipse ancak istikrar kaynakları olmasına rağmen kurumlar neden değişmektedir?

Bu noktada kurumların reformların hazırlanmasında, hayata geçirilmesinde ve başarılı olmasında önemli olmasına rağmen, kurumların esasında politika yapan ve ekonomik-sosyal etkileşim içerisinde olan bireylerden oluştuğunu unutmaması gerekir. Bu nedenle, reformların kurumsal analizi hakkında düşünmek, bireylerin kurumları nasıl şekillendirdiği kadar kurumların da bireyleri nasıl şekillendirdiğini düşünmeyi gerektirmektedir. Nitekim kurumların değişen koşullara başarılı bir şekilde uyum sağlaması arzu edilenden daha yavaştır. Kurumlar, önemli olmakla beraber gerek bireylerle gerek diğer kurumlarla ve gerekse en güçlü kurumun bile kontrol etmesi zor olabilecek sosyoekonomik olaylarla karmaşık bir düzen içinde çalışmaktadırlar (Peters, 2016: 70).

Buraya kadar reformun anlamı ve retoriği ile reformların başarı şartı olan kapsayıcı kurumlar ve kurumsallaşma konuları incelendikten sonra, kurumsal yaklaşım bağlamında reformlar analiz edilirken reform ve reform yönetim modellerinin ele alınması gerekmektedir. Zira tarihsel döneme, coğrafyaya, ülkelerin yönetim geleneğine, kültüre, dine ve hatta ideolojiye göre farklılaşan reform ve reform yönetim modellemeleri

bulunmaktadır. Kurumsal yaklaşım perspektifinden Türkiye'deki reform yönetiminin analiz edilmesi için bunların açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

1.4.3. Reform Modelleri

Yukarıda da ifade edildiği üzere reform kavramı ve reform yerine kullanılan kelimeler farklı reform yaklaşımlarının bir ürünüdür. Bu bağlamda reform yönetiminden bahsedilecekse reform modellerinin ne olduğunu ele almak gerekir. Nitekim reform modelleri ülkelerin uyguladığı reform yönetiminin açıklanmasında ve reformların başarılı olup olmadığının değerlendirmesinde önem taşımaktadır. Bu noktada reforma yüklenen farklı tanım ve anlamlar farklı reform modellerinin ortaya çıkmasına neden olmuştur (Farazmand, 2002: 3). Bu bağlamda reform modelleri uygulama biçimine ve yöntemine göre ikiye ayrılarak ele alınabilir.



Şekil 18:Reform Modelleri

Kurumsal yaklaşım açısından yapılacak analizde gerek uygulama biçimine gerekse de yöntemine göre hangi reform modelinin izlendiği kapsayıcı ve dışlayıcı kurumların oluşturulması sürecini anlamada ve reformların başarılı olup olmadığının tespitinde önemli bir analiz aracı haline gelmektedir. Bu çerçevede uygulama biçimine ve yöntemine göre reform modellerini daha yakından ele alınmak gerekir.

1.4.3.1. Uygulama Biçimine Göre Reform Modelleri

Uygulama biçimine göre reform yöntemleri reformların nasıl uygulandığına ilişkin reformları sınıflandırmaktadır. Bu noktada Peters reform modellerini üç farklı kategoride sınıflandırmaktadır. Aşağıdaki şekilde de görüldüğü gibi bunlar yukarıdan aşağıya reform (top-down reform), aşağıdan yukarıya reform (bottom-up reform) ve kurumsal reform (institutional reform)dur (Peters, 1994:381-403).



Şekil 19:Uygulama Biçimine Göre Reform Modelleri

1.4.3.1.1. Yukarıdan Aşağıya Reform

Yukarıdan aşağıya reform, genel olarak üst yönetimin veya elitlerin yapılacak reformun sınırlarını ve düzeyini belirleyerek yönetimi ve toplumu zorlamasıyla yapılan reformlardır. Bu reformlarda reform düşüncesi toplumsal düzendeki belirli sınıflar, elitler, güç odakları veya iktidar sahipleri gibi belirli aktörler tarafından gündeme getirilmekte ve reformlar uygulamaya geçilerek takip edilmektedir. Bu modelde siyasi iktidarların yönetimin sorunlarının farkına vararak buna ilişkin reform düşüncesini geliştirdiklerini varsaymaktadır (Farazmand, 2002: 3).

Bu reform modelinin takip edilmesi halinde çabuk ve kolay sonuçlara ulaşılabilmekte ve uygulama sürecini detaylı kontrol edilebilmektedir (Matland, 1995:146-148). Bununla birlikte bu modelde reformların getirdiği kazanımların kalıcılığı noktasında sorunlar yaşanabilmektedir. Nitekim bu reformlarla istenilen sonuçlara kısa sürede ulaşılmakla birlikte fazla bir süre geçmeden reform öncesi duruma geri dönüş söz

konusudur. Çünkü bu reformları isteyenler, bunun sınırlarını belirleyenler ve uygulamaya sokarak takip edenler otorite sahipleri veya iktidardakilerdir (Caiden, 2001: 665). Başka bir ifade ile toplumun yukarıdan aşağıya doğru zorlanması şeklinde reform uygulayanların bakış açısı büyük ölçüde elitist bir nitelik taşımakta vatandaşların ve yönetimin alt kademesinde yer alanlara reform sürecinde daha az bir katılım imkânı sunmaktadır (Peters, 1994: 387). Bu da reformların toplumun tüm kesimlerine yayılmasını engellemekte ve reformların toplum tarafından az destek görmesine neden olmasına yol açarak reformların başarı şansını düşürmektedir.

1.4.3.1.2. Aşağıdan Yukarıya Reform

Toplumdan gelen baskıyla başka bir deyişle aşağının üst yönetimi zorlamasıyla ve ayrıca toplumdaki siyasal, sosyal ve kültürel gelişmelere bağlı olarak ortaya çıkan reform modelidir (Turan, 2015: 14). Aşağıdan yukarıya reform modeli aynı zamanda çevresel durum modeli olarak da adlandırılmaktadır. Bu model çerçevesinde devletin ve idarenin yapısal özelliklerinin çevresel şartlara uygun olacak şekilde reformlarla değiştirilmesi gerektiğini savunulmaktadır. Çevresel şartları etkileyen etmenler ekonomik, siyasal, kültürel ya da toplumsal olabilir. Hangi şartlarda olursa olsun idare kendisini değişen bu çevre koşullarına adapte edebilirse etkinlik sağlayabilir. Başka bir ifadeyle yönetsel yapının çevresel şartlara uyumu zorunludur. Bu zorunluluk yönetsel yapının var olmasının, varlığını sürdürmesinin ve hayatta kalmasının temel şartlarını oluşturmaktadır. Bu nedenle yönetimin amaçları ve hedefleri çevresel şartların hedef ve amaçlarına uygun hale getirilmesini gerektirmektedir (Farazmand, 2002: 4).

Aşağıdan yukarıya doğru yapılan reform modelinde reformların toplumca desteklenmesi neticesinde reformların hayata geçirilmesi ve kalıcılığı düzeyi yüksektir. Lakin bu modelde reformu yöneten ve uygulayanlarla toplumun hedeflerinin belirli ölçüde uyuşması gerekir. Yani hedef ve amaçlarda belirli ölçüde esneklik düzeyine ihtiyaç vardır (Matland, 1995: 149-150). Aksi takdirde reformların uygulamaya geçmesi

gecikir veya reformlar zamanla beklenildiği şekilde tatbik edilmezler. Bu durum da reformların performans düzeyini ve başarı şansını sınırlandırmaktadır.

1.4.3.1.3. Kurumsal Reform

Kurumsal reform diğer iki reform modelinden farklı olarak doğrudan doğruya yönetimin kolektif değerlerinin, kültürünün ve örgütsel yapısının değiştirilmesine odaklanan reform modelidir. Bu modelde de değişim, ekonomik ve siyasal elitler tarafından bilinçli bir şekilde değişen çevre şartlarına bağlı olarak gerçekleştirilmektedir (March & Olsen, The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, 1984: 736). Burada diğer modellerden farklı olarak reformlar sadece yönetimin/yöneticilerin kaynakları etkin kullanması olarak görülmemekte; aynı zamanda yönetimin dayandığı kurumsal değerlerin (örneğin bürokrasi ve bürokrasinin oluşturduğu temel değerler) değiştirilerek etkin bir kamu yönetiminin devamlılığını sağlamaya yönelmektedir.

Kurumsal reform modeli kapsayıcı kurumların oluşturulmasında ve bunların kurumsallaşmasını sağladıkları için önem taşımaktadır. Son araştırma bulguları, reform sürecinin (bir sorunun nasıl tanımlandığı ve bu soruna ekonomik, sosyal ve siyasal bağlamda nasıl bir çözümün geliştirildiğini) reform içeriğinden daha önemli olduğunu ortaya koymaktadır (World Bank, 2012: 10). Bu nedenle kurumsal reform günümüzde ön plana çıkan reform modellerinden biridir. Kurumsal reform sürecini siyasi, ekonomik, sosyal kurumlar ile ve örgütsel değerlendirme aşamalarıyla başlamakta izleme ve değerlendirme ile sonuçlanan bir dizi adımla devam etmektedir (Joshi & Carter, 2015: 26-28). Kurumsal reform kurumsal kalkınma sürecinin bir unsuru olarak görülmektedir.



Şekil 20:Kurumsal Reform Süreci (Department for International Development (DFID), 2003: vii)

Kurumsal reform süreci reformu planlayanlar tarafından siyasal, toplumsal ve ekonomik analiz ile analitik bir çerçeve geliştirilmesi ile başlamaktadır. Bu analizde iktidarın nasıl kullanıldığı, kararların nasıl alındığı, özel sektörü ve bireyleri ne ölçüde ve nasıl teşvik ettiği incelenmektedir. Bu analiz seviyesi, kapsam ve amaç bakımından değişiklik gösterebilmektedir (Harris & Booth, 2013:1). Analiz, potansiyel olarak kazananları ve kaybedenleri tespit etmeye ve farklı grupların politika oluşturma ve uygulama konusunda göreceli gücünü ve etkisini belirleyebilmektedir. Aynı zamanda tüm kurumsal çerçevenin analizi, reforma yönelik muhalefetin ölçülmesini sağlayarak bu muhalefeti hafifletmenin bir yolu olup olmadığını ya da muhalefetin istenen sonuçlara ulaşılmasını olanaksız kılacak kadar güçlü olup olmadığını tespiti bakımından önem taşımaktadır (DFID, 2003: 4).

Bu açıdan tarihsel, siyasal, kültürel ve ekonomik bağlamlara dayanarak reformların gideceği muhtemel yönleri ve hızını tahmin etmeyi sağlamaktadır. Bu, reform süreçlerinde hangi noktaya odaklanılması gerektiğini belirlemeye yardımcı olmaktadır.

Diğer taraftan yapılan reformların beklenen sonuçları elde etmek için yeterli olmadığını göstermekte ve reformların sonlandırılmasını sağlamaktadır (DFID, 2003: 7).

Kurumsal reformun ikinci aşaması tüm bu kurumsal çerçeve bağlamında kuruluşların analiz edilmesidir. Nitekim kurumlar oyunun kuralları kuruluşlarsa oyunculardır. Kuruluşlar kurumlar tarafından biçimlendirilir ve kuruluşlarda kurumların nasıl değiştiğini etkiler. Bu aşamadaki analiz sorunların tespit edilmesi ve çözümlerin ortaya konulması bakımından önemlidir. Bu aşamada sorunların semptomlarından öte sorunun kendisine odaklanmak ve buna göre bir çerçeve oluşturmak gerekir. Ayrıca bir alandaki kurumsal reform başka bir alanda destek veya tamamlayıcı reformlara bağlıysa, bazı önkoşulları yerine getirmek veya destekleyici kurumlar oluşturmak gerekip gerekmediği konularına odaklanmak gerekebilir (DFID, 2003: 8-11). Kurumsal reformun üçüncü aşaması reformların tasarlanması yani planlanmasıdır. Sorunları çözmek için hangi reformların gerekli olduğunu anlamak kurumsal ve örgütsel değerlendirmeleri gerektirir. Örgütsel değerlendirmeler, resmi örgütsel yapıların, kuralların ve süreçlerin ne ölçüde işlevsel olduğunu ve örgütsel güçlü ve zayıf yönlerin nerede olduğunu anlamayı amaçlar. Kurumsal değerlendirme, örgütsel değerlendirmelerden farklı olarak, kurumsal teşviklerin veya normların yol açtığı sorunların temel nedenlerini ortaya çıkarmaya çalışmaktadır. Kurumsal değerlendirmeler örgütsel değerlendirmeler ile birlikte yapılması gerekmektedir (DFID, 2003: 9) kurumsal reformda, örgütsel değişim ve gelişme sağlama amacı da ön plandadır (Farazmand, 2002: 5).

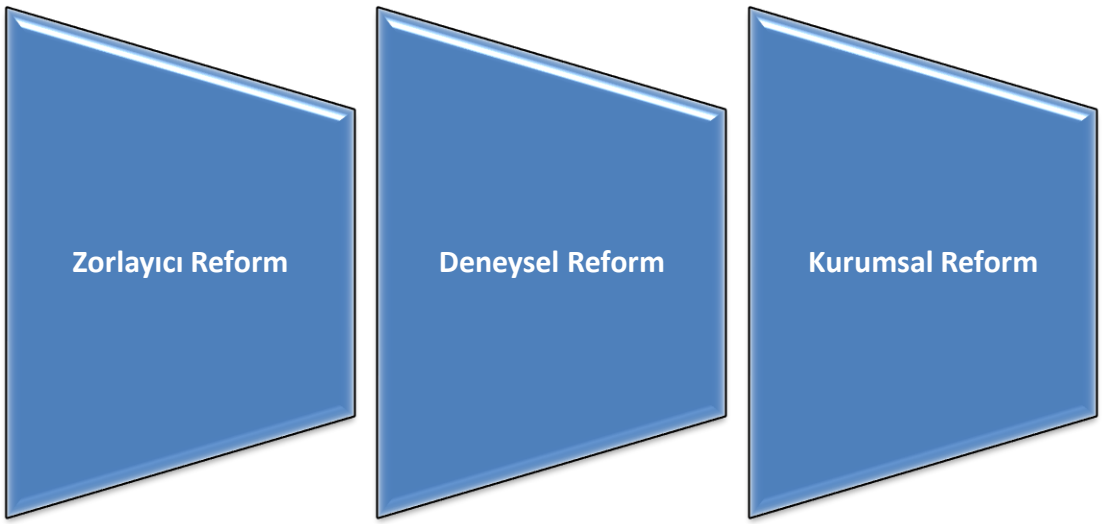
Kurumsal reformun dördüncü aşaması reform programını nasıl uygulanacağını ifade eden uygulama aşamasıdır. Bu aşama değişim ve dönüşümün bir aracı olarak bilinçli bir şekilde yapılan müdahalelerin idaresinin nasıl olacağına ve reformun başarıya veya başarısızlığa yol açan önemli faktörleri belirlemeye yardımcı olmaktadır. Ayrıca, uygulama aşaması ilerlemeyen reform çalışmalarının nasıl canlandırılacağına ilişkin bilgi edinmeyi de sağlamaktadır (DFID, 2003: vii). Bu noktada kurumsal reform, genellikle,

politikayı veya hizmet sunumunu iyileştirmeye yönelik teşviklere odaklanmaktadır. Kurumsal reform kapsamında örgütsel reformlar da yer almaktadır. Örgütsel reformlar yapısal, sistemler veya insan kaynaklarına yöneliktir. Bir kurumsal reform programı, bu unsurların bir kısmını veya tamamını kapsayabilmektedir. Bu nedenle kurumsal reformlar yavaş ve maliyetli olmakta ve sık sık yeni önlemlerin uygulanmasını gerektirmektedir (DFID, 2003: 12).

Kurumsal reformun son aşaması reformlarla belirlenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını gösteren izleme ve değerlendirme aşamasıdır. Bu aşamada uygulama sonucunda reformun başarılı olup olmadığı ve başarısızlık halinde bu başarısızlığın hangi faktörlerden ve nedenlerden kaynaklandığı ve bunların ortadan kaldırılıp kaldırılamayacağı analiz edilmektedir. Değişimi engelleyen ya da değişime yardım eden güçler teknik bir değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Yapılan analizlerde değişimi engelleyen faktörlerin reformu başarısızlığa uğratacak kadar güçlü olduğunun tespiti halinde bu reform uygulamasına son verilerek kurumsal reform süreci yeniden başlatılabileceği gibi reformların uygulamasında ortaya çıkan eksiklikler giderilerek reform süreci devam ettirilmektedir (DFID, 2003: 27-29).

1.4.3.2. Yöntemine Göre Reform Modelleri

Yönetim, genellikle reformlara karşı tutucu ve muhafazakârdır. Yönetim, mevcut statükoyu ve düzeni korumayı ister. Bu nedenle yönetsel olarak reform başarılması güç bir konudur. Reforma karşı direnci kırmak ve yönetimde reformu kolaylaştıracak reform yöntemlerini işte bu düzlemede önem taşımaktadır. Bu noktada yöntemine göre reform modelleri aşağıdaki şekilde görüldüğü üzere üçe ayrıldığı görülmektedir (Debbasch, 1972: 376; Parlak & Sobacı, 2005: 318).



Şekil 21:Yöntemine Göre Reform Modelleri

1.4.3.2.1. Zorlayıcı Reform

Zorlayıcı reform, yönetim dışındaki iç ve dış baskı etkisiyle yapılan reformdur. Bu şekilde gerçekleştirilen reformlar, dış ve iç aktörlerce siyasal, toplumsal ve ekonomik olayların belirli bir politikayı, programı veya kurumsal yapıyı kabul etmesi için etkilemesiyle ortaya çıkmaktadır (Sobacı, 2009: 74). Zorlayıcı reformlar finansal kredi ve yardım fonları alabilmek için belirli reformları gerçekleştirme biçiminde (Wegrich & Lodge, 2005: 226) ortaya çıkabileceği gibi bir devletin veya uluslararası örgütün kendisinden daha az güçlü olan bir devlete, kendi amaçlarını ve bu amaçlara ulaşmak için meşru olarak kabul ettiği en uygun yönetim ve yapı tiplerini uyarlama biçiminde de ortaya çıkabilmektedir (Övgün, 2013: 38).

Zorlayıcı reformun günümüzdeki en önemli dış aktörleri uluslararası örgütler ve devletlerdir. Günümüzde BM, AB, DB, IMF ve ticari birlikler vb. uluslararası örgütler zorlayıcı reformların en önemli kaynağını oluşturmaktadır (Övgün, 2013: 38-39). Bu örgütlere üyelik, her ne kadar ilgili devletin kendisine bağlı olsa da, üye olabilmek için bu örgütün istediği talepleri veyahut yükümlülükleri yerine getirmek zorunluluğu bulunmaktadır. Bu şartların yerine getirilmesi halinde ilgili devlet o örgüte üye olabilmekte ve örgütün sağladığı avantajlardan (finansal kredi, yardım fonları, ticari kolaylıklar vb.) yararlanabilmektedir. Örneğin AB 'ye tam üye olmak için aday ülkeler

ekonomik, siyasi ve uyum kriterleri olarak demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını, azınlıklara saygı gösterilmesi ve korunmasını, işleyen bir piyasa ekonomisinin varlığını ve birlik içinde piyasa güçleri ve rekabetçi baskı ile baş edebilecek kapasiteyi garanti eden kurumların istikrarını sağlamış olması şartlarını yerine getirme zorunluluğu vardır. Bu kriterlerin sağlanması halinde AB aday devleti üyeliğe kabul etmekte ve birliğin sağladığı avantajlardan yararlanma hakkı vermektedir (European Commission, 2019). AB adaylık sürecinde ilerleme raporları ile hangi alanların reforma tabi tutulması gerektiğini ve nelerin yapılması gerektiğini aday devlete tavsiye etmektedir. Bu tavsiyelerin gerektirdiği reformları yapıp yapmamak her ne kadar aday devletin inisiyatifinde olsa da reformlar yapılmadığı takdirde aday ülke üyeliğe alınmamaktadır. Dolayısıyla reformlar AB'nin dış baskısıyla yapılması nedeniyle zorlayıcı bir niteliğe sahip olmaktadır. Yine bir devletin IMF ve DB gibi uluslararası örgütlerden kredi alınması için sözleşmeler yapılmaktadır. Bu sözleşmeler çerçevesinde krediler dilimler halinde verilmektedir. Bu sözleşmelerde hangi sektörlerin ve alanların reforma tabi tutulacağı ayrıntılı olarak belirlenmektedir. Bu nokta kredi alan devlet, alınan bu kredinin yükümlülüğü olarak bu reformları uygulamak zorundadır. Nitekim şart olarak koşulan reformların yapılıp yapılmadığı bu örgütlerce takip edilmekte ve sıkı bir şekilde denetimi yapılmaktadır. Reformlar hayata geçirildiği takdirde krediler verilmeye devam etmektedir. Bu da reformların bir gönüllülükten ziyade zorlayıcı olarak yapıldığını göstermektedir.

İç aktörlerce (hükümet, politikacılar, siyasal partiler, bürokratlar, STK, vatandaşlar vb.) reformlar zorlayıcı bir şekilde hayata geçirilebilir. Özellikle reformu yapan organlar büyük bir prestij ve güçten yararlanırlar. Genellikle yeni iş başına gelen başkanlar, hükümetler ve bakanlar yeni göreve başladıkları aldıkları güçle hızlı bir reform sürecine girişerek yönetimde daha kolay değişiklikler yapabilirler. Reformları hızlı bir şekilde hayata geçirebilme zorlayıcı yöntemle reform modelinin en önemli avantajı olmakla

birlikte vatandaşların kamu yönetimine katılımı ile bürokrasinin reformları hayata geçirme kapasitesini göz önüne almamaktadır. Bu da zorlayıcı reformların başarısını sınırlandıran bir faktör olarak ön plana çıkmaktadır (Tortop, Isbir, Aykaç, 1999: 194). Diğer açıdan zorlayıcı bir şekilde yapılan reformların gerçeklere uygun olmama tehlikesi vardır. Çünkü kurumsal perspektifte hukuksal değişiklik hey şey değildir; bu değişiklik uygulamaya konabilip sürdürülebiliyorsa bir reform olarak değerlendirilebilir. Kaldı ki zorlayıcı reformların hazırlanmasında vatandaşların, bürokrasinin ve toplumdaki çıkar gruplarının katılımı yoksa bu reformların hayata geçirilmesi ve sürdürülmesini sürekli bir engelleme sürecine maruz kalacaktır.

1.4.3.2.2. Deneysel Reform

Deneysel reform, yapılması planlanan reformun öncelikle belirli bir alanda veya kuruluşta uygulanması ve elde edilen sonuca göre genelleştirilerek tüm alanlarda veya tüm idari teşkilatta uygulanmasıdır (Parlak & Sobacı, 2005: 318). Bu reform modelinde reform yapılmadan önce, öngörülen reform belli bir sektör/ alan/ kurumda denenir. Bu deneme sonuçlarına göre reform tüm sektörlerde/alanlarda/kurumlarda genelleştirilerek uygulanmaya başlanır. Genelleştirme hızlı bir şekilde olabileceği gibi tedrici bir şekilde de olabilir (Tortop, Isbir, Aykaç, 1999: 195-196).

Bu reform modeli, bürokrasinin işleyiş kurallarına ve idarenin sahip olduğu insan kaynakları ve hukuki kapasiteye uygun bir reform tekniğidir. Çünkü deneysel reform modelinde soyut ve teorik görüşlerden öte uygulamalar önemlidir. Uygulamanın sonucunda ortaya somut çıktılar elde edilmektedir. Kamu görevlileri elde edilen çıktılara uygun yeni hukuk kuralları üreterek reformun uygulanabilmesi için gerekli çerçevenin oluşturulmasını sağlarlar (Debbasch, 1972: 379).

Deneysel reform modelinin de avantajlı ve dezavantajlı yönleri bulunmaktadır (Tortop, Isbir, Aykaç, 1999:195-196): Bu reform modelinin faydalı yönleri şu şekilde sıralanabilir. İlk olarak zorlayıcı reform modelinden farklı olarak toplumu veya reformla

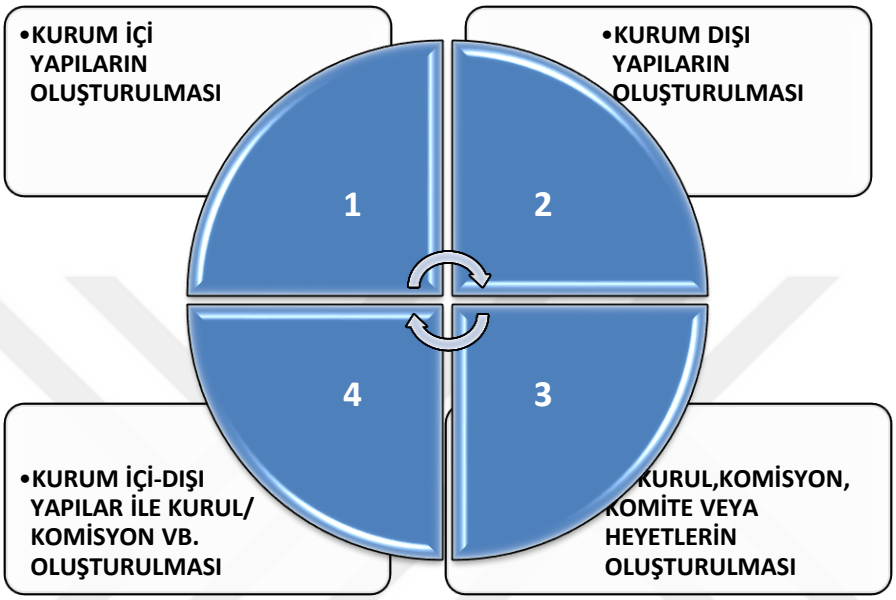
ilgili kesimleri psikolojik olarak reforma hazırlar. Böylece reforma karşı direnci ve hoşnutsuzlukları azaltır. İkinci olarak reformun genelleştirilmesi halinde ortaya çıkabilecek engellerin önceden tespit edilmesi sayesinde bunların kolayca kaldırılması için önlemler almayı sağlamaktadır. Üçüncü olarak bu reform modelinde konuyla ilgili mevzuatın ve programların hazırlanması kolaylaşır. Nitekim masa başında hazırlanan reformlardan öte uygulamadan elde edilen deneyimlerle fonksiyonel mevzuat, programlar ve eylem planları hazırlanmaktadır.

Deneysel reform yönetiminin sakıncalı yanları da bulunmaktadır. Birincisi bu model hukuk kurallarının sık değişmesine neden olmakta ve hukuki istikrar ilkesini zedelemektedir. Hukuki istikrar ilkesinin temelinde hukuk kurallarının sık sık değişmemesi ve bu nedenle kişilerin hak kaybı yaşamaması yatmaktadır. Bu açıdan vatandaşların hukuk yönünden korunması güçleşir. İkincisi, toplum sık değişen mevzuat nedeniyle uygulamaları izleme ve değerlendirme olanağı bulamaz. Bu da uygulanan reformların başarı değerlendirilmesinde sorun yaratmaktadır. Son husus bu reform modelinin demokratik bir niteliğe sahip olup olması noktasındadır. Bu modelde izlenecek amaç ve hedefler deneyden önce açıklanmazsa, bu durumda deneysel yöntem sadece karar yetkisini elinde tutmak ve siyasal organlara bu yapıyı kabul ettirmek için yönetimce geliştirilmiş bir deneme niteliğini taşır ki bu da durumda reformun demokratikliğini zedelemektedir.

1.4.3.2.3. Kurumsal Reform

Kurumsal reform, eksiklikleri ve aksaklıkları ortaya çıkarmak, yönetimin vatandaşların gereksinimlerine ve günün koşullarına uyum sağlamak, değişime olan direnci kırmak amacıyla yönetimde sürekli olarak reform işiyle görevli olacak kurum/kuruluş/kurul vb. yapıların kurulması düşüncesine dayanmaktadır. Bu reform yönteminde reform, süregelen bir "faaliyet" olarak ele alınmakta ve bu faaliyet için bir yapı kurularak reform konusu her zaman gündemde tutulmaya çalışılmaktadır (Koç,

2016: 199). Kurumsal reform yönteminde reformla görevli yapı birim veya kurum olabileceği gibi bir bakanlık olabileceği gibi hatta bu bakanlık üstü bir yapıda komite veya kurul da olabilmektedir. Bu açıdan ele alındığında kurumsal reform modeli alt tiplere ayrılmaktadır. Aşağıdaki şekilde de görüldüğü üzere kurumsal reform yönetiminde dört tip reform yönetiminden söz edilebilir.



Şekil 22:Kurumsal Reform Modelinin Alt Tipleri

Kurumsal reform tipleri ilk olarak kurumların kendi içerisinde reformla ilgili birimlerin oluşturulması, İkincisi kurumun dışında reformla ilgili birimlerin kurulması, üçüncü olarak reformla ilgili kurul, komisyon, komite veya heyetlerin oluşturulması ve son olarak ilk üçünün bileşimi olarak kurum dışı kuruluş ve kurullarla kurum içindeki personelin birlikte yer aldığı reform yapısının kurulmasıdır (Devlet Planlama Teşkilatı , 2000: 14). Dıştan kaynaklanan etkilerle yapılan reformlar genel olarak kurum tarafından benimsenmeme, şekli olma ve gerçek ihtiyaç ve beklentilerle bağdaşmama gibi eksiklikler taşıması nedeniyle birçok ülkede tüm alt tiplerin bileşkesi olan dördüncü kurumsal reform modelinin benimsendiği görülmektedir. Bununla beraber kurumsal reform modelini benimseyen ülkelerde bu reform yönetiminin alt tipleri, ülkelerin kurumsal çerçevesine göre şekillenmektedir. Başka bir ifadeyle kurumsal reform

modelinin alt tipleri ülkeden ülkeye hatta aynı ülkede belli tarihsel dönemleri itibariyle bile farklılık gösterebilmektedir.

Kurumsal reform modelinin avantajları ve dezavantajları bulunmaktadır (Tortop, Isbir, Aykaç, 1999: 193-194): İlk olarak yönetimde reformla görevli yapıların oluşturulması, yönetimi her zaman incelemek, eksiklik ve aksaklıkları ortaya çıkarmak, yönetimin vatandaşların ihtiyaçlarına ve ekonomik, sosyal ve siyasal gelişmelere uymayan yönlerini tespit etme olanağını bulurlar. İkinci olarak reformla görevli sürekli bir yapının olması gerek vatandaşların gerekse de bürokrasinin reformlara hazırlanması için psikolojik bir ortam yaratmaktadır. Üçüncüsü kurumsal reform modeli yönetimin geliştirilmesini sağlayarak kamu görevlilerinin daha istekli ve özenle çalışmaya sevk etmektedir. Son olarak kurumsal reform modeli reform çalışmalarının belli bir düzen içinde koordineli bir şekilde tek elden yürütülmesini sağlayarak reform için ayrılan kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını sağlamaktadır. Yönteme göre kurumsal reform yönetiminin bu faydalı yönlerine rağmen sakıncalı yönleri de bulunmaktadır. Birincisi reformla görevli kılınan kurum/ kuruluş/ kurul vb. yapıların diğer kurumlar üzerinde otoriteye sahip olması gerekir. Bu otorite sağlanamadığı takdirde reformla görevli yapılar reformları hayata geçiremezler ya da reformlara yön veremezler. Bu durum reformların başarısız olmasına yol açmaktadır. İkincisi, sürekli reformla uğraşan yapılar reformları koordine etmek ve yönlendirmek için diğer kurumlardan bilgi almak zorundadır. Bu durum da ayrı bir bürokrasi ve kırtasiyeciliğe yol açmakta ve reformların uygulamaya geçiş hızını yavaşlatmaktadır.

1.4.4. Reform Yönetim Modelleri

Reform modelleri yanında reformların nasıl yönetildiğine ilişkin reform yönetim modellerinin ortaya konulması gerekir. Nitekim bu farklı ulusal kamu yönetimi sistemlerinin çağdaş küresel reform hareketlerine verdiği tepkilerin çeşitliliğini anlamamıza yardımcı olmaktadır (Painter & Peters, 2010: 3). Kamu yönetiminde daha

kapsamlı olarak devlet geleneğinin bir bileşenidir. Devletin tarihsel gelişimi ve bu tarihsel gelişim sürecinde ortaya çıkan yönetsel gelenekler reformların getirildiği mevcut kurumsal bağlamı biçimlendirir (Tilly, 1975; Dyson, 1980). Kamu yönetimi ister otokratik ister demokratik olsun devletin politikalarını uygulama kabiliyeti açısından merkezi bir kurum olmuştur. Bu nedenle, devletin bir varlık olarak tanımlanma şekli ile bu devlete hizmet etmek için yaratılmış olan bürokrasinin doğası ve bürokrasi içini dolduran kamu görevlileri ve kamu politikasının uygulanma şekilleri önem taşımaktadır. Siyasal sistemler arasında, egemen kamu yönetimi gelenekleri öncelikle devletin toplumla olan ilişkileriyle şekillenmektedir. En soyut düzeyde bu ilişki, devletin tarihsel olarak ortaya çıkış mantığını ve bu devlet oluşumlarının merkezinde yer alan siyasal düşünce kalıplarını yansıtmaktadır.

Reform yönetiminin nasıl olduğu sorusu, bir ülkenin sosyal, kültürel, siyasal, ekonomik ve hatta jeopolitik durumu da bünyesinde barındıran yönetim geleneğinde saklıdır. Her ülke farklı yönetim geleneğine sahiptir. Bu nedenle reformlar planlanırken ve hayata geçirilirken farklı yöntemler izlenebilmektedir. Kurumsal yaklaşım reformların nasıl uygulamaya geçirildiğini incelerken her ülkenin coğrafi konumunun yanı sıra tarihsel ve kültürel mirasını da göz önüne almamız gerektiğinin altını çizmektedir. Her ne kadar ülkeden ülkeye farklılık gösterse de her ülke belirli kamu yönetimi geleneğinin içerisinde yer almaktadır. Bu yönetim geleneklerine göre reform yönetim modelleri de şekillenmektedir. Örneğin Güler modern anlamdaki "kamu yönetimi" geleneklerini kapitalist, sosyalist ve üçüncü dünya olmak üzere üç temel başlık altında ele almaktadır. Kapitalist yönetim geleneği bir tarafta Amerika ve İngiltere yönetim düşüncesine diğer taraftan Alman-Fransız yönetim düşüncesine dayalıyken, sosyalist yönetim geleneği, Sovyet Rusya ve onun yanında yer alan sosyalist devletlerin sosyoekonomik örgütlenme tarzı üzerine yükselmektedir. Üçüncü dünya yönetim geleneği bir yandan bağımlılık ilişkisinin sürdürülmesi amacını taşıyan yönetim düşüncesini, diğer yandan ise bu

ilişkinin kırılmasını amaçlayan ve kendi içerisinde kolonyalizm-sömürgecilik, kalkınmacılık ve postkolonyalizm anlayışlarının yer aldığı yönetim geleneği olarak yer almaktadır (Güler, 2013: 33-43). Güler'in bakış açısı kendi içerisinde tutarlı olmasına rağmen, kamu yönetimindeki gelenekleri ayrıntılarıyla ortaya koyma bakımından oldukça genelleyici bir niteliğe sahiptir. Bu bağlamda yönetim geleneklerinden yola çıkarak reform yönetim modellerini belirlenmesinde yetersiz olmaktadır.

Ancak burada Painter ve Peters'in yapmış oldukları tasnif ön plana çıkmaktadır. Gelenekler arasında ayrım yapmak için kullanılabilecek çok sayıda değişken bulunmakla birlikte Painter ve Peters; sivil toplumla ilişkiler, siyasal kurumlarla ilişkiler, hukuk ve yönetim ilişkisi ile hesap verilebilirlik olmak üzere dört temel değişkene odaklanarak kamu yönetimi geleneklerini tasnif etmektedirler (Painter & Peters, 2010: 6-8). Painter ve Peters' e göre dünyada dokuz temel yönetim geleneği bulunmaktadır (Painter & Peters, 2010: 19). Bunlar Anglo-Amerikan, Napolyonist, Alman, İskandinav, Latin Amerika, Doğu Asya, Postkolonyal Güney Asya ve Afrika ile Sovyet ve İslami yönetim geleneğidir.

Bu tasnifte öne çıkan iki eksiklik vardır: Bunlardan ilki Anglo-Amerikan, Napolyonist, Alman ve İskandinav yönetim geleneklerinin, esasında, Batı temelli yönetim düşüncesinin hâkim olduğu yönetim geleneği ailesi içerisinde olduğudur. Bunlar klasik anlamda Anglosakson ve kıta Avrupası geleneğinin içerisinde yer almaktadır. Bu yönetim geleneği kapsamında reformların yönetimi de farklılık arz etmektedir. İkinci eksiklik ise İslam yönetim geleneği dışındaki tüm yönetim geleneklerinin daha çok coğrafi olarak belirlenmiş olmasıdır. Paniter ve Peters'in bu ayrımı, dinin de yönetim gelenekleri üzerinde etkili olduğunu göstermek amacıyla yaptığı söylenebilir. Bu bağlamda ise İslam yönetim geleneği içerisinde yer alan özellikli üç ülke olan Osmanlı İmparatorluğu (Türkiye), İran ve Mısır ile diğer Arap ülkelerini ele almaktadırlar. Zira benzer tasniflendirmenin ideolojik bakımdan yapıldığı Sovyet yönetim geleneği

ayrımında da ortaya koyulduğu görülmektedir. Bu yönetim geleneklerine ilişkin Painter ve Peters'in ortaya koyduğu bu tasniflendirme, eksikliklerine rağmen, kapsayıcı olması nedeniyle tercih edilmektedir. Dolayısıyla buradan hareketle yönetim gelenekleri temelinde aşağıdaki şekilde de görüldüğü gibi yedi reform yönetim modeli incelenmektedir. Her ne kadar günümüzde küresel reform dalgalarıyla kamu yönetim gelenekleri birbirlerine yakınsama ile benzerlik gösterse de gerek reformların seyrini gerekse reform yönetiminin nasıl şekillendiğini bu yönetim gelenekleri belirlemektedir. Söz konusu yönetim gelenekleri reform yönetimlerinin ortaya konulması bakımından bizlere ışık tutmaktadır



Şekil 23:Reform Yönetim Modelleri

Kurumsal yaklaşımda yönetim gelenekleri, kamu yönetimi reform sürecine etki eden önemli nedensel faktörden biri olarak görülmektedir (Olsen & March, Rediscovering Institutions, 1989; Brunsson & Olsen, 1993; Olsen & Peters, Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies, 1996; Christensen & Lægreid, 2001) Örneğin idari reformun nedenleri ve sonuçlarının değerlendirildiği Pollitt ve Bouckaert (2000) çalışması bu konuda kayda değer bulgular

sunmaktadır. Nitekim onların geliştirdiği "*many houses (Çok evli olma)"* metaforu, kamu yönetimi reformlarının farklı türdeki siyasal-idari rejimler tarafından karakterize edildiğini ve bu reformların farklı durumlara özgü geliştirildiğini belirtmektedir. Başka bir ifadeyle kavramsal olarak özdeş ya da en azından çok benzer bir reformun, bir ulusal (sektörel/ yerel) bağlamda diğerine kıyasla farklı şekilde geliştiğini iddia etmektedirler (Pollitt & Bouckaert, 2000: 39). Bu çeşitlilik, ulusal politikayı belirleyenler tarafından genel fikirlerin ithal edildiği politik-idari rejimlerdeki çeşitlilikten kaynaklanmaktadır. Bu nedenle, reformlar federal bir devlet göre üniter bir devlette daha farklı uygulamaya girmekte ve gelişmektedir (Yeşilkağıt, 2010, s. 146).

Bir geleneğin temel mantığı değişime direnmesi ve sürekliliği desteklemesinde yatmaktadır; ancak bazı gelenekler diğerlerine göre değişime daha dirençli olabilir. Ayrıca, paradoksal olarak, bir "değişim geleneği" olabilir veya değişime daha yüksek düzeyde bir açıklık gösterebilir. Örneğin, Anglo-Amerikan kamu yönetimi geleneği pragmatik ve yönetsel yönelimi, yapılacak reformları kolaylaştırabilirken, daha yasal ve resmi kültürler bunlara daha fazla dirençli gösterebilmektedir (Painter & Peters, 2010: 10). Dolayısıyla kamu yönetimi gelenekleri ve bu gelenek içinde şekillenen yönetim tarzının, reform anlayışının ve reformun uygulanmasıyla ortaya çıkan farklı sonuçların anlaşılmasına hizmet etmektedir.

Ayrıca idari gelenekler kavramı, kamu sektörünün yönetimindeki ve örgütsel yaşamındaki sürekliliği veya "geçmiş etkilerin" önemini vurgulama eğilimindedir. Günümüzdeki ülkelerin birçoğu için değişim modeli taklitçidir. Çoğu zaman ülkeler ele alınan modelin arkasındaki gerçekliği bilinçli veyahut bilinçsiz bir şekilde görmezden gelmektedirler. Dolayısıyla aynı durumu, reform modelleri açısından da göz önünde bulundurmak gerekir.

1.4.4.1. Anglo-Sakson Yönetim Geleneğinde Reform Yönetimi

Anglo-Sakson geleneğinde, devlet oluşumunu düşünmede güçlü bir sözleşme unsuru vardır. Bu bir anlayışta devlet, toplumda kendi yönetimi için bir anlaşmanın (zımni veya açık) ürünüdür. Bu sözleşme sınırlıdır ve devletin kötü niyetli olması durumunda feshedilebilmektedir. Oysa Kıta Avrupası yönetim geleneğinde devletin sözleşme ile ortaya çıktığına ilişkin görüşüne bir alternatif olarak devlet ve toplumu ayırmanın neredeyse imkânsız olduğu ölçüde bunların iç içe geçtiğini ileri süren daha organik devlet görüşü yatmaktadır (Painter & Peters, 2010: 6).

Bu kamu yönetimi geleneğine sahip olan başlıca ülkeler İngiltere, İrlanda, ABD, Avustralya, Yeni Zelanda ve Kanada'dır. Bu gelenekte genel olarak hukuk veya politika söylem, "devlet" ve "hükümet" kavramları birbirinden farklı olarak ele alınmamaktadır (Rutgers, 2001). İngiltere ve ABD genellikle "vatansız toplumlar" olarak tanımlanmaktadır (Stillman, 1997). Devlet ile toplum arasındaki sınırlar açık değildir ve piyasa ile sivil toplum belirgin bir rol oynamaktadır. Bu yönetim geleneğine çoğulcu toplum anlayışı hakimdir.

Bileşik Krallık iktidarı kasıtlı olarak sınırlar, böler ve parçalar. Bu kavrama yakından bağlı olarak devletin toplum içindeki rolünü Anglo-Sakson yasal gelenekleri belirler (Ziller, 2003:260). Roma hukuk geleneğinden farklı olarak temel felsefesi, ortak hukuk sistemi ile içtihat hukukunun biriktirilmesi yoluyla endüktif ve usule dayalı bir yaklaşıma dayanmaktadır. Anglo-Amerikan geleneğindeki hesap verebilirlik mekanizmaları, yasal yaklaşımlardan ziyade politik olarak vurgu yapma eğilimindedir. İngiliz yönetim geleneğinde kamu hizmeti sunumunda pazarlıkların yansıması niteliğinde sözleşmeler yapılırken (Lodge, 2010), Amerikan geleneğinde ise yasal olarak kabul edilen lobicilik faaliyetleri hizmet sunumunu belirleyici bir niteliğe sahiptir.

Anglo-Amerikan geleneğinde, kamu yönetiminin "mesleği", aşağıda tartışılan kıta Avrupası sistemlerinden farklı olarak, çoğunlukla yasalar yerine yönetim ve politika ile

ilgilidir. Britanya'da, uzman bir meslek olarak memur, Kıta Avrupa'sından daha sonraki bir gelişmeye tekabül etmektedir. Kıta Avrupa'sındaki gibi aynı statüyü elde edememiştir. Bununla birlikte, daimî bir kamu hizmeti için ayrı bir anayasal statü olmamasına rağmen, doktrinde siyasetin "uzman" ve "tarafsız" bir yönetimden ayrılmasını savunulmaktadır.

İngiliz kamu yönetiminin gelişiminin büyük bölümü ABD'nin bağımsızlığını kazanmasından sonra gerçekleşirken, ABD'de kamu yönetiminin gelişimi ise İngiliz yönetim tarzının açıkça reddedilmesi ile ortaya çıkmaktadır. Ancak ABD kamu yönetiminde İngiliz yönetim mirasının devam ettiği görülmektedir. Anglo-Sakson yönetim geleneğini kıta Avrupası yönetim geleneğinden ayıran temel noktalar bulunmaktadır. Bunlar aşağıdaki gibidir (Peters, 2010: 116-117):

- Devlet ve Toplumun Ayrılması: Anglo-Sakson yönetime ilişkin düşünceye gömülü olan devlet modeli temelde sözleşmeye dayanan olan modeldir. Bu çerçevede devlet ve toplum birbirinden ayrıdır. Bu ayrım Locke ve Hobbes'a kadar götürülmektedir.
- *Siyaset ve Yönetimin Ayrılması:* Anglo-Sakson yönetim modelindeki politika ve idarenin yönetsel süreçlerde ayrı faaliyetler olması gerektiği ve yönetimin bir siyasal aktörün yönlendirmesine istekli kamu görevlileri birlikte olması gerektiği olmuştur. Bu ayrım siyasi liderin kendi kurumu içinde alınan kararlardan sorumlu olduğu görüşü ile somutluk kazanmaktadır. Ancak Amerikan sisteminde yönetim İngiliz sisteminden farklı olarak doğrudan siyasi etkilere karşı daha savunmasızdır.
- *Yönetim ve Hukuk İlişkisi:* Anglo-Sakson yönetim anlayışında kamu yöneticisinin rolü, Kıtada Avrupası ve diğer idari geleneklerden farklı olarak bir devlet memuru olmaktan öte, bir "yönetici" olarak tanımlanmaktadır. Hukuk kuralları Anglosakson yönetimde de için önemli

olmakla birlikte devlet memuru rolü, resmi hukuka sıkı sıkıya bağlılıktan ziyade işlerin gerçekleştirilmesiyle tanımlanmaktadır. Özellikle Amerikan modelinde hukukun ağırlığı Anayasanın merkezi olarak sahip olduğu işlev sebebiyle ön plana çıkmaktadır.

- *Çeşitlilik:* İngiliz-Amerikan yönetim modeli net ve düzenli değildir. Hizmet sunumunun büyük bir kısmı eyaletler veya yerel yönetimler tarafından yerine getirilmektedir. Yasal çeşitlilik kadar örneğin federalizmin getirdiği yönetsel ve siyasal çözümlerde farklılık göstermektedir. Bu grupta yer alan devletler her ne kadar kamu yönetiminde bazı ortak fikirlere sahip olsalar da farklı siyasal geçmişleri nedeniyle belirli ölçüde farklı yönetim şekilleri üretmişlerdir.
- *Sosyal Aktörlerle İlişkiler:* Anglo-Sakson gelenekte devlet, genel olarak mevzuat ve diğer düzenlemeleri kendi başına yapan ve uygulayan özerk bir niteliğe sahip değildir. Bu gelenekte kamu sektöründe yapılacak düzenlemelere sivil toplum aktörleri katılabilmektedir. Bu noktada yönetim sivil toplum örgütlerine ve doğrudan halkın katılımına açıktır.
- *Siyasal Hesap Verebilirlik:* Hesap verebilirlik, büyük ölçüde politik olarak düşünülmektedir. Anglo-Sakson gelenekte parlamenter sistemlerde geleneksel hesap verebilirlik modeli (bakanın örgütün tüm faaliyetlerinden sorumlu olması) ile Amerikan modelde hesap verilebilirlik sürecine siyasal katılımın yansıması olan Kongreyi dahil edilmektedir.

ABD'deki kamu yönetimi, federal düzeyde, 1980'lere kadar diğer Anglo-Sakson sistemlerinin geçirdiği türden önemli yönetsel reformlardan geçmemiştir. Ayrıca, ABD'de kamu hizmetlerinin toplam hacminin çok azının aslında doğrudan federal hükümet tarafından sağlandığı göz önüne alındığında, "kürek çekme" reformlarının çoğu federal hükümetle ilgili görülmemektedir. Ancak, federal yönetimin aksine, eyalet ve

yerel yönetimler Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışına dayanan büyük çapta reformlardan geçmiştir. Bu yönüyle birçok alanda eyaletler ve yerel yönetimler yönetsel anlamda federal hükümetten daha ileri düzeyde olduğu ileri sürülmektedir. Federal hükümeti ve federe hükümetleri reform etme çabalarının önemli bir bölümü, sistemdeki pragmatist anlayışa ve bürokrasinin önemsizliği üzerine inşa edilmiştir (Brudney, Hebert, Wright, 1999).

Bununla birlikte, bir reformlarda olarak katılım ön planda olmakla beraber George W. Bush yönetimi, idari reformu yeni bir yöne taşıyarak performans yönetimini vurgulamıştır (Gilmour & Lewis, 2006). Reformu sağlayacak düzenlemeler Kongre'nin 1993'teki Hükümet Performansı ve Sonuçları Yasası (*The Government Performance and Results Act*) ile yapılırken bu yasa ile PART olarak ifade edilen performans programını uygulamaya çalışılmıştır. Ancak Yönetim ve Bütçe Dairesi tarafından yönetilen PART programı federal bürokrasiye daha fazla işletmeci bir yaklaşımı hâkim kılma girişimi olarak görülmektedir (Gilmour & Lewis, 2006). Bununla birlikte, federal bürokrasinin usule ilişkin unsurlarının birçoğunun önemli bir değişikliğe uğramadığı; bu nedenle sistemin bir ölçüde çağın gerisinde kalmış mekanizmalar yoluyla işletmeci hedeflerin peşinde koştuğu iddia edilmektedir. Ayrıca güçlü işletmeci unsurlara sahip olmanın yanı sıra, bu reformlar siyaset-yönetim ayrılığı ile yürütmeyi vurgulayan Hamiltoncu ve Wilsoncu Amerikan yönetim anlayışını versiyonlarını da vurgulamaktadır (Peters, 2010: 125-127).

Anglo-Sakson yönetsel geleneğin içersinde ABD ve İngiltere'nin özgül ağırlığı bulunmakla birlikte üçüncü bir alt grubu *"Anglophone countries" (*İngilizce konuşulan ülkeler) oluşturmaktadır. Bu ülkelerin başlıcalarını Kanada (Ouebec eyaleti hariç), Yeni Zelanda ve Avustralya oluşturmaktadır. Bu ülkelerdeki yönetim geleneği İngiliz yönetim geleneğinin farklı varyasyonlarını oluşturmaktadır. Bu ülkelerde yasama ve yürütmenin parlamentodan kaynaklandığı sorumlu bir hükümet anlayışına odaklanmaktadır. Kamu

hizmetinin yürütücüsü hükümettir ve bu işlevi bakanlıklar aracılığı ile yerine getirmektedir. Kıta Avrupa'sının aksine ideoloji yönetsel sistemde daha az bir rol oynamaktadır (Peters, 2003: 21-22). Yönetim ve siyaset ayrılığı burada da kendini göstermektedir. Anglo-Sakson kamu yönetimi anlayışında hâkim olan pragmatizm ve araçsallık (hükümetin kamu hizmetlerini yerine getirdiğine ilişkin) ilkeleri bu ülkeler için geçerlidir. Bu ilkeler söz konusu ülkelerde reformların uygulanmasını kolaylaştırıcı ve destekleyici bir etkiye sahip olmakla beraber, bu ülkelerde kamu hizmetlerinin niteliğindeki yükselme uzun bir süreçte reformlarla kademeli bir şekilde gerçekleşmiştir (Halligan, 2010: 131-132).

Bu grupta yer alan ülkeler parlamenter sisteme sahiptir; ancak ikisi üniterdir. Avustralya ve Kanada ise federalizmi ve sorumlu hükümeti İngiliz yönetim sistemini birleştirmektedir. Kıta Avrupa'sındaki ülkelere nazaran nispeten daha küçük bir kamu yönetimi bulunmaktadır. Bu durum reformların uygulanmasını kolaylaştırmaktadır. Sömürge döneminden sonra İngiltere ile devam eden sıkı ilişkiler Anglo-Sakson yönetim geleneğinin ürünü olan kurumların ihraç edilmesini ve aktarılmasını sağlamıştır (Halligan, 2010: 133-134).

Bu ülkelerde Managerialism, yeni kamu işletmeciliği, yönetişim, stratejik yönetime yönelik reform programları uygulamışlardır. Özellikle Avustralya ve Yeni Zelanda yeni kamu işletmeciliğinin hayata geçirilmesi noktasında uluslararası ölçekte ilgi çekmiştir. Kanada, reformlar bakımından hem İngiliz geleneğini hem de ABD etkisini yansıtan bir yönetim geleneğine sahiptir. Kamu yönetimi reformlarının başat iki temel özelliği bulunmaktadır. Bunlar kamu hizmetlerinin daha kaliteli ve ekonomik işleyişi için yenilikçi ve yaratıcı düşüncelerin oluşu, ikincisi ise sistematik olarak bunları hayata geçirme noktasındaki güven eksikliğidir. Ancak bu niteliklerine rağmen Kanada da yeni kamu işletmeciliği doğrultusunda reform programları uygulamıştır (Halligan, 2010: 136-137).

Anglo-Sakson yönetim geleneğinde reform yönetiminin genel seyri ABD ve İngiltere'de farklılık göstermektedir. İngiltere'de reform yönetiminin en önemli yürütücüsü tüm kabineye ve de başbakana hizmet etmek üzere kurulmuş olan *"cabinet office (kabine bürosu)"* dur. Bu ofis, idari yapı içerisinde olağan bir sekreterliğin ötesinde bir işleve ve ağırlığa sahiptir (Akbulut, 2003:72). Nitekim merkezi yönetim içerisinde temel koordinasyon birimidir. Kamu görevlilerini kapsayacak şekilde idari reformun en önemli uygulayıcı birimi olarak ön plana çıkmaktadır. Kabine bürosunun yapısı aşağıda yer almaktadır. Kabine bürosunun içerisinde yer alan birim ve yapılar zamanla değişiklik göstermekle birlikte kamu yönetiminin sürekli gücü olmaya devam etmektedir. Örneğin Başbakanlığa bağlı olarak faaliyet gösteren ve yaklaşık 40 kişiden oluşan "delivery unit" Başbakan Tony Blair hükümetinde kamu yönetiminde yapılan reformların performansın izlenmesinden de sorumluydu. 2006-2010 yılları arasında faaliyet gösteren bu birim 2010 yılında kapatılmıştır (Panchamia & Thomas, 2014: 46).



Şekil 24:Kabine Bürosunun Yapısı

Bu büro tarafından hazırlanan raporlar kadar parlamentoda hazırlanan raporlar kamu yönetiminde reformlara yön vermektedir. Nitekim kabine bürosu tarafından yürütülen çalışmalar çerçevesinde 2016-2020 kamu yönetimi dönüşüm programı hazırlanmıştır. Raporlamalarla reformların gelişimi izlenmektedir. İngiliz yönetim geleneğinde reformların yönetiminde parlamenter gelenekler varlığını güçlü bir şekilde hissettirmektedir. Reformların en önemli boyutunu ekonomi oluşturması nedeniyle Hazine Bakanlığı da kamu yönetimi reformunun yönetilmesinde pay sahibidir.

Anglo-Sakson yönetim geleneğinde reform yönetimi ABD'de daha farklı bir görünüme sahiptir. Bu ülkede reformların asıl uygulayıcısı federe devletlerdir. Federal düzeyde oluşturulan çeşitli komisyonlar veya komiteler vasıtasıyla federe devletlerin reform çalışmaları izlenmektedir. Federal düzeyde çıkarılan reform yasaları ve diğer düzenlemeler ile (örneğin Kamu hizmeti reform yasası, Ulusal verimlilik danışma komitesi gibi) ulusal düzeyde kamu yönetimi reformlarına yön verilmeye çalışılmaktadır. Ayrıca ABD Başkanı veya yardımcısının hazırlattığı araştırma ve inceleme raporları (Reinventing Government gibi.) Amerikan reform yönetiminde önemli bir işleve sahiptir (Ekinci & Yılmaz, 2019: 69). Reformlar kamu hizmetlerinin ekonomik, verimli ve etkili olma temelinde ele alınması nedeniyle reformların sağlayacağı tasarruf bakımından federal düzeyde Bütçe Ofisi reform yönetiminde etkili kurumlar arasında yer almaktadır.

1.4.4.2. Kıta Avrupası Yönetim Geleneğinde Reform Yönetimi

Kıta Avrupası yönetim geleneği, kendi içerisinde Napolyonist/ Bonapartist (Fransız), Alman ve İskandinav olmak üzere üç ayrı alt geleneğin birleşmesinden oluşmaktadır. Anglo-Sakson gelenekten farklı olarak bu yönetim geleneğinde devlet (idare) ve toplum arasındaki ilişkiler ayrı bir hukuk dalı olan ve geniş kapsamlı düzenlemelerin olduğu kamu hukuku ile ele alınmaktadır. Kıta Avrupası yönetim geleneğinin temelinde devletin sözleşme ile ortaya çıktığına ilişkin görüşüne bir alternatif olarak devlet ve toplumu ayırmanın neredeyse imkânsız olduğu ölçüde bunların iç içe

geçtiğini ileri süren daha organik devlet görüşü yatmaktadır Ayrıca, bu yönetim geleneğinde devlet organiktir ve toplumla olan herhangi bir anlaşmadan bağımsız olarak kendi yaşamına sahiptir. Dolayısıyla, bu görüşe göre devlet, kendi içinde yetkileri olan ve bu yetkileri halk adına kullanma hakkına sahip, daha güçlü ve kalıcı bir aktördür (Painter & Peters, 2010: 6).

Napolyonist yönetim geleneği sadece Fransa'da değil; aynı zamanda İspanya ve diğer Güney Avrupa ülkelerinde de bulunmaktadır. Diğer Kıta Avrupa sistemlerinde olduğu gibi, kanun farklı toplumsal aktörler arasında mücadeleyi çözme aracı olarak hizmet etmekten ziyade topluma müdahale etmenin bir aracı olarak görülmektedir (Knill, 2001: 65). Bu yönetim geleneğinde devlet ile vatandaşlar arasındaki ilişkileri düzenleyen ayrı bir kamu hukuku sistemi bulunmaktadır. İdare hukuka sıkı sıkıya bağlı olup tüm idari işlemin kapsamını ve içeriğini tanımlayan karmaşık bir anayasal hukuk hiyerarşisi (anayasa, kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelikler, kararname, genelgeler, idari kararlar vs.) vardır (Boix-Palop, 2002: 94-95). İdarenin takdir yetkisinin kullanıldığı durumlarda, bu yetkinin kapsamı Anglo-Sakson geleneğindeki adli sistemden daha geniş bir çerçevede kontrole tabi kılınmaktadır.

Napolyon veya Bonapartist yönetim geleneğinin belirleyici özellikleri, karar almaya yönelik teknokratik odaklı bir yapı ile ulus oluşturma rolünü içeren üniter bir devlet örgütlenmesidir. Siyasal ya da hukuki düzenlemeler standartlaşma getirmekle birlikte bütünleşmiş bir idari yapı oluşturulmasına hizmet etmektedir. Fransız kamu yönetimi sistemi, önemli eğitim kurumunda eğitilen ve işe alınan özel bir yönetsel sınıf tarafından yönetilmektedir. Bu yönetsel sınıf, sosyal ağlar yoluyla Fransız siyasi seçkinleri için personel havuzu oluşturmaktadır. Gerek seçilmiş gerekse atanmış olsun, kamu yönetimindeki tüm görevler yasal ve devletçi gelenek tarafından sınırlandırılmakta ve şekillendirilmektedir.

Napolyonist yönetim geleneğinin Güney Avrupa çeşidi (İspanya, Portekiz, İtalya ve Yunanistan), kararnameler aracılığıyla yönetme anlayışının hâkim olduğu yüksek derecede yasal biçimcilik ile karakterize edilmektedir (Panozzo, 2000). Yasal biçimcilik ile kurallar ayrıntılı prosedürlerle düzenlenir; ancak istenilen sonuçlara yolsuzluk dahil olmak üzere gayri resmi düzenlemelerle ulaşılmaktadır. Fransa'daki gibi yönetsel elit sınıfın olmaması nedeniyle üst düzey atamalarda siyasallaşma eğilimi daha yüksek bir düzeydedir. Ayrıca, iktidar partisinin destekçileri için kamu yönetimindeki alt düzey işlerinin siyasi ödül olarak kullanılabilmektedir. Bu durum neticesinde kamu sektöründe personel istihdamı şişirilmiştir (Sotiropoulos, 2004).

Alman kamu yönetimi geleneği, her yönetim alanını düzenleyen çok güçlü ve her şeyi kapsayan bir kamu hukuku organıyla, genellikle devletçi bir yönetim görüşünün ana örneği olarak tutulur. Alman kamu yönetimi geleneği içerisinde Almanya ile birlikte bu grubun Avusturya, İsviçre ve Hollanda yer almaktadır. Bu gelenekte kamu görevlileri halkın çıkarını ne olduğunu belirleme hakkına sahiptirler ve bu amaca yönelik eğitilmektedirler. Kamu yönetiminde yer alanlar için hukuk ve yönetim eğitimi almaları gerekmektedir.

Alman yönetim geleneği, Napolyonist yönetim geleneğinden bazı noktalarda farklılık göstermektedir. Almanya'da, kamusal eylemler özel yasal statüde bulunan özel yasal statüye sahip farklı ekonomik ve toplumsal olarak organize olmuş ve temsil edilen devlet dışı kuruluşlarla iş birliğiyle gerçekleştirilmektedir. Bu korporatist yönetim modeli, toplumun özgür, yasal olarak eşit vatandaşlar topluluğu olarak görüldüğü Fransız yönetim geleneğinin aksine, doğrudan devlet otoritesine müdahalesine meşruiyet sağlayan devlete-toplum ilişkilerine ilişkin organik bir görüşü yansıtmaktadır. Diğer taraftan Almanya, on dokuzuncu yüzyılda birleştikten sonra, ulus-altı bölgelerin güçlü parçalar olarak varlığını sürdürdüğü federal bir devlettir. Bu çerçevede federal düzenlemeler “organik” iş birliği ile anayasal çerçevede öngörülen resmi iş birliği ve

müzakere kalıplarıyla yerine getirilmektedir. Bu durum yatay düzeyde yüksek farklılaşmaya ek olarak federalizmin getirdiği koordinasyon problemleriyle birlikte ele alındığında Napolyonist yönetime göre daha fazla parçalanmış bir yapıya sahiptir (Knill, 2001: 72).

Kıta Avrupası sisteminin İskandinav alt türü Alman geleneğine benzer bir şekilde devletçi, organik mirası güçlü bir refah devleti anlayışı ile birleştirmektedir. İskandinav yönetim geleneği içerinde Danimarka, İsveç, Norveç ve Finlandiya yer almaktadır. Bu yönetim modeli, derin kökleşmiş bir demokratik ve komüniter geleneğe dayanan bir "sosyal bir anlaşmaya" ya dayanmaktadır. Ancak bu kapsamdaki ülkeler yapısal boyut bakımından farklılık göstermektedir: Norveç, yerel yönetimlerin daha güçlü olduğu İsveç ve Danimarka'ya göre daha üniter bir yapıya sahiptir. İsveç, sosyal katılım geleneği ve karşılıklı mutabakata dayalı siyaset tarzı ile dikkat çekmekle birlikte, her bir bakanlığa bağlı faaliyet gösteren özerk kurumların olduğu ve bunların gevşek bir mekanizma ile denetlendiği ve merkezin büyük ölçüde politika belirleyen çekirdek bir yapıya sahip olduğu ancak merkezi olmayan bir ulusal yönetim sisteminin bulunduğu bir ülkedir. "İsveç modeli" olarak adlandırılan bu yönetsel sistem, Norveç tarafından da uyarlanmıştır. İsveç'teki idari kurumlar, yalnızca seçilmiş politikacılar ve bakanlar tarafından değil; ombudsman da dahil olmak üzere yönetsel bir izleme ve denetim sistemi tarafından düzenlenmektedir. Kamu görevlilerin eylemleri, idari eylem ve işlemlerin şeffaflığı nedeniyle yüksek düzeyde incelemeye tabi tutulmaktadır (Ziller, 2001).

Kıta Avrupası geleneğinde doğrudan kamu yönetimi reformuyla ilgili kurumlar bulunabilmektedir. Örneğin Fransa'da son kabine değişikliğine kadar kamu hizmetleri ve idari reform bakanlığı, kamu yönetimi ve desantralizasyon bakanlığı olmak üzere farklı isimlerde bakanlık çatısı altında reformun yönetildiği görülmektedir. Almanya'da İçişleri ve Maliye Bakanlıkları ile Kamu Yönetimi Akademisi vasıtasıyla üçlü bir sac ayağı ile reformun yönetildiği görülmektedir. Dolayısıyla kıta Avrupası geleneğinde organik

bakımından reform yönetiminde yer alan kurumların sayısı değişiklik gösterebilmektedir (Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 1994: 20).

Tablo 6: Dört Batı Kamu Yönetimi Geleneğinin Karşılaştırılması

	Anglo-Sakson Kamu Yönetimi	***Kıta Avrupası Kamu Yönetimi***		
Türü	**Anglo-Sakson**	**Napolyonist**	**Alman**	**İskandinav**
Devletin Yasal Bir Dayanağı Var mı?	Hayır	Evet	Evet	Evet
Devlet ve Sivil Toplum İlişkisi	Çoğulcu	Müdahaleci	Organik	Organik/ Refaha Önem Veren /Açık Devlet
Devlet Teşkilatı	"Sınırlı" Devlet, İngiltere: Üniter, zayıf "yerel yönetimler"; ABD "Bileşik Cumhuriyet"	Bölünmez 'Jacoben' Cumhuriyet; Hiyerarşik ve merkezi (İspanya: yarı federalleşmiş)	Bütünleşik, işbirlikçi federalizm ve iç içe geçmiş koordinasyon	Desantralizasyon aracılığıyla idari veya siyasi merkezsizleştirme
Kamu Görevlileri	İngiltere: oldukça yüksek statülü, tek formda, tarafsız, genel, sürekli; ABD: üst görevler geçici, siyasal	Fransa: Çok yüksek statülü, kalıcı, uzman elit eğitimi; Kıtanın güneyinde. (Güney Avrupa: düşük statülü, siyasal)	Çok yüksek statülü; kalıcı, yasal eğitim; üst görevler kalıcı, ancak partizan uygulamalara açık	Yüksek Statülü; profesyonel, Siyasallaşmadan uzak (İsveç: Parçalı ve merkezi bir yapıya sahip değil)
Desantralizasyon biçimi	ABD: Eyaletler İngiltere: Yerel Yönetimler	Bölgeselleşmiş üniter devlet	İşbirlikçi Federalizm	Güçlü yerel özerklik
Kamu yönetimi disiplinine hâkim olan yaklaşım	Siyaset Bilimi ve sosyoloji	Kamu Hukuku	Kamu Hukuku	Kamu Hukuku ve Örgüt Teorisi
Ülkeler	ABD, İngiltere, İrlanda ve Kanada (Ouebec eyaleti hariç), Yeni Zelanda, Avustralya	Fransa, İtalya, Hollanda, Yunanistan, İspanya (1978'e kadar), Portekiz, Belçika (1988'e kadar)	Avusturya, Almanya, Hollanda İspanya (1978 sonrası) Belçika (1988 sonrası)	Norveç, İsveç, Danimarka, Finlandiya

1.4.4.3. Latin Amerika Yönetim Geleneğinde Reform Yönetimi

Latin Amerika yönetim geleneğinin tanımlanması tarihsel olarak İspanya ve Portekiz'in Latin Amerika'yı fethi ile olmuştur. İspanya'nın fethettiği yerlerde, yerel şartlara uyarlanmış olan pratiklerine bakılmaksızın çok katı hiyerarşiye dayanan ve ayrıntılı, tek tip yasa ve kurallar getirilmiştir. Bununla birlikte, yasalara ve kurallara uyulmakla birlikte bunlar tam olarak yerine getirilmemektedir. Nitekim yereldeki krallar veya kabile şefleri bu kuralları tam olarak uygulamaya çalıştığında kendilerinin ölümüne yol açabilecek isyanların ortaya çıkmasından korkmaktadır. Bu nedenle sömürge yönetiminin düzen içinde işlemesi için yereldeki krallar veya kabile şeflerinin yasalara uygulamamasına karşı doğrudan bir yaptırım uygulanmamıştır. Bu durumun ortadan kaldırılması ancak merkezden yapılan denetimlerle kırılabilmiştir. Latin Amerika'da Portekiz'in fethettiği yerlerde ise İspanya'ya göre biraz daha az katı ve merkezi bir sistem uygulanmıştır. Ancak Portekiz sistemi de reform girişimlerine rağmen- İspanyol kolonilerinde olduğu gibi- sömürge yöneticileri için yolsuzluklara açık bir kapı bırakmıştır. Ancak daha gevşek olan Portekiz yönetim sisteminin olumlu etkisi, bağımsızlıktan sonra yerel idarelerle birlikte reformlara daha etkili bir şekilde yanıt verebilecek daha az katı bir hükümet biçimini miras bırakmıştır (Hopkins, 2001: 1041).

On dokuzuncu yüzyıldaki bağımsızlığın ardından, yerel seçkinler, İspanyol yönetim geleneğine tepki göstermişler ve üniter Napolyonist geleneğe yönetim sahip modellere yönelmişlerdir (Hopkins, 2001: 1041). Bu durum sosyal ve siyasal bağlamlardaki gelişmelerle birleşince yeni bir Latin Amerika yönetim geleneğinin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Bu yönetim modelinde aşırı hukukçuluk ve biçimcilik ön planda yer almaktır; ancak diğer taraftan ama iktidarı ele geçirenlerin kendi takdirine bağlı olarak gücün getirdiği ayrıcalıkları/ imtiyazları seçici uygulamalar yoluyla belirli kişilerin çıkarları doğrultusunda dağıtımı söz konusudur. Kamu görevlileri için kariyer sistemi geçerlidir; ancak siyasallaşmaya yol açan yüksek takdir yetkisi kariyer sistemini

yozlaştırmıştır. Bunun temel sebebi, siyasi sistemin bir özelliği olan yüksek düzeyde siyasi patronajın oluşudur. Seçilmiş siyasetçiler oy aldıkları destekçilerine özel, maddi menfaat (kamu ihaleleri, imtiyazlar veya sözleşmeler gibi) ödüllendirmektedir. Bu modelin ayırt edici diğer bir yanı, sorumsuz takdir yetkisine sahip yöneticilerin bu türden eylemlerinin sürekliliğini mümkün kılan hukukun korumanın yetersiz oluşu ve yargı makamların zayıflığıdır (Heredia, 2002: 18).

Latin Amerika'daki bürokrasi ve kamu yönetimi ile ilgili birçok araştırma, sürekli reform çabalarına rağmen belirli özelliklerin kalıcı olduğu sonucuna varılmaktadır. Sıkça belirtilen özellikler arasında, otoritenin aşırı merkezileşmesi, denetim yetersiz ve istikrarsız oluşu, aşırı mevzuatçılık, iletişim eksiklikleri ve yetersiz personel yönetimi bunlar arasında yer almaktadır (Hopkins, 2001:1041-1042). Sloan Latin Amerika kamu yönetimini "personalismo" kavramıyla açıklamakta ve kayıtsızlık, iş güvensizliği, yüksek personel alımı, uzmanlaşmanın az olması, uzmanlarınsa sayıca yetersiz oluşu, otoritenin fazlasıyla kurumsallaşması, formalizm, zorlayıcı mevzuatçılık, koordinasyon eksikliği ile yolsuzluğun bu sistemin temel özellikleri arasında bulunduğunu belirtmektedir (Sloan, 1984:248).

Günümüzde Latin Amerika devletleri, kamu hizmetinden ziyade ekonomik kalkınma ile ilgilenen siyasi otoriteye sahip olan kişilerin kurduğu ve devlete dolaylı olarak hizmet sunan işletmeler ile belirli sektörlerde gelişmiş bir teknolojik üstünlüğe sahip kurumlar oluşturabilmişlerdir (Nef, 2012:642). Ancak Weberyen bürokrasi modeline çerçevesinde kamu yönetiminin iç işleyişine ve personel yönetimine yönelik reformları (atamalar, terfi ve ödeme sistemi gibi) hayata geçirememişlerdir (Heredia, 2002: 15-18).

1.4.4.4. Postkoloniyal Güney Asya ve Afrika Yönetim Geleneğinde Reform Yönetimi

Güney Asya ve Afrika yönetim gelenekleri birbirlerinden farklı olmakla birlikte her ikisi de sömürgeciliğin sonucunda sömürgeci yönetim geleneklerinin empoze edildiği, nakledildiği veya ödünç alınan kamu yönetimi geleneklerine sahip ülkelerdedir. Afrika devletlerinin kendilerine özgü yönetim mirası olmasına rağmen, post-kolonyal dönemde miras kalan sömürge yapıları ile bu miras ya yok edilmiş ya da büyük ölçüde değişikliğe uğramıştır. Güney Asya'da ise Afrika'dan farklı olarak kendine özgü, yerel, köklü bir imparatorluk yönetim geleneğine sahiptir. Ancak her ikisi de 19. yy. Avrupa sömürgeciliğinin uzun süren mirasının izlerini taşımaktadır (Painter & Peters, 2010: 24-25).

Güney Asya'da, İngiliz Doğu Hindistan Şirketi'nin Hint yarımadasına gelişi ile İngilizlerin getirdiği sistem ve Hindistan idari yönetim gelenekleri ile birleşince önemli kurumsal gelişmelere yol açmıştır. Bununla birlikte, eski geleneğe dayanan kalıcı bir kurum "bölge" dir. Bu sistem bölgeden vergi tahsilatını kolay bir şekilde elde etmek için babadan oğula geçen yerel yöneticilerce getirilmişti. Doğu Hindistan Şirketi, Konfüçyüsçülüğün yerel yöneticilerin liyakate göre seçilmesi gerektiği fikrini ödünç alarak bu kurumu uyarlamış ve değiştirmiştir (Subramaniam, 2001: 84). Diğer taraftan yeni rasyonel hukuk sistemine dayanan kamu yönetimi sisteminin süreci inşa edilmesi olmuştur (Bjorkman, 2012). Hindistan yönetim şablonu olarak bu yönetim sistemi ayrıca Malezya, Uganda, Hong Kong ve diğer ülkelere daha sonra yeniden uyarlanarak ihraç edilmiştir (Subramaniam, 2001: 85).

Yönetim sistemlerin sömürge güçleri tarafından geliştirilmesi, kısmen yerel kurumlara adaptasyon deneyimlerinden ve kısmen de başkent şehir yönetim sistemlerinden elde edilen miraslardan etkilenmiştir. Afrika'daki Fransız, İngiliz, Belçika ve Portekizli tüm sömürge güçleri kimi sömürgelerinde bölge düzeyinin farklı biçimlerini kullanırken, bunu yapamadıkları yerlerde yerel şefleri kullanarak dolaylı bir şekilde kendi

yasal ve idari kontrol biçimlerini kullanmışlardır. Ancak bu uygulamaların her ikisi de farklı idari kurumsal yapıların ortaya çıkmasına yol açmıştır. Başka bir ifadeyle sömürgeleştirme sürecindeki farklılıklar Afrika ülkeleri yönetim geleneklerinde farklılaşmalara neden olmuştur (Painter & Peters, 2010: 25).

Fransa, yeni oluşturulan ve merkezi olarak yönetilen yönetimlerde, taşradaki yerel liderleri seçtirerek geleneksel yönetim biçimlerini kullanarak işe başlamıştır. Liderler bilinçli olarak seçkin bir sınıf haline getirilmiş ve Fransız bürokratik gelenekleri doğrultusunda eğitim almıştır. Bağımlılık sonrası dönemde Afrika'da devlet, ortak iyiliğin koruyucusu olarak hem işveren hem de kalkınmanın aktörü olarak Fransız devletçiliğinin kendi karakteristik özelliğini yansıtmıştır. Bu ülkelerde aşırı denetleme ve işsizlik olağan kabul edilirken, kamu görevlilerine performansla ilgili ödül sistemleri geliştirmek yerine, refah nedenleriyle maaş artışlarının yapıldığı bir personel sistemi söz konusudur. Her ne kadar kamu görevlilerine yönelik liyakat sistemi söz konusu ise de üst düzeydeki kamu görevlileri siyasallaşmıştır (Painter & Peters, 2010: 25).

Özetle, Afrika ve Asya devletlerinin çağdaş yönetim geleneklerini sömürge deneyimine dayalı olarak gelişmiştir. Bu ülkelerdeki yönetim gelenekleri "ithal bir devletin" kurulma sürecinin bir serüveni niteliğindedir. Bu ülkelerdeki kamu yönetimi üzerinde durduğu kurumsal çerçeve ithal kültür ve ihraç edilen model arasındaki gerilimlere bağlıdır (Badie, 2000: 140-146). Reform yönetimleri de benzer niteliklere sahiptir.

1.4.4.5. Doğu Asya Yönetim Geleneğinde Reform Yönetimi

Doğu Asya'daki yönetsel sistemi, geç kalan modernleşme ve gelişme deneyimi ile yarı-sömürgeleşme sürecinin bir ürünüdür. 19. yy. sonlarında, bu bölgelerdeki az sayıda ülke emperyalist güçlerin doğrudan zorlayıcı etkisinden kaçabilmiştir. Japonya bile büyük güçlerin eşit olmayan anlaşmalarına maruz kalmış ve anlaşmalar Avrupalıların Japon ticari limanlarına yerleşimleri ve işgali ile sonuçlanmıştır. 19. yy. sonlarına ait

Tayland monarşisi, sınırlarını ve pazarlarını "gönüllü" olarak açarak ve sömürgeci işgalden en az zararla atlatabilmiştir. Tayland ayrıca, modern bir kamu hizmeti sistemi dahil olmak üzere birçok Avrupa kanun ve kurumunu (büyük ölçüde Fransız yönetim sistemini) doğrudan ithal etmiştir. Ancak ithal edilen yönetim sisteminin, Japonya'da olduğu gibi benimsenmesi yerel gelenekler tarafından biçimlendirilmiştir. Tayland'ın yönetsel kültürü, bir yandan Budizm ve patrimonyal sosyal yapılara dayanan geleneksel normlara, diğer yandan Kıta Avrupa'sının hukuksal rasyonel kurumlarına dayanan hibrit bir kombinasyonudur. Malezya ise Güney Asya ve Afrika'dakilerde olduğu gibi diğer ülkelerce sömürgeleştirilmiş ve buradaki yönetim sistemi sömürgeci yönetim mirasının etkilerini taşımaktadır (Painter & Peters, 2010).

Yerel gelenekler ve yabancı yönetim sistemlerinin ithali ile bu farklı yönetim sistemlerinin kombinasyonları ortaya konulabilse de Painter Doğu Asya'ya yönelik dört farklı yönetsel kombinasyonu ortaya koymaktadır. Painter yaptığı bu sınıflandırma için bir temel parametrelerden birisi Doğu Asya'nın kendi egemen yönetsel geleneğini simgeleyen Konfüçyüsçülük; diğeri ise ithal edilen Batılı modelin kökenidir. Bu bölümlenmenin alt kategorileri yapılabilmektedir. Örneğin Tayland'da Budizm ve Endonezya'da ve Malezya'da İslam'ın yönetsel sistemin oluşumuna etkisi vardır. Bu ayrım her ne kadar yeterli olmasa da yönetsel sistemlerin mayalarının nereden geldiği noktasında bilgi sunmaktadır (Painter & Peters, 2010).

Tablo 7: Günümüz Doğu Asya Yönetim Geleneklerinin Kökenleri (Painter & Peters, 2010: 26)

	Doğu Asya Yönetim Gelenekleri	
Transfer Edilen Avrupa Yönetim Gelenekleri	**Konfüçyüsçü Gelenek**	**Konfüçyüsçü Olmayan Gelenek**
Kıta Avrupası Yönetim Geleneği	Çin, Kore, Japonya, Tayvan, Vietnam	Endonezya Tayland
Anglo-Sakson Yönetim Geleneği	Singapur, Hong Kong (Çin)	Filipinler, Malezya

Batı'nın gelişmesini sağlayan-Weber'in de üzerinde önemle durduğu- Protestan ahlakı neyse Doğu için de Konfüçyüsçülük modernleşmeyi hızlandıran bir katalizör işlevini görmüştür (Levy, 1992: 16; Kim, 2017: 1-2). Konfüçyüsçü yönetim geleneği kısmen felsefi bir geleneğin uzantılarının bir derlemesi kısmen de Çin'in imparatorluk dönemindeki yönetsel uygulamalarının bir ürünüdür. Çin imparatorları, yönetimde yer alanlarla yaptıkları iş birliği ile devlet işlerinin yürütülmesinde istikrarlı bir kural sistemi yaratmışlardır. Mao döneminde Çin'de bu geleneğin birçok farklı yönü türetildiyse de bu bastırılan bürokratik gelenek, kendine özgü bir devletçilik modeli oluşturarak Çin'in yüzyıllar boyunca varlığını sürmesini sağlamıştır. Bu modellerinden diğer Doğu Asya ülkelerini (Vietnam, Kore ve Japonya gibi) etkilemiştir (Woodside, 1971: 60-66; Kim, 2017: 43)

Konfüçyüsçü devlet yönetim doktrinleri insan ilişkilerinde bir karşılıklılık kuralıyla her insanın rol ve görevler hiyerarşisindeki yerine uygun bir şekilde bir araya getirilmesini ve iş birliği yapmasını sağlayan "ritüeller" in, yasalardan ve ceza sistemlerinden daha iyi bir düzen sağlayacağını savunmaktadırlar. Hukukun üstünlüğünden ziyade erdemli insanların yönetimine güvenmenin her ne kadar kayırmacılık ve yolsuzluğa neden olabileceği düşünülse de meritokrasi de Konfüçyüs geleneğinin temel bir özelliğidir. Öğrenme yoluyla erdemin geliştirilebileceği söz konusudur. Bu nedenle insanların ne kadar erdemli olup olmadıklarını ölçmek için işe alımlarda sınav yapılması bu geleneğin en önemli özelliği olarak ön plana çıkmaktadır. Bunun için eğitimli bir sınıf oluşturulmak gerekmektedir. Erdemli insanları sınava tabi tutacak ve onların yetkinliğini belirleyecek olanlar bu eğitimli sınıfta yer alanlardır (Painter & Peters, 2010: 27).

Modern Japon idari sistemi ayrıca 19. yüzyıl sonlarında Prusya ve bir dereceye kadar Fransa örnek alınarak oluşturulmuştur. Ancak öncelikli olarak Alman anayasal doktrinlerinin ve yasal formlarının ve Prusya bürokratik yapılarının transferi Japon

geleneklerini yeniden inşa edilmesinde kullanılmıştır. Nitekim, Prusya modelinin büyük ölçüde Japon kültürel geleneğine ideolojik olarak uyumludur. İkinci Dünya Savaşı'ndaki yenilgiye ve Anglo-Sakson modellerinin ithal edilmesine neden olan Amerikan işgaline rağmen, bu yönetsel mirasın kendine özgü biçimleri devam etmiştir (Painter, Legacies Remembered, Lessons Forgotten: The Case of Japan, 2010: 84-85).

1.4.4.6. Sovyet Yönetim Geleneğinde Reform Yönetimi

Sovyet yönetim geleneği sosyalizm uygulaması sonucu ortaya çıkan yönetim geleneklerinden biridir. Nitekim sosyalizmin uygulamasıyla beş ayrı tipte yönetim geleneği bulunmaktadır: SSCB 'deki uygulama ile ortaya çıkan Sovyet tipi yönetim geleneği, Doğu Avrupa ülkelerindeki uygulamalar ile ortaya çıka halk demokrasisi geleneği, Yugoslavya'daki uygulaması ile ortaya çıkan özyönetim geleneği, Çin, Arnavutluk uygulaması olan demokratik halk cumhuriyeti ile Küba'nın yer aldığı Latin sosyalist yönetim geleneği. Bu yönetim gelenekleri sosyalist düşünceyi benimseyen 14 ülkenin deneyimi sonucunda ortaya çıkmakla beraber, Sovyet ve Çin modelleri diğer ülkeleri doğrudan veya dolaylı bir şekilde etkilemiştir (Güler, 2006:193). Ancak bu yönetim geleneğinde bu alt yönetim modelleri ayrımına gidilmeksizin genel olarak tüm bunları kapsayacak şekilde Sovyet yönetim geleneği olarak kullanılmaktadır.

Sovyet kamu yönetimi geleneği tek parti yönetimini üniter bürokratik devletle birleştirmiştir. Parti, bürokraside, yargıda ve temsiliyetin olduğu tüm örgütlerde siyasal bir kontrole sahiptir. Çin ve Vietnam kamu yönetim sistemlerinin temel prensibi *"demokratik merkeziyetçilik"*tir. Bu demokratik merkeziyetçilik mekanizması, her seviyede ve tüm yönetim birimleri içinde ayrı bir şekilde yapılanmış ve gerçek karar alma yetkisine sahip bir "parti hücresi" tarafından kontrol edilmesine dayanmaktadır. Bu mekanizmanın uygulanabilmesi tüm önde gelen kamu görevlilerinin parti üyesi olması gerektiği kuralı ile sağlanmaktadır. Bu noktada siyasi ve idari roller/işlevler arasında keskin bir ayrım bulunmamaktadır. Sovyet modelinde, devlet de dikey olarak

yapılandırılmıştır. Her bir alt ulusal yönetim seviyesi, bir parti tarafından seçilen seçilmiş bir organın (halk komitesinin) denetimi altındadır. Devlet ve parti hiyerarşileri tarafından yapılan ikili kontrolün karmaşıklıklarının yanı sıra, Fransız geleneğinde de yaygın olarak kullanılan "çifte denetim" ilkesi, hem yerel organın emri altında yönetilen yerel yetkililer hem de dikey olarak örgütlenmiş devlet teşkilatının bir üst kademesinde uygulanmaktadır Çin'deki bu sistem bir yandan merkezileştirilmiş olmakla birlikte diğer yandan her seviyede yüksek düzeyde yatay parçalanma eğilimi göstermektedir (Painter & Peters, 2010: 27-28).

Bu yönetim sisteminde "komünist" olmak "uzman" dan daha iyi görülmektedir. Kadrocu eğilime sahip bir bürokrasi çatısı altında, siyasi eğitim, parti doktrinine bağlılık ve parti çizgisine bağlılık kilit nitelikler olarak ön plana çıkmaktadır. Bu noktada Çin ve Vietnam'daki en üst düzey kamu görevlilerinin "performansı" genellikle politik amaç ve hedeflere ulaşılarak ölçülür. Bu nedenle, personel yönetiminde, istihdam, ilerleme, disiplin, maaş ve emekli aylığı nitelikleri ile ilgili kurallara bulunmakla birlikte, tarafsızlık ve verimlilikten söz edilememektedir. Kamu hizmeti bir partiye hizmet eden araç niteliğindedir.

Doğu ve Orta Avrupa'daki komünizm sonrası ülkelerde bu yönetim geleneğinin mirası etkili olmuştur. Bazıları bu mirasın devletin toplam çöküş derecesini gösterdiğini ve yeni yapısal düzenlemeler yapılması gereksinimi olduğunu işaret ederken, bazıları da bu yönetim geleneğinin reform çabalarını olumsuz etkileyen veya reformları yüksek derecede sınırlandıran "kurumsal bir tehdit" olduğunu vurgulamaktadır (Nunberg, 1999: 237-238). Son dönemde Çin ve Vietnam'da, çağdaş kamu yönetimi reform programları ile kamu hizmetinde "liyakat" in yeniden tanımlandığı, devlet mekanizmasının rasyonelleştirildiği ve komuta ekonomisinin eski kurumlarının küçültüldüğü veya ortadan kaldırıldığı Batılı yönetim modelleri uygulanmaya geçirildiği "melez" bir yönetim sistemi ortaya çıkmaktadır (Painter, 2005: 283).

Çin reform stratejisi olarak 1978 ve sonrasında kademeli olarak reformları uygulamaya koymuştur. Reform yönteminde kamu yönetimini içerecek her alanda deneysel reform modelini uygulamıştır. Çin için deneysel reform modelinin üç önemli avantajı bulunmaktadır. İlk olarak komünist rejimin hâkim olduğu sert ideolojik bir ortamda reforma yönelik direnişi yumuşak bir şekilde aşmayı sağlamaktadır. Çünkü reformlar başlangıçta son derece sınırlı sektör ve alanlarda uygulanmıştır. İkinci olarak sınırlı olarak uygulanan reformlar sonuçlar bakımından yönetimi bilgilendiren yegâne araç olmuşlardır. Bu yönüyle reformlar bir anlamda pratik bilginin elde edilmesini sağlamışlardır. Son olarak diğer reform yöntemlerinden farklı olarak deneysel reformda bir başarısızlık ortaya çıkınca kolaylıkla bu politikadan vazgeçilebilmektedir (Hofman, 2019).

Çin'in kademeli stratejisi reformun zaman içindeki güvenilirliğini pekiştirmiştir. Hükümet her seferinde bir adım ileriye atmakta ve sonuç getirme olasılığı en yüksek olan alanlardan başlayarak, reform yapma konusundaki güvenirliliğini artırmıştır. Bu durum her başarılı reformda, bir sonrakinin de başarı olacağı inancını pekiştirmiş, Çin'in reformların planlanması ve uygulanması için deneyim ve becerilerini gelişmesine katkı sağlamıştır. Çin reformların yönetiminin kurumsallaştırılması için Bakanlar Kurulu'nun altında 2013 yılında Kalkınma Araştırma Merkezi (DRC)'ni kurmuş ve 2017 yılında Uluslararası Kalkınma için Bilgi Merkezini faaliyete geçirmiştir. Reformların yönetilmesinde önemli organlardan birisi de Sistem Reform Komisyonu (SRC) olmuştur. Çin paralel bir şekilde ekonomik kalkınma ve kamu yönetimi reformlarını kurumsallaştırarak birlikte yürütmeye çalışmaktadır (Hofman, 2019).

Sovyet yönetim geleneğine sahip olan Sovyet Rusya'da ise sosyalist sistem sonrasında reformlar, kapitalist sisteme geçişi ifade etmektedir. Kamu yönetimi alanında reformları koordine ve takip etmek amacıyla 2003 yılında 21 üyeden oluşan İdari Reform Hükümet Komitesi kurulmuştur. Komitenin Başkanlığını Başbakan yardımcısı

yapmaktadır. Komitenin esas görevi reformların planlanması ve takip edilmesidir. Komite bazı konuların doğrudan takibi, araştırılması, incelenmesi ve değerlendirilmesi amacıyla alt komiteler oluşturmaktadır (Russsia Federation, 2019). Bu ülkelerde merkezi düzeyde ve tepeden inmeci bir reform yönetimi söz konusudur.

1.4.4.7. İslam Yönetim Geleneğinde Reform Yönetimi

Genel olarak İslami boyutun kamu yönetimine etkisi her ülkedeki etkileşim seviyesinin farklı olması nedeniyle İslam yönetim geleneği içindeki ülkeleri karakterize etmeye çalışmak zordur. Kaul (1997) örneğin, Bangladeş ve Malezya'da yönetim İslami unsurların, Asya yönetim gelenekleri ile İngiliz sömürge yönetimi döneminden miras kalan bazı unsurların bir karışımı olarak ortaya çıkmaktadır (Braibanti, 1966).

İslam yönetim geleneğinde belirli tek bir yönetim şeklinden öte, birçok şekli olabilmektedir. İslam'da her dönemde Müslümanlara düşen temel görev, ihtiyaçlarını gerçekleştirecek, en uygun yönetim tarzını bulmaktır. Ancak bulunan yönetim şekli ve kurumların toplumsal hayatı düzenlerken açık bir şekilde Şer'i hükümlere uygun olma şartı aranmaktadır (Esed, 1997: 21). İslam yönetim geleneğinin saf halini Peygamber ve dört halife dönemi oluşturmakla birlikte uygulamaya erken modern dönemdeki üç büyük İslam imparatorluğu ile geçmiş bulunmaktadır: Bunlar Safevi (Fars) İmparatorluğu, Osmanlı İmparatorluğu ve Babür İmparatorluğu'dur. - Her üç devlette de İslamiyet öncesi yönetim geleneklerinin izlerini taşımakla birlikte, merkezi yönetimin özgül ağırlığına eşlik eden yüksek düzeydeki ademi merkeziyetçi düzey ve idari, mali, askeri ve yargısal yetkilerin bir arada olduğu kompleks ve karmaşık bir koordinasyon mekanizması ile bunun kontrolü için oluşturulan denetim ve denge mekanizmaları mevcuttur. Standart hale getirilmiş kanunlar ve liyakat ilkelerine dayanan merkezi bir bürokrasi, bu imparatorlukları aynı yönetim geleneği altında tutulmasını sağlamıştır (Farazmand, 2001:541–547). On dokuzuncu yüzyıl İran'da merkezi devlet dağılmasına rağmen, baskıcı eğilimlere sahip bürokratik gelenek, 20. yüzyılda Pehlevi otokrasisi altında yeniden canlanma göstermiştir. 1978–1979 devrimi, kısmen bürokratik geleneğe tepki

olarak meydana gelmekle birlikte, devrim sonrasındaki yeniden yapılandırmada rejim liderleri tarafından bu bürokratik gelenek teşvik edilmiştir (Farazmand, 2002).

Osmanlı İmparatorluğu yönetimde şer'i ve örfi yöntemleri izlemiş ve diğer İslami geleneğe sahip olan ülkelere nazaran "laik" yönetim biçimini sürdürmüştür. Osmanlı imparatorluğu kurduğu kurumlar yoluyla sosyal gruplara ve yerel iktidar sahiplerine tanıdıkları göreceli özerklikten yararlanmışlardır. Heper'in ifadesiyle Osmanlı İmparatorluğu ataerkil bir devlet olmaktan öte bürokratik bir devlettir (Heper, 2001:1020). On dokuzuncu yüzyılın ortalarında, Türkiye'nin canlanmasına ve modernleşmesine yönelik girişimler, bu bürokratik geleneği kıta Avrupası modellerden de ödünç alarak restore etmeye çalışmışlardır (Badie, 2000:141-146). Kemalizm ise imparatorluktan kalan bu yönetsel mirasının cumhuriyetçi bir versiyonu olarak görülmektedir. Yirminci yüzyılın ortalarına gelindiğinde, modernleşmiş ve Batılılaşmış bir bürokrasi (ve ordunun bir kısmı) yönetici elitin misyonunu üstlenirken, toplumsal sınıflar ve iktidardaki siyasi partiler bürokrasinin egemenliğine meydan okumuşlardır (Painter & Peters, Tradition and Public Administration, 2010: 29-30).

İslam yönetim geleneğinin en önemli öne çıkan özelliği, hiyerarşik ve merkezi bir yapıya sahip devlet söz konusudur. Bürokrasi genellikle bu siyasal iktidarın merkezinde yer almaktadır (Jabbra, 1989). Bununla birlikte, İslam yönetim geleneğindeki diğer alt yönetim geleneklerinden birisi de Arap devletleridir. Bu ülkelerdeki yönetim geleneği İngiliz ve Fransız sömürgeciliğinin doğrudan izlerini taşımaktadır. Bağımsızlık sonrası bu ülkeler sömürge yanlısı yönetim geleneklerini devam ettirmişlerdir. Netice itibariyle yüzeysel olarak 'kalkınmayı' gerçekleştirmeye çalışan bir kamu yönetimi sistemi kurulmuştur. Fakat bu yönetim sistemi daha çok patronaj rejimini sürdürmeye odaklanmaktadır. Bu nedenle çoğu modern Arap ülkesindeki bürokrasiler işlevsizlikleri ile ön plana çıkmıştır: Şişirilmiş personel bütçeleri, aynı fonksiyonlara sahip birden çok örgütün varlığı, kurumlar arası koordinasyon düzeyinin düşüklüğü, rüşvetin yaygınlığı ve din adamlarının egemenliği (Ayubi 1988; Jreisart 2002: 165-170).

İslam yönetim geleneği içerisinde Mısır önemli bir yer tutmaktadır. Bu ülkede organik olarak reformların yürütücüsü olan kurum Planlama, İzleme ve İdari Reform Bakanlığı'dır. Bakanlık tarafından idari reform planlaması yapılmakta ve reformlar belirli periyotlarla takip edilmektedir. Reform sonuçları cumhurbaşkanına raporlanmaktadır. Planlama, İzleme ve İdari Reform Bakanlığının; e-devlet çalışmalarını, yönetici personel yetiştirilmesi, personelin modern yönetim anlayışına göre eğitilmesini, gereksiz işlem ve prosedürlerin azaltılmasını, hizmetlerde belli standartlara ulaşılmasını ve yapılan reform ile yeniliklerin ne ölçüde uygulandığının denetimini de içeren bir geniş bir çalışma alanı bulunmaktadır (Ministry of Planning, Follow-Up And Administrative Reform, 2019).

Bir ülkenin kamu yönetimi reformu için bakanlık, birim ya da proje ekipleri ve benzeri yapılardan hangilerini kuracağı o devletin kurumsal çerçevesiyle ile ilgilidir. Bu nedenle ilgili yapının kurulması o ülkenin ihtiyaçları doğrultusunda olmaktadır. Gelişmiş ülkelerde bu yapı proje ekipleri/grupları olurken gelişmekte olan ülkelerde bu yapı bakanlık (Macaristan'daki Kamu Yönetimi ve Adalet Bakanlığı, Slovenya'daki Kamu Yönetimi Bakanlığı, Yunanistan'daki İçişleri Bakanlığı gibi) ya da üst otoriteye bağlı (Cumhurbaşkanı, Başkan, Başbakan) bir kurum veya kurul olabilmektedir.

Son olarak günümüzde küreselleşme ve Avrupalılaşma yönetim geleneklerinin reformların üzerindeki gücünü azaltan bir faktör haline geldiği de unutulmamalıdır (Yeşilkağıt, 2010:155-156). Nitekim yeni kamu işletmeciliği adında benzer reformların gelişmiş ve gelişmekte olan çoğu ülkede yaygın bir şekilde hayata geçirilmesi benzer reform yönetim modellerinin uygulanmasıyla gerçekleşmektedir. Bu bağlamda ülkelerin reform yönetimleri, her ne kadar yönetim geleneklerinin getirdiği sınırlamalarla bağlı olsa da birbirlerini yakınsamakta ve çoğu durumda da benzer bir nitelik gösterebilmektedir. Bu bağlamda yönetim geleneklerinin reformlar üzerindeki gücü azalmış olmakla beraber tarihsel süreçte yönetim geleneklerinden hareketle reform yönetim modellerinin etkin olduğunu göz önünde bulundurmak gerekir.

İKİNCİ BÖLÜM
TARİHSEL KURUMSALLIK ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE'DE REFORM YÖNETİMİ

Kurum, toplumun varlığını sürdürebilmesi için meşru ve gayri meşru olanı tanımlayan, zorlayıcılığı, tutarlılığı ve göreli bir sürekliliği bulunan kurallar ve ilişkiler bütünüdür. Kurumlar alışkanlıkların, geleneklerin, kültürün, coğrafyanın etkisiyle ya da yasalar yoluyla oluşurlar (Acemoğlu & Robinson, 2015). Kurumlar, belirli koşulların etkisi altında ve bir süreç sonucunda meydana gelirler. Ancak onları oluşturan koşullar değiştikten, hatta tamamen ortadan kalktıktan sonra da varlıklarını sürdürebilirler. Toplumsal hayat için engel durumuna gelmiş kurumların varlıklarını sürdürebilmeleri zor olmakla birlikte bu kurumların kendilerini meydana getiren koşulların değişmesinden sonra da varlıklarını sürdürebilmeleri oldukça yaygın rastlanan bir olaydır (Kışlalı, 1987:84-85).

Kurumlar, insanların bir arada yaşamaya başlamaları ile birlikte ortaya çıkmışlardır. Kurumlar, insanların karşılıklı etkileşimde bulunduğu belirli ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olan ilişkilerin tekrarlanması, süreklilik ve tutarlılık kazanmasıyla, insanları kendine uymaya zorlayan inanç ve davranış kalıplarına dönüşmüştür. Kurumlar toplumu biçimlendirmekte ve aynı zamanda toplumsal düzenin sürmesi için uyulması gereken kuralları ve ilişki kalıplarını ortaya koymaktadır (Acemoğlu & Robinson, 2015). Fakat kurumlara mutlak bir uyum söz konusu değildir. Her toplumda, derecesi artan ya da azalan bir "hoşgörü sınırı" bulunmaktadır. Ancak bu "hoşgörünün sınırları" aşıldıktan sonra kurumlarca belirlenen gayri resmi ya da resmi yaptırımlar harekete geçmektedir. Toplumlarda her zaman günümüzün gereksinim ve ihtiyaçlara yanıt veren kurumlar ile işlevlerini yitirdikleri halde varlıklarını sürdürebilen kurumlara yan yana rastlanır. İşlevlerini yitirdikleri halde varlıklarını sürdürebilen kurumların ağırlığının artması durumunda sağlıksız bir toplumsal yapı, dengesiz ekonomi ve istikrarsız bir siyasal ortam

ortaya çıkmaktadır. İşte bu ortam kurumsal değişmeyi zorunlu kılan bir gerilim yaratmaktadır (Kışlalı, 1987:79-80).

Kurumsal değişmenin zorunlu olduğu noktada reformlar devreye girmektedir. Reformların seyri, başarı düzeyi ve oluşturulan reform yönetiminin kurumsallaşması kurumsal çerçeve tarafından belirlenmektedir. Nitekim kurumlar kendilerinin ortaya çıkaran koşullar üzerinde doğrudan bir etkiye sahiptir. Bu bölümde Türkiye'deki reform yönetimi, YKİ türlerinden olan tarihsel kurumsalcı yaklaşım çerçevesinde ele alınmaktadır. Bu kapsamda reform yönetiminin değişim noktaları tarihsel olarak bölümlendirilmiştir. Öncelikli olarak Türk reform yönetiminde tarihsel olarak dönüm noktaları ortaya konulmakta, daha sonra bu tarihsel bölümleme kapsamında her tarihsel bölümleme dönemindeki kurumsal çerçeve ve bu kurumsal çerçeveye denk düşen reform yönetimi ele alınmaktadır. Reform yönetiminin tarihsel kurumsalcılık bakımından ele alınması, bu çalışmada, reform yönetiminin tarihini ortaya koymaktan öte, reform yönetiminin üzerinde yükseldiği ve tarihsel olarak ortaya çıkmış kurumları incelemek, analiz etmek, bu kurumların reform yönetiminde ve reformların başarısındaki rolünü ortaya koymaktır.

Nitekim insanlar kendi kurumlarını kendileri inşa ederler. Ancak insanların bu kurumları yaratırken onları sınırlayan (ve aynı zamanda yeni imkanlar da sağlayan) tarihsel koşullar mevcuttur. Bu nedenle toplumlar kurumlarını bu tarihsel koşulluluk çerçevesinde oluştururlar.

Tarihsel kurumsalcılık iktidarın gücünü hangi maddi temellerden aldığını, ekonominin nasıl işlediğini, toprakta nasıl bir düzenin egemen olduğunu, tarım dışı üretim faaliyetlerinin hangi koşullarda gerçekleştiğini, devletin ekonomik faaliyetlere ne ölçüde ve hangi amaçlarla müdahalede bulunduğunu ve mevcut siyasal ve ekonomik yapılara karşılık olarak hangi toplumsal elitlerin (kesimlerin/ sınıfların) ortaya çıktığını ele almaktadır. İşte bu bağlamda reform yönetimi de bu mevcut siyasal, ekonomik ve

toplumsal kurumların birer yansıması olarak ortaya çıkmaktadır. Bu bölümde tarihsel kurumsalcılık çerçevesinde siyasal, ekonomik ve toplumsal kurumlara ve bu alanlarda meydana gelen ve yol bağımlılığına neden olan gelişmelere yer verilmektedir. Amacımız Türkiye'nin geniş kapsamlı iktisadi ve sosyal analizinden öte, tarihsel çerçevede bir taraftan tarihsel olarak ortaya çıkan kurumları, bu kurumların temel özelliklerini ve bu kurumların tarihsel olarak gidilen yolu ne ölçüde belirlediğini ortaya koymak, diğer taraftan bu kurumsal çerçevenin reform yönetimini nasıl şekillendirdiğini ve reformların başarısını ne ölçüde belirlediğini analiz etmeye çalışmaktır.

Tarihsel kurumsalcılık toplumsal sistemleri siyasal, sosyal ve ekonomik kurumların belli bir bütünlük içinde ve birbiriyle uyum içinde yer aldığı bir sistem olarak görmektedir. Bu sistemde içsel çelişkiler artarsa başka bir ifadeyle kurumlar arasındaki uyumsuzluk artarsa toplum çözülmeye başlar. Bu çelişkilerin çözümlenmesi için sistem içindeki kurumların uyum düzeyinin yeni bir denge noktasına gelmesi gerekir. Bu noktada değişim kurumsal düzenlemeleri sağlayacak reformlarla gerçekleşebilir. Diğer taraftan hiçbir toplum tek başına dış dünyadan izole değildir. Her toplum kendisi dışındaki toplumlarla bir etkileşim halindedir. Bu dış toplumsal sistemlerdeki değişmeler o toplumun dış ilişkilerinin niteliğini tamamen değiştirebilir. Bu yeni dış ilişkiler içinde, sistem kendisini yeniden üretemez hale gelmesi durumunda, ya reformlarla yeni kurumsal düzenlemeler yaparak yeni koşullara uyum sağlar ya da sistem çözülme ve parçalanma formuna girerek varlığı ortadan kalkar.

Dolayısıyla bir toplum, ortaya çıkan bu yeni kurumsal düzenleme taleplerini değerlendiremez ve buna adapte olmakta gecikirse, bu taleplerin kümülatif olarak birikmesi neticesinde, daha köklü düzenlemelere gitmek zorunda kalır. Ortaya çıkan bu yeni uyum taleplerini toplumların her zaman kolayca doğru olarak değerlendirebileceklerini kabul etmemek gerekir. Özellikle toplumların sosyal değişmeyi normal bir olgu olarak görmedikleri dönemlerde, bu tür ortaya çıkan reform talepleri

kolayca var olan düzenin yozlaşması olarak yorumlanabilmekte ve bir geriye dönük restorasyon ya da ıslah arayışlarına girilebilmektedir. Bu tür arayışlar da uyumu geciktirmekte, daha sonra, daha radikal değişmelerin yapılmasını gerektirmektedir. Toplumsal sistemin dış ve iç dinamiklerinden kaynaklanan kurumsal reform taleplerinin ortaya çıktığı reform dönemlerinde bireyler ya da toplumdaki aktörler bu içsel ve dışsal faktörlerin yönlendirdiği kurumsal yapı tarafından şekillendirilmekte ve onun sınırlamalarına göre hareket etmektedir (Tekeli, 2000: 81).

Bu çalışmada tarihsel kurumsalcılığın seçilmesinin başlıca üç nedeni bulunmaktadır. İlk olarak tarihsel kurumsalcılık en yaygın kullanılan ve en güçlü kurumsal yaklaşım türüdür. Zira kurumları ele alırken devlet ve yönetim işlev ve süreçlerinin gerçekleştiği tüm yapıları ele almakta ve kurumların işleyişinde iktidar ilişkilerini merkeze koymaktadır. Bu özelliği ile reformları ve reform yönetimini inceleme ve analiz kapasitesi yüksektir. İkinci nedense sosyal nedensellik ilişkisi ile istenmeyen veyahut beklenmeyen sonuçları açıklayabilme gücüdür. Bunu gerçekleştirirken tarihsel kurumsalcılık patika(yol) bağımlılığı kavramına başvurur. Böylece geçmişin mirası ile gelecekte hangi yolların veya seçeneklerin seçileceğini ortaya koyabilmektedir. Bu özelliği ile reformların başarısızlığını açıklayabilme gücü diğer kurumsal yaklaşım türlerine göre yüksektir. Üçüncü ve son olarak, tarihsel kurumsalcılık değişimin gerçekleştiği noktaları kritik birleşme noktaları olarak belirlemekte ve noktalı/kesirli denge ile kurumsal değişimi ele almaktadır. Böylece değişimin reformlarla tedrici ve evrimsel bir şekilde gerçekleşmekle beraber uzun süren durgunluk dönemlerinden sonra hızlı ve ani kurumsal patlamalarla değişimin meydana gelebileceğini ortaya koyabilmektedir.

Reformlar ve reform yönetiminin bundaki başarısını değerlendirirken sadece siyasal ve yönetsel değil; aynı zamanda toplumsal ve ekonomik özetle değişen çevre koşullarını dikkate almak gerekir. Burada Türkiye'deki reform yönetimini Osmanlı

döneminden günümüze kadar uzanan bir bakış açısıyla ele alınmasının sebebi, reformların hayata geçirilmesinde ve reform yönetiminin belirlenmesindeki Osmanlı'dan kalan kurumsal mirasın incelenmesi gerekliliğidir. Çünkü bu anlamda neredeyse Türk siyasal, yönetsel, ekonomik ve sosyal hayatının her alanındaki önemli değişiklikler ve süreklilikler bu miras tarafından belirlenmektedir. Nitekim geçmişte şekillenen kurumlar günümüzü, günümüzün kurumları da gelecekteki olayları ve gelişmeleri belirleyici bir role sahiptir. Kurumsalcılık çerçevesinde siyasal-toplumsal ve ekonomik kurumların hangi koşullarda değiştiğini, bu dönüşümlerde hangi etkenlerin ve aktörlerin rol oynadığını anlayabilmek ancak bu tarihi koşulları, süreci ve kurumları incelemekle mümkündür. Bu nedenle reformların yönetimini ve başarısını analiz ederken Türkiye'nin kurulduğu 1923 yılından değil, tarihsel kurumsalcılık perspektifinde tarihsel ve kurumsal sürekliliklerinin olduğu Osmanlı döneminden itibaren reformlar ve reform yönetimini ele alınmaktadır.

2.1.TÜRK REFORM YÖNETİMİNDE DÖNÜM NOKTALARI

North'un ifade ettiği gibi kurumlar, bir toplumda oynanan oyunun kurallarıdır; daha formel bir anlatımla, insanlar arasındaki etkileşimi şekillendiren, insanların getirdiği kısıtlamalardır. Kurumlar, netice olarak, etkileşimin unsurlarına teşvik/ kısıtlama olarak belli bir yapı kazandırmaktadırlar. Bu teşvik/ kısıtlama, siyasi, ekonomik ve toplumsal olabilmektedir. Kurumsal değişim, zaman içinde toplumların nasıl evrimleştiğini belirlemekte; bu yüzden de tarihsel değişimi anlamanın anahtarını oluşturmaktadır (North, 2010: 9). Bu noktada tarihsel kurumsalcılık çerçevesinde kurumlar oluşturulurken, onları sınırlayan (ve aynı zamanda yeni imkanlar da sağlayan) tarihsel koşullar Türkiye'deki reformları ve reform yönetimini biçimlendirmiştir. Bu nedenle reform yönetiminin seyri de kurumsal çerçeve ile belirlenen bu tarihsel koşulluluk sürecinde oluşmuştur.

Bu bağlamda Türkiye'de genel olarak modern reform süreci, III. Selim'in Nizam-ı Cedid'i kurarak orduda yaptığı yeniden düzenlemeyle başlatılmaktadır (Güler & Keskin, 2007: 101-103; Övgün, 2013: 40; Koç, 2016: 185-186;). Bunu II. Mahmut'un 1826'da gerçekleştirdiği Vaka-i Hayriye (Yeniçeri ocağının kaldırılması), 1839 tarihinde açıklanan Tanzimat Fermanı (Gülhan-yi Hattı Hümayun), 1856 tarihli Islahat Fermanı, 1876'da ilan edilen I. Meşrutiyet, 1908'de ilan edilen II. Meşrutiyet izlemektedir. Cumhuriyet döneminde ise 1923'te Cumhuriyetin ilanı ve onu izleyen inkılap kanunlarının kabulü, 1950'de tek parti dönemin sona ererek çok partili bir rejime geçiş, 1960 sonrasında planlı ekonomiye geçiş, 1980 sonrasında ekonominin dünya ekonomisine yönelik ekonomik, mali, siyasal ve sosyal serbestleşme ile küresel dünya eklemlenmesini sağlayacak bir seri reformların yapıldığı dönemler sayılabilir (Tekeli, 2000: 85). Yalnızca ordunun yeniden düzenlenmesiyle başlayan süreç, belli aralıklarla gerçekleştirilen reformlarla tüm toplumu sarmış, toplumsal dönüşümün sağlanmasına ön ayak olmuştur. Fakat her reform, sonrasında yeni bir gelişme açığı ortaya çıkarmış, bu açıklıklar da yeni reformlara kaynaklık etmiştir (Tekeli, 2000: 86).

Geçmişten günümüze reformlara ilişkin bir dönemleme çabasına girişildiğinde literatürde bazı farklılıklar olmakla beraber Övgün'ün ortaya koyduğu aşağıdaki tablonun (Övgün , Kamu Yönetimi ve Reform Ders Notları, 2013) genel olarak kabul gören reform dönemlemesi olduğu söylenebilir. Zira reform dönemlemeleri hem iç hem de dış parametreleri kurumsal yaklaşım ifadesiyle hem dış çevre hem de iç çevre koşullarını gözeten bir yaklaşımla ortaya konulduğu görülmektedir. Söz konusu tabloda reform dönemleri ve bu reform dönemlemelerine denk düşen reform yaklaşımları ve belgeleri ile reformların aktörleri ve reformun üzerinde yükseldiği ekonomik sisteme yer verilmektedir.

Tablo 8: Reform Dönemleri (Övgün, Kamu Yönetimi ve Reform Ders Notları, 2013)

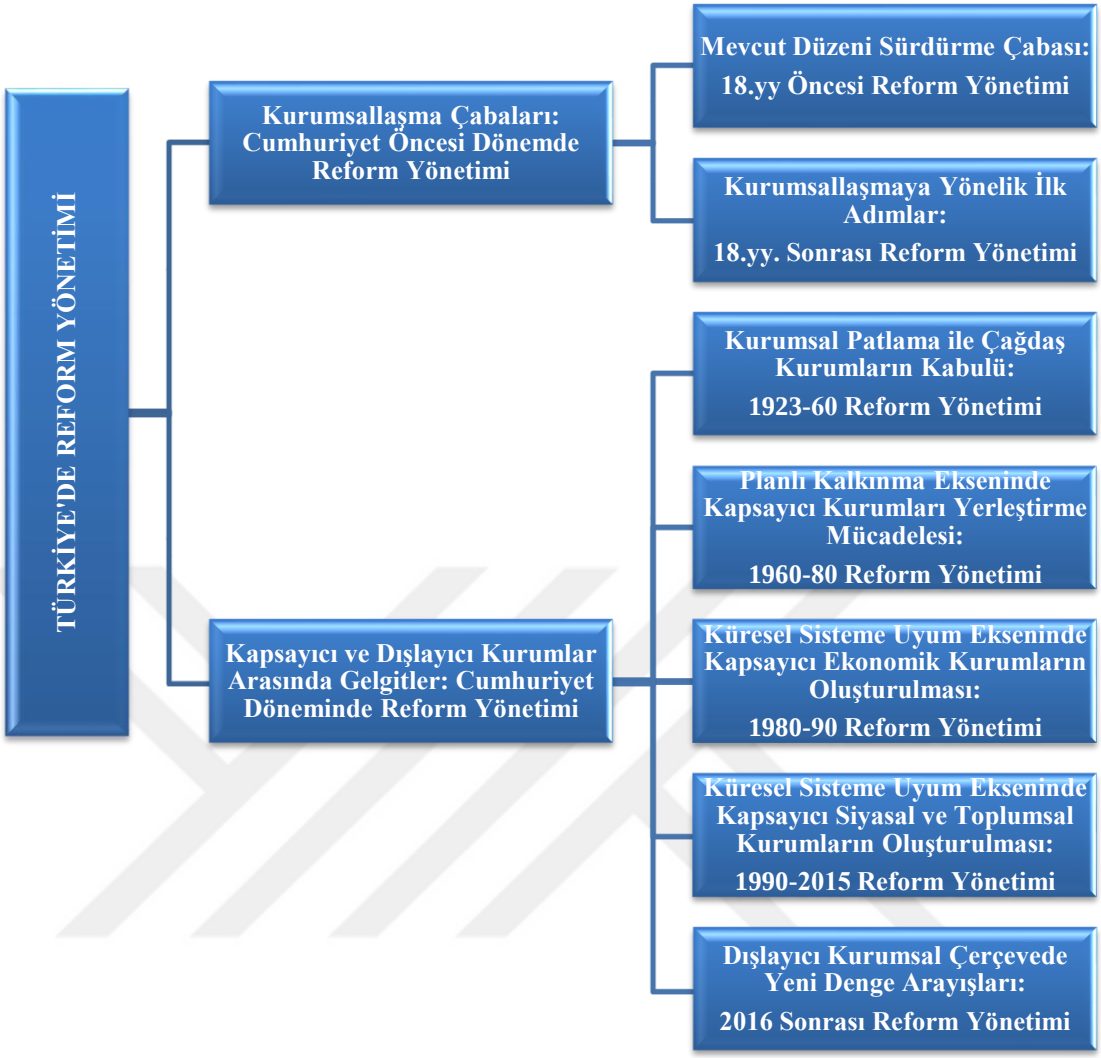
	1. Dönem	***2. Dönem***	***3. Dönem***		***4. Dönem***		***5. Dönem***
Zaman Aralığı	III. Selim-1923	1923-1945	1945-60	1960-80	1980-1990	1990-2000	2000 Sonrası
Dönemin Özelliği	Islahatlar Dönemi (Geçmişe Duyulan Özlem)	İnkılaplar Dönemi (Merkezi devlet/ulus devletin inşası, Devletin kurumsallaşması)	İdari Reform Kalkınmanın Gerçekleştirilmesi (Liberal politikalar aracılığıyla)	İdari Reform Kalkınmanın Gerçekleştirilmesi (Planlı ekonomik politikalar aracılığıyla)	Yapısal Uyarlama Washington Uzlaşması Deregülasyon Devletin müdahalesinin azaltılması	Yapısal Uyarlama Post-Washington Uzlaşması Devletin üretici değil düzenleyici olması	Devlette reform Neoliberalizm
Ön Plana Çıkan Aktörler	Padişahlar Büyükelçilikler Bürokratlar	Devlet Siyasetçiler (Atatürk, İnönü)	Demokrat Parti IMF DB	DPT DPD TODAİE	Siyasetçiler (Turgut Özal) DB IMF OECD STK (TESEV, TÜSİAD, Sendikalar)	Siyasetçiler AB DB IMF OECD STK (TESEV, TÜSİAD, Sendikalar)	Siyasetçiler AB DB IMF OECD STK (TESEV, TÜSİAD, SETA,)
Temel İktisadi Kuram	Kapitülasyonlardan kurtulma Kapitalist merkezi bir ulus devlet yaratma çabası	1923-30 Liberalizm 1930-45 Devletçilik	Liberal Politikalar	Yeni Devletçilik (Devlet özel sektörü destekleyici) Kalkınma İktisadı	Neoliberal iktisadi yaklaşım	Neoliberal iktisadi yaklaşım	Neoliberal iktisadi yaklaşım
Dönemin Önemli Reform Belgeleri	Ahitnameler Lāyiḥalar Nizamnameler Fermanlar	Sanayi Planları İzmir İktisat Kongresi Teşvik-i Sanayi Kanunu Dorr Raporu	Yabancı Uzman Raporları	TODAİE Ön Rapor MEHTAP Danışma Kurulu Raporu Yabancı Uzman Raporları	IMF iyi niyet mektupları AB İlerleme Raporları, Katma Protokoller, ulusal programlar	IMF iyi niyet mektupları AB İlerleme Raporları, Katma Protokoller, ulusal programlar	IMF iyi niyet mektupları AB İlerleme Raporları, Katma Protokoller, ulusal programlar

Fakat reform dönemlemesinde açıkta kalan iki husus bulunmaktadır. Bunlardan ilki, kurumsal yaklaşım nedenlerden öte "biz şimdi buraya nasıl geldik" sorusuna yanıt aradığını hatırladığımızda reform yönetiminin nasıl olduğuna ilişkin bir boşluğun bulunduğu görülmektedir. İkincisi 2000 sonrası dönemin sadece devlette reform olarak kabul edilmeye devam edilmesidir. Oysa 2008 küresel krizi sonrasında gerek dünyada gerekse Türkiye'de kurumsal reform çağının başlamış olduğu göz ardı edilmektedir. Bilhassa 2010 ve sonrası dönem reform dönemlemeleri için kurumsal reform olarak ele alınması gereken 6. dönem olarak değerlendirilebilir.

6. dönem olarak ifade edebileceğimiz dönemin özelliği, devlet reformunun devam etmekle birlikte kurumsal reformun uygulama aşamasına geçildiği tarihsel bir dönem oluşudur. Artık devlette reform tek başına yeterli değildir. Çözüm devletin üzerinde yükseldiği ve devleti biçimlendiren ekonomik, siyasal ve toplumsal kurumlarında topyekûn olarak reforma ve dolayısıyla değişime tabi tutulmasından geçmektedir. Nitekim mevcut ekonomik sistemin ve bu sisteme bağlı sosyal ve siyasal sistemin krize girmesinin önlemenin yolu belli ölçüde homojenliğin sağlandığı küresel bir piyasanın oluşturulmasıdır. Lakin bu krizlerin hiç olmayacağı anlamına gelmemektedir. Önemli olan sistemin daha az krizle karşılaşması, krizlere girmesinin önlenmesi ve krize girilmesi halindeyse en az hasarla krizin atlatılabilmesidir. Bu süreçte Neoliberalizm, eksik olan taraflarını kurumsal yaklaşımın türü olan yeni kurumsal iktisat ile tamamlamış olarak tekrar ve daha güçlü olarak sahneye çıkmıştır.

2010 sonrası Türkiye'de reformun aktörlerinde sendikalar yer almazken, siyasetçiler, uluslararası örgütler, sivil toplum kuruluşları reformun aktörleri olarak ön plandadır. Kurumsal reformların sahnede baş rolü oynadığı bu dönemde reformların en önemli taşıyıcısı uluslararası örgütler olmuştur. Kurumsal reformlar sadece hukuksal ve örgütsel altyapının değiştirilmesine yönelmemiştir. Aynı zamanda kamu yönetiminin işleyişinin arkasında yer alan değerlerin değiştirilmesine odaklanmıştır. Değerlerin

değişmesi kurumları oluşturan düşünce ve davranış kalıplarının değiştirilmesini sağlamaktadır. Böylece kurumsal reformlarla ekonomik, sosyal ve siyasal kurumların tedrici bir şekilde küresel sisteme uyumu gerçekleştirilmiş olmaktadır. Kurumsal reform döneminde Türkiye'de AB ilerleme raporları, ulusal programlar ve Hükümet eylem planları dönemin önemli reform belgeleri arasında yer aldığı görülmektedir. Dolayısıyla içinde bulunduğumuz kurumsal reform döneminin de reform dönemlemelerine eklenmesi gerekir. Buradaki reform dönemlemelerinden hareketle kurumsal yaklaşım perspektifinden tarihsel kurumsalcılık çerçevesinden Türkiye'de reform yönetimi dönemlemesine girişilebilir. Ancak iki yüzyıldan fazla bir zamana yayılan bu zengin reform deneyimi üzerinde her reformun detayına inen bir değerlendirme yapmak bu çalışmanın kapsamı içinde gerçekleştirilmesi zor bir iştir. Türkiye'de reform dönemlemelerinden hareketle reform yönetim dönemleri, kurumsal yaklaşım çerçevesinde aşağıdaki şekilde olduğu gibi ele alınabilir. Nitekim buradaki dönemlemeler tarihsel kurumsalcılık çerçevesinde reform yönetimi ile reformun yükseldiği toplumsal, siyasal ve ekonomik kurumların mevcut yapısı ve işleyişi göz önüne alınarak gerçekleştirilmiştir.



Şekil 25:Türkiye'de Reform Yönetimi

Bu kapsamda Türkiye'de reform yönetimi, kurumsallaşma çabalarına yönelik ilk adımların atıldığı Cumhuriyet öncesi reform yönetimi ile kapsayıcı ve dışlayıcı kurumlar arasında gelgitlerin yaşandığı Cumhuriyet döneminde reform yönetimi olmak üzere iki temel başlıkta ele alınmaktadır. Reform yönetiminde kurumsallaşmaya dönük ilk adımların atıldığı Cumhuriyet öncesi dönem, Türk yönetim sisteminde reformların ilk olarak ön plana çıkmaya başladığı ve mevcut düzenin sürdürülmeye çalışıldığı 18. yy. öncesi reform yönetimi ile reformların yoğunluk kazandığı ve "çağdaş" kurumsallaşma çabalarına yönelik ilk adımların atıldığı 18. yy. sonrası reform yönetimi olmak üzere iki ana alt dönemde incelenmektedir.

Kapsayıcı ve dışlayıcı kurumlar arasında gelgitlerin yaşandığı Cumhuriyet dönemindeki reform yönetimi ise birbirinden farklılık gösteren beş alt dönem altında incelenmektedir: Reform yönetiminin belli bir sistematiğe oturtulmadığı ancak inkılaplar vasıtasıyla kurumsal patlamanın vuku bulması ile çağdaş kurumların kabul edildiği 1923-60 arası reform yönetimi, planlı kalkınma ekseninde kapsayıcı kurumları yerleştirme mücadelesinin yaşandığı ve reformların belli bir sistematiğe bağlandığı 1960-80 arası reform yönetimi, küresel sisteme uyum ekseninde kapsayıcı yeni ekonomik kurumların oluşturulduğu ekonomik ve mali alanlarda serbestleşmenin yaşandığı 1980-90 arası reform yönetimi, önce devlet reformunun daha sonra kurumsal reformun giderek yaygın hale geldiği küresel sisteme uyum ekseninde kapsayıcı siyasal ve toplumsal kurumların oluşturulduğu 1990-2015 arası reform yönetimi ile son olarak ortaya çıkan dışlayıcı kurumsal çerçevede yeni denge arayışlarının devam ettiği 2016 sonrası günümüz reform yönetimi ele alınmaktadır.

Son döneme ilişkin olarak kurumsal çerçeve bağlamında reformların nasıl bir seyir izlediği ve kapsayıcı/ dışlayıcı kurumların getirdiği fırsatlar/ riskler ile reform yönetiminin kurumsallaşmasını gerçekleştirip gerçekleştiremeyeceği (veya yeni bir reform yönetiminin oluşturulup bunun sürdürülüp sürdürülemeyeceği) incelenmektedir. Reform yönetimi ele alınırken öncelikli olarak her dönemin kurumsal çerçevesi ve bu kurumsal çerçeveye denk düşen reform yönetimi incelenmekte ve kurumların reform yönetimine etkisi analiz edilmeye çalışılmaktadır. Tarihsel kurumsalcılık çerçevesinde yapılan tüm bu reform dönemlemesine yönelik olarak oluşturulan özet tablo *EK-2*'de yer almaktadır.

2.2. KURUMSALLAŞMA ÇABALARI: CUMHURİYET ÖNCESİ DÖNEMDE REFORM YÖNETİMİ

Tarihsel kurumsalcılık perspektifinde Türk kamu yönetiminde reformu anlayabilmek için öncelikli olarak günümüz Türkiye'sinde de etkisini sürdüren geçmiş kurumlara ve bu kurumların günümüze nasıl evirildiğine yakından bakmak gerekir. Zira gelecek kurumların yol taşları geçmişin kurumları üzerine döşenmiştir. Reform yönetiminde ve reformlarda başarıyı etkileyen kurumsallaşma ve kurumların kapsayıcılığı ileri-geri gidişlerin yaşandığı uzun bir tarihsel süreç içerisinde gerçekleşmiştir. Bu açıdan kurumsallaşma çabalarının olduğu Cumhuriyet öncesi reform yönetimi, mevcut düzeni sürdürme çabasının olduğu 18.yy. öncesi reform yönetimi ve kurumsallaşmaya yönelik ilk adımların atıldığı 18. yy. sonrası reform yönetimi olmak üzere iki başlık altında incelenmektedir. Her bir başlık kendi içerisinde kurumsal çerçeve ve bu kurumsal çerçeveye denk düşen reform yönetimi olmak üzere alt başlıklar altında ele alınmaktadır. Böylece kurumsal analiz içerisinde reform yönetiminin, benzer şekilde reform yönetimi incelemesinde de kurumsal analizin gözden kaçırılması önlenmektedir.

2.2.1. Mevcut Düzeni Sürdürme Çabası: 18. Yüzyıl Öncesi Reform Yönetimi

18.yy. öncesi reform yönetimi, 18 yy. reform yönetiminden farklı bir seyre sahiptir. Osmanlı Devlet'inin kuruluşu ile İmparatorluk haline geldiği parlak dönemde reformların- o zamanki ifadesiyle ıslahatların- gerekliliği kimi zaman devlet ricalinden görevliler tarafından kimi zaman padişahlarca dile getirilmiştir. Islahatlar belli ölçüde uygulanabilmişlerse de söz konusu reform yönetimi belli kişilerle sınırlı kalmıştır. Osmanlı Devleti'nin yönetsel, siyasal, ekonomik ve toplumsal kurumları, yapılan ıslahatları daha çok askeri alanla ve onunla doğrudan bağlantıya sahip tımar sistemiyle sınırlandırmıştır. Özellikle Osmanlı Devleti'nin kuruluş ve yükselme dönemleri olarak adlandırılan 1300-1600 arası dönemde bilim, sanat ve teknik alandaki ilerlemeler 17. yy. sonu ve 18. yy. başlarında yavaşlamıştır. Osmanlı toprakları dışındaki dünyada Batı her

alanda kapsayıcı kurumları inşa ederken, İmparatorluk geniş bir coğrafyada farklı kültüre, ırklardan ve dinlere mensup insanları bir arada tutabilmek için dışlayıcı kurumları sürdürmeyi seçmiştir. Kurumsallaşmamış bir reform yönetimiyle bu dışlayıcı kurumların olduğu bir kurumsal çerçevede özellikle askeri yenilgiler ve isyanlar sonrasında mevcut durumu eski haline getirmeye yönelik ıslahatlar yapılmışsa da bu ıslahatların ömrü kısa sürmüştür. Reform yapmanın sürekli gerekli olduğu ve bunların sadece askeri değil; aynı zamanda diğer alanlarda da yapılmasının zorunlu olduğu 18.yy. sonrasındaki kurumsal çerçevede ortaya çıkacaktır.

2.2.1.1. Kurumsal Çerçeve

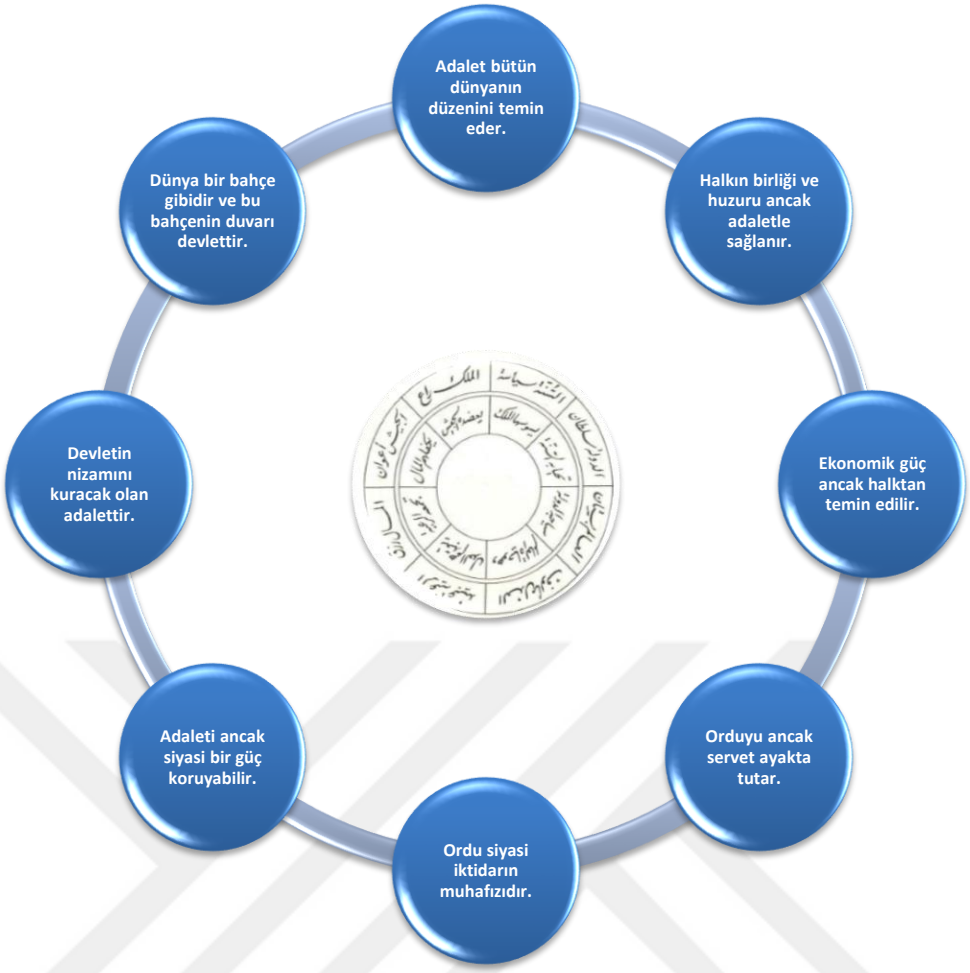
Gerek Osmanlı döneminde gerekse Türkiye Cumhuriyeti döneminde merkez bürokrasisinin hem dışarıda hem de içeride ortaya çıkan tehlikelere ve tehditlere karşı esneklik, pragmatizm ve müzakere geleneği en önemli kurumdur. Bu esneklik, pragmatizm ile önemli reformlar hayata geçirilebilmiş, İmparatorluk uzun süre de olsa varlığını koruyabilmiştir. Bu noktada Pamuk'a göre esneklik, pragmatizm ve müzakere yeteneği ile uygulanan politikalarda ve kurumsal değişikliklerde her zaman sıkı kurallara, geleneklere ve adetlere, dine, geçmiş dönemdeki düşünce ve davranış kalıplarına ve düşmanlıklara bağlı kalmaksızın hareket edebilme özellikleri kastedilmektedir: Kendisine ayaklanan kesimleri müzakere yeteneklerini kullanarak kendi yanlarına çekebilmeleri, kendi egemenliklerini tam olarak sağlayamadıkları yerlerde yerel seçkinlerle pazarlığa girerek onların destekleriyle egemenliklerini sürdürebilmeleri, farklı dinlerin olduğu ve çeşitli etnik grupların olduğu büyük bir coğrafyada değişen koşullara uyum sağlayabilmeleri ve çok farklı kaynaklardan yetenekler devşirebilmeleri, fetih mekanizmasını sadece gaza değil; servet, güç ve iktidar peşinde olanları da yanına çekebilmeleri, fetih ve yayılma sürecinde başka toplumlardan ödünç aldıkları kurum ve teknolojileri kendilerine uyarlayabilmeleri bu özelliklerinin sonucudur (Pamuk, Osmanlı Ekonomisi ve Kurumları (Seçme Eserleri-I), 2018: 1-3).

Ancak nihai olarak esneklik ve pragmatizm özellikle Cumhuriyet öncesi dönemde mevcut geleneksel düzeni korumak amacıyla kullanılmıştır. Nitekim Osmanlı kurumları değişim gösterirken, klasik Osmanlı düzeninin en önemli unsurları olan toprakta devlet mülkiyeti, loncalar ile devletin özel kesimde sermaye birikimine karşı oluşturduğu engeller 19. yy'e kadar devam etmiştir. Merkez bürokrasisi mevcut düzenin daha iyi işleyebilmesi için gerekli değişiklikleri yaparken, kendisinin var olan düzen içindeki egemen konumunu tehlikeye düşürebilecek veya tehdit edebilecek değişikliklere karşı direnmiştir. Merkez bürokrasisi İmparatorluğun yıkılana kadar egemen konumunu muhafaza edebildiği için diğer toplumsal kesimlerinin (büyük toprak sahipleri, tüccarlar, loncalar ve sarraflar) ekonomik konularda ve genel olarak devlet yönetimi ve politikaları üzerindeki etkisi sınırlı kalmıştır. Bu durum Osmanlı toplumu ve devletinin, ekonomide kapitalizme giden kurumsal değişimi gerçekleştiremese de, reformların sürekli hale geldiği Tanzimat dönemi ile belirli alanlarda düzenin iyileştirilmesiyle varlığını uzun süre devam ettirebilmesini sağlamıştır (Pamuk, Osmanlı Ekonomisi ve Kurumları (Seçme Eserleri-I), 2018: 16-18).

Osmanlı İmparatorluğunda önemli siyasal kurumların başında mutlak hükümranlık kurumu gelmektedir. Nitekim Osmanlı Devleti 1876 Kanun-i Esasi'ye kadar mutlak bir hükümranlıktır. Tanzimat'tan önceki dönemlerde devlet kudreti ile temel yasama, yürütme ve yargı yetkileri padişaha aittir. Hatta devletin varlığı bile padişaha izafe edilmektedir. Devlet ricalinden olan üst düzey devlet görevlileri (sadrazam, vezirler gibi) devletin temsilcileri olmaktan öte, padişahın vekilleri sayılmaktadır (Onar, 1960: 644). Her ne kadar dine yani şeriata bağlılık padişahın yasa yapma yetkisini kısıtlamakla birlikte kamu yönetiminde özellikle devlet-birey ilişkileri alanında padişahlar gerekli gördükleri düzenlemeleri ve tedbirleri alabilme yetkisini benimsemiş ve kullanmışlardır. Devletin bu yetkisini gelişimine bakıldığında padişah otoritesinin güçlü olduğu dönemlerde bu yetkiyi padişahlar doğrudan kullanmış, diğer dönemlerde ise bu yetki

çoğu zaman fiili yüksek yönetim sadrazamların elinde olmuştur (Balta, 1972: 26-27). Bu siyasal kurumun devamı ve işleyişin temeli "daire-i adalet (yönetim çemberi) anlayışı" na dayanmaktadır.

Daire-i adalet diğer adıyla yönetim çemberi yüzyıllar öncesinden gelen bir kurumdur. Bu yönetim anlayışı Osmanlı devletinin kuruluş felsefesini yansıtmaktadır (Timur, 1994: 246). Daire-i adalet, 1300-1700 yıllarını kapsayan Osmanlı klasik dönem olarak adlandırılan dönemde, temel itibariyle, Hint-İran geleneğinden gelmekle birlikte Türk-İslam yönetim geleneği ile yoğrulan düşünce ve yönetim bilgisidir (İnalcık, 1993: 71-72). Şekilde ayrıntılı bir biçimde gösterilen daire-i adalet yönetim anlayışına göre devlet adalet ve güvenlik olmak üzere iki temel işlevi yerine getirmektedir. Ülkenin/devletin varlığını sürdürebilmesi için asker ve orduya ihtiyaç vardır. Asker ve ordu ise servetle yani iktisatla sağlanır. Servet ise halkın zengin olması ile sağlanabilmektedir. Halkın zengin ve servet sahibi olabilmesi ise onların adaletle huzur içinde yaşatılması ile gerçekleştirilebilir (Uçar, 2012: 18-19). Dolayısıyla bu yönetim geleneğinin temelinde adalet bulunmaktadır.



Şekil 26:Yönetim Çemberi (Daire-i Adalet) Anlayışı (Ekinci E. B. , Adalet Dairesi'nin İçi ve Dışı, 2020)

Devlet geleceğin iyi olmasının bir nevi garantisi olarak görülmektedir. Daire-i adalet kurumu klasik dönemde siyasal iktidarın (padişahın) meşruluğunu kurumsallaştıran bir araç niteliğindedir (İnalcık, 2004: 120). Bu bağlamda daire-i adalet kurumu ile siyasal iktidarın varlığının korunması sağlanırken aynı zamanda geleceği de güvence altına alınmaktadır (Uçar, 2012: 24). Diğer taraftan adaletin korunması sosyal sınıfların/tabakaların ait oldukları yerlerde tutularak, siyasal istikrarın sağlanması anlamına gelmektedir. Berkes daire-i adalet kurumu çerçevesinde Osmanlıdaki toplum düzenini şu şekilde tanımlamaktadır (Berkes, 2002: 31):

"... Normal ve ideal toplum düzeni, sürekli olarak denge halinde duran toplumdur. Tanrı toplumun bölümlerini ayrı ayrı yerlere koymuş, her birine verdiği görevlerle onları yerlerine yerleştirmiştir. Bu topluma 'reâya' yani 'sürü' denir. Tanrı'nın seçtiği vekili ya da gölgesi bu sürünün çobanıdır. Hayatın kanunu değişme ('inkılap') değil, düzen yani 'nizam'dır. İdeal olan

değişme, evrim veya ilerleme değil, dengedir. Dengenin tecellisi adalettir. Bunlara aykırı olan her şey ihtilâldir, anarşidir; çünkü değişme (inkılâp) bozulmaya ('ihtilâl' haline) yol açar. Dengesi bozulan toplumlara kurtuluş yoktur."

Dolayısıyla bu anlayışta Tanrı tarafından konulan düzenin değiştirilmemesi gerekir; eğer değiştirilirse toplum uzun ömürlü olamaz (Berkes, 2002: 30). Bu nedenle Tanrısal düzenin olduğu gibi korunması için gerekli ıslah çalışmaları yapılabilir, ancak bu ıslah çalışmaları köklü bir reform veya devrim yapılması anlamına gelmemektedir. Devletin güvenlik ve adalet işlevlerini yerine getirmesi ise iyi işleyen bir mali sistemin varlığına bağlıdır. Modern devlet öncesi tarım toplumlarının yönetim bilgisini içeren daire-i adalet kurumunu (Boztemur, 1998: 80-81) hayata geçirecek önemli kuruluşlar tımar sistemi ve kadılık müessesi olmuştur (Uçar, 2012: 18-22).

Tımar sistemi Osmanlı toplumundaki en önemli ekonomik ve mali kurumlardan birisidir. İnalcık'ın "çift hane" olarak isimlendirdiği, küçük ölçekli aile işletmeleri ve bu işletmelerin vergilendirilmesine dayanan bu toprak düzeni aynı zamanda devletin askeri ve mali temelini oluşturmaktadır (Quataert & İnalcık, 2004: 187). Tımar sistemi, para kullanımının sınırlı olduğu bir zamanda, devlet mülkiyetinde bulunan topraklarda köylü üreticilerden toplanan vergi gelirlerinin sipahi ağırlıklı bir orduya dönüştürülmesini sağlamaktadır. Bu sayede tımar sadece toprak düzeninde değil; aynı zamanda askeri ve mali bakımdan anahtar bir kurum niteliğindedir. Ancak Osmanlı Devleti fethettiği tüm topraklarda bu sistemi yerleştirmemiş, özellikle İmparatorluktan uzak bölgelerde doğrudan vergi alma yoluna başvurmuştur (Pamuk, Osmanlı Ekonomisi ve Kurumları (Seçme Eserleri-I), 2018: 4-5).

Ancak tımar sistemi artan savaşlar ve savaş teknolojisinde meydana gelen gelişmeler sebebiyle merkezde daha büyük ve sürekli ordular oluşturma ihtiyacını çıkarınca hem mali hem de askeri önemini yitirmeye başlamış, devleti tarımsal artığın daha büyük bir kısmını merkezde toplanması yönünde sevk etmiştir. 16. yy'in sonlarına doğru tımar düzeni yavaş yavaş terk edilmeye ve iltizam sistemine geçilmeye başlamıştır.

İltizam sistemi 3-5 yıl arasında belli bir toprağın getirebileceği vergi gelirinin hesaplanarak bu vergi gelirlerinin bir bölümünün belli bir parasal bedel karşılığında devlet tarafından kişilere devri sağlanarak toplanmasıdır. Ancak bu gelirler zamanla bir bölümü veya peşin olarak alınmaya başlamıştır. Böylece devlet iltizam sistemini bir nevi bir iç borçlanmaya dönüştürmekte ve gelecekte elde edilecek vergi gelirleri devlet tarafından teminat olarak kullanılmasına imkân sağlamaktaydı. 17. yy'in sonlarına doğru iltizamlar ömür boyu verilmeye başlanmıştır. Böylece iltizam sistemine ek olarak malikâne sistemi de doğmuştur. Malikâne sisteminde toprağın tamamı veya belli bir bölümü kişinin hayatı boyunca verilmektedir. Bu sistemde vergi toplayanların vergi kaynağı olan köylülere daha iyi davranacakları ve bu sayede üretim düzeyinde uzun vadeli artışlar sağlayacağı öngörülmektedir. Ancak malikâne sistemi her ne kadar uzun dönemli garantili iç borçlanma imkânı tanısa da yerelin merkez karşısında güçlenmesiyle birlikte devlete ulaşan vergi gelirlerini artırmamış, aksine azaltmıştır. Bu durum devleti mali olarak yeni arayışlara sürüklemiş ve 18. ve 19. yy'lerde esham ve kaime gibi iç borçlanma yollarına itmiştir (Pamuk, Osmanlı Ekonomisi ve Kurumları (Seçme Eserleri-I), 2018: 13-16).

Kadılık müessesi daire-i adalet anlayışının hayat bulmasını sağlayan ikinci önemli yapıdır. Kadılar, İlmiye teşkilatının en önemli kısımlarından birini oluşturmaktadır. Osmanlı İmparatorluğu'nda adalet işleri, kadılar tarafından görülmekteydi. Yargı örgütü içerisinde, kadının görev yaptığı temel idarî ve adlî birim olan kazada, kadılar her türlü adlî uyuşmazlığa bakmakta, noterlik görevi yapmakta, örfî hukuka dair konularda ise merkezden gelen fermanlara göre karar vermekteydi (Uzunçarşılı, 1984: 83). Kadılık belirli bir eğitim ve stajdan geçen terfi ve atanmaları belirli kurallara bağlı bir memuriyetti. Kadılık müessesesi Osmanlı devlet düzeninin önceki İslam devletlerine göre geliştirdiği bir nevi bir meslek yoluydu. Hakimlik yönü ağır basmakla birlikte taşra

yönetiminde mali ve mülki görevleri de vardı. Açılan davaları kadılar şeriat hükümleri ve örfi hükümlere göre karara bağlamaktaydı (Ekinci E. B., 2001: 59-60).

Kadılar Osmanlı toplum düzeninde yönetenler sınıfında yer almaktaydı ve ilmiye sınıfının ayrıcalıklarına sahiptiler. Kul olmadıklarından dolayı örfi hukuk sebebiyle siyaseten katl ile cezalandırılamazlardı. İstisnaları olmakla birlikte kadılar için *"İlmiye sınıfının kanı akıtılmaz."* ilkesi geçerliydi (Ortaylı, 2008: 236). Kadının devlet görevlerinde pek çok işleve sahip olduğu görülmektedir. Kadıların taşrada idari, mali, ilmi hatta askeri nitelikte görevleri dahi bulunmaktaydı. Esnaf ve sanatkârın kontrolü, lonca düzeninin ve bununla ilgili kuralların gözetimi, kentin iktisadi hayatıyla ilgili fiyat tespiti ve denetimi, diğer taraftan şehrin alt yapı tesislerinin kontrol ve denetimi, imar düzeninin korunması, vakıfların idarecilerinin denetlenmesi ve kendi bölgesindeki din görevlilerini atama için ilgili mercie arzda bulunma görevleri de bulunuyordu. Dolayısıyla kadılar aynı zamanda bir hukukçu, yargıç, noter, beledi amir, mali yetkili, asayiş görevlisi ve diğer yöneticilerden bağımsız doğrudan merkeze bağlı bir idare adamıydı (Ortaylı, 1994: 48-49).

Klasik dönemde kadılık müessesesi devleti ayakta tutan önemli mihenk taşlarından birini oluşturmuştur. İyi tasarlanan ve uygulanan bu düzen fazla uzun sürmemiştir. Yüksek rütbeli kadıların çocukları ve devletteki üst düzey görevlilerinin kayırdıkları kişiler çok genç yaşlarda haksız olarak rütbe almaları nedeniyle düzen bozulmuştur. Bu bozulma medreselerden mezun olanların işsiz kalmasına sebep olmuş, liyakate dayalı sistem yerini babadan oğula geçen ve belirli zümrelerin kontrol altında tutukları bir düzene dönüşmüştür (Ortaylı, 2008: 234-235).

Böylece daire-i adalet anlayışının mihenk taşı olan kadılık müessesinin sarsılması tımar sistemindeki bozulma ile birleşince sistemi ıslah etmeye yönelik reform talepleri duyulmaya başlanmıştır. Kadılık sistemini ayakta tutmaya yönelik ilk ıslahatlar Tanzimat döneminde yapılan ıslahatlarla başlamıştır. Bu çerçevede ilk başta kadıların yargı

yetkileri dışındaki tüm yetki ve görevlerine son verilerek kadılık müessesesine işlerlik kazandırılmaya çalışılmış; ancak bu çalışmalardan sonuç alınamayınca, bu süreç sonucunda kadılık müessesesinin vakıfların idaresi hariç, tüm birimleriyle hiyerarşik olarak Şeyhülislam'ın başında bulunduğu bir teşkilat yapısına kavuşturulmuş ve daha sonra da artan şekilde yargı reformlarına tabi tutulmuştur. Cumhuriyet döneminde laik hukuk sistemine geçişle birlikte bu müessese son bulmuştur (Ekinci E. B., 2001: 68-69)

18. yy. öncesi padişah merkezli "hükümran devlet" özelliklerini yansıtan daire-i adalet yönetim anlayışı 17. ve özellikle de 18. yy'de gerilemeye başlamıştır (Reyhan, 2008: 142) 19. yy. ile birlikte "hükümran devletten" "yöneten devlete" belirgin bir şekilde geçiş olmuş (Karasu, 2015: 354); ancak daire-i adalet anlayışı günümüze kadar varlığını koruyan önemli bir kurum olmuştur. Bu nedenle hala mahkeme salonlarında hakimlerin arkasında yazan *"Adalet mülkün temelidir."* yazısı bu yönetim anlayışının günümüze uzanan bir yansıması olarak karşımıza çıkmaktadır (Uçar, 2012: 14).

Kurumsal çerçeve bakımından dönemin reformların başlamasında öne çıkan bazı gelişmeler bulunmaktadır. Bunlardan ilki 17. yy'de dünyanın sayılı gözlemevlerinden birisi olan İstanbul gözlemevinin salgın hastalıklara sebebiyet verdiği gerekçesiyle yakılması (Jones E. L., 1987: 182) ve Takiyüddin'in buhar gücü makinasının değerlendirilmemesidir. Bu gözlemevi yakıldığı dönemde Osmanlı bilimi Batıdan çok da geri değildir. Bilimle uğraşan Takiyüddin, gözlemlerini ve bilgilerini padişaha anlatmasına rağmen padişah Takiyüddin 'den simyacılık yapmasını istemiştir (Unat, 2002: 280-281) Takiyüddin döneminde son derece ileri bir icat olan buhar makinesi ise pek ilgi görmemiş döner etini ocakta döndürmek için kullanılmıştır. Avrupa'da ise Takiyüddin'in bu icadının gelişmiş hali olan buhar gücüyle çalışan makinelerin yapılması yüz yılı bulmuştur. Oysa buhar gücü insanlık tarihinde çığır açan sanayi devrimi ve kapitalist sistemin gelişmesini sağlamıştır.

Sanayi devrimi her ülkeyi etkileyen kritik bir kırılma yaratmıştır. Başta Büyük Britanya olmak üzere Avrupalı ülkeler ticarete, sanayileşmeye ve girişimciliğe izin vermekle kalmamışlar, bunları etkin bir şekilde teşvik ederek hızla büyümüşlerdir. Osmanlı İmparatorluğu ise diğer mutlakiyetçi rejimlerde olduğu gibi sanayileşmenin yaygınlaşmasını engellediği/ teşvik etmediği için geri kalmıştır. Bu durumda dışlayıcı siyasal ve ekonomik kurumlar etkili olmuştur (Acemoğlu & Robinson, 2015: 202). Çok geniş bir alana ve yapıya sahip olan Osmanlı Devleti sanayi devriminin getirdiği yeniliklerden geri kalmış ve bütün alanlardaki rekabet gücünü kaybetmeye başlamıştır (Davison, 2005: 15).

Ancak matbaanın yasaklanması ise gelişmeleri anlayamama ve yeniliklere karşı durmaya neden olmuş ve Osmanlı kapsayıcı kurumlarına büyük darbe vurmuştur. Osmanlı'da klasik dönemde kitap varlıklı kişilerin sahip olabildiği "lüks" bir eşya olarak görülmekteydi. Matbaanın icat edildikten sonra 15. yy'in sonlarında İmparatorluğun çeşitli vilayetlerinde ve İstanbul'da Yahudiler, Ermeniler ve Rumlar tarafından matbaa kurulmuştu. Osmanlıların ilk matbaası ise İbrahim Müteferrika ve Sait Çelebi tarafından 1729'da kurulmuştu. Başka bir ifadeyle matbaanın bulunuşundan 279 yıl, İstanbul'da kurulan ilk matbaadan ise 236 yıl sonra kurulmuştur. Bu matbaa ise 17 kitap bastıktan sonra 1742'de kapatılmış; ancak 1784 yılında yeniden çalışmaya başlamıştır. Dolayısıyla 17 kitaplık basım hariç tutulacak olursa yaklaşık 334 yıllık bir gecikme söz konusudur. Matbaası olmayan bir toplumun gerek bilimde gerekse de kültürde ileri gitmesi zordur (Akşin, Kısa Türkiye Tarihi, 2015: 20). Nitekim aynı yıllarda İngiltere'de yetişkin erkeklerin %60'ı kadınların ise %40'ı okur yazar iken Osmanlı devletinde okur yazarlık oranı yaklaşık %2-3 civarındadır. Bu dönemde %20 ile Avrupa'nın en az okur yazarlık oranına sahip Portekiz'den bile daha geri düzeydedir. Acemoğlu'nun vurguladığı gibi Osmanlı toplumunda matbaanın yasaklanmasının altında yaratıcı yıkım korkusu bulunmaktadır. Kitaplar okuma yazmayı öğrenen insanlar için bilgiyi erişilebilir kılmakta

ve bu durum bilgiyi kontrol edenlerin iktidarını sarsma tehlikesini içinde barındırmaktadır. Bu da elitlerin kontrolündeki statüko için bir tehdit anlamına gelmektedir. Bu nedenle Osmanlı padişahları ve din kurumları ortaya çıkabilecek yaratıcı yıkımdan korunmak amacıyla matbaayı yasaklama yoluna gitmişlerdir (Acemoğlu & Robinson, 2015: 201-202). Osmanlı toplumunda bir medya aracı olarak matbaanın yayılmaya başlaması devletin halkın eğitimini bir gereklilik olarak algılayarak eğitim sisteminin yenilediği ve okur-yazarlık seviyesinin artmaya başladığı Tanzimat dönemi (1838) ile gerçekleşmiştir (Yüksel, 2007: 159).

Osmanlı devletinde yerleşmiş diğer bir kurum millet sistemidir. Osmanlı yönetim sisteminde millet sistemi kurumu dengeleyici bir role sahipti. Yönetim pek çok hizmetin sunumunu milletlere bırakmıştır. Bunlar eğitim, adalet ve sosyal hizmetlerin sunulmasını sağlamaktaydı (Shaw S. , 1982: 381). Osmanlı devletinin kuruluşundan itibaren 19. yy'in sonuna kadar varlığını sürdüren millet sistemi, bir bölgenin İslam topraklarına katılmasından sonra, tek tanrılı dinlere inanların (ki buna ehl-i zimmet) bir sözleşme (ahitname) başka bir deyişle İslam İdaresine girmesinden doğan hukuk, himaye ve koruma sağlayan bir teşkilat ve hukuki bir statüdür. Bu sistem her dini zümrenin kendi bölümünde yaşadığı, mensuplarının refahı, yükselmesi, cezalandırılması da dahil olmak üzere bu toplumsal yapı tarafından şekillendirildiği bir kurumdur (Findley, 1994: 18-20). Millet sistemi sosyal sınıf esasından öte dinsel ve mezhepsel aidiyet temeline dayalıdır. Her dinden tüm toplumu içine alan müesseseler yer almamaktadır. Osmanlı İmparatorluğu İslam ülkesi olması hasebiyle ülke içindeki semavi dinlerden olan gayrimüslim zümrelerin zımni statüsünde yükümlülükleri ve hakları bulunmaktadır. Bu sistemde her millet bir millet başı ile devlet protokolünde temsil edilmektedir. Millet başları, vergilerin toplanması ve diğer mali yükümlülüklerin yerine getirilmesinden sorumluydu. Siyasal hâkimiyetin kontrolü ile güvenlik ve asayişin sağlanmasına hizmet etmekle birlikte kültürel kimliğin ve aile hukukunun devamını sağlama işlevi

görmekteydi. Bu aynı zamanda çok uluslu yapıya sahip olan tebaanın dinsel temelde yönetilmesini sağlamıştır (Ortaylı, 2008: 447-462).

Günümüzde Osmanlı'nın "hoşgörülü yönetim" anlayışı olarak dile getirilen millet sistemi toplumun dengede tutulması anlayışına dayanmaktadır. Fakat uzun süre devam etmekle beraber rüşvet ve üst düzey din adamlarının kendi amaç ve çıkarlarına yönelik halktan para sızdırmaları bu sistemin zayıflamasına yol açmıştı (Davison, 2005: 19). Bununla beraber gerek Tanzimat gerek Islahat Fermanları ile gayrimüslimlere tanınan haklar sonrasında tebaa içinde gayrimüslimlerin durumu Müslümanlara göre daha iyi bir seviyeye gelmiş, Avrupa'nın himaye politikası sayesinde büyük ekonomik güce sahip olan azınlıklar, zamanla siyasî haklara da kavuşmuşlardır (Küçük, 1995: 1023). Dolayısıyla Osmanlı Devleti'ni uzun süre ayakta kalmasını sağlayan bu kurum Fransız İhtilali sonrası ortaya çıkan milliyetçilik akımı ile başlayan bağımsızlık hareketleri ve Batılı devletlerin içişlerine müdahaleleri ile birleştiğinde millet sisteminin çözülmesine yol açmıştır (Göçek, 2008: 64).

Ekonomideki önemli kurumlardan birisi de para vakıflarıdır. Nitekim Osmanlı Devleti 18. yy'e kadar kredi ve finans kurumları bakımından Avrupa'daki gelişmelerden fazla etkilenmeden İslam geleneği içinde kalmışlardır. Ancak İslam dininin faiz yasağına karşın Osmanlı kentlerinde ve yakın çevresinde kredi ağları gelişmiştir. Bu kredi ağları para vakıfları aracığıyla sağlanmıştır (Çizakça, 2000). Oysa İslam hukukuna göre vakıf, özel mülkiyetin altındaki bir malın gelecekte sağlayacağı gelirinin hayır amacıyla kamu yararına amme hizmetine tahsis edilmesi anlamına gelmekteydi. Günümüzde kamu hizmeti olarak sunulan bu hizmetlerin büyük bir kısmı bu vakıflar aracılığı ile yerine getirilmekteydi. Para vakıfları ise bu vakıflardan farklıydı. Bunlar mal varlığı olarak nakit para ile kurulan ve borç vererek elde ettikleri faiz geliriyle amaçladıkları faaliyetleri yerine getirmeye çalışan vakıflardır. Bu vakıfların faaliyetleri 15. yy. 'da Osmanlı mahkemelerinde onaylanmış ve 16. ve 17. yy'de Anadolu ve Balkanlarda

yaygınlaşmıştır. Ancak para vakıflarının İmparatorluğun Arap nüfusun yoğun olduğu bölgelerde tam anlamıyla uygulamaya geçirilemediği görülmektedir (Jennings, 1973). Bu durum nakit darlığının olduğu modern öncesi dönemde para vakıflarının ekonominin işlemesini sağlayan ve Osmanlı devletinin İslam toplumlarına göre daha esnek hareket ettiğini gösteren önemli bir kurum olduğunu göstermektedir (Pamuk, Osmanlı Ekonomisi ve Kurumları (Seçme Eserleri-I), 2018: 6-7).

Tutuculuğun önemli bir kurum olarak ortaya çıkışı 16-17. yy. dönemine rastlamaktadır. Bu dönemde matbaanın tehlikeli düşünceler yayabileceği gerekçesiyle yasaklanması, ihracatın yasaklanırken Batılı malların ithal edilmesinin istenmesi, loncaların yeniliklere ve kapitalist üretim biçimlerine set çekme çalışmalarının desteklenmesi, yenilik hareketlerine dinsel gerekçelere dayandırılarak engel olunmasında (her ne kadar bazı kültürel ve teknik gerekçeler söz konusu olsa da) tutuculuk önemli bir rol oynamıştır. (Jones E. L., 1987: 175-193; Davison, 2005: 69): Asker ve ulema sınıfı tutucu güçlerin kalesi haline dönüşmüşlerdir (Titiz, 2000: 23). Nitekim nerede ve hangi kurumda bulunurlarsa bulunsunlar her Osmanlı'nın temel eğitimi bir parçası dini eğitimdir. Bu nedenle ulema sınıfı müderrisler, lalalar, şeyhülislamlar ya da vezirlerin danışmanları olarak diğer kurumları etkilemekteydiler. Ulemanın padişahın herhangi bir emrini veya eylemini geçersiz kılabilme gücü onlara önemli bir otorite ve güç sağlamaktaydı. Ehl-i Müslim olan Müslüman milleti içinde eğitim tekelinin de ellerinde olması yönetici sınıf içinde olduğu kadar halkın düşüncelerini de etkilemelerini sağlamaktaydı. Bu noktada binlerce medrese öğrencisini bir anda sokağa dökebilme imkânı ulemayı ordudan sonra ikinci büyük toplumsal güç haline getirmişti. Ayrıca dini vakıflar araçlığıyla devlet varlığının yarısını denetimleri altında tutmaları da ulemaya büyük bir parasal güç vermektedir. Bu güç sadece kendi üyelerinin istek ve amaçlarını benimseyen herkesi ödüllendirip destekleyecek maddi imkanları da içinde

barındırmaktaydı. Dolayısıyla toplumdaki bu tutucu yapının bozulması yeniçeriler ve ulemanın çıkarları ile ters düşmekteydi (Shaw S. , 1982: 380).

Böyle bir siyasal kurumsal çerçevede; Avrupalı devletlerin yeni silahları olduğunu fark etmelerine rağmen, yeniçeriler döneme uyum sağlama konusunda yavaş hareket etmişlerdir. Büyük toplar daha hafif ve taşınabilir formlara sahip dökme toplara çevrilememiştir. İnebahtı deniz yenilgisinden sonra bile Avrupa tipi okyanuslara dayanıklı tekneler yapılmamıştır (Kennedy, 1990: 14). Islahat hareketlerini önleyen yeniçerilerin kaldırılmasını planlayan II. Osman'ın tahtan indirilmesi, ordunun yönetimdeki tutuculuğun koruyucu gücü hale geldiğinin somut göstergesi olmuştur.

Osmanlı Devleti doğu ve batı arasındaki tarihi ticaret yollarının geçtiği topraklar üzerinde yer almaktadır. Selçuklular döneminden başlayarak hanlar ve kervansaraylarla donatılmış geniş bir yol ağı, yaygın bir güvenlik ve posta sistemi Anadolu'yu kapsamaktaydı. Geniş ticari yatırımlar ve bu coğrafi durum Anadolu'yu "bir nakliye ve ticaret ülkesi" haline getirmişti. Osmanlı devleti, dönemin uluslararası ticaret yolları üzerinde büyük şehirlere dayanılarak kurulmuştu. Bu durum ülke ölçeğinde devlet tarafından çözümlenebilecek olan kentlerin iaşe sorununu ortaya çıkarmıştır. Merkezi bürokrasinin tepede yer aldığı Osmanlı toplumsal düzeninde kentlerin iaşe sorunu, uzun mesafeli ticaret ve ithalat ile sağlanarak toplumsal düzenin istikrarlı bir şekilde sürmesi hedeflenmiştir. Bu bakımdan tüccar, lonca ve sarrafların faaliyetleri bu toplumsal düzenin yeniden üretimine katkı sağladığı müddetçe, devlet onlara hoşgörü ile yaklaşmış ve hatta onları desteklemiştir. Ancak belli malların kıt olduğu dönemlerde toplumsal düzeni bozacağı endişesiyle bu kesimlerin faaliyetleri devlet müdahalesiyle kısıtlanabilmektedir (Genç, 1989: 177-180). Pamuk bu durumu şu şekilde özetlemektedir (Pamuk, Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi, 2018: 56):

"Devletin tüccarlara karşı tavrı çok ciddi ikilemler taşımaktaydı. Bir yandan küçük ve büyük tüm tüccarların kent ekonomisinin işleyişi bakımından önemli bir işleyişi olduğu kabul edilmekteydi. Ancak, tüccarların kar sağlamak amacıyla giriştikleri faaliyetler temel malların

darlıklarını ağırlaştırabiliyor, loncaları ve kent ekonomisini güç durumda bırakabiliyordu. Bu durumlarda merkezi yönetim tüccarları korumak ve desteklemekten çok, denetlemeyi görev edinmişti. Ancak tüccarların denetimi loncaların denetiminden daha zordu. Çünkü loncalar yer değiştirmezken, tüccarlar kolaylıkla bir yerden diğerine geçebiliyorlardı. Devletin sarraflara ve tefecilere karşı tavrı da aynı biçimde belirsizlikler ve ikilemler içeriyordu."

Merkezi bürokrasi dışında yer alan bu kesimler merkezi devlet gücünün zayıfladığı dönemde bile Avrupa'daki tüccar sınıf kadar güçlenip merkeze egemen hale gelememiştir. Bu nedenle devlet politikalarını yönlendirerek Avrupa'daki gibi merkantilist politikaların izlenmesini sağlayamamışlardır. Başka bir deyişle Osmanlı devletinde ekonomi politikalarının uygulanmasında her şeyden önce merkezi bürokrasinin öncelikleri esas alınmıştır. Ancak tüm bunlara rağmen İmparatorluğun toprakları ile Avrupa arasındaki ekonomik hayat devam etmektedir. Coğrafi keşifler sonrasında Avrupalı tüccarlar Avrupa nüfusunun ihtiyacı için Amerika'dan elde ettikleri altınlarla Osmanlı ülkesindeki tarım ürünlerini iç piyasaya göre daha yüksek fiyattan satın almışlardır. Bu da kentlerde 16. ve 17. yy'lerde iaşe sorunlarını ortaya çıkarmıştır. Kentlerin iaşesi zorlaşınca kentli nüfus tarım dışı faaliyetleri bir ölçüde terk ederek kendi gıda ihtiyaçlarını temin etmeye yönelirken, hammadde bulamayan loncalar ise üretimi durdurmak zorunda kalmışlar ve kentlerde işsizlik baş göstermiştir (Pamuk, Osmanlı Ekonomisi ve Kurumları (Seçme Eserleri-I), 2018: 20-22).

Osmanlı Devleti'nin diğer özelliği fetihlere dayanan bir devlet olmasıydı. Nitekim bu düzende savaşlar bir kriz veya bunalım öğesi olarak yer almamaktadır. Tam aksine savaşlar bir kazanç kaynağı olup, ganimetler elde edilmekte ve savaşta yer alanlara dağıtılacak ve tarım yapılacak yeni topraklar kazanılmaktadır. Bu topraklar aynı zamanda ülke içerisindeki topraksız fazla nüfusun iskân edilmesinde kullanılmaktadır. Fethedilen ülke halkı ise vergi ve asker bakımından yeni nüfus ve kaynak anlamına gelmektedir. Fakat 16. yy. ile birlikte fetihler önce azalmış ve yaşanan dış-iç gelişmeler karşısında mevcut sınırların korunması yoluna gidilmiştir. Yapılan savaşlar hem iç hem de dış

güvenliği sarsmış ve mali bunalımlara yol açmıştır. Artık savaşlar başarı ve bir gelir/servet kapısı değil tamamen bir maliyet haline gelmiştir. Dolayısıyla fetihler bitince içerideki zenginliğin paylaşılmasına yönelme olmuştur. Gerek ekonomik çöküntü gerekse de fetihlerle elde edilen ganimetlerin kesilmesi toplumsal kesimlerin ülke içindeki zenginliği yağmalamasına ve devletin zayıflamasına neden olmuştur. Nitekim Kennedy 'de fetihlere dayanan devlet mekanizmasının nasıl tersine işlediğinin altını çizmektedir (Kennedy, 1990: 13):

> *"Osmanlı İmparatorluğu öylesine işlemez hale getirilebiliyordu ki…. yukarıdan açık seçik emirler gelmediği için bürokrasinin can damarları sertleşti ve tutuculuk, değişikliğe üstün tutularak yenilik hareketleri boğuldu. 1550'den sonra, toprak genişlemesi ve bunun getirdiği ganimetlerde kesinti olup, bir de fiyatlardaki muazzam artışlar buna eklenince, yeniçeriler ülke içinde yağmalama eylemlerine giriştiler. Daha önce teşvik gören tüccarlar ve girişimciler (bunların hemen hepsi yabancıydı), ne olduğu belirsiz vergiler ödemek zorunda bırakılıyor, mallarına açıkça el konuluyordu. Sürekli artan vergiler ticareti çökertti ve kent nüfusunun azalmasına yol açtı. En kötü etkilenenler, belki de askerlerin topraklarına ve hayvanlarına musallat oldukları köylülerdi. Durum kötüye gittikçe, sivil yetkililerde yağmaya başvurdular; rüşvet talep edip, mal stoklarına el koydular. Savaş giderleri ve İran ile olan mücadele yüzünden, Asya ticaretinin yitirilmesi, yönetimin yeni gelirler bulma çırpınışlarını yoğunlaştırdı; bu da töre tanımaz vergi kesenekçilerine daha büyük güç kazandırdı."*

Osmanlı Devleti ilk kurulduğundan bu yana uluslararası ticaret yolları üzerinde kurulduğundan zorunlu olarak merkeziyetçi bir yapıya yönelmiştir. Uluslararası ticaret, büyük şehirlerin iaşesi ve fetihler, devleti merkeziyetçiliğe yönelten başlıca faktörler olmuşlardır (Yavi, 2001: 38-40). Fakat getirdiği faydalar yanında merkeziyetçilik düşünce ve uygulamada yeni arayışlara ve girişimlere ket vurmuştur. Kennedy Osmanlı'nın da içinde yer aldığı Doğu imparatorlukları için bu durumu şu şekilde açıklamaktadır (Kennedy, 1990: IX):

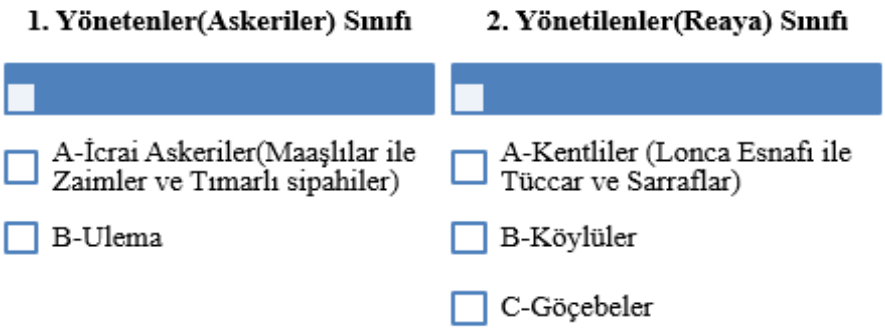
> *"…Adı geçen doğu imparatorluklarından bazıları Avrupa ile kıyaslandıklarında ne kadar etkileyici ve düzenli görünürlerse görünsünler, hepsi de yalnızca resmi devlet dini konusunda değil, ticari etkinlikler ve silah geliştirilmesi gibi alanlarda da düşünce ve uygulama birliği üzerinde ısrar*

eden merkezi bir otoriteye sahip olmanın yarattığı sonuçlardan zarar görmüşlerdir. Avrupa'da böylesi bir üst otoritenin bulunmayışı ve çeşitli krallıklar ile kent-devletleri arasındaki kavgacı rekabetler, askeri alanda gelişme sağlamak üzere sürekli arayışlar için itici bir güç oluşturmuş, bu arayışlar ise, yarışmacı ve girişimci bir çevre içinde ortaya çıkan yeni teknolojik ilerlemelerle verimli bir etkileşim içine girmiştir. Değişme yönünde önlerinde daha az engel bulunan Avrupa toplumları, sürekli olarak bir ekonomik büyüme tırmanışı içine girerek askeri etkinliklerini artırdılar; bu da onları zamanla, yer kürenin öbür bölgelerinin önüne geçirecekti."

Dolayısıyla merkeziyetçilik her ne kadar devletin varlığını sürdürmesinde faydalı olsa da gelecek dönemlerde yeni fikirlerin ve uygulamaların ortaya konulmasında ve hayata geçirilmesinde dışlayıcı bir etkiye sahip olmuştur.

Fetihlerin ve ticaretin zorunlu kıldığı merkezi yapı güçlü bir orduya ve askeri güce sahip olmayı gerektirmekteydi. Teknolojinin olmadığı bir dönemde tımarlı sipahilere dayalı olan tımar sisteminin oluşturulmasıyla aşılmıştı. Bu noktada Osmanlı devletinde toprakta devlet mülkiyeti söz konusuydu (Betil, 2000: 60). Nüfusun yaklaşık %90'ı kırsal alanlarda yaşamaktaydı. Temel ekonomik faaliyet tarımdı. Ticari faaliyetler daha çok gayrimüslimlerin elindeydi (Yavi, 2001: 40-41).

Osmanlı toplumunda devleti temsil eden ve yaratılan artı değerin bir bölümüne el koyan bir sınıf bulunmaktadır. Asker olarak adlandırılan bu sınıfı dikkate almadan reformları ve reform yönetiminin nasıl gerçekleştiğini anlayabilmek mümkün değildir. Klasik Osmanlı toplum düzenine bakıldığında toplum iki sınıfa ayrılıyordu (Akşin, 2001: 9):



Şekil 27:Klasik Osmanlı Toplum Düzeni

Yönetenlerin doğrudan veya dolaylı olarak askerlikle ilgileri olmamakla beraber (örneğin ulema) askeri sayılmaktaydı. Nitekim devlet bir savaş ve fetih makinesi olarak örgütlenmişti. Yönetenler, yönetilenlere oranla yüksek bir hayat düzeyine sahipti. Başı padişah olan yönetenler sınıfının kapsamında ulema ile icrai (yürütme ile ilgili) işler gören ve kul statüsündeki askeriler yer almaktaydı. Söz konusu icrai işlerin başlıcaları askerlik ve yönetimdi. Yeniçerisinden, sipahisinden sadrazamına kadar yönetenler bu işleri yerine getirirlerdi. Bunların kul statüsünde olmaları boyunlarının kıldan ince olması anlamına gelmekteydi. Bu, muhakeme edilmeden padişahın emri ile "siyasete katledilebilmeleri (siyaseten katil)" demekti. Kul olmanın diğer bir sonucu, kulların ölümünde miraslarına el konmasıydı. Bu müsadere olarak adlandırılmaktaydı. Osmanlı devletinde özellikle devlette iş yapanlar klasik dönemde yönetenler sınıfının içinde yer almaktaydı. Devlette iş yapanlar klasik dönemde üç sınıfa ayrılmıştı (Akşin, 2001: 10): İlmiye, seyfiye, kalemiye. İlmiye sınıfı yargı ve eğitim hizmetlerinde yer almakta, seyfiye sınıfı askerlik hizmetlerini görmekteydi. Yargı bürokrasisini ilmiye sınıfı oluşturmaktaydı. Günümüzdeki çağdaş bürokrasinin kaynağı olması açısından önem taşıyan üçüncü sınıfı kalemiye oluşturmaktaydı.

Kalemiye sınıfı en temel hizmetleri yapmaktaydı. Kuruluş döneminde ilmiye sınıfı, yükselme döneminde seyfiye sınıfı ön plana çıkmışken; 17, 18, 19 yüzyılda ise kalemiye sınıfı ön plana çıkmıştı. Bunlar kul statüsü içerisinde yer aldıkları için can ve mal güvenliğine sahip değildirler ve haklarında herhangi bir yargılama yapılmaksızın görevden uzaklaştırılabiliyor, hatta siyaseten katledilebiliyorlardı.

Ancak Batı-Doğu arasında binlerce yıl kullanılan baharat ve ipek yolu ismiyle bilinen aksın okyanuslara yönelmesi, eski eski ticaret güzergahı üzerinde yüzyıllar boyu katmanlaşmış kurum ve yerleşimleri yıkıma uğratmıştır. 16. yy. ile birlikte Yavi'nin deyimiyle "eski doğulu kervancılar" ile "yeni batılı yelkenciler" arasındaki mücadelede doğulu kervancılar her ne kadar geleneksel yolların sürdürülmesi için tavizlerde ve

girişimlerde bulunsalar da Avrupalılar yeni teknolojiler kullanmaya başlamış ve yeni yerler keşfederek yeni gelir kaynaklarına sahip olmuşlardır (Yavi, 2001: 55).

Diğer taraftan vergi ve el koymalardan kaçınmak için vakıflaşma yoluna gidilmekte, tımarların merkez ve yereldeki öne çıkan kişilere devredilmesiyle işsiz kalan köylülerin celali haline gelmesi ile haksız ve ağır vergiler karşısında reayanın tefecilerin eline düşmesi ve yerelde vurguncu bir aristokrasinin ortaya çıkmasına neden olmuştur (Yavi, 2001: 72). Tüm bu gelişmeler celali isyanlarının ortaya çıkmasına yol açmıştır. Celali isyanları bazı dönemlerde azalmış bazı dönemlerde artmış olsa da 17. yy. boyunca sürmüştür. Bu yüzyılın en önemli özelliği, merkezi devlet gücünün hem taşrada hem de başkentte önemli ölçüde azalmış olmasıdır. Ancak ortaya çıkan iktidar boşluğunu hiçbir sosyal ve siyasal güç dolduramamıştır (Yavi, 2001: 106). Diğer taraftan Osmanlı toplum düzeninin kurumları 18. yy. ile değişmeye ve yeni kurumlara doğru evirilmeye başlamıştır. Yavi bu durumu şu şekilde özetlemektedir (Yavi, 2001: 81):

> *"Osmanlı düzenini meydana getiren bütün kurumlar, 19. Yüzyıla kadar biçim olarak varlıklarını sürdürseler bile, 17. yüzyıl başlarında yok olur giderler. Bunların yerine yeni yapılar yavaş yavaş olgunlaşması işlerlik kazanmaya başlar. Evrimin iki klasik eğilimi, kırlarda feodalizm, şehirlerde kapitalizm belirir. Yönetici sınıfın üç ayrı kategorisi birbirine karışıp birbiri içinde erir ve bu karışım içinden yeni unsurlar ortaya çıkar. Ama bir başka seferkinden farklı olarak bu yeni oluşma tek başına değil de Batıdaki kapitalist üretim tarzının gitgide daha belirleyici duruma giren etkisi altında meydana gelecektir."*

Kırsalda can ve mal güvenliği ortadan kalkmasıyla birlikte, halkın dini dünya görüşünde radikal değişiklikler meydana gelmiştir. Kadercilik, İslamiyet'in değil; bu yaşanan ekonomik çöküntünün sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Nitekim gelişme yollarına ilerlemeye bir engel teşkil etmeyen din, bunalım dönemlerinde tersine bir işlev görmüştür. Medreseler ve ulema çöküşün ve düzenin bozulmasının nedeni olarak birtakım kimselerin dine ve onun şeriatına aykırı davranmalarını ileri sürmektedirler. Bu durum uzun yıllar dinin sadece gericiliğin bir silahı olarak görülmesine yol açmamış, aynı

zamanda dinin ilerlemeyi engelleyen ya da frenleyen bir toplumsal kurum olarak kemikleşmesine neden olmuştur (Yavi, 2001: 90-91).

18. yy. öncesinden gelen önemli bir dışlayıcı kurum kapitülasyonlar olmuştur. Köken itibariyle 15. ve 16. yy'e kadar giden ve 19. yy boyunca Avrupa devletlerinin artan gücüne paralel olarak kapitülasyonlar Osmanlı Müslüman tebaa üzerinde caydırıcı etkileri olmuştur (Pamuk, Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi, 2018: 152): Kapitülasyonlar aracılığıyla Avrupalı devletlerin yurttaşlarına tanınan ekonomik, hukuki ve ticari ayrıcalıklar, Osmanlı vatandaşlarının Avrupalı girişimcilerle eşit koşullarda rekabet etmesini engellemiş ve önemli bir dışlayıcı kurum olarak 1923 yılına kadar varlığını sürdürmüştür. Netice itibariyle Osmanlı Devleti toprağa toprak katmış, ancak ekonomik değere değer katamamıştır. Nitekim Osmanlılar fethettikleri ülkelerin ticaretini, zanaatını ve ekonomisini yerli halka bırakmışlardır. Osmanlı Devleti için vergi toplamak ve orduyu güçlü kılmak devlet mekanizmasının devamlılığı için yeterli görülmektedir. İşte bu kurumsal çerçevede yeni çevresel koşullara uyumun sağlanması reformlar aracılığıyla gerçekleşmiştir.

2.2.1.2. Reform Yönetimi

Osmanlı devletinde fetihlerin durması, ticaret yollarının değişmesi ve Avrupa'da ulus devletlerin kurulmaya başlaması gibi dış nedenlere ek olarak ekonomik, toplumsal ve siyasal yapıda ortaya çıkan kurumsal bozulmalar neticesinde 16. yy. sonundan itibaren devletin içinde bulunduğu durumu ve bozuklukları tespit eden ve bunlara yönelik çözüm önerileri getiren çalışmalar bulunmaktadır (Tekin & Okutan, 2012: 20-21). Genellikle devlet adamları ve dönemin öne çıkanları tarafından yazılan bu belgelere "lāyiḥa" veya "risale" adı verilmektedir. Bu dönemde modern anlamda bir reform yönetiminden öte bir reform arayışının ön planda olduğu söylenebilir. Bu dönemde öne çıkan reform belgeleri incelenerek reform yönetiminin nasıl işlediği gözlemlenebilir. Osmanlı döneminde risalelerin ilk örnekleri 16. yy'in ortalarından itibaren görülmektedir.

Osmanlı devletinde yönetsel alanda ıslahatların yapılmasını öngören ilk risale örneği Lutfi Paşa tarafından 1541 yılında yazılan Asafname'dir. Esas olarak Osmanlı vezirleri ve yöneticilerine yönelik olarak hazırlanan Asafname, Osmanlı kurumları ve teşkilatı hakkında önemli bilgiler içermekte ve devlet düzeninde bozulma ve aksamaların önüne geçmek amacıyla bu eserde pratik çözümler tavsiye etmektedir (Gümüş, 2019: 285-286). Bu tavsiyelerden bazıları şunlardır: Sadrazamların padişaha her konuyu açık seçik anlatması ve padişahla arasına başka kişilerin girmemesi, padişahla sadrazam arasındaki önemli müzakerelere diğer vezirler bile olsa hiç kimsenin müdahale etmemesi, sebepsiz yere devlete hizmette bulunan devlet adamlarının mal varlıklarının müsadere ettirilmemesi, küçük bir kabahat ve eksiklik nedeniyle vezirlerin görevden alınıp idam ettirilmemesi, devlet görevlilerinin birbirleri aleyhindeki iddia ve ihbarlarına gereğinden fazla önem verilmemesi, herhangi bir memurun tek bir eksiklik ve kabahati nedeniyle azledilmesi yerine ilk hatasında kendisine uyarıda bulunulması, sadrazamın âlimler, sâlihler ve şahsi menfaat gözetmeyen kişilerle zaman zaman konuşarak malumat edinmesi, narh işlerine özen gösterilmesi suretiyle memurların kendi nüfuzlarını kullanarak ticarete girişimlerde bulunmasının önüne geçilmesi, bütçe dengesinin sağlanması için her yıl tahakkuk edecek gelirlere göre giderlerin ayarlanması, halkın kötü muameleye maruz bırakılmaması, yeniçerilerin çok olduğu ve bu nedenle az ve öz bir askerî kuvvet oluşturmak suretiyle asker sayısının gereğinden fazla tutulmaması, yeniçerilerin denetim altına alınması için güçlü yöneticilerin tayin edilmesi, reâyânın yönetici sınıfına karışmaması sağlanarak Osmanlı toplumsal statü anlayışının muhafaza edilmesidir (Kütükoğlu, 1991: 10-12; Köksal, 2018: 574).

16. yy'in sonlarında Gelibolulu Mustafa Ali tarafından iki ayrı risale bulunmaktadır. Bunlardan ilki 1581'de yazılan dört bölüm ve bir sonuç kısmından oluşan Nushattü's Selâtin (Siyaset Sanatı)'dir. Risalede padişahlarda bulunması gereken özellikler, yasalara riayet edilmesi ve uygunsuz hallerin halka nasıl aksettiğine, devlet

hayatı ve memuriyetlerde yaşanan sıkıntılara ilişkin konular yer almaktadır. Risale ile devrin Osmanlı yönetiminin ve toplumunun bir portresi çizilmektedir (Çerçi, 2015). Risalede yönetimde ve toplum hayatındaki aksaklıklar şu şekilde sıralanabilir: Rüşvetin yaygınlaşması, liyakate uyulmadan yapılan atamalar ve liyakate sahip kişilerin düşük mevkilerdeki işlere getirilmesi, divan katiplerinin kendi kişisel menfaatleri doğrultusunda davranmaları, ulema sınıfının vaizlerin ve hatiplerinin toplum üzerindeki olumsuz etkide bulunduğu, adam kayırma ve haksız atamaların olduğu, devlet alacaklarının reayadan baskı yokuyla tahsil edildiği ve sarayın israfa varan harcamaları bunlardan bazılarını oluşturmaktadır (Çerçi, 2014).

Gelibolulu Mustafa Ali tarafından 1587'de sunulan ikinci risalede (Mevaidü'n-Nefais Fi Kavaidi'l Mecalis) 16. yy'nin sonunda çeşitli nedenlerden dolayı devletin kurumlarının çağ dışı hâle geldiği ve geleneksel temellerin sarsılmaya başladığı bir dönemde yazılmıştır. Toplum ve devlet hayatındaki aksaklıkları konu almaktadır. İlk risalede de benzer konulara temas eden bu risalenin temel farkı, Osmanlı toplumunun bütün sınıflarında ahlaki yozlaşma ve maddi gerilemenin olduğunu ortaya koymasıdır. Kurumsal iktisadi anlayış bakımından önemli olan bu risalede Osmanlı'nın ahlaki davranış ve görgü kurallarını ele alınmakla birlikte toplumsal yozlaşmanın bunlardaki bozulmalardan kaynaklandığı düşünülmektedir. Gelibolulu Mustafa Ali bu davranış kalıplarına ve görgü kurallarına uyulmasını tavsiye etmektedir (Mende-Altaylı, 2014: 85-86).

16. yy'de yazarı belli olmayan ancak III. Murat'a sunulan risale, Hırzü'l-Müluk (Hükümdarların Tılsımı)'dır. Bu risale toplam sekiz bölüm ve bir sonuç kısmından oluşmaktadır. Padişahın, vezirlerin, beylerbeylerin ve ulema şeyh ve seyitlerin durumunu ele alan risalede rüşvetin yaygınlaştığı, işlerin ehil kişilere verilmediği ve bu durumunda mali durumun ağırlaşmasına sebep olduğu belirtilmektedir. Bu durumun sonlandırılması için padişahın kanunların gücünden yararlanması gerekliliğine vurgu yapılmaktadır.

Diğer risalelerden farklı olarak gerekli hallede kanunların değiştirilebileceğini belirtmektedir (Yücel, 1981: 145-148).

16. yy'in sonlarında 1596'da Hasan Kâfi Akhisari tarafından yazılan ve III. Mehmet'e sunulan bir risale "Uslü'l-Hikem Fi Nizamü'l-A'lem"dir. Dört bölümden oluşan ve Arapça olarak yazılan risalenin yazılış amacı devlet düzeninde meydana gelen karışıklıklardır. Adaletin bozulduğu ve ülke yönetiminde devlet işlerinin liyakatten uzak ve dürüst olmayan kişilere verildiği, devlet yönetiminin temel ilkelerinden olan danışmanın (meşveretin) ihmal edildiği, askeri alandaki düzensizliğin savaş aletlerinin kullanılmasındaki ihmallerden ve savaş teknolojisindeki gerilikten ile askeri disiplinsizlikten kaynaklandığının altını çizmektedir. Çözüm önerileri olarak diğer risalelerle benzerlik gösteren bu risalenin farklı yanı, dış dünyadaki özellikle Avrupa'daki gelişmelerin dikkate alınması gerekliliğini savunan ilk ıslahat risalesi olmasıdır (İpşirli, 1981: 242-245).

17. yy.'nin başlarında ortaya konulan risalelerin ortak özelliği devlet nizamının temelinde yer alan tımar sistemi ve ona dayanan askeri düzenin tesisine yöneliktir. Bu yüzyıl başlarında Ayn Ali Efendi tarafından iki risale yazılmıştır. Ayn Ali Efendi tarafından 1607 yılında yazılan ve I. Ahmed'e sunulan ilk risale "Kavânîn-i Âl-i Osmân Der Hulâsa-i Mezâmîn-i Defter-i Dîvân"dır. Bu risale yedi bölüm (fasıl) ve bir sonuç (hâtime) kısmından oluşmaktadır. Bu risalede geniş kapsamlı ve ayrıntılı bir şekilde tımar ve zeamet sisteminin nasıl işlediği ve uygulamada ortaya çıkan eksiklikler ve aksaklıklar anlatılmaktadır. Bunların giderilmesi ve asker sayısının arttırılması için çözüm önerileri sunulmaktadır (Apaydın A. , 1993). Ayn Ali Efendi tarafından 1609 yılında yazılan ve padişaha sunulan ikinci risale "Risâle-i Vazîfeharân ve Merâtib-i Bendegân-ı Âl-i Osmân"dır. Bu risale dört bölüm (fasıl) ve bir sonuçtan (hatime) oluşmaktadır. Risalenin hazırlanış amacı, devlette görevli olan veya belli hizmetleri yerine getirenlerin devletten ne kadar ücret aldığının miktar, gün, ay ve yıl itibariyle ortaya konulmasıdır. Bu sayede

hazineden ne kadar ödeme yapıldığı belirlenebilmektedir. Mali olarak Osmanlı yönetiminin yararlandığı bu eserin belli dönemler itibariyle yenilenerek uzun süre kullanıldığı görülmektedir (İpşirli, 2020).

17. yy'in ilk yarısında muhtemelen 1620 (?) tarihinde yazılan ve yazarı belli olmayan II. Osman veya I. Ahmed'e sunulduğu tahmin edilen risale "Kitab-i Müstetab (Güzel-hoş kitap)" dır. 16 yy. 'nin ikinci yarısından itibaren Osmanlı devlet ve toplum yapısında başlayan çöküşün köklerine inerek ortaya koymaya çalışan ilk ıslahat belgesi olan bu risale Koçi Bey risalelerinin öncülü niteliğindedir. On iki bölüm ve bir sonuçtan oluşan risale de özetle padişahın otoritesinin zayıfladığı, sadrazamların ehil olmayan kişilerden seçildiği, rüşvetin ve yolsuzluğun artması ve yaygınlaşması, yeniçeri ocağının bozulması, yeniçerileri sayısının lüzumsuz olarak artarken nitelik olarak yetersiz olduğu, adalet sisteminin iyi işlemediği ve tımar düzenin bozulmanın devlet ve toplum hayatındaki nizama aksettiği belirtilmekte ve diğer risalelerdeki benzer tedbirlerin alınması önerilmektedir (Yücel, 1981: XIX-XX).

Koçi Bey ise IV. Murat ve Sultan İbrahim'e olmak üzere iki risale sunmuştur. 1631 yılında IV. Murat'a sunulan ilk risalede devlet düzeninin ve birliğinin bozulmaya başladığı, ehil olmayan insanların yöneticilerin işlerine karışmaya başladığı, atama ve görevden almaların liyakat esasına göre gerçekleştirilmediği, devlet işlerinde hatır-gönül ilişkilerinin ve rüşvetin ön plana çıkmaya başladığı, başta kazaskerlik-kadılık olmak üzere diğer devlet görevlerinin para karşılığı satıldığını, devlet görevlilerinin halka kötü muamelede bulunduğu, yeniçeri ocağının bozulmaya başladığı, padişahın ferman ve kanunlarına uyulmadığı, padişahın kuvvetli bir şekilde yönetimi elinde tutması gerektiği belirtilmiş ve tımar sisteminin devletin işleyişindeki önemine vurgu yapılmıştır (Danışman, 1985). Koçi Bey'in sunuşları IV. Murat üzerindeki etkili olmuştur. O tarihe kadar annesinin sözlerinden çıkmayan IV. Murat, Koçi Bey'in etkisinde kalarak yönetimi ele almış ve Koçi Bey'in önerdiği ıslahatları yapmıştır (Gökçe, 2012: 66).

1640 yılında Sultan İbrahim'e sunulan ikinci risale daha çok padişaha devlet teşkilatını öğretmeye yönelik bir kılavuz niteliğindedir. Bu risalede Koçi Bey, padişaha devlet teşkilatına, devlet protokolünde nasıl hitap ve muamele edileceğine, fermanların nasıl yazılacağına, mülki bölümlenmenin nasıl yapılacağına, vergi ve maliye işlerine, elçilerin nasıl kabul edileceğine dair bilgiler vermektedir (Cezar, İskit, Orgun, & İnal, 1960: 1901). Bu bilgileri sunarken ülke yönetiminde uygulanacak yöntemlerin, idari, mali ve askeri konularda alınacak kararların nasıl olacağına dair önerilerde de bulunmuştur (Gökçe, 2012: 68).

Avni Ömer Efendi 1641 tarihinde IV. Murat'a sunulan diğer risale "Kānûn-ı Osmânî Mefhûm-i Defter-i Hâkānî"dir. Bu risale temel olarak Osmanlı ülkesindeki toprakların hukukî statüsü üzerinde durmakta ve farklı hukuki statüye sahip olan topraklara örnekler verilmektedir. Tımar sistemi ile toprağa tasarruf eden kişilerle ilgili çeşitli terimleri de açıklandığı bu risalede tımar sisteminin ıslahı için önerilere yer verilmiştir (Uzunçarşılı, 1951).

17. yy.'nin ilk yarısında 1632 yılında Aziz Efendi tarafından yazılan ve IV. Murat'a sunulan Kanun-name-i Sultani li-Aziz Risalesi toplam dört bölümden oluşmaktadır. Bu ıslahat risalesinde ordudaki bozulmalara, vezirlik makamıyla ilgili düzenlemelere, kürt beyleri disiplin altına alınmasıyla ilgili iyileştirmelere, sahte din adamlarına ve askerlerin vergiye tâbi olmalarına ilişkin eleştiri ve tavsiyelere yer verilmiştir. Bunların çözümü için özellikle merkezdeki ordunun az ve öz tutulmasına ve askerlerin disiplin altına alınması gerekliliğine değinilmiş ve sorunların kökeninde "kanûn-ı kâdime" göre hareket edilmemesinin yol açtığının altı çizilmiştir (Çolak, 2010: 101-102).

17. yy.'de IV. Murat'a sunulan ancak yazarı bilinmeyen önemli ıslahat belgelerinden birisi de Veliyüddin Telhisleri'dir. Telhis özet rapor anlamını taşımaktadır. Bu telhisler toplam yedi telhisten meydana gelmektedir. Bazı bölümleri Koçi Bey

risalelerindeki bölümlerle birebir aynı olması nedeniyle bu risalenin yazarının da muhtemelen Koçi Bey olduğu düşünülmektedir. Risalede esas olarak tımar sistemi ile üst düzey devlet memuriyetlerinin durumu ele alınmaktadır. Risalede bilhassa divana padişahların geçmiş dönemde olduğu gibi bizzat başkanlık etmeleri, vezirlerin sayısının azaltılması ve devlet yönetiminin eski kanuna göre hükmetmeleri gerektiği anlatılmaktadır (Murphey, 1979).

1652 tarihinde Kâtip Çelebi'nin "Düsturü'l-Amel li-Islahi'l-Halel (Bozuklukların Düzeltilmesinde Tutulacak Yollar)" adlı risalesinde temelde devlet bütçesinin gelir ve giderleri ile bütçe açığının sebeplerini incelemektedir (Cezar, İskit, Orgun, & İnal, 1960: 1901). Bu risalede devletin duraklama dönemine girdiğini, devlet adamlarının bunu görerek tedbirler alması gerektiğini ve bilhassa reayanın, ordunun ve hazinenin kötü bir yönde bir gidişat içerisinde olduğu belirtilmektedir (Koç, 2016: 187).

17. yy.'nin ikinci yarsında ilmiye sınıfına mensup yazılmış olan ancak yazarı bilinmeyen diğer bir risale de "Kitab u Mesalihi'l Müslimin ve Menafi'i'l- Mü'mini (Müslümanların İşleri ve Müminlerin Çıkarları Kitabı)"dir. Özellikle İmparatorluktaki toplumsal yaşama ilişkin ayrıntılı bilgiler veren risale, Sadrazam Kemankeş Kara Mustafa Paşa'ya sunulmuştur. İlmiye sınıfı, idari ve askeri meseleler ile toplumsal ve ekonomik konuları ele alan elli iki bölümden oluşan bu risalenin diğer risalelerden farklı yönü, klasik düzen özlemini neredeyse hiç dile getirmemiş olması ve bu düzeni ve düzenin getirdiği uygulamaları eleştirerek gerçekçi önerilerde bulunmasıdır. Günün şartlarına göre yol ve yöntemlerin izlenmesi gerekliliğinin altını çizen risale 18. yy. ıslahatçılarının bir öncüsü niteliğindedir (Yücel, 1981: 88-89).

17. yy.'nin sonlarına doğru 1669 tarihinde Hezarfen Hüseyin Efendi'nin "Osmanlı Devlet Teşkilatına Dair Mülahazaları (Telhis-ül Beyan fi Kavanin-i Ali Osman)" 18. yy. öncesinde yer alan önemli ıslahat belgeleri arasında yer almaktadır (Anhegger, 1953). Bu eser toplam on üç bölümden oluşmaktadır. Temel yazılış nedenin padişahın kanunlara

riayet ederek reayayı himaye etmesi amacıyla yazıldığı görülmektedir. Yine diğer risalelerde olduğu gibi Kanuni dönemini esas almakta ve o döneme duyulan özlem dile getirilmektedir. Eski dönemlere ve kendi devrine ilişkin kıyaslamalarla devlet işleyişini ortaya koymakta ve devlet nizamının bozulduğunu dile getirmektedir. Tımar sisteminden Divan-ı Hümayuna, devşirme ve yeniçeri ocağının işleyişinden narh sistemine işleyişine kadar Osmanlı kurumları hakkında bilgi vermektedir. Ayrıca Koçi Bey ve Kâtip Çelebi risalelerinde olduğu gibi benzer çözüm önerilerine yer vermektedir. Ancak Koçi Bey risalesinde ıslahatların yapılması halinde devletin durumunun düzeleceğine ilişkin iyimser bir yaklaşım varken, Hezarfen Hüseyin Efendi, Kâtip Çelebi'de olduğu gibi esaslı bir ıslah imkânın olmadığı kanaatini taşımaktadır (Anhegger, 1953:365-368). Çünkü daire-i adalet kurumu ve ona bağlı tımar sistemi, kadılık müessesi ve bunlara bağlı diğer Osmanlı kurumları zincirleme olarak artık bozulmuştur. Esaslı bir ıslahat yapılmadığı takdirde düzelme söz konusu olmayacaktır. İçinde yaşadıkları devirde de devletin idaresinde esaslı bir ıslahatta imkânın bulunmadığı vakidir. Ancak bu reform çalışmalarının padişahların iktidar dönemleri ile sınırlı kaldığı ve sürdürülemediği görülmektedir.

Bu reform belgeleri Osmanlı'da başlayan yönetsel, ekonomik ve toplumsal sorunlar üzerine devletin eski parlak günlerine nasıl dönülmesi gerektiğine yöneliktir. Tüm reform belgelerinde bozulan daire-i adalet kurumunun yeniden tesis edilmesi için gerekli ıslah çalışmalarının yapılması amaçlanmaktadır (Timur, 1986: 69). Reformlar (dönemin adıyla ıslahatlarda) Batı dünyası karşısında kendi yerini sorgulamaya ve güçlendirmeye çalışma amacından öte, geçmişte özellikle Kanuni dönemine dönmeye yönelik duyulan özlemin yer aldığı görülmektedir (Ortaylı, 2008).

Tablo 9:18. yy. Öncesi Reform (Islahat) Belgeleri

	Reform Belgesinin Adı	Yazarı	Kime Sunulduğu	Ait Olduğu Yüzyılı/Tarihi
1.	Asafname	Lutfi Paşa	-	16. yy/ 1541
2.	Nushattü's Selâtin	Gelibolulu Mustafa Ali	III. Murat (?)	16. yy/ 1581
3.	Mevaidü'n - Nefais Fi Kavaidi'l Mecalis	Gelibolulu Mustafa Ali	III. Murat (?)	16. yy/ 1587
4.	Hırzü'l-Müluk	Bilinmemektedir	III. Murat (?)	16. yy/ Bilinmemektedir
5.	Uslü'l-Hikem Fi Nizamü'l-A'lem	Hasan Kâfi Akhisari	III. Mehmet	16. yy /1596
6.	Kavânîn-i Âl-i Osmân der Hulâsa-i Mezâmîn-i Defter-i Dîvân	Ayn Ali Efendi	I. Ahmed	17. yy/1607
7.	Risâle-i Vazîfehôrân ve Merâtib-i Bendegân-ı Âl-i Osmân	Ayn Ali Efendi	I. Ahmed	17. yy/ 1609
8.	Kitab-i Müstetab	Bilinmemektedir	II. Osman/ I. Ahmed	17. yy/1620 (?)
9.	Koçi Bey Risalesi	Koçi Bey	IV. Murat	17. yy/1631
10.	Kanun-name-i Sultani li-Aziz Efendi Risalesi	Aziz Efendi	IV Murat	17. yy/1632
11.	Kânûn-ı Osmânî Mefhûm-i Defter-i Hâkânî	Avni Ömer Efendi	IV. Murat	17. yy/1640
12.	Koçi Bey Risalesi	Koçi Bey	Sultan İbrahim	17. yy/1640
13.	Kitab u Mesalihi'l Müslimin ve Menafi'i'l-Mü'mini	Bilinmemektedir	Sadrazam Kemankeş Kara Mustafa Paşa	17. yy/ Bilinmemektedir
14.	Veliyüddin Telhisleri	Koçi Bey (?)	IV. Murat	17. yy/ Bilinmemektedir
15.	Düsturü'l-Amel li-Islahi'l-Halel	Kâtip Çelebi	IV. Mehmed (?)	17. yy/ 1652
16.	Telhis-ül Beyan fi Kavanin-i Ali Osman	Hezarfen Hüseyin Efendi	IV. Mehmed (?)	17. yy/1669

Reformlar ve reform yönetimi konusunda Stanford Shaw aşağıda yer alan tespitleri 18. yy. öncesi reform yönetimi tablosunu ortaya koymaktadır (Shaw S. , 1982: 243):

"XVII ve XVIII. yüzyılların en kritik dönemlerinde reformlar ve reformcular ortaya çıkmıştır. Ancak, bu dönemin en akıllı ve ileriyi gören Osmanlı reformcuları bile, Osmanlı düzeninin kâfirlerin geliştirebilecekleri herhangi bir düzenden üstün olduğu ilkesinden hareket ediyorlardı.

XVI. yüzyılda ilk ortaya çıktığında gerçekten doğru bir ilkeydi bu. Bu düşünceye göre Osmanlı çöküşü, Osmanlı gücünün doruğunda, özellikle Kanuni döneminde, başarılı olmuş örgüt biçim ve tekniklerini uygulamadaki zafiyetten ileri geliyordu. Bu yüzden XVII ve XVIII. yüzyılların gelenekçi reformcularına göre reform ancak düzeni eskiden olduğu gibi çalıştırmakla, hırsızlık

yapanı ortadan kaldırmakla, rüşvete son vermekle, ancak yeteneğe dayanarak atamalar yapmakla, geleneksel askeri birliklerde reformlar yapıp bunları yeni bir canlılığa kavuşturmakla ve görevini yapmayanı işinden atmakla mümkün olabilirdi.

Bu reformcular yöntemlerinde acımasızdılar, ama büyük bir ölçüde de başarılı olup imparatorluğun, örgütsüzlüğün kötü etkilerinden sıyrılıp kendini toparlamasını ve yabancı istilacıları kovmasını sağlamışlardı. Ama o sırada var olan tehlike sona erince reformlar terkediliyor ve kötü gidişe göz yumuluyordu."

18. yy. öncesi yapılan reform çalışmaları gerek şekil ve gerekse içerik bakımından padişahlara yönelik öğütler ve nasihatler olarak kişisel çalışma ve girişimler biçimindedir. Islahatların ortaya çıkışı devrin temel kurumu olan "dâire-i adâlet" kavramının tersine dönmesi olarak yorumlanmaktadır. Bu çalışmaların içeriklerine bakıldığında genel olarak, yönetsel alana ilişkin padişah ve devlet adamlarının keyfi yönetimi ve uygulamaları, ordu düzenindeki bozulmalar, Sadrazam ve devlet memurlarının atamalarında görülen rekabet ve rüşvet, halkla ilgilenilmemesi ve ağır vergiler ve bu durumun yol açtığı isyanlar, tımar düzeninde adil olmayan uygulamalar nedeniyle ortaya çıkan bozulmalar gibi konuların öne çıktığı gözlemlenmektedir. Dolayısıyla bu dönemde yapılan reform çalışmalarının kurumsallaşmaktan öte kişisel bir nitelik taşıdığı görülmektedir. Ancak bu dönemde öne çıkarılan temel sorun alanları günümüz idari sisteminde de süre gelen sorunlar olarak bir sonraki döneme aksetmiştir.

2.2.2. Kurumsallaşmaya Yönelik İlk Adımlar: 18. Yüzyıl Sonrası Reform Yönetimi

18. yy. değişimin adının konmadığı ancak değişimin zaruri olarak yaşandığı bir yüzyıl olmuştur (Ortaylı, 2008: 391). Ekonomik güç ulusların konumlarını belirlemektedir. Askeri düzen ve toprak düzeni ekonomik güçten ve bilim ve kültürdeki gelişmelerden etkilenmektedir. Geniş ölçüde büyük bir ülkenin korunabilmesi güçlü bir askeri yapı ile desteklenmesi, güçlü bir askeri yapının oluşturulması ve devamlılığı ise ekonomik kaynaklarla gerçekleşebilir. Bu nedenle kaynakların verimli kullanılması

gerekir. Sadece güvenliğe yani orduya daha çok para harcamak, diğer potansiyel kaynaklara yönelik yatırımlarından uzaklaşmaya yol açmakta ve bu da uzun vade de reform çabalarının başarısız olmasına neden olmaktadır (Kennedy, 1990: XV-XVII). Bu durum 18. yy. öncesi Osmanlı devletinin ıslahat çalışmalarında başarısız olmasının en önemli nedenlerinden birini oluşturmaktadır.

Dış gelişmeler kadar içerideki kurumsal yapının da çözülmeye başlaması, Osmanlı devletini bu dönemde sürekli bir şekilde reform yapmaya yöneltmiştir. Nitekim 18. yy'de devlet vergi toplama işlevini tam olarak yerine getirememektedir. Vergi toplayamayan devlet, temel fonksiyonları olan iç ve dış güvenliği sağlamada giderek yetersiz kalmaktadır. Güvenlikte yaşanan kırılganlıklar ekonomik gelişmeyi sağlamak için gerekli kurumların oluşmasını ve güçlenmesini sağlayamamaktadır. 18. yy.'nin ikinci yarısı ile 19. yy.'nin başlarında artan savaş giderlerini karşılamak ve mali açıkları kapatmak amacıyla ek vergi koyulmakta, kamu görevlilerinin servetlerinin düzenli bir şekilde müsadere edilmesini sürekli hale getirmekte, iç ve dış ticarette tekeller oluşturarak bunları satışa çıkarmakta ve yüksek faiz oranları ile iç-dış borçlanmaya giderek toplumun üzerinde yükseldiği ekonomik gelişmeyi engellemiş ve ekonominin küçülmesine yol açmıştır. Alınan borçların büyük bir bölümü cari harcamalarda, donanmanın kurulmasında ve bürokrasinin maaşlarının karşılanmasında kullanılmış ve mali gelirleri artıracak ve ekonomiyi canlandıracak yatırımlara çok az kaynak ayrılmıştır (Kıray, 2002). Özetle İngiltere'de sanayi devriminin olduğu 18. yy'de Osmanlı devleti, diğer toplumsal kesimleri bir araya gelerek yeni siyasi ve ekonomik kurumlar oluşturmalarını engelleyecek kadar güçlü; fakat vergi toplayamayacak kadar güçsüz bir niteliğe sahiptir (Pamuk, Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi, 2018: 59). Tüm bu sınırlılıkları aşmanın yolu merkezi güçlendirecek ve vergileri etkin bir şekilde toplayabilecek etkin bir idari mekanizmanın oluşturulmasından geçmektedir. Ancak bu mekanizmanın oluşturulması tek başına yeterli değildir. Bu mekanizmanın kurulması aynı zamanda toplumsal

yaşantının ve düşüncenin de yeni çağa uyum sağlaması ile mümkündür. Artık bu dönemde her alanda kurumsal değişikliğe ihtiyaç olduğu anlaşılmış ve bu yöndeki değişimin reformlarla yapılması gerektiği inancı hâkim hale gelmiştir. Bu dönemde reform yönetimi yeni siyasal, ekonomik ve sosyal kurumsal çerçeveye uyumlu bir şekilde kurulmuş ve kurumsallaşma sürecine girmiştir.

1839 Tanzimat Fermanı ile 19.yy.'de Osmanlı tebaasında yaşayan herkesin can ve mal güvenliği garanti altına alınmış, her Osmanlı tebaası kanunlar önünde eşit birer vatandaş olarak kabul edilmiş, iltizam sistemi kaldırılarak vergi toplama usulleri ıslah edilmiş, askere alma usulleri yeniden düzenlenmiş ve müsadere sistemi kaldırılarak mülkiyet hakları güçlendirilmiştir (Ortaylı, 2008: 405-408). Tanzimat Fermanı ile başlayan süreçle birlikte kurumsallaşmaya yönelik ilk adımlar atılmış ve böylece bu dönemde reformların üzerinde yükseleceği siyasal, ekonomik ve toplumsal kurumsal çerçeve hazırlanmış ve daha sonra reform süreci idare, hukuk, yargı, eğitim ve diğer alanlarda yüzyıl boyunca devam etmiştir.

2.2.2.1. Kurumsal Çerçeve

18. yy. gelindiğinde Osmanlı Devleti klasik dönemin biçimsel ve özsel ilkelerinden kopmuş, daha az merkeziyetçi, daha zayıf ve bu nedenlerle dış etkilere 16. yy.'e göre daha açık hale gelmiştir. Nitekim bunda Batı Avrupa'nın ekonomik ve askeri alandaki büyük sıçrama yapmasının ve Rusya ile yapılan ve ağır kayıplarla sonuçlanan savaşların etkisi bulunmaktaydı. III. Selim tahta geçtiğinde reformlara girişmiş "Nizam-ı Cedid" olarak isimlendirdiği reform hareketi çerçevesinde yeni bir ordunun kurulması ile diğer alanlarda getirdiği yenilikler yeniçeriler tarafından önlenmişti. Ordu gelişmenin önündeki en önemli engellerden birisiydi. Ayrıca 1808 yılında imzalanan Sened-i İttifak ile taşradaki ayanın gücü doruğa ulaşmıştı. Ülkenin pek çok bölgesinde ayanlar ve derebeyleri merkezi devletten bağımsız olarak hareket etmekte, geniş toprakları fiili

denetimi altında bulundurmakta ve merkezi devlet adına toplanan vergi gelirlerinin bir kısmına el koymaktaydı.

Bir reformun başarılı olması için ne gibi ön-koşullar gerektiği, II. Mahmut zamanında fark edilmiştir (Shaw & Shaw, 1983: 25): Bir reformun toplumun bütün kurumlarını ve toplumun kendini kapsaması gerektiği, reforma uğrayan kurumların çalışabilmesi için tek çarenin yerlerine geçtikleri kurumların ortadan kaldırılması olduğu, harekete başlanılmadan önce reformların çok dikkatle planlanması ve gerekli desteğin sağlanması gerektiğidir. Ayrıca reformu eskiye döndürmek isteyebilecek çeşitli etkenlerin ortadan kalkmış olduğu gibi bir rahatlığa kapılmaksızın, yeni düzenin sürekliliğinin sağlanmasına özen gösterilmelidir. Nitekim termodinamiğin temel yasası reformlar için de geçerlidir: Bir sistem, düzensizliği artıracak yönde ilerlerse, her yeni düzenleme entropiyi artırdığı için geri dönme olasılığı da o denli artacaktır (Titiz, 2000:20-21).

II. Mahmud tahta geçtikten sonra III. Selim'in yarım kalan reformlarını devam ettirmiştir. Artık devletin varlığını sürdürebilmesi hem de ülke içindeki yerel unsurlar karşısında hem Avrupalı ülkeler karşısında gücünü artırmasına bağlıdır. Bunun için güçlü bir ordunun kurulması, vergi gelirlerinin arttırılması ve başkent ile taşra yönetiminde etkinliğin arttırılmasına bağlıdır. Özetle III. Selim ile başlayan II. Mahmut ile başlayan reform döneminin en önemli amacı, merkezi devlet gücünü arttırmaktır. Bu yöndeki en önemli adım reformların önündeki en büyük güç olan yeniçeri ocağının kaldırılması olmuştur. Akabinde Avrupa tarzı eğitim verilen askeri okulların açılması ve bu tarzda yetiştirilen yeni ordu kurulmasıdır (Pamuk, Osmanlı Ekonomisinde Bağımlılık ve Büyüme (1820-1913), 2018: 12-14). Geçmişte dışlayıcı bir kurum olan ordu artık kapsayıcı kurumların oluşturulmasına ön ayak olan reformların sahibi ve sürdürücü gücü olarak sahneye çıkacaktır.

Bu süreçte merkezi bürokrasi bir taraftan taşradaki grupların gücünü sınırlamaya çalışırken, diğer taraftan Batılı devletlerin kendi arasındaki rekabetten yararlanmaya ve böylece kendisi için bir manevra alanı yaratmaya çabalamıştır. Buna karşı Batılı devletler ve sermayedarlar; dünya ekonomisine Osmanlı devletini bütünleştirme sürecini taşradaki unsurları desteklemek yerine, her adımda merkezi bürokrasi ile uzlaşarak ya da diğer bir değişle ondan ödünler koparark yürütmüşlerdir (Pamuk, Osmanlı Ekonomisinde Bağımlılık ve Büyüme (1820-1913), 2018: 14).

Nitekim Tanzimat dönemiyle bu çerçevede ortaya çıkan politika reformlarda dış güçlere dayanma veyahut onlardan destek alarak reform süreçlerini yönetmek olmuştur. Bu durumu Tanzimat'ın ileri gelen Sadrazamlarından Fuat Paşa şu şekilde ifade etmektedir (Avcıoğlu, 1996: 120):

> *"Bir devlette iki kuvvet olur. Biri yukarıdan, biri aşağıdan gelir. Bizim memlekette yukarıdan gelen cümlemizi eziyor; aşağıdan ise bir kuvvet hasıl etmeye ihtimal yoktur. Bunun için pabuççu muştası gibi yandan bir kuvvet kullanmaya muhtacız. O kuvvette sefaretlerdir."*

Benzer bir şekilde Tanzimat'ın ileri gelen Sadrazamlarından birisi olan Ali Paşa da, Londra Elçisi Müzürüs Paşa'ya gönderdiği bir mektupta, Türkiye'de gerçek iktidarın kimlerin elinde bulunduğunu açıkça yazmaktadır (Avcıoğlu, 1996: 204):

> *"Görevini yaparken, konsolosların hoşuna gitmemek bedbahtlığında bulunan bir vali mahvolmuş demektir. Vükela-yı devlet de aynı durumdadır. Vükelasını azil ve nasp eden padişah değildir."*

Dolayısıyla bu durum Türkiye'nin reform sürecinde zamanla kurumsallaşma göstermiştir. Sonraki yüzyıllarda dahi Türkiye'de yapılacak reformlarda yabancı devletlerin ve uluslararası örgütlerin etkin olmaya başlaması Tanzimat dönemindeki uygulamalara kadar gittiği görülmektedir.

Ancak Tanzimat Fermanı sadece Türkiye'deki reform sürecinin sürekli hale geldiği bir tarihsel kırılma noktası değildir: Osmanlı devlet geleneğine uygun olarak ilan edilen Tanzimat Fermanı, devlet yönetiminde kökten değişiklikler yapacak niteliğe ve

bütün tebaanın haklarının korumasıyla ilgili olduğu düşünülmesine rağmen özelde Babıali memurlarının hayat ve servetlerini serbestleştirmeye yöneliktir. Nitekim ferman incelendiğinde Reşid Paşanın belgenin temel amacının sadece bireylerin can, mal ve varlıklarına tam bir koruma sağlamak ve Babıali'nin içerideki ve dışarıdaki harcamalarını düzene sokmak olduğunu ifade etmektedir. Ferman bu açıdan bakıldığında devlet yönetiminde vazgeçilmez hale gelen Osmanlı bürokrasisine daha geniş yetkiler vermeyi hedeflediği söylenebilir. Fermanın ilanıyla birlikte daha önce Osmanlı yüksek memurlarına uygulanan servetlerin müsaderesi ve siyaseten katl mekanizmasının ortadan kaldırılmasını sağlamıştır. Bu durum çok sayıda yüksek bürokratın önemli ölçüde servet biriktirmelerinin önünü açmıştır. Tanzimat döneminde padişahın kulları olmaktan çıkarak devletin hizmetkarı haline gelen bürokratlar, kendilerini Osmanlı devletini çöküşten kurtaracak yegâne güç olarak görmektedirler (Mardin, 1991: 37-38).

19. yy. başlarında Osmanlı ekonomisi büyük ölçüde kendi kendine yeterliydi. Geleneksel teknolojiyi kullanan tarım ve tarım dışı üretim faaliyetlerinde kapitalizm öncesi üretim ilişkileri egemendi. Her ne kadar merkezi devletin gücü zayıflamasına karşın Osmanlı toplumunun yapıları henüz çözülmemişti. Taşradaki ayan ekonomik gücünü üretimi yeniden örgütlemek ya da üretim ilişkilerini dönüştürmekten ziyade bunu devletin kurduğu artığa el koyma süreçlerini kullanarak, devlet adına vergi toplayarak sağlıyordu. Osmanlı sisteminde geçmişin kapsayıcı kurumları yerini dışlayıcı kurumlarına bırakmıştır. Vergiler, angaryalar, askerlik mükellefiyeti, kapitülasyonlar, serbest ticaret anlaşmaları vb. yeni uygulamalar halkın yeni bir üretim yapmasından ziyade getirilen yükümlülüklerden kaçınması sonucunu doğurmaktaydı. Tüm bunlar, üretken nüfusun azalmasına yol açarken ekonomik gerilemeye de yol açmıştır.

19. yy.'nin başlarından 1. Dünya Savaşı'na kadar geçen yaklaşık yüz yıllık sürede Osmanlı Devleti, Batı'nın ekonomik, siyasal ve askeri gücüyle karşı karşıya gelmiştir. Bunun sonucu olarak Osmanlı Devleti Batı kaynaklı yeni ekonomik düzene ve

kapitalizme açılmaya başlamıştır. Bir taraftan taşradaki ayanlar ve Balkanlarda hızla gelişen bağımsızlık hareketleri, diğer taraftan Batı'nın artan gücü karşısında Osmanlı yönetimi, yönetsel sistemde dahil olmak üzere bir dizi Batı tarzı reformları uygulamaya koyarak merkezi devletin gücünü ve etkinliğini arttırmaya çalışmıştır. Bu kapsamda yapılan reformlarda Avrupa'dan yeni teknolojilerin ithal edilmesi, düzenli ve güçlü bir ordunun kurulması, iletişim ve ulaşım alanında telgraf ve demiryolları ağlarının kurulması merkezi devletin taşradaki gücünü arttırmıştır. Ancak reform hareketleri Avrupalı devletlerin desteği ve baskılarıyla ilerlemiştir. Nitekim Avrupalı devletler reformlara sağladıkları destekler karşılığında, Osmanlı ekonomisinin dışa açılması doğrultusunda taleplerde bulunmuşlardır. Böylece reformlarla ekonominin dış ticaret ve yabancı sermayeye açılma süreci birlikte yürümüştür (Yavi, 2001: 131).

Nitekim Tanzimat dönemiyle Batı tipi reformların sürekli hale gelmesi 1838 Balta Limanı anlaşmasıyla başlamaktadır. Büyük Britanya ile imzalanan bu anlaşma ile Osmanlı devletinin dış ticaretteki tekel düzeni kaldırılırken, devletin dış ticaret üzerindeki olağanüstü vergiler koyma ve sınırlamaları uygulama hakkı sona ermiştir. Anlaşma ile Osmanlı ekonomisinin dış ticarete açılımı kolaylaştırılırken, devlet bilhassa mali bunalım zamanlarında başvurduğu önemli bir gelir kaynağından mahrum kalmıştır. Yerli üretim ve iç ticaret üzerinde yıkıcı etkileri olan bu anlaşmaların benzerlerini diğer Avrupalı devletlerle imzalanmıştır. Nitekim daha sonra yapılan Kırım Savaşı sırasında, Osmanlı maliyesi dış ticaretten ek gümrük vergileri toplayamamış ve dış borçlanmaya gitmek zorunda kalmıştır (Pamuk, 2017: 29-30). Kapitülasyonlarla birlikte Türk ekonomisini yıkıcı etkileri olan serbest ticaret anlaşmalarının bu kısıtlamaları, ancak Lozan Anlaşmasıyla kaldırılabilmiştir. Avcıoğlu'nun ifadesiyle *"ekonomi kendi yolunda devam edebilse mümkün görünen gelişme engellenmiş"*tir. Dolayısıyla bu anlaşma kapitalist sanayileşmeyi ve gelişmeyi geciktirmiş ve engellemiştir (Avcıoğlu, Türkiye'nin Düzeni, 1976: 50-54). Nitekim 1838'de başlayan ve daha sonra diğer devletlerle imzalanan

anlaşmalarla genişleyen bu kısıtlamalar 1929 yılına kadar, neredeyse yüzyıla yakın süre olan tam 91 yıl boyunca devam etmiş, genç Cumhuriyet kurulduğunda devletin sanayileşmesini ve kalkınmasını sağlayacak imkanlara sahip olmasını engellemiştir (Pamuk, 2017: 36-37).

Yaşanan ekonomik dar boğaz sonrasında Osmanlı Devleti 1875 yılında moratoryum ilanı etmiştir. Bu devletin mali olarak iflası anlamına gelmektedir. Osmanlı Devleti dış borçlarını ödeyemez duruma düşmesi sonucunda alacaklı devletlerle anlaşma yapılmış 1881 Muharrem Kararnamesi ile Düyun-ı Umumiye İdaresi kurulmuştur. Bu idare devletin mali kaynaklarına el koymakla birlikte düzenli bir şekilde Avrupa'ya artı değer aktaran bir mekanizma haline dönüşmüştür. Dış borçlar, ekonomik ve siyasal bağımlılığa neden olmakta Düyun-ı Umumiye İdaresi 1958 yılına kadar ve Osmanlı Bankası ise 1930 yılına kadar Türkiye ekonomisini kısıtlayan dışlayıcı kurumlar olarak varlıklarını sürdürmüşlerdir.

Islahatlarla başlayan ve Tanzimat dönemdeki reformlarla devam eden reform sürecinin önemli sonuçlarından biri önceki yüzyılda Anadolu coğrafyasında ortaya çıkan güvenlik ve asayiş sorunun azalması olmuştur. Nitekim 17. yy'de celali ayaklanmaları Anadolu'daki verimli toprakların boşaltılmasına sebep olmuş ve nüfusun parçalı şekilde yer aldığı ulaşımın zor olduğu dağlık bölgelerde köylerin kurulmasına neden olmuştur. 18. yy 'de ise ayanlarla merkezi hükümet arasındaki çatışmalar bu süreci devam ettirmiştir. Ancak merkezi hükümetin bu mücadelede ağır basmaya başlamasıyla birlikte taşrada ve özellikle de kırsal alanda bir önceki yüzyıllara göre asayiş geri gelmiştir. Bu sayede verimli topraklar tekrar üretime açıldıysa da 19. yy.'nin ikinci yarısından itibaren ekonominin dışa açılmasıyla birlikte elinde bulundurduğu denetim giderek azalmaya başlamıştır. Bunun farkında olan Osmanlı yöneticileri ekonominin dışa açılma sürecini yavaşlatmaya çalışmışlardır. Merkezi devlet bir taraftan siyasal baskılar ile serbest ticaret anlaşmalarının imzalanmasına ve mali baskılar karşısında da imtiyazlar vererek yabancı

sermaye yatırımlarına izin vermekte diğer taraftan ise tarımda büyük toprak sahiplerine karşı küçük üreticiliği destekleyerek mevcut yapının çözülme sürecini yavaşlatmaya ve önlemeye çalışmıştır. Böylece küçük ve orta ölçekli üreticiliği destekleyen kurumlar ve uygulamalar sürdürülmüştür (Pamuk, Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi, 2018: 151-152).

Dönemin önemli reform belgelerinden birisini de Islahat Fermanı oluşturmaktadır. Tanzimat Fermanı tüm Osmanlı toplumunu ilgilendiren genel ilkeler koyarken, Islahat Fermanı özellikle Osmanlı tebaası içindeki gayrimüslimle ecnebilere ilişkin hükümler içermektedir. Tanzimat Fermanı'na göre daha ayrıntılı düzenlemeler getiren Islahat Fermanı, Osmanlı toplumunda yaşayan gayrimüslimlerin eski statülerini büyük ölçüde değiştirerek onların durumlarını yeniden düzenlemekteydi (Gülsoy, 2020). Hazırlanışı bakımından Islahat Fermanı- Tanzimat Fermanı'ndan farklı olarak- Paris Antlaşması'nda özel bir madde halinde yer alması nedeniyle Avrupalı devletlerin Osmanlı Devleti'nin iç işlerine müdahalede bulunmasına yol açmıştır (Sander, 1987: 153; Gümüş M., 2008: 232-233).

1856 yılında Kırım Savaşı sona ermeden Avrupalı devletlerin desteğini almak amacıyla ilan edilen Islahat Fermanı (Karal, 1947: 256;Bülbül, 1989: 174-175), Tanzimat Fermanı'nın getirdiği can, ırz, namus ve mal güvenliği gibi temel hak ve özgürlükleri toplumun geniş kesimine özellikle gayrimüslimlere yönelik olarak genişletmiştir. Ferman ile 20 ana noktada Müslümanlarla gayrimüslimler arasında eşitlik sağlanmaktadır (Sander, 1987: 153): Kanun önünde eşitlik, herhangi bir dini farklılık olmaksızın herkese asker ve memur olabilme hakkı, din yetkililerinin toplumsal alana ilişkin otoritelerinin kaldırılması, karma mahkemelerin kurulması, iltizam sisteminin kaldırılarak vergi reformunun yapılması ile rüşvetle mücadele bu Ferman ile getirilen yenilikler arasında yer almaktadır. Islahat Fermanı geçmişten bu yana devam eden millet sistemini değiştirirken, eşitlik fikri üzerinde aynı hukukî temele dayalı olarak bir "Osmanlılık"

kavramının yerleştirilmesinde önemli rol oynamış ve "Osmanlı vatandaşı" anlayışının gelişmesine ön ayak olmuştur (Mardin, 2007: 14).

Tanzimat ve Islahat Fermanlarının vardığı nokta siyasal olarak mutlak hükümranlık kurumunun değişikliğe uğradığı 1876 Meşrutiyetin ilanı ile gerçekleşmiştir (Savcı, 2012: 427). 1876 yılında Türk yönetim geleneğinin ilk yazılı Anayasası olan Kanun-i Esasi çıkarılmıştır. Bu anayasa, devlet yönetimini halk denetimine tabi tutma ve devletin bütünlüğünü sağlama çabalarının bir sonucudur (Balta, 1972: 37-38): İlk olarak Osmanlı yönetici ve aydınları devlet yönetiminde bir türlü sağlanamayan düzelme ve gelişmenin Meşrutiyet rejimi sayesinde başarılabileceğine inanmaktaydılar. İkinci olarak bu yeni rejim İmparatorluk içindeki gayrimüslimleri de devlet yönetimine katacağı düşüncesiyle onların artık ayaklanmayacağını düşünmektedir.

Kaldı ki ilk anayasa devlet yönetiminin temel prensiplerini ve ilkelerini ortaya koymaktadır (Fendoğlu, 2002: 745-746): Devletin dinin İslam ve resmi dilinin Türkçe olması, yasama ve yürütme yetkileri padişaha aittir. Padişahın nihai karar vericiliğin yüksek düzeyde olduğu çift meclis (Meclis-i Avam ve Meclis-i Mebusan) vardır. Ancak hükümet, meclise karşı sorumsuzken güven oyu sistemi de bulunmamaktadır. Temel hak ve özgürlüklerin olduğu ve bunların korunacağı taahhüt edilmiştir. Modern hukukta yer alan hakimlerin ve mahkemelerin bağımsızlığına ilişkin hükümlerin getirilmiştir. Her ne kadar getirdiği hükümler bakımdan modern sayılabilse de Bozkurt'un ifade ettiği gibi Anayasa halkın iradesinden öte, padişahın iradesiyle çıkarılmıştır. Bu nedenle Anayasanın çıkarılmasının esasında demokratik bir rejim oluşturma amacı yoktur. Anayasa, padişahın iradesiyle yabancı ülkelerin artan tehdidi karşısında toprak kaybının önlenmesi amacıyla çıkarılmıştır (Bozkurt, 2010: 71-73).

Ancak 1877-78 Osmanlı-Rus Savaşı nedeniyle padişah II. Abdülhamid tarafından Meclis-i Mebussan kapatılmış ve eski mutlak hükümranlık dönemine geri dönülmüştür. Fakat Anayasa, hukukun üstünlüğü, hürriyet gibi Batı'dan alınan kurumların

kapsayıcılığı kısa bir süre de olsa kendisini göstermiştir. Kaldı ki Meşruiyet rejimine zemin hazırlayan Tanzimat döneminin kurumları hala çalışmaktadır.

1908 yılında II. Meşrutiyet ilan edilmiş ve 1909 yılında Kanun-i Esasi'nin 24 maddesinde değişiklik yapılmıştır (Çalen, 2012: 137-138): Yapılan değişikliklerle padişahın yetkileri önemli ölçüde törpülenmiştir: Padişah artık tüm kabineyi değil sadece Sadrazamı atayabilecektir. Kabineyi sadrazam oluşturacaktır. Parlamenter sistemin önemli bir kurumu olan güvenoyu müessesesi getirilmiş, padişahın meclisi feshetme yetkisi zorlaştırılmıştır. Padişahın kişileri sürgüne gönderme hükmü kaldırılırken, kişi hakları ve hürriyetleri anayasal güvenceye bağlanmıştır. Ayrıca basın, haberleşme, toplanma ve dernek kurma özgürlükleri güvence altına alınmıştır. Bu yönüyle 1909 değişiklikleri demokratik bir yönetim kurmaya yönelik düzenlemeler olup Türk siyasal sisteminde kapsayıcı kurumların yerleşmesinde önemli bir eşik noktası olarak yer almaktadır.

Diğer taraftan 18.yy. sonrasında Türk yönetim sisteminde Tanzimat fermanı ile başlayan süreçte iki önemli noktada kurumsallaşmanın gerçekleştiği görülmektedir. Bunlardan ilkinin Osmanlı Devleti'nin kurulduğundan beri süregelen devletteki fonksiyon birliğinin (genellik ilkesinin) ortadan kalkmaya başlamasıdır. Tanzimat fermanı sonrası yaşanan hızlı değişim ve dönüşüm süresinde devletteki fonksiyon birliğinin zamanla kırılmaya başladığı görülmektedir (Balta, 1972: 27): Nitekim Osmanlı Devleti askeri ihtiyaç ve gereksinimlere göre teşkilatlanmış bir devletti. Fetih devleti olmasının bir sonucu olarak askeri hizmetler ve sivil hizmetler büyük ölçüde bir arada ve iç içe bulunmaktaydı. Dolayısıyla yüksek sivil yönetim (devlet ricali) ile yüksek askeri yönetim aynı makamda birleşmektedir. Yani sadrazam, vezirler, beylerbeyi, sancak beyleri hem idareci hem de komutanıydılar. Hatta yeniçeri, tımarlı sipahi gibi askeri kuruluşlar kaldırılana kadar zabıta (polis) hizmetini de sunmuşlardır. Tanzimat Fermanı

ve Meşrutiyet döneminde çıkarılan düzenlemelerle artık sivil-askeri, idari-adli, genel-mahalli işler ve görevler birbirinden ayrılmıştır.

Tanzimat dönemiyle birlikte gelen ikinci önemli bir kurum da meclisler/ komisyonlar/ kurullar yoluyla yönetimdir. Nitekim Tanzimat dönemine kadar geçerli olan sistem monokratik (tekli) yönetim sistemidir. Bu yönetim sistemi devletin askeri gereksinim ve ihtiyaçlara göre teşkilatlanmasının bir sonucu olarak yetkilerin tekli makamlara verilmesi usulüdür (Balta, 1972: 27). Tanzimat dönemi gibi işlerin kurul/komisyon/meclislere verilmesi usulü kabul gören bir anlayış değildir. Her ne kadar belli meselelerin çözümü için çeşitli adlar altında divanlar toplanmış, çalışmalar ve görüşmeler yapılmışsa da bu divanlarda esas karar yetkisi idarecinin uhdesinde kalmıştır. Tanzimat ise bu monokratik yönetim sistemini kırmıştır.

Mülkiyet rejimindeki tabloya bakıldığında 19. yy' e kadar merkezi hükümetin gücünün azalmasına ve çoğu yerlerde vergi toplama sürecinin denetimini kaybetmesine rağmen, merkezi hükümetin tarımsal topraklarda özel mülkiyetin kurulmasına direnç gösterdiği görülmektedir. Âyanın taşrada artan gücüne karşı mücadeleye rağmen toprak düzeninde kalıcı değişiklikler yapılamamıştır. Devlet toprak hukukunu ve bu hukukun uygulamasına yön vermeye devam etmiştir. Uygulamada toprağın kullanımı geçmiş kurum olan tımar sisteminin etkisiyle küçük ölçekli aile işletmelerinin elinde kalmaya devam etmiştir. 19. yy'de Tanzimat düzenlemelerinin bir parçası olan 1858 Arazi Kanunnamesi'ne kadar, tarımsal topraklar üzerinde özel mülkiyet ve özel mülkiyetin alımı-satımı belirli kasaba ve kentler çevresindeki topraklarla sınırlı kalmıştır (Keyder & Tabak, Osmanlıda Toprak Mülkiyeti ve Ticari Tarım, 2009). Diğer taraftan 1867 yılında çıkarılan Ecanibin Hakk-ı İstimlak Nizamnamesi (Safer Kanunu) ile tarımsal toprakların yabancılara satın almasına olanak sağlanmıştır. Bu düzenleme ile Avrupalı devletlerin Osmanlı topraklarının zenginliklerinden faydalanmasının ve ekonomik açıdan Osmanlı

devletine daha çok nüfuz etmelerinin önü açılmıştır (Tanrıvermiş, Doğan, & Öcal, 2003: 53).

Lakin yabancılara toprak satışı Batılı devletlerin ülkenin belirli bölgelerinde nüfuz kazanmalarına yol açarken; taşrada ayanların güçlenip büyük miktarda topraktan devlet adına vergi toplama hakkını elde etmesine rağmen, ayanlar bu gücü büyük toprak mülkiyetine dönüştürememişlerdir (Güran, 1998). Dolayısıyla tımar sisteminin çözülmesi, büyük toprak mülkiyetinin yaygınlaşması anlamına gelmemiştir (Pamuk, Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi, 2018: 53). Bu nedenle tımar kurumunun şekillendirdiği küçük aile işletmeciliği 20. yy'e gelindiğinde Türkiye Cumhuriyeti'ne miras kalmış ve bu miras siyasal, ekonomik ve sosyal yapı ve dokuyu şekillendiren önemli bir unsur olarak yer almıştır.

2.2.2.2. Reform Yönetimi

18. yy. sonrası kaleme alınan reform belgelerinde artık geçmiş döneme yönelik duyulan özlemin yerini yavaş yavaş Avrupa medeniyeti karşısında kendisini sorgulayan ve kendi yerini güçlendirmeye ve Avrupa'ya benzemeye çalışan bir tutum ve tavrın benimsenmeye başladığı görülmektedir (Avaner, 2018: 175). Bu noktada Lale Devrindeki (1718-30) uygulamalar reformların zeminini oluşturmaktadır. Artık Osmanlı dışındaki dünyaya bakılmaktadır. Savaşlardaki yenilgilerin sadece orduda değil; yönetsel ve diğer alanlardaki geriliklerden kaynaklandığının farkına varılmaktadır. Bu çerçevede 18. yy'de yazılan ve yönetime sunulan reform belgelerinde de bu durum göze çarpmaktadır. Ayrıca dış dünyada işlerin nasıl yürüdüğü konusunda yabancı ülkelere elçiler gönderilmiştir. Bu elçiler görevlerine ve gözlemlerine ilişkin olarak "sefaretname" adı taşıyan raporlar sunmuşlardır. Bu raporlar Osmanlı'da ıslahat düşüncesinin taşıyıcısı olarak önemli işlevler üstlenmişlerdir. İlk sefaretname 1655 yılında Kara Mehmet Paşa tarafından yazılan Viyana Sefaretnamesi olmakla birlikte genel olarak sefaretnameler dönemi Avrupa kültürünün takdir edilmeye başladığı Yirmisekiz Mehmet Çelebi

tarafından yazılan Fransız Sefaretnamesi ile başlatılmaktadır (Çaykara, 2005: 257). Unat'ın yaptığı araştırmaya göre aşağıdaki tabloda da görüldüğü gibi özellikle 1755-1812 yılları arasında sefaretnamelerin yoğunlaştığı yıllardır. Bu sefaretnameler arasında bilhassa Ahmet Durri Efendi (1721), Mustafa Efendi (1730), Ahmet Resmi Efendi (1757-58), Ahmet Azmi Efendi (1790-92), Ebubekir Ratip Efendi (1791-92) ve Abdürrezzak Bahir Efendi (1845)'nin yazmış oldukları sefaretnamelerin doğrudan kamu yönetimi ile ilgili olduğu görülmektedir.

Tablo 10: Sefaretnameler (Unat F. R., 1992: VII-IX; Avaner, 2018: 399-490)

	Elçi	**Sefaretnamenin Adı**	**Tarihi**
1.	Kara Mehmet Paşa	Viyana Sefaretnamesi	1655
2.	Zülfikar Paşa	Mukaleme takriri	1688- 1692
3.	İbrahim Paşa	Viyana Sefaretnamesi	1719
4.	Yirmi Sekiz Celebi Mehmet Efendi	Fransa Sefaretnamesi	1720-21
5.	Ahmet Durri Efendi	İran Sefaretnamesi	1721
6.	Niş'li Mehmet Ağa	Rusya Sefaretnamesi	1722-23
7.	Mustafa Efendi	Avusturya Sefaretnamesi (Sefaretname- Islah-ı Nemçe)	1730
8.	Mehmet Efendi	Lehistan Sefaretnamesi	1730
9.	Mehmet Sait. Efendi	Mehmet Sait. Efendi takriri	1732-1733
10.	Mehmet Emni Paşa	Rusya Sefaretnamesi	1740 -1742
11.	Salim Efendi	Hindistan Seyahatnamesi	1744-1749
12.	Mustafa. Nazif Efendi	Iran Sefaretnamesi	1746
13.	Hacı Ahmet Paşa	Iran Sefaretnamesi	1747
14.	Hatti Mustafa Efendi	Nemce Sefaretfiamesi	1748
15.	Ali Ağa	Lehistan Sefaretnamesi	1755
16.	Derviş Mehmet Efendi	Rusya Sefaretraamesi	1755
17.	Ahmet Resmi Efendi	Viyana Sefaretnamesi	1757-58
18.	Mehmet Ağa.	Lehistan Sefaretnamesi	1757-58
19.	Şehdi Osman Efendi	Rusya Sefaretnamesi	1757-58
20.	Ahmet Resmi Efendi	Prusya Sefaretnamesi	1763-1764
21.	Silahdar Ibrahim Paşa	Sefaretname-i Necati	1771 -1775
22.	Abdülkerim Paşa	Sefaretname-i Abdülkerim Paşa	1775 -1776
23.	Sunbuizade Vehbi Efendi	Kaside-i Tannane	1776
24.	Seyyit İsmail Efendi	Fas Sefaret Takriri	1785-1786
25.	Alemdar Mehmet Ağa	Buhara Sefaretnamesi	1787-1791
26.	Vasıf Efendi	İspanya Sefaretnamesi	1787-1788
27.	Ahmet Azmi Efendi	Fas Sefaret Takriri	1787
28.	Ahmet Azmi Efendi	Prusya Sefaretnamesi	1790-92
29.	Ebubekir Ratip Efendi	Avusturya (Nemçe) Sefaretnamesi	1791-92
30.	Mustafa Rasih Paşa	Rusya Sefaretnamesi	1793-1794
31.	Yusuf Agah Efendi	Havadisname-i İngiltere	1793-1796

	Elçi	Sefaretnamenin Adı	Tarihi
32.	Yusuf Agah Efendi	Journal du Voyage de Mahmoud Raif Effendin en Engleterre, Ecrit-Par Luy Meme	1793-1796
33.	Morali Seyyid Ali Efendi	Fransa Sefaretnamesi	1797
34.	Amedi Mehmed Said Galip Efendi	Fransa Sefaretnamesi	1802
35.	Seyyid Abdurrahim Muhib Efendi	Fransa Sefaretnamesi	1808- 1811
36.	Seyyid Mehmed Emin Vahid Efendi.	Fransa Sefaretnamesi	1806
37.	Seyyid Mehmed Refî Efendi	İran Sefaretnamesi	1807
38.	Yasinci zade. Seyyid Abdulvahhab Efendi	Musavver İran Sefaretnamesi	1811
39.	Mehmed Namık Paşa	Takrirler (Londra Sefaretnamesi,)	1832
40.	Seyyid Mustafa Sami Efendi	Avrupa Risalesi	1838
41.	Mehmet Sadık Rıfat Paşa	İtalya Seyahatnamesi	1838
42.	Abdürrezzak Bahir Efendi	Risale (Sefaretnamesi)	1845

Söz konusu sefaretnamelerde yabancı ülkelerin (özellikle başta Fransa, Avusturya ve Rusya olmak üzere) idari yapı ve işleyişleri, askeri düzenleri, toplumsal yaşam ile bilim ve fen alanındaki durumlarına varan gözlemler ve bu gözlemlerden yola çıkılarak Osmanlı Devlet teşkilatında yapılabilecek ıslah çalışmaları konusunda tavsiyelerin yer aldığı görülmektedir. Sefaretnameler incelendiğinde rüşvet ve kötü idarenin ortadan kaldırılması, Osmanlı idari sisteminin ıslah edilerek iş başına ehil kişilerin geçirilmesi, memurların azil işlemlerinin belli kural ve nizamlara bağlanması, liyakat sahibi kişilerin devlet memuriyetlerine alınması, askeri idarenin Avrupa'daki nizam model alınarak disiplin altına alınması, vezirlik makam ve görevlerinin düzene sokulması, hazineden yapılan gider-gelir kalemlerini kontrol altına almak için Avrupa'daki muhasebe sisteminin oluşturulması bu tavsiyelerden bazılarıdır (Unat F. R., 1992). Bu bağlamda sefaretnamelerin kamu yönetim alanında ıslahatların yapılmasına zemin oluşturduğu görülmektedir. Söz gelimi Ratip Efendi İstanbul'a döndükten sonra sefaretnamesini sunmuş ve bu doğrultuda vezirlerin işlerinin düzene sokulması amacıyla Vezirler Kanunnamesi çıkarılmıştır. Sefaretnamelerin bu noktada idarede yapılan ıslahatlarda etkili olduğu görülmektedir (Avaner, 2018: 187).

18. yy'da yapılan ıslahat hareketlerini yönlendiren ikinci önemli unsur, geçmiş dönemlerden beri devam eden risale ve lāyiḥalara dayanan raporlar olduğu görülmektedir. Bunlar Osmanlı padişahları ve üst yönetimde bulunan vezirlere sunulmuştur. Sefaretnamelerle birlikte bu raporlarında (Tablo-11) ıslahatların yapılmasında etkili olduğu görülmektedir.

Tablo 11:18. yy. Reform Belgeleri

Reform Belgesinin Adı	Yazarı	Tarih
Nesâyihu'l-vüzerâ ve'l-Ümerâ. (Devlet Adamlarına Öğütler)	Defterdar Sarı Mehmet Paşa	1714-1717
Ta'lîmât-ı Hikmet-Âyât-ı Şehîd Ali Paşa	Sadrazam Dâmâd Ali Paşa	1710-1716
Usûlü'l-Hikem fî Nizâmi'l-Ümem (Milletlerin Düzeni Hakkında Yöntemsel Düşünceler)	İbrahim Müteferrika	1726
Nuhbetü'l-Emel Fî Tenkîhi'l-Fesâdi Ve'l-Halel	Reîsü'lküttâb Dürrî Mehmed Efendi	1773-1774
Tedbîr-i Cedîd-i Memleket	Canikli Ali Paşa	1776

Bu bağlamda 18. yy. başlarında önemli reform belgelerinden ilki Defterdar Sarı Mehmet Paşa'nın "Nesâyihu'l-vüzerâ ve'l-ümerâ. (Devlet Adamlarına Öğütler)" adlı eseridir. 1714-1717 arasında yazılan ve II. Mustafa ya da III. Ahmet'e sunulduğu düşünülen bu risale toplam dokuz bölümden oluşmaktadır. Bu reform belgesinde sadrazamların sahip olması gereken ahlâk ve davranışlarından; makam ve mevki sahiplerinin durumları ile rüşvetin zararlarından; defterdarlarda bulunması gereken niteliklerden, ordunun ve yeniçerilerin o dönemdeki durumlarından; reâyânın durumu ve halka kötü davranmanın yol açtığı sorunlardan, düşmanların ve sınır boylarının durumundan; devlet yönetiminde iyi ve kötü huylardan, tımar ve zeamet durumları ve bunlarda meydana gelen sorunlardan bahsedilmektedir. Bu belgede, ortaya çıkan bozukluklar eleştirilmekte ve mevcut durum Osmanlı Devleti'nin en parlak dönemi olan Kanuni devrindeki yapısıyla düşünülerek karşılaştırma yapılmaktadır. Bu nedenle sistemden öte, sistemin işleyiş tarzı eleştirilmekte ve bu işleyişin düzeltilmesine yönelik ıslahatlar önerilmektedir. Özellikle devlet yönetimde en başta bilgi, zekâ, dürüstlük ve deneyimin bulunmasının gerektiği belirtilmekte, devlet memuriyetine yapılacak

atamalarda da bu niteliklerin mutlak suretle aranması gerekliliği vurgulanmaktadır (Uğural, 1969: XI-XIII).

Sadrazam Damat Ali Paşa tarafından muhtemelen 1710-1716 arasında kaleme alınan "Ta'lîmât-ı Hikmet-âyât-ı Şehîd Ali Paşa" belgesi bu devrin önemli ıslahat belgeleri arasında yer almaktadır. Bu ıslahat belgesi risale ve lāyiḥa geleneğinde olduğu gibi doğrudan doğruya sorunların sıralanmasından ziyade çözüm önerilerinin (talimat) niteliğinde verildiği bir belgedir. Sorunlar üstü kapalı olarak ifade edilmeye çalışılmıştır. Bu eser, kanunların uygulanmasında yönetici-yönetilen ve fakir-zengin ayrımının yapılmaması, halkın devlet yetkililerine kolayca ulaşabilmeleri için sadrazamının kapısının herkese açık olması gerektiği, tüm kötülüklerin kaynağının rüşvet olduğu, bunun yaygınlaştığı ve bundan kaçınılması gerektiği, narh sisteminin sadece kadılara ve muhtesiplere bırakılmayıp işleyişinin takip edilmesi, gümrük işlerinin düzene sokulması, devlet vazifesinde olanların ilk kusur ve hatalarında azl edilmemesi ve vazife görenlerle ilgili şikayetlerde vazifeyi yürütenlerin savunmasının alınmadan görevden alınmaması, devlet nizamının sürdürülmesi için paranın denetim altında tutulması gerektiğinin altını çizmektedir (Savaş A. İ., 1999: 90-92).

18. yy.'nin ilk yarısında öne çıkan diğer ıslahat belgesi 1726 yılında İbrahim Müteferrika tarafından yazılan ve I. Mahmud'a sunulan "Usûlü'l-Hikem fî Nizâmi'1-Ümem (Milletlerin Düzeni Hakkında Yöntemsel Düşünceler)" adlı lāyiḥadır. Toplam üç ana bölümden oluşan bu lāyiḥada Avrupalı devletlerin, yeni icat ve buluşlarını, savaş teknoloji ve tekniklerini anlatmaktadır. İbrahim Müteferrika, askerî nizamın önemini açıklarken askeri yenilgilerin yanı sıra kanunların uygulanmasındaki aksaklıkların, adaletsizliklerin, genel idarenin liyakatten yoksun kişilere verilmesinin, devlet işlerinde müşavere ve istişare usulünün yerine getirilmemesinin her alandaki cehalete ve tembelliğe neden olduğunu belirtmekte ve askeri, yönetsel ve toplumsal örgütlenme bakımından ıslahat yapılması gerektiğini ortaya koymaktadır (Şen A. , 1995: 143-145;

Savaş A. İ., 1999: 107-109). Nizam-ı Cedid kavramını ilk kez kullanan İbrahim Müteferrika diğer alanlarda ilerleme olmaksızın askeri alanda başarı sağlanamayacağını belirtmektedir (Çavdar & Çelik, 2018: 593).

18. yy.'nin ikinci yarsında öne çıkan diğer bir ıslahat belgesi Reisü'lküttap Dürrî Mehmed Efendi tarafından 1773-1774 yılında yazılan Nuhbetü'l-Emel Fî Tenkîhi'l-Fesâdi Ve'1-Halel" isimli risalesidir. Risale, Osmanlı-Rus savaşının yaşandığı bir dönemde kaleme alınmıştır. Reîsü'lküttâb Dürrî Mehmed Efendi savaş nedeniyle devletin yansıması olan orduda, halkta ve hazinedeki sıkıntıların giderilmediği takdirde devletin kötü gidişatının daha da kronik hale geleceğinden bahisle bu risaleyi yazdığını ifade etmektedir. Söz konusu risale yedi bölüm ve bir sonuç kısmından oluşmaktadır. Risalede uzun süren savaşlar neticesinde Osmanlı Devleti'nin düşmana üstün gelme yönünün kaybedildiği, savaşların devletin asker kaynağı ve hazinesini tükettiğini ve özellikle Ruslar ile yapılan barış sonrasında elde edilen zamanın iyi kullanılarak devletin içine düştüğü sorunların ve aksaklıkların giderilmesi için önlemler alınması gerektiğini ortaya koymaktadır. Her ne ad altında olursa olsun rüşvetin engellenmesi, hazine idaresinin her türlü müdahaleden uzak tutulması ve gereksiz harcamalardan kaçınılması, köylüler üzerindeki vergilerin azaltılması ve iltizam sisteminin düzene sokulması, bütün memuriyetlerin ehil kişilere verilmesi yönetsel olarak risalede yer alan tedbirlerden bazılarını oluşturmaktadır (Savaş A. İ., 1999: 92-96).

18. yy'nin ikinci yarısında öne çıkan ıslahat belgesi Canikli Ali Paşa tarafından 1776 yılında yazılan "Tedbîr-i Cedîd-i Memleket" adlı risaledir. Risale, her biri ayrı konuyu işleyen kırk yedi bölüm ve bir sonuç kısmından oluşmaktadır. Risale özellikle stratejik öneme sahip Kırım, Bağdat ve Mısır'ın kötü yönetildiğini örneklerle ifade etmekte ve kötü yönetimin kaldırılması için önerilerde bulunmaktadır (Savaş A. İ., 1999: 96-102; Çolak, 2008: 169-172): Sadrazam ve seraskerlik makamlarına düzen verilmesi ve bunların sık sık azledilmemesi, padişah ve sadrazamın halkın durumundan her zaman

haberdar edilmesi ve kötü yönetimin vezirlerce padişahtan saklanmaması, rüşvetin engellenmesi, görevlere liyakat sahibi kişilerin getirilmesi ve bu kişilerin ilk kusur ve hatasında gereksiz yere azledilmemesi, istişare ve müşavere mekanizmasına işlerlik kazandırılması, tımar sistemine ve dolayısıyla askerlik sistemine düzen verilmesi risalede dile getirilen önlemler arasında yer almaktadır.

18. yy. son çeyreğinde III. Selim'in tahta geçmesiyle birlikte reformlar yeni bir düzene girmeye başlamıştır. Artık reformlar ıslahat olarak değil; başka bir ifade olan "nizam-ı cedid" olarak anılmaya başlamıştır. Artık eski düzeni sürdürmenin imkânı kalmadığı kabul edilmiştir. Yeni bir düzen kurmak gereklidir. Fakat yeni düzenin kurulması dış dünyada yer alan ve başarıyla uygulanan kurumların Osmanlı'ya getirilmesiyle mümkün olacaktır. Bu noktada artık reformların paradigması eski düzenin geri getirilmesinden kopmuş ve devlette çağın gereklerine uygun yeni bir düzenin kurulması düşüncesinin hâkim olmaya başladığı görülmektedir.

Bu bağlamda reformlar III. Selim ile başlayan ve Kabakçı Mustafa İsyanı ile bir süre sekteye uğrasa da II. Mahmud ve sonraki padişahlar tarafından sürdürülmüştür. III. Selim ve ardından daha sonra II. Mahmud ile Batıya yönelen reformların temel amacı, merkezi devletin gücünü artırmaktır (Findley, 1994: 103). III. Selim ile reform yönetiminin kurumsallaşma yönünde çabaların ön plana çıktığı görülmektedir. III. Selim düşmanla savaşmaktan kaçan bir ordu ve mevcut durumu muhafaza etme düşüncesine sahip olan devlet adamlarıyla reformları yürütmenin imkânsız olduğunu görmüştür. Reform çalışmalarının başarılı olabilmesi ve ülke güvenliğinin sağlanması için öncelikli olarak ordunun disipline edilmesi ve Avrupa tarzı bir ordunun kurulması gerektiğine inanmaktadır. Bu amaçla yeniçeri ocağının yanına ek olarak nizam-ı cedid ordusu kurmuş ayrıca yapılacak askeri ve idari reformların giderlerini karşılamak için yeni bir bütçe olarak "nizam-ı cedid hazinesi" oluşturmuştur (TDV İslam Ansiklopedisi, 2020).

III. Selim tahta geçtikten sonra devlet düzeninin yeniden sağlanması ve yeni düzenlemelere gidilmesi amacıyla dönemin düşünür ve idarecilerinden devletin sorunları ve çözüm yolları hakkında kendisine görüş bildirmelerini istemiştir. Bu dönemde padişahın isteği üzerine pek çok lāyiḥa (rapor) hazırlanarak sunulmuştur. Öncelikli olarak askeri sistemin iyileştirilmesini içeren bu lāyiḥalarda yönetsel sistemdeki bazı eksiklik ve aksaklıklara da yer verildiği görülmektedir. Bunlardan bazıları şunlardır (Öğreten, 1989: XXVIII-XLI; Çağman, 2010: XVII): Koca Yusuf Paşa Lāyiḥası, Defterdâr Mehmed Şerif Efendi Lāyiḥası, Muhâsebe-i Evvel El-Hâc İbrahim Efendi Lāyiḥası, Tevkîi El-Hâc Mehmed Hakkı Bey Lāyiḥası, Defter Emini Ali Râ'ik Efendi Lāyiḥası, Firdevsî Efendi Lāyiḥası, Beylikçi Sun'î Efendi Lāyiḥası, Süleyman Penah Efendi Lāyiḥası, Enverî Efendi Lāyiḥası, Kırımî-zâde Tatarcık Abdullah Molla Efendi Lāyiḥası, Râsih Efendi Lāyiḥası, Salih-zâde Lāyiḥası, Çavuşbaşı Mehmed Râşid Lāyiḥası, Abdullah Birrî Efendi Lāyiḥası, Mustafa Raşid Efendi Lāyiḥası, Firdevsi Emin Efendi Lāyiḥası, Mustafa İffet Efendi Lāyiḥası, Hayrullah Efendi Lāyiḥası, Osman Efendi Lāyiḥası, Brentano Lāyiḥası, Âşir Efendi Lāyiḥası, Lâleli Mustafa Efendi Lāyiḥası, İgnatius Mouradgea D'ohsson (Muradcan Tosunyan) Lāyiḥası.

Bu lāyiḥaların kapsamı çoğu zaman III. Selim'in talep ettiğinden daha geniş kapsamlı olmuştur: Lāyiḥalarda başlatılacak reform (ıslahat) hareketlerinin sadece ordunun modernleştirilmesi ile sınırlandırılmaması, ekonomik ve toplumsal değişiklik ve yeniliklere de yer verilmesi, bu reformlardan etkilenecek insanlara da danışılması ve diğer reformlar için gerekli kaynakları sağlamak üzere devletin ekonomik temellerinin de geliştirilmesi önerilmektedir. Fakat reformların büyük bir kısmı orduya ilişkin reformlardır. Raporlardan bir kısmı yeniçeri ocağının ve diğer askeri birliklerin Avrupa ordularını yenebilecek şekilde savaş tekniği ve silah bakımından dönüştürülmesi gerekliliğini ortaya koyarken, bazı raporlarda ise modern bir reform düşüncesinin daha yarım yüzyıl gerçekleştirilemeyeceği, eski askeri kurum olan yeniçeri ocağının ıslah

edilemeyeceği ve bu yüzden onun kaldırılarak yeni bir ordunun kurulması gerekliliği savunulmaktadır (Shaw S. , 1982: 352).

Bunlar içerisinde kamu yönetimi bağlamında üç rapor (lāyiḥa) önem taşımaktadır: Bunlar Süleyman Penah Efendi'nin lāyiḥası, Tatarcık Abdullah Molla Efendi lāyiḥası ve Defterdar Mehmet Şerif Efendi lāyiḥasıdır. 1770-1780 yılları arasında yazılan Süleyman Penah Efendi'nin Raporu diğer hazırlanan raporlardan farklı olarak padişahın talebi üzerine yazılmış bir rapor değildir. Hazırladığı raporda mevcut düzenin ıslah çareleri aranmakta ve hemen hemen her konuya yer vermektedir: Dil, kültür, bilim ve eğitimin önemi, basın ve yayın faaliyetleri, Batı dünyasının üstünlüğü ve nedenleri, devlet ve devlet erbabının görevleri, toprak rejimi, tarımsal-sınai üretim, posta teşkilatı, ulaşım sorunları, nüfus sorunları, dış ticaret, maliye ve vergi sorunları, parasal sorunlar, mülki ve idari sorunlar bunlar arasında yer almaktadır. "Düzenin ıslahı" anlayışıyla son derece kapsamlı ve geniş bir yaklaşımla konuları ele almaktadır. Ona göre düzenin ıslahı konusundaki kilidin anahtarı, bilim ve teknikten geçmektedir. Bireylerin çalışması gerektiğini, devletin sosyal ve ekonomik hayatın adil bir düzenleyicisi olması ve devlet adamlarının namuslu davranarak kendi çıkarları için değil; toplumun ve devletin çıkarlarını gözeterek iş görmeleri gerektiğini belirtmektedir. Penah Efendi, döneminde kalkınma sorununu ilk defa gündeme getirmiştir. Ona göre kalkınmanın yolu hem tarımsal hem de sınai alanda üretim artışından geçmektedir. Bu noktada Osmanlı'nın Batıyı incelemesi gerektiğine ve onların başarılarının Osmanlı ülkesinde de gerçekleştirilebileceğine inanmaktadır (Berker, 1943: 63-64; Savaş A. İ., 1999: 103-106).

Aynı şekilde Tatarcık Abdullah Molla Efendi Raporu ve Defterdar Mehmet Şerif Efendi Raporları da kapsamlı ve geniş ölçekli bir niteliğe sahiptir. Devlet yönetiminin ıslahı özellikle devletim içinde düştüğü mali sıkıntıları gidermek için malikane sistemindeki aksaklıkların giderilmesi, çöken tımar sisteminin tasfiye edilmesi ve yeni hesap tutma yöntemleri ile tasarrufların arttırılması gibi çözüm reçetelerini önermişlerdir.

III Selim kendisine sunulan bu raporlardaki reform önerilerini birleştirerek kanun ve nizamnamelere yansıtmıştır (Yavi, 2001:125).

Bu lāyiḥaların istenmesinde altında yatan temel neden sadece devletin kötü gidişine yönelik ıslahat teklifleri almak değildir; Nitekim görünürdeki bu nedenin altında III. Selim'in devlet adamlarının ne denli yetkin ve reform yanlısı olduğunu tespit etme amacı yatmaktadır (Öğreten, 1989: XLII). Bu noktada reformlar için gerekli ortamın hazırlanmaya çalışıldığı görülmektedir. Ancak layihaların hangilerinin ne ölçüde uygulandığını tespit etmek zor olmakla beraber III. Selim tarafından bunların hayata geçirilmeye çalışıldığı görülmektedir (Çağman, 2010: XIV). III. Selim'in Batı doğrultusunda yaptığı reformlar Lale devrinden beri başlayan Batı düşüncesinin yerleştirilmesi sürecine zemin hazırlamıştır. Fakat bu reformlar, geleneksel Osmanlı kurumlarına ve dine bağlı, içedönük bir toplumda başarıya ulaşmamakla birlikte modern Türkiye'nin gerçek temellerinin atıldığı sonraki yıllar için önemli bir dönüm noktası olmuştur (Shaw S. , 1982: 358).

Nitekim bu lāyiḥalar hazırlandıktan sonra lāyiḥalarda tavsiye edilen düzenlemelerin uygulanması amacıyla III. Selim tarafından bir ıslahat komisyonu oluşturulmuş ve III. Selim 72 maddeden oluşan bir program hazırlatmıştır. Daha sonra Avrupa'ya ilk daimî elçileri göndermiş ve omların da görüşlerini alarak uygulamaya aktarmaya başlamıştır (Türk ve Dünya Ünlüleri Ansiklopedisi, 1983: 4973). Reformlarda sadrazamı arka plana atmış, divanı reform işlerinde birinci derecede söz sahibi olmaktan çıkarmıştır. Reformu destekleyen sayısı kırık civarında olan ve kendine yakın bazı isimlerden oluşan bir nevi "iç kabine" oluşturarak bir reform grubu işleri yürütmeye çalışmıştır (TDV İslam Ansiklopedisi, 2020). Ancak bu şekilde çalışılması yürütmede ikilik yaratmış ve devlet mekanizmasında reform yanlısı sadrazamların ordu ve ulema ile zıtlaşmasına, otoritenin bölünmesine ve son kertede Divan-ı Hümayun'un reform işlerine

yeterli derecede destek vermemesine yol açmıştır (Oliver, 1977, s. 155; Shaw S. , 1982:369). Bu durum reformların başarılı olmasını sınırlandırmıştır.

III. Selim'in bu girişimi reform yönetiminde kurumsallaşma yönündeki ilk adımlar olarak göze çarpmaktadır. Ancak reform yönetiminin kurumsallaşması önünde büyük engeller bulunmaktadır. Reformları yapmak için bir mali kaynağa ihtiyaç bulunmaktadır. Osmanlı devletinde genel anlamda bir bütçe olmaması nedeniyle idari ve mali denetim olmaksızın devlet memurları ve yöneticiler istedikleri kadar harcama yapabilmekteydi. III. Selim yeni bütçe düzeni getirmek yerine bu düzeni düzeltmeye çalışmıştır. Reformları yürütmek için yönetim içindeki en önemli hastalık olan adam kayırmayı ve rüşveti engellemiş, reformların yönetimini Sadrazamı ikinci plana alarak onun yardımcısı olan Reis-ül Küttaba vermiştir. Yönetimsel olarak yaptığı diğer önemli reform ise vezir rütbesini taşıyan devlet görevlilerinin sayısını, bu rütbedekilere açık olan makam sayısına indirmiş ve böylece bunları işsiz bırakıp zamanın siyasal entrikalara karışmalarını önlemiştir (Shaw S. , 1982: 357).

Ancak III. Selim döneminde reformlar daha çok ordu alanında yapılmış idari alanda yapılan reformlar sınırlı kalmıştır. Bunun en önemli nedeni Osmanlı kurumlarıdır (Savcı, 2012: 424): Nitekim Savcı'ya göre Osmanlı Devleti'nin yönetim felsefesine göre, Garp olarak adlandırılan Batı, ruhları karanlıkta kalmış kafirlerden oluşan toplumlardır. Buradaki düşünceler, İslam devleti olan İmparatorluk toplumu için bir anlam ve değere sahip değildir. Bu nedenledir ki Batı toplumlarından orduya bazı ilişkin fenni unsurlar ve hatta resim ve mimarlık alanına ilişkin unsurlar dahi girebilir. Fakat kafirlerin fikir hareketleri giremez. Onların fikir hareketlerinin altında yatan anayasa, temsile dayalı hükümet, yasa egemenliği, demokrasi ve laik düzenlemeler giremez.

Bilhassa 18. yy. ve öncesi reformlarda toplumdaki tutuculuk kurumu önemli rol oynamaktadır. Tutucuların en büyük gücü İslam ve Osmanlı geleneklerini savunarak geniş halk kitlelerinin desteklerini sağlayabilme yetenekleridir. Reformcular ise özellikle

saray ricalinden ve daha çok yönetici kesiminden olan seçkinci bir zümredir. Bu zümre Osmanlı toplumsal kurumlarının bir gereği olarak reform yönetim sürecine halkı katmamışlar hatta çıkarları kendileriyle uyuşabilecek bir orta sınıf istemeyecek kadar geleneksel Osmanlı toplumsal sistemine bağlı olarak hareket etmişlerdir. Reformcuların en büyük desteği bunalımlar ve Osmanlı devletinin içine düştüğü kriz durumlarıdır. En tutucu kişiler bile devleti kurtarmak için bazı reformların (ıslahatların) yapılmasına razı olmuşlardır. Ancak kriz ve bunalım dönemleri sona erince toplumdaki tutucu kesimler ordunun gücüne ve halk desteğine dayanarak reformcuları yönetimden uzaklaştırmakta ve yapılan reformları kaldırmaktadır (Shaw S. , 1982:346). Bu durum Osmanlı'nın reform sürecinde sürekli tekrarlanan bir süreç olarak ortaya çıkmaktadır. Fakat II. Mahmut III. Selim ile başlayan bu süreci devam ettirmiş ve toplumdaki tutucu kesimin gücü zayıflatıldıktan sonra Tanzimat Fermanı ile birlikte reformların sürekliliği belli padişah ve yöneticilere bağlı kalmaksızın reform süreci süreklilik kazanmıştır.

Bu yöndeki en önemli girişim 1826 yılında reformlara karşı gelen ve tutucu tavır gösteren yeniçeri ocağının kapatılması olmuştur (Davison, 2005: 27). Daha sonra öncelikli olarak Batı tarzı askeri okullar kurulurken, reformlara karşı olan ulema sınıfın gücünün kırılması ise zamanla Batı tarzı mahkeme ve eğitim kurumların oluşturulma süreci ile gerçekleştirilmiştir. Merkezi devlet kurulan yeni ordu ile taşrada ayana üstünlük sağlamış, ancak ayanın etkisini tam olarak kıramamış, vergi gelirleri ayanın payının azaltılması ile artırılmıştır. II. Mahmut dönemiyle birlikte yönetsel reformlar hız kazanmıştır. Yeni kurulan ordu ve yönetsel reformların finanse edilmesi amacıyla daha önce ulema sınıfından yönetilen bütün vakıflar Vakf-ı Hümayun altında toplanmış ve bunların yönetimi Nezaret-i Evkaf'a verilmiştir. Böylece yeniçeri ocağının kaldırılması sonrasında onları destekleyen ulema sınıfının gücü kırılırken reformların gerçekleştirilmesi için mali kaynak yaratılmıştır (Shaw & Shaw, 1983: 56).

II. Mahmut dönemi (1807-1839) yapılan reformlar (ıslahatlar) açısından çoğu zaman "Usul-i Nizam-ı Mühtehsene (Beğenilmiş Düzenleme Yöntemleri)" olarak isimlendirilmektedir (Baykara, 1994; Özcan, 1995). Başta askeri ve idari alanlar olmak üzere sosyal, kültürel ve iktisadi alanlarda ıslahatlar hız kazanmıştır. Özellikle kamu yönetimi olarak nitelendirebileceğimiz idari alanda önemli reformların yapıldığı görülmektedir (Shaw & Shaw, 1983: 68-70; Findley, 1994: 123-125): Memurların her yıl yeniden atanması uygulamasına son verilerek geleneksel ücret (bahşiş) yerine düzenli bir maaş sitemine geçilmiştir. Memurların mallarına keyfi olarak el konulabildiği klasik ceza düzeni yerine memurun rütbe ve mevkine bakılmaksızın belirli suçlara belirli cezaları öngören bir ceza kanunnamesi çıkarılmıştır. Memurlara ilişkin bu düzenlemeler, klasik sistemin mutlak kul anlayışının Tanzimat öncesi kırılması anlamına gelmektedir. İlk nüfus sayımı yapılmış ve vergilerin bu sayıma dayanılarak düzenlenmesi amacıyla vergilerin mültezimler yerine merkezden maaş alan muhassıllar aracılığıyla toplanması usulüne geçilmiştir. İlk düzenli posta ve zaptiye (polis) teşkilatının kurulması, düzenli yol sistemi, iç ve dış göçü kontrol altında tutmak amacıyla pasaport sistemi bu dönemde yapılan diğer ıslahatlar arasında yer almaktadır.

Ancak yönetsel alandaki esaslı düzenlemeler klasik dönemin hükümet merkezi olan Divan-ı Hümayun yerini büyük ölçüde Bab-ı Ali'ye bırakması ile başlamıştır (Shaw & Shaw, 1983: 66-67): Bab-ı Ali, dış ve iç işlere ayrılan alt bölümleriyle Sadrazam ve Reis ül-Küttap tarafından yönetilmeye başlanmış ve merkezi hükümet görevleri itibariyle günümüzdekine benzer şekilde nazırlıklara (bakanlıklara) bölünmüştür. Bu bölünme yasama ve yürütme görevlerinin birbirinden ayrılmasına yol açan süreci başlatmış; aynı zamanda 20. yy.'e kadar sürecek saray ve Bab-ı Ali arasında sürecek iktidar mücadelesinin de başlangıcı olmuştur. Yine yönetsel alanda sadrazam padişahın mutlak temsilcisi olmaktan çıkarılarak başvekile; nazırların unvanı ise vezir ve nazırlıktan vekile dönüştürülmüştür. Bunlar baş vekil tarafından değil; padişah tarafından atanmakta ve

padişaha karşı sorumluydular. Bu yeni düzenlemeler altında başvekilin başkanlığında Meclis-i Hassı Vükela adı altında tüm bakanlıkları koordine edecek ve "genel hükümet" politikası oluşturacak ve bilhassa kanun önerileri hazırlayıp padişaha sunacak bir kabine oluşturulmuştur. Bu kabineye ve bakanlıklara danışmanlık yapmak üzere 1838 yılında eski ve yeni bürokratlardan oluşan Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye ve Dar-ı Şurayı Bab-ı Ali olmak üzere iki ayrı danışma meclisi kurulmuştur. Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye sarayda toplanmakta ve yapılacak reformları (ıslahatları) hayata geçirecek yasama düzenlemelerini, Dar-ı Şurayı Bab-ı Ali ise Bab-ı Ali'de toplanmakta askerlik yasaları dışındaki diğer yasama işleriyle ilgilenmiştir (Findley, 1994: 120-121; Davison, 2005: 29). Dolayısıyla bu noktada reformların yürütülmesinden bir kurul sorumlu hale gelmeye başlamıştır.

Gerek III. Selim gerekse II. Mahmut Osmanlı yönetiminde çıkarları dengeleme amacı gütmüşler ve böylece denetleyebilecekleri kişileri reformların başına getirmişlerdir. Ancak bu süreç reformcular arasında bölünme ve parçalanmışlığın derinleşmesine yol açmakla birlikte (Shaw & Shaw, 1983: 66) her iki padişah döneminde reform yönetiminin kurumsallaşması yönünde öncü adımların atıldığı görülmektedir. Özellikle reformların önündeki en önemli kurumsal engel olan yeniçeri ocağının kaldırılarak çağdaş ordu sistemine geçilmesi ve ulemanın gücünü büyük ölçüde kıran vakıf yönetiminin tek bir nazırlık altında alınarak buradan elde edilen mali kaynağın reformlara kanalize edilmesi reformların yapılması için gerekli ortamın yaratılmasını sağlamıştır. Reform sürecini devam ettirmek üzere reforma eğilimli genç kadroların başa geçirilmesi, reform yanlısı yeni kadroların devamlılığını sağlamak için yeni okulların açılması ile danışma meclisleri ve başta idari olmak üzere diğer alanlarda da reformların kanuni düzenlemelerle hayata geçirilmesi reform yönetiminin kurumsallaşmasını sağlayacak ilk adımlar arasında yer almaktadır.

Geçmiş uygulamalarla karşılaştırıldığında tepeden inme reform modelinin hâkim olduğu reform yönetimi padişahlarla sınırlı kaldığı gözlenirken, bu dönemde yapılan reformlar sonrasında reformların kişilerle sınırlı kalmayıp sürekli hale gelmesi Tanzimat dönemiyle başlamaktadır. Kök anlamıyla "düzen" sözcüğünden türeyen "tanzimat" terimi yeniden örgütlenmiş ya da reform yapılmış kurumlar ve temel düzenlemeler anlamına gelmektedir. Tanzimat dönemi, geçmişte başlayan reform sürecinin günümüze kadar sürekli hale geldiği bir kırılma noktasıdır. Bu süreç, tedrici de olsa Osmanlı devletinin parlak dönemlerine geri dönmeye yönelik girişimlerin sonu ve dışlayıcı kurumlardan kopmayı göstermektedir (Davison, 2005: 43-44). Tanzimat fermanı ile herkese can ve mal güvenliği getirilmiş ve özel mülkiyet hakları devletin güvencesi altına alınmıştır. Müsadere sistemi kalkarken mülkiyet hakları da güçlenmiştir. Tanzimat reformlarının amacı da devletin çöküşten kurtarılması ve devlet mekanizmasının askeri, idari ve mali yönüyle modernize edilmesidir. Bunun yolu idari ve mali merkeziyetçiliğin sağlanmasından geçmektedir. Bunun için idari ıslahatların (idari reformların) yapılması gerekmektedir (Ortaylı, 2008: 467-469). Artık muhafazakâr kesimlerin Osmanlı'da iktidarda olduğu dönemlerde bile reformların yapılması ve uygulanması anlayışından geriye dönüşlerin az olduğu görülmektedir (Shaw & Shaw, 1983: 104).

Tanzimat Fermanı ile birlikte reformlar artık belli kişilere bağlı olmaksızın süreklilik kazanmaktadır. Devlet can, mal güvenliği, vergi ve askerlik temel konularda Avrupalı ülkelerde olduğu gibi güvence sağlamış ve bunun gerçekleştirilmesi için başta yönetsel olmak üzere diğer alanlarda reformlara hız vermiştir. 1839'dan Meşrutiyetin ilan edildiği 1876 kadar süren tarihsel dönem Türk tarihçileri bakımından Tanzimat Dönemi olarak adlandırılmıştır. Bu dönemde birbiri ardına çıkan reform düzenlemelerinin yapıldığı görülmektedir. Bu süreçte reformların yapılması için gerekli yasal düzenlemelerin yapılması ve uygulamasının sağlanması işi, Dar-ı Şura-yı Bab-ı Ali kaldırılarak Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye'ye verilmiştir. Dolayısıyla Tanzimat

reformlarının yürütücüsü bu meclis olmuştur (Shaw & Shaw, 1983: 110). Ancak reformların yapılması, bir öncelikli olarak yasama faaliyeti olarak görülmüş ve bu görev yeni oluşturulan kurullarla el değiştirmiştir. Nitekim 1854 yılında Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye'ye sadece adli görevler bırakılmış ve Tanzimat reformlarını gerçekleştirecek düzenlemeleri hazırlama görevi Meclis-i Ali-i Tanzimat isimli yeni bir meclise verilmiştir (Davison, 2005: 54). Ancak yasa ve diğer düzenleme yapımında yaşanan tıkanıklıklar nedeniyle 1861'de yapılan düzenleme ile her iki meclis Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye altında birleştirilmiştir. 1867'de bu kurul Şurayı Devlet ve Divan-ı Ahkam-ı Adliye olarak ikiye ayrılmıştır. Yasaların ve reformların yapılma işi Şurayı Devlet'e, adli konularla ilgili düzenleme ve yargılama işleri Divan-ı Ahkam-ı Adliye'ye verilmiştir. Bu düzenlemeyle yasama ve yargı işleri birbirinden ayrılırken, Osmanlı Devleti'nin sonuna kadar varlığını devam ettiren bu iki kurumdan Şûrâ-yı Devlet bugünkü Danıştay'ın ve Dîvân-ı Ahkâm-ı Adliyye bugünkü Yargıtay'ın temelini oluşturmuştur (Canatar, 1997: 107).

Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye kuruluşundan itibaren birleşme ve bölünmeler rağmen çalışmalarını tam bir reform meclisi olarak yürüttüğü görülmektedir. Bu meclisin faaliyeti süresince yapılan hemen hemen tüm reformlar bu mecliste ele alınmıştır. Meclis bir taraftan hangi reformların yapılıp yapılmayacağına karar vermekte, diğer taraftansa yapılan reformların uygulamaya geçip geçmediğini kontrol etmektedir. Bu özellikleri yanında, Tanzimat düzenine aykırı davranan üst düzey devlet adamlarını yargılayarak Tanzimat'ın getirdiği yeni düzenin muhafızı olma işlevini de yerine getirmiştir. Bu sayede, Tanzimat düzenini çiğneme ve bu düzene aykırı davranma ithamıyla reforma muhalif kesimler susturulmuştur. Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye Tanzimat bürokratlarının yürütücüsü ve mahkemesi gibi çalışmış ve Hariciye Nezâreti (Dışişleri Bakanlığı) ile birlikte reformların planlayıcısı, denetleyicisi ve koruyucusu olmuştur (TDV İslam Ansiklopedisi, 2020).

Nitekim bu dönemde devlet adamları sadece askeri alanda değil; aynı zamanda temel olarak ekonomik alanda da ilerleme sağlanması gerekliliğini görmüşlerdir. Bu nedenle modern hayatın ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde eğitim, adalet ve hukuk sisteminde ve kamu yönetiminin örgütlenmesi ve etkinliğinin sağlanmasında ilerleme kaydedilmesi gereklidir (Davison, 2005: 5). Bu dönemde baş döndürücü sayılabilecek reformlar ve düzenlemeler gerçekleştirilmiş, bazı düzenlemeler 1864 Vilayet Nizamnamesi örneğinde olduğu gibi öncelikle Tuna Vilayetinde uygulanmış ve başarılı olunca belirli düzeltmeler yapıldıktan sonra tüm ülkeye yaygınlaştırılmıştır. Bu bağlamda deneysel reformun ilk örnekleri Tanzimat döneminde verildiği görülmektedir.

Devlet işlerinin meclisler ve şuralar yoluyla yürütüldüğü 1839-1876 yılına kadar kamu yönetimi olarak ifade edilen yönetsel alanda gerçekleştirilen reformlardan bazıları şunlardır (Balta, 1972: 35-36; Findley, 1994: 162-186; Çadırcı, 1999: 183-184): Devlete bürokrat yetiştirmek amacıyla Mekteb-i Mülkiye'nin açılması, memurlara yeni işleyişe uyum için disiplin hükümlerinin getirilmesi, hafta tatilinin perşembeden cumaya alınması, rüşvet ve görevi kötüye kullanma, ihmal ve memurların halka kötü davranması ile devlet malını çalınmasının suç olarak düzenlenmesi, rüşvet niteliği olabilecek hediye türlerinin belirlenmesi ve yasaklanması, çağdaş bütçe uygulamalarına geçiş, bakanlıkların teşkilatlandırılmasına yönelik düzenlemeler, merkez ve taşrada meclis, komisyon ve kurullar (Meclis-i Ali Tanzimat, Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye, Meclis-i Ali Umumi, Meclis-i Ziraat, Meclis-i Zaptiye, Meclis-i Bahriye gibi) aracılığıyla yönetim ve bunlar tarafından düzenlemelerin yapılması, taşranın yeniden yapılandırılmasına yönelik vilayet düzenlemeleri, yerel yönetimlerin kurulması ve bunların işleyişine ilişkin düzenlemeler, posta ve telgraf sitemi ile yaygın bir iletişim ağının oluşturulması, sadrazam ve mülkiye amirlerinin komutanlık sıfatlarının kaldırılması ve askeri güçlerin zabıta hizmetlerine son verilerek sivil-askeri görevlerin ayrılması, yeni zabıta ve daha sonra jandarma gibi askeri kuruluşlara benzer sivil kuruluşların oluşturulması, artan düzenlemeler nedeniyle yasal

metinlerin taslakların hazırlanması için yeni usullerin geliştirilmesi, resmi evrakların güvenliği ve dolaşımı üzerindeki kontrollerin sağlanması, evrak işlemlerinin boş formlar oluşturmak suretiyle azaltılması, hükümet eylemlerinin resmi gazete, yıllıklar ve yasal metin kitapları gibi vasıtalar aracılığıyla yayınlanması.

Tanzimat döneminde reform yönetiminin kurul şeklinde kurumsallaşmaya başladığı görülmektedir. Bununla beraber reformların yürütülmesinde reform yanlısı padişahların, sadrazamların (başvekillerin) ve nazırların (bakanların) olduğunun altını çizmek gerekir. Zira kurulların aldığı kararlar tavsiye niteliğindedir; ancak reform yanlısı devlet adamları bu kurul kararlarının doğrudan padişah tarafından imzalanarak yürürlüğe girmesinde etkili olmuştur. Diğer bir etken ise 1856 Islahat Fermanı ile Osmanlı ülkesindeki gayrimüslimlerle Müslüman halkın eşit muameleye tabi tutulmaya başlanmasıdır. Her ne kadar Avrupalı devletler Osmanlı Devleti'nin içişlerine kapitülasyonlar ve savaşlardan elde ettikleri haklarla müdahalede bulunmakla birlikte bu Islahat Fermanı ile gayrimüslimlerin yaşadıkları yerlerde reformlar talep etmektedir. Bu vasıta ile Osmanlı reform sürecine kimi zaman olumlu yönde ancak genel olarak bu süreci baltalayacak şekilde müdahale etmişlerdir (Davison, 2005: 8). Bu müdahale süreci 1. Dünya Savaşı'na kadar devam etmiştir.

Tanzimat reformları gerek idari alanda gerekse diğer alanlarda gelişme ve iyileşmeyi sağlayarak belli ölçüde başarıya ulaşmıştır. Bugün modern Türkiye'ye giden yolda Tanzimat reformlarının işlevi tartışılmaz bir gerçek olarak karşımıza çıkmaktadır. Lakin bu dönemde yapılan reformların başarılarını şekillendiren ve bunları sınırlandıran önemli faktörler vardır (Findley, 1994: 132): Bunlar reformların taklitçi niteliğe sahip oluşu, insan ve ekonomik kaynak eksikliği, reformist ilke ve siyasi davranışların uyuşmazlığı ile reformcuların Batıya ait düzenlemeleri hayata geçirirken iktidar ve politikalarını meşrulaştırma sorunudur. Bu noktada temel toplumsal-yönetsel kurum olan İslam yönetim geleneğindeki reform yönetim anlayışı reformları sınırlandıran başlıca

nedendir. Nitekim geleneksel İslam devletinde yasal otoritenin üç temel kaynağı bulunmaktadır: Birincisi İslam dinidir, bu yasal otoritedir. Diğer ikisi ilkine yardımcı unsur olan örf ve hükümdarın iradesidir. Reform iradesi padişahın iradesine bağlı kalıp, Osmanlı geleneksel toplumsal düzenin ana prensiplerini ihlal etmeyeceği açıkça belli olduğu müddetçe reformun meşrulaştırılması çok önemli bir konu değildir; ancak 1839'dan itibaren bu şartlar artık karşılanmamaktadır (Findley, 1994: 141). Reformcular yukarıdan aşağıya doğru reform modelini uygulamaya devam etmişler ve reformları halktan kopuk şekilde yerleştirilmeye çalışmışlardır. Ancak bir taraftan reform yönetimini kurul aracılığıyla kurumsallaştırmaya çabalamışlardır. Bu konuda Davison Tanzimat reformların yapılışını şu şekilde açıklamaktadır:

> *" .... 'Balık baştan kokar' sözü Osmanlı uyruklarının on dokuzuncu yüzyılda sık sık telaffuz ettikleri bir atasözüdür. Bunun için reformlar da yukarıdan gelmek zorundaydı. Yukarıdan aşağıya reform Tanzimat döneminin ayırt edici özelliğiydi; kaldı ki bu özelliğe o dönemden önce de daha sonra da sıkça rastlanmaktadır. İnisiyatif merkezi hükümetten gelmiştir, halktan değil. Reformu yapan kurum hükümetin kendisi olduğu için yönetim yapısını ve idari uygulamaları düzeltmekte atılan adımlar burada üzerinde özellikle durulmayı hak eden konulardır…Elbette aynı ölçüde ayırt edici başka bir özellik, reformların dışarıdan gelmesiydi; reformlara eğitim ve tarım gibi temel sorunların üstesinden gelmeden önce, giyim ve askeri örgütlenme gibi dış görünüşlerle başlanmıştı."*

Reformların başarısızlığına ilişkin yapılan değerlendirmede "İyi öğüt verilebilir; ancak iyi adet veremezsiniz" atasözüyle benzer şekilde Fuad Paşa reformları şu şekilde değerlendirmektedir: *"Adetler bir çırpıda ıslah edilemez"*. Başka bir ifadeyle düşünceleri değiştirip, toplumsal değişiklikleri gerçekleştirmek zaman almaktadır. Bu nedenle reform işi aceleye getirilmemelidir (Davison, 2005: 62). Bu durum eski Osmanlı kurumlarının değiştirilmesindeki zorluğu göstermektedir. Nitekim Osmanlı atasözlerindeki gibi zenginlik Hindistan'a, zekâ Batı'ya, vakar ya da ihtişamsa Osmanlı'ya aittir. Acelecilik ve değişim karşısındaki vakar ve ihtiyatlılık edilgenliğe ve kaderciliğe kapı aralamaktadır. Sabredilirse her türlü sıkıntının aşılacağına inanılmaktadır. Ancak

Tanzimat reformları bu gayri resmî kurumu belli ölçüde aşabilmeyi başarsa da reformlar yavaş ilerlemiş ve akamete uğramıştır. Bu durumun altında yatan en önemli neden devlet içerisinde yaşayan gayrimüslimlerin usullerinin kopyalanmasıdır. Nitekim Osmanlı toplumsal hayatına hâkim olan İslam dini gayrimüslime değil, Müslümana benzemeyi emretmektedir. Bu noktada Müslümanların gayrimüslimle eşit olması ve onların hayat tarzları ve metotlarının uygulanması toplumca tam kabul gören bir durum değildir (Davison, 2005: 81-82).

Her ne kadar bu reform döneminde yapılan düzenlemelerle Avrupa modeline dayalı etkili bir kamu yönetimi aygıtı kurulmaya çalışıldıysa da bu durum doğal olarak gerçekleşmemiştir. Statünün, rüşvetin ve nüfuzun belirlediği eski ilişkilerle yetişmiş olan kişiler birdenbire yeni tipte devlet görevlisi haline gelmemişlerdir. Bu noktada Batı tipi devlet adamı yetiştirmek amaçlı Mekteb-i Mülkiye ve diğer modern tarzda okullar kurularak sistemi sürdürecek insan kaynağının yetiştirilmesi sağlandıysa da İmparatorluk Batı'nın 150-200 yılda yaptığı ilerleme hamlelerini onların engelleme ve müdahalelerine rağmen çok kısa süre içinde yapma zorunluluğu içindedir. Özellikle gayrimüslimlere ve bazı eyalet ve bölgeleri (Doğu Rumeli ve Lübnan gibi) kapsayan reformlar ise Avrupalı devletlerin baskısıyla yapılmaktadır. Kaldı ki İmparatorlukta uygulanan her reform her eyalette aynı sonucu da vermemektedir. Nitekim reform için örnek alınan ülkelerin idari, toplumsal ve ekonomik yapısının uygun olmaması da bu reformların başarısız olmasında önemli bir etkendir (Avaner, 2018: 248).

Bu noktada II. Mahmud döneminden başlayan ve İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin iktidarına kadar uzanan reformlar daha çok yüzeysel kalmış, reformların üzerinde yükseldiği kurumsal değişmeyi tam olarak sağlayamamıştır (Ağaoğlu, 1981: 82). Kaldı ki reformlar gerçekleştirilirken, var olan kurumların işlevi olan arazi rejimi ve vakıflar gibi önemli fonksiyonlar üstlenen kurumlar modernize edilmeden doğrudan yeni kurumlar getirilmiş ve bu kurumlar halk tarafından kabul görmemiştir. Her ne kadar

dışlayıcı kurumlar ve yapılar zamanla tasfiye edilse de eski-yeni kurumlar uzun süre bir arada varlığını sürdürmüş (Onar, 1956; Balta, 1972: 36) ve kurumların ikiliğinin yaşandığı bu durum kapsayıcı kurumlar üzerine yükselecek olan reformların başarısız olmasında önemli rol oynamıştır.

Ayrıca Osmanlı idaresi bakımından 19. yy. bir reform ve yeni dünya ekonomisine uyum sağlama dönemidir. Reformlar, değişimin yönünü denetleme, ekonomik artığın denetimini yeniden merkezileştirme ve devletin Avrupa ile olan ilişkilerini daha eşit koşullarda sürdürmesini sağlayacak yeni bir siyasal ve ekonomik mekanizma oluşturma çabasını yansıtmaktadır. Ancak temel sorun, yeterli vergi geliri olmadan bu merkezileştirme reformlarının nasıl yapılacağıdır (Yavi, 2001: 154). Nitekim vergi sistemi adaletsizdir. Kişi daha fazla toprak işleyip ürün alması halinde ertesi yıl daha fazla vergilendirmeye tabi tutulmaktadır. Vergiler, angaryalar ve uzun süren askerlik mükellefiyeti kısıtlayıcı uygulamalardır. Bunlar üretken nüfusun azalmasına ekonomik etkinlik ve verimliliğin düşmesine yol açmıştır. Tanzimat reformları ile mali alanda iyileştirmeler yapılmakla birlikte reform ihtiyacı ve reformların yürütülmesi için yapılan giderler vergi gelirlerince karşılanamamıştır. Yeni merkezileştirme reformları yapılırken, hem rasyonel ve esnek bir sistem hem de eşitlik anlayışına uygun temsili bir sistem oluşturma zorunluluğu bulunmaktadır. Zira İmparatorluk çok milletli ve farklı dinsel cemaatlerden oluşan bir yapıya sahiptir. Kurulan yapı oluşturulan yerel yönetimleri merkezi denetime bağlı durumda işletmeye yetecek esnekliğe sahip bir idari sistemin geliştirilmesi ve aynı zamanda İmparatorluk halklarını bir arada tutmak zorunda olan reformların yapılmasını gerekli kılmaktadır (Davison, 2005: 7).

Osmanlılar gerek Tanzimat Fermanı (1839) gerekse Islahat Fermanı (1856) ile eşitlik düşüncesi yayılmış ve bu düşünce eyaletler ve ülke çapındaki meclislerin kurulması ile 1876 Kanun-i Esasi'ye giden yolun adımlarını oluşturmuştur. Kamu yönetim sisteminin reforma tabi tutulmasındaki hâkim olan eğilim ister Müslüman ister

gayrimüslim olsun bireyin statüsünün, haklarının ve görevlerinin dini bir topluluk üyesi olmasında vücut bulduğu klasik İslam düşüncesinden uzaktır. Yeni dönemde bireyin statüsünü Osmanlı İmparatorluğu vatandaşı olmasına ve devleti yönetenlere bağlılığa dayandırılan Batılı seküler düşünce doğrultusunda eğilim göstermektedir. Bu nedenle ilk anayasa, Batı ülkelerinde olduğu gibi siyasal haklar talep eden ve ekonomik bakımdan refah içinde olan bir burjuvazinin baskıları ile oluşmamıştır. Anayasanın kaynağı, tepeden inme bir şekilde, bilhassa güncel sorunlara çözüm bulmaya çalışan az sayıdaki devlet adamları oluşturmaktadır (Davison, 2005: 7).

Reformların çoğu Batı'dan ödünç alınarak uyarlandığı için bunların kabullenilmesi bir ölçüde Avrupa ile kurulan ilişkilerin niteliğine bağlı olarak gerçekleşmiştir (Davison, 2005: 72). 19. yy. boyunca bir taraftan reform süreci diğer taraftan da ekonominin dışa açılması ile ekonomik kurumlar önemli değişimler gösterirken, yeni ekonomik kurumların oluşumunu merkezi devlet ile yabancı sermaye ve yabancı devletler arasındaki güç dengesince belirlenmektedir. Ekonomi dışa açıldıkça Avrupa sermayesinin Osmanlı Devleti içindeki gücü artmakta hatta 1. Dünya Savaşı öncesinde rekabet halinde olan Avrupa devletleri arasında İmparatorluk çeşitli nüfuz bölgelerine kadar ayrılmıştır: Yüzyılın ikinci yarısında Avrupa sermayesi Osmanlı Devleti sınırları içinde yatırım yapmaya başlamıştır. Öncelikli olarak demiryolu yapım ve işletmesi olmak üzere diğer alanlarda Osmanlı hükümetine başvurarak imtiyaz almakta ve daha sonra anonim şirketler olarak örgütlenmekteydiler. Ancak yabancı sermaye girişi arttıkça, yabancı sermayedarların ve devletlerin siyasal gücü de artmakta ve reformlarda ve kurumsal değişikliklerde daha fazla söz sahibi olmuşlardır. Reformlar her ne kadar merkezi devletin gücünü siyasi ve mali olarak artırma gayesi için yapılsa da diğer taraftan devletin ekonomi üzerindeki denetimin zayıflamasına neden olmuştur (Pamuk, Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi, 2018: 96-104).

Tanzimat reformlarının birikiminin ulaştığı son nokta 1876 yılında Meşrutiyetin ilanı ile gerçekleşmiştir. 1876'dan imparatorluğun resmi olarak sona erdiği 1922 yılına kadar geçen süre Meşrutiyet dönemi olarak adlandırılmaktadır. Bu dönem ilk Osmanlı Anayasası olan Kanun-i Esasi'nin askıya alındığı II. Abdülhamit (1878-1908) dönemiyle bir ara verilmişse de reformlar yapılmaya devam etmiştir. 1876 Anayasası ile mutlak monarşiden meşruti monarşi sistemine geçilirken, aynı zamanda Türkiye'nin modern parlamenter sistemin de temelleri atılmıştır. Yeni sistem Türk kamu yönetiminin temel ilke ve prensiplerini ortaya koymaktadır. Osmanlı İmparatorluğu artık yeni anayasanın koyduğu kurallar çerçevesinde yönetilecektir. Bunun için yönetsel reformların yapılması gerekmektedir. Ancak 1877-78 Osmanlı-Rus Savaşı nedeniyle padişah II. Abdülhamit tarafından askıya alınmıştır. Ancak reformların sürdürülmesi elzemdir. Tanzimat'la bu yola girilmiştir. Reform devletin kurtuluşu için tek reçetedir. Nitekim II. Abdülhamit'te kamu yönetimi alanında reformlara devam etmiştir. Bu dönemde de gerek padişahın talebi gerekse devlet adamlarının (Ahmed Cevdet Paşa, Küçük Said Paşa, Kamil Paşa, Tunuslu Hayrettin Paşa, Safvet Paşa, Tunuslu Hayrettin Paşa, Hasan Fehmi Paşa gibi), devlet memurlarının ve devlet hizmetindeki yabancıların kendi inisiyatifi ile ıslahat lāyiḥaları sunulmuş (Oğuz M. , 2007: 25-38) ve sunulan lāyiḥalar ıslahat komisyonundan geçirildikten sonra başta kamu yönetimi olmak üzere diğer alanları da içerecek şekilde II. Abdülhamit tarafından 1879 yılında bir ıslahat (reform) programı hazırlattırılmıştır (Shaw S. , 1973). Bu reform programında devlet memurluğunun geçmişte olduğu gibi onurlu bir meslek haline getirilmesi, iyi bürokratların yetiştirilmesi için laik eğitim ve hukuk düzenin sağlanması ve yaygınlaştırılması, Mekteb-i Mülkiye'nin yeniden teşkilatlanarak hukuk ve maliye şubelerinin açılması ve vilayet memur kadrolarında bu okuldan mezun olanlara öncelik tanınması, valileri ve memurları merkezi bir denetime tabi tutmak ve onların sicil işlemlerini yürütmek amacıyla Memurin-i Mülkiye Komisyonu ile Ahval-i Memurin Sicili Komisyonu'nun kurulması, memurların rütbe ve makamlarına göre aylık

ücret alması, Maliye Bakanlığının iç örgütlenme ve teşkilatlanmasının tamamlanması ile diğer bakanlıkların teşkilatlanma süreçlerinin bitirilmesi bu programın kapsamında yer alan düzenlemelerdir (Shaw S. , 1973: 359-365; Shaw & Shaw, 1983: 297-298). Ayrıca vilayetler üzerinde denetimi artırmak ve vilayetlerin sorun ve ihtiyaçlarını karşılamak için bütün vali, mutasarrıf ve kaymakamlardan kendi bölgelerinin sorunları ve ihtiyaçlarıyla ilgili layihalar talep etmiştir. Bu lāyiḥalardan elde edilen çözüm yolları, bu reform programına dahil edilmiştir (Çetinsaya, 2016: 369).

Dolayısıyla II. Abdülhamit döneminde tıpkı III. Selim döneminde olduğu gibi lāyiḥalar (raporlar) toplamış ancak tüm bu raporları oluşturduğu Islahat komisyonları aracılığıyla konsolide ederek bir programa dönüştürdükten sonra uygulamış ve Tanzimat reformları gibi bu reformların sonuçlarını izleme ve denetime tabi tutmuştur.

19. yy'de kurumsal dönüşümler yabancı sermayenin ve Batılı devletlerin vatandaşlarının imtiyazlı bir konuma sahip olduğu dışa açık, tarım ve ticaret ağırlıklı bir piyasa ekonomisi oluşturma yönündeydi. Fakat kurumsal değişikliklerin kanunlarla resmiyet kazanması, bunların uygulamada da geçerlilik kazanacağı anlamına gelmemektedir. Nitekim tarım ağırlıklı bir ekonominin olduğu bir toplumda kurumsal değişiklikleri hayata geçirmeyi amaçlayan reformların uygulamaya geçmesi yavaş olmuş ve toplumdaki güç dengeleri çerçevesinde iktidardaki elitler bu reformlara direnç göstermişlerdir. Bu nedenle reformlarla oluşturulan kurumlar istenilen amaçlardan daha farklı amaçlara hizmet ederek temel işlevlerini gerçekleştirmeleri önlenmektedir (Pamuk, Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi, 2018: 153). Bu da reformların başarısızlıkla sonuçlanmasına sebep olmaktadır.

II. Meşrutiyet dönemi ile birlikte iktidara gelen İttihat ve Terakki Cemiyeti ise reformlara devam etmiştir. Artık yeni sistemde reformların yönetimi padişahta değil, hükümettedir. Bu dönemde kamu yönetimi alanında yapılan başlıca reformlar şunlardır (Shaw & Shaw, 1983: 367-369): Tanzimat'ın ilk yıllarından bu yan ilk kez bakanlıklar

yeniden düzenlenerek modernize edilmiş, daireler arasında yetki ve sorumluluk ayrılığı daha kesin olarak benimsenmiştir. 1912 yılında kurulan Islahat-ı Maliye Komisyonu ile iltizam sistemi kaldırılarak vergi sistemi rasyonelleştirilmiştir. Tüm devlet memurlarının mali faaliyetlerinin kontrol ve denetimi için "Mali Denetim Komisyonu" kurulmuştur. Yeni gelir kaynakları bulunarak belediyelere fon yaratılmıştır. Vilayetlerin taksimatı ve yönetimi doğrultusunda düzenlemeler devam etmiş, 1913 Vilayet İdaresi Kanunu çıkarılmış ve valiler güçlendirilmiştir. Güvenlik güçleri yeniden düzenlenip tümüyle sivil idareye bırakılmıştır. Yabancı danışmanların önerisiyle Makedonya'da denenmiş olan jandarma örgütü kurulmuş ve denetimi Harbiye Bakanlığından İçişleri Bakanlığına verilmiştir. Böylece vilayetlerde sivil idare güçlendirilmiştir. 1916 yılında Şeyhülislam kabineden çıkarılmış ve derecesi bakanlıktan daire düzeyine indirilmiştir. Ulema ve şeriat mahkemeleri üzerindeki denetim arttırılmış ve bunların kararlarının temyizi laik mahkemeler tarafından yapılmaya başlanmıştır. Ayrıca kadıların eğitim ve öğretiminde laik okullarda uygulanan standartlara uyum zorunluluğu getirilmiştir. Dini vakıf mallarının denetimi Maliye Bakanlığına verilirken, vakıf mallarının, dini okulların ve camilerin parasal işlerini idare etmek amacıyla Maliye Bakanlığı bünyesinde "Vakıf Dairesi" kurulmuştur. Özetle yönetsel reformlar yönetimde sivilleşme ve laik düzenin benimsenmesi ve yerleştirilmesine yönelik olmuştur.

III. Selim'den Osmanlı İmparatorluğu'nun yıkılışına kadar Osmanlı yönetimi kamu yönetimini çağın gerekleri doğrultusunda rasyonelleştirmeye yönelik reformlara tabi tutmuşlardır. Bunu çoğunlukla raporlardan elde edilen bulgular yoluyla yapmışlar, reformları yönetmek üzere meclis/kurul/komisyon tarzı yapılar oluşturarak bu reform sürecini takibini ve denetimini gerçekleştirmeye çalışarak reform yönetiminin kurumsallaşması yönünde ilk adımları atmışlardır. İmparatorluğun içinde olduğu kargaşa ve savaşlarla geçen yıllara rağmen reform yönetiminde kurumsallaşma belli ölçüde meyvelerini vermiştir. Ancak siyasal, ekonomik ve toplumsal kurumlarda reformlarla

getirilen kapsayıcı kurumlar ile eski düzenin dışlayıcı kurumlarının bir arada uzun süre varlığını sürdürmesi reform sürecine ket vurmuş ve tam anlamıyla reformlardan beklenilen başarı elde edilememiştir.

2.3. KAPSAYICI VE DIŞLAYICI KURUMLAR ARASINDA GELGİTLER: CUMHURİYET SONRASI DÖNEMDE REFORM YÖNETİMİ

19. yy. sonrası Cumhuriyete kadar olan dönem ve Cumhuriyet sonrası dönem reform çalışmalarının ana konuları temelde benzerlik göstermektedir (Gökçe, 2012: 75). Lakin Cumhuriyet öncesi dönemde reformların yapılmasının temelinde Osmanlı devletinin ekonomik geri kalmışlığına yol açan içsel ve dışsal nedenlerin ön plana çıktığı görülmektedir. Başka bir ifadeyle Osmanlı devletinin geri kalmasında iktisadi faaliyetleri ve girişimcilik fikrini sınırlayan ve hatta baltalayan dışlayıcı kurumların uzun zaman boyunca sürdürülmüş olması yatmaktadır. 1873 yılına kadar ülkeyi çeşitli pazarlara bölen iç gümrükler, geniş çaplı bir piyasa isteyen büyük sanayinin kurulmasına engel olmuştur. Lonca teşkilatı ise artan rekabete ayak uyduramamış ve Tanzimat'a kadar varlığını sürdürmüştür. Ayrıca eskimiş bir eğitim uygulamasının, gençleri sosyal ve ekonomik hayatta yer alacak ve etkili olacak şekilde iktisadi hayatın gereklerine uymayacak şekilde dini esaslara göre yapılması, kalkınmayı ve gelişmeyi frenleyen faktörlerden biri olmuştur. Bu iç faktörlerin yanında dışsal olarak uluslararası anlaşmalar ve kapitülasyonlar yeni oluşturulacak ekonomik kurumlara yönelik geniş çaplı bir koruma politikasının uygulanmasını geciktirmiştir (Eldem, 1994: 2). Osmanlı Devleti her yönüyle açık bir pazar haline gelmiştir; Osmanlı Devleti'nin zayıf ve deneyimsiz kuruluşlarıyla ekonomik olarak kalkınması ve reformların başarıya ulaşması zordur. Nitekim ekonomik ve toplumsal kurumlar dışlayıcıdır.

20. yy. başlarında yıkılan Osmanlı Devleti'nin Cumhuriyete miras bıraktığı kurumlarının özgüllüğü bulunmaktadır (Pamuk, Osmanlı Ekonomisinde Bağımlılık ve Büyüme (1820-1913), 2018: 142-144): Bunlardan ilki merkezi devletin ve bürokrasinin

diğer toplumsal sınıflar karşısında göreli bir güce sahip olmasıdır. Osmanlı toplumsal kuruluşunun en önemli özelliklerinden biri olan merkez-taşra arasındaki dengede 1808'de taşranın güçlenmesine karşın II. Mahmud dönemi ve sonrasında taşra karşısında merkezin göreli gücü tekrar güçlenmiştir. İkinci olarak siyasal bağımsızlığın hiçbir zaman bütünüyle kaybedilmemesidir. Osmanlı ekonomisinin dünya ekonomisiyle bütünleşme süreci Avrupa'dan farklı olarak tüccarlarla ve toprak sahipleri ile iş birliği yerine merkezdeki bürokrasi ile iş birliği içerisine girerek, kimi zaman baskı ve zorlamayla kimi zaman uzlaşma yoluyla gerçekleşmiştir. Ancak hiçbir Batılı devlet tam anlamıyla Osmanlı Devleti üzerinde tek başına etkili olamamış ve bu devletler arasındaki mücadele nedeniyle Türkiye toprakları resmi olarak sömürgeleştirilememiştir. Bu durum merkezi bürokrasiye manevra alanı sağlamış, Batılı devletler her alanda istedikleri değişiklikleri hayata geçirememişlerdir. I. Dünya Savaşına kadarki döneme kadar Avrupa sermayesi ve devletleri Osmanlı Devleti'nin mali, askeri ve siyasal krizlerinden yararlanmışlar, ekonominin açılması doğrultusunda gerekli gördükleri ödünleri merkezi bürokrasiden bu tür kriz koşullarında elde etmişlerdir. Son özellik ise tarımsal üretimde küçük üreticiliğin önemli oluşudur. Küçük üreticilik tarımsal artığa el koymayı kolaylaştırdığı kadar hem devletin mali tabanının korunmasını hem de taşrada toprağa bağlı yerel güçlerin kuvvetlenmesini engelleme amacı taşımaktaydı. Bu yönde devlet bir taraftan küçük üreticileri vergilendirirken, diğer taraftan onları büyük toprak sahiplerine karşı desteklemiştir. İnsan ve toprak dengesinin gözetildiği bu yapıda küçük ve orta ölçekli işletmeler büyük çiftlikler karşısında varlıklarını sürdürebilmişlerdir.

Osmanlı'dan kalan miras üzerine yükselen Türkiye Cumhuriyeti'nde ise reform yönetimi bu kurumsal çerçevede işleyecektir. Kapsayıcı ve dışlayıcı kurumlar arasında gelgitlerin yaşandığı Cumhuriyet dönemi reform yönetimi ise birbirinden farklılık gösteren beş alt dönem altında incelenmektedir: Reform yönetiminin belli bir sistematiğe oturtulmadığı ancak inkılaplar vasıtasıyla kurumsal patlamanın vuku bulması ile çağdaş

kurumların kabul edildiği 1923-60 arası reform yönetimi, planlı kalkınma ekseninde kapsayıcı kurumları yerleştirme mücadelesinin yaşandığı ve reformların belli bir sistematiğe bağlandığı 1960-80 arası reform yönetimi, küresel sisteme uyum ekseninde kapsayıcı yeni ekonomik kurumların oluşturulduğu ekonomik ve mali alanlarda serbestleşmenin yaşandığı 1980-90 arası reform yönetimi, önce devlet reformunun daha sonra kurumsal reformun giderek yaygın hale geldiği küresel sisteme uyum ekseninde kapsayıcı siyasal ve toplumsal kurumların oluşturulduğu 1990-2015 arası reform yönetimi ile son olarak ortaya çıkan dışlayıcı kurumsal çerçevede yeni denge arayışlarının devam ettiği 2016 sonrası günümüz reform yönetimi ele alınmaktadır.

Son döneme ilişkin olarak kurumsal çerçeve bağlamında reformların nasıl bir seyir izlediği ve kapsayıcı/ dışlayıcı kurumların getirdiği fırsatlar/ riskler ile reform yönetiminin kurumsallaşmasını gerçekleştirip gerçekleştiremeyeceği (veya yeni bir reform yönetiminin oluşturulup bunun sürdürülüp sürdürülemeyeceği) incelenmektedir. Reform yönetimi ele alınırken öncelikli olarak her dönemin kurumsal çerçevesi ve bu kurumsal çerçeveye denk düşen reform yönetimi ve süreci incelenmekte ve kurumların reform yönetimine ve sürecine etkisi analiz edilmeye çalışılmaktadır.

2.3.1. Kurumsal Patlama ile Çağdaş Kurumların Kabulü: 1923-60 Reform Yönetimi

Kurumsal patlama ile çağdaş kurumların kabul edildiği 1923-60 reform yönetimi dönemi, bir yandan yeni kurulan bir devletin temel taşlarının yerleştirilmeye çabaladığı diğer yandan geçmiş sosyal, iktisadi ve yönetsel kurumların devrimlerle dönüştürülmeye çalışıldığı bir sürece tekabül etmektedir. Bu noktada kurumsal çerçeve düzleminde kamu yönetiminde kurumsallaşmaya yönelen bir reform yönetiminin ilk nüveleri filiz vermeye başlamıştır.

Bu başlık altında kurumsal çerçeveye ilişkin açıklamalara geçmeden önce tarihsel kurumsalcılığın ana ekseninde yer alan *"kurumsal patlama (institutional explosion)"*

kavramına değinmek gerekir. Birinci bölümde de ifade edildiği üzere kurumsal yaklaşım değişimin tedrici ve evrimsel olarak gerçekleştiğini belirtmektedir. Ancak bazı durumlar vardır ki artık ıslahat, reform veya restorasyonlarla mevcut kurumsal çerçevenin sürdürülmesi mümkün değildir. Bu noktada toplum kesimleri tarafından büyük bir fedakarlığın yapılması söz konusudur. Aksi takdirde toplumun ve devletin varlığı sona erecektir. Mevcut kurumlarla devam etmenin olanaksızlığının anlaşıldığı bu durumlarda ani ve hızlı kurumsal değişimin gerçekleştirilmesi zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. İşte bu bağlamda devrimlerle kapsayıcı kurumlara geçiş gerçekleştirilmektedir. Geçmiş belleğin etkisiyle ani ve hızlı bir şekilde dışlayıcı kurumların terk edilerek kapsayıcı kurumlara geçilmesi *"kurumsal patlama (institutional explosion)"* olarak adlandırılmaktadır. Ancak şu unutulmamalıdır ki kurumsal yaklaşımda kurumsal patlamanın meydana geldiği tarihsel kırılma noktaları genel olarak ağır siyasal, ekonomik ve toplumsal krizler ile savaşlar olarak karşımıza çıkmaktadır (Krasner, 1984; Peters,1999).

Dolayısıyla kurumsalcılıkta tarihsel süreç içerisinde değişimde kurumsal patlamaların yaşandığı ve devrim dönemleri istisna; reform/ ıslahat/ restorasyonlar ile aşamalı değişim kural olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim toplumda iktidara sahip olan/ güçlü etkisi bulunan elit kesimler toplumdaki avantajlı konumlarını sürdürmek için genel olarak aşamalı/ tedrici değişimi sağlayan ancak mevcut kurumların devamlılığını bozmayacak reformlara yönelirler. Bu da dışlayıcı kurumların bilinçli bir şekilde tercih edildiğini ortaya koymaktadır (Acemoğlu & Robinson, 2015). Oysa kurumsal patlamanın olduğu kurumsal çerçevede toplum kesimlerinin ve özellikle de elitler için bu alternatifi seçmenin bedeli çok ağırdır. Kurumsal düzlemde bunun devam ettirilmesi halinde toplum ve devletin varlığının sona ermesi gibi ağır bir durumla karşı karşıya kalınmaktadır. Bu kurumsal çerçevede kurumsal değişim kurumsal patlamanın yaşandığı devrimlerle yapılmaktadır. Ancak bu devrimlere karşı bir toplumsal direncin olmadığı anlamına

gelmez. Çünkü kurumlar uzun zaman sürecinde oluşurlar ve onları değiştirmek kanunları değiştirmekten zor ve daha uzun bir süreçtir. Devrimler yapıldıktan sonra bile kurumlar varlıklarını sürdürebilirler. Bu noktada dışlayıcı kurumlar zamanla kendi yerine oluşturulmuş olan kurumları etkisiz hale getirebilecekleri gibi bu kurumlarla etkileşim kurmak suretiyle evrimleşerek melez yeni kurumlar oluşturabilirler.

2.3.1.1. Kurumsal Çerçeve

Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren yönetimin temel amacı, siyasi egemenliği ekonomik egemenlikle tamamlamaya yöneliktir. Zira kişi başına çok az sermaye yatırımı düşmekle birlikte üretim faktörleri durağandır. Kaynaklar ve işgücü tam olarak kullanılamamaktadır. Bunların ortadan kaldırılması amacıyla öncelikle geleneksel altyapısı ve bilinen teknolojisiyle tarımsal yatırımlara ve teşviklere öncelik tanınmıştır (Yavi, 2009: 308). Ayrıca Osmanlı İmparatorluğu dönemindeki kapitülasyonlar ve Düyunu Umumiye İdaresi gibi kısıtlayıcı ve dışlayıcı kurumların olmaması da yeni devletin başta ekonomi olmak üzere diğer alanlarda atılım yapmasını kolaylaştırmıştır.

1920-30'lu yıllar Türkiye'de kapitalizmin gelişmesinin önündeki engellerin kaldırıldığı ve ulus devletin kurumsallaştığı bir "tepeden devrim" süreci olarak ön plana çıkmaktadır. Ancak bu devrim kitlelerin ön ayak olduğu bir süreçten çok, devlet öncülüğünde gerçekleşmiştir. Bu dönemde modern hukuk sisteminin benimsenerek devletin ve hukukun laikleştirilmesi, devlet kapitalizmin gelişimi gibi konularda önemli bir atılım sergilenirken, Batı'da burjuva demokratik devrimlerinin çözüme kavuşturduğu bazı problemler (demokrasi, kent/kır ilişkisi ve toprak sorunu) konusunda çekingen davranılmış; hatta bu problemlerin derinleşmesine neden olan düzenlemelere gidilmiştir. Bu tepeden devrim süreci yeterince güçlü olmadığı için etki alanı sınırlı kalmış, bu nedenle modernliğin farklı boyutları bakımından eşitsiz bir gelişme sürecine yol açmıştır (Özkazanç, 2017: 74). Diğer taraftan (1923-30) ekonomide ise Osmanlı'dan kalan iktisadi kurumlar ve savaşların getirdiği olumsuz miras nedeniyle iktisat politikasında özel sektör

lehine ve özel sektörü teşvik edici devlet müdahaleciliğine başvurulmuş, milli iktisat anlayışı doğrultusunda yabancıların elinde olan demiryolları millileştirilmiş ve yeni sınırlar içinde ulusal bir ekonomi oluşturmaya yönelnilmiştir (Kuruç, 2012).

Yeni devlet rejiminin içteki güvencesi 1924 Anayasası, dıştaki güvencesi Lozan Anlaşması'dır. Bağımsızlık mücadelesinin başarısı ve bu başarıdan kaynaklanan bir siyasal yapı söz konusudur. Yeni devletin ilk işi devlet mekanizmasını kurmak ve bunu muasır medeniyetin kanunlarını ve araçlarını kullanarak yeni kurumsallaşmaları gerçekleştirmek ve yerleşmesini sağlamaktır (Kuruç, 2012: 266). Atatürk döneminde bir taraftan çağdaş ülkelerle aynı standartları yakalamaya yönelik inkılaplar yapılırken, diğer taraftan devletin merkezi örgütlenmesi oluşturulmuştur.

Dışlayıcı kurum olan kapitülasyonların kaldırılması önemli bir kırılma noktasıdır. 1838 Balta Limanı Anlaşmasından sona Osmanlı Devleti daha liberal ve dışa açık bir ekonomi politikası izlemiş ve dış ticaretin ekonomi içindeki ağırlığı ve payı giderek artmıştır. Ancak gerek milliyetçilik doğrultusunda artan ayaklanmalar gerekse 1914 sonrasında 1. Dünya Savaşı nedeniyle dış ticaretin azalması ekonominin kendi içine kapanmasına, kendi kendine yeterlik, korumacılık ve milli iktisat ilkelerini benimsemesine yol açmıştır. Özellikle 1. Dünya Savaşı sırasında kapitülasyonlar tek taraflı olarak kaldırılmış, gümrük tarifeleri bağımsız olarak yeniden ayarlanmış ve tüm Osmanlı borçları için yapılan ödemeler durdurularak Düyun-i Umumiye'nin faaliyetleri askıya alınmıştır. Ekonomik alanda atılan bu adımlar savaşın getirdiği geçici müdahaleler olarak kalmamış, Türkiye Cumhuriyeti'nin uluslararası alanda tanınması sürecinde ve Lozan Anlaşmasında önemli pazarlıklara konu olmuştur (Pamuk, Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi, 2018: 164-165): Bu pazarlıklar neticesinde geçmişten bu yana önemli bir dışlayıcı kurum haline gelen kapitülasyonlar kaldırılmakta, Osmanlı borçları Osmanlı ülkesinden ayrılan diğer devletler arasında bölüştürülmektedir. Türkiye Cumhuriyeti'ne düşen Osmanlı borçlarının ödemeleri ise 1928 yılında yapılan anlaşma doğrultusunda

ödenmesi kararlaştırılmıştır (Aysal, 2013: 19-20). Ayrıca yeni devlet geçiş sürecinde 1929 yılına kadar Osmanlı'dan kalan gümrük tarifesi sürdürülecek ve ancak 1929 yılından sonra bağımsız bir gümrük tarifesini belirleyebilecektir. Kısaca Cumhuriyet döneminde ekonomi alanında kapsayıcı kurumlara geçiş doğrultusunda elde edilen kazanımların başlangıcı 1. Dünya Savaşı koşullarında Osmanlı devletinin son döneminde atılan girişimlerin sonucudur (Tezel Y. S., 1986: 163).

Ekonomi alanında Osmanlı döneminden 20. yy. Türkiye'sine iki temel miras kalmıştır. Bunların ilki bir tarafta tarıma dayalı yapı ile dış ticarette ise yabancı sermayeye açılmış yapılardı. Bu 20. yy. öncesindeki az gelişmiş toplumlarda görülen ortak bir özelliktir. Diğer taraftansa güçlü bir merkeziyetçi devlet geleneğinin sürmesi, siyasal bağımsızlığın kaybedilmemiş olması ve küçük üreticiliğin ağır bastığı tarımsal yapılardır. Bu özgün özellik, Osmanlı Devleti'nce Cumhuriyet Türkiye'sine miras kalmış ve geçiş sürecinde Türkiye'deki ekonomik kurumları belirleyici bir fonksiyona sahip olmuştur (Pamuk, 2017: 19-20). Son önemli miras ise Osmanlı devletinde de olduğu gibi kurumları şekillendiren merkez bürokrasisinin ülke içindeki diğer toplumsal kesimlere oranla ön planda oluşudur. Nitekim Cumhuriyetin erken dönemlerinde ekonomi içe kapanırken, Batılı devletlerin ve yabancı sermayenin etkileri büyük ölçüde tasfiye edilirken, Ankara'daki merkezi bürokrasi ülke içindeki özel sektöre ve diğer toplumsal kesimlere kıyasla yine önde kalmıştır. Cumhuriyet'in erken yıllarında meydana getirilen yeni kurumlar ve politikalar Ankara'daki bürokrasinin tercihleri doğrultusunda belirlenmiştir (Pamuk, Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi, 2018: 213).

Osmanlı'nın son dönemlerinden, 1912'den başlayarak, aralıklarla devam eden savaş yılları (1912-1913 Balkan Savaşları, 1914-1918 I. Dünya Savaşı ve 1920-1922 Kurtuluş Savaşı) demografik mirası etkilemiştir. Bağımsızlık mücadelesi sonrasında ülke savaşlarla aydın genç ve üretken nüfusunun büyük bir çoğunluğunu kaybetmiştir. Ayrıca ülke nüfus mübadeleleriyle ve dış göçlerle birlikte Osmanlı nüfusuna göre etnik

bakımdan daha homojen hale gelmiştir (Arı, 1995; Yıldırım O. , 2006). Ülkede bir sanayi burjuvazisi, yok denilebilecek derecede cılız ve aynı zamanda "gayri milli"dir (Timur, 1993: 12-13). Bu durum İslam yönetim geleneği ve Osmanlı yönetiminin ulusçu olmayan milletler topluluğu (millet sisteminin) bir sonucudur: Nitekim Türkler asker, memur ve köylüdür. Gayrimüslim vatandaşların bazı istisnai devlet hizmetleri hariç, askerlik ve devlet memurluğu haklarından mahrum olması onları doğal olarak sanayi ve ticaret alanlarına yöneltmiştir. Gayrimüslimlerin tarım dışında kalan kentlileri, özellikle 19. yy'den itibaren Batı'yla uyum sağlamışlar ve çeşitli sanayi ve ticari faaliyetlerle zenginleşmişlerdir (Yavi, 2009: 77-78). Yeni dönemde dış borçların ödenmesi ve kalkınmanın sağlanması tüm yükü üzerinde taşıyan köylünün kalkındırılmasından ve tarımın modernleştirilmesinden geçmektedir. Bu amaçla 1925'te aşar vergisi kaldırılmış ve köylünün kalkındırılması ve tarımın modernleştirilmesine yönelnilmiştir. Ancak toprak ağalığı ve değişmeyen mülkiyet ilişkileri, hızlı üretim artışı ve modernleşmeye engel bir faktördür (Avcıoğlu, 1996: 313-314). Topraktaki mülkiyet ilişkilerine 1929 ekonomik bunalımının getirdiği ekonomik ve mali sıkıntılar eklenince tarımda modernleşme sağlanamamıştır. 1937'den itibaren kırsal alanda toprak ağalarının tasfiyesi de dahil olmak üzere tarımda köklü değişiklikler gerçekleştirilmek istenmiştir. Bu kapsamda dağınık köylerin birleştirilmesi, kooperatifçilik, toprak reformu ve köy enstitüleri ile tarımda köklü bir devrim hareketine girişilmiştir (Avcıoğlu, 1996: 485-486). Ancak köklü bir toprak reformu gerçekleştirilememiş, köy enstitüleri ise kırsaldaki güç dengesinin bozucu etkisi nedeniyle bunlara karşı bir kampanya yürütülmüş, çok partili hayata geçiş sonrasında bu okullar önce müfredatları değiştirilerek köy öğretmen okullarına dönüştürülmüş ve daha sonra kapatılmıştır.

Kurtuluş savaşı sonrasında Anadolu'da hala Osmanlı'dan kalan prekapitalist üretim söz konusudur. Kapitalizmi geliştirecek burjuvazi mevcut değildir. Egemen sınıflar, işçileri, orta ve küçük üretici olan köylüleri çeşitli mekanizmalarla sömüren

feodal ağalar, tüccarlar, tefeciler ve cılız bir sanayiciler koalisyonudur. Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da aşiret ilişkileri vardır (Timur, 1993: 15). Osmanlı mirası geleneksel asker-memur ve tarımcı köylü rejiminden oluşmaktaydı. Yeni Türkiye Cumhuriyeti de bu mirası devralmış ve bu asker-memur ve tarımcı köylü rejiminden yeterli düzeyde iş adamı ve sanayici çıkarmaya çalışıyordu. Bu noktada yönetim gerekli teşvikler sağladıysa da başarılı olamamıştır. Çünkü büyük kentlerdeki tüccar sınıfı geniş ölçüde gayrimüslimlerden oluşmaktaydı (Lewis, 1983: 281-282). Yavi de bu duruma aşağıdaki şekilde dikkat çekmiştir (Yavi, 2009: 309):

> *"Osmanlıdan kalan miras, yarını planlamayı hayal dahi edemeyen bir düşünce, bugünü kanaat ve şükrederek yaşamak, âtıl ve durağan bir hayatı idame ettirmekten ibaret bir dünya görüşü, kendi iç dünyasına çekilip en yakın çevrede huzur aramak, istikrarlı, hatta durağan, mistik, din tarafından kutsanmış mükemmel bir ilahi ahenk içinde yaşantı sürmek Orta Çağ yaşamının en belirgin çizgilerini oluşturuyordu. Bireyin ekonomiye ilişkin değer ve tutumları ise kadercilik, kanaatkarlık, tanımadıklarına karşı güvensizlik, teşebbüs ve kar artırımı yerine lonca normları ile sınırlanmış üretim faaliyeti ve miktarı, sınırlı rekabet, zamanlama ve planlama endişesinden uzak bir basit üretim biçimine yönelmesiyle bezenmiş bulunmaktaydı. Batılılaşmaya öykünen yeni yönetim bu çağdışı yapının değişmesinde sanayileşmenin büyük katkısı olacağına inanıyordu."*

Bağımsızlık mücadelesi ve sonrasında önemli bir kurum ise güvendir. Halkta bir güven arayışı bulunmaktadır. Osmanlı'dan Cumhuriyet'e kalan bir miras bu güven krizidir. Nitekim savaştaki temel insan ve ekonomik kaynağı yine tarım ve dolayısıyla köylüler oluşturmaktadır. Osmanlı devletinde bitmek bilmeyen savaşlar, köylülerin gerek asker deposu olarak gerekse de vergi kaynağı olarak tükenmesine yol açmıştır. Halka yönelik açılımlar (Meşrutiyetin ilanı) olmasına rağmen bunlarda tam olarak halka inememiştir. Türk köylüsü Meşrutiyetten önce ne ise yine o halde kalmıştır. Bu noktada halkın yöneticilere olan güvensizliği sürmüştür (Avcıoğlu, 1996:187-188).

Yeni devlet, Osmanlı'da olduğu gibi, bürokratik yani memur devletidir. Tanzimat ile bürokratlar siyaset sahnesinde hâkim bir unsur olarak ortaya çıkmışlardır. Memurlar merkeziyetçi, otoriter ve devletçi bir yönetim anlayışı ile her sorunu tepeden ve yasalarla

çözme yöntemini benimseyen bu yönetsel kültürle yetişmişlerdir. Bu yönetsel kültürün uygulanması Cumhuriyet döneminde de devam etmiştir. Zira Cumhuriyet'in kurucu kadroları bu bürokratik yönetim anlayışı ile yetişmiştir (Eryılmaz, 1998: 155). Dolayısıyla bürokratların yönetimindeki şikayetler sonraki yıllara kadar devam etmiştir. Ayrıca mecliste mesleki temsil sistemi kurulamamış, eski Osmanlı yönetiminin memurları bütün meclislere çok sayıda girmişlerdir (Yavi, 2009: 113).

Memur devleti olmanın da önemli sonuçları olmuştur (Eryılmaz, 1998: 154-159): Cumhuriyet idaresi, Osmanlı devletinden sadece güçlü bürokratik yapı ve geleneği değil; aynı zamanda bu yapıyı kendi olanak ve imkanlarını geliştirmek için çalışan ve bunu iktidar aracı olarak kullanan memur anlayışını da devralmıştır. Ulusal ve güçlü burjuvazi sınıfının olmadığı yeni devlette, Osmanlı'da olduğu gibi, modernleşme yönündeki reformları yaparak toplumu değiştirmek bürokrasinin görevi haline gelmiştir. Bürokrasi bu bağlamda ilk olarak reformları yapmak ve bunları yerleştirmek, ikincil olarak da ekonomik kalkınmada devletin öncülüğünü sağlamaya yönelmiştir. Artık klasik devlet işlevlerinin yürütülmesine ek olarak bürokratlar, bilhassa tek parti yönetiminde, sosyal ve kültürel hizmetler, ekonomik gelişme ve kalkınma faaliyetleriyle birlikte, siyasal sürece doğrudan katılma imkânı elde etmişlerdir. Böylece kamu politikalarının oluşturulmasında ve yürütülmesinde aktif bir rol oynamışlardır. Özellikle tek parti döneminde reformların uygulamaya geçirilmesinde valiler ve kaymakamlar etkili olmuştur. Ancak vali ve kaymakamların devlet içinde güçlü bir konuma yükselme arzuları öne çıkmış ve bu nedenle halk-devlet ilişkisinde reformların baskıcı "ceberrut devlet" anlayışıyla yapılmasına yönelik şikayetler artmıştır.

Çok partili hayata geçişle birlikte siyasal sistem daha etkin bir parlamenter demokrasi yönünde ilerlerken, Türk toplumu da köklü geleneksel düzenin kapalı bağlılığından, serbest hareket eden ve devlet yönetimine katılan vatandaşların yer aldığı

modern topluma geçiş dönemine girmiştir. Ülke nüfusu Cumhuriyet yönetimi altında aşağıdaki tabloda da görüldüğü gibi hızlı bir artış göstermiştir.

Tablo 12:1927-60 Türkiye Nüfusu ve Kırsal-Kentsel Nüfus Durumu (Türkiye İstatistik Kurumu, 2020)

Yıl	Nüfus	Yıllık artış (%)	Kır	Kent	Kır (%)	Kent (%)	Okur-yazarlık (%)
1927	13. 648. 987	-	10.342.391	3.305.879	75,8	24,2	10,5
1935	16. 158. 567	2,29	12.355.376	3.802.642	76,5	23,5	19,25
1940	17. 821. 543	2,05	13.474.701	4.346.249	75,6	24,4	24,55
1945	18. 790. 987	1,08	14.103.072	4.687.102	75,1	24,9	30,22
1950	20. 947. 155	2,29	15.702.851	5.244.337	75,0	25,0	32,51
1955	24. 065. 543	2,97	17.137.420	6.927.343	71,2	28,8	36,50
1960	27. 755. 532	3,06	18.895.089	8.859.731	68,1	31,9	39,51

Kentsel nüfus ve okur-yazarlık oranı yükselmiştir. Gazete sayısı ve yayılımı sürekli bir şekilde artarken, bu dönemde en önemli haber alma vasıtası olan radyo, telefon, sinema ve kütüphane sayıları artış göstermiştir. Karayolları ve demiryolları ağları hızla artmıştır. Tüm bu gelişmeler yüzyılın başındaki Türkiye'ye göre büyük ölçekte insan, mal ve fikir hareketlerini mümkün kılmış, Türk toplumunun fiziki olduğu kadar toplumsal ve düşünsel değişim ve gelişimine dinamizm kazandırmıştır (Yavi, 2009: 597-598).

Yeni devletin amacı, köylüyü üretici köylü olan çiftçiye çevirmektir. Çünkü çiftçi aynı zamanda bilinçli bir tarım üreticisidir. Başka bir ifadeyle devletin kurucu kadroları üretimi bir meslek haline getiren, toprağında ne üreteceğini ve bunu nasıl daha iyi üretebileceğini bilen ve hayatını buna göre yönlendirebilen değişime açık bir çiftçiyi yetiştirmeyi hedeflemektedir. Nitekim Kuruç da bu durumu şu şekilde özetlemektedir (Kuruç, 2012: 451):

> *"Üreten köylü 'çiftçi' demektir. Evet, Türkiye bir köylüler ülkesidir. Âmâ, çiftçiler ülkesi olamamıştır. Köylü başka bir olanaktan yoksunluğu nedeniyle yaşamını en basit düzeyde, en basit tarımla sürdürür. Basitte kalmayı kader gibi izler. Bu nedenle ya verimsizdir ya da çok düşük verim*

düzeyini aşamaz. Kabuğunu kıramayan çabası, başka bir şeye benzemediği için tarım olarak nitelense bile, ekonomik ve toplumsal sonuçlarıyla anlamsızdır."

Diğer taraftan 1924 Anayasası ile en temel haklardan olan özel mülkiyet ve miras hakkı güvence altına alınırken, İsviçre Medeni Kanun'dan uyarlanmış olan Türk Medeni Kanun'un 1926 yılında kabulüyle Osmanlı hukuki yapısının taşınmaz mallarda özel mülkiyet rejimiyle bağdaşmayan bütün kalıntıları tasfiye edilmişti. 1926 ve 1929 tarihli yeni ticaret kanunları ve bu kanunlara uygun adalet örgütlerinin kurulmasıyla Türkiye'deki hukuki alt yapı "Batılılaşmasını" tamamlamıştır (Tezel, 1994: 230). Bu sayede hukuksal olarak kapsayıcı kurumların yerleştirilmeye başladığı görülmektedir.

Lakin henüz ekonomisi toparlanma çabası içindeki Türkiye, dönemin getirdiği zorunluluklar nedeniyle izlediği liberal ekonomi ve tarıma dayalı kalkınmanın yanı sıra sanayileşmek zorundadır. Cumhuriyetle birlikte üretim temelli bir anlayışla devrimlerle yarı sömürgeden bağımsız bir ulus devlet yaratmak amacıyla stratejik bir tercihte bulunulmuştur. Bu dönüşümün gerçekleştirilebilmesi için yeni bir sermaye birikim mekanizmasına ihtiyaç vardır. Cumhuriyet kadrolarına göre bu ihtiyaç ancak ve ancak "sanayileşme" ile karşılanabilirdi. Dolayısıyla sanayileşmenin sadece iktisadi bir tercih olmanın ötesinde siyasi bir tercih olduğu görülmektedir. Çünkü sadece sanayileşme ile Türkiye Batı'ya karşı bağımlılığını kırabilecektir. Cumhuriyet kadroları sanayileşmeyi iktisadi güçlenmenin esas aracı saymakta ve bağımsızlıkla eş anlamlı olarak görmektedir (Şahinkaya, 2020). Ancak 1929 ekonomik krizi Türkiye'yi de zor durumda bırakmıştır. Krizin çıktığı yıl Lozan anlaşmasının gümrük vergilerine ilişkin kısıtlamaları devam ederken, Osmanlı borçlarının ödeme zamanı gelmiştir. Ekonomik bunalıma acil önlemler alınması gerekmektedir. Sanayi temelli ulusal ekonominin sürdürülmesinde çare ise devletçiliğin hayata geçirilmesi olmuştur (Lewis, 1991: 280-285).

Devletçilik yeni bir kurum olarak Türk yönetim sistemine girmiştir. Devletçilik ile iktisadi hayatta en büyük ağırlık taşıyan ajan devlettir. Bu mekanizmada devletin tüm ekonomiye müdahale ve düzenleme yapabilmek amacıyla yönetsel sistemi yeniden

örgütlemeye başlamıştır. Meclisten çıkarılan yasalarla, yeni bakanlıklar (Gümrük ve Tekel Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı) ve devlet işletmeleri kurulmuştur. Kurulan devlet işletmeleri sonraki yıllarda sayısı artan Kamu İktisadi Teşebbüslerini (KİT) ortaya çıkarmıştır. Fakat yapılan düzenlemelerin özel sektör aleyhinde olduğu ve komünist rejime kayması eleştirileri karşısındaki endişeleri kaldırmak amacıyla 1932 yılın M. Şeref Özkan'ın yerine İktisat Vekaletine özel sektörden yana Celal Bayar getirilmiştir. Devletçilik döneminde dahi özel teşebbüsü koruyucu ve geliştirici önlemler alınmıştır (Yavi, 2009: 358-360). Fakat Atatürk'ün ölümü ile İsmet İnönü'nün devletçi egemen bürokrasisi iş başına gelmiştir. 2. Dünya Savaşı'nın yarattığı savaş ekonomisi, devlet müdahalelerini geniş ölçüde artmasına neden olmuştur. 1940 yılında çıkarılan Milli Koruma Kanuna bakıldığında bu müdahalelerin koyu bir devletçilik uygulamalarına yöneldiği söylenebilir: Nitekim Kanuna göre sanayi ve maden kurumlarının neleri ve ne miktarda üreteceğini hükümet belirlemektedir. Gerekli yatırımlar ise hükümetin yakın denetim ve izni altında yapılmaktadır. Hükümet aldığı önlemlere ayak uyduramayan kurumlara, uygun bir tazminat ödeyerek bu kurumlara devlet el koyup işletebilecektir. 1942 yılında bu kanunda tekrar düzenleme yapılmış herhangi bir şarta tabi olmadan, görülen lüzum üzerine, maden ve sanayi işletmelerine devletin el koyabileceği düzenlemesi getirilmiştir. Benzer düzenlemeler taşıtlar ve tarım alanları ve tarımsal ürünlerin iç-dış fiyatlarının kontrolü bakımından da söz konusudur (Avcıoğlu, 1976: 464-465).

Her ne kadar Milli Koruma Kanunu bir savaş ve seferberlik kanunu olarak görülerek istisna olarak tutulabilse de savaş yıllarında getirilen varlık vergisi, toprak mahsulleri vergisi, yol vergisi, angaryalar gibi düzenlemeler devlete olan güveni sarsmıştır. Örneğin Ökte varlık vergisiyle ilgili olarak bu durumu şu şekilde ortaya koymaktadır (Ökte, 1951: 209-210):

"*Varlık Vergisi ile bidayette güdülen İktisadî gayeler tahakkuk etmemiş, ileri sürülen fiat politikası iflâsla neticelenmiştir. Konjonktürün mütemadiyen yükselmesi yüzünden ilk günlerde fiatlarda görülen düşüklük çabucak zail olmuştur. Cebrî satışlarla piyasa alimante edilememiş, fiat mekanizmasını tanzime medar olacak arz temin olunamamıştır. Alâkalı fasılda, yapılan satışların daha ziyade Karaborsayı beslediği tebarüz ettirilmiştir. Bu dönemde asıl üzerinde durulacak nokta, Varlık Vergisinin, harp dolayısıyla zaten sarsıntılara maruz olan İktisadî bünyemizi derinden gelen bir zelzele gibi sarsmasıdır. Fevkalâde hallerde Devlete düşen en büyük vazife, bu hallerin icabettirdiği sivrilikleri mütemadiyen yontmak, İktisadî nizamı, piyasayı, mümkün olduğu kadar sarsıntıdan korumaktır. Büyük müstehlik kitlelerinin korunması buna bağlıdır. Gümrüklerin kapandığı, ithalâtın güçleştiği bir devrede, fabrikaları, imalâthaneleri durdurarak, ticarethaneleri kapatarak, ticarethane ve imalâthaneleri bu işlerden anlamayan insanların eline geçirterek, itimat ve emniyet havasım allak bullak ederek, bu nizamı bizzat Devlet alt üst etmiştir.* ***Malî dönemde bu vergi ile kaybettiğimiz en kıymetli döviz, Vatandaşın devlete olan itimadının sarsılmasıdır.*** *İktisadî hayatta mükellefin devletten beklediği en büyük teminat, müstekar bir nizamdır. Endüstri, ticaret, bütün İktisadî hayat, emniyet havasını teneffüs ederek yaşayabilir. Varlık vergisi ile bu hava zehirlenmiştir. Günün birinde devletin şu veya bu mülâhaza ile takdire dayanan bir vergi vazedip istediği zümreyi iflâsa sürükleyebileceği hakkında Varlık Vergisi elim bir misal vermiştir."*

Varlık vergisi büyük oranda varlıklı olan azınlıklardan milli gelirin %3,5'ine yakın bir kaynak elde edilirken; toprak mahsulleri vergisi (TMV) ise vergilendirilmemiş tarımsal ürünü vergilendirme amacı taşımaktaydı (Boratav, 1990: 67). TMV 1943 yılında ayni olarak baklagiller ve hububatlarda %8, diğer ürünlerde %12 olarak toplanan bir vergiyken;1944 yılında tüm ürünler için %10 olarak belirlenmiştir. Böylece bu TMV ile 20 yıl önce dışlayıcı bir uygulama olan Osmanlı döneminden miras kalan aşar vergisi geri getirilmiştir. Bu vergilerin adil toplanmasına yönelik tüm önlemlere rağmen karaborsa ve haksız kazanç dönemin ayrılmaz parçaları haline gelmiştir (Bahçe & Eres, 2017: 30). Ayrıca verginin adil toplanmaması sorununa ek olarak ayrımcı bir şekilde verginin etnik köken temelinde uygulanması (Aktar, 2000) iktisadi kurumların dışlayıcılığını daha da artırmıştır.

TMV ile Osmanlı dönemindeki aşar vergisi uygulamasına geri dönülmesi, varlık vergisi ile etnik kökene dayanılarak vergi toplanılması ve hatta bu vergileri

ödeyemeyenlere/ödemek istemeyenlere getirilen angaryalar 2. Dünya Savaşı sonrasında tek parti yönetimine tepkiyi artırmış ve 1945 Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ile kuruluş süreci başlayan Demokrat Parti'nin (DP) halk tarafından desteklenmesine zemin hazırlamıştır (Pamuk, Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi, 2018: 208).

Cumhuriyetin ilanı ve yeni devletin kuruluşundan önce yeni devlet, Osmanlı devletinden farklı bir görünüm sunmamaktadır. Zira her şey hala Osmanlı dönemindeki gibidir. Para, pul, rütbe, yasalar, Osmanlı valileri, paşaları, hakimleri, subayları vs. Osmanlı Devleti'nin kavramları ve kurumları devam etmektedir. Devrimin hızını Osmanlı kurumları yavaşlatmıştır. Yeni Cumhuriyet Osmanlı kurumlarını kullanmaktadır. Yapılacak şey inkılaplarla yeni kurumlar ve kuruluşlar oluşturmaktır. Osmanlı'nın dışlayıcı kurumlarından ekonomiden siyasete, bilimden kültüre üretken bir kapsayıcı kurumlara ulaşmak gerekmektedir. Osmanlı döneminden kalan ve hala günümüze kadar sürmekte olan rüşvet, suiistimal ve adam kayırmacılığın yer aldığı nüfuz ticareti devam eden dışlayıcı kurumlar arasında yer almaktadır. Nitekim Osmanlı Devleti'nde yer alan kimi yöneticiler yeni devletin çeşitli kademelerinde yer almışlar ve görevlerini kötüye kullanarak yatırım ve harcamalara yönelik çıkar sağlamaya yönelmişlerdir. Yeni yönetim bunları durdurmaya yönelik tedbirler alsa da devlet satın alım işlerinde komisyonculuk usulünün kaldırılması 1939 yılına kadar devam etmiştir (Yavi, 2009: 472-474). Cumhuriyetin ilanından sonra Ankara'da da arsa spekülasyonları, tüccarların ve bütün politikacıların yer aldığı karlı bir faaliyet olmuştur (Avcıoğlu, 1976: 284). Fatih Rıfkı Atay, Osmanlı döneminden miras kalan nüfuz ticaretine ilişkin yaşanan olumsuzlukları şu şekilde açıklamaktadır (Atay, 1999: 134-135):

> *"Kuruluş devrinin nüfuz ticareti halk efkarı üzerinde süratle aynı tepkiyi yaptı. Hükumette ve partide tehlikeyi görenler, ellerinden geldiği kadar mukavemet göstermekte idiler. Türkiye'yi kalkındırmak için durmadan vergileri arttırıyorduk. Biraz geçim temin etmeğe başlayan aylıkları yeniden kesiyorduk. Bütün milli kalkınma yükü, milletin sırtında idi. Böyle zamanlarda politikayı iş ve kazançtan, tıpkı dünyayı dinden, orduyu siyasetten ayırır gibi, o kadar kati ayırmak lazımdı.*

Atatürk, realist bir politikacı olduğu için yanında bulundurmayı faydalı saydıklarını feda etmemekle beraber, hükumette ve partide fazilet mücadelesi verenlerin gayretlerini hoş görüyordu. Fakat kazanççılar bu mücadeleye kızıyorlar, kimini, mesela 'Kadro' gazetesinde şeker meselesini tenkit edenleri Bolşeviklikle, hükumeti de serbest teşebbüse nefes aldırmamakla suçluyorlardı.

Kazanççılığın bir tepkisi de hükumeti her işte bir nüfuz ticareti görmek vehmine sürüklemek olmuştur. Serbest Fırka hareketinin uyanışında aferistler takımının büyük rolü olmuştur. Fethi Okyar namuskar bir efendi idi. O, liberal iktisat ve politika anlayışı ile hem Atatürk hem de İsmet Paşa 'dan ayrılıyordu. Fakat aferistler için liberalizm demek, devletin yapacaklarını kendileri yapmak demekti. Bunlar iktisat devletçisi olduğu için değil, kendi kazançlarını önlemeğe uğraştığı için İsmet Paşa ve arkadaşlarının aleyhinde idiler.

.... . Doğrusunu isterseniz, bugünkü demokrasiyi uyarmak ve uyanık tutmak için bu bahse dokundum. l950'den sonra aynı aferizm salgını daha büyük bir hırs ile tepmiştir. Otuz yıldan beri kurulan milyarlık sermayeli bankalar. İktisadi teşekküller, işletmelerde partizan bir kontrol inhisarı kurulmuştur. 1923 ve sonrasında on binler ve yüz binlerle oynanmakta idi. Bugün on milyonlarla oynanmaktadır.

Ne eski rejimde ne de bugün gizli nüfuz ticaretlerinin ve şahsi yolsuzlukların tamamiyle önlenebileceği gibi bir hayale kapılmıyorum. Hiçbir demokrasi bunda muvaffak olamamıştır. Asıl mesele nüfuz ticaretinin bir sistem haline gelmesinde, adeta imtiyazlı politikacıların meşru bir hakkı gibi tanınmasındadır.

Eski rejim on beş yıl mücadele etti. En sonunda nüfuz ticareti önlenmişti. Milletvekilleri en basit serbest meslek haklarını bile kullanmayacakları kadar kazanç ve politika birbirinden ayrılmıştı. Milletvekilleri ve parti politikacıları idare meclislerinden uzaklaştırılmıştı. İş Bankası tam ticari bir mahiyet almıştı.

1950'den sonra hepsinin tersi yüzüne dönmüştür. Benim fikrimce eğer 1923 'ten sonraki mukavemetçiler cephesi kurulmasaydı. İnkılap rejimi on yılı bulmaz batardı. Bugün belirdiğini gördüğümüz gidiş daha da kötüdür: Büyük nimetler paylaşması, partizanları bir iktidar inhisarcılığının bütün şiddetlerine doğru sürüklemektedir."

Yeni Cumhuriyet rejimi çok partili düzene geçiş için çaba harcamıştır. Ancak bu çabalar siyasal olarak kırılmaya yol açmıştır: Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası kurulduktan sonra yaklaşık 7 ay sonra Şeyh Sait ayaklanmasına karıştığı gerekçesiyle kapatılmıştır. Ancak bu partinin milletvekili olan üyeleri mecliste görevlerini

sürdürmüşlerdir. Lakin ortaya çıkan Şeyh Sait ayaklanmasının siyasal sonuçları önemlidir: Ülkede başlamış olan çok partili siyasal hayat, daha doğum safhasında sona ermiştir ve Takrir-i Sükûn Kanunu ile hükümet otoriter bir yönetim kurmuştur. Bundan sonraki dönemde gerek meclis dışındaki ve meclis içindeki muhalefet geçmişe oranla cılız kalmıştır. Demokrasiye geçiş için gerekli olan serbest tartışma ve eleştiri olanağı büyük ölçüde azalmış ve muhalefet grupları örgütsüz olarak varlıklarını sürdürse de hükümetin baskısı altında kalmıştır. İzmir Suikastı sonrasındaki dava sürecinde ise toparlanmaya çalışan eski Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası üyeleri ile eski İttihatçı kadrolar tasfiye edilmiştir. Böylece milli mücadele dönemi içinde olan ve mevcut hükümete muhalif olan kadroların siyaset sahnesinde uzaklaştırma süreci sona ermiş ve bu tarihten sonra ülkede açık bir muhalefet kalmamıştır. Bu süreçten sonraki dönem *"Tek-Partili Cumhuriyet Dönemi"* olarak tanımlanmıştır (Yavi, 2009: 491-493).

Tek parti döneminde devletin toplumsal tabanı, asker-sivil bürokrasinin hegemonyası altında ticaret burjuvazisi, toprak sahipleri ve eşraf arasındaki ittifaktan oluşmaktadır. İktidar bloğunun farklı kesimleri, kendi aralarındaki güç mücadelelerini tek partinin içinde vermişlerdir. Köylüler ise bu ittifaktan toprak sahipleri lehine dışlanırken, bu farklı kesimleri bir arada tutan egemen ortak payda, iktisadi olarak güçlü, çağdaş, bağımsız bir devlet kurmaktır (Özkazanç, 2017: 76).

Türkiye'nin demokrasiye geçişinde, Cumhuriyet'in kuruluşundan beri Atatürk devrimleri ile gerçekleştirilmeye çalışılan Batı tipi toplum modeli çabaları (Kili, 1969: 167), Cumhuriyet döneminde yetişen bir kısım liberal ve Batıcı aydın ile Türk yönetici seçkinleri, 2. Dünya Savaşı sırasında izlenen ekonomik politikaların ortaya çıkardığı kapitalist nüveler ve toprak ağaları ile eşrafın önemli etkileri olmuştur. Ancak temel neden, 2. Dünya Savaşı sonrasında dünya konjonktüründe meydana gelen dış gelişmelerdir (Lewis, 1952: 31).

2. Dünya Savaşı'nın sona ermesiyle birlikte dış ve iç gelişmeler Türkiye'de önemli siyasal, toplumsal ve ekonomik değişikliklere yol açmaya başlamıştır. Savaş sonrası ABD ve SSCB'nin yer aldığı iki ayrı bloğun oluşması ve SSCB'nin Türkiye'den toprak ve boğazlar üzerinde hak iddia etmesi Türkiye'yi Batı bloğunun hamisi ABD ile iş birliğine yöneltmiştir. Bu amaçla 1947 yılında Türkiye tarafından hazırlanan Varner Planı, ABD tarafından savaşın ekonomik yapılarına verdiği zararı onarmak için Avrupa ülkelerine vereceği yardımı idaresini yapmakla yükümlü olan Avrupa İktisadi İş birliği Komitesi'ne sunulmak üzere hazırlanmıştır. Bu plan Türkiye'nin savaş sonrası oluşan yeni düzene bir tarım ülkesi olarak katılmasını öngörmektedir (Övgün , 2009: 856). Yaşanan dış gelişmelere paralel olarak Türkiye savaş sonrası açık ve rekabetçi bir siyasal rejime ve ekonomide de liberal politikalara yönelmeye başlamıştır (Ahmad, 1994: 46-47).

Diğer taraftan ülke içindeki halk artık tek parti iktidarından hoşnut değildir. Kentlerde savaş zamanında uygulamaya konulan ve gayrimüslimler aleyhine uygulanan varlık vergisi, Müslüman burjuvazi de kaygı ve güvensizlik yaratmıştır. 20 yıldan fazla süren devletçi uygulamalardan ve savaş koşullarından yararlanmış olmakla birlikte, burjuvazinin büyük bir bölümü devletçi uygulamalardan ve ona bağımlı bir kesim olarak var olmaktan kurtulmak istemektedir. Memurlar ve sayıları sınırlı olan işçi kesimi savaş yıllarındaki yüksek enflasyondan ve karaborsa ve vurgunculuktan olumsuz etkilenmişlerdir. Kırsal alanda ise savaş zamanında köylere giden vergi tahsildarları ve jandarmalar tepkilere neden olmuş, kırsalda küçük ve orta ölçekli tarımsal üreticiler savaş yıllarındaki ağır vergilerden ve iaşe politikalarından olumsuz etkilenmişlerdir. Bu tepkiyi azaltmak için kırsala yönelik Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu çıkarılmış; ancak bu kanun da yeni bir partinin (DP) ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Halkın farklı kesimlerinde tek parti yönetimine karşı, tarıma ve özel sektöre daha fazla önem verilmesini destekleyen

daha açık bir ekonomi politikası uygulanmasından yana bir muhalefet ortaya çıkmıştır (Pamuk, Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi, 2018: 225-226).

2. Dünya Savaşı sonrası ABD komünizmi sınırlandırmak amacıyla çerçeveleme politikası yürütmüş, bu kapsamda kapitalizmden yana güçleri kuvvetlendirmeye ve onun karşısında yer alan güçleri zayıflatmaya ve etkisiz hale getirmeye çalışmıştır. Türkiye'nin milli güvenlik endişeleri ve Sovyet Rusya'nın tehdidi, hükümeti ABD ile ittifak aramaya itmiştir (Avcıoğlu, 1976: 383). 2. Dünya Savaşı sonrasında 1946 devalüasyonu, Thornburg Raporu, IMF ve DB ve OEEC ve 1961'de OECD üyelikleriyle Türkiye 1923'ten 1946'ya kadar devam eden dönemden sonra Batı eksenine girmiştir. Bu noktadan itibaren Batı eksenin gerektirdiği politikalar izlenmeye başlamıştır. Bu patika bağımlılığıdır. Artık Türkiye Batı Blokundan yanadır. Batı'da olduğu gibi tam demokratik hayata geçiş için gerekli adımları atmak zorundadır.

2. Dünya Savaşı'nın sona erdiği ve faşist tek partili modellerin çökmesiyle Batı Blokunda yer alan Türkiye'den çok partili demokratik bir ülke olmaya yönelik düzenlemeler yapılması beklenmektedir (Şahin, 2020). Savaş sonrasında CHP'nin uyguladığı politikalara yönelik tepkiler, savaşın getirdiği ekonomik darboğazlar ve toprak reformu girişimleri vatandaşları yeni arayışlara itmiştir. 1946 yılında Demokrat Parti (DP)'nin de yer aldığı 13 siyasal parti kurulmuş ve 21 Temmuz 1946 yılında ilk çok partili seçim gerçekleştirilmiştir. Seçim sonucunda CHP 397 milletvekilliği kazanarak birinci parti olurken, Demokrat Parti 61 milletvekilliği kazanarak mecliste ana muhalefet partisi yer almıştır. 7 milletvekilliğini ise bağımsızlar kazanmıştır (Anadolu Ajansı, 2020). Böylece çok partili düzene geçilmiştir. Ancak CHP'nin tek parti iktidarı, 1950 yılında DP'nin seçimi ezici bir çoğunlukla kazanıncaya kadar sürmüştür.

Çok partili döneme geçişin yaşandığı bu yıllarda Türkiye'nin kırsal kesiminde yüzyıllarca değişmeyen tek olgu, feodal veya küçük mülk sahibi olan köylülerin kırsal alandaki egemenliğidir. Bu egemenlik küçük toprak sahipliği-güçlü merkezi yönetim

dengesini sağlanmasıyla sürdürülmektedir. Roma, Bizans, Selçuklu, Osmanlı ve Türkiye Cumhuriyeti'nin erken dönem yönetimleri bölgedeki hakimiyetini sürdürmek için bu dengeyi korumuşlardır. Ancak 16. yy'den başlayan ve 19. yy'de daha da belirgin hale gelen kapitalist sistem ve onun getirdiği yeni düzen Türkiye coğrafyasındaki kemikleşmiş bu yapıyı bozmaya başlamıştır. 1950'den sonra hızlı bir çözülme sürecine girmiş, kırsal çevrenin merkeze taşınmasıyla birlikte bu denge sarsılmış ve değişmeye başlamıştır. Kırsaldan gelen köylülüğün eğitimle aşılacağı düşünülmüş, ancak bunun üretim biçimlerindeki değişimlerle aşılabileceği anlaşılamamıştır (Yavi, 2007: 112).

DP, liberal serbest piyasa ekonomisi yanlısıdır. Her alanda özel girişime öncelik tanımak istemektedir. İlke olarak devlet yatırımcılığı ve işletmeciliğini reddetmektedir. Bu nedenle tek parti döneminin kısıtlayıcı, kontrolcü, müdahaleci ve yasaklayıcı devletçilik politikaları bırakılmıştır (Pakdemirli, 2000: 70). Ancak ABD 'nin desteği ile serbest piyasa modeli ve özel girişimcilik politikaları Cumhuriyet'in kurucu kadrolarının karşılaştığı sorunlarla karşılaşmıştır: Bu da Batılı tarzda bir sermaye birikimi ve özel girişimciliğin olmayışıdır (Yavi, 2007: 114-115). Nitekim yeterli alt yapı ve kurumlar oluşturulmadan dışa açılma 1954 yılında eleştirilen uygulamalara geri dönüşü getirmiştir. DP'nin uyguladığı liberal ekonomik politikalar, her ne kadar ekonomik büyümede artış sağlamışsa da, liberal ekonominin alt yapısının oluşturan kurumlar ve kural düzenini meydana getiren yapılar olmaksızın siyasal kararlar düzeni ile işletildiğinden yüksek enflasyon ve dışa bağımlılığı artıran bir ekonomi ile sonuçlanmıştır (Baytal, 2007). CHP'nin tek parti iktidarının sonlarına doğru başlayan ve DP iktidarıyla artarak devam eden dış borçlar ve yardımlar üretken alanlara kaydırılamaması neticesinde Türkiye 1954 ve 1958 yıllarında ekonomik krize girmiştir. Osmanlı Devleti ilk Batı yardımını ve dış borcu aldığı 1854'ten 22 yıl sonra 1876'da moratoryum ilan ettiği gibi Türkiye Cumhuriyeti de 1947'de ABD'den aldığı Marshall yardımı ve dış borçlarından 11 yıl sonra 1958 yılında moratoryum ilan etmiştir.

Yabancı reform raporlarında önerilen ve DP tarafından hayata geçirilmeye çalışılan tarım yoluyla ve dış yardımla kalkınma reçetesinin işe yaramadığı 1958 moratoryumu ile ortaya çıkmıştır. Yaşanan gelişmelerden tarım sektörü olumsuz etkilenmiş, kırsal alanlardan kentsel alanlara göçlere yol açmış ve kentlerin etrafında oluşan gecekondular ile birlikte taşra merkeze taşınmıştır. Yaşanan toplumsal hareketlilik kırsaldaki sorunların merkeze taşınması kadar siyasal, ekonomik ve sosyal yeni kurumların ortaya çıkmasına yol açmıştır. Örneğin Kafaoğlu kırsal kesimden kentlere yapılan göçlerin sosyal tabakalaşmada sürekli bir değişime yol açtığını vurgulamaktadır ki bu da toplumsal devingenliği ve dinamizimi arttırmaktadır: Nitekim önceden köylü, daha sonra işçi olan bir kişi, bakkal olup kendi çocuklarına bir sermaye bırakınca bir kuşakta sosyal tabakasını yükseltebilmektedir. Bu imkânın yaptığı açık etki sınıf çatışmasının yumuşaması ve sınıf bilincinin törpülenmesidir (Kafaoğlu, 1995: 253). Ayrıca 1950'lerden itibaren kırsal alanlardan kentlere yaşanan göçler mülksüz köylülerden öte, az mülklü köylülerin göçü biçiminde gerçekleşmiş, kente göç edenler köyle ve köylerindeki toprakla ilişkilerini hemen koparmamıştır. Devlet desteğinin olmadığı bir dönemde, devlet mülkiyetindeki alanlara gecekondular inşa ederek kentlerdeki konut sorununa alternatif bir çözüm sunmuşlardır (Pamuk, Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi, 2018: 74).

DP Osmanlı devletinden beri devam eden dışlayıcı kurum olan patronaj ve nüfuz sistemini devam ettirmiştir. Nitekim Sunay bu ilişkinin DP döneminde nasıl evirildiğini ve günümüze popülizm olarak nasıl yansıdığını şu şekilde özetlemektedir (Sunay, 1983: 2082-2084):

> *"Geleneksel yaşam biçiminden Siyasal Partiler/Demokrat Parti ve Popülizm çağdaş yaşama geçiş başladığı halde ulusal kurumlar içinde bütünleşemeyen toplumlarda yaygın bir patronaj sistemi gelişebilmektedir. Nitekim, tek-partili dönemde patronaj ilişkileri toplumsal düzeyde büyük ölçüde mevcuttu. Bu ilişkilerin yalnızca kamusal kaynaklara doğru tırmanması tek-partili dönemde denetim ve baskı ile önlenmişti. Demokrat Parti, zaten toplumsal düzeyde mevcut*

olan bu ilişkileri Parti'nin denetlediği kamusal kaynak ve hizmetlere doğru dikey bir biçimde hızla geliştirmiştir. Özetle, patronaj sistemi Demokrat Parti'nin kitleleri kendine bağlamak için etkinlikle kullandığı bir çıkarsal ilişkiler ağı olduğu kadar, radikal bir ideolojik sorgulamayı gerektirmeyen ve kitle seferberliğini sınırlayan bir etken olmuştur.

1950- 1960 yılları arasında patronaj ilişkileri yoluyla Demokrat Parti topluma derinden nüfuz etmeye başlarken, toplumsal gruplar da aynı şekilde devlet üzerindeki nüfuzlarını artırmışlardır. Doğal olarak bu karşılıklı nüfuz her gruba eşit olarak dağılmamıştır. Diğer taraftan, ekonomik elitlerin devlet üzerindeki nüfuzu daha hızlı artmıştır. Ancak, eşit olmayan bir nüfuz ve ödüllendirmeye dayalı olan patronaj sistemini ekonomik elitler kadar kitleler de desteklemiştir.

Patronaj sistemine direnç bu kesimlerden değil, bürokratik kesimden gelmiştir. Cumhuriyet Halk Partisi, patronaj sistemini bir devlet-toplum bütünleşmesi olarak değil, devletin özelleştirilmesi, hukuk devletinin erozyona uğraması, bürokrasinin partizanlaştırılması ve rasyonel-tercihli politikalar yerine partizan tercihli siyasetin ön plana geçmesi olarak değerlendirerek Demokratik Parti'yi sert bir şekilde eleştirmiştir.

Demokratik Parti döneminde bürokratik kadro hem gücünden hem prestijinden hem de refah düzeyinden birçok şeyler kaybetmeye başlamıştır. Demokrat Parti bürokratik direnç barikatını tayinler, emekliye sevk etme, bakanlık emrine alma gibi güçlü icraya dayalı yaklaşımlar ile kırmaya çalışmıştır. Daha da önemlisi, bürokrasiyi kuşatan parti güdümlü patronaj sistemi ağırlık kazandıkça, vatandaş bürokrasi yerine parti temsilcileriyle iş görmeyi tercih etmiştir. Bundan da ötesi, bürokrasi kendi içinde farklılaşmaya başlamıştı r. Kamu sektörü genişlerken, yönetici-asayişçi bürokrat tipi yanında, teknik ve ekonomik hizmetlere yönelik bir teknokrat-bürokrat kesim de gelişmeye başlamıştır. Ayrıca, patronaj ilişkileri içine çekilen bürokratlar da hızla çoğalmıştır.

Patronaj sisteminin diğer bir yönü, plüralist sivil toplum kurumlarının gelişmesini olumsuz etkilemiş olmasında yatar. Patronaj ilişkileri dikey ve yarı geleneksel ilişkilere dayandıkları için yatay toplumsal örgütlenmeyi ve makro düzey kurumsallaşmayı ters yönde etkiler."

Bu dönemde ön plana çıkan demokrasi kavramı; sınırlandırılmış ve kurumsallaşmış bir özgürlükler rejimi olmaktan ziyade çoğunluktan güç alan iktidarın özellikle dönemin sonuna doğru siyasal muhalefeti baskı altına almasını meşrulaştıran bir söylem olarak kullanılmaya başlamıştır (Özkazanç, 2017: 78). Bir yönetim tekniği ve rasyonalitesi olarak popülizm bu dönemde ortaya çıkmıştır. Popülizm yönetim olanların

verili ve kısa vadeli çıkarlarının tanınmasına ve yönetimin bu çıkarlara hizmet etmesine ve bu sayede yönetimin varlığının meşrulaştırmasına dayanmaktadır. Böylelikle bireyler maddi çıkarlarla değerlendirilirken, devletin amacı da bu çıkarları yerine getirmek olarak belirlenmektedir. Çok partili döneme geçişle birlikte seçmenle daha önceleri yerel düzeyde olan popülist ilişkiler DP ile birlikte ulusal düzeye çıkmıştır. Bu anlayışla siyasi iktidarın meşruiyeti, ideolojik bağlılıktan öte, kontrol ettiği ve dağıtabildiği rant/nüfuz/iktidar kaynaklarının miktarına ve bunların dağıtım tarzlarına dayanmaya başlamıştır (Özkazanç, 2017: 79). Fakat çok partili hayata geçiş ve demokrasinin bir sonucu olarak yerel yönetimlerin güçlenmesi beklenir. Ancak böyle bir gelişme seyrinin ortaya çıkmadığı görülmektedir. DP iktidarında yerel yönetimlerden daha çok merkezi yönetim kuruluşlarının özellikle ekonomik işleve sahip KİT'lerin sayı ve nitelik olarak arttığı gözlemlenirken, yerel yönetimlerin bütçesi ve personel sayısı merkezi yönetim karşısında gerileme göstermiştir (Eryılmaz, 1998: 161-162). Dolayısıyla çok partili hayat yerel taleplere ve çıkarlara karşı duyarlı bir iktidar anlayışı oluştururken, yerel yönetimleri destekleyici ve geliştirici bir etkiye sahip olmamıştır. Bu durum merkeziyet geleneğinin yerleşmiş olduğu siyasal ve yönetsel kurumsal çerçevenin doğal bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Dönemin önemli kırılma noktalarından birisi de ülkedeki toplumsal mozaiğin çatlaması olarak tabir edilen 6-7 Eylül 1955 olayları olmuştur. 6-7 Eylül 1955 sonucunda özellikle ülkede yaşayan gayrimüslim iş adamlarına ve ailelere yönelik yağma hareketleri sonucunda devlet tarafından gayrimüslimlere toplamda 60 milyon TL tazminat ödenmiş ve bu olaylar sebebiyle Türkiye'deki Rum, Ermeni ve Yahudilerin büyük göç dalgalarıyla ülkeden ayrılmıştır (Oğuz B. , 2000: 462). Bu olaylar neticesinde Türkiye artık farklı etnik ve dini unsurlar için güvenli bir ülke olarak görülmemektedir (Zorbay, 2019: 263).

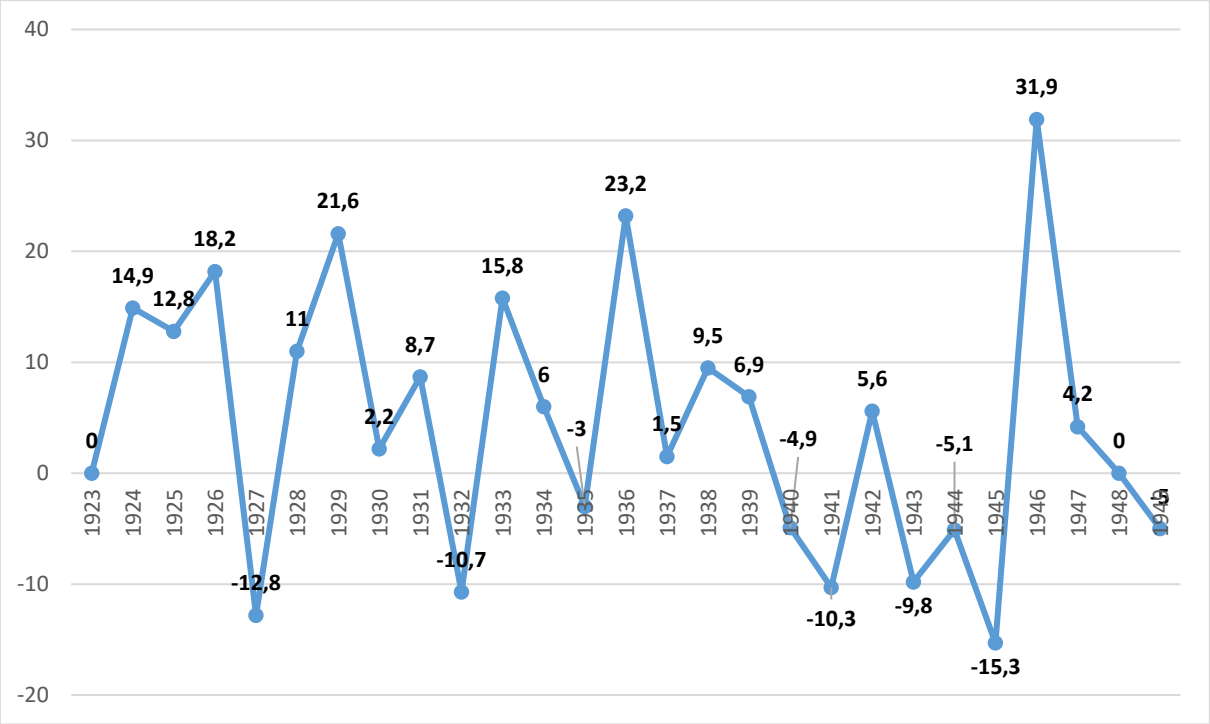
1924 Anayasasının geçerli olduğu tek partili dönemden DP dönemine kadar devletin iç örgütlenmesinde önemli bir dönüşüm görülmemekle birlikte, DP iktidara

gelişi ile birlikte devlet-toplum arasındaki ilişkilerin dönüşümü tek partili dönemde getirilen kurumsallığı değiştirmeye başlamıştır. Artık DP'nin iktidara gelişiyle birlikte devletin siyasal ayağı ile temsili ayağı arasında uyum ortadan kalkmıştır. Başka bir ifadeyle iktidar partisi DP ile tek partili dönemin devletteki uzantısı haline gelen asker-sivil bürokrasi (siyaset ve yönetim ayrılığı) arasında bir gerilim ve çatışma söz konusudur. Bu gerilim/çatışma günümüze kadar sürecek olan önemli bir kuruma dönüşürken, köylüler iktidar bloğunda katılmakta bürokrasi ise bu bloktan dışlanmaktadır (Özkazanç, 2017: 78).

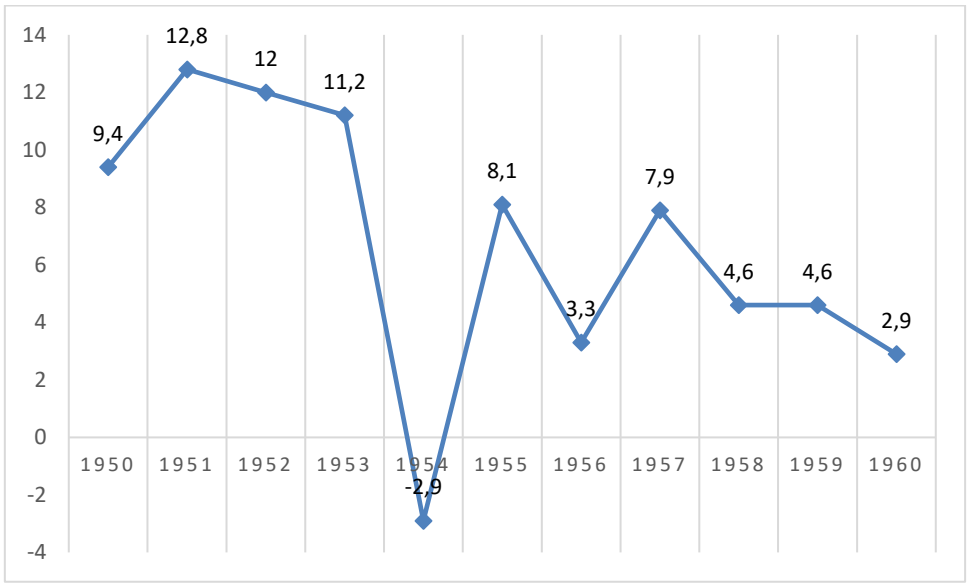
Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana siyasal gündemin sürekli bir maddesi toprak ve tarım reformu olmuştur. Toprak ve tarım reformu alanında ilk ve günümüze kadarki en önemli yasa, 1945 yılında "Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu" olmuştur. Ancak bu yasa özel mülkiyet altında olan toprakların kamulaştırılarak yeniden dağıtımı gibi bir uygulama olmaktan öte daha çok hazine adına kayıtlı toprakların dağıtımı söz konusu olmuştur. Bu reformdaki temel gaye sadece kırsaldaki güç ilişkilerini değiştirmek ve dönüştürmek değildir: 2. Dünya Savaşı koşulları nedeniyle boş kalan toprakların tekrar üretime açılma zorunluluğu ile sanayi ve kentler için ucuz ve bol miktarda gıda maddesi üretimine ihtiyaç duyulmasıdır (Keyder & Pamuk, 1984:. 60-63; Pamuk, 2017: 202-208). Ancak ne 1945'te yapılan ne de daha sonra 1973'te kanunlaşan bu reform paketleri gerçek anlamda toprak reformu niteliğine erişememiş ve genel olarak toprak dağıtımıyla sınırlı kalmıştır. Tarım reformunu içeren son kanun ise 1977'de Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildiğinden, ancak 5 yıl yürürlükte kalmıştır. Dolayısıyla toprak reformlarının hayata geçmemesi/geçememesi toprak üzerinde geçmişten bu yana devam eden ilişkileri kıramamıştır.

Cumhuriyetin ilanından itibaren CHP'nin tek parti olarak iktidarda kaldığı 26 yıllık periyotta aşağıdaki grafikte görüldüğü gibi ekonomik büyüme oranlarının inişli ve çıkışlı bir seyir izlediği gözlemlenmektedir. CHP'nin iktidar olduğu bu sürede ortalama

büyüme oranı %8,1 civarındadır. Milli ekonomi ve devletçilik politikasını sürdüren CHP iktidarı 2. Dünya Savaşı sonrasında liberal ekonomiye geçiş yönünde açılımlar yapmışsa da dönemin sonuna doğru büyüme negatife dönmüştür.



Grafik 1:1923-49 Tek Parti Dönemi Ekonomik Büyüme Oranları (%) (Türkiye İstatistik Kurumu, 2020)



Grafik 2:1950-60 Ekonomik Büyüme Oranı (%) (Türkiye İstatistik Kurumu, 2020)

Oysa 1950-60 yılları arasında yukarıdaki grafikte görüldüğü gibi DP'nin iktidar olduğu yıllarda ise en yüksek büyüme oranı 12,8 olmuştur. DP'nin yılları, tek parti

dönemiyle kıyaslandığında dış dünyaya daha açık ve tarım ağırlıklı bir kalkınma politikası uygulamaya çalışmış; ancak bunu sürdürememiştir.

Çok partili siyasal hayata geçişle birlikte modernleştirici bürokratik elitin gücü azalmıştır (Eryılmaz, 1998: 159-162):1950-60 dönem, bürokrasi açısından büyük gerilemenin, prestij ve güç kaybının yaşandığı yıllar olmuştur. Bu dönemde siyaset ve siyasetçiler ön plana çıkarken, bürokrasi sadece kamusal hizmet aracı olarak görülmeye başlanmış ve ikinci plana itilmiştir. Nitekim DP'de bürokrasiyi önceki siyasal iktidarın yani CHP'nin bir ortağı olarak görmüş ve onun gücünü kırmaya çalışmıştır. Ancak bu başarılamamıştır. DP, yerel taleplere ve çıkarlara karşı daha duyarlı olurken, bürokrasinin taleplerine önem vermemiştir. Bürokrasi, DP iktidarının piyasa ekonomisine dayalı politikalarına ve Atatürk devrimleri konusundaki esnek tutumuna karşı tepki göstermiştir. CHP bürokratik elitlere dayalı memur partisi özelliğini korurken, DP iş adamlarına ve kırsal kesime dayalı bir parti olmuştur. Toplumsal ve ekonomik değişim görevi artık bürokrasinin elinden alınmış siyasetçilerin eline geçmiştir. Bu dönemde bürokrasinin (dolayısıyla CHP'nin) denetiminden uzaklaşmaya yönelik olarak, özellikle KİT'ler üzerinden, bölge teşkilatları oluşturulmaya başlanmıştır. Dolayısıyla DP iktidarı klasik bürokrasi yanında kendine özgü ekonomik işleve sahip yeni bir bürokrasi meydana getirmeye başlamıştır. Bu yeni işlevli kurumlarda çalışanlar, klasik işleve sahip diğer kurumlarda çalışanlara göre maaş ve sosyal olanaklar bakımından farklı ve üstün bir statüye kavuşturulmuştur.

Türkiye Cumhuriyeti'nin yeni kurulduğu ve devlet kurumlarının inşa edildiği ve 2. Dünya Savaşı sonrasında çok partili siyasal hayata geçişin yaşandığı bu süreçte devletin siyasal ve ekonomik olarak yeniden şekillendiği kurumsal çerçevenin eşiğindedir. Bu kurumsal çerçeve kamu yönetimindeki reform yönetiminin seyrini de belirlemiştir.

2.3.1.2. Reform Yönetimi

Kurumsal patlama ile çağdaş kurumların kabul edildiği 1923-60 arası reform yönetimini kendi içerisinde iki alt dönemde ele almak gerekir. İlk dönem yeni kurulan devletin idari olmak üzere her alanda temel kurumlarının inşasını sağlamak ve düzenlemek üzere çalıştığı tek partili 1923-1950 dönemi ile çok partili düzene geçişle birlikte DP'nin iktidar olduğu 1950-60 dönemidir. Her iki dönemde izlenen gerek siyasal gerek ekonomik politikalar ve öncelikler farklı olmuş ve bu farklılıklar belli ölçüde reform yönetimine yansımıştır.

Kurtuluş Savaşının başarıya ulaşması sonrasında 1923 yılında yeni devletin ismi ve yönetim şeklinin adı konulmuştur: Türkiye Cumhuriyeti'dir. Ancak yeni devlet Osmanlı İmparatorluğu'nun mirası üzerine kurulmuştur. Devletteki tüm bakanlıklar Osmanlı dönemindeki bakanlıklarla hemen hemen aynıdır ve hala Osmanlı Devlet teşkilatlanması sürdürülmektedir (Küçükyağcı, 2015: 106). Ayrıca savaştan yeni çıkan ve her alanda Batı'da geri kalmış bir ülke bulunmaktadır. İşte bu ortamdan çıkış çağdaş reformlarla yapılacaktır. Ancak Atatürk ve reformcu ekibi bunu yavaş ve evrimsel bir süreç olan reformlardan öte, devrim ile gerçekleştirme yoluna gitmiştir. Zira Selçuk'un da aşağıda ifade ettiği gibi şok bir tedavi ile devlet ve toplumun ayağa kaldırılması hedeflenmiştir *(*Selçuk, 1998: 284):

> *"Her devrim zora dayanır ve birdenbirelik ister. Bu yöntemi kullanan Atatürk devrimleri de az gelişmişlik utancından kurtulmak için, antik bilgelik, Rönesans, reform, kartezyencilik, pozitivizm ve sanayi devrimi gibi aşamalardan geçmiş 2500 yıllık Batı uygarlığının ürünü olan insana ulaşmak için, bir insanın kısa iktidarına sıkıştırılmasıdır. Böylece o, Doğu-Batı uçurumunu duraksamalı birkaç adımda aşmayı denedikleri için uçuruma düşen Tanzimatçılar gibi davranmamış, haklı olarak bu uçurumu bir sıçrayışta aşmak istemiştir. Bu topluma uygulanan bir şok tedavisidir."*

Nitekim Balta'ya göre Batı'yı örnek alan bütüncül reform hareketi Atatürk'ün eseridir. Zira İmparatorluk boyunca reform anlayışı Atatürk dönemi kadar kökten ve radikal bir tutum ve değişim sergilememiştir (Balta, 1972: 37). Oysa Osmanlı İmparatorluğu döneminde yapılan reformlarda reformların getirdiği yeni kurumların yanında eski yönetim felsefe ve anlayışının ürünü olan kurumlar varlığını sürdürmüştür. Bu nedenle bu dönemdeki reformlar belirli alanlarla sınırlı kalmıştır. Atatürk dışlayıcı kurumların tamamen kaldırılarak değişimin her alanda yapılmasına ve topyekûn gerçekleştirilmesine odaklanmıştır. Ayrıca yeni devlet rejimi olan Cumhuriyetin korunması, laikleştirilen ve sivilleştirilen devlet mekanizmasının varlığını sürdürmesi ile bunları ayakta tutacak toplumsal ve ekonomik kurumlara olan ihtiyaç, diğer alanlarda da inkılapların yapılmasını gerektiren sebepler arasında yer almaktadır (Savcı, 2012:425-429).

Atatürk'ün ve devrimci ekibinin iktidarda olduğu 1923-1938 dönemi Osmanlı'nın "kötü" kurumlarının kaldırılması ve yerine Batı kültür ve medeniyeti doğrultusunda "iyi" kurumların getirilmeye çalışıldığı inkılaplar dönemidir. Bu dönemde yapılan inkılaplar geçmiş dönemde atılan adımların bir ürünüdür. Zira yapılan inkılaplar, kimi zaman iki adım ileri bir adım geri, kümülatif olarak gerçekleşen kurumsallaşma çabalarına yönelik reformların bir nevi doruk noktasını oluşturan kurumsal bir patlama niteliğindedir. Bu inkılaplar bilhassa toplumsal alana dönük olmakla birlikte kamu yönetimi olmak üzere diğer alanları da etkilemiştir. Kamu yönetimine dönük ve idareyi etkileyen inkılaplardan başlıcaları şunlardır: Saltanatın kaldırılarak Cumhuriyetin ilanı ile Osmanlı yönetim sisteminin temel ilkesi olan monarşik yapıdan ayrılış, halifeliğin ve Şeriye ve Evkaf Vekaletinin kaldırılması, anayasadan devletin dini İslam'dır maddesinin çıkarılması ve laikliğin ilke olarak anayasaya girmesi ile yönetim sisteminin laikleştirilmesi, Tevhid-i Tedrisat Kanunu ve tekke, zaviye, türbeler ve medreselerin kapatılması ile eğitimde birliğin ve modern eğitim sisteminin kurulması, kadınlara seçme ve seçilme hakkının

verilmesi, hukuk sisteminin modernleştirilmesi, harf devriminin yapılması ve üniversite reformları bunlardan bazılarını oluşturmaktadır. Dolayısıyla Cumhuriyet dönemiyle birlikte kamu yönetimi reform süreci; Tanzimat döneminden farklı bir zeminde ve Osmanlı döneminde yapılan reformlara göre daha sistematik olarak, diğer toplumsal alanları da içerecek şekilde yapılmaya çalışıldığı gözlemlenmektedir (Saran, 2007: 42).

İlk dönemde kamu yönetimi alanında doğrudan yapılan reform ve düzenlemelerin sınırlı olduğu görülmektedir (Balta, 1972: 47): Nitekim Kurtuluş Savaşı döneminde Ankara'da yeni bir merkezi örgüt kurulmuştur. Bu örgüt ilk zamanlarda İmparatorluğun bakanlık örgütünü örnek almıştır. Yeni devletin kuruluşundan sonra Cumhuriyet rejimi İmparatorluğun mülki teşkilatlanmasını ile yerel yönetimlerini olduğu gibi üzerine almış ve zamanla yaptığı değişiklikler yoluyla kendisine uyarlamıştır: 442 sayılı Köy Kanunu (1924), 788 sayılı Memurin Kanunu (1926), 1108 sayılı Maaş Kanunu (1927), 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu (1929), 1452 sayılı Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun (1929) ve 1580 sayılı Belediye Kanunu (1930) bunlardan bazılarıdır. Cumhuriyetin ilk yıllarında idari yapı oldukça katı ve merkeziyetçi bir nitelik göstermekte ve yapılan düzenlemeler özellikle iç-dış güvenlik ve asayişin sağlanmasına yöneliktir.

Bu çerçevede bilhassa adalet sisteminin yeniden tesis edilmesi ve mülki idare sisteminin yeniden düzenlenmesine yönelik çabaların yoğunluk kazandığı görülmektedir (Tutum, 1994: 67). Yapılan reform çalışmalarının çoğu Osmanlı döneminden miras olarak alınan idari teşkilatın düzenlenmesi ve eksik kalan örgütsel yapıların kurulması doğrultusundadır. Nitekim bu dönemde de geçmiş dönemlerde olduğu gibi raporlar aracılığıyla hangi reformların yapılması gerektiği hükümete telkin edilmektedir. Tek parti dönemine ilişkin bu reform belgeleri aşağıda yer almaktadır.

Tablo 13:Tek Parti Dönemindeki Reform Belgeleri

	Reform Belgesinin Adı	Tarihi	Yazarı
1.	Türkiye'de Nakit İstikrarı ve Bir Merkezî İhraç Bankasının Tesisi Hakkında Mütaleaname	1929	Karl Müller
2.	Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Bir Tetkiki	1933	Goldthwaite H. Dorr
3.	Türkiye'nin Yol Durumu Raporu	1948	Harold Hilts
4.	Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor	1949	Fritz Neumark
5.	Türkiye Nasıl Yükselir?	1949	Max Weston Thornburg, Graham Spry, George Soule

Karl Müller, Türkiye'de merkez bankasının kurulmasına dair rapor talep edilen uzmanlardan birisidir. Raporunun ismi "Türkiye'de Nakit İstikrarı ve Bir Merkezî İhraç Bankasının Tesisi Hakkında Mütaleaname"dir. Rapor, 1929 ekonomik krizinin yaşandığı yılın son günlerinde Hükümete sunulmuştur. Doğrudan doğruya ekonomik ve mali düzene ilişkin merkez bankasının kurulmasına yönelik diğer uzmanlardan istenen raporlardan farklı olarak, Karl Müller Raporu'nda ekonomik hayatın gelişmesi için yönetimde reform yapılması gerektiğine yer verilmektedir. Bunun için idari mekanizmanın rasyonalize edilerek basitleştirilmesi gerektiği, devlet memurlarının sayıca fazla olmakla birlikte sorumsuz ve niteliksiz oluşu vurgulanmaktadır (Müller, 1930). Ancak 1929 ekonomik krizinin yaşandığı bir dönemde sanayi, demiryolları ve savunma harcamalarının kısılmasını, tarıma ayrılan payların artırılması gerektiğini ve bu şekilde dış ticaret fazlası sağlandıktan sonra bir merkez bankasının kurulabileceğini savunan rapor, Serbest Cumhuriyet Fırkası'nın kurulduğu günlerde basının gündemine taşınmış ve izlenen politikalar nedeniyle hükümetle muhalif kesimler arasında yoğun tartışmaların yaşanmasına yol açmıştır (Ersal, 2015: 504-505).

Raporlardan ikincisi "Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Bir Tetkiki" ismi taşıyan Dorr Raporu'dur. Rapor Amerikalı uzman bir heyet tarafından yazılmış olup, bu uzman heyetin başında Goldthwaite H. Dorr yer aldığı için rapor "Dorr Raporu" olarak adlandırılmaktadır. Bu raporda Karl Müller Raporu'nda olduğu gibi ekonomik ve mali

alana ilişkindir. Ancak son derece detaylı olarak hazırlanmıştır. Karl Müller Raporu daha çok merkez bankası kurulmasına yönelik özellikli bir rapor iken, 1661 sayfa üç cilt ve altı kitaptan oluşan Dorr Raporu Türkiye'deki iktisadi hayatın işleyişini kamu yönetimi de olmak üzere bütüncül bir bakış açısıyla ele almaktadır. Bu yönüyle rapor, Cumhuriyet döneminde kamu yönetimi alanındaki reform çalışmalarının bir miladı olarak kabul edilmektedir (Özdicle, 1965). Nitekim bu rapor incelendiğinde; devlet maliyesi, gümrükler, para ve banka, sanayi, tarım, ticaret, ulaşım, altyapı, madenler ile devlet teşkilatı gibi ekonomik hayatla bütünleşmiş her alanda birçok tespitin olduğu ve tavsiyelerin yer aldığı görülmektedir. Özellikle devlet teşkilatı konusunda idarenin rasyonalize edilmesi çerçevesinde kırtasiyeciliğin azaltılması, idari işlem ve usullerin basitleştirilmesi ve idari usullerin denetim ve incelemeye tabi tutulması, yetki devri, fazla olan memur sayısının azaltılması, uzmanlaşmanın sağlanması gibi tavsiyelere yer verilmektedir (Hines, Memmerer, & Dorr, 1933).

Dorr Raporu 1929 dünya iktisadi krizi sonrası Türkiye'de devletçiliğe geçiş çabalarının hız kazandığı bir dönemde gündeme gelmiş ve kamuoyunda önemli tartışmalara neden olmuştur. Genel olarak bu rapor ile Türkiye'ye sanayiye dayalı bir kalkınma modeli yerine daha çok tarıma dayalı bir kalkınma modeli önerilmektedir. Devletçi ekonomik modelin yaygın biçimde sahneye çıktığı bir dönemde kaleme alınan rapor, liberal uygulamaları önerirken devletçi modele yönelik ihtiyatlı bir dil kullanmakta ve ekonomide kamunun bir sektör olarak yer almaması gerektiğinin altını çizmektedir (Yayman, 2005: 108).

2. Dünya Savaşı sırasında savaş ekonomisi ve idaresine yönelik olarak kamu yönetiminde düzenlemeler yapıldığı gözlemlenmektedir. Milli Koruma Kanunu ve büyük kentlerde iaşe sistemi gibi savaşa önlem amacıyla getirilen kısıtlayıcı uygulamalar olmuştur. 2. Dünya Savaşı'ndan sonra kamu hizmetlerinin içeriği ve hizmet alanının genişlemesi nedeniyle kamu yönetiminde sürekli rasyonelleştirme ve yenileşme zorunlu

hale gelmiştir. Bu noktada yönetim sistemini etkili kılmak için sürekli reforma tabi tutmak gerekmektedir. Savaş sonrası dünya konjonktürüyle paralel bir şekilde kalkınma ve gelişme çabaları ile idari reform çalışmaları arasında doğrudan ilişki kurulmaktadır (Şaylan, 2012: 444-447)

Nitekim 2. Dünya Savaşı sonrasındaki dönemde kamu yönetimi alanının yeniden düzenlenmesi başta ABD olmak üzere yaygınlaşmaya başlamış ve kısa süre sonra Avrupa'da ve Türkiye'de de bu düşünceler etkili olmuştur. Savaş sonrası yeni bir dünya düzeni oluşmuş ve kalkınma yarışı başlamıştır. Nitekim Türkiye'de bu düşüncelerden etkilenmiştir. Osmanlıdan miras kalan ve Cumhuriyet rejimi ve inkılaplarla belli yeniliklere tabi kılınan idari mekanizmada artık yeni çağın gereklerine göre yeniden düzenlemeye tabi tutulması gerekmektedir. Bu yöndeki ilk çalışma 1947 yılında Başbakanlığın öncülüğü ve koordinasyonunda kamu yönetiminin daha verimli çalışması amacıyla ilk olarak bakanlıklar arası bir kurulun oluşturulmasıdır. Bu kapsamda bakanlıkların bünyesinde komisyonlar oluşturulmuştur. İkincisi 1948 yılında ise bazı kamu kurumları ve bakanlık teftiş kurulları idari reform konusunda hazırladıkları ve Başbakanlığa sundukları araştırma raporlarıdır (Devlet Planlama Teşkilatı, 2000: 7). Fakat bu raporların bulunamamış olması nedeniyle bu çalışmaların niteliği bilinememektedir.

1948 yılında Türkiye'nin Marshall yardımı kapsamına alınmasıyla birlikte bu kapsamda ABD Federal Karayolları Örgütü Genel Müdür Yardımcısı Harold Hilts ve ekibi, Türkiye'de karayolu ulaşımına yönelik yapılabilecek iyileştirmeler ve yatırımlar için Türkiye'ye gelmiştir. Yapılan incelemeler sonucunda "Hilts Raporu" olarak da bilinen "Türkiye'nin Yol Durumu Raporu" hazırlamıştır. Türkiye'nin karayollarının örgütlenmesi ve yol ihtiyacıyla ilgili olan bu rapor Bayındırlık Bakanlığına sunulmuştur (Çetin, Barış, & Saroğlu, 2014: 133). Rapor özetle Türkiye'deki karayolu ağının yetersiz olduğunu, pahalı ve yüksek giderli demiryolları yerine ucuz ve her yere ulaşılabilen

karayollarına ağrılık verilmesi gerektiğini ve bu kapsamda karayollarının yapımı için örgütsel bakımdan Bayındırlık Bakanlığı'na bağlı olarak bir Karayolları Genel Müdürlüğünün kurulması ve Karayolları Genel Müdürlüğüne de bağlı taşrada on adet bölge müdürlüğünün kurulması önermektedir. Ayrıca yol yapımının Amerikalı yüklenici firmalar tarafından yapılması halinde yol yapan araçların ABD tarafından hibe edilebileceğini belirtmiştir. Bu rapor daha sonra DP Hükümeti tarafından kabul görmüş ve 16.02.1950 tarihinde Karayolları Genel Müdürlüğünün kurulması ve Karayolları Genel Müdürlüğüne de bağlı taşrada on adet bölge müdürlüğü kurulmuş ve ABD'den hibe edilen araçlar karşılığında yol yapım işleri Amerikan şirketlerine verilmiştir (Yıldız, 2017: 310-311).

Tek partili dönemin sonuna doğru 1949 yılında kamu yönetimine yönelik iki yabancı araştırma raporu daha Hükümete sunulmuştur. Bunlardan ilki Neumark Raporu, ikincisi Thornburg Raporu 'dur. Neumark Raporu olarak adlandırılan raporun esas adı "Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor" dur. Fritz Neumark tarafından hazırlanması nedeniyle hazırlayanın adıyla anılmaktadır. Toplam yedi bölümden oluşan raporda idari reorganizasyonu gerektiren nedenler, idari reorganizasyonun sağlayacak örgütsel yapı, idari sorunların çözüm yolları, memur sistemi, ücret rejimi, memur sayısının azaltılması ve bunun için alınacak tedbirler ve son olarak idari işlem ve usullerin basitleştirilmesi ile idarenin rasyonel çalışmasını sağlayacak önerilere yer verilmektedir. Bu raporda kamu yönetimine ilişkin sorunları beş başlık altında toplamaktadır (Neumark, 1949: 5):

- Kamu personelinin niteliksel yetersizliği ve niceliksel dağılımındaki dengesizlikler,
- Örgütsel eksiklik ve bozukluklar,
- Mevzuata ilişkin kodifikasyon eksikliği ve yetersizliği,
- Aşırı kırtasiyecilik ve bunun yol açtığı şekilci anlayış,

- Denetim ve kontrol sistemindeki aksaklıklar.

Neumark bu sorunların çözümü için her bakanlığın bünyesinde idari rasyonalizasyon komisyonlarının kurulması, Maliye Bakanına bazı özel yetkiler verilmesi, önlemlerin topluma açıklanması için Başbakanlığa bağlı bir enformasyon bürosunun kurulması, fazla olan memurların işten çıkarılması, kanunların kodifikasyonun gerçekleştirilmesi, idarenin basitleştirilerek kırtasiyeciliğin azaltılması, bazı bakanlık ve genel müdürlüklerin birleştirilmesi, devletin mali, ekonomik ve sosyal fonksiyonlarının açıklığa kavuşturulması ile memurların yetiştirilmesine önem verilmesi ile gibi tedbir ve öneriler getirmektedir (Neumark, 1949: 60).

Tek partili dönemin sonunda ve DP'nin iktidara gelmeden önce sunulan son rapor Amerikan Standart Oil Şirketi'nden Graham Spry, George Soule ve Max Weston Thornburg'un ile birlikte 1949-1950 yıllarında yaptığı incelemeler sonucunda hazırladıkları iki ciltten oluşan Thornburg Raporu'dur. Raporun ilk cildi 1949 yılında "Türkiye Nasıl Yükselir?" adını taşımakta ve iktidarının son senesindeki CHP'ye sunulmuştur. Raporun ikinci cildi 1950 yılında "Türkiye'nin Ekonomik Durumunun Tenkidi" adını taşımakta ve iktidarı yeni kazanan DP'ye sunulmuştur. 1948 yılında Türkiye, Marshall Planı'na alınmış ve ABD ile Ekonomik İş birliği Anlaşması imzalanmıştır. Thornburg Raporu, ABD yardımının yapılmasına yönelik ön veriler sağlamaya yöneliktir (Güven, 1991: 25-26). Rapor esasında Türkiye'nin kalkınma stratejisi ve ekonomisi üzerine odaklanmakta ve bunu ayrıntılı bir şekilde ele almaktadır. Rapor incelendiğinde Türkiye'nin devlet destekli ve ağır sanayiyi dayalı kalkınma stratejisi eleştirilmektedir. Çünkü devlet destekli kalkınma stratejisi zaten kıt olan ekonomik kaynakların etkin ve verimsiz alanlara harcanmasına yol açmakta ve bu da kalkınma çabalarına ket vurmaktadır. Yapılması gereken devlet destekli kalkınma stratejisi ve modeli yerine özel sektör öncülüğünde tarımsal sanayinin ön planda olduğu bir kalkınma stratejisi ve modelidir. Rapor, tek parti döneminin demiryolu siyasetini de

eleştirmekte ve bu demiryolu politikalarının aşırı derecede pahalı olduğu bunun yerine ülke içinde her yere ulaşan karayolu ağına yöneltilmesi önerilmektedir (Yıldız, 2017: 312-313). Rapor ekonomiye ilişkin olmakla birlikte kamu yönetimine ilişkin tespit ve önerilere de yer vermektedir: Kamu yönetimdeki yetersizliklerin iktisadi verimsizliğe neden olduğu, bu sebeple liyakat ilkesine göre kabiliyetli ve uzman kişilerin idareci olması ve ücret rejiminin de buna göre düzenlenmesi gerektiği tavsiye edilmektedir (Kara, 2006: 153-154).

DP iktidara gelmesiyle birlikte yabancı araştırmacıların gerek kamu yönetimine gerekse diğer alanlara yönelik reform tavsiyelerinin olduğu raporlarda artış olduğu görülmektedir. Bu raporlar önemlidir. Nitekim bu raporlarda önerilen reform yönetimine de ilişkin olarak bazı tavsiyelerin 1960'lı yıllarda uygulamaya geçirildiği görülmektedir. Bu dönemdeki Thornburg Raporundan sonra yazılan raporlardan ilki 1951'de James M. Barker'ın başkanı olduğu on üç kişilik uzman bir çalışma ekibi tarafından hazırlanan "Kalkınma Planı İçin Tahlil ve Tavsiyeler Raporu" dur. Bu rapor, 1951'de Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası tarafından Türkiye'nin talebi üzerine hazırlanmış olup, esasta Dorr ve Thornburg Raporlarının birleştirilmesi suretiyle oluşturulmuştur (Yayman, 2005: 154). Rapor temel olarak Türkiye ekonomisini ele almakla birlikte raporun ikinci bölümünün bir alt başlığı amme idaresine (kamu yönetimine) ilişkin tespit ve önerilere ayrıldığı görülmektedir. Nitekim kalkınma programının iyi bir şekilde işleyebilmesi için idari organizasyon ve personel rejiminin rasyonel ve verimli olması gerekmektedir. Merkezden mahalli idarelere ve merkezden taşraya yetki devri yapılması, kamu personel sisteminin dağınık olduğu ve bunun tek elden yönetilmesi amacıyla merkezi personel dairesinin kurulması gerektiği, personel rejimin kamu yönetimi alanında uzman personelin yetersiz olduğu ve yetkin uzmanların yetiştirilmesi için üniversitelerde kamu yönetimi kürsülerinin kurulması ve bu kürsülerin kurulmasına ve onlara yol göstermesi amacıyla Amme İdaresi örgütünün kurulması, kırtasiyeciliğin azaltılması gibi önerilere

yer verilmektedir (International Bank for Reconstruction of Turkey, 1951: 196-198). Fakat bu öneriler arasında reform yönetimiyle ilgili olarak Hükümetin yerli ve yabancı uzmanların yardımıyla kamu yönetiminin tüm yönlerini araştıracak bir komisyon kurulması tavsiyesi ön plana çıkmaktadır. Bu komisyonun kamu yönetiminin geliştirilmesi ve bu raporda tespit edilen sorunların giderilmesi için çözüm önerilerinde bulunması gerektiğinin altı çizmektedir (International Bank for Reconstruction of Turkey, 1951: 195).

Barker Raporu doğrultusunda 08.09.1952 tarihinde BM ve Türkiye arasında imzalanan ve 6319 sayılı Kanunla onaylanan "Teknik Yardım Ek Anlaşması"na göre genel olarak kamu yönetiminin geliştirilmesi ve bilhassa Türkiye ve Ortadoğu içi modern eğitim olanakları sağlamak üzere Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi (TODAİE) kurulmuş, 1957 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Amme İdaresi şubesine bağlı olarak amme idaresi kürsüleri ile İstanbul Üniversitesi bünyesinde İşletme İktisadı Enstitüsü kurularak eğitime başlaması DP iktidarı dönemi içerisinde yerine getirilmiştir. Ancak reform yönetimi için bir kurulun oluşturulması, merkezi bir personel idaresinin kurulması planlı dönem anlayışının hâkim olacağı 1960'lı yıllarda hayata geçirilmiştir.

Planlı dönem öncesi yıllarda özellikle TODAİE'nin kuruluşu Türkiye'de kamu yönetiminde reform yönetimi bakımından önemli bir adımdır (Emre, 2003: 273-274). 1953 yılında faaliyete geçen kurumun temel görevleri kamu yönetimi alanına yönelik öğrenci ve öğretim elemanı yetiştirmek, kamu yönetimi alanına yönelik araştırma, anket ve incelemeler yapmak ve bu alandaki sorunlara ilişkin reform tedbirleri önermek, kamu yönetimi alanında gerek yurt içi gerekse yurtdışındaki gelişmeleri takip etmek ve bununla ilgili kitap, dergi, rapor vs. derlemek ve yayınlamak, kamu yönetimi alanında eğitim görenlere burs vermek, yurt dışında eğitim araştırma, inceleme ve staj yapmalarını temin için burs ve sair kaynak sağlamak, Türkiye ve Ortadoğu ülkelerinde kamu yönetimi alanında yapılan araştırma ve öğretim faaliyetlerini koordine etmektir (Kuyaksil, 1994:

132-133). Dolayısıyla TODAİE'nin tam bir reform yönetim kuruluşu olarak planlandığı görülmektedir. Ancak çalışmaları daha çok eğitim ve araştırma-inceleme yapma amacına yöneliktir.

TODAİE bir nevi çağdaş kamu yönetimi öğreniminin öğretici kurumu olarak karşımıza çıkmaktadır (Mıhçıoğlu, 1988). TODAİE'nin 1953-60 arasındaki faaliyetleri incelendiğinde üç temel faaliyetin ön plana çıktığı görülmektedir (Sürgit, 1972: 73-74): Bunlardan ilki idarecilerin ve idarelerin uzmanlık sahaları için eleman yetiştirilmesidir. 1953 yılında önce bir deneme programı yapılmış, bu programda ilerleme sağlanınca 2 yıllık program hazırlanarak uygulanmıştır. Daha sonra da bu programlar her yıl uygulanan sürekli programlar haline dönüştürülerek üst düzeyden alt düzeydeki kamu görevlilerine eğitim verilmiştir. İkinci faaliyeti ise 1958-59 yılında yazılan üç ciltten oluşan "Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma" raporudur. Rapor devlet memurlarının mevcut durumu ve sorunları ile memuriyet sisteminde ortaya çıkan sorunların çözümü için kapsamlı bir reform düzenlemelerinin yapılması önerilmektedir. Üçüncü faaliyet alanı ise idarenin geliştirilmesi ve reorganizasyonun sağlanması amacıyla organizasyon ve metot çalışmalarıdır. Bu dönemde organizasyon ve metot konusu "organizasyon ve idare" ismi altında kamu yönetimi programlarına dahil edilmiş ve 1960'lı yıllara yaklaşırken gittikçe önem kazanmış ve 1959'da ilk kurs açılmıştır. Kursları takiben ilk olarak Devlet Su İşleri, Devlet Demir Yolları, Karayolları Genel Müdürlüğü ile Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüklerinde organizasyon ve metot birimleri (organizasyon şubesi, etüt ve organizasyon şubesi, etüt ve planlama müdürlüğü, organizasyon ve metot birimi çeşitli adlar altında) kurulmuştur. 1960 sonrası dönemde ise bu ivme davam etmiş başta KİT'ler olmak üzere bakanlık ve kamu kurumlarında bu birimler oluşturulmuştur.

Tablo 14:DP İktidarındaki 1950-60 dönemdeki Reform Belgeleri

	Reform Belgesinin Adı	Tarihi	Yazarı
1.	Türkiye'nin Ekonomik Durumunun Tenkidi	1950	Max Weston Thornburg, Graham Spry, George Soule
2.	Kalkınma Planı İçin Tahlil ve Tavsiyeler Raporu	1951	James M. Barker
3.	Türk Bareminin Islaha Muhtaç Noktalarını, Araştırarak Halen Mevcut Olan Kanunlarda Yapılması Gereken Islahatı Tespit Raporu	1951	Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu
4.	Maliye Bakanlığının Örgüt, Yöntem ve Personel Sorunları Raporu	1951	James W. Martin ve Frank C. E. Cush
5.	İdare Teşkilatı ve Personeli Hakkında Rapor	1952	Leim Gruber
6.	Devlet Memurlarının Ücret Rejiminin Islahı Hakkında Raporu	1952	Gıyas Akdeniz
7.	Türkiye'de İktisadi Devlet Teşekküllerinin Bünyesi Murakabesi	1954	A. Hanson
8.	Baade Raporu	1959	Fritz Baade
9.	Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma	1959	Chailleux-Dantel

Bu dönemde, her ne kadar yabancı uzman raporları ağırlık taşımakla birlikte, yerli uzmanlar tarafından da kamu yönetimi alanında reformlara ilişkin özellikle de personel ve ücret rejimi konularına yönelik raporların hazırlandığı görülmektedir. Bu kapsamda yerli uzmanlarca 1951'de hazırlanan rapor, "Türk Bareminin Islaha Muhtaç Noktalarını, Araştırarak Halen Mevcut Olan Kanunlarda Yapılması Gereken Islahatı Tespit Raporu"'dur. Rapor Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu bünyesindeki uzman ekip tarafından hazırlanmış olmakla birlikte bunu hazırlayan ekipteki uzmanların ismi bilinmemektedir. Bu raporun varlığı ise aynı yıl hazırlanmış olan Martin ve Cush raporundaki atıflardan anlaşılmaktadır. Rapor, barem kanunu olarak anılan 3656 sayılı Devlet memurlarının Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanunun reformize edilmesini gerektiren sebepler üzerinde durmakta ve ücret sisteminin düzeltilmesi için gerekli yasal düzenlemeler ile devlet memurluğu sisteminde yapılması gereken reformun yönetilmesi için maliye bakanlığına bağlı bir "Personel Komite"sinin kurulmasını önermektedir (Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 1994: 34-35).

Kamu yönetimiyle ilgili olarak 1951'de James W. Martin ve Frank C. E. Cush tarafından bilhassa maliye bakanlığı üzerine hazırlanmış olan rapor, "Maliye

Bakanlığının Örgüt, Yöntem ve Personel Sorunları Raporu" dur. Rapor temel olarak maliye bakanlığının örgütlenme, çalışma usulleri ve personel sorunlarını ele almakla birlikte, kamu yönetimine ilişkin önerilerde de bulunmaktadır. Yazarlarının ismiyle anılan bu raporda; idarecilerin rutin işlerden kurtarılması, kamu yönetimindeki faaliyetlerin bütçe ve maliye politikaları ile ilişkisinin kurulmasını, devlet dairelerinde çalışma usul ve metotlarının birleştirilmesi amacıyla organizasyon ve metot birimlerinin kurulmasını ve personel meselelerinde uzman merkezi bir personel dairesi kurulması gibi tavsiyelere yer verilmektedir (Martin & Cush, 1952: 46).

Kamu yönetiminde reforma yönelik olarak hazırlanan diğer bir yabancı rapor İsviçreli Profesör Leimgruber tarafından hazırlanan Türkiye'deki devlet teşkilatı ve personel konuları üzerine yazılmış olan "İdare Teşkilatı ve Personeli Hakkında Rapor "dur. Raporun tam metni bulunmamakla birlikte personel yönetimine ait özet metni DPB Kütüphanesinde yer almaktadır. Yine yazarının adıyla anılan bu raporun özet metninde bakanlıkların örgütlenmesi, personelin ücret rejimi, çalışma saatleri, hukuki statüleri gibi konular ele alınıp değerlendirilmekte ve personel kadrolarındaki şişkinliğin azaltılması, personelin sınıflandırılması ve merkezi bir personel dairesinin kurularak çağdaş bir sisteme kavuşturulması gibi önerilere yer verilmektedir (Kuyaksil, 1994: 121-124; Kara, 2006: 157).

Yabancı uzman raporlarının ağır bastığı bu dönemde yerli uzmanlarda kamu yönetimine ilişkin raporlar sunmaktadır. 1952'de yerli uzmanlar tarafından "Devlet Memurlarının Ücret Rejiminin Islahı Hakkında Rapor" bunlardan biridir. Bu rapor, Gıyas Akdeniz tarafından hazırlanmıştır. Bu rapor, yine diğer raporlar gibi onun adıyla anılmaktadır. Bu raporda 1939-1952 arasında maaş yapısı ve düzeyi karşılaştırılmakta ve memurların satın alım gücündeki aşınma ortaya konmuş ve bir ücret reformunun yapılması öngörülmüştür. Bu ücret reformunun devlete ek bir yük getireceği ancak etkin ve verimli kamu hizmetinin sunumu için bunun şart olduğu belirtilmektedir. Ücret

reformunun mevcut devlet örgütlenmesinin rasyonel hale getirilmesi veya yeni gelir kaynaklarının bulunması yoluyla finanse edileceği varsayılmaktadır. Ücret reformunda alt düzeylerde ücretlerin asgari geçimi sağlayacak düzeyde olması, üst düzeylerde ücretlerin azami tatmini sağlayacak düzeyde olması, kamu ve özel kesim ücretleri arasında paralelliğin sağlanması, ücretlerde denge ve uyum, esnek ücret sisteminin getirilmesi, taban ve tavan ücret sınırlarının tespiti, memur sınıflandırması yapılarak ücretlerin bu sınıflandırmaya dayalı olarak yapılması ile bölgelerin koşullarına göre ücret düzeyinin belirlenmesi gibi önerilere yer verilmektedir (Öktem, 1992: 90; Kara, 2006: 159).

1954 yılında "Türkiye'de İktisadi Devlet Teşekküllerinin Bünyesi Murakabesi" adını taşıyan ve "Hanson Raporu" olarak adlandırılan rapor, kamu iktisadi teşebbüslerine yönelik ayrıntılı olarak hazırlanmış ilk rapordur. Üç bölümden oluşan raporda Türkiye'de devletçilik politikalarının ortaya çıkışı ve gelişimi, iktisadi devlet teşekküllerinin yapısı ve işleyişi ile genel durumu değerlendirilmektedir (Yayman, 2005: 174-175). DP döneminin sonlarına doğru 1959 yılında hazırlanan iki rapor Baade Raporu ve Chailleux-Dantel Raporudur. Baade Raporu, Fritz Baade başında bulunduğu BM Gıda ve Tarım Örgütü (FAO) uzman bir ekip tarafından tarım ve sulama konularında hazırlanmış olup, dolaylı bir şekilde personel sorunlarına değinmektedir: Tekinik konularda yetişmiş personel eksikliği, personelin yetiştirilmesi için yurtdışına gönderilmesi, mühendis açığı, danışmanlık yapan müşavirlik firmalarından yararlanılması ve alanına uygun şekilde personelin tamamlayıcı eğitimlere tabi tutularak deneyim kazanması bunlardan bazılarını oluşturmaktadır (Tütengil, 2011).

Chailleux-Dantel Raporu adını taşıyan ancak esas ismi "Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma" raporu, kamu yönetimde reformu zorunlu olarak kabul etmekte ve personel meselesini öncelikli reform unsuru olarak benimsemektedir. Bu kapsamda TODAİE bünyesinde hazırlanan üç ciltten oluşan raporun ilk cildi

"Türkiye'de Devlet Memuriyeti ve Reformu" ile "Devlet Personel Kanunu Projesinin İzahı" Chailleux-Dantel tarafından, ikinci cildi "Devlet Personeli Maaş ve Ücretleri" Doğan Avcıoğlu ve "Türkiye'de Amme Hizmetlerinin Gelişimi ve Devlet Personeli" Gülgün Gönenç tarafından, üçüncü cildi "Sosyal Güvenlik" Nabi Dinçer, "Mahalli İdareler Personeli" İbrahim Yasa ve saha araştırmasına dayanan "Devlet Memurlarının Morali" Sevda Erem tarafından yazılmıştır (Yayman, 2005: 186).

Devlet Personel Kanunun ön hazırlığı niteliğinde olan bu raporda özetle Türkiye'de zamanla ekonomik, sosyal, kültürel yapının değiştiğini fakat bu değişime paralel olarak yönetimin ve personel yapısının değişmediğini ve bu şartlar altında idari reformun zorunlu olduğunu, idari reform içinde ise en acil konunun da personel reformu olduğu belirtilmektedir. İdarenin bütünlüğünü sağlayan en önemli faktörün insan olduğu ve bu bağlamda kamu personeli üzerine bir inceleme yapılması gerektiği, kamu kurum ve kuruluşlarında kamu personel sisteminin kişiselleştiği ve özellikle yerel yönetimlerde kişilere göre yönetim anlayışının sergilendiği, kamu personeli arasında farklılıkların ortaya çıktığı ve bu durumunda kamu personelinin denetimini zorlaştırdığı ve eşitlik ilkesini zedelediği vurgulanmaktadır. Yaşanan sorunların önlenmesi için kamu personeli sınıflandırılmalı ve bu sınıflandırmaya dayalı olarak hukuki statüleri düzenlenerek başta ücret olmak üzere sorunların çözüme kavuşturulması tavsiye edilmektedir. Bu sorunların çözümü için gerekli araştırmaları, incelemeler ile personel reform hazırlıklarını yapmak üzere merkezi düzeyde bir "Devlet Personel Daire" sinin kurulması önerilmektedir (Aslan, ve diğerleri, 2016: 142).

Türk kamu yönetiminde reform yönetiminde söz edilmesi gereken bir yapı da rasyonelliğin, etkin ve verimliliğin artırılmasına yönelik olarak 1950'lerden itibaren kurulmaya başlayan "Organizasyon ve Metot Birimleri"dir. Kamu kurum ve kuruluşlarının örgütlenmesinde ve çalışma usullerinde düzenli araştırma ve incelemelere dayanarak iyileştirme ve geliştirmeler yapmak amacıyla kurulmuşlardır. Bu birimler 1973

yılında yaklaşık olarak merkezi yönetimin 1/3'inde KİT'lerin ise 2/3'ünde örgütlenmiştir (Mıhçıoğlu, 2012: 416).

Kamu yönetiminde reform ve iyileştirme çalışmalarını yapacak, hükümet düzeyinde bu alanda takip edilecek politikaları belirleyecek ve uygulamaları izleyecek etkili bir mekanizmanın planlı dönem öncesinde kurulmadığı gözlemlenmektedir. Kamu yönetimi alanındaki reform çalışmaları bu nedenle dağınık ve etkisiz kalmıştır. Ancak bu dönemde idari mekanizmanın rasyonelleştirilmesi ve etkinliğinin artırılmasına yönelik kurulan organizasyon ve metot daireleri ile planlı dönemle birlikte kamu yönetiminde reform çalışmalarının merkezi haline gelecek olan TODAİE'nin kurulması reform yönetiminin kurumsallaşması bakımından önem taşımaktadır.

1945-1960 yılları arası hazırlanan raporlar bilhassa 1960 sonrası yapılacak reformlara ilişkin bir zemin oluşturmuştur. Çok partili hayata geçiş denemelerinin başarısız olduğu ve tek parti iktidarının yaşandığı ilk dönemde devletin kuruluş ve işleyişine ilişkin temel düzenlemeler yapılmıştır. Planlı dönem öncesinde kamu yönetiminin durumu incelendiğinde Cumhuriyet rejiminin Osmanlı döneminin yönetim mirasını olduğu gibi devraldığı ve bu yapıyı yeni devlet sisteminin gereklerine göre dönüştürmeye çalıştığı gözlemlenmektedir. Mevcut sisteme devletçilik ilkesi temelinde KİT modeli bir kenara bırakılacak olursa bu dönemde idari yapının esaslarının köklü ve radikal bir değişikliğe (Cumhuriyet ilanı ve devlet sisteminin laikleşmesi hariç) tabi tutulduğu söylenemez. Nitekim Cumhuriyet döneminin başından itibaren devletin üstlendiği klasik görevlere uygun bir şekilde merkeziyetçiliğin güçlendirildiği, bilhassa iç-dış güvenlik ve huzurun sağlanması fonksiyonunun doğal bir neticesi olarak bu yapı adalet-içişleri-milli savunma temeli üzerinde gelişmiştir. Ancak bu durum rejimin toplumla ilişkisini zayıflatmış ve 2. Dünya Savaşı sonrasında ise yönetim sistemi değişim reform çabalarının temel odak noktalarından biri olduğu gözlenmektedir (Tutum, 2012: 481).

2.3.2. Planlı Kalkınma Ekseninde Kapsayıcı Kurumları Yerleştirme Mücadelesi: 1960-80 Reform Yönetimi

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan 37 yıl sonra 27 Mayıs 1960 yılında bir dönem kapanırken, Osmanlı tarihinde sıkça yaşanan saray kapısına dayanmış isyancı askerlerin bir örneği yaşanmış ve daha sonraki süreçte de neredeyse her on yılda bir ordu yönetime müdahalede bulunmuştur. Ordunun yönetime müdahalesinin sürekliliğinin kurumsallaşması Osmanlı dönemindeki dışlayıcı kurumsal gelişmenin bir sonucu olup, 1960 yıllarla birlikte Türkiye içinde geçerli bir kurum haline dönüşmüştür.

Türkiye bu darbeden sonra çok partili siyasal hayatın farklı dönemlerinde yeni darbelerle/ darbe girişimleriyle kesintiye uğrayacaktır. Türkiye'deki çok partili hayatın kesintiye uğramasında üç temel faktör yer almaktadır. Bunlardan ilki otokratik baskıya açık merkeziyetçi bir siyasal yapı, ikincisi popülist hareketliliğe elverişli ancak demokratik rejime denge sağlayacak çoğulcu kurumsallaşmadan yoksun bir toplum ile üçüncü olarak uzlaşma geleneğinden uzak ve kontrol-denetim felsefesine dayalı elit kültürüdür. Bu üç temel faktör ve ne tek partili döneme ne de DP'ye özgüdür. Bunlar köken itibariyle Osmanlı döneminin patrimonyal düzenden kaynaklanmakta olup etkisi de günümüze kadar uzanmaktadır. Osmanlı siyasal ve toplumsal düzeni çeşitli mozaik toplum yapısı üzerine kurulmuş, merkezi bir siyasal yapıya sahipti. Bu yapı Cumhuriyet rejimiyle birlikte radikal anlamda bir devrime uğramış olsa da merkeziyetçi niteliğini korumuştur. Bu merkeziyetçi sistem, kendi içerisinde örgütlü toplum kesimleri ve siyasal güçler tarafından kontrol ve denetim altına alınıp dengelenemediği takdirde hızla otokratikleşebilmektedir. Doğal olarak DP dönemi de bu anlamda bir istisna değildir; demokratik rejim varlığını kesintiye uğramadan devam ettirme kapasitesine sahip olmasına rağmen, siyasal liderlerin/tarafların uzlaşmazdan uzaklaşması yol bağımlılığı çerçevesinde bu yapısal sınırlarını tarihsel olarak belirleyici hale getirmiştir (Yavi, 2007: 299). Bu kurumların yapısal sınırları bağlamında demokratik iradeden yoksun bir siyasi yapı ve yönetim anlayışından planlı toplumsal kalkınma beklenmektedir. Bu planlı

kalkınma girişimi geçmişte olduğu gibi yukarıdan aşağıya bürokratlarca yapılmaya çalışılmıştır.

Ancak Türk ekonomisi gerek yatırım hacmi gerekse yatırım dağılımı bakımından kendi dışındaki etkenlere bağlı olması nedeniyle ekonomik planlama yapmak zordur. Nitekim planın ilk amacı Türkiye'yi "planlanabilir" bir ülke haline getirmektir. Bunu sağlamak için temel sanayi ve teknolojik alanlarda fiziksel planlamayla işe başlamak gerekir. Ancak planlamayı yapacak kadrolar henüz bu noktaların önemli olduğunu kavrayamamışlardır (Kafaoğlu, 1995:255). Diğer taraftan 1960-80 arası dönem kamu yönetimi alanında reformlara ilişkin düzenlemelerin baş döndürücü bir şekilde ve hızla yapılmaya çalışıldığı yıllardır. Zira kalkınmanın planlı bir şekilde gerçekleştirilmesi öngörülmekte ve planı yapacak ve ona yön verecek kamu yönetiminin de çağın gereklerine uygun şekilde rasyonel, etkin ve verimli çalışması gerekmektedir. Bu nedenle öncelik kamu yönetimi aygıtına verilmiştir. 1960'lı yıllarla başlayan planlı yönetim anlayışı ve bu anlayışın çizdiği yolda oluşan kurumsal çerçeve ise kamu yönetimi reform yönetiminde de karşılığını bulacak ve reform yönetimi kurumsallaşma eğilimine doğru ivme kazanacaktır.

2.3.2.1. Kurumsal Çerçeve

1960'ların kurumsal çerçevesi DP döneminden farklıdır; ancak bir o kadar da geçmişin mirasıyla şekillenmiştir. 1960 öncesinde sınıfsal farklılaşmanın gelişmemiş olması, DP'yi popülist politikalar izlemeye sevk etmiştir. DP'nin siyasal olarak başarısının arkasında siyasal çelişkilerden öte, Türk toplumunun Osmanlı'dan miras aldığı, tek partili dönemde de laikleşmeyle daha da belirgin hale gelen dikey kutuplaşma yatmaktadır: Laik, modern ve siyasal iktidarın tekelleştiği siyasal merkez ile ekonomik yükü taşıyan geleneksel ve dinsel toplum. Yerel güçler hem siyasal güçten yoksun olmaları hem de kültürel değerler açısından siyasal merkezin dışında kalmaları nedeniyle geleneksel taşra düzeni içine sıkışmışlardır. Geçmişten bu yana sivil toplum kurumlarının

ve plüralist siyaset geleneğinin olmadığı bir ülkede yığınlar, siyasal hayata popülist karizmatik parti liderleriyle katılmışlardır. DP'de Adnan Menderes bunu iyi bir şekilde değerlendirmiş, CHF'nin uyguladığı yukarıdan aşağıya kültürel değişim politikasını durdurmuştur. Ancak DP'nin ekonomik ve sosyal politikalarının iflası sonucunda iktidarı demokratik yolla devretmek yerine, merkeziyetçi siyasal yapının olanak tanıdığı otokratik baskıya başvurunca 27 Mayıs 1960'ta zorla iktidardan uzaklaştırılmıştır (Yavi, 2007: 319).

İktidarın kaynakları kendi tabanına veya bu tabana yakın kitleye dağıtılmasına yönelik mekanizmanın kurumsallaşması DP döneminde başlamış ve bu dönemden itibaren istisnasız bir şekilde her iktidar döneminde de devam etmiş bir kurumdur. Nitekim Belge bu durumu şu şekilde ortaya koymaktadır (Belge, 1983: 329-330):

> *"İki büyük parti her seçimde seçmenlerin en az %60'ını kazanabiliyor ve dolayısıyla merkezi ayakta tutabiliyor. Bu oyu verenlerin, nesnel olarak 'egemen sınıf' tanımına sığmayacağı açık. Parlamenter sistem içinde, iktidar olan parti kendi tabanına ve bu taban ekseninde toplanan kitleye birtakım iktidar nimetleri dağıtılabiliyor. Bunlar yeterli olmasa da gündelik sağduyu mantığı içinde oldukça geniş sayıda insanı düzene bağlayabiliyor. Aynı zamanda, Batı toplumlarının çoğundan farklı olarak, politik iktidar ile ekonomik çıkar ve toplumsal hayatın bütünü arasında fazla yakın bir ilişki var Türkiye'de. Fiilen elverişli alanda iş yapan gazinoyu kimin işleteceğinin bile büyük ölçüde iktidardaki partiye bağlı olması gibi. Bu gibi yığınla özellik, Türkiye'yi Batının 'sivil toplum' kategorisi içinde düşünmeye de imkân bırakmıyor."*

1960-80 döneminin en önemli yeniliklerinden biri önceki anayasalara göre daha özgürlükçü ve demokratik bir anayasa düzen getirmesidir. 1961 Anayasası, önceki 1921 ve 1924 anayasaların dan farklıdır: Bu anayasa devletin iç kurumsallaşmasını ve toplum-devlet ilişkilerini çoğulcu-demokratik çerçeveye göre belirlemektedir. Senato ve millet meclisi olmak üzere iki meclisli bir parlamento bulunmaktadır. Millet meclisi nispi temsil sistemiyle seçilen 450 üyeden; Senato her iki yılda bir üçte birinin yenilendiği 150 üye ile, doğal senatör olan eski MBK üyelerinden ve Cumhurbaşkanının 6 yıllığına atadığı 15

üyeden oluşmaktadır. İki meclis birlikte Büyük Millet Meclisi'ni oluşturmaktadır. Cumhurbaşkanı Büyük Millet Meclisi içinden seçilmektedir.

Bu Anayasanın ihdas ettiği Anayasa Mahkemesi, Danıştay, özerk TRT ve üniversiteler, Senato ve Milli Güvenlik Kurulu (MGK) gibi yeni kuruluşlar, devlet aygıtı içinde bir "fren ve denge sistemi" kurarak, mecliste çoğunluğu elde eden bir iktidar partisinin keyfi idaresini engelleme kaygısının bir sonucudur. Böylece bir taraftan "milli iradeyi" frenlerken, diğer taraftan siyasal ve toplumsal çoğulculuğu ve örgütlenme özgürlüklerini tanıyan anayasa, yasamanın yürütmeyi denetim işlevini de önemsemesi nedeniyle nihayetinde canlı bir siyasi ortamın oluşmasına olanak sağlamıştır (Özkazanç, 2017: 80). Diğer taraftan 1961 Anayasası millet meclisini diğer kurumlarla dengelemek suretiyle DP'nin sahip olduğu şekilde bir iktidar tekelinin oluşmasına set çekmeye çalışmıştır. Nitekim yeni Anayasa ile meclis, egemenliği kullanacak tek organ olmaktan çıkmış ve egemenliğin kullanımı Anayasa Mahkemesi, MGK, Üniversiteler gibi yetkili organlar aracılığıyla yerine getirilmektedir. Anayasa Mahkemesi yasama organı üzerinde, Danıştay yürütme organı üzerinde etkin bir denetim kurmuştur.

1961 Anayasasının bu özelliği, DP iktidarı ile yetkileri ve gücü azalan ve mali sıkıntıya düşen askeri-sivil bürokrasi ile aydınların seçilmişlere yönelik bir müdahale olduğuna ilişkin görüşlere haklılık kazandırmaktır. Memur devleti başka bir ifadeyle bürokratik kesimin iktidar üzerinde etkin rol oynadığı bir siyasal mekanizmada yaşanan gerileme 27 Mayıs 1960 darbesi ile tekrar rayına oturtulmaya çalışılmıştır. Nitekim 1961 Anayasası önceki döneme bir tepki olarak bürokrasiye siyasal iktidar karşısında "özerklik" kazandırmıştır: Kamu çalışanlarına sendika kurma hakkının verilmesi, idarenin eylem ve işlemlerinin idari yargının denetimi altına alınması, üniversitelerin idari ve bilimsel özerklikle donatılması, öğretim elemanlarına siyasi partilere girebilme hakkının tanınması, TRT'ye özerklik tanınması gibi düzenlemeler bürokrasinin siyasal iktidar karşısındaki konumunu kuvvetlendirmesine ve bürokrasinin sosyal ve ekonomik

kalkınma sürecinde etkisini ortaya koymasına yardımcı olan yeniliklerdir. Yapılan tüm düzenlemeler ve yeni oluşturulan yapılar bürokrasinin gücünü göreli olarak artırmıştır. Özellikle DPT'nin kurumasıyla birlikte teknik bilgi ve uzmanlık bürokrasinin siyasi iktidar karşısında önemli bir güç kaynağı olmuştur. Ancak tüm bunlar, bürokrasinin tek parti dönemindeki üstün ve etkili konumuna geri dönmesini sağlayamamıştır (Eryılmaz, 1998: 162-163).

Yeni Anayasa hukukun üstünlüğü kurumu olan Anayasa Mahkemesini, sosyal adaleti sağlamak için ekonomik planlama kurumunu, sosyal devlet anlayışının bir yansıması olarak sendikal hakları vb. pek çok hak ve özgürlüğü getirmiş ve bunları anayasal güvence altına almıştı. Ancak bu anayasa yapısal bir temel olmadan liberal siyaset anlayışına geçiş yapmıştır. İktidarın sosyo-ekonomik temeli değiştirilmemesi nedeniyle eski politik güçler (DP ve DP yanlısı siyasetçiler), yeni dönemde Adalet Partisi içinde yeniden siyasete geri dönüş yapmışlardır. Ayrıca bu anayasanın güvence altına aldığı özgürlükler sayesinde ile sol eğilimli partiler ve fikir kulüpleri örgütlenmiş ve üniversitelerde yaygın faaliyet göstermeye başlamışlardır. Fakat bu dönemde devam eden soğuk savaş nedeniyle bunlar "sol tehdidi" olarak görülmüş ve devletin yakın gözetim ve denetimi altında faaliyetleri izlemeye alınmıştır (Ahmad, 1996: 222).

1961 Anayasası ile çok partinin olduğu parlamenter sisteme geçilmiştir. Bu sistem içerisinde sanayiciler, tüccarlar, büyük toprak sahiplerinin yanı sıra daha geniş kesimlerin bilhassa da tarımsal üreticiler ile kırsaldan kente göç eden kesimlerin tercihlerini daha güçlü duyurmaları mümkün olmuştur. Sendikal örgütlenmeler ile işçi sınıfı örgütlü bir kitle haline gelmiştir. 1960 ve 1971 darbeleri sonrasında ordu, rejim üstünde önemli bir güç haline gelmiştir. Osmanlı devletindeki devletin ordu devleti olması hasebiyle askerlerin yönetime müdahale geleneğinin getirdiği dışlayıcı kurum 1960 darbesiyle tekrar Türk siyasal ve yönetsel hayatın bir parçası olmuştur. Milli Güvenlik Kurulu aracılığıyla askeri bürokrasi devlet yönetiminde etkili ve "özerk" bir konuma sahip olmuş

ve MGK bazı durumlarda Bakanlar Kurulunun dahi üzerinde temel devlet siyasetinin oluşturulduğu bir iktidar merkezi haline gelmiştir (Eryılmaz, 1998: 163).

Nitekim soğuk savaş döneminin pek çok ülkesine göre geniş özgürlükler sunan 1961 Anayasasının getirdiği özgürlükler, 1971 Anayasa değişiklikleri ile kısıtlanmış, dini akımların, sosyalist hareketlerin ve Kürtlerin örgütlenmeleri ve mecliste temsil edilmeleri tümüyle engellenmemekle birlikte güçleştirilmiştir. Hukuk ve yargı alanındaki sorunlarsa, siyasi kurumların sınırlarını ve toplumdaki eşitsiz güç ilişkilerini yansıtmaktadır (Pamuk, Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi, 2018: 250). 1971 Anayasa değişikliği ile yürütme organı güçlendirilirken, özgürlükler daraltılmış ve bundan bürokrasi de payını almıştır. Bu değişikliklerle bürokrasinin özerkliği kaldırılmıştır. 1973 yılından itibaren koalisyona dayalı hükümetler döneminde siyasi iktidarlar, kendi destekçilerini bürokrasiye yerleştirerek, bürokrasiyi yakın denetimleri altına almışlardır. Bu müdahaleler ile bürokrasi büyük oranda siyasallaşmaya başlamıştır. Bürokrasinin orta ve üst kademelerinde yöneticilerin devir hızı çok yüksek düzeye ulaşmıştır. Liyakatli ve yetenekli idareci yerine, partili (partiye sempatisi olan) idareci tipi hâkim kılınmaya çalışılmıştır. Dolayısıyla dönemin iktidarları, bürokrasiye ehil ve liyakatli olanlardan öte, kendilerine yakın olanları atamak suretiyle onu denetim altında tutmaya çalışmışlardır (Eryılmaz, 1998:165). 1970'ler Türk yönetim yapısında bürokrasinin politizasyonun bağladığı ve sonraki yıllarda da bunun daha da üst seviyelere çıkacağı kurumsal bir kırılma noktasını oluşturmaktadır.

Planlı kalkınma dönemde ortaya çıkan önemli ekonomik kurum ise holdingleşmedir. İthal ikameci ekonomik politikalarla iç pazar uluslararası rekabetten güçlü bir biçimde korunurken, kent ekonomisinin rantları ve teşvikleri bu holdinglere verilmiştir. Bu dönemde iktisadi model holdingler üzerine kurulmuştur. Holdingler Ankara ve bürokrasiyle ile ilişkilerini yürütmeye özen göstermişlerdir. Nitekim karma ekonominin getirdiği devlet müdahaleciliği sayesinde döviz, ithalat kotaları, lisanslar ve

izinler, teşvikler ve vergi muafiyetlerinin dağıtımında bu holdinglere önemli ayrıcalıklar sağlanmıştır. Ancak başlangıçta bu ayrıcalıklar sanayileşmeye yönelen holdinglere dağıtılırken, Demirel hükümetiyle birlikte bu ayrıcalıklar kısa vadeli ve ticari karlara yönelik faaliyet gösteren holdinglere verilmeye başlanmış ve ithal ikameci ekonomik politikalar gevşetilmiştir (Pamuk, Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi, 2018).

Bu dönemde önemli kurumsal yol ayrımı ithal ikameci ekonomik politikaların kabulü ve bunun gerçekleştirilmesi için planlama yapacak olan Devlet Planlama Teşkilatı'nın kurulmasıdır. İthal ikameci politikalarla sanayileşme modeli tercih edilirken, bu idarenin kurulmasının amacı, bunu planlayan yapının günlük siyasetten ve siyasal baskılardan uzak ve özel sektörün uzun ve orta vadeli ihtiyaçlarına yönelik bir destek kuruluşu olmasıdır. Ancak bu idare siyasetçiler ile bürokrat ve teknisyenlerin mücadele alanı haline gelmiş ve planların öncelikleri nihayetinde siyasal iktidarlar tarafından belirlenmiştir (Milor, 1990).

1961 Anayasasından önce planlama örgütünü (Devlet Planlama Teşkilatı) kuran ve bir süre yönlendiren devletçi-reformcu aydınların izlerini taşıyan 1. Beş Yıllık Kalkınma Planı, büyümenin özel sektörle birlikte ancak sürükleyici gücü olarak kamu yatırımları ile devlet işletmeciliği olarak görmektedir. Aynı zamanda bu plan ithal ikameci sanayileşmeyi tüm sektör politikalarını yönlendiren açık bir stratejik tercih olarak kabul etmektedir. Demirel ile birlikte 2. Beş Yıllık Kalkınma Planın da aynı yaklaşımı sürdürülmüş, ancak 3. Beş Yıllık Kalkınma Planı özel kesim birikimini yaygınlaştırmayı teşvik etmiş ve sübvansiyonlar ön plana çıkmıştır. Bu planla birlikte kamu kesimini temel alarak kamu sektörünü özel kesimi destekleyici bir işlevle sınırlandırılmış ve sosyal hedefleri arka plana almıştır (Yavi, 2007: 391). Ancak 1965 seçimleri sonrasında DP'nin devamı niteliğindeki Adalet Partisinin tek başına iktidara gelmesiyle birlikte planlar özel sektöre yön vermekten öte, özel sektörü destekleyen bir planlama anlayışına yönelnilmiştir. DPT'nin başına Turgut Özal'ın atanmasıyla birlikte ithal ikameci sürecin

yönünü merkez yerine İstanbul'daki özel sektörün tercihleri belirleyici hale gelmiştir (Pamuk, Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi, 2018: 235).

1970'li yıllarla birlikte siyasal istikrarsızlıkların artmasıyla birlikte iktisat politikası giderek ithal ikameci uzun vadeli sanayileşme ve etkinliğin sağlanmasına yönelik hedeflerden kısa vadeli hedeflere yönelmesine yol açmıştır. Artık ekonomi özel sektörün kısa vadeli taleplerine ve günlük koşullara göre belirlenmeye başlamıştır. Ekonomide yüksek teknolojili ve rekabetçi yapılar kurmak yerine, devlete yakın olmak ve devletten destek almak daha önemli hale gelmiştir. Geçmişin patronaj ve nüfuz siyaseti ile özel kesimden seçilenler arasında burjuvazi yaratma anlayışı bu dönemde de kendini devam ettirmiştir. Bu durum dönemin sonlarına doğru ithal ikameci politikaların zayıflamasına neden olmuş, daha yüksek teknolojili ve katma değere sahip farklı ürünler üretebilen sanayileşme süreci yerine daha düşük teknolojiler kullanan yeni ve karmaşık teknolojileri geliştiremeyen ve bunları ithal eden bağımlı bir sanayileşme sürecinin ortaya çıkmasına yol açmıştır.

1960'lı yıllarda önemli bir gelişme ise 1963 yılında Avrupa Topluluğu ile Türkiye arasında ortaklık kuran Ankara Anlaşması'nın imzalanmasıdır. 1964 yılında yürürlüğe giren bu anlaşma, temelde Türkiye'ye üyelik yolunu açmaktaydı. Nitekim anlaşma daha çok bir müzakere çerçevesi niteliğinde olup, bunun içeriğinin doldurulması 1970 yılında imzalanacak karma protokole bırakılmaktaydı. Böylece Türkiye'nin günümüze kadar süreceği Avrupa Topluluğuna (bugünkü adıyla Avrupa Birliğine) katılma serüveni başlamaktadır. Bu Türkiye için önemli bir yol ayrımıdır. İlerleyen süreç bazen kesintilere uğramış olsa da her zaman devam etmiş ve Türkiye'deki reformların gerçekleştirilmesinde önemli bir rol oynamıştır.

1960 sonrasında hâkim olan iktidar bloğu, DP'nin kırsal ittifaklarının bürokrasi ve sanayi burjuvazisi için yarattığı olumsuz sonuçlara bir tepki olarak ortaya çıkmıştır. Batı'da Keynesçi refah devleti döneminde olduğu gibi Türkiye'ye özgü bir ulus olarak

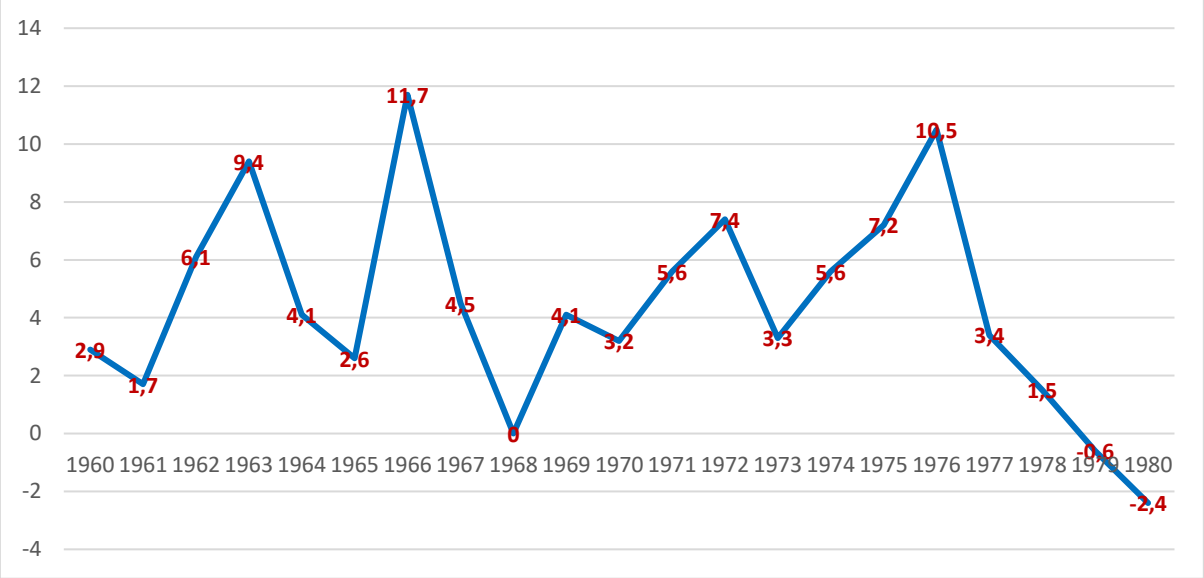
kalkınmış devlet olma amacı ön plandadır. Planlamaya dayanan ithal ikameci model, 1970'li yılların başında sarsılmaya başlamıştır. 1973 ve 1977'de yaşanan petrol şokları ve dünyada istikrarsızlıklarla birlikte Bretton Woods sistemi terk edilmiş, gelişmiş ülkeler iç ve dış dengeyi sağlamak için parasal ve mali politikalar ile talebi kısmışlardır. Bu da Avrupa'da 2. Dünya Savaşı'ndan sonra devam eden refah devleti uygulamalarının yavaş yavaş sona ermesine yol açmıştır. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin bir kısmı tüketimi kısmak yerine bunu sürdürmüş ve artan petrol fiyatlarını dış borçla karşılama yoluna gitmiştir (Ataay, 2005: 72-74). Ülke içindeki siyasi istikrarsızlıklar dünyadaki iktisadi sorunlarla birleşmiş, ilerleyen yıllarda Türkiye artan iç borçlarla birlikte dış borç yüküyle karşılaşmış, 1978 yılında- yüzyıl önce Osmanlı İmparatorluğu'nda ve 20 yıl önce DP döneminde olduğu gibi- moratoryum ilan etmek zorunda kalmıştır (Bilici, 2016).

Tabloda görüldüğü gibi 1960-80 arası dönemde artan gecekondulaşma ile birlikte kırsal nüfus oranı %68,1'den %56,1'e düşerken kentsel nüfus oranı %31,9'dan %43,9'a yükselmiştir. Eğitim bakımından okur-yazarlık oranı %39,5'ten 67,48'e yükselmiştir. Okur-yazarlık oranı planlama öncesi döneme göre yaklaşık olarak 2 katı düzeyinde bir artış göstermiştir. Türk toplumunun eğitim düzeyi, 1923'lerin başındaki eğitim düzeyinin yaklaşık olarak 6 katı artmıştır. Artık daha eğitimli bir toplum söz konusudur. Bu toplumun planlı yönetim kadrolarından ve dolayısıyla kamu yönetiminden beklentileri artmıştır.

Tablo 15:1960-80 Türkiye Nüfusu ve Kırsal-Kentsel Nüfus Durumu (Türkiye İstatistik Kurumu, 2020)

Yıl	Nüfus	Kır	Kent	Kır (%)	Kent (%)	Okur-yazarlık (%)
1960	27.755.532	18.895.089	8.859.731	68,1	31,9	39,51
1965	31.391.421	20.585.604	10.805.817	65,6	34,4	48,76
1970	35.605.176	21.914.075	13.691.101	61,6	38,5	56,71
1975	40. 347.719	23.478.651	16.869.068	58,2	41,2	63,75
1980	44.736.957	25.091.950	19.645.007	56,1	43,9	67,48

Bu dönemde kırdan kentlere göçler devam etmiş, ekonomide tarım aleyhine fiyat değişimleri kır ve kent arasında büyük gelir farklılıklarına yol açmıştır. Ancak kırsaldan kentlere yapılan göçler, kır-kent arasındaki iktisadi eşitsizlikleri törpüleyici bir rol oynamıştır. Osmanlı döneminden beri devam eden küçük mülkiyet ve küçük üreticilik artan göçlerle birlikte kentlere taşınmaya devam etmiştir. Bu süreç kentlerde gecekondulaşmayı artırırken, kentlerde küçük üreticilik ve küçük mülkiyet anlayışının devamını sağlamakta ve eskiden çevre olan yapıların kentlere taşınarak oy ticareti yoluyla merkez üzerinde seslerini daha çok duyurabilmelerine olanak sağlamıştır (Pamuk, Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi, 2018: 253-254).



Grafik 3:1960-80 Türkiye'nin Ekonomik Büyüme Oranları (Türkiye İstatistik Kurumu, 2020)

Yukarıdaki ekonomik büyüme oranları incelendiğinde ekonominin dalgalı bir büyüme gösterdiği görülmektedir. Ekonomik büyüme 1966 yılında 11,7 en yüksek seviyesine ulaşmışsa da planlı dönem öncesindeki ekonomik büyüme oranının altında kalmıştır. 1960-80 arası dönemde 1923-50 yılları arasındaki %8,1'lik ekonomik büyüme ortalamasına ulaşılamamıştır. Ancak göze çarpan önemli hususu planlı ekonomi yönetiminden uzaklaşılmaya başladığı yıllardan itibaren ekonomik büyüme oranlarında düşüşün yaşanmasıdır.

Nitekim planlı kalkınma dönemi olarak adlandırılan ekonomide ithal ikameci sanayi politikalarının uygulanmaya çalışıldığı bu dönemin ayırıcı özelliği, siyasal kurumların kapsayıcılıktan uzaklaşması ve uzlaşmacı olmayan siyasal kültür ve bunun yol açtığı toplumsal ve siyasal istikrarsızlıklardır. Bu durum mevcut siyasetçilerin ve hükümetlerin sorunlar karşısında onları inisiyatif ve risk alarak çözüme kavuşturmak yerine, pasif davranarak sorumluluktan kaçmalarına ve sorunlarla yaşamayı tercih etmelerine yol açmıştır. Nitekim devletin ve iktidardaki hükümetlerin gücü ve politikaları izleme-uygulama kapasitesi, toplumsal yapıyla karşılıklı etkileşimle belirlenmektedir. İktidarı elinde tutan koalisyon kendi içinde ne ölçüde bölünmüşse, devletin ekonomik, sosyal ve siyasal gelişme sürecini destekleme kapasitesi de o denli zayıflamaktadır. Yeterince güçlü olmayan hükümetlerin, toplumun farklı kesimlerinin çelişen çıkar ve talepleri karşısında uzun vadeli sanayileşme hedeflerine öncelik tanıyan kararlı politikalar izlemeleri zordur. Dolayısıyla siyasal istikrarsızlıklar ve zayıf hükümetler ve geçmişin dışlayıcı kurumlarının ekonomiye ket vurması bu dönemin ayırıcı kurumsal çerçevesini oluşturmaktadır. Bu kurumsal çerçevede Türkiye; sanayileşmenin temelini güçlendirecek, yeni teknolojiler kullanılmasını ve bunların geliştirilmesini sağlayacak ve sanayi üretimini ihracata yönlendirecek uzun vadeli hedefler izlemek yerine; kısa vadeli hedefler peşinde koşan özel sektöre ayrıcalık dağıtmayı ve tarımsal üreticilerin, işçilerin, kentlerdeki esnafın daha yüksek gelir taleplerini kabullenmeyi tercih etmiştir. Eşitsiz güç ilişkilerini ve kurumları değiştirmeden geniş kesimlere daha fazla gelir ile daha fazla pay verme sözü ise daha yüksek enflasyona yol açmış ve geniş kesimler için orta vadede daha düşük gelir elde etmeleriyle sonuçlanmıştır (Pamuk, Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi, 2018: 254-255).

Planlı kalkınma dönemin sürdürülemeyişinin birçok nedeni olduğu ileri sürülmekle beraber en temel neden kurumlardır. Bu noktada Türk idarecisi ve insanın geçmişten bu yana Batılı anlamda planlı davranamaması nedeniyle Türkiye'de bir

planlama kültürünün bulunmadığı görülmektedir (Akbulut, 2002: 51-52): Nitekim planlı davranış, batılı toplumların maddeyi ileri düzeyde değiştirmeleri sonucunda ortaya çıkan ileriye dönük zaman/tarih anlayışının bir ürünü ve modem toplumlara özgü planlı davranış kalıbıdır. Başka bir değişle Batıya ait bir kurumdur. Batı tipi modern toplumlarda zaman değerlidir ve ölçülebilir bir niteliğe sahiptir. Türk toplumunun sanayileşmeyi tamamlayamaması, maddeye tam olarak hâkim olamamasından dolayı Türk insanı zamanı bir değer olarak kabul etmemektedir. Bu nedenle 1960'lardan itibaren süreklilik gösteren bir uygulama olmasına rağmen, Türkiye'de genel amaçlı yapılan ulusal planlar ile esaslı bir planlama kurumunu oluşturulamamıştır.

Ancak Türkiye'de, ekonominin ulusal planlar ile yönlendirilmesi, 1960 öncesi uygulamalar açısından önem taşımaktadır. Bilhassa Sovyet planlamasından sonra 1934-38 yıllarını kapsayan 1. Beş Yıllık Sanayi Planı dünyadaki ilk planlama deneyimlerinden birisidir. Nitekim 1929 ekonomik krizinin dünyada olduğu gibi Türkiye'de de devletçiğin bir ekonomik model olarak 1930'lu yıllarda uygulanmaya başlaması, yaygınlaşması ve bu modelin de planlı olması; Sovyetlerin plan uygulamalarındaki başarısı ve kapitalist ülkelerin de devlet müdahaleciliğini planlı şekilde yürütmeye başlamaları (Tekeli & İlkin, 1981: 135) bireyci -komünist iktisadi sistem tartışmalarında, ekonominin planlanmasının aynı zamanda siyasal bir tercih olduğu ve bu nedenle genel hedeflere yönelen ulusal planlamanın, dönemin pragmatik gereklerine uygun olarak yapıldığı söylenebilir. Ayrıca Marshall yardımını alabilmek için 1946 yılı İvedili Sanayi Planının hazırlanmasını da bu kapsamda değerlendirmek gerekir (Tekeli & İlkin, 1982: 18).

Dolayısıyla demokratik ve çoğulcu bir anayasal sistem ile başlayan ve giderek askeri bürokrasinin iktidar üzerinde daha da etkin olduğu, ulusal planlama ile ekonomiye ve topluma yön verilmeye çalışıldığı ve yeni kurumların oluşturulduğu bu kurumsal çerçevede kamu yönetimi reformlarının seyri ve yönetimi yeni bir kurumsallaşma rayına girecektir.

2.3.2.2. Reform Yönetimi

1960-80 arası dönem Türkiye'de planlı kalkınma modelinin uygulandığı ve reformların askeri darbelerle kesintiye uğradığı; ancak siyasal ve yönetsel kadroların reformlardan da vazgeçmediği bir dönemi işaret etmektedir. Bu dönem aynı zamanda reform yönetimi bakımından planlı dönem öncesi raporlarda yer verilen kurum ve yapıların hayata geçirilmeye çalışıldığı ve kamu yönetimine ilişkin araştırma ve incelemelerde yerli uzman raporlarının yoğun olduğu bir dönemdir. Nitekim Barker Raporu ile Martin ve Cush Raporu'nda kurulması önerilen Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ile Devlet Personel Dairesi'nin kuruluşu 1960 yılına rastlamaktadır. Bunlardan DPD, kamu yönetimi reformunun ağırlık merkezi niteliğinde olan personel reformunun hazırlanması ve uygulanmasını izlemek amacıyla oluşturulan yardımcı bir hizmet kuruluşu olarak düşünülmekteydi (Mıhçıoğlu, 2012: 415).

Bu dönemde gerek ekonomi gerekse de kamu yönetiminde izlenecek temel politikalar, DPT tarafından yönlendirilmektedir. Üst düzeyde siyasal baskı ve etkilerden uzak bir şekilde kararların alınması ve görevlerin icrası amacıyla DPT bir iktisadi bir müşavirlik olarak kurulmuş ve Başbakanlığa bağlanmıştır. DPD'de benzer şekilde merkezi düzeyde kamu personel politikalarının yönetimi ve denetimini gerçekleştirmek ve personel konularında bakanlıklar üstü karar alınmasını temin etmek ve üst düzeyde koordinasyon sağlamak amacıyla Başbakanlığa bağlanmıştır. Dolayısıyla reform yönetimine yön veren ve bu süreci yöneten iki kurum Başbakanlığa bağlı bir yönetsel yapı ile güçlü bir şekilde oluşturulmuştur. Artık reform yönetiminde Başbakanlığa bağlı DPT ve DBD olarak özel kurumlar oluşturulmuş ve diğer taraftan yeni düzende TODAİE kamu yönetimi reformunda daha merkezi bir kurum haline gelmiştir (Kuyaksil, 1994: 139).

Nitekim TODAİE darbeden sonra Milli Birlik Komitesi'nin talebi ve DPT aracılığıyla yönetim alanında yapılacak yeniden düzenleme ve reformlara ilişkin bir

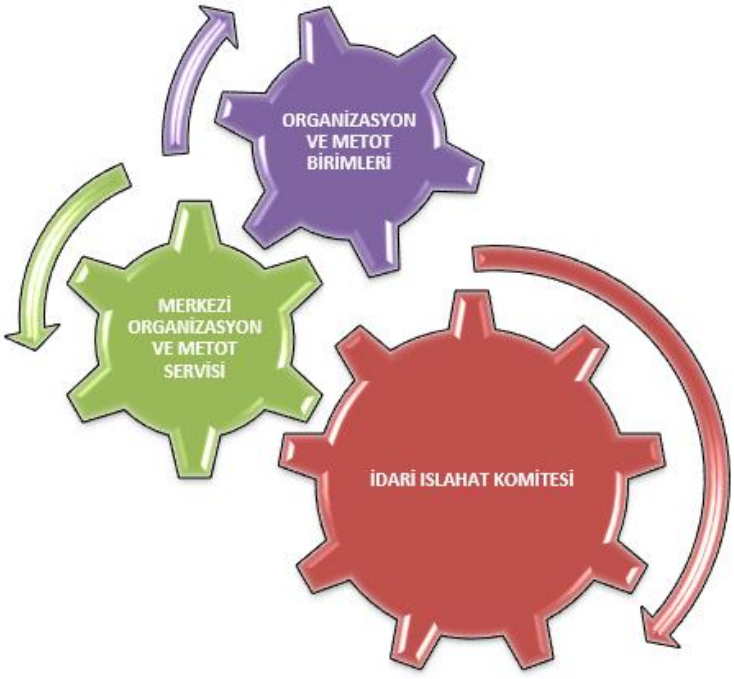
araştırma yapmak amacıyla kendi bünyesinde bir komisyon oluşturmuştur. Komisyonca hazırlanan "İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkındaki Ön Rapor", 10.02.1961 tarihinde Milli Birlik Komitesi ve DPT'ye sunulmuştur. Rapor toplam 24 sayfada olup, özet rapor formatında iki bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde idareyi reform ihtiyacını ortaya çıkaran sebepler, idari reformun niteliği, idari reformu geliştirecek ve reorganizasyonu gerçekleştirecek mekanizmaya yer verilmekte, ikinci bölümde 2. Dünya Savaşı'ndan sonra Türkiye'de yapılan idari reform ve reorganizasyon çalışmaları ve Türkiye'deki reform kurum ve yapıları hakkında bilgi verilmektedir. Genel değerlendirmeyi içeren son kısımda ise idari reform çalışmalarını yürütmesi gereken örgüt yapısı ile ilgili önerilerde bulunulmaktadır (TODAİE, 1961).

Rapor reform yönetiminin nasıl gerçekleştirileceğine ilişkin öneriler sunması nedeniyle önemlidir. Çünkü yönetilmeyen bir sürecin başarıya ulaşması da zordur. Komite bu durumun bilincindedir. Raporda idari reformun kurumları olarak kendisiyle birlikte DPT ve DBD'nin kurulmasının önemli olduğunu ancak bunun reform yönetimi için yeterli olmadığını belirtmektedir (TODAİE, 1961: 22). Nitekim personel yönünü ele alacak olan DPD'nin kuruluş süreci daha tamamlanmamıştır. Bu kurumun kuruluş ve örgütlenmesine hız kazandırılmalıdır. Ancak reform yönetimi süreklilik ve düzenlilik gerektirmektedir. Bunun için tüm reform çabalarının dengeli ve uyumlu bir şekilde çalışmasını temin edecek bir reform yönetim mekanizmanın kurulmasını gerektiği belirtilmekte ve reform yönetim modeli olarak Komite aşağıdaki önerileri sunmaktadır (TODAİE, 1961: 22-23): Reform çalışmalarının tek elden yönetilmesi amacıyla Başbakan Yardımcılığına bağlı "İdari Islahat Komitesi" nin kurulması ve komite üyelerinin DPT, DBD ve TODAİE'nin üst düzey yöneticileri ile Başbakanlık Müsteşarı, Maliye Bakanlığı Müsteşarı ve Yüksek Murakabe Heyeti Başkanından oluşması ve reform yönetiminin tek elden sağlanması sonrasında,

1-Devletin temel teşkilat birimleri arasındaki görev ve yetki tedahüllerinin, tekerrürlerin ve boşlukların giderilmesi, bunların faaliyetleri arasında eşgüdümün sağlanması niteliğinde olan üst düzeyde reformların yapılması görevi, İdari Islahat Komitesi ‘nce gerçekleştirilecektir.

2-Birden çok bakanlığı müşterek olarak ilgilendiren konuların derinlemesine incelenmesi ve düzenlenmesiyle ilgili çalışmaların yapılması görevi, “Merkezi Organizasyon ve Metot Servisi” tarafından müstakil olarak veya ilgili bakanlıklarla müştereken yürütülecektir. TODAİE bu durumda organizasyon ve metot birimi olmayan kurumlara bu hizmeti sağlayacak ve gerekli eğitim ve dokümanları temin edecektir.

3-Bakanlık ve kurumların iç yapılarındaki uyumsuzluklar ve çalışma usullerindeki aksaklıkların çözümü ve bu konuda gerekli tedbirlerin alınması görevi, ilgili personel ile yakın iş birliği içerisinde kurumların bünyesinde yer alan organizasyon ve metot birimlerince yerine getirilecektir.



Şekil 28:İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkındaki Ön Rapor ’da Kurulması Önerilen Reform Yönetim Mekanizması

Görüldüğü gibi kamu yönetiminde reform yönetimi, merkezde kamu yönetimine yön veren güçlü bir "İdari Islahat Komitesi" ve TODAİE bünyesinde yer alan "Merkezi Organizasyon ve Metot Servisi" ile kurumların kendi bünyesinde faaliyette bulunan organizasyon ve metot birimleri olmak üzere kademelendirilmiş bir yapıya sahiptir.

Raporda varılan sonuçlar, 1961 yılında DPT'nin planlı döneme geçiş için hazırlanan ve daha sonra Hükümet tarafından onaylanan "1962 Yılı Program Tasarısı"nın "Uzun Vadeli Reorganizasyon Tedbirleri" bölümünün esas kaynağını oluştururken; bu rapora dayanarak DPT tarafından Kanun tasarısı hazırlamış ve meclise sevk etmiştir (Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 1994: 9). Ancak tasarı komisyonlarda kalmış ve reform yönetimini kurumsallaşmış bir mekanizmaya kavuşturma çalışmaları başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Böylece kurumsallaşmış reform yönetim modeli oluşturulmasında tarihi bir fırsatın elden kaçırıldığı görülmektedir. Zira kamu yönetiminde kişisellikten uzak, raporlara dayalı olan ve sonuçları ve uygulamaları takip edilmeyen dağınık ve parçalı yapı günümüze kadar sürecektir.

Ancak söz konusu Kanun tasarısının kadük olması üzerine DPT yeni bir adım daha atmış; TODAİE ile görüşmeler yaparak, Türk kamu yönetiminin bütününü kapsayacak ve idari reformun temel ilkelerinin belirlenmesine esas teşkil edecek dört araştırmanın (merkezi hükümet teşkilatı, merkezi idare taşra teşkilatı, yerel yönetimler ve KİT'ler) yapılması kararlaştırılmıştır (Sürgit, Türkiye'de İdari Reform, 1972: 84; Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 1994: 41).

TODAİE bu araştırma çalışmalarını yaparken, OECD (Avrupa İktisadi İş birliği İdaresi) ile AID (Milletlerarası Kalkınma Teşkilatı) ile yapılan anlaşmalar çerçevesinde kamu yönetimine özellikle personel rejimine yönelik yabancı uzman raporlarının da hazırlandığı gözlemlenmektedir. Bunlar 1962 yılında sunulan "Mook ve Fisher Raporları" ile 1963 yılında sunulan "Podol Raporu"dur. 1962 yılında modern bir kamu personel kanunun çıkarılması konusunda çalışmalar yapmak üzere OECD uzmanı Van

Mook Türkiye'yi iki kez ziyaret etmiş ve bu süreç içinde toplamda dört ayrı alt raporun birleşiminden oluşan tek raporu DPD'ye teslim etmiştir. Bu raporlar 1963 yılında tek bir rapor halinde DPD tarafından basılmıştır. Personel reformunu hayata geçiren 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun da Mook Raporunda dile getirilen görüşler çerçevesinde oluşturulması bu raporu önemli kılmaktadır (Yayman, 2005: 243-247).

Mook Raporu'nun ilk bölümünde "Türkiye'de Memuriyet Rejimi Alanında Reform", ikinci bölümünde "Personel İdaresinde Yapılacak Reformun Prensipleri ve Gayeleri", üçüncü bölümde DPD Başkanı Hasan Şükrü Adal'a personel reformunun akıbeti hakkında verilen muhtıra ve dördüncü bölümde "Yönetici Sınıf İçin Memur Alma ve Yetiştirme" meseleleri ele alınmaktadır. Rapor genel olarak kamu personel sisteminin genel değerlendirmesini yapmakta ve 788 sayılı Memurin Kanunun getirdiği düzenin artık yeterli olmadığına ve bu kanunda yapılan değişikliklerin memuriyet sistemini daha da karmaşık hale getirdiğinden reform için yeni bir personel kanununun çıkarılması gerektiği vurgulanmaktadır. Personele ilişkin istatistiklerin tutulması, sınıflandırma ve derecelendirmeye gidilmesi, liyakat ve kariyer esasının benimsenmesi, atama ve terfilerin liyakat ve kariyer esasına göre yapılması, hizmet içi eğitimlerde merkezi bir yapının kurularak örgütlenmesi ve hizmet içi eğitimin geliştirilmesi, DBD'nin daha aktif hale getirilmesi, barem sisteminin kaldırılarak memurların maaşların satın alma gücüne paralel bir şekilde artırılması, derece ve unvanların standardize edilmesi, yurtdışında öğrenime gönderilecek kamu personelinin takibinin tek bir merkezden yapılması, memurların emeklilik ve sosyal yardımlara ilişkin yeni sistemlerin geliştirilmesi, Fransa'daki ENA örneğine benzer bir şekilde yönetici sınıfın oluşturulması ve üst kademe yöneticileri için "Yüksek Yönetim Akademisi"nin kurulması önerilmektedir (Şaylan, 2000: 112-113; Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 1994: 41).

Bu dönemde yabancı uzmanlarca hazırlanan raporlardan bir diğeri de Mook ile aynı dönemde Türkiye'de bulunan AID tarafından gönderilen ABD California Devlet

Personel Dairesi Genel Müdürü John Fisher tarafından yazılan rapordur. Bu rapor esasında üç alt raporun birleşiminden oluşmaktadır. Fisher bu raporları 1962 yılında DPD'ye sunmuştur. Raporların ilki "Türkiye'de Devlet Hizmetlerine Memur Seçme Hakkında Program", ikincisi "Devlet Personel Dairesinde Sınavı Yapılacak Olan Teşkilata Dair Görüşler" ile sonuncusu "Türk Personel Sistemi-Türk Hükümeti Personel İdaresinin Ana Hatlarına Taalluk Eden Politika ve Tatbikatına Dair Rapor"dur (Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 1994: 41). Mook Raporu ile hemen hemen aynı görüş ve önerilere yer verilen Fisher Raporunda liyakat standartlarının geliştirilerek liyakat ilkesinin benimsenmesi, personel ihtiyacının belirlenerek alınacak personele göre sınavların şekillendirilmesi ile kamu personel alım sınavlarının bu doğrultuda rasyonel bir şekilde örgütlenmesi tavsiye edilen çözüm önerileri arasında yer almaktadır (Şaylan, 2000: 111-113).

Gerek Fisher gerekse Mook ilk defa genel idare teşkilatından ayrı olarak personel meseleleri üzerinde çalışmışlar ve hazırladıkları raporlar 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun alt yapısını oluşturmuştur. Ancak Fisher Mook'dan farklı olarak raporunda personel konusunun idari reformdan ayrı olarak yer almasının doğru olmayacağını, örgütlenme ve personel konularının idari reformun ayrılmaz parçaları olduğunu vurgulamış ve raporunda genel yönetimdeki aksaklıkların giderilmesi için idarenin rasyonel bir işleyişe kavuşturulması gerektiğini belirtmektedir. Bu tespitler MEHTAP çalışmasının yapılmasında da etkili olmuştur (Yayman, 2005: 250-251).

Fisher ve Mook Raporlarının hazırlandığı aynı yıl 1960 yılında kurulan DPD tarafından ilk rapor hazırlanmıştır. Raporun adı "Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor"dur. Personel rejimindeki temel problemler ve yeni personel rejimine ilişkin önerilere yer verilen kısa raporda özetle; en az geçim sınırı, istisnai memuriyet müessesinin asıl amacından uzaklaşması, ek görev sisteminin yaygınlaşması sonucunda suni kadro artışlarının oluşması, vekil görevlerinin ek maaş sağlamaya dönüştürülmesi

sorunları incelenmektedir. Raporda üniversiteler ile kamu kurumlarından alınan görüşler derlenmiş ve ayrı bir bölümde ele alınmıştır: Aynı görevlere farklı ödemelerin yapılması, işe giriş tarihine dayalı olarak intibak uygulaması, sağlık personelinin sözleşmeli personel kapsamına alınması, memurluk sisteminin yıprandığı ve gündelikçi bir sisteme yol açtığı gibi görüşler bunlardan bazılarıdır (Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 1994: 46-47). Bu ön rapor 21.05.1963 tarihli ve 11408 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 6/1701 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının konusunu teşkil eden 48 maddeden oluşan "Yeni Personel Rejimi Hakkında Bakanlar Kurulu tarafından Karşılaştırılan Prensipler" ile yasal bir niteliğe kavuşturulmuştur. Ayrıca aynı yıl "Devlet Personel Rejimi Hakkında Teklifler" isimli toplamda 155 öneriden oluşan bir rapor daha hazırlanmıştır. Bu raporlarda özellikle sınıflandırma ve liyakat ilkesi üzerinde durulmaktadır. Dolayısıyla DPD tarafından hazırlanan raporlar 1964 yılında hazırlanan 657 sayılı Devlet Memurları Kanun Tasarısının temel alt yapısını oluşturmuştur (Erkin, 1971: 6).

1963 yılında yabancı uzman tarafından hazırlanan "Bir Yabancı Gözüyle Yirminci Yüzyıl Ortasında Türk Kamu Yönetimi Raporu" dur. Raporun yazarı AID Danışmanı Richard Podol'dur. Diğer raporlardan farklı olarak bu rapor Türk kamu yönetimini kapsamlı bir şekilde inceleyen bir rapor olmaktan ziyade, Türk kamu yönetimi sistemini idareciler üzerinden incelemekte ve Türk idarecisinin kişisel özellikleri, Türkiye'de idareciliği etkileyen nedenler, idarecilerin iş yapma biçimi ve eğilimi konusunda mevcut duruma ilişkin görüş ve değerlendirmelere yer vermektedir. Raporda Türk yöneticisinin kişisel özellikleri yedi başlık olarak sıralanmaktadır. Bunlar sırasıyla Türk idarecilerinin iş başarma eğiliminin zayıf olduğu, merkeziyetçi bir yönetim anlayışının egemen olduğu, iletişim açısından çok zayıf olduğu, makam ve mevkie çok düşkün olduğu, iş yerinde gizliliğin olmadığı, Batılı olduklarına inanmaları ile öğrenme ve gelişmeye istekli olduklarıdır. Raporda Türkiye'de idareciliği etkileyen yedi ana faktör bulunduğu ileri sürülmektedir. Bu faktörler sırasıyla aile, eğitim sistemi, mevzuat bilgisi,

beceri eksikliği, iş bulma zorluğu, iktisadi devlet teşekküllerinin gerçek niteliklerinin açığa çıkarılamamış olması ile Batıya dönük olmadır (Podol, 1967: 13). Raporun sonuç kısmı ise reformların neden başarısızlıkla sonuçlandığına ilişkin önemli bir tespit ve önerilerle sonlanmaktadır (Podol, 1967: 10-15): İdarecilerin geniş ölçüde yeni fikirlere açık hale getirilmesi, gelenekçi anlayışa sahip idarecilerin izole edilerek zararsız hale getirilmesi, idareyi geliştirme amacına yönelmiş kurumların desteklenerek organizasyon ve metot, personel, bütçe gibi çeşitli uzmanlık alanları için uzman yetiştirilmesiyle mevcut sorunların düzeltilebileceğinden bahsetmektedir. Mevcut mevzuat, adetler, alışkanlıklar ve geleneklerin Türkiye'nin gereksinim duyduğu hızlı kalkınma ve gelişme hamlesi için ihtiyaç duyulan idari davranış ve uygulamaların hayata geçirilmesini engellediği ifade edilmekte, Türklerin kendilerini bu kaotik durumdan kurtaracak bir Atatürk beklediklerini ileri sürmektedir. Özetle Podol, Türk kamu idaresindeki temel eksikliğinin "kurumsallaşmanın" sağlanamamış olması ve idari alt yapısının kurulamamış olması vurgulamaktadır.

Diğer raporlardan farklı olarak kurumsallaşmanın olmadığının tespitinin yapılması bu dönem için önemlidir. Bu noktada sadece teknik ve idari değişikliklerden öte, reform için işin kurumsallaşma boyutunun da dikkate alınmasının gerekli olduğunun bilincindedir; ancak yönetsel olarak ve her alanda kurumsallaşmaya çalışırken, aynı zamanda kalkınma ve gelişmenin sağlanmasının da gerçekleştirilmesi de gereklidir. DPT ve TODAİE'nin girişimleri ile 13/02/1962 tarih ve 6/209 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile merkezi hükümet teşkilatındaki görev dağılımının incelenmesi ve bu dağılımın kamu hizmetlerinin etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla teklif ve önerilerde bulunmak üzere "Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)" başlatılmış ilgili kamu kurumları ve üniversite temsilcilerinden müteşekkil MEHTAP Yönetim Kurulu oluşturulmuştur. Proje kapsamında detaylı ve derinlemesine çalışma ve

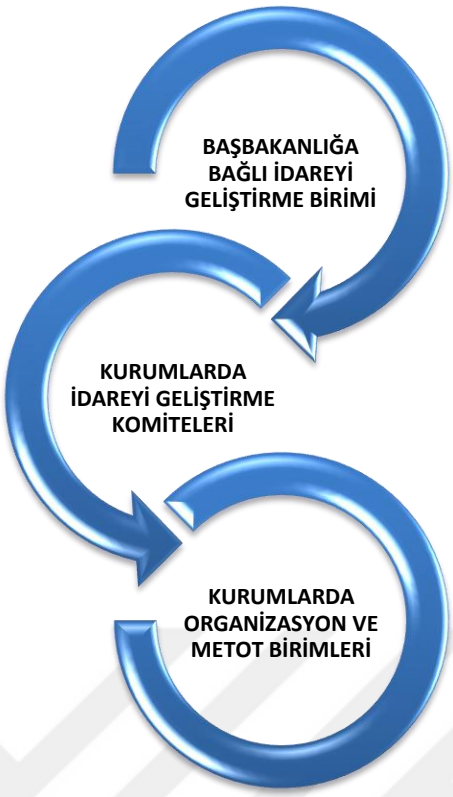
araştırmalar yapılmış, MEHTAP Raporu tamamlanarak 24.04.1963 tarihinde Başbakanlığa sunulmuştur (TODAİE, 1966: 1).

MEHTAP Raporu, merkezi hükümet teşkilatını bütüncül ve kapsamlı bir biçimde inceleyen ve problemlere ilişkin tavsiyeler sunan ilk merkezi araştırma raporu olma özelliğini taşımaktadır (Dinçer & Ersoy, 1974, s. 73-74). Raporda merkezi hükümet teşkilatındaki görev dağılımı incelenmiş ve önerilerde bulunulmuştur. Başta personel rejimi olmak üzere, idarenin teşkilatını, işlem ve usullerini düzeltilmesi ve geliştirilmesi gerekliliği üzerinde durulmuştur. Görev dağılımındaki sorunlar başlıca dört kümede toplanmıştır (TODAİE, 1966: 400-402): İlk olarak yerine getirilmesi gereken bazı görevlerin hiç yapılmaması, ikincisi merkezi hükümet teşkilatının görevi olarak kabul edilen lakin gerçekleştirilmesi amacıyla gerekli teşkilatlar kurulmayan ya da gerekli çaba sarf edilmeyen görevlerin bulunması, üçüncüsü görevlerle hizmetlerin yerine getirilmesinde bölgeler arası dengesizliklerin bulunması ve son olarak idarenin gerekli teşkilatları kurup hizmet sunmayı üslendiği bazı görevlerin giderek verimsiz hale gelmesidir. Bu sorunların nedeni olarak mali imkansızlıkların bulunması, personel rejimindeki aksaklıklar, rehberlik ve gözetimin yokluğu, örgütsel bozukluklar, kırtasiyecilik ile iyi düzenlenmeyen merkeziyetçilik gösterilmektedir (TODAİE, 1966: 403-406).

MEHTAP Raporunda sürekli bir yönetim işlevi olarak idari reform ve idareyi geliştirme konusuna büyük önem verilmektedir. İdari reform ve idareyi geliştirmenin sadece bir kanun çıkarma sorunu olmadığı, hizmet aygıtının işleyişinin düzenlenmesi başta olmak üzere teşkilat yapısı, işlemler ile çalışma usullerinin de düzeltilip geliştirilmesi gerektiği, idari reform ve idareyi geliştirmenin esasında her bakanlık ve kurumun kendine düşen bir görev olduğu vurgulanmakta ve akabinde idari reform ve idareyi geliştirmeye yönelik yapılanma üzerinde durulmaktadır (TODAİE, 1966: 405-406). Reform yönetimi bakımından kurumsal bir yönetim mekanizması önerilmektedir.

Burada her bakanlık ve kamu kurumlarında "İdari Geliştirme Komitesi"nin kurulması öngörülmektedir. Bu komite kurumun örgüt yapısının, fonksiyonlarının ve çalışma usullerinin geliştirilmesinden sorumludur. Yine raporda merkezi düzeyde idari reform ve idareyi geliştirme çalışmalarını koordinasyonundan sorumlu bir birimin kurulması belirtilmekle birlikte bu birimin nasıl örgütleneceğine ilişkin bir görüş sunulmamıştır. Önemli olanın Başbakana bağlı, bir idareyi geliştirme ve idari reformların yapılmasının genel sorumluluğun taşıyan bir birimin bulunmasıdır. Bu birim küçük ve sınırlı olmakla birlikte, genel idareyi olduğu kadar yerel yönetimler ve KİT'leri de içine alabilecek kapsama sahip olması öngörülmektedir. Bu reform yönetiminden sorumlu bu merkezi birimin görevleri idareyi geliştirme ve idari reform politika ve hedeflerinin belirlenmesine yardımcı olmak, idareyi geliştirme faaliyetlerinin genel planlamasını yapmak ve bu faaliyetleri koordine etmek ve uygulamaları izleyerek gerekli önlemlerin alınmasını sağlamaktır. Ancak birimin bu görevleri yerine getirirken doğrudan icracı hale gelmemesi gerektiğinin de altı çizilmektedir (TODAİE, 1966: 126-129).

Son olarak reform yönetiminde merkezde oluşturulan idareyi geliştirme birimi tarafından uygun görülen bakanlık ve kamu kurumlarında organizasyon ve metot birimlerinin kurulması teklif edilmektedir. Nitekim organizasyon ve metot birimlerine o zamana kadar gerekli önem verilmediği ve bu birimlerin görevlerinin kurumlar içindeki "tetkik kurulları"na verilmesinin kamu yönetimdeki sorunları sürüncemede bıraktığı belirtilmektedir. Bu nedenle organizasyon ve metot birimlerinin kurulması önerilmekte ve bu birimlerin taşıması gereken özellikler ayrıntılı olarak açıklanmaktadır (TODAİE, 1966: 130-131).



Şekil 29:MEHTAP Raporu'nda Kurulması Önerilen Reform Yönetim Mekanizması

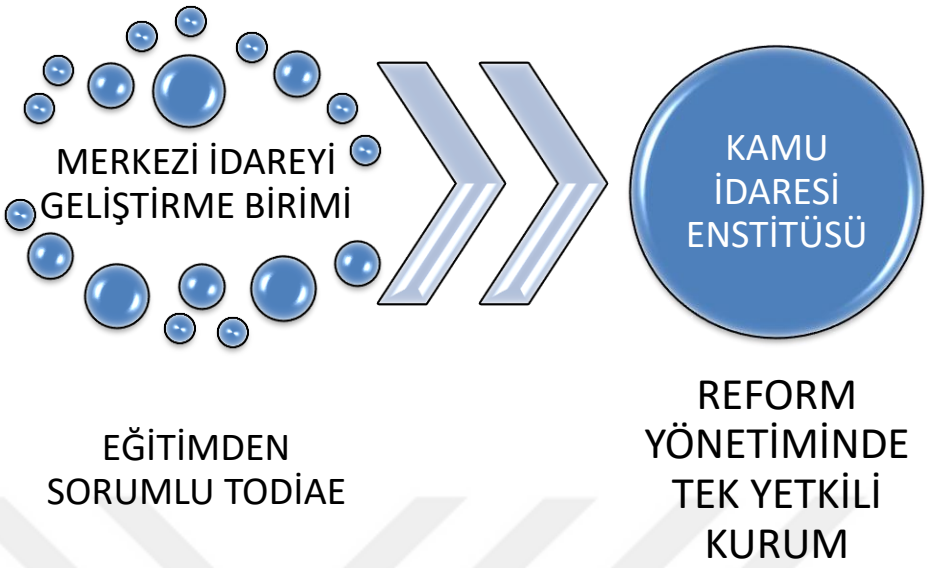
Dolayısıyla reform yönetiminde MEHTAP Raporu, İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor'da önerilen düzenekten farklı bir düzenek ortaya koymamıştır (Emre, 2003: 279). Nitekim Ön Rapor'da merkezdeki idari ıslahat komitesi yerine MEHTAP Raporu'nda kurumlarda reform uygulamalarının benimsenmesi ve uygulamanın kolaylaştırılması amacıyla idareyi geliştirme komiteleri önerilmektedir. Yine Ön Rapor'da olduğu gibi yine kurumlardaki organizasyon ve metot birimleri aracılığıyla idareyi geliştirme ve reformların kurumlarda icra edilmesi salık verilmektedir.

1964 yılı Programı ile MEHTAP Raporunda önerilen şekilde sürekli görev yapacak merkezi bir idareyi geliştirme biriminin kurulması yerine, kamu yönetiminde yeniden düzenleme işlerinin izlenmesinden DPT görevlendirilmiştir. DPT'nin bu rapordan hareketle, Türk kamu yönetimiyle ilgili tamamlayıcı çalışmalar yapması ve gerekli düzenleme tedbirlerini Hükümete sunması öngörülmüştür. Bu amaçla 05.06.1964

tarih ve 6/3167 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla DPT Müsteşarı Başkanlığında "İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu" oluşturulmuştur. Bu komisyonun görevi MEHTAP Raporu üzerinde tamamlayıcı çalışmalar yapmaktır (Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 1994: 47). Bu komisyon "Merkezi Hükümet Teşkilatının Yeniden Düzenleme Konusunda Hazırlanacak Mevzuatla İlgili Genel İlkeler", "Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenleme Konusunda Hazırlanacak Mevzuatla İlgili Genel İlkeler" ile 1954 yılında Başbakanlıkta ele alınan ancak uygulanmayan çalışmayı da yeniden ele alarak "Bakanlar Kuruluna Ait Bazı Yetkilerin İlgili Bakanlıklara Verilmesi" konuları içeren raporunu 08.11.1966 tarihinde Başbakanlığa sunduktan sonra dağılmıştır (Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 1994: 11). Ayrıca komisyon bu kendi raporlarının dışında MEHTAP Raporunu tamamlanmasına yönelik olarak Arif Payaslıoğlu tarafından "Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerine Bir İnceleme" (Payaslıoğlu, 1966) ile Fehmi Yavuz tarafından hazırlanan "Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma" (Yavuz, 1966) hazırlanmış, yine bu iki raporda 1966 yılında Başbakanlığa sunulmuştur.

İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu'nun reform yönetimi bağlamında Merkezi Hükümet Teşkilatının Yeniden Düzenleme Konusunda Hazırlanacak Mevzuatla İlgili Genel İlkeler'in 15. maddesinde yeni bir öneri dile getirilmektedir (Emre, 2003: 282-283): Buna göre reformun yönetimi ve idareyi geliştirme işlerinin TODAİE'nin "Kamu İdaresi Enstitüsü" ismi altında örgütlenerek yerine getirilmesidir. İdareyi ve idari metotları yeniden düzenleme faaliyetlerini sürekli bir hizmet olarak yerine getirmek ve bu konuda kurulmuş ve kurulacak olan komisyonların devamlı sekretarya hizmetlerini yerine getirmek, kamu yönetiminin bütününü kapsayan organizasyon ve metot çalışmalarını yapmak ve kurumlardaki bu nitelikte olan çalışmalara yardımcı olmak, kurumlar içinde oluşturulacak idareyi

geliştirme birimleri veya tercihen oluşturulacak teftiş kurulları arasında iletişim kurmak kurulması planlanan Kamu İdaresi Enstitüsü'nün görevleri arasında sayılmaktadır.



Şekil 30: İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu'nun Kurulmasını Önerdiği Reform Yönetim Mekanizması

Dolayısıyla komisyon MEHTAP Raporu'nda önerilen merkezi düzeydeki idareyi geliştirme birimi ile reform yönetiminde daha çok "eğitim" kurumu olarak yer alan TODAİE'nin bir nevi merkezi düzeyde idareyi geliştirme birimi olarak dönüştürülmesini ve böylece hem icracı hem de eğitim hizmetlerini sunan bir yapıya evirilmesini istemektedir. Komisyon üyelerinin büyük bir kısmının TODAİE'ye mensup kişiler olduğu göz önüne alındığında bu durum doğal karşılanabilir. Ancak eğitim işleri ve uygulama işleri her ne kadar birbirine yakın gibi görünmekle birlikte ayrı bir nitelik taşımaktadır. Bu nedenle mevcut Hükümet tarafından bu teklifin destek görmediği söylenebilir. Nitekim daha sonraki dönemlerde de bu talep dile getirilmiş ve Hükümetler ortaya koydukları uygulamalarla TODAİE'nin bu şekilde bir yapıya evirilmesine sıcak bakmadıklarını ortaya koymuşlardır.

Kamu yönetiminin neredeyse her alanında reform çalışmaları hız kesmeden devam etmektedir. Bu minvalde 1964 yılında yapılan çalışmalardan birisi de 440 sayılı Kanunun geçici birinci maddesi ile oluşturulan "İktisadi Devlet Teşekküllerinin Yeniden

Düzenleme Komisyonu"nun çalışmalarıdır. Bu komisyon KİT'lerin kanun tasarıları arasında yeknesaklık sağlamak amacıyla, tasarılarda yer alması gereken ortak hükümleri kapsayan örnek iki kuruluş kanun tasarısı hazırlanmıştır. Akabinde bu örneklere dayanan 29 kuruluş kanun tasarısı hazırlanmıştır. Karma teşebbüslerle ilgili incelemeler yapılmış ve teklifler hazırlanmıştır. Komisyon, KİT personeli ve teşkilatlanmayla ilgili ortak sorunlar tespit etmiş, "İktisadi Devlet Teşebbüsleriyle Benzeri Müesseselerin Bünyelerinde Yapılması Gereken Islahat Hakkında Rapor" ile "İktisadi Devlet Teşekküllerini Yeniden Düzenleme Komisyonu Personel Çalışmaları Rapor"unu düzenlemiş ve örgütlenmeye ilişkin el kitapları hazırlanmasını sağlamıştır (Devlet Planlama Teşkilatı, 1977: 7-8).

1968 yılı mart ayı itibariyle dağılan komisyonun çalışmalarını devam ettirmek amacıyla DPT bünyesi içinde "Yeniden Düzenleme Şube Müdürlüğü" kurulmuştur. Bu birimin en önemli çalışmaları arasında bakanlıklarda ve KİT'lerde kurulması öngörülen Araştırma, Planlama ve Koordinasyon (APK) birimleri için hazırlanan tip yönetmelik yer almaktadır. Bu çalışmada bir nevi kurumsal idareyi geliştirme birimi olan APK birimlerine örgütlenme içinde daha rasyonel bir çalışma düzeninin temini, yapılan yatırımlardan beklenen faydaların sağlanması hususunda organizasyon ve metot birimi ile iş birliği yapma görevi verilmiştir. Nitekim II. Kalkınma Planının devlet mekanizmasının plan hazırlama ve uygulanmasının gereklerine göre düzenlenmesi, çalışabilmesi, planlı kalkınmanın ekonomik karar birimleri arasında yönlendirme yapacak ve bilgi akışını temin edecek özel bir düzenin kurulmasını zorunlu kıldığı anlayışı hakimdir. Bu nedenle 1968 Yılı Programının uygulanması, izlenmesi ve koordinasyonu sağlamak amacıyla; yürütme organlarının kendi içindeki plan çalışmalarını uyumlaştırmak, uygulamanın plan ve programlardaki ilkelere uygun olarak gelişmesini sağlamak ve DPT ile ilişkilerde aracı görevinde bulunması için tüm kamu kurumlarında APK birimleri kurulmuştur. 1970 yılı Programında DPT tarafından

hazırlanan APK Birimlerinin Görev ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmeliğin tamamlanarak bu birimlerin faaliyete başlaması kararlaştırılmıştır (Terzioğlu, 1996: 27-28).

16.02.1966 tarih ve 12228 sayılı Resmî Gazete 'de yayımlanan 26.01.1966 tarihli 6/587 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile "Kırtasiyecilikle Savaş Programı" başlatılmıştır. Bu programı yürütmek üzere TODAİE görevlendirilmiş ve TODAİE bünyesi içinde "İdari Danışma Merkezi" oluşturulmuştur. Demirel Hükümetinin programında yer alan bu programın amacı, vatandaşların devletle olan ilişkilerinde kırtasiyeciliğe yol açan usul ve yöntemlerin kaldırılması ve kolaylaştırılmasıdır.

Bakanlar Kurulu Kararına göre TODAİE, reformlarla ilgili mevzuat düzenlemelerini ilgili Bakanlıklarla ve gerektiğinde Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi ile iş birliği içerisinde hazırlayacaktır. Çeşitli Bakanlıklarla diğer kamu kuruluşlarının Teftiş Kurulları, Tetkik Kurulları, Hukuk Müşavirlikleri, Organizasyon ve Metot servisleri ile benzeri hizmetler gören diğer kuruluşlar programla ilgili hazırlık çalışmalarında, incelemelerin yapılmasında ve gerekli düzeltici tedbirlerin hazırlanmasında TODAİE ile yakinen iş birliği yapacaklardır. Böylece kırtasiyecilikle savaş çalışmaları ile İdareyi ve İdarî Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu çalışmaları arasında da irtibat kurulmaktadır.

Aynı Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulan İdari Danışma Merkezi ise halkın kamu kurumlarıyla ilgili sorularını cevaplandırmak, vatandaşları ilgili kurumlara yöneltmek ve vatandaşların söz konusu kurumlarla ilgili müracaatlarını kolaylaştıracak bilgileri telefon aracılığıyla sağlamak, idarenin halkla olan ilişkilerinin kolaylaştırılmasına, idarî işlemlerde formalitelerin basitleştirilmesine ve bu suretle kırtasiyeciliğin azaltılmasını sağlayacak bilgilerin toplanmasına, bu bilgilerin ilgili kurumlara iletilmesine ve gerekli düzeltme tedbirlerinin alınmasına aracılık etme ile görevlendirilmiştir. Bu merkezin giderleri ise TODAİE bütçesine konulan ödeneklerden, personel ihtiyacı bakanlıklar ve

diğer kamu kurumlarından karşılanması öngörülmüştür. Ancak idarenin geliştirilmesi ve kamu yönetiminde reformların hazırlanmasına yönelik "Kırtasiyecilikle Savaş Programı" sınırlı ölçüde başarılı olmuştur. Kırtasiyecilikle Savaş Programı 1968 yılında son bulmuş, İdari Danışma Merkezi ise uzun süren bir kayıtsızlık döneminden sonra 1972 yılında kapatılmıştır (Mıhçıoğlu, 2012: 418).

Öte yandan 1967 Yılı Programında ise idareyi geliştirme faaliyetlerinin üniversite temsilcileri ile kamu idaresi ve örgütlenme alanlarında deneyim sahibi yöneticilerden oluşan bir Danışma Kurulu'nun iştişari yardımıyla Hükümet içinde tanımlanacak bir siyasi sorumlunun nezaret ve koordinatörlüğünde yürütüleceği belirtilmiştir. Ancak bu Danışma Kurulu oluşturulmamış, 1971 yılına kadar sadece bu işlerden sorumlu bir devlet bakanının atanılmasıyla yetinilmiştir (Terzioğlu, 1996: 27).

Kamu yönetiminde yoğun olarak reformların yapıldığı bu dönem 1971 askeri darbesi ile kesintiye uğramıştır. Ancak kamu yönetimde reform meselesi askeri rejiminde öncelikli olarak ajandasında yer alan bir konudur: Nitekim 1971 darbesinde geçici hükümetin temel gündem maddeleri arasında kamu yönetimi alanına ilişkin reform, idari reform /idarenin devrimci ilkelere göre yeniden kurulması amaçlanmaktadır (Yavi, 2003:168-170). Ayrıca Nihat Erim başbakanlığındaki Hükümet de kendisini "reform hükümeti" olarak adlandırmış ve hükümet programında yapılması planlanan reformlar arasında hukuk ve adalet reformu, millî eğitim reformu, toprak reformu, mali reformlar, devlet kesiminin yeniden düzenlenmesi (idari reform) ile enerji ve doğalgaz kaynaklarıyla ilgili reformlar sayılmıştır (Dağlı & Aktürk, 1988: 208-209).

Bu kapsamda 29.05.1971 tarihli ve 7/2527 sayılı Bakanlar Kurulu ile "Hükümet Programına Göre Devlet Kesiminin Yeniden Düzenlenmesinin Genel Yönünü ve Stratejisini Saptanması Kararı"na göre devlet kesiminin yeniden düzenlenmesi konusunda genel politika ve stratejinin belirlenmesi amacıyla "İdari Reform Danışma Kurulu" kurulmuş ve 18.06.1971 tarihinde bu kurul çalışmalarına başlamıştır. Kurul,

raporunu Ekim 1971 yılında Hükümete sunmuştur. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu olarak adlandırılan bu raporda giriş bölümünde idari reformun anlamı ve niteliği, Türk kamu yönetiminin mevcut durumu ve idari reformu gerektiren sebepler, o güne kadar yapılan idari reform çalışmaları ve sonuçları ele alınmaktadır. Birinci bölümde kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesinde izlenecek yol ve örgütlenme meselesi ayrıntılı olarak incelenirken, ikinci bölümde önceki raporlarda olduğu gibi merkezi idare, merkezi idarenin taşra teşkilatı, yerel yönetimler, personel yönetimi, mali yönetim, KİT'ler ve KİT'lerin merkezi idare ile ilişkileri, kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlar ile yer, araç, gereç, metot ve mevzuat konuları ele alınmakta ve bunların yeniden düzenlenmesine ilişkin tavsiyelerde bulunulmaktadır (TODAİE, 1972).

Kamu yönetiminde reformun yönetiminin nasıl olması gerektiğine ilişkin bir bölümün ayrılması bu raporu önemli kılmaktadır. Raporda reform yönetimi öncelikli bir husus olarak görülmüş ve ilk bölüm ona ayrılmıştır. Reform yönetimi daha önceki raporlarda dile getirilenlerden çok farklılık arz etmemekle birlikte, raporda tavsiye edilen yapının 1980'lerde hayata geçirildiği görülmektedir. Raporda 1970'li yıllara kadar yapılan idari reform çalışmalarında farklı kurumların görev aldığı; lakin bunların kuruluş amaçları, görevleri, personeli ve örgütsel yapıları yönünden bu işi başarabilecek olanaklara sahip olmadıkları belirtilmekte, reform çalışmalarının bütününden sorumlu olan bir örgüt bulunmamasının başarıya ulaşmayı önlediği sonucuna varılmıştır. Bu nedenle İdari Reform Danışma Kurulu, idari reform ve idareyi geliştirme çalışmalarını bir bütün olarak ele alacak merkezi bir birime ve bununla iş birliği içinde çalışacak birimlere ihtiyacın her zamankinden fazla olduğunu ve bu nedenle bir "merkezi idareyi geliştirme birimi"nin kurulması gerektiğini belirtmektedir. Bu birimin görevi de ayrıntılı bir şekilde raporda yazılmıştır: idareyi geliştirme hedef ve politikalarının tespit edilmesi, bununla ilgili çalışmaların planlanması, uygulamaların izlenmesi, ortaya çıkan aksaklıkların giderilmesi için gerekli önlemlerin alınması ve birden çok kurumu

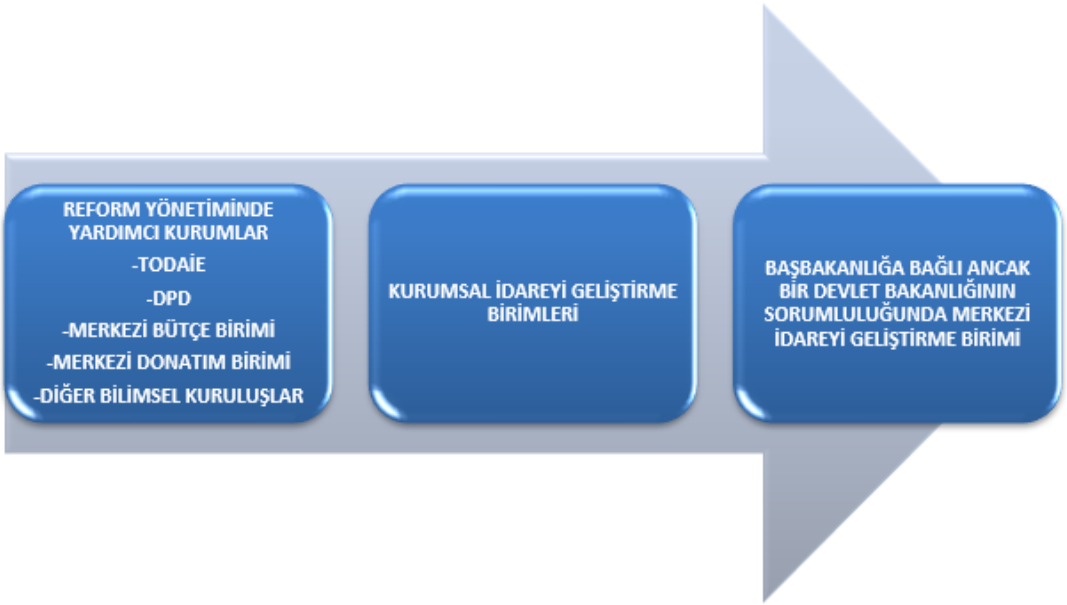
ilgilendiren idareyi geliştirme faaliyetlerinin koordine edilmesi veya yerine getirilmesi, idareyi geliştirme birimi olmayan küçük kurumların bu faaliyetlerini yerine getirmek kurulacak bu birimin görev ve sorumluluğu arasında yer almaktadır (TODAİE, 1972: 29-36).

Rapor önceki raporlar gibi sadece görev alanını belirtmekle kalmamış bu birimin nasıl örgütleneceğine ilişkin görüşlere de yer vermiştir (TODAİE, 1972: 36-37): Merkezi idareyi geliştirme biriminin etkin olabilmesi için Başbakanlığa bağlı olması gerektiği; ancak Başbakanın doğrudan idareyi geliştirme hizmetleriyle ilgili olmaması ve bu görevin Başbakan tarafından görevlendirilen bir Devlet Bakanınca yerine getirilmesi salık verilmektedir. Yine bu birim yapılandırılırken merkezi yönetim, yerel yönetimler ve KİT'ler için altında ayrı uzmanlık birimleri oluşturulmalı; organizasyon ve metot, personel ve bütçe gibi konularda alt birimler kurularak personelin alanında uzman kişilerden seçilmesi gerektiği belirtilmektedir.

MEHTAP Raporu'nda olduğu gibi idari reform ve idareyi geliştirme faaliyetlerinde asıl sorumluluğun kurumların kendi bünyesinde yer alan idareyi geliştirme birimleri veya organizasyon ve metot birimlerinde olduğunun altı çizilmekte ve kurumsal idareyi geliştirme birimlerinin kurulması için bu birimlerin kuruluş, görev ve sorumluluklarına ilişkin bir merkezi idareyi geliştirme birimi tarafından "tip yönetmelik" hazırlanması ve bu tip yönetmeliğin esas alınarak, bu birimlerin kurulması gerektiği belirtilmektedir. Rapor ile kurumsal idareyi geliştirme birimlerinin doğrudan icracı birimler olmasından ziyade araştırma ve öneri geliştiren-sunan ve kurum içinde yapılan çalışmaları takip edecek danışma birimi olarak örgütlendirilmesi tavsiyesinde bulunulmaktadır (TODAİE, 1972: 38-39).

Rapor sadece kurumsal ve merkezi idareyi geliştirme birimi olarak reform yönetimini sınırlamamıştır. Reforma yardımcı olacak kurumlarla ilgili ayrı bir başlık açmıştır: Kamu yönetiminde eğitim ve öğretim faaliyetlerinin geliştirilmesi ve personelin

yetiştirilmesi konusunda TODAİE ile personel reformunun yönetilmesinde DPD yardımcı kuruluşlar arasında sıralanırken, reformların bütçe ile ilişkisinin kurulması için Merkezi Bütçe Birimi ile donatım hizmetlerinin geliştirilmesi için Devlet Malzeme Ofisi kapatılarak Merkezi Donatım Birimi'nin kurulması önerilmektedir. Ayrıca idareyi geliştirmeye yönelik çalışmalardan haberdar olması ve özel sektörün de bu deneyimlerden yararlanması için diğer bilimsel kuruluşların da faaliyet göstermesi tavsiye edilmektedir (TODAİE, 1972: 40-43).



Şekil 31: İdari Reform Danışma Kurulu Raporunda Önerilen Reform Yönetim Mekanizması

1970'li yıllarda kamu yönetimine yönelik olarak yapılan diğer bir çalışmada KİT'ler üzerinedir. 02.05.1971 tarih ve 7/2361 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile hükümet programında öngörülen reformlardan KİT'lerle ilgili olanları gerçekleştirmek, bilhassa KİT'lerin kârlılık ve verimlilik ilkelerine ve modern işletmecilik kurallarına uygun olarak ve siyasal baskıdan uzak, etkin bir ekonomik ve mali denetim altında çalışmalarını sağlayacak bir sistemin kurulması ve geliştirilmesi amacıyla "İktisadi Devlet Teşekkülleri Reform Komisyonu" kurulmuştur. Bunun çalışma raporu hazırlanmıştır. Raporda KİT'ler için "Tek Holding Sistemi" önerilmiş ancak I. Erim kabinesinin görevden ayrılması nedeniyle başlatılan çalışmalar durmuştur. Fakat KİT'lerin iyileştirilmesine yönelik yeni

bir sistem kurulması konusundaki çalışmalar daha sonra DPT bünyesinde devam etmiş, bu çalışmalar sonunda 7/5398 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 11.12.1972 tarihli 14388 sayılı Resmî Gazete de yayınlanan "Kamu İktisadi Teşebbüsleri Reformu" adlı belge ortaya çıkmıştır (Mıhçıoğlu, 2012: 416).

Daha sonra bu belgedeki ilkeler esas alınarak, 440 sayılı Kanunda değişiklikler ve yeni düzenlemeler yapan bir tasarı hazırlanıp meclise sunulmuş; ancak bu tasarı 1974 yıllı seçimlerine kadar kanunlaşamadığından kadük olmuştur. Yine de KİT'lerde reform hedefinden dönülmemiş, 1976 yılının ikinci yarısında, IV. Beş Yıllık Kalkınma Plânını hazırlama çalışmalarıyla ilgili olarak DPT Müsteşarlığınca "Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Yönetimin Geliştirilmesi, İşletmelerin İyileştirilmesi Özel İhtisas Komisyonu" oluşturulmuş ve yapılan çalışmalar sonucunda "Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Yönetimin Geliştirilmesi, İşletmelerin İyileştirilmesi Özel İhtisas Komisyonu Raporu"nu hazırlanmıştır (Devlet Planlama Teşkilatı, 1977: 9). Üç bölümden oluşan raporun ilk bölümünde KİT'lerin tarihçesi, KİT'lerle ilgili o döneme kadar yapılan iyileştirme çalışmaları, KİT'lerin Türkiye ekonomisi içindeki yeri; ikinci bölümünde KİT'lerin örgütlenme, yönetim, mali, işletme, yatırım ve diğer sorunları; üçüncü ve son bölümdeyse KİT'lerin hukuk ve örgüt yapılarına yönelik öneriler yer almaktadır. Rapor bir önceki KİT raporlarından hareketle daha geniş kapsama sahiptir. KİT sisteminin iyileştirilmesine yönelik olarak KİT'lerin sınıflandırılması, sektör veya tek holding tipi yapılanma, alt kademe organlarının yapılandırılması, sektör düzeyinde KİT koordinasyon kurullarının oluşturulması, KİT'lerin yasama, yürütme kuruluşlarıyla olan ilişkilerinin düzenlenmesi ve KİT'lerin denetiminin düzene bağlanması gibi getirilen çözüm önerileri bunlardan bazılarını oluşturmaktadır (Devlet Planlama Teşkilatı, 1977). 1979-83 dönemini kapsayan IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı'da siyasal ve toplumsal karmaşanın yaşandığı bir dönemde hayata geçirilememiştir. Ancak rapordaki önerilerin büyük bir

kısmı 1980 sonrası yapılan çalışmaların alt yapısını oluşturmuş ve daha sonra çıkarılan yasal düzenlemelerle uygulamaya geçirilmiştir.

Tüm bu raporlar ve idari reformu gerçekleştirmek ve bu reforma yön vermek için reform yönetimine ilişkin öneriler 1975 yılından itibaren meyvelerini vermeye başlamıştır. İlk olarak 14.05.1975 tarih ve 5/25-2928 sayılı Olur ile Başbakanlık bünyesinde "Merkezi İdareyi Geliştirme Müşavirliği", yılın sonunda 30.12.1975 tarih ve 387-01128 sayılı Olur ile "Organizasyon ve Metot Daire Başkanlığı" kurulmuştur. Ertesi yıl 19.04.1976 tarihli Olurla ise "Araştırma, Geliştirme ve Değerlendirme Kurulu Başkanlığı" ile bu Başkanlığın altında "Araştırma, Geliştirme ve İnceleme Daire Başkanlığı" kurulmuştur (Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 1994: 16; Terzioğlu, 1996:46) Söz konusu Olurlar çerçevesinde Başbakanlığın bünyesinde reform yönetimiyle ilgili oluşturulan bu birimlerin görevlerinin kademeli bir şekilde düzenlendiği görülmektedir (Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 1994: 15-17):

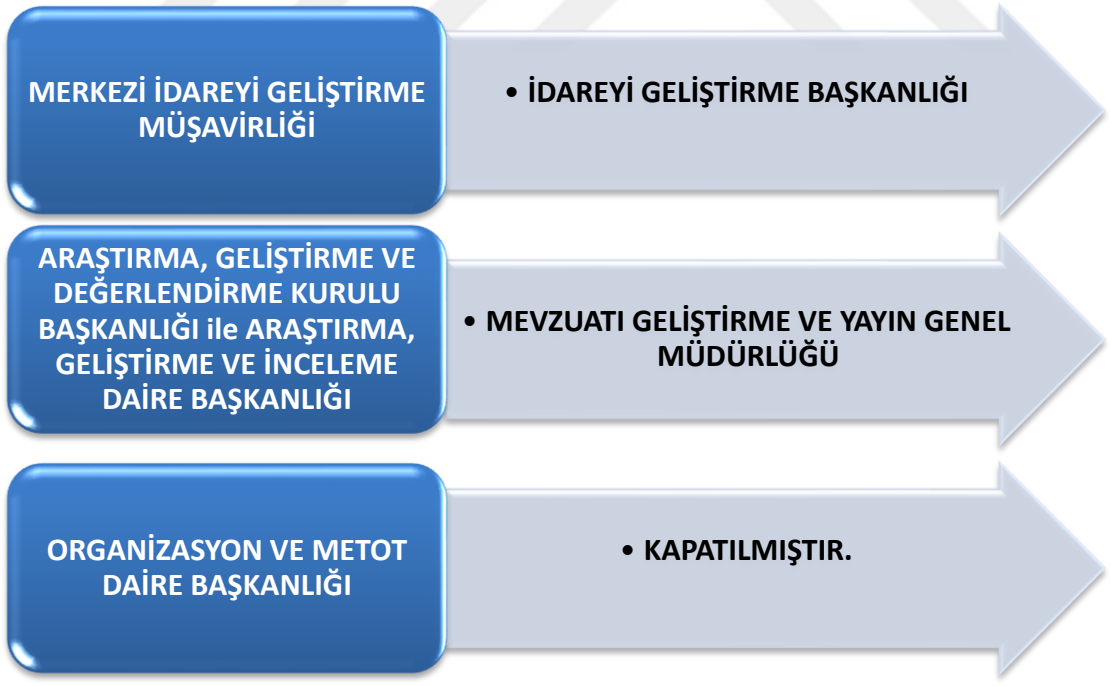
- Merkezi İdareyi Geliştirme Müşavirliği, Hükümetin amaç, hedef ve genel politikası kapsamında, kamu yönetimi içinde kalkınma planlarının rehberliğinde genel idareyi geliştirme politika ve hedeflerinin saptanmasını sağlayacak olan temel sorunları incelemek, tüm kamu yönetimine yönelik idareyi geliştirme çalışmalarının genel planlamasını yapmak, uygulamaları izlemek ve uygulamada ortaya çıkabilecek aksaklıkların çözümüne yönelik önlemleri almakla görevlidir.
- Araştırma, Geliştirme ve Değerlendirme Kurulu Başkanlığı ise Hükümetin genel politikası ve kalkınma planları bakımından; ekonomik ve sosyal meselelerin etkinlik ve verimlilik ilkesine uygun bir şekilde yapılmasının temini amacıyla araştırmalar yapmak, Başbakanlığın sorumluluğundaki görevlerin istenilen bir biçimde yerine getirilebilmesi için gerekli etüt ve araştırmaları yapmak, yürürlükteki mevzuatın uygulanması nedeniyle ortaya çıkan ya da çıkması muhtemel olan uyuşmazlıkların ve karışıklıkların giderilmesiyle ilgili inceleme

ve araştırmalar yapmak ve makama öneriler sunmak, başbakanlığa gelen kanun teklifi ve tasarılarının dil, kavram ve şekil açısından aralarında uyum sağlamak için çeşitli incelemeler yapmak ve bu konuda ilgili kurumlara yardımcı olmakla görevlidir.

- Bu Kurula karşı sorumlu olan Araştırma, Geliştirme ve İnceleme Daire Başkanlığı Başbakanlığın sorumluluğunda yer alan görevlerin gereği gibi gerçekleştirilebilmesi için etüt ve araştırmalar yapmak ve öneriler geliştirmek, yürürlükteki mevzuatta uyuşmazlıkların ve karışıklıkların giderilmesi amacıyla gerekli incelemeleri yapmak, Başbakanlığa gelen kanun teklifi ve tasarılarının dil, kavram ve şekil açısından aralarında uyum sağlamak ve bu konuda gerekli incelemeleri yapmak, mali-ekonomik-sosyal konularda etüt ve araştırmalar yaparak ve bunların etkin ve verimli bir biçimde yapılmasını sağlayacak öneriler hazırlamak ile bu görevler dışında kalan Başbakanlığın görevleriyle ilgili diğer iş ve işlemleri yapmakla görevlendirilmiştir.
- Son olarak Organizasyon ve Metot Daire Başkanlığı Başbakanlık merkez teşkilatının işlem, usul ve çalışmalarını, verimi artıracak, ekonomi sağlayacak ve hizmetin kalitesini yükseltecek şekilde düzenlemek, geliştirmek ve modern usulleri uygulamak amacıyla; Başbakanlık birimlerinin görev, yetki ve sorumluluklarını tespit etmek, yeniden kurulacak, içyapısı ve bağlantıları değişecek ya da tamamen kaldırılacak birimlerle ilgili incelemeler yapma, gereksinim duyulan yeni birim ve kadrolarla ilgili teklifleri etüt etmek ve kuruluş ve pozisyon şemaları hazırlayarak onay, baskı ve dağıtım işlerini yürütmek ile yazışma, dosya, kayıt ve arşiv işlerinde uygulanan sistemleri geliştirerek yeni metotların uygulanmasını sağlamakla görevlendirilmiştir.

Ancak makam onayı ile yapılan bu çalışmalar kanunlaştırılamamış, bu birimlere tam anlamıyla bir fonksiyonellik kazandırılamamıştır. Bununla birlikte bu birimlerin bazı

önemli çalışmalara imza attığı bilinmektedir. Bunlardan birisi Başbakanlığın arşivinde yer alan ve kamu yönetimi literatüründe çok fazla bilinmeyen Başbakanlık Müsteşarının 14.05.1975 tarihli 5/25-2928 sayılı yazısı uyarınca Organizasyon ve Metot Kurulu tarafından gerçekleştirilen "Başbakanlık, Bakanlar Kurulu ve Merkez Kuruluşunun Yeniden Düzenlenmesine İlişkin Ön Tedbirler Raporu"dur. Araştırmanın amacı, Türk kamu yönetiminde en üst düzeyde koordinasyon sağlanması ve idarenin amacına yönelik olarak hizmet edip etmediğini etkili bir şekilde denetleyebilecek bir yapıya kavuşturulmasıdır. Bu amaçla ilgili mevzuat çerçevesinde Başbakanlığın (makam ve merkez birimleri) ve Bakanlar Kurulu'nun fonksiyonel esasa göre yeniden düzenlenmesi için öneri ve teklifler hazırlanmıştır. Bu çalışma kapsamında Başbakanlığın amaç ve görevleri yeniden belirlenmiş ve yeni bir örgütlenme yapısı ortaya konulmuştur (Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 1994: 13). 1980 sonrası Başbakanlığa ilişkin çıkarılan 3056 sayılı Kanunun altyapısını oluşturan bu rapora ise ulaşılamamıştır.



Şekil 32: Kamuda Reform Yönetimine İlişkin Başbakanlık Bünyesinde Kurulan Birimler

1970'li yılların sonuna doğru kurulan bu üç birim ileride 3056 sayılı kanunla birlikte; "Merkezi İdareyi Geliştirme Müşavirliği" Başbakanlık teşkilatı içindeki müşavirlik seviyesini kaybederek "İdareyi Geliştirme Başkanlığı"na, "Araştırma, Geliştirme ve Değerlendirme Kurulu Başkanlığı" ile bu Kurula karşı sorumlu olan "Araştırma, Geliştirme ve İnceleme Daire Başkanlığı" birleşerek "Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü"ne dönüşecek, Organizasyon ve Metot Daire Başkanlığı ise kapatılacaktır.

Planlı kalkınma ekseninde kapsayıcı kurumları yerleştirme mücadelesinin gerçekleştiği 1960-80 dönemi bir bütün olarak değerlendirildiğinde 1923-60 dönemine kıyasla kamu yönetimi reformunun öneminin kavrandığı görülmektedir. Bu açıdan 1960-80 dönemi reform yönetimine yönelik bütüncül bir yaklaşım geliştirmeye yönelik çalışmalar bakımından bir nevi kamu yönetiminin "Tanzimat dönemi" olarak adlandırılabilir. Kamu yönetiminin planlı bir ekonomi yönetiminde öncü ve kilit bir rol üstlenmesi kamu yönetimi reformuna yönelik çalışmaların hız kazanmasını sağlamıştır. Ne var ki dışlayıcı kurumlar ile reform yönetiminde gerekli kurumsallaşmanın bir türlü sağlanamaması reformların başarısını sınırlandırmış ve yapılan reform çalışmalarının yarıda kalmasına yol açmıştır.

2.3.3. Küresel Sisteme Uyum Ekseninde Kapsayıcı Ekonomik Kurumların Oluşturulması: 1980-90 Reform Yönetimi

Neoliberal politikaların dünyada ve Türkiye'de yayılmaya ve refah devleti uygulamalarının çöktüğü dönem 1980'li yıllarla başlamıştır. Bu dönemde Türkiye dünya konjonktürüyle uyumlu politikalar izlemiştir. Ekonomi yönetiminde, planlı yönetiminden serbest piyasa sistemine geçiş aşaması olarak da görülen 1980-1990 dönemi aynı zamanda önceki dönemde reform yönetiminde kurumsallaşmaya dönük olarak atılan adımları tamamlanmaya yönelmiştir. Bu dönemdeki kurumsal çerçeve, kamu

yönetiminde reformlardan sorumlu yapının yeni ekonomik yapıya dönük faaliyetlere yöneltmiştir.

2.3.3.1. Kurumsal Çerçeve

1970'li yıllarda yaşanan ekonomik, siyasal ve sosyal krizler dünya ekonomisinde Bretton Woods sisteminin sonunu getirmiş, başta ABD ve İngiltere olmak üzere gelişmiş ülkelerde Keynesçi refah devleti uygulamalarına son verilmiştir. Devlet müdahaleciliğinin ve denetiminin azaltılması, kamu harcamalarının kısılması, KİT'lerin özelleştirilmesi, uluslararası ticaretin serbestleştirilmesi ve uluslararası sermaye hareketleri üzerindeki denetimin azaltılması, sabit kur rejimi yerine dalgalı kur rejimine geçilmesi gibi piyasa mekanizmasına tam işlerlik sağlayacak Neoliberal politikalar uygulanmaya başlanmıştır (Boratav, 1990; Türkay, 2009).

Dünya ekonomisinde Neoliberal politikaların hâkim olmasıyla birlikte Türkiye'nin de içinde yer aldığı gelişmekte olan ülkeler, ithal-ikameci politikaları terk etmiş ve daha sonra adına Washington Uzlaşması* olarak anılacak olan piyasa yanlısı politikaların benimsenmesine yol açmıştır. Yeni ekonomik sistem devlet müdahaleciliğinin terk edilmesine ekonominin dışa açılmasına ve piyasa mekanizmasının benimsenmesine dayanmaktadır. Bu yeni ekonomik sistemde IMF ve DB gibi uluslararası örgütler önemli rol üstlenmektedir (Şenses, 2009). Nitekim gelişmekte olan ülkeler bu yönde isteksiz davranmışsa da dış desteğe ihtiyaç duydukları kriz dönemlerinde IMF ve DB'nin piyasa dostu politikaların uygulanması yönündeki baskılara direnememişler ve zamanla bu politikalar Türkiye'nin de içinde yer aldığı gelişmekte olan ülkelerce de uygulamaya konulmuştur (Tekgül & Cin, 2014; Karakurt, 2011).

* Washington Uzlaşması, Washington merkezli kurumlar olan IMF, DB ve Dünya Ticaret Örgütü olmak üzere öncelikle borç içinde kalan Latin Amerika ülkeleri için tasarlanan ancak daha sonra ise gelişmekte olan tüm ülkeler için genişletilen bir dizi neoliberal iktisadi politikaya verilen isimdir.

Reform tarihimizin en önemli adımlarından birisi, 24 Ocak 1980 kararları ile temel tercihlerdeki değişikliktir. Bu Türkiye açısından önemli bir yol ayrım noktasıdır. Bu noktadan sonra geçmişin ekonomi politikaları ve felsefesinden ayrı ve yeni bir ekonomik model uygulanacaktır. Cumhuriyet tarihinin temel ekonomik felsefesini oluşturan devletçilik ve ağırlıklı karma ekonomik sistem, serbest pazar ekonomisine dönüştürülmek üzere bir dizi kararla değişikliğe uğramıştır. Bu kararların genel olarak uygulamaya geçirilmesi, 1980 askeri darbesi sonrasında, askeri bürokrasinin desteği ile 6 Kasım 1983 genel seçimlerinden sonra işbaşına gelen hükümet tarafından yapılabilmiştir (Titiz, 2000:27).

1979 ara seçimlerinden sonra IMF ve DB taleplerine uygun şekilde Turgut Özal'ın mimarlığını yaptığı "24 Ocak Ekonomik İstikrar Tedbirleri" hayata geçirilmiştir. 1983 yılında iktidara gelen 1. Özal Hükümeti özellikle ekonomik ve mali alanlarda önemli düzenlemeleri uygulamaya geçirmiştir. Kambiyo rejiminin esasını teşkil eden 1930 tarihli 1567 Sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu radikal bir şekilde değiştirilmiştir. Nitekim bu Kanun dünya ekonomik krizinde üç yıl süre için çıkarılan bir geçici kanundur. Bu kanunun süresi 14 defa uzatılmış ve 1970 yılında yapılan düzenleme ile de sürekli hale getirilmişti. Kanun kambiyo, nakit paralar, hisse senedi, tahvil, kıymetli taş ve madenlerin ithal ve ihracında hükümete her tedbiri alma yetkisi veriyor, alınan bu tedbirlere uymayanlara da ağır para ve hapis cezası getiriyordu. Tam 54 yıl sonra neoliberal politikalar doğrultusunda kambiyo rejimi serbest bırakılmıştır. Katma değer vergisi yürürlüğe konulmuş ve menkul kıymetler borsası ile altın borsası kurulmuştur. Özal döneminde dış ticaret, turizm, dış müteahhitlik hizmetleri ile yap-işlet-devret modeli gelişme göstermiştir. Özal dönemiyle birlikte ekonomide korumacı ve ithal ikameci politikalar terk edilmiş ve dünya konjonktürüyle uyumlu bir biçimde ihracata dayalı ekonomik büyüme modeli benimsenmiştir (Doğan, 2000: 45-46).

Ancak 2. Özal Hükümeti ilk hükümetine nazaran daha az performans göstermiştir. Bunun en önemli nedenlerinden biri, 1980 darbesi sonunda kapatılan siyasi partilerin yasaklı kadrolarının tekrar siyasete girmeleri ve yozlaşmış siyasal kültürü, henüz bu kültürle enfekte olmamış yeni kadrolara da aşılamış olmalarıdır. Bilhassa siyaset yasağı kalkan kadrolar içinde siyaseti bir çıkar sağlama aracı olarak kullanmakta ustalaşmış bazı siyasetçiler hem yeni hem de eski siyasetçilerin kamuoyu nezdinde karalanmasına yol açmıştır. Günümüzde siyasetçilerin ve siyaset kurumunun bu denli ağır eleştirilere maruz kalmasında, bu "bir kısım" siyaset esnafı önemli rol oynamıştır (Titiz, 1992). Nitekim 1987 yılından sonra eski siyasetçilerin siyasal hayata geri dönüşüyle birlikte Pamuk'un deyimiyle Özal'ın reformcu ve yenilikleri ön plana koyan politikaları terk etmiş, ekonomide borçlanma yaparak sorunların çözümünün yarına bırakıldığı günü kurtarmaya yönelik politikalar izlemeye başlamıştır. Pamuk'a göre bu durumdan sadece Özal'ı sorumlu tutmak doğru değildir. Zira kurumların zayıflığı, siyasal istikrarsızlıklar, ekonomide devletin kapasite ve gücünün sınırlı kalması Türkiye'de siyasal ve toplumsal yapının sürüp giden özellikleridir. 1980 darbesi de her ne kadar görünürde siyasal istikrarı sağlamak için yapılmış olsa da kendisinden önceki askeri darbeler gibi, siyasal istikrarsızlıkların daha uzun yıllar devam etmesine neden olmuştur (Pamuk, Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi, 2018: 272-273).

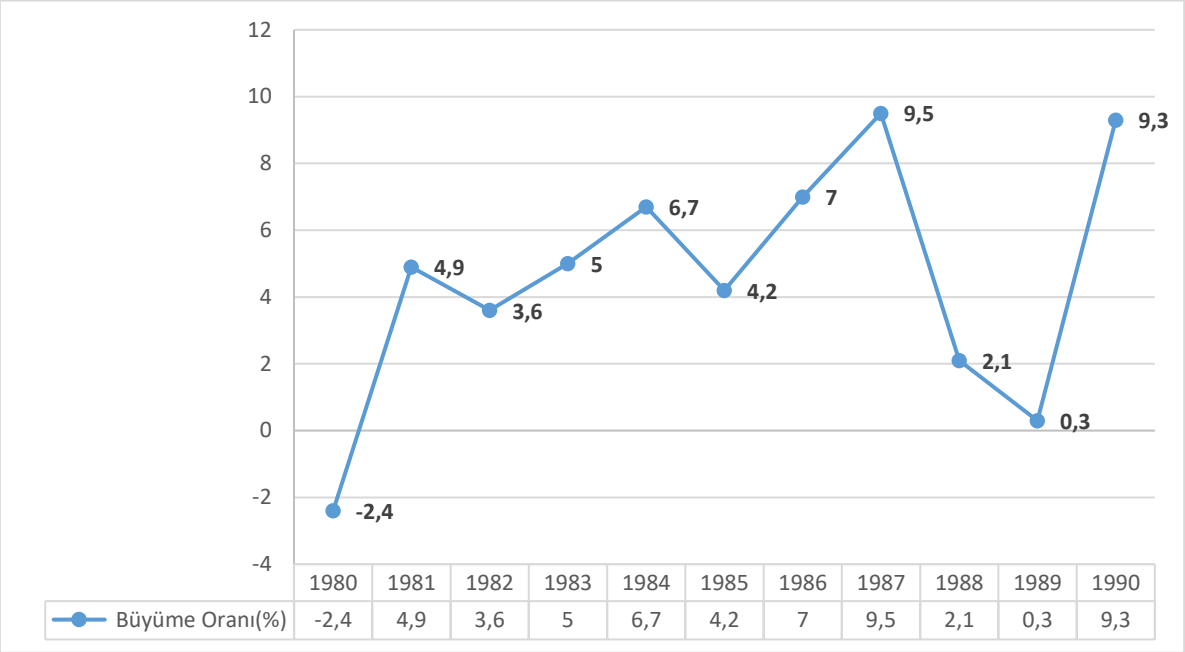
1980 yılına kadar dışa kapalı, iç üretimi koruyan, ithal ikamesini esas alan ekonomik politikalar yerine, Özal dışa açık serbest piyasa ekonomisinin temellerini atmıştır. Özal, hayata soktuğu yeni düzenlemeler ağırlıklı olarak ekonomik alanı kapsamış görünmekle birlikte, boyutları ve neticeleri itibarıyla siyasi, sosyal, dış politika alanlarında da etkilerini göstermiş ve önemli bir zihniyet değişikliğine yol açmıştır (Doğan, 2000: 46). Dolayısıyla Türkiye'de neoliberal ekonomik politikaların hangi alanlarda ve hangi ölçüde uygulanacağını nihai olarak siyasal kurumlar belirlemiştir. Askeri yönetimin sona ermesinden ve çeşitli sınırlamalar altında da olsa çok partili siyasal

sisteme geri dönülmesinden sonra özelleştirme gibi siyasal olarak maliyetli konular geriye bırakılmıştır.

Diğer taraftan askeri bir darbe sonrası neoliberal politikaların hızla uygulanması yolsuzluklarda önemli artışlar meydana getirmiştir. Türkiye'nin yönetim tarihinde önemli kurumsal değişim ve dönüşüm dönemleri olan Tanzimat dönemi, tek parti yönetiminin ilk yılları, DP'nin iktidara gelişi ve 1980'den sonra ekonomik düzen ve yapıdaki değişim ve dönüşümü izleyen yıllarda yolsuzlukların artması bir rastlantı olmaktan ziyade, mevcut kurumsal düzemde gerçekleştirilen radikal değişikliklerin bir sonucudur. Değişimin istikrarlı ve zamana yayılacak şekilde tedrici bir şekilde yapılmadığı dönemlerde yolsuzluklar ve "kötü" yönetim uygulamaları artmıştır (Eryılmaz, 1998: 165). Ancak bu yolsuzluklar ve "kötü" idare uygulamaları zamanla insan davranışlarıyla sürekli hale gelerek birer kuruma dönüşme yoluna girebilmişlerdir.

Türkiye'de 1980-90 arası dönem, neoliberal politikalar çerçevesinde küresel sisteme uyum ekseninde kapsayıcı ekonomik ve mali kurumların yerleştirilmeye çalışıldığı bir dönemdir. Bu dönemde 1930'lardan beri izlenen, müdahaleci ve içe dönük modelin yerine piyasaya daha fazla ağırlık tanıyan, ihracata yönelen dışa açık bir ekonomi yaratmak hedeflenmektedir. Bu amaca yönelik olarak ihracatın arttırılmasının yanı sıra dış ticarette liberalleşmeye gidilmiş, askeri rejimin getirdiği yasak ve sınırlamalar aracılığıyla ücretler sabit tutulmuştur. Bankacılık ve finans piyasalarının serbestleştirilmesi ise tedrici olarak gerçekleştirilmiştir. Ancak neoliberal politikalarının başka bir deyişle Washington Uzlaşmasının diğer maddelerinde fazla bir ilerleme kaydedilememiştir (Arıcanlı & Rodrik, 1990). Bu dönemde aşağıda grafikte yer alan Türkiye'nin büyüme oranlarına bakıldığında 1987 yılında %9,5 en yüksek değere ulaşıldığı görülmektedir. Neoliberal politikalarla dışa açılım süreci büyüme rakamlarında olağanın üzerinde bir artışın yaşanmadığını ortaya koymaktadır. Ancak gerekli ekonomik

alt yapı kurumlarının oluşturulmadan serbest piyasa ekonomisine geçiş 1990'lı yıllarla beraber krizlere yol açmıştır.



	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Büyüme Oranı(%)	-2,4	4,9	3,6	5	6,7	4,2	7	9,5	2,1	0,3	9,3

Grafik 4:1980-1990 Ekonomik Büyüme Oranları (%) (Türkiye İstatistik Kurumu, 2020)

Bununla birlikte neoliberal ekonomik politikalar, Türkiye ekonomisinin dünya ekonomisi ile ilişkilerini köklü bir şekilde değiştirmiştir. Dış ticaret üzerindeki yasaklar, sınırlamalar ve uluslararası sermaye hareketleri üzerindeki denetimler büyük ölçüde kaldırılmıştır. Bu dönüşümlerle birlikte uluslararası sermayenin, genel olarak sermayenin, ülke içindeki kurumsal dönüşümleri etkileme gücü ve derecesi yükselmiştir. Uluslararası tahkim gibi kurumların gelişip yerleşmesiyle beraber ulusal hukukunun uluslararası sermaye üzerindeki denetim gücü zayıflarken, uluslararası hukukun ulusal hukuk üzerindeki konumu güçlenmiştir (Pamuk, Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi, 2018: 311).

Diğer taraftan geçmiş uzun süren ithal ikamesi döneminde devletin ekonomide çok önemli bir role sahip olduğu geçmişin kurumları birden ortadan kalkmamıştır. 1970'lerde siyasi istikrarsızlığın etkisiyle korumacılık, teşvikler ve devlet eliyle özel sektör yaratma süreçlerinin giderek yozlaşmasına neden olmuştu. 1980 yılından itibaren iktisat politikaları tamamen değişmiş, içe dönük, korumacı ve müdahaleci sanayileşme

modelinin yerini ihracata dönük sanayileşmeye yönelen piyasa dostu neoliberal politikalara bırakmaya başlamıştır. Neoliberal politikalar ile sektör temelinde seçici politikalar büyük oranda terk edilirken, devletin küçültülmesi ve devlet müdahalesinin azaltılması hedeflenmekteydi. Ancak daha önceki dönemde kullanılan çeşitli kurumlar 1980 sonrasında da özel sektörü güçlendirmenin ve iktidara yakın kesimler arasında zenginler yaratmanın yöntemleri olarak kullanılmaya devam etmiştir. Ayrıca 1980'li yıllarda başlatılan keyfi uygulamalar, dağıtılan imtiyazlar ve ayrıcalıklar ve bunların yol açtığı yolsuzluklar 1990'larda siyasal istikrarsızlıklarla birleşince, bunun ekonomi ve toplumsal etkileri ağır olmuştur (Öniş, 2004).

24 Ocak kararları iddia edilenin aksine temelde devlet müdahalesini ortadan kaldırmamış; ancak devlet müdahalesinin sermaye birikiminin yeni yönelişinin önünde engel olan biçim ve araçlarını asgariye indirmeyi başarmıştır. 1980'li yıllarda krize giren ve yeniden yapılanan kapitalizm içinde devletin müdahalesi temelde sermaye birikim amacına yönelik bir içerik ve kapsam kazanmıştır. Özal'ın uyguladığı bu program ise sermayeyi uluslararası bir konuma yerleştirmiş ve sermayenin kamunun denetiminden uzaklaştırılması için imkanlar sağlayan bir imkân sunmuştur (Kahraman, 1995: 22). Her ne kadar bu kararlar sermaye birikiminin hızlandırılmasının amaçlasa da özel kesime dayalı kalkınma hızı beklenilen seviyede gerçekleşmemiştir. Diğer taraftan içe yönelik sermaye birikiminde sürekli kontrol altında tutulan faiz oranlarının serbest bırakılması yaşanan önemli gelişmelerden birisidir. Faizlerin serbest bırakılması sonucunda, faizlerin reel getirisindeki artış ekonominin üretime dönük sermaye yapısının değişmesine neden olmuş ve faizlerden elde edilen kazancın artması ile üretken alanlardaki yatırımlar gerilemiştir (Ercan, 2004). Faizden elde edilen kazancın üretimden elde edilen kazanca göre fazla olması zamanla bu dışlayıcı kurumun yerleşmeye başlamasına yol açmıştır.

1980 yılı devlet-ekonomi ilişkilerinde kurumsal temelde önemli bir değişim safhasını işaret etmektedir. Piyasa yönelimli bir zihniyet değişiminin yanı sıra merkezi

kararlar yerine piyasa sistemiyle uyumlu ve piyasa güçlerini öne çıkaran uygulamalar bu dönemde şekillenmeye başlamıştır. Artık 1930'lu yıllardan beri dış rekabete karşı korunan ithal-ikameci sanayileşme modeli terk edilerek, dışa açılma ve ihracatın itici güç olduğu bir sanayileşme modeline geçilmiştir. 24 Ocak kararları sonrasında IMF ile yapılan stand-by anlaşmaları ve DB ile yapılan yapısal uyum/ uyarlama anlaşmaları ile bir taraftan devlet-toplum ilişkilerinde köklü dönüşümler öngörülmekte diğer taraftansa piyasaların öne çıkarılıp etkinleştirilmesini sağmak amacıyla devletin yeniden yapılandırılması amaçlanmaktadır. Bu noktada reform çalışmalarına bakıldığında temel amacın uluslararası ya da ulusal sermaye için tüm özel mülkiyet haklarını güvence altına alan, piyasa aktörlerinin serbestçe hareket edebileceği siyasal ve kurumsal bir sistemin güvencesini sağlayan bir devlet inşa etmek olduğu görülmektedir (Turan, 2015: 302).

Neoliberal politikalar çerçevesinde; bir yandan devletin ekonomiye müdahale etmesine imkân sunan güç odakları kaldırılırken, diğer yandan merkezi karar yapısına dayalı ithal ikameci, dış rekabete karşı korumacı ve devlet desteği ile sermayenin geliştirilmesine dayanan devlete geniş fonksiyonlar yükleyen kalkınma politikaları terk edilmiştir. Bu politikalar yerine gerek ulusal gerekse de uluslararası mal ve sermaye hareketliliğini serbest bırakan, dış rekabete açık ve devletin küçültülmesi anlayışına dayanan bir ekonomik kalkınma ve gelişme politikasına yönelnilmiştir. İhracatın teşvik edilmesi ve geliştirilmesi için önemli teşvikler getirilirken Türkiye ekonomisinin alt yapısıyla ilgili olarak ulaştırma, haberleşme, enerji alanlarında yenileme yatırımları yapılmış, turizm gelir getiren önemli bir sektör haline getirilmiştir. Bu noktada IMF ve DB'nin talepleri doğrultusunda özelleştirme konusu gündeme gelmiştir. 1984 yılında ilk yasal düzenlemeler yapılırken, 1985 yılında Özelleştirme Ana Planı hazırlanmış ve bu hazırlıkları 1986 ve 1987 yılında yapılan yasal düzenlemeler izlemiştir. Özelleştirme çalışmalarına paralel bir şekilde çeşitli sektörlerin serbestleştirilmesine dönük çabalarında yer aldığı görülmektedir. Örneğin 1984 yılında çay sektöründe 3092 sayılı Kanunla çay

üretimi, tarımı ve işlenmesi ve satışı serbest bırakılırken, aynı yıl enerji sektöründe özel sektörün elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı yapabilmesine olanak sağlayan düzenlemeler yapılmıştır. Dolayısıyla artık devlet tekelinde olan ve özel sektörün giremediği alanlarda özel kesimin girişini engelleyen sınırlandırmaların kaldırıldığı görülmektedir.

Tablo 16:1960-80 Türkiye Nüfusu ve Kırsal-Kentsel Nüfus Durumu (Türkiye İstatistik Kurumu, 2020)

Yıl	Nüfus	Kırsal	Kentsel	Kırsal (%)	Kentsel (%)	Okur-yazarlık (%)
1980	44.736.957	25.091.950	19.645.007	56,1	43,9	67,4
1985	50.664.458	23.798.701	26.865.757	47,0	53,0	77,4
1990	56.473.035	23.149.684	33.326.351	41,0	59,0	80,5

Toplumsal yapıda 1950'lerde başlayan kırsal alandan kentsel alanlara göçler devam etmiştir. Yukarıda yer alan tablo incelendiğinde 1980'de kırsal nüfus %56,1 iken, 1990'da %41'e düşmüştür. Kentsel nüfus oranı %59'a yükselmiştir. Okur-yazarlık oranı %67,4'ten %80'e yükselmiştir. Yeni yapıda nüfusunun büyük bir bölümü kırsal alandan kente göçmüş, genç ve okur-yazarlık düzeyi yüksek bir toplum söz konusudur. Fakat ekonomik kurumlar toplumsal yapıdaki bu değişimi absorbe ederek tarımdan kopan işgücünü sanayiye yönlendirememiştir. Artan gecekondulaşma 1950'lerde başlayan çevrenin merkeze taşınma sürecini devam ettirmiş ve siyasal yapıda sağ partilerin iktidarlarına giden yolu hızlandırmıştır.

Ekonomik alanda getirilen kapsayıcı kurumlar ve uygulamalar siyasal kurumlarda da etkisini göstermiştir. 1987 yılında Türk vatandaşlarına AHİM'e bireysel başvuru hakkının tanınması, Türk Ceza Kanunun 141., 142. ve 163. maddelerinin kaldırılması dönemin özgürlük alanının geliştirici kapsayıcı uygulamalar yönünde atılan adımlardır. Ancak neoliberal politikalar doğrultusunda atılan bu adımlar özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da artan terör olayları ile bunlara karşı alınan OHAL Bölge Valilikleri ve Terörle Mücadele Kanunu gibi getirilen kısıtlamalar nedeniyle temel hak ve özgürlüklerle ilgili yapılan değişikliklerin keyfi ve özensiz olduğu yönüyle

eleştirilmesine yol açmıştır (Yayla A. , 2003). Dolayısıyla ekonomik ve mali alandaki serbestleşme siyasal ve toplumsal alana tam olarak yansıyamamış, ancak ekonomik kurumların değişmesi önce yönetsel kurumlarda değişmeye yol açmış, siyasal ve toplumsal serbestleşme ise neoliberal politikaların ikinci dalgasının gerçekleşeceği 1990'ların sonu ve 2000'li yıllarda yaşanmıştır.

Ekonomide neoliberal politikaları benimsenmesi kamu yönetim yapısına ve işleyişine de etkisi olmuştur. Artık kamu politikası yapımında Başbakanlık ve ona bağlı kurumlar çevresinde bir merkezileşme ve yoğunlaşma ortaya çıkmıştır (Öniş, 1991). Örneğin bu yeni ekonomik politikaların uygulanması amacıyla geleneksel bürokrasi anlayışının hâkim olduğu bakanlık yapısının dışında Başbakanlığa bağlı olarak Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı kurulmuştur. Bu Müsteşarlık, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Maliye ve Gümrük Bakanlığının örgütsel yapısından doğmuş ve bir bakanlık otoritesi ile donatılmıştır. Artık ekonomik faaliyetlerin serbestleştirilmesi ve teşvik sisteminin kontrolü bu yapıdadır. Diğer taraftan yasalara bağlı geleneksel bürokrat anlayışının da değişmeye başladığı dönem 1980-90 arası dönem olmuştur. Artık Başbakana doğrudan sorumlu olan ve bu niteliği ile siyasallaşmaya başlayan bir bürokrat anlayışının yerleşmeye başladığı gözlemlenmektedir. Başbakanlığa bağlı yeni kurumların oluşturulmasındaki temel etkenlerden en önemlisi siyasal iktidarın devletçi bürokratlardan siyasal iktidara bağlı yeni teknokrat kadrolara aktarılması isteğidir (Öniş & Webb, 1994). Nitekim 1980 öncesinin "eski devletçi" politikaların savunucusu ve uygulayıcısı olan DPT, Maliye ve Gümrük Bakanlığı ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'dır. Bu ekonominin yönlendirilmesinde politika oluşturma sürecinde geleneksel bürokratlar bir nevi majinalize edilmekte ve onların yönetimini elinde tuttukları bu kurumların fonksiyonları azaltılmaktadır.

1980 sonrası oluşturulan bu yeni kurumsal yapı, esasında, devlet mekanizmasında karmaşık ve kompleks bir iç dönüşüm modeline işaret etmektedir. Bu dönüşümde

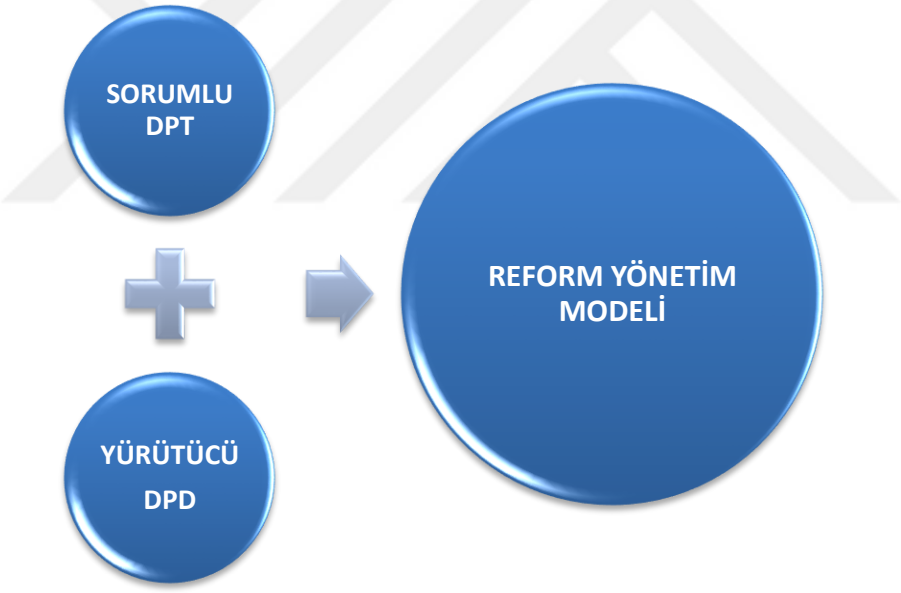
yürütme gücü yasama gücüne göre öne çıkmakla kalmamış aynı zamanda yürütme içinde de Başbakanı kabine karşısında da güçlenmiştir. Bunun yansıması olarak Başbakanlık, adeta birer bakan yetkisinde olan fakat yasal olarak hesap verme sorumluluğu ve temsil kabiliyeti olmayan yüksek bürokrat ve teknokratların karar aldıkları bir merkez haline dönüşmüştür (Turan, 2015: 310). Bu durum kimi zaman Başkanlık sistemine geçiş tartışmalarını da beraberinde getirmiştir (Kuzu, 1998; Erdoğan M. , 1998; Özal, 1998): Bu tartışmalarda parlamenter sistemin getirdiği siyasal kurumların verimsiz ve hantal bir kamu yönetime yol açtığı belirtilmektedir. Başkanlık sistemine geçildiği takdirde yönetimde istikrarın sağlanacağı ve bu sayede kamu yönetiminin etkin ve verimli hale geleceği ve kamu hizmeti sunumunda kalitenin artacağı ileri sürülmüştür.

24 Ocak kararları ile ekonomik ve mali serbestleşmeye geçiş çabaları Özal Hükümetleri ile vücut bulduğu bu konjonktürde, 1960-80 döneminde nihayete erdirilemeyen çalışmaların gerçekleştirildiği görülmektedir. Nitekim bu dönemde kamu yönetiminde reformdan sorumlu tek yapının oluşturularak kurumsallaştırılmaya çalışıldığı yeni bir reform yönetim mekanizması kurulacaktır. Ancak tıpkı Tanzimat döneminde olduğu gibi geçmişteki yapı ve kurumlar ile yeni yapı ve kurumların birlikteliği kamu yönetiminde reform yönetiminin etkinliğini kısıtlayıcı bir faktör olarak reform yönetiminde karşımıza çıkmaktadır.

2.3.3.2. Reform Yönetimi

1980 askeri darbesi ve 24 Ocak kararları ile başlayan ve daha sonra Turgut Özal Hükümetlerinin arz yanlı politikalarıyla devam eden küresel sisteme uyum ekseninde kapsayıcı ekonomik ve mali kurumların yerleştirilmeye çalışıldığı bu dönem, reform yönetiminin kurumsallaşması bakımından önemli gelişmelerin kaydedildiği bir sürece tekabül etmektedir. 1979-1983 dönemini kapsayan ve 1980 darbesi ve yaşanan diğer ekonomik ve toplumsal olaylar nedeniyle uygulanamayan IV. Kalkınma Planı incelendiğinde reform yönetimine ilişkin olarak farklı bir senaryonun yazıldığı

görülmektedir. Türkiye'nin kamu yönetimi dahil olmak üzere neredeyse her alanına yön vermesi öngörülen bu kalkınma planında kamu yönetimi reformlarını merkezde koordine edecek bir yapının olmadığı ve yeniden düzenleme çalışmalarını merkezi tek bir yerden yapmak üzere Devlet Personel Dairesi'nin "merkezi kamu yönetimini geliştirme birimi" niteliğini de kazanacak biçimde yeniden düzenlemeye tabi tutulacağı ve bu düzenleme gerçekleştirilinceye kadar kamu yönetiminde yeniden düzenlemeye ilişkin çalışmaların DPT'nin sorumluluğunda ve Devlet Personel Dairesinin yakın iş birliği ile yürütüleceği belirtilmektedir (Devlet Planlama Teşkilatı, 1979: 299-300). Dolayısıyla DPT, DPD ile birlikte kamu yönetimini yeniden düzenleme işini doğrudan yapmak için sahaya inmeyi planlamakta ve DPT artık reform yönetim sürecini bir kurula ya da ilgili kuruma bırakmak yerine doğrudan bu işi gerçekleştirmek için DPD'yi dönüştürmek istemektedir.



Şekil 33:DPT'nin IV. Kalkınma Planında Öngördüğü Reform Yönetim Modeli

Ancak süreç DPT'nin kalkınma planında öngördüğü şekilde gerçekleşmemiş ve 1980 askeri darbesi DPT'nin çizdiği senaryonun uygulanmasını engellemiştir. 1980 darbesi sonrası kurulan Ulusu Hükümeti döneminde de reformlara ve kamu yönetimindeki reformları yönetecek mekanizmaya önem verildiği görülmektedir. Özal hükümeti iktidara gelinceye kadar 1980-83 arasındaki dönemde Başbakanlık teşkilatı

içinde olurlarla yapılan yeni düzenlemelerle birlikte önce "İdari Rasyonalizasyon Dairesi Başkanlığı" ile "Organizasyon ve Metot Daire Başkanlığı" kurulmuştur. Daha sonra bu iki birim arasından 27.02.1982 tarihli ve 8/4334 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla Başbakanlık merkez teşkilatında yardımcı birimler arasında "Organizasyon ve Metot Daire Başkanlığı" kurularak reform yönetimi güçlü bir yasal zemine oturtulmuştur (Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 1994: 16).

Ulusu Hükümeti çalışmaya başlamadan önce Milli Güvenlik Kurulu bünyesinde kamu yönetimindeki sorunlara yönelik bir yöneylem araştırması yapılmasına karar vermiştir. Bu amaçla "Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Komisyonu" oluşturulmuştur. Komisyon kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi, personel ve genel istihdam üzerine üç ayrı konu üzerine "Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Araştırma Raporu"nu hazırlamış ve bu rapor Milli Güvenlik Kurulu ve Hükümete sunulmuştur. Komisyonun hazırladığı bu raporda "yeniden düzenleme" ya da "idari reform" kavramları yerine bunları kapsayacak biçimde "idareyi geliştirme" kavramı kullanılmıştır (Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Komisyonu, 1982: 143).

Raporda; geçmiş dönemde merkezi yönetim, yerel yönetimler ve KİT'ler üzerine pek çok çalışmanın yapıldığı ve bu çalışmalarca sunulan önerilerin yerine getirmeye yönelik çabaların merkezi gözetimden yoksun dağınık ve yetersiz olduğu vurgulanmakta ve bu konuda idareyi geliştirmeden sorumlu bir Devlet Bakanının görevlendirilmesinin önemli bir gelişme olduğu belirtilmektedir. Ancak Devlet Bakanını destekleyecek ve ona yardımcı olacak merkezde bir birimin olmayışı önemli bir eksiklik olarak görülmektedir. İdari reform be idareyi geliştirme konusunda o güne kadar pek çok kurumun görev aldığı ancak merkezi düzeyde bu işi sürekli bir şekilde yürüten ve koordine eden bir yapının olmayışı nedeniyle reform yönetimindeki çalışmaların belli kişilerin takdir ve çabalarından kurtularak kurumsallaşamadığı ve merkezi düzeyde kamu yönetimindeki reformların planlı ve koordineli bir şekilde yürütecek örgütsel bir yapının kurulması

gerektiği belirtilmektedir (Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Komisyonu, 1982: 145-147).

Rapor sadece bu birimin kurulmasını belirtmekle kalmayıp, bu birimin nasıl örgütleneceğini, görevlerini, fonksiyonlarını ve personelinin nasıl olacağına ilişkin de öneriler getirmektedir. Fakat bu önerilerin İdari Reform Danışma Kurulunda yer alan önerilerle büyük ölçüde benzerlik taşıdığı görülmektedir. Bu merkezdeki birimin görevi hükümetin amaç, hedef ve genel politikası kapsamında, kamu yönetimi içinde kalkınma planlarının rehberliğinde genel idareyi geliştirme politika ve hedeflerinin saptanmasını sağlayacak olan temel sorunları incelemek, tüm kamu yönetimine yönelik idareyi geliştirme çalışmalarının genel planlamasını yapmak, uygulamaları izlemek ve uygulamada ortaya çıkabilecek aksaklıkların çözümüne yönelik önlemler almaktır. Bu birimin görev alanının genel idare (merkez-taşra), yerel yönetimler ve KİT'ler olması, tüm idareyi geliştirme çalışmalarının bu birimin gözetim ve kontrolünde yapılması ve bu birimin kurumlar arasında gerekli koordinasyon ile idareyi geliştirme çalışmalarında yaşanan aksaklıkları düzeltici önlemleri almaktan sorumlu olması gerektiği belirtilmektedir. Personel bakımından bu birimde çalıştırılacak elemanların merkezden ve KİT'lerden temin edilmesi, çalışacak personelin TODAİE tarafından eğitilmesi, çalışacak olan personelin titiz ve özenli bir biçimde seçilmesi ve asli görevleri dışında bu görevlerde çalıştırılacak olan personele ek ödeme imkanının getirilmesi önerilmektedir (Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Komisyonu, 1982: 145-147).

Ayrıca rapor reform yönetiminde uyulması gereken esasları da ele almaktadır (Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Komisyonu, 1982: 151-153): Yapılacak yönetimi geliştirme çalışmalarının amacının, kapsam ve metodunun belirli olması, bu amaçla alınacak tedbirlerin bilimsel araştırmalara dayandırılması, araştırma ve incelemeler sonucunda getirilen önerilerin yetkili makamlarca karara bağlanması, yönetimi geliştirme faaliyetlerinin planlı bir şekilde uygulanması ve uygulamada ortaya

çıkan aksaklıkların tespit edilerek düzeltme çalışmalarının yapılması gerektiği belirtilmektedir.

Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Araştırma Raporu'nun Hükümete sunulmasından sonra TODAİE tarafından 17.06.1982 tarihli ve 2680 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Tetkiklerinin Düzenlenmesi ile İlgili Yetki Kanunu çerçevesinde gerekli hazırlıkların yapılması, KHK'lerin hazırlanması, yürürlüğe konulması ve KHK'lerin uygulamalarının izlenerek gerekli düzeltmelerin yapılması amacıyla bir "Kamu Yönetimi Komisyonu" kurulmuştur. Ayrıca DPT'nin başkanlığında "Genel İstihdam Komisyonu" ile DPB başkanlığında "Personel Rejimi Komisyonu" oluşturulan diğer komisyonlar arasında yer almaktadır. Bu komisyonların yaptıkları çalışmaların ancak bir kısmı hayata geçirilebilmiştir. Kamu Yönetimi Komisyonu, 26.08.1982 tarihli ve 8/5284 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile TODAİE Genel Müdürü başkanlığında Başbakan tarafından seçilen toplam on sekiz üyeden oluşan bir alt kurul olarak oluşturulmuştur. Bu alt kurul Bakanlar Kurulu düzeyinde oluşturulan bir Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısının başkanlığında beş bakandan oluşan üst kurula bağlıdır. Komisyon 19.12.1983 tarihinde görevini tamamlayarak dağılmıştır. Yapılan çalışmalar çerçevesinde Karaer'in tespitlerine göre aşağıda yer alan tabloya bakıldığında toplamda 89 KHK veya Kanun tasarı taslağının hazırlandığı görülmektedir.

Tablo 17: Kamu Yönetimi Komisyonu Tarafından Hazırlanan KHK ve Kanun Tasarı Taslakları

Hazırlanan KHK veya Kanun Tasarı Taslakları	Sayısı
Çerçeve niteliğinde olan	7
Başbakanlıkla ilgili	16
Başbakanlığa Bağlı Kuruluşlarla ilgili	15
Bakanlıklarla İlgili	20
Yerel Yönetimlerle ilgili	5
KİT'lerle İlgili	3
Kırtasiyecilikle Savaşla İlgili	18
Diğer	5
Toplam	**89**

Bu KHK tasarıları arasında reform yönetimiyle ilgili iki taslak öne çıkmaktadır. Bunlardan ilki "Başbakanlığın Kuruluş, Görev ve Teşkilatlanması Hakkındaki KHK Taslağı" ile "Devlet Organizasyon ve Yönetimi Geliştirme Hizmetlerinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun Tasarı Taslağı"dır. Aşağıdaki şekilde de görüldüğü gibi iki taslakta birbirinden farklı bir reform yönetim teşkilatı öngörmektedir. Bu taslakların birbirlerine alternatif olarak hazırlandığı görülmektedir.



Şekil 34:Kurumsal Reform Yönetimi Kurma Girişimleri

Reform yönetimiyle ilgili olan ilk düzenleme girişimi, "Başbakanlığın Kuruluş, Görev ve Teşkilatlanması Hakkındaki KHK Tasarı Taslağı" kamu yönetiminin çeşitli yönlerinin geliştirilmesi amacıyla ihtiyaç duyulan çalışmaları yapmak ve eşgüdümünü sağlamak amacıyla ülke içindeki tüm idareyi geliştirme çalışmalarının genel sorumluluğuna sahip olan Başbakanlık bünyesinde "Yönetimi Geliştirme Genel Müdürlüğü"nün kurulmasını öngörmektedir. Bu genel müdürlüğün görevi, kamu hizmeti sunan kurum ve kuruluşların verimli, hızlı ve ekonomik bir şekilde çalışma düzenine kavuşturulması, KİT'lerin ve yerel yönetimlerin örgütlenme ve çalışma usullerine ilişkin sorunların incelenmesi ve çözümlenmesine yönelik çalışmalar yapmak veya kurumlarca yapılacak bu tür çalışmalara yardımcı olmak, kamu kurumlarındaki idareyi geliştirme hizmetlerinin iyileştirilmesi, idareyi geliştirme personelinin bilgi ve becerilerinin artırılmasına yardımcı olmak, yurt dışı-içinde idareyi geliştirmeyle ilgili gelişmeleri takip

etmek ve bunları yayınlamak ile genel idarenin ve idari usul ve işlemlerin geliştirilmesinde Hükümete danışmanlık etmektir (Karaer, 1987: 73).

Bu Taslak çalışma ile reform yönetiminde genel müdürlük düzeyinde ve Başbakanlık içerisinde bir yapı kurulması öngörülmektedir. Öngörülen bu yapının daire başkanlığı veya müstakil bir daire başkanlığı düzeyi yerine, genel müdürlük düzeyinde kurulması önemlidir. Nitekim urumlar arasında koordinasyon ve iş birliğinin sağlanmasında düşük kademede kurulan bir yapının bu görevi icra etmesi zordur. Taslakla bu durum aşılmaktadır. Görev alanı bakımından incelendiğinde; İdari Reform Danışma Kurulu Raporu'nda olduğu gibi genel idare (merkez ve taşra), yerel yönetimler ve KİT'leri kapsamaktadır. Görev alanı da İdari Reform Danışma Kurulu Raporu'nda belirtilenlerle hemen hemen aynıdır (Karaer, 1987: 73-74): Kamu yönetiminin geliştirilmesine yönelik hedef, plan ve politikaları tespit etmek ve gerekli önlemlerin alınması için Başbakana öneriler sunmak ve bu konularda bakanlıklar ile diğer kamu kurumları arasında iş birliği ve koordinasyonu sağlamak, teşkilat değişiklikleriyle ilgili gelen değişiklik önerilerini inceleyerek Başbakana görüş bildirmek, idareyi geliştirmeye yönelik araştırma ve inceleme çalışmaları yapmak, kurumlara yönelik organizasyon ve metot işlerini yaparak idari iş ve işlemlerin basitleştirilmesini ve standardizasyonunu yapmak, bilgisayar teknolojisi konusunda kurumlara yardımcı olmak ve bu alanda Devlet İstatistik Teşkilatı Müsteşarlığı ile iş birliği yapmak ve görevleriyle ilgili konularda sekretarya hizmeti sunmaktır.

Reform yönetimiyle ilgili olan ikinci düzenleme girişimi, "Devlet Organizasyon ve Yönetimi Geliştirme Hizmetlerinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun Tasarı Taslağı"dır. Bu Taslak ile idari reform ve idareyi geliştirme çalışmalarına sistematik bir bakış açısıyla yaklaşılmakta ve reformla ilgili olarak Başbakanlığa bağlı merkezi bir birim kurulması öngörülmektedir. Bu tasarı taslağı ileriki yıllarda kurulacak olan "Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı"na bir projektör vazifesi görmüştür

(Terzioğlu, 1996:49). Söz konusu taslağın gerekçesinde daha önceki dönemlerde merkezi idareyi geliştirme birimi olarak idari reformları yerine getirmekle görevlendirilen DPT, DBD ve TODAİE'nin çalışmalarından bir sonuç alınamadığı, merkezi düzeyde idari reformların koordinasyonu ve idareyi geliştirme çalışmalarının bir bütünlük içinde ele alınması için Başbakanlığa bağlı merkezi idareyi geliştirme biriminin kurulmasının zorunlu hale geldiği belirtilmektedir. Tasarının bu amaçla kurulacak birim ve bu birime ilişkin getirdiği temel düzenlemeler şunlardır (Kamu Yönetimi Komisyonu, 1980):

- Başbakanlığa bağlı Organizasyon ve Yönetimi Geliştirme Daire Başkanlığı kurulacak ve Başbakanın bu daire başkanlığının görev alanıyla ilgili görev ve yetkilerini bir devlet bakanı aracılığıyla kullanacaktır.
- Bu birimin görev alanı, merkez ve taşra örgütlenmesini de kapsayacak şekilde genel yönetim, yerel yönetimler ve KİT'lerdir. Ayrıca gereksinim duyulması halinde organizasyon ve metot analizi, iş etütleri, kantitatif analizler, bilgi işlem, büro mekanizasyon ve otomasyonu, form geliştirme ve denetim gibi uzmanlık birimleri oluşturma ile evrak, dosyalama, arşiv ve istatistik gibi destekleme hizmetlerini de yerine getirecektir.
- Bu birimin görevleri, kamu yönetiminin geliştirilmesi ve yeniden düzenlenmesi hedef, politika ve tedbirlerinin belirlenmesinde DPT ile iş birliği yapmak; bu plan ve programların uygulanmasını izlemek, sonuçlarını değerlendirmek ve gereken düzeltme tedbirlerinin alınmasını sağlamak; kamu yönetiminin geliştirilmesine ve yeniden düzenlenmesine ilişkin çalışmaları düzenlemek ve yürütmek; birden fazla kurumu ilgilendiren konularda araştırma ve çalışmalarda bulunmak; kamu kurum ve kuruluşlarında kamu yönetimini geliştirmeye yönelik yapılan çalışmalara rehberlik etmek ve danışmanlık yapmak; kamu kurumları düzeyinde yapılacak organizasyon ve idareyi geliştirme çalışmalarında koordinasyon sağlamak; organizasyon ve idareyi geliştirme çalışmalarıyla ilgili yayın ve doküman yapmak;

yeniden düzenleme çalışmalarına ilişkin mevzuat tasarıları hazırlamak ve hazırlananlar hakkında görüş bildirmek; teknik personelin yetiştirilmesi için eğitim imkanları sağlamaktır.

- Başbakanlık tarafından havale edilecek organizasyon ve yönetimi geliştirme ile ilgili konularda görüş bildirmek amacıyla "Devlet Organizasyon ve İdareyi Geliştirme Danışma Kurulu oluşturulmaktadır. Bu Kurulun görüşü alınarak Yönetimi Geliştirme Planı oluşturulacak, bu plan Başbakanın onayı ile kesinleşerek yürürlüğe girecektir. Ayrıca bakanlıkların görev dağılımı, yeniden düzenlenmesi konularında Organizasyon ve Yönetimi Geliştirme Daire Başkanlığı'nın görüşünün alınması zorunlu hale getirilmektedir.
- Diğer taraftan tüm kamu kurum ve kuruluşlarında Organizasyon ve Yönetimi Geliştirme Dairesi veya şubesi kurulması öngörülmekte ve bu birimlerin merkezdeki Organizasyon ve Yönetimi Geliştirme Daire başkanlığı ile sıkı bir ilişki içinde bulunması planlanmaktadır.

Getirilen düzenlemeler dikkate alındığında tasarının 1971 yılındaki Raporun somutlaşmış hali olduğu söylenebilir. 1971 yılındaki Rapordan farklı olarak reformların Yönetimi Geliştirme Planı çerçevesinde gerçekleştirilmesi ve bu konularda yapılacak çalışmalar için Devlet Organizasyon ve İdareyi Geliştirme Danışma Kurulu'nun oluşturulması önemlidir. Bu düzenlemeleri içeren Tasarı, her ne kadar taslak halinde kalmış olsa da, reform yönetimine ilişkin sistemli ve kapsayıcı bir yaklaşım ortaya koymuştur. Daha sonra yapılacak düzenlemelerde reform yönetimine ilişkin bu şekilde bir kapsayıcı ve bütüncül bir yaklaşımın ortaya konulması için uzun süre beklemek gerekecektir.

Bu süreç aynı zamanda kamu yönetiminin temellerinin bir nevi restorasyona tabi tutulduğu yeni düzenlemelerin ard ada yapıldığı bir dönemdir. Nitekim ilk olarak 2680 sayılı Yetki Kanununa dayanılarak 13.12.1983 tarih ve 174 sayılı Bakanlıkların Kuruluş

ve Görev Esasları Hakkında KHK çıkarılmış ve akabinde bu KHK 174 sayılı KHK, daha sonra 202 sayılı KHK ile değişikliğe uğramış ve son olarak 09.10.1984 tarih ve 3046 sayılı "Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname İle 13/12/1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun" ile yasallaşmıştır. Bu Kanunun temel amacı, "kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülebilmesi için bakanlıkların kurulmasına, teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin esas ve usulleri düzenlemek"tir. Türk bakanlık sistemini reformize eden bu Kanun aynı zamanda 1968 yılı programında bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarında idareyi geliştirme ve kamu yönetiminin iyileştirilmesi gibi konularda öngörülen hedeflerin gerçekleştirilmesi için kilit birimler olarak öngörülen "Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu (APK) Başkanlıkları"nın danışma ve denetim birimi olarak yasal bir zemine kavuşarak kurulmasını sağlamıştır. Böylece organizasyon ve metot birimlerinden farklı olarak APK birimleri organizasyon ve metot birimlerinin görevlerini bünyesinde taşıyan bir nevi kurumsal idareyi geliştirme birimleri olarak ilk defa yasal bir dayanağa sahip olurken, mevcut organizasyon ve metot birimleri görevlerini bu birimlere bırakarak zamanla Türk teşkilat yapısı içinde varlıklarını kaybetmişlerdir.

3046 sayılı Kanunla paralel olarak yapılan diğer düzenleme ise 3056 sayılı Kanundur. 17.06.1982 tarih ve 2680 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak, 08.06.1984 tarih ve 203 sayılı KHK ile Başbakanlığın Teşkilatı yeniden düzenlenmiş ve bu KHK 10/10/1984 tarihli ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile artık reform yönetimiyle ilgili sürekli bir yapının kuruluşu gerçekleşmiştir. Başbakanlığın görevleri arasında devlet teşkilatının düzenli ve müessir bir şekilde işlemesini temin edecek

prensipleri tespit etmek, hükümet programı ve kalkınma planları ile yıllık programların uygulanmasını takip etmek ile idarede etkinliğin sağlanması, görevlerin tam ve verimli bir şekilde zamanında yerine getirilmesi, idari usul ve işlemlerin basitleştirilmesi, devlet teşkilatının düzenlenmesi için gerekli olan sistem ve prensiplerin geliştirilmesini ve uygulanmasını sağlamak yer almaktadır. Bu görevlerin yerine getirilmesi amacıyla Başbakanlık teşkilatı içerisinde ana hizmet birimi olarak "İdareyi Geliştirme Başkanlığı" kurulmuştur. Kanunun 16. maddesine göre bu birimin görevleri şunlardır:

"a) Kamu yönetiminin geliştirilmesi ile ilgili hedeflerin, politikaların ve tedbirlerin tespiti için inceleme ve araştırmalar yapmak ve yaptırmak, bunları değerlendirmek ve teklifler hazırlamak,

b) Kamu yönetiminin geliştirilmesiyle ilgili konularda görevli kuruluşlarla sürekli temas halinde bulunmak ve bunlar arasında koordinasyonu sağlamak,

c) İdari usul ve işlemlerin kolaylaştırılması ve sadeleştirilmesi için gerekli araştırma ve çalışmalarda bulunmak,

d) Başbakanlığın koordinatörlüğünde görevleri ile ilgili konularda teşkil edilen kurullara sekretarya hizmeti yapmak,

e) Makamca verilen benzeri görevleri yapmak."

Görevler incelendiğinde reform yönetimi görevini icra edecek bir yapının kurulduğu görülmektedir. Bu birimde çalışacak personelin DPT ve DPD'de olduğu gibi özlük ve yetiştirilmeleri bakımından kariyer uzmanlık statüsüne haiz olan Başbakanlık uzmanları olacaktır. Böylece merkezde İdareyi Geliştirme Başkanlığı ve çevrede APK başkanlıkları ile reformlar ve kamu yönetiminin geliştirme çalışmalarının yürütülmesi hedeflenmiştir. Bu yapı ilk olarak 2005 yılında değişikliğe uğrayacak, 2015-2018 Kurul tipi mekanizmalarla bir nevi kurumsallaşma tüneline girecek, ancak sistem değişikliğinin (başkanlık sistemi) uygulamaya girmesiyle birlikte 10.07.2018 tarihinden itibaren reform yönetimindeki tüm kurumsal yapı, kamu yönetimi reformunun itici güçleri olan diğer reformcu idarelerin ortadan kalkmasıyla birlikte tabir-i caiz ise yerle bir olacaktır.

3046 sayılı Kanunun çıktığı 1984 yılını takip eden zaman içerisinde tüm kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat Kanun ve KHK'leri çıkartılmıştır. 08.02.1984 tarihli ve

2577 sayılı İdari Usul ve İşlemlerin Yeniden Düzenlenmesiyle İlgili Yetki Kanunu çıkarılmış, bürokratik işlemlerin en fazla ve gereksiz olduğu alanlardan başlanması suretiyle, işlem sayılarının asgariye indirilmesine yönelik önlemlerin alınması ve bütün mevzuatta bu kapsamda gerekli değişikliklerin yapılmasına yönelik çalışmalara başlanmıştır. Bu çalışmalar kapsamında vatandaşların devletle olan ilişkilerinde, doğumdan başlayarak ölüm, evlenme, ehliyet, plaka, pasaport, imar ve vergi konularında karşılaşılan idari zorlukları aşmak amacıyla 1984-1989 yılları arasında 472 adet, 1989-1990 yılları arasında 635 adet çalışma yapılmış ve bu çalışmalar "Kamu Yönetiminde Bürokratik İşlemlerin Azaltılması I (1984-1989)" ve "Kamu Yönetiminde Bürokratik İşlemlerin Azaltılması II (1989-1990)" olmak üzere iki ayrı kitapta toplanmıştır. İlk çalışmalar verilen yetki kanunu çerçevesinde mevzuat düzenlemeleri ile hayata geçirilirken, verilen yetkinin süresi 08.08.1988 tarihinde sona ermesi nedeniyle ikinci kapsamda hazırlanan düzenlemeler hayata geçirilememiştir. Bu amaçla 20.10.1988 tarihli ve 3481 sayılı İdari Usul ve İşlemlerin Yeniden Düzenlenmesiyle İlgili Yetki Kanunu çıkarılmışsa da bu Kanun 06.02.1990 tarihli ve E. 88/62 K. 90/3 sayılı Anayasa Mahkemesi kararı ile iptal edilmiş ve İdareyi Geliştirme Başkanlığının 1989-90 yılındaki çalışmaları uygulamaya geçirilememiştir (Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 1994: 19-20).

1980-90 arasında kamu yönetimi reformunda önemli çalışmalardan birisi de "440 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakleri Hakkında Kanun"un yetersiz kaldığı gerekçesiyle 11.04.1983 tarih ve 60 sayılı KHK'nın çıkartılmasıdır. Bu KHK, 19.10.1984 tarihinde 2929 sayılı Kanun ile yasalaşmıştır; ancak yeterince uygulama imkânı bulmadan 08.06.1984 tarihli "233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında KHK" yürürlüğe konulmuştur. Diğer taraftan KİT'lerin kamu yönetiminde tüm boyutlarıyla incelenmesi amacıyla bir araştırma yapılması öngörülmüş ve bu görev DPT bünyesinde yer alan Sosyal Planlama Başkanlığına verilmiştir (Terzioğlu, 1996: 32).

1980-90 döneminde kamu yönetimindeki reformlar sadece kamu kurumlarının örgütlenmesine yönelik değildir. Aynı zamanda personel sistemine yönelik reformlarda yapılmaktadır. Bu çalışmalardan ilki, darbeden sonra kamu yönetiminde reformların yapılmasına yönelik olarak kurulan ve üç komisyondan biri olan "Personel Rejimi Komisyonun"nun çalışmalarıdır. Bu komisyon çalışmalarını 1983'e kadar 6 ay sürdürmüştür. Komisyon çalışmaları çerçevesinde ücretlerdeki ödeme kalemleri aylık, ek gösterge, görev tazminatı şeklinde üçe indirilip görece basitleştirilmişti. Her kamu hizmetinin zorluğu, sorumluluk ve önem derecesine göre değişen görev tazminatı belirlenmeye çalışılmıştır. Aylıklar nesnel kurallara bağlanmaya, ek göstergelerdeki dengesizlikler giderilmeye, görev unvanları standart duruma getirilmeye ve unvanların sayısının azaltılmaya, kamu personel aylık ve ücretlerinin ekonomideki dalgalanmaları izleyebileceği esnek bir sistem oluşturulmaya çalışılmıştır. Verilen görev gereği bu komisyon tarafından "Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Taslağı" hazırlanmıştır. Diğer taraftan 657 sayılı DMK'nin ek ve değişikliklerini yürürlükten kaldıracak ve onun yerini alacak bir Devlet Memurları Kanun Tasarısı da bu komisyon tarafından hazırlanarak sunulmuştur. Tasarının gerekçesinde kamu personel yönetiminde sorunların ancak makro düzeyde ele alınması ve temel siyasal tercihlerin belirlenmesiyle çözülebileceği belirtilmektedir. Ancak gerek bu değişikliğin getirdiği mali yük ile tasarı üzerinde incelemelerin tamamlanamaması gerekse de hükümet değişikliği nedeniyle bu tasarı yasalaşamamıştır (Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 1994: 49-50).

Personel rejimi bakımından bu dönemdeki en önemli düzenlemelerden birisi de KİT'lerle ilgili olarak, 22.01.1990 tarihli ve 399 sayılı "Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname"dir. Böylece KİT personelinin tabi olduğu personel rejimi belirli bir düzene kavuşmuştur.

1980'li yıllarda Türkiye ekonomik ve mali serbestleşme dalgası ile diğer alanlarda yeniden yapılanırken kamu yönetimi de bu yeniden yapılanmadan payını almıştır. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına yönelik olarak yöntem, yetki kanunları ve bu yetki kanunlarına dayanılarak çıkarılan KHK'lerdir. Ancak bu KHK'lerin büyük bir kısmı yetki kanunun dışındaki alanları düzenlemesi ve anayasa kurallarını ihlali nedeniyle Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş ve bu nedenle kamu yönetiminde yapılması öngörülen reformlar istenilen hızda sonuçlandırılamamıştır. Dönemin sonuna doğru kamu yönetiminde yapılan reformların Türk kamu yönetim sisteminin işleyişi üzerindeki etkilerini değerlendirmeye ve yaşanan hızlı ekonomik ve toplumsal değişime sistemin ne derecede uyum sağladığını tespit etmeye yönelnilmiştir. Bu amaçla VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın öngördüğü çerçevede TODAİE tarafından bir kamu yönetimi araştırması yapılması istenmiştir. Bu araştırmalar ise 1990'da tamamlanabilecektir.

1980'li yıllarda benimsenen Neoliberal politikalarla birlikte bürokrasi kavramı daha çok "kırtasiyecilik" olarak yorumlanmıştır. Bilhassa bu zihniyet çerçevesinde sağ iktidar partileri tarafından kırtasiyeciliği azaltma yönünde faaliyetlere girişmişlerdir. Oysa bürokrasinin işleyişi ile bir yönetim sistemi şeklinde kavranmadığı için kurumsal-yapısal içerikli reformlara girişilmemiştir. Bunun bir sonucu olarak bürokrasinin bilgisayar, telefon, fax, fotokopi vb. araçsal ve teknik yönüne yatırımlar yapılmış, ancak bürokratik zihniyette bir değişikliğe gidilmemiştir. Dolayısıyla kamu bürokrasinin aşırı merkeziyetçi yapı, hantallık, büyüme, mevzuatçılık, tutuculuk, gizlilik, politizasyon, rüşvet, kayırmacılık, yolsuzluk ve aracılarla iş görme gibi temel sorunları varlığını sürdürmüştür (Eryılmaz, 1998: 165).

Küresel sistemle uyumlu yeni ekonomik ve mali kurumların kurulduğu ve yerleştirilmeye çalışıldığı bu kurumsal çerçevede (1980-90 arası dönemde), önceki yıllarda tavsiye edilen reform yönetim mekanizmasını hayata geçirmeye yönelik çabaların uygulamaya döküldüğü görülmektedir. Bu konudaki çalışmalar nihayetinde bir

netice vermiş ve merkezi düzeyde Başbakanlık bünyesinde İdareyi Geliştirme Başkanlığı'nın (İGB) kurulmasıyla sonuçlanmıştır. Ancak kurulan yapı yenidir. Teşkilatlanması ve personel eksikliğinin giderilmesini müteakip daha çok kırtasiyecilikle mücadele ve idari iş ve işlemlerin basitleştirilmesine yönelik faaliyetlere yönelmiştir. Nitekim bu birimin kurumsal çerçevede ticari girişimciliğin ve serbest piyasa düzenine tam geçişin sağlanmaya çalışıldığı bir dönemde girişimcilerin önündeki bürokrasinin işleyişinden kaynaklanan kırtasiyeciliği azaltmaya dönük çalışmalara yönelmesini doğal karşılamak gerekir (Emre, 2003: 337-338).

İşte bu kurumsal çerçevede 1984 yılında kurulan İGB ancak 1987 yılından itibaren faaliyete geçebilmiştir. 1987-88 yıllarında yeni kurulmuş olmanın etkisiyle yapılan çalışmaların sayısı oldukça azdır. Kamu yönetimi reformundan öte, bürokratik işlemlerin azaltılmasına yönelik çalışmaların ön planda olduğu gözlemlenmektedir (Terzioğlu, 1996: 71): APK birimlerinin yeniden düzenlenmesi, kamu yönetiminin vatandaşa tanıtılması ile işletmelerin kuruluş işlemlerinin basitleştirilmesi projeleri ve bu projelerin hayata geçirilmesine dönük mevzuat düzenlemeleri hazırlanmıştır. 1989 yılında ise 1988'de yer alan bu üç projeye devam edilmiştir. Bu kapsamda projeler çerçevesinde hazırlanan kanun tasarıları Başbakanlığa sunulmuş, ancak sadece "3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair KHK'nin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun"un çıkarılması sağlanmıştır. Ayrıca aşağıdaki tabloda yer alan 9 projenin gerçekleştirildiği görülmektedir (Terzioğlu, 1996:. 73-74):

Tablo 18:1989 Yılında İGB Tarafından Kamu Yönetiminin Geliştirilmesine Yönelik Gerçekleştirilen Projeler

	Projeler
1.	Kamulaştırma Kanunun uygulanmasından doğan bürokratik işlemlerin azaltılması
2.	Nüfus ve askerlik para cezalarının tahsilinin kolaylaştırılması
3.	Dış ülkelerdeki temsilciliklerimizce düzenlenen belgelerin Türkiye'de geçerli olabilmesi için onay şartının kaldırılması
4.	Konsolosluklarımızda halkla ilişkiler ve danışma birimlerinin kurulması
5.	Patlayıcı madde ruhsatlarının verilmesinde bürokratik işlemlerin azaltılması
6.	Geçici işçi alımlarında İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun aradan çıkarılması
7.	Gümrükteki yolcu işlemlerinin basitleştirilmesi
8.	Vatandaşlara kimlik numarası verilmesi ve nüfus cüzdanlarında kadınların kızlık soyadlarına da yer verilmesi
9.	Konut edinme yardımında kendi istekleri ile yararlanan sözleşmeli personele yatırdıkları paranın iadesinin sağlanması

Söz konusu projeler incelendiğinde, İGB'nin kamu yönetimi alanında bürokratik kademe ve işlemlerin azaltılmasına yöneldiği görülmektedir. Nitekim 1987'de yeni faaliyete geçmiş olan gerek personel gerekse teşkilat yapısı bakımından yetersiz olan İGB'nin bu nedenlerle kamu yönetimiyle ilgili gerçekleştirilecek reform alanında sadece kırtasiyeciliğin azaltılmasına yönelmesine şaşırmamak gerekir. Diğer taraftan kamu yönetiminin işleyişini belirleyen büyük ve kapsamlı değişiklikler hükümetin çıkardığı KHK'lerle gerçekleştirilmekte ve 1960'ların üç reformcu kuruluşu olan DPT, DPD ve TODAİE'nin reform yönetimindeki ağırlığının da hala devam ettirdiği de gözden kaçırılmamalıdır.

2.3.4. Küresel Sisteme Uyum Ekseninde Kapsayıcı Siyasal ve Toplumsal Kurumların Oluşturulması: 1990-2015 Reform Yönetimi

1980-90 arası dönemde küresel sistemle uyumlu ekonomik ve mali kurumlar oluşturulmuş; ancak yapılan düzenlemelerin siyasal ve toplumsal alana etkileri sınırlı olmuştur. 1990-2015 döneminde ise bir taraftan ekonomik alanda serbestleşmeye yönelik düzenlemeler devam ederken, diğer taraftan ekonomik ve mali alt yapının değişmesine paralel olarak siyasal alanda da değişim ve dönüşüm gerçekleşmiştir. Temel hak ve özgürlüklere getirilen sınırlandırmaların kaldırılması ekonomik, sosyal ve kültürel

gelişmelerin de itici gücü olurken, kurumsal gelişmelerin önündeki engellerin de aşılmasını sağlamıştır.

2.3.4.1. Kurumsal Çerçeve

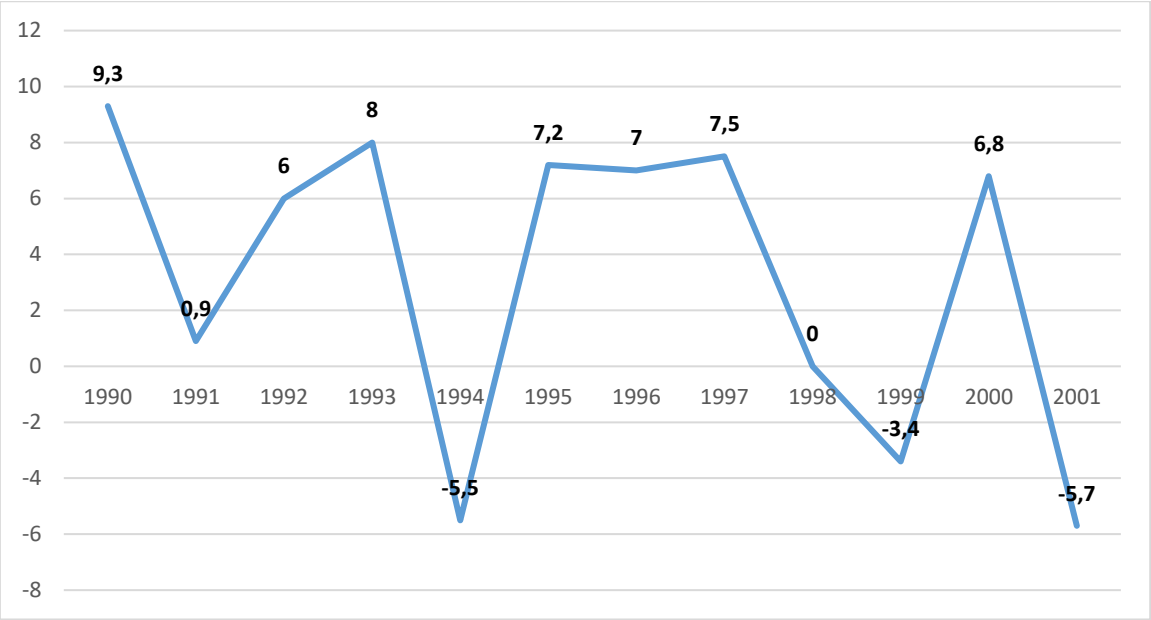
1980 sonrasında demokrasi ve siyasal kurumlar baskı altında kalmaya devam etmiştir. 2. Dünya Savaşı sonrasında çok partili siyasal rejime geçilmiş, ancak 1960, 1971 ve 1980 darbeleri ordunun iktidar üzerinde büyük güç olmasına yol açmış ve bu müdahaleler çoğu zaman orduyu önemli konularda veto sahibi konumuna getirmiştir. 1980 Darbesi ordunun gücünü pekiştirmiştir. Bu dönemde ordu 1970'lerin önde gelen siyasetçilerinin politika yapmalarını yasaklayarak uzun sürecek siyasal istikrarsızlıkların yolunu açmıştır. Diğer taraftan yeni oluşturulan 1982 Anayasası ile ifade ve örgütlenme hürriyetine geniş kapsamlı sınırlamalar getirilmiştir.

2000'li yıllarla birlikte başlayan ve ivme kazanan AB adaylığı süreci doğrultusunda Anayasada önemli iyileştirmelere karşın, yeni ve katılımcı bir anayasa yapılamamıştır. 1980 sonrası yasaklar, sınırlamalar ortamında siyasal partilerin iç yapıları ve kuralları da otokratik özellikler sergilemeye devam etmiştir. Parti içi demokrasi gelişmemiş ve parti liderlerinin gücü azalmadan sürmüştür. Buna karşı STK'ların güçlenmeye başlaması hem siyasal hem de ekonomik ve toplumsal kurumlar için olumlu bir gelişmedir (Pamuk, Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi, 2018: 310).

12 Eylül askeri darbesinden sonra getirilen yasaklamalarla siyasi yelpazenin gerek sağında gerekse solunda bölünmeler Türk siyasal hayatında istikrarsızlıkları artırmıştır. Bu bölünme nedeniyle Türkiye 2002 yılına kadar sık sık değişen koalisyon hükümetleri tarafından yönetilmiştir. Kısa süreli ömre sahip olan bu hükümetlerin hedefleri de doğal olarak kısa vadeli olmuş, bu durum ekonomik açıdan dengelerin daha da bozulmasına yol açarak siyasal krizlere paralel ekonomik krizlerin bir arada yürümesiyle sonuçlanmıştır (Boratav, 1990; Yentürk, 2011). Kamu kesimi açıkları 1990-2001 dönemi boyunca artmaya devam etmiştir. Kamu kesiminin dengeleri bozuldukça, reel faizler yükselmiş ve

yüksek borçlanma faizleri kamu kesiminin dengelerinin daha da bozulmasına neden olmuştur. Politikacılar ise dengeleri yeniden kurma yönünde radikal adımlar atmak yerine, günü kurtaracak tedbirler almayı tercih etmişlerdir. Kamu kesimi açıklarını giderme doğrultusunda bir siyasal irade 2001 yılına kadar oluşmamış, koalisyon hükümetleri yüksek enflasyon ve devalüasyonla yaşamayı seçmişlerdir (Pamuk, Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi, 2018: 276).

1980-90 arası dönemde küresel sistemle uyumlu kapsayıcı ekonomik ve mali kurumlar oluşturulmuştu. 1990-2015 arası dönemse Türkiye'de neoliberal politikaların benimsenmesine yönelik ikinci dalganın yaşandığı ve küresel sisteme uyum ekseninde kurulan ekonomik ve mali kurumların tamamlayıcısı olarak kapsayıcı siyasal ve toplumsal kurumların oluşturulmaya çalışıldığı yıllardır. İşte bu dönem içerisinde 1990-2001 arası dönem Türkiye'nin küreselleşmeye açılma sürecinde ekonomik ve siyasal istikrarsızlıkların bir yumak haline geldiği ilk alt dönemi oluşturmaktadır. Bu süreçte Türkiye 2002 yılına kadar sık sık değişen koalisyon hükümetleri tarafından yönetilmiştir. Bu dönemde bir taraftan iktidara gelen hükümetler kısa vadeli siyasal hedeflere yönelmiş, diğer taraftan sermaye hareketleri serbest bırakılmasıyla birlikte ekonomi dış şoklara maruz kalmıştır. Türkiye bu duruma siyasal açıdan hazırlıksız yakalandığı için bu alt dönemde ekonomide dalgalanmalar şiddetini arttırmıştır (Ural, 2003: 16-18; Özatay, 2009: 65-70; Şenses, 2012: 26-28).



Grafik 5:1990-2001 Ekonomik Büyüme Oranı (%) (Türkiye İstatistik Kurumu, 2020)

Grafiğe bakıldığında 1990-2001 arasındaki ekonomik büyüme oranlarının sert iniş çıkışlı bir seyir izlediği görülmektedir. 11 yıllık periyotta yıllık ortalama büyüme oranı %3,4'e tekabül etmektedir. Özellikle yüksek büyümenin yaşandığı yıllar sonrasında büyüme oranlarının sert düşüş yaşadığı gözlemlenmektedir. Genel olarak büyümenin düşük ve negatif seyrettiği yıllar ekonomik krizlerin derinleştiği 1994, 1999 ve 2001 yılları olmuştur. Bu ekonomik krizler Türkiye'nin kurumsal yapısını yeniden şekillendirilmesinde önemli bir rol oynamıştır.

Bu krizlerden ilki 1994 ekonomik krizidir. 1994 yılında yaşanan ekonomik kriz, kamu harcamalarının azaltılması, devletin küçültülmesi, devletin rolünün ve fonksiyonlarının daraltılması ve yeniden tanımlanmasına sağlayan önemli bir reform dayanağını oluşturmakla beraber, esasında bu krizden sonra alınan kararlar Türkiye'de 1980'lerde uygulamaya başlanan neoliberal politikaların derinleştirilmesini sağlamıştır. Nitekim 1994 ekonomi krizi sonrasında 3996 sayılı Kanunla yap-işlet-devret modeli Türkiye'de kurumsallaşmaya başlarken, 1997 yılında 4283 sayılı Kanunla yabancı ve yerli sermaye şirketlerinin mülkiyetleri kendilerine ait olmak üzere elektrik santrali kurma ve işletmelerine izin veren düzenleme yapılmıştır. Dolayısıyla 1990-2001

dönemde bir taraftan devletin kapsamı daraltılırken diğer taraftan ekonominin özel sektöre açılması doğrultusunda neoliberal politikaların uygulanmasına devam edilmiştir (Turan, 2015:315).

Ekonomik ve siyasal istikrarsızlıklar, 1980'lerde başlayan ve büyük bir tempoyla devam eden ekonominin dışa açılma sürecini de etkilemiştir. 1987 sonrasında esas olarak ekonomide liberalleşme girişimleri, kamu kesiminin dış ve iç piyasalarda daha kolay borçlanabilmesini sağlayacak tedbirlerle sınırlı kalmıştır. Özellikle dış ve iç şoklara karşı dayanıklılık sağlayacak yapısal önlemler alınmamış ve KİT'lerin özelleştirilmesi hususunda fazla ilerleme kat edilememiştir. Nitekim KİT'lerin özelleştirilememesi sadece muhalefetten gelen eleştirilerden değil; aynı zamanda iktidarın kullandığı siyasi arpalıkları gözden çıkaramaması etkilidir. Ayrıca birçok hazırlık sürecinden geçtikten sonra satışa çıkarılan KİT'lerin ihalelerinde ise üst düzey politikacılarında karışmış olduğu büyük ölçekli yolsuzluklar yaşanmıştır (Şenses, 2009). Orta ve küçük ölçekli kamu bankalarının özelleştirilme süreci, kısa vadede gerçekleştirilmiş olmakla beraber bu bankalar, devletin kendine yakın gördüğü kişilerden seçkinci bir burjuvazi yaratma kurumunun bir yansıması olarak, önde gelen politikacıların yakın akraba, arkadaş ve gruplarına satılmış ve satıldıktan sonra kısa sürede içleri boşaltılmıştır. Bankacılık sisteminde panik hali ortaya çıkmıştır. Boşaltılan bankaların mevduatlarına kamu garantisi verildiğinden kamu borç stoku artmıştır. Bu durum diğer makroekonomik sorunlarla birlikte 2000 ve 2001 krizinin oluşmasına önemli bir rol oynamıştır (Kesebir, 2018:. 6-8).

2002 yılında iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti), geçmişten bu yana biriken yapısal sorunların çözümüne yönelik Acil Durum Eylem Planını uygulamaya sokmuştur. Bu eylem planı kapsamında kamu yönetimi reformu, ekonomik dönüşüm programı, demokratikleşme ve hukuk reformu ve sosyal politikalar başlıkları altında toplam 205 eylem belirlenmiştir. Kamu yönetimi reformu kapsamındaki

eylemlerden 28'i merkezi idare reformu, 9'u mahalli idareler reformu, 1'i devlet personel rejimi reformu ve 7'si de yolsuzluklarla mücadele başlıkları altında toplanmış ve bu eylemler büyük ölçüde tamamlanarak hayata geçirilmiştir: Bunlardan bazıları 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (kadük olmuştur), 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Yerel Yönetim Kanunları (5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu), 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkındaki Kanun, 5487 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu.

AK Parti reformlara kamu yönetiminden başlamıştır. İyi ve etkin bir kamu yönetimi mekanizması olmaksızın sorunların çözülemeyeceğine ilişkin bilinç oluşmuştur. Tek parti iktidarının getirdiği siyasal istikrar ortamı da reformların hızla hayata geçirilmesinde etkisi bulunmaktadır. Ancak asıl etki yine kurumlarda gizlidir. AK Parti iktidara gelmeden önce ve iktidarı süresince AB katılım doğrultusunda anayasa ve hukuk reformlarını yapmıştır. Siyasal kurumlar beraberinde tüm yönetsel kurumlarında değişmesine yol açmış, kamu yönetiminde geçmişten bu yana biriken sorunların çözümü yolunda önemli reformların hayata geçirilmesine ön ayak olmuştur.

2010 yılından sonra ise kamu yönetimi reformlarının ivmesi azalmakla birlikte devam etmiştir. 2010 yılında Anayasa değişikliği ile kurulan ve daha sonra 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu ile idarenin eylem ve işlemlerinden doğan şikayetleri incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak amacıyla yeni bir mekanizma kurulmuştur. 2011 yılında 6223 sayılı Yetki Kanununa dayanılarak çıkarılan KHK'ler ile bakanlıklar ve personel sistemi başkanlık sistemine geçiş doğrultusunda yeniden yapılandırılırken; AK Parti'nin iktidara geldiği dönemde siyasetten görece özerk yapılar

olarak kurulan düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bakana başka bir ifadeyle siyasete bağımlı yapılar haline getirilmiştir (Küçükyağcı, 2015: 305-306). Dolayısıyla 2000'li yılların başında mahalli idareler ve düzenleyici ve denetleyici kurumların oluşturulmasıyla merkezden çevreye gücün dağıtılması eğilimi tersine dönmüştür. Güç artık tekrar merkeze ve merkezde de giderek Başbakanlıkta toplanmaya başlamıştır. 2012 yılında yerel yönetimler anayasa değişikliği olmaksızın (Gözler, 2013) 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile yerel yönetimler reformundan 7 yıl sonra köklü bir değişikliğe tabi tutulmuştur. 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediye sayısı artırılmış ve belde belediyesi ve köylerin varlığına son verilerek büyükşehir ve il belediyelerinin sınırları genişletilmiştir. Büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idareleri kaldırılarak yerelde iki katmanlı bir yönetim sistemi oluşturulmuştur (Zengin, 2014: 102-103). Bu kanun kapsamında yapılan düzenlemelerin başkanlık sisteminin alt yapısını oluşturmak amacıyla çıkarıldığı ve bölge yönetimleri kurmaya yönelik olduğu yönünde iddialar ileri sürülmüşse de günümüzdeki en önemli etkisi güçlü bir merkezileşme ile demokratik temsil ve katılımın azalmasıdır (Turan, 2015: 323-325).

Merkeziyetçi yapı Osmanlı döneminden beri var olan önemli bir kurumdur. Özellikle Tanzimat dönemiyle birlikte devletin kurtarılmasında önemli bir mekanizma olarak görülen merkeziyetçilik, AK Parti iktidarı ile idari merkeziyetçilikten ziyade siyasal bir merkeziyet anlamına gelmektedir. Bu siyasal merkeziyet, geçmiş dönemdeki merkeziyet anlayışından farklı olarak hem başkentte hem de yerelde karar alma süreçlerinde bir merkezileşmeye yol açmıştır (Fedai, 2015: 195). 2011 yılında çıkarılan KHK'ler ile mevcut kamu yönetimi sistemi içerisinde göreceli olarak "özerkliğe" sahip, Türk kamu yönetiminde belli gelenek oluşturmuş köklü niteliği bulunan DPT, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Gümrük

Müsteşarlığı, Denizcilik Müsteşarlığı, Petrol İşleri Genel Müdürlüğü, Milli Prodüktivite Merkezi, Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı, İhracatı Geliştirme Etüt Merkezi, Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı, Elektrik İşleri Etüt İdaresi gibi kurumlar kapatılmış, bu kurumların yetki, görev ve sorumlulukları ağırlıklı olarak bakanlık yapısı içerisine alınarak kurumsal yapılarına son verilmiştir (Küçükyağcı, 2015: 304-305).

Uygulamada daha önceden bağlı kuruluş olarak faaliyete geçen kurumların bakanlıkların iç bünyesine alınarak bu hizmetleri yerine getirmesi eşgüdüm ve koordinasyonun sağlanması bakımından olumlu olduğu söylenebilse de perde arkasına bakıldığında köklü bir geleneğe sahip olan kurumların tasfiye edilerek bakanlıkların yeniden düzenlenmesi siyasal merkezileşmeye yol açtığı görülmektedir. Bu durum geçmişten beri bürokratik bir devlet olma özelliğini taşıyan Türkiye için de önemli bir kırılma noktası olmuştur. Yeni düzenlemeler sonrasında idare aygıtı içerisinde siyasetin bürokrasi üzerindeki iktidarı genişlemiştir. Bu KHK'lerle Anglo-Sakson denetim sisteminin bakanlık denetim sistemine transfer edilmesi ve mevcut denetim yapısının parçalanarak bölünmesi ise idare aygıtı içinde bürokrasinin siyasetçilere karşı kullanabileceği son mekanizmanın da bertaraf olmasıyla sonuçlanmıştır (Küçükyağcı, 2015: 326-328). Yerelde ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı üzerinden belediyelerin imar ve planlama yetkileri merkezileştirilirken, büyükşehir belediyelerinin olduğu illerde daha önceden il özel idarelerince kullanılan bazı önemli yetkiler İçişleri Bakanlığına bağlı Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlıklarına devredilmiştir. Böylece merkezi yönetim yerel yönetimlerin faaliyet alanlarında da söz sahibi olmuştur. Dolayısıyla başta yerelleşme politikaları tersine dönmüş, idari ve siyasal merkezileşme ile güç, kaynak ve yetki ve karar almada merkez tek yetkili hale gelmiştir (Fedai, 2015: 191-195). Böylece siyasal-yönetsel sistemde başkanlık sisteminin alt yapısı oluşturulmuştur.

Geçmişten bu yana devam eden önemli bir kurum ise hala patronaj sistemi ve nüfuz ticaretidir. Nitekim geçmişten gelen bu kurum, devlet desteği ile özel sektör yaratma ve siyasal rant amacının bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Osmanlı'dan Cumhuriyet'e geçildiğinde, devlet müdahalesinin amacı, kapsamı ve devletin ekonomi içindeki rolü de dönüşüme uğramıştır. 19. yy'de Osmanlı devletinin iktisadi teşebbüsleri genellikle devletin kendi ihtiyaçlarını karşılamaya yönelikti ve devletin de güçlü bir özel sektör yaratma gibi bir hedefi bulunmuyordu. Ancak Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren devlet eliyle özel sektör yaratma yöntemleri ve uygulamaları yeni bir iktisadi politika olarak benimsenmiştir. Bu da ekonomide devletin küçük ya da büyük alımları, yaptırdığı inşaatlar, bu amaca yönelik açılan ihaleler, özel ve kamu bankalarından kredi kullanabilme imkanları vb. tüm yöntemler Müslüman-Türk kesimden özel sektör (burjuvazi) yaratmanın yöntemleri olarak geliştirilmiştir. Bilhassa 2. Dünya Savaşı sırasında getirilen varlık vergisi de bu yöntemler arasındadır (Pamuk, Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi, 2018: 213-214). Oyunun yazılı-yazılı olmayan kuralları olarak karşımıza çıkan bu kurumlar 20. yy'in ilerleyen dönemlerinde giderek gelişmiş, çeşitlenmiş ve süreklilik kazanmıştır. 1930'larda devletçiliğin güçlü olduğu ve özel sektörün arka planda kaldığı yıllarda özel sektör siyasal iktidara büyük ölçüde bağlı kalmıştır. 1960'lı yıllarda başlayan ithal ikamesi dönemiyle 1980 sonrasındaki neoliberal politikalar döneminde özel sektör güçlenmesine rağmen devlet hala özel sektör içinde ayrıcalıklar dağıtmaya ve yeni zenginler oluşturmaya devam etmiştir (Buğra, 2003; Buğra & Savaşkan, 2014).

2001 programı, YKİ'nin etkisinin hissedildiği bir programdır. Bu program Washington uzlaşması çerçevesinde IMF'nin talepleri doğrultusunda hazırlanmıştır. Program piyasanın düzene girmesi için gerekli dengenin oluşumundan sonra piyasayı tekrar kendi işleyiş mantığına bırakmasının olumsuz sonuçlar doğurabileceği ve bir ölçüde denetlenmesi gerektiğini kabul etmekteydi. Program ile piyasa ve devlet

arasındaki iş bölümü yeniden belirlenmekteydi. Tekel niteliğinde olan mal ve hizmetlerin piyasadaki işleyişinin düzenlenmesi ve denetlenmesi, siyasilerin müdahalelerinden özerk üst kurullara devredilmiş ve Merkez Bankasının özerkliğinin artırılmıştır. Bu program yeni kanunlarla ve yapısal reformlarla desteklenmiştir (Sönmez, 2011: 154-161). AK Parti döneminde gerçekleştirilen yapısal reformlarla bir taraftan Neoliberal politikaların uygulanmasını sağlayacak unsurların yerleşmesini sağlayacak yapılar inşa edilirken, diğer taraftan ülkeyi küresel yapılarla bütünleştirilmiştir. Ancak küresel yapı ile bütünleşme, bu küresel yapı ile birlikte hareket edecek yeni bir bürokratik elit yaratılması, geleneksel bürokratik elitin tamamen işlevsiz kılınarak sistemden tasfiye edilmesi ile gerçekleştirilmiştir (Turan, 2015: 333).

Kemal Derviş ve ekibi tarafından IMF ile birlikte uzun vadeli olarak hazırlanan bu ekonomik program, 2002 sonbaharındaki seçimlerde daha önce parlamentoda temsil edilen partilerin tümünün meclis dışında kalmalarından sonra, tek başına iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) hükümeti tarafından benimsenmiş ve uygulanmaya devam etmiştir (Pamuk, Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi, 2018: 286). AK Parti, büyük bir çoğunluğu uzun yıllar Necmettin Erbakan'ın partilerinde İslamcı politika yapmış siyasetçiler tarafından kurulmuştu. Lakin parti ilk aşamalarından itibaren kendisini Erbakan'ın milli görüş mirasından farklılaştırmaya ve muhafazakârdan ise daha ılımlı bir çizgi izlemeye özen göstermiştir. İlk beş yıllık iktidar döneminde AK Parti, önceki iktidarlar dönemlerinden farklı olarak belli kesimlere ayrıcalık sağlamak yerine özel sektörün tüm kesimlerine yönelik politikalar izlemiştir (Atiyas, 2012: 26-28). Böylece İstanbul'daki büyük sanayici ve iş çevreleri ile Anadolu'da yükselen sanayici ve iş çevrelerinin desteğini almıştır. AK Parti'ye destek sağlayan bu kesimler de programın öngördüğü mali disipline sadık kalınmasını, AB ile bütünleşme hedefini ve genel olarak ihracata yönelik sanayileşme stratejisini desteklemiştir. AK Parti, Türkiye'nin AB üyeliği için adaylığının 2005 yılında resmi olarak kabul edilmesine kadar, sınırlandırıcı ve

yasaklar koyan 12 Eylül Anayasasını AB'ye üyelik doğrultusunda liberalleştirmiş ve AB üyeliğine yönelik politikaları izlemeye devam etmiştir. AK Parti; AB'ye üyelik ve IMF programı doğrultusunda, ekonominin istikrara kavuşması ve uzun dönemli dönüşümlerle kurumsal çerçevenin güçlendirilmesine yönelik iki önemli dış çıpa oluşturmuştur (Öniş & Bakır, 2007; Yilmaz, 2011).

AK Parti ekonomi politikalarında kamu borcunun düşürülmesi doğrultusunda 1990'lı yıllara kadar ertelenen özelleştirme sürecini başlatmış ve bu süreçten gelir sağlama hedefine yönelmiştir. Ancak elde edilen gelir uzun vadede verimliliği, etkinliği, rekabetçiliği ve tüketici çıkarı gibi amaçları gerçekleştirmek için kullanılmamıştır. Ancak sıkı para politikasının küresel krizin patlak verdiği 2008 yılına kadar sürdürülmesi nedeniyle krizin etkisi dünya ortalamasına göre sınırlı kalmıştır. Makroekonomik istikrarın sağlanması, özelleştirmeler ve AB ile üyelik müzakerelerinin başlaması ve bu doğrultuda yapılan hukuki ve idari reformlar doğrudan yatırımlar yoluyla yabancı sermaye girişine yol açarak ekonomik büyümenin sürdürülmesini sağlamıştır. Mali dengelerin düzelmesi ve ekonomik büyüme ise ilerleyen yıllarda IMF ve diğer uluslararası kuruluşların etkisini sınırlandırmaya başlamıştır. Bu sayede iktidara daha aktif dış politika izleme imkânı tanımakla birlikte ekonomide izlenen politikalar 2001'de hazırlanan istikrar paketiyle sınırlı kalmıştır. Nitekim ilerleyen dönemde ekonomide uzun vadeli bir sanayileşme, büyüme ve istihdam perspektifi oluşturulmadığı ve yapısal sorunların halen çözülemediğini göstermektedir (İzmen, 2009; Taymaz & Voyvoda, 2012). Ancak ekonomide sağlanan başarı AK Partinin toplum nezdinde destek bulmasına ve tek parti iktidarının devam etmesinde önemli bir rol oynamıştır (Öniş, 2009:. 23-24).

2002 ekonomik krizinden sonra Türkiye üzerinde etkili olan krizlerden birisi de 2008 Dünya ekonomik krizi olmuştur. 2008 Küresel krizi Türkiye'yi de etkilemiş; ancak 2001 krizinden sonra güçlendirilmiş bir bankacılık sektörü sayesinde krizin etkisi diğer ülkelere göre sınırlı kalmıştır. AB ülkelerinde derinleşen kriz etkisini 2009 yılında

göstermiştir. Yaşanan kriz sonrasında maliye politikaları gevşemeye başlamış ve büyüme dalgalı bir seyir izlemiştir (Pamuk, Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi, 2018: 290-291). Artık Türkiye ekonomisinde kamu kesiminin borçluluk oranı düşerken, özel sektörün borçluluk oranı yükselmiş, 2008 krizi sonrasında doğrudan yabancı yatırımlar azalmıştır. Üretime yönlendirilmeyen ekonomi, dünya piyasalarında düşen faizler ile elde edilen sıcak para ile finanse edilmeye başlanmıştır. Daha fazla dış borçla daha fazla tüketime dayalı yeni ekonomik modelin simgeleri büyükşehirlerde yükselen alışveriş merkezleri, artan konut inşaatları olmuştur (Pamuk, Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi, 2018: 291).

AK Parti iktidara geldiği 2002 yılından itibaren medya, yargı, ordu, eğitim düzeni, üniversiteler ve toplumun diğer alanlarındaki denetimini pekiştirmeye devam etmiştir. Uzun süren tek parti iktidarı geçmiş örneklerinde olduğu gibi otoriterleşme eğilimi göstermiştir. 1980 sonrasında zayıflayan sendikaların bir bölümü iktidar tarafından yönlendirilmeye başlamıştır. Giderek güçlenen otoriterleşme eğiliminden ekonomi de payını almıştır. AK Partinin iktidara geldiği ve 2001 IMF istikrar programının uygulanmasıyla yaygınlaşan ve ekonominin siyasetçilerin müdahalesinden uzak işleyebilmesine yönelik kurulan üst kurullar 2011 yılında çıkarılan KHK düzenlemeleriyle hükümetin yakın denetimi altına girmiştir (Küçükyağcı, 2015:249-250).

Ayrıca AK Parti'ye yakın sermaye grupları gerek merkezi gerekse yerel yönetimlerin ihalelerinde, kamu ve özel bankaların kredi tahsis sürecinde ve diğer teşvik alanlarında ayrıcalıklı bir konuma kavuşmuşlardır. Hem büyükşehirlerde hem de sanayileşme sayesinde daha hızlı büyüyen yeni merkezlerde muhafazakâr, partiye yakın, cemaat bağlantıları güçlü sermaye grupları ve yeni holdingler ön plana çıkmıştır. Bu durum geçmişin kurumu olan nüfuz kurumunun yansımasından başka bir şey değildir. Nitekim önceki dönemlerde de diğer hükümetlerin farklı sermayedar gruplar ile ilişkileri mevcuttu ve onlarda iktidarların sağladıkları ayrıcalıklardan yararlanmışlardı. Buradaki

fark ilişkilerin daha derinleşmiş olmasında yatmaktadır. 1990'lardaki koalisyon hükümetleriyle ve önceki DP, Adalet Partisi ve ANAP dönemleriyle karşılaştırıldığında, iktidar ve sermaye grupları arasındaki ilişkilerin daha kapsamlı ve derinlemesine geliştiği görülmektedir. Tüm yaşanan süreçte, ekonomide mali disiplin ve makro istikrar korunmakla birlikte siyasal kurumların giderek dışlayıcı hale gelmesi kapsayıcı nitelikteki ekonomik ve toplumsal kurumların giderek zayıflamasına yol açmıştır. AB çıpasının kayboluşu ve muhalefetin dağınıklığı ve zayıflığı bu zayıflama eğiliminin güçlenmesine neden olmuştur (Pamuk, Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi, 2018: 292).

AK Parti iktidara gelmesiyle birlikte IMF ve DB destekleriyle neoliberal politikaların yoksullukla mücadeleye ilişkin sosyal politikalarını uygulamaya koymuştur. AK Parti bu politikaları izlerken halen var olan ve geçmişte de yaygın bir şekilde uygulanmış olan muhafazakâr hayır işleri geleneği ile neoliberal politikaların piyasa dostu yöntemlerini birleştirmiştir. Sosyal güvenlik, kanunlar ve kurallar çerçevesinde tüm kesimler için bir hak olarak değil; yoksullara yardım, durumu iyi olanların yaptığı bir hayır işi olarak görülmüştür. Yerleşik olan ancak zayıf devlet kanallarından ziyade sivil toplum kuruluşları, yerel parti örgütleri, partinin elindeki yerel yönetimler, din ve cemaat ağları kullanılarak yoksul kesimlere yönelik yardım yapılması hedeflenmiştir. Kapsamı belli programlar yerine, keyfi veya seçici uygulamalar ve kişisel ilişkiler önem kazanmıştır (Buğra & Keyder, 2006; Buğra, 2008). Bu durum 1950'li yıllarda ortaya çıkan ve yaygınlaşan siyasal patronaj kurumu ile neoliberal politikaların birleştirilerek sürdürüldüğünü göstermektedir. AK parti seçmenlere hem parti olanakları hem de partinin elindeki yerel yönetimler aracılığıyla sınırlı da olsa iş sağlama imkanlarını kullanmışlar, diğer taraftansa alınan fonlar kırsal ve kentsel alandaki kaymakam ve valiliklerin bünyesindeki vakıflar, belediyeler ve iktidara yakın STK veya hayır kurumları aracılığıyla yoksul nüfusa yardımlar dağıtmışlar ve dar gelirli kesimlere toplu konut imkanından yararlanmalarını sağlamışlardır. Bu sayede siyasi patronaj kurumuyla hem

yoksul nüfusun ihtiyaçlarına cevap verilmiş hem de kısa vadede ekonomik gelişmeye katkı sağlanmıştır. Fakat siyasal patronaj ilişkilerinin gücü ve sürekliliği, kapsayıcı kurumların ortaya çıkmasını ve gelişmesini engellemiştir (Pamuk, Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi, 2018: 312-313).

Sosyal politikada yoksullukla mücadelede neoliberal politikaları takip eden AK parti hükümeti kırsalda tarıma yönelik olarak uygulanan istikrar politikasının bir parçası olarak tarım ürünlerine yönelik gerçekleştirilen destek fiyat uygulamasını kaldırmış, ancak bunun yerine tarımda verimlilik ve istihdam artışını sağlayacak uygulama ve politikalar oluşturamamıştır. Bu durum geçmişten bu yana kırsaldan kente yönelik göç eğilimini güçlendirmiş, kırsal alanlar giderek nüfusu azalmış ve daha yoksul ve az eğitim görmüş siyasal gücü azalan yerlere dönüşmeye başlamıştır. Bu da kırsal da işgücü açığının yaşanmasına yol açmış ve kaldırılan destek uygulamalarının tekrar uygulamaya sokulmasına neden olmuştur (Keyder & Yenal, 2013: 191-200).

Tablo 19:1990-2018 Türkiye Nüfusu ve Kırsal-Kentsel Nüfus Durumu (Türkiye İstatistik Kurumu, 2020)

Yıl	Nüfus	Kır	Kent	Kır (%)	Kent (%)	Okur-yazarlık (%)
1990	56.473.035	23.149.684	33.326.351	41,0	59,0	80,5
1995	58.508.117	22.174.576	36.333.541	37,9	62,1	83,9
2000	67.803.927	23.797.653	44.006.274	35,1	64,9	87,3
2005	68.043.889	21.978.176	46.065.713	32,3	67,7	88,2
2010	73.075.019	21.849.430	51.225.589	29,9	70,1	92,6
2015	75.627.384	17.178.953	58.448.431	26,6	73,4	95,6
2018	82.319.724	20.462.214	61.857.510	24,9	75,1	96,1

1990-2018 arası dönemde nüfusun dağılımına bakıldığında 1990 yılında kentsel nüfus oranı %59, 2000 yılında %64,9, 2010 yılında %70 ve 2018 yılında %75,1'dir. Kentsel nüfus gelişmiş ülkelerdeki seviyelere ulaşmıştır. Okur-yazarlık oranı %80,5'ten %96,1'e yükselmiştir. Bu dönemde Türkiye nüfusu okur-yazarlık seviyesi yüksek ve dinamik bir yapıya sahiptir. Ancak geçmiş dönemlerde olduğu verimliliği artıracak ve

nüfusa yeni iş alanları yaratacak bir ekonomik kurumsal yapının oluşturulamadığı görülmektedir.

Diğer taraftan AK Parti döneminde bir yandan üretim artışlarının ivme kazanması diğer yandan kentsel ve kırsal alanlarda artan altyapı yatırımları, büyük inşaat projeleri ve HES'ler nedeniyle çevre sorunları daha da hissedilir bir şekilde gündeme gelmiştir. Oysa çevre konularında dış baskılarında etkisiyle, 1970'li yıllardan başlayarak ayrıntılı ve geniş kapsamlı kanunlar hazırlanmış ve bunun uygulanmasına yönelik bir çevre bürokrasisi oluşturulmuştu. Geçmiş hükümetler ve yerel yönetimler bu düzenlemelerin uygulanmasına genellikle kayıtsız kalmıştı. AK Parti döneminde ise artan çevre sorunlarına rağmen büyüme ve özel sektörden yana bir tavır sergilemiş ve bu da somunların daha da ağırlaşmasına yol açmıştır. 2013 yılında patlak veren gezi olayları ve Karadeniz bölgesinde yeşil yola ve HES'lere yönelik çevre protestoları ve Ege bölgesinde artan madencilik faaliyetlerine yönelik tepkiler sert biçimde bastırılırken, AK Parti hükümetleri, çevre sorunlarını uzlaşma ile çözme yerine kendilerine engel olarak gördükleri kanunları değiştirmeyi tercih etmişlerdir. Altyapı ve ticari amaçlı yatırım projelerinde özel sektör üzerindeki denetimi ve engelleri kaldırmak ve ortaya çıkan yerel ve ulusal muhalefeti aşmak için yetkiler yerel yönetimlerden alınarak merkezde toplanmıştır. Bu noktada iktidarın otoriterleşme eğilimi çevre konularına da yansımıştır (Pamuk, Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi, 2018: 296).

2010 yılından itibaren AB üye devletlerin Türkiye'nin üyeliğine açıkça karşı çıkmaya başlamaları, Türkiye'nin AB çıpasını zayıflatmıştır. Geçmiş kurumların etkisi ve AB'ye üyeliğin giderek belirsiz hale gelmesiyle reformların rafa kaldırılmasına yol açmıştır. Yaşanan süreçte ekonomik alanda da yapısal sorunları çözecek uzun vadeli çözümler üretilememesi nedeniyle ekonomik büyümeyi yavaşlatmıştır.

AK Parti'nin iktidarı döneminde katılımcı demokrasi politikası ile kent konseylerinin kurulmasından e-devlet uygulamalarına, Kamu Denetçiliği Kurumundan

Anayasa Mahkemesine bireysel başvuruya (Erdoğan Ş. Ö., 2015: 47), bilgi edinme hakkının kullanılmasından bakanlıkların karar alma süreçlerinin bir parçası olarak yönetişimci yapılar olan çalışma grupları/şura tipi yapıların kurulmasına (Küçükyağcı, 2015: 292-294) kadar uzanan somut düzenlemelerde bulunmuştur. Ancak kamu yönetimi alanındaki katılım siyasal kurumlara yansımamış, farklı dönemlerde gündeme gelmişse de %10'luk seçim barajı gerek istikrar kaygıları gerekse de iktidarı koruma saikiyle AK Parti'inin iktidar olduğu 18 yıllık periyotta değiştirilmemiştir.

AK Parti iktidarında ortaya çıkan önemli bir kurum ise geçmişten beri var olan vakıf geleneğinin yeniden canlandırılması olmuştur. Hükümetin yurt içinde özellikle de yurt dışından doğrudan üstlenemeyeceği hizmet ve faaliyetlerin vakıflar, dernekler ve diğer sivil toplum yapıları kurmak suretiyle gerçekleştirilmeye başlanmasıdır. Esas olarak bu durum yeni bir durum değildir; gelişmiş ülkeler tarafından bu yöntem eskiden beri uygulanmaktadır. Örneğin Yunus Emre Enstitüsü gibi yarı-resmi niteliğe sahip yapılar oluşturularak kamu diplomasisinde yumuşak güç siyaseti de izlenebilmiştir. Ancak nüfuz ticaretinin kurumsallaştığı bir ülkede bu yeni mekanizma, yolsuzlukların ve yeni nüfuz ticaretleriyle ilgili iddiaların gündeme gelmesine yol açmıştır (T24, 2020; Memurlar.Net, 2020; Haber Türk, 2020). Nitekim kurulan bu vakıf, dernek ve diğer sivil toplum örgütlerinin bir kısmının Hükümete yakın cemaatlerce/kişilerce kurulduğu ve bunların merkezi hükümet ve yerel yönetim kaynaklarınca desteklendiği basında sıkça dile getirilmektedir.

Son olarak 1970'lerde başlayan bürokrasinin siyasallaşma süreci 1990 sonrası dönemde de giderek daha da yükselme göstermiştir. Her ne kadar 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda liyakat sistemi olduğu söylenebilirse de 1965 yılından bu yana bu kanun 200'den fazla değişikliğe tabi tutulmuştur. Yeni değişikliklerle birlikte spoil-liyakat olmak üzere karma bir personel rejimi ortaya çıkmıştır. Özellikle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminden sonra da bürokrasinin son kalesi niteliğinde

personel sisteminin temel direği olan 657 sayılı Kanunu'nun da değişmesi gündemdedir (Ünlü, 2020; Yalçın, 2020). Uygulamada liyakat ilkesinden uzaklaşılmakta ve giderek spoil sisteme doğru bir kayma yaşanmaktadır (Sayan, 2016). Bu durumu Eryılmaz şu şekilde ifade etmektedir (Eryılmaz, 1998: 165-166):

"Ülkemizde liyakat sistemi görüntüsü altında fiilen yağmalama sistemi (spoil system) uygulanmaktadır. Üst düzey kamu görevliliği, hep siyasi makamlar olagelmiştir. İyi bir bürokrat, sadık ve vefalı bir yöneticidir; aynı zamanda iyi bir partilidir. İyi bir yönetici tavsiye ile atanır. Birisinin elinden tutması ve himayesi sayesinde üst makamlara gelir ve orada tutunabilmek için de yine koruyucuya ihtiyaç hisseder. Bu koruyucu, genellikle siyasi parti, itibarlı bir kişi ve kurum olur. Üst düzey bürokratın seçiminde liyakat ve tecrübe gibi ölçütler yerine güvenilir olmak, sır saklamak, parti menfaatlerini her şeyin üzerinde tutmak, siyasi patronun zaaf ve açıklarını gizlemek gibi nitelikler ön planda olduğu için, yöneticiler göreve gelirken siyasileşmektedirler. Üst düzey göreve gelirken siyasileşen bürokratlar, icraatlarında da bunu gözetmeleri gerekir. Böylece bürokratlar, siyasi iktidarların odağı haline gelirler. Siyasi iktidarlar ya da partiler de, sadakatlerinin ve hizmetlerinin bir gereği olarak, üst düzey bürokratları aday yapmakla ödüllendirmek ve himaye etmek isterler."

Yaşanan bu gelişmelere paralel olarak, küresel sisteme uyum ekseninde kapsayıcı siyasal ve toplumsal kurumların oluşturulduğu bu dönemde reform yönetimi de kurumsallaşma eğilimine girmiştir. Ancak kurumsal gelişmeyi sınırlandıran dışlayıcı kurumlar, yeni oluşturulan yapıcı kurumların gelişmesini ve kök salmasını engellemiş ve bu durumda reform yönetimini doğrudan etkilemiştir.

2.3.4.2. Reform Yönetimi

Küresel sisteme uyum ekseninde kapsayıcı siyasal ve toplumsal kurumların kurulduğu 1990-2015 dönemi, reform yönetimi ve reformların dayandığı paradigmanın Türkiye bakımından değişmesi yönüyle iki alt dönem altında ele alınabilir. Bunlardan ilki koalisyon hükümetlerinin iş başında olduğu 1990-2001 dönemi, ikincisi AK Partinin tek başına iktidar olduğu ve bunu devam ettirdiği 2002-2015 dönemidir. Her iki dönemde izlenen ekonomi politikaları dünyadaki küresel politikaların devamı niteliğinde olmakla

birlikte reformlar bakımından ikinci dönem kamu yönetimi alanında gözle görünür iyileşme ve gelişmenin yaşandığı bir dönem olmuştur.

1990-2001 döneminde kamu yönetimindeki reform çalışmaları, 1988'de DPT'nin talebi üzerine VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994) yön vermesi için öngörülen ve TODAİE tarafından 1990 yılında tamamlanan 1991 yılında Hükümete sunulan "Kamu Yönetimi Araştırma Raporu" ile başlamaktadır. Bu raporda idari reform kavramı yerine daha çok yeniden düzenleme kavramının tercih edildiği ve kullanıldığı görülmektedir. Raporun kapsamında genel idare (merkez-taşra), yerel yönetimler yer alırken, Türk Silahlı Kuvvetleri ve KİT'ler kapsam dışı bırakılmıştır. Farklı kurumsal çerçevelerde yapılmış olsalar da, KAYA Raporu da kendisinden önce yapılmış olan MEHTAP ve İdari Reform Danışma Kurulu Raporu'nun bir nevi tekrarı ve devamı niteliğindedir (Yayman, 2005: 276-277).

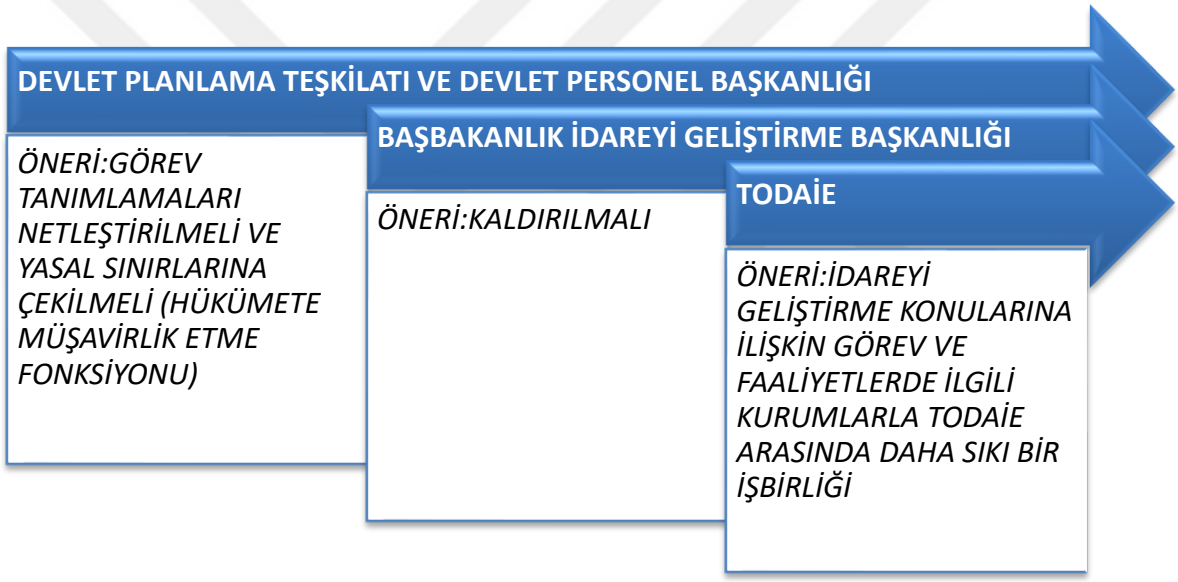
KAYA Raporu'nun içeriğine bakıldığında; rapor kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesine ilişkin ihtiyaç ve araştırmaya ilişkin genel bilgilerin verildiği giriş bölümüyle başlamaktadır. Rapor; başbakanlık ve bakanlıklar, ortak görevler, ana hizmet grupları, Avrupa Topluluğuna idari uyum, taşra ve yurtdışı kuruluşları, mahalli idareler, personel rejimi ile bürokratik usul ve işlemler olmak üzere toplam dokuz bölümden oluşmaktadır. Mevcut durum, geçmiş çalışmalardaki tespit ve önerilerin ne ölçüde yerine getirildiği ve sorunlara ilişkin alınması gereken tedbirler ve yeni önerilerin sunulduğu bu raporda kamu yönetimi reformlarının yönetimine de ilişkin olarak şu hususların dile getirildiği görülmektedir: Türk kamu yönetimi sistemi içerisinde Başbakanlık İGB'nin kendisinden beklenilen etkinliği sağlayamadığı ve bu nedeniyle kaldırılması gerektiği belirtilirken, diğer taraftan idareyi geliştirme ve idari reform konularına yönelik faaliyet ve görevlerde TODAİE ile kurumlar arasında daha sıkı bir iş birliği sağlanması gerektiği ifade edilmektedir (TODAİE, 1991: 14). Dolayısıyla TODAİE reform yönetiminde İGB yerine tekrar kendisini adres göstermektedir. Nitekim İGB'nin 1994 yılındaki mevcut

yapısına bakıldığında 3 uzman, 2 sekreter, 2 odacı, 1 bilgisayar operatörü, 2 büro memuru, 1 büro şefi, 2 halkla ilişkiler müşaviri ve 1 geçici personel olmak üzere toplam 15 personele sahip olduğu görülmektedir. Ayrıca teşkilatlanma olarak önceki raporlarda önerildiği gibi bir yapıya gidilmemiş olması, bu noktada birimin üstlendiği görev ve fonksiyonları tam anlamıyla yerine getirememesine yol açmaktadır (Terzioğlu, 1996: 70).

Bakanlık ve kamu kuruluşlarında oluşturulan APK birimlerinin ise genel olarak kendilerine verilen görevleri yerine getirebilecek durumda bulunmadığı, kurumlarda bu birimlerin daha çok işlevsiz ve istenmeyen personel için bir sürgün yeri olarak görüldüğü belirtilmektedir. Ayrıca kamu kurumlarında tüm birimlerin kendi plan ve programlarını, kalkınma planları ve yıllık programları da göz önünde tutarak hazırlayan, uygulayan ve sonuçlarını etkili bir biçimde izleme ve değerlendirme gibi hizmetleri yerine getiren ve aynı zamanda idareyi geliştirme misyonlarını da yüklenen bu birimlere DPT'nin gerekli ilgiyi göstermediği, bu birimlerde çalışan personelin birimin üstelendiği görevleri yerine getirebilecek uzmanlık bilgisine sahip olmadığı ve bu türden bir uzmanlık eğitiminden geçmediğinin altı çizilmektedir. KAYA Raporu'nda APK birimlerinin görevleriyle ilgili olarak güçlü bir yapılanma içerisine çekilmesi gerektiği ve bunun için bu birimlerin doğrudan üst yöneticiye bağlı danışma ve denetim birimi olarak yapılandırılarak iç işleyişlerinin kuruma özgü olarak belirlenmesini, görev ve sorumluluk alanlarının netleştirilmesini, burada çalışacak nitelikli işgücü istihdamının teşvik edilmesi ile bu birimlerin görevlerini etkili bir şekilde gerçekleştirebilmesi için bilgi ve iletişim teknoloji altyapısıyla donatılmasına yönelik çözüm önerilerine yer verilmektedir (TODAİE, 1991: 18-20).

Raporda reform yönetiminde önemli ağırlığı olan DPT ve DPB'de eleştirilmektedir. DPT'de planlama sistemi kurulurken bakanlık ve diğer kamu kurumlarındaki APK birimleri gibi diğer birimlere gerekli ilgiyi göstermediği ve kamu yönetiminde temel işlevi danışmanlık olan bu kurumun giderek yürütücü ve uygulayıcı

hale gelmesi nedeniyle kamu yönetimindeki görevlerini etkin bir şekilde yerine getiremediğinin altı çizilmektedir (TODAİE, 1991: 18). DPB ise üstlendiği sorumlulukları yerine getirme gücünden uzak bir durumda olduğu ve görev ve sorumluluklarını büyük ölçüde Maliye ve Gümrük Bakanlığı ile paylaştığı ve bu durumunda kamuoyunda personel reformunun daha çok bir ücret düzenlemesi olarak algılanmasına yol açtığı dile getirilmektedir (TODAİE, 1991: 95). Her iki kurumunda etkinliğinin artırılması ve kendi görev alanının netleştirilmesi ve yeniden düzenlemelerle yoluyla hükümete danışmanlık eden kurumlar misyonuna çekilmesi gerektiği vurgulanmaktadır.



Şekil 35:KAYA Raporunda Önerilen Reform Yönetim Modeli

Dolayısıyla TODAİE tarafından reform yönetiminde 1960'lı yıllardan itibaren uzun uğraşlar sonucu oluşturulan İGB'nin beklentileri karşılamadığı gerekçesiyle kaldırılmasını istenmiş, DPT ve DPB'de eleştirilerek dolaylı bir şekilde reform yönetiminde iş birliği ve koordinasyonun kendi aracılığı ile yapılmasını önermiştir. Ancak TODAİE'nin bu konudaki önerisi gerçekleşmemiştir. Oysa 2000'li yılların başında AK Parti'nin iktidarıyla birlikte İGB'nin kamu yönetimi reformlarının

yönetiminde etkinliği daha da artarken, TODAİE ise daha çok eğitim faaliyetlerine yönelmiş ve reform yönetimindeki etkinliğini kaybetmeye başlamıştır.

1990'lı yıllardaki kamu yönetiminde reform ve idareyi geliştirme çalışmaları, VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yer alan ilkeler doğrultusunda gerçekleştirilmiştir. Buna göre yapılacak reformların ekonomik kalkınma ve gelişmeyle uyumlu, bilimsel araştırmalara dayalı, değişen ve gelişen toplumsal gereksinim ve ihtiyaçlara cevap verebilecek nitelikte olacaktır. Hizmette yeknesaklık ve yetki devri esaslarına göre oluşturulacak bir kamu yönetiminin oluşturulması, taşra teşkilatının güçlendirilmesi, kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliği artıracak tedbirler alınarak kamu hizmetlerinin daha kaliteli, ekonomik ve hızlı bir şekilde yürütülmesi, modern yönetim sistemlerinin benimsenerek geliştirilmesi, vatandaş-devlet ilişkilerinde vatandaş beyanının esas alınarak idari usul ve işlemlerin sadeleştirilmesi, kamu yönetiminde rasyonel bir personel politikasının uygulanacağı bir yapıya kavuşturulması kamu yönetimine ilişkin yürütülecek reform çalışmalarında temel ilkeler olarak yer almaktadır (Devlet Planlama Teşkilatı, 1990).

Bu çerçevede 3612 sayılı "Bazı Kanunların Bakanlar Kurulu'na Yetki Veren Hükümlerinde Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun" çıkarılmıştır. Bu kanunun genel gerekçesinde kamu hizmeti ve görevleriyle ilgili kararların merkezi yönetimin en üst noktasında toplandığı bir sistemle etkili ve verimli yürütülemeyeceği belirtilmektedir. Kanunla Bakanlar Kurulu'nun bazı görevleri yeniden ele alınmış ve Bakanlar Kurulu'na verilen bazı yetkiler Başbakanlığa veya ilgili bakanlıklara devredilmiştir. Yine bu dönemde kamu yönetiminde kapsamlı değişiklikler yapmak üzere Yetki Kanunu (06.06.1991 tarihli ve 3755 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Görev ve Yetkileri İle Bunların Personelinin Mali Ve Sosyal Haklarında Düzenlemeler Yapılmasına Dair Yetki Kanunu ile 24.06.1993 tarihli ve 3911 sayılı Memur ve Diğer Kamu Görevlileri Hakkındaki Bazı Kanunlar İle Teşkilat Kanunlarında Değişiklik Yapılmasına Dair Yetki

Kanunu) ile KHK çıkarma yetkisi alınmışsa da Anayasa Mahkemesi tarafından bu yetki kanunları iptal edilmiştir. 1990'lı yıllarda siyasal kurumlarda yaşanan güç mücadelesinde yasama yetkisinin yürütmeye devri konusunda duyulan kaygılar bu dönemde kamu yönetiminde yapılması planlanan reform çalışmalarının sonuçlandırılmasını engellemiştir.

Bu dönemde iktidara gelen Tansu Çiller Hükümetinin Hükümet Programında kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması önemli bir yer tutmaktadır (TBMM, 2020): Devletin iktisadi hayattaki yerinin ve konumunun yeniden tanımlanması, bu duruma göre devletin yeniden yapılandırılması, kamu hizmetlerinin yeniden tanımlanması, hizmetlerin özel sektöre devredilmesi ve özelleştirmeye hız verilmesi, personel reformu gibi konular gündemdedir. 1990'ların ikinci yarısı kamu yönetiminde bu türden reform çalışmalarına ağırlık verildiği yıllar olmuştur.

Kurulması için uzun bir çaba sarf edilen ve nihayetinde 1984'te kurulan reform yönetiminden sorumlu Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı'nın ise kamu yönetiminin geliştirilmesi ve bu alanda yapılacak reform çalışmalarına hız verdiği görülmektedir (Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 1994: 22-23): Resmi yazışmalarda kırtasiyeciliği azaltan ve modern kamu yönetimi ve teknolojik gelişmelere uygun Resmi Yazışma Kurallarına İlişkin Esaslar'ın hazırlanması, yapılan araştırmaların birleştirilerek kitapçık halinde bastırılması, kamuda istidam modeli olarak kısmi süreli çalışmanın vurgulanması, kamu yönetiminin denetimi ve geliştirilmesinde ombudsmanlığın önerilmesi, kamu personel rejimi sorunları ve çözüme ilişkin önerilerin sunulması, İdareyi Geliştirme Başkanlığının dünyadaki kamu yönetimini geliştirme birimleri ile karşılaştırılarak yeniden yapılandırılmasına ilişkin araştırmalar öne çıkan çalışmalar arasında yer almaktadır.

1994 yılında İdareyi Geliştirme Başkanlığı'nın çalışma programında halka sunulan hizmetlerde kırtasiyeciliğe yol açan usul ve işlemlerin azaltılması, sorunların

yerinde çözümü amacıyla bakanlıklar ve bağlı/ilgili kuruluşların merkezdeki yetkilerin taşraya devri, halka ilişkilere yönelik hizmetlerin yeniden düzenlenmesi, vatandaş-devlet ilişkilerinde vatandaş beyanının esas alınarak kamu hizmetlerinde idari usul ve işlemlerin sadeleştirilmesi, APK başkanlıklarının güçlendirilmesi gibi konuları kapsayan 90 adet çalışma sürdürüldüğü belirtilmektedir (Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 1994: 23). Bu çalışmalar 03.02.1993 tarihli ve B.02.0.PPG.12.383/04239 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile kamu kurum ve kuruluşlarının idareyi geliştirme çalışmalarına hız ve ağırlık vermelerini ve yapılan çalışmaların ise belli periyotları kapsayacak şekilde rapor halinde Başbakanlığa sunulmasıyla başlamıştır. Diğer taraftan 28.02.1995 tarih ve B.02.0.İGB/16-710-208 sayılı Başbakanlık Genelgesiyle de kamu kurum ve kuruluşlarının idareyi geliştirme çalışmalarına yön verecek somut kriterler belirlenmiş, bu kriterlerin tatbikinin sağlanması ve uygulama sonuçlarının tespiti kurumlardan yine belli periyotlarla istenmiştir (Bayraktar, 1996: X). Bu çalışmaların detayına inildiğinde, aşağıda yer alan tabloda görüldüğü gibi, İGB'nin kamu yönetiminde yaptığı faaliyetlerin büyük çoğunluğunun yine kırtasiyeciliğin azaltılmasına yönelik faaliyetler olduğu gözlemlenmektedir.

Tablo 20:1990-1995 İGB Tarafından Gerçekleştirilen Bazı Çalışmalar (Terzioğlu,1996:74-76)

	Yapılan Çalışmalar
1.	Türk karasularındaki denizcilere hava raporunun daha sık verilerek halkla ilişkiler hizmetine etkinlik kazandırılması
2.	Bazı gemicilerin fener ve talhisiye ücreti işlemlerinin kaldırılması
3.	Turistlik amaçlı gemilerin her limanda sağlık cüzdanı kontrol ettirme işleminin kaldırılması
4.	Bazı yatlarda demirbaş eşya defteri veya listesi bulundurma zorunluluğunun kaldırılması
5.	Bazı yabancı yatlarda kılavuzluk ücreti alınmasına son verilmesi
6.	Denizyolu ile turist taşımacılığında tek vize alımı yerine toplu olarak turizm işletmecilerine vize bandrollerinin verilmesi esasının getirilmesi
7.	Araç teknik muayenelerinin özel hukuki gerçek ve tüzel kişilerine ait muayene istasyonlarında yürütülebilmesi
8.	Araçların tanım özelliklerini değiştirmeyen tadilatlarda trafik şubelerinde teknik proje yaptırılarak trafik belgelerine tescil edilme uygulamasının kaldırılması
9.	Emekli, dul ve yetimlere yapılan aylık ödemelerin banka hesaplarından verilmesi
10.	65 yaşını doldurmuş muhtaç, güçsüz, kimsesiz ve sakat Türk vatandaşlarına bağlanan aylıkların, haksız yere alınması halinde geri alınma işlemlerinin Emekli Sandığınca yapılması
11.	Bağkur'dan sigortalı vatandaşlara verilen tedavi hizmetlerinin daha fazla hastane tarafından yapılması
12.	Av tezkeresi işlemlerinin kolaylaştırılması
13.	İşçilerin işe alınmaları konusunda uygulamada ortaya çıkan aksaklıkların giderilmesi
14.	Sakatların kullanacakları uzuv ve aletlerin ithal işlemleri için gerekli olan raporun Sağlık Bakanlığı yerine il sağlık müdürlüklerince tasdik edilmesi
15.	Yabancı ülkelerden gelen turistlerin getirdikleri seyahat araçları için vergi teminatı olarak triptik gümrük geçiş karnesi ve diğer belgelerin yanlarında bulundurma zorunluluğunun kaldırılması ile taşıt giriş formunun doldurulmasının kolaylaştırılması
16.	İçişleri Bakanlığınca Nüfus Kanunu'nda yapılan değişikliklere idari yönden yenilikler ve kolaylıkların sağlanması
17.	THY'nin yurt dışı çıkışlı uçak seferlerinde Türkiye'ye özgü ve kolay bozulmayacak gıda maddelerinin satılabilmesi

Tablo incelendiğinde, yapılan çalışmaların denizcilik, turizm, sosyal güvenlik ve sağlık, trafik ve nüfus alanlarında kırtasiyeciliğin azaltılmasına yönelik olduğu görülmektedir. Dönemin önemli belgelerinin birisi olarak 1994 yılında VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı kapsamında özel ihtisas komisyonu tarafından hazırlanan "Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi Raporu" yer almaktadır (Devlet Planlama Teşkilatı, 1994).

Raporda reform yönetimine ilişkin bir öneri yer almamakla birlikte Türk kamu yönetiminin sorunları yönetim sürecini ifade eden POSDCORB prensibi temelinde ele alınmaktadır. Değişen dış çevresel koşullarla birlikte yönetim sistemindeki eksikliklerin ve aksaklıkların bir an önce giderilmesi gerektiği belirtilmektedir. Rapor giriş dahil toplam dört bölümden oluşmaktadır. İkinci bölüm kamu yönetiminde örgütlenme ile ilgili temel sorunlar, üçüncü bölümde kamu personel rejimiyle ilgili temel sorunlar ve son bölümde yönetim esaslarıyla ilgili temel sorunlar ele alınmaktadır. Raporun yönetim esaslarını ele alması önemli bir yeniliktir. Artık kamu yönetiminin temel prensiplerinde reform yapılmasının bilincine varılmıştır. Buradaki temel sorunlar yapılandırma, mevzuat, personel ile idari usul ve işlemlerin basitleştirilmesi ana başlıkları altında incelenmekte ve bunlara çözüm önerileri sunulmaktadır. Ancak reform yönetiminin üstlenicisi konumuna sahip olan Başbakanlık İGB'ye ilişkin herhangi değerlendirme veya öneriye yer verilmemektedir.

1990'lı yılların ikinci yarısında ise İGB mevcut idari, hukuki ve personel yapısı ile mali imkansızlıkları göz önünde bulundurarak- doğrudan araştırma ve inceleme yapmakla birlikte- kamu yönetiminin gelişmesine engel teşkil eden araştırma konularını ve boyutlarını tespit edilmeye ve elde edilen bilimsel sonuçlara göre rasyonel öneri ve tekliflerde bulunmaya yönelmiş ve bu amaçla 15 proje belirlemiştir. Söz konusu projelere ilişkin araştırma ve inceleme çalışmaları üniversiteler ve akademik personel tarafından gerçekleştirilmiştir. İGB ve DPT'nin koordinasyonunda bu projeler 1996 programına dahil edilmiştir (Terzioğlu, 1996:76-77). 1996 Yıllık Programa dahil edilen projeler aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 21:İGB Tarafından Yaptırılan ve 1996 Yılı Programına Dahil Edilen Projeler (Terzioğlu, 1996: 77-78)

	Projeler
1.	Tür İdari Yapısında Ayrı Konuda Aynı Amaçla Ayrı Ayrı Fonksiyon İfa Eden Kurum ve Kuruluşların Tespiti ve İşlemin Tek Bir Kuruluş Koordinatörlüğü ve Sorumluluğunda Sonuçlandırılması Olanaklarının Araştırılması
2.	APK Birimlerinin Fonksiyonel Hale Getirilmesi ile İlgili Öneriler
3.	1980 Sonrası Kalkınma Planlarında ve Hükümet Programlarında İdari Reform Arayışları ve Öngörülen Hedeflerden Sapma Nedenleri
4.	Kamu Personel Rejiminin İnsan gücü Planlamasına Olan İhtiyacı ve Bugüne Kadar Rasyonel Bir İnsan gücü Planlaması Yapılamamasının Nedenleri
5.	Türk Kamu Yönetiminde Yöneticinin Hukuki Statüsüne ve Siyasal İktidar Değişikliğinin Kamu Yöneticileri Üzerinde Meydana Getirdiği Olumsuz Etkilerin Giderilmesine İlişkin Sorun ve Öneriler
6.	Vatandaşların Yoğun Olarak Hizmet Aldığı Bazı Kurum ve Kuruluşlarda Yürütülen İşlemlerde Vatandaş Beyanının Esas Alınarak Bürokrasinin En Aza İndirilmesi Olanağının Yaratılması ve Bu Araştırmaya Bağlı Olarak TCK'nın Yalan Beyanı Tecziye Eden 343, 344, 355, 357, 527 ve 528'inci Madde Hükümlerinin İhtiyaca Uygunluğunun Araştırılması
7.	3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanunun Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Arasında Ortaya Çıkardığı Sorunlar
8.	Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Vatandaşla Doğrudan İlişkilerinde Kullandığı Form Sayısının Rasyonelliği ve Forma Dayalı Başvurularda Posta Yoluyla Müracaatın Esas Alınması
9.	Türk Kamu Yönetiminde Denetim Kurumlarının Fonksiyonlarındaki Benzerlikler ve Yarattığı Sorunlar İle Çağdaş Denetim Yöntemleri
10.	Türk Kamu Yönetiminin Özelliklerine Göre İdari İşlemlerin Zaman ve Emek Kaybına Uğratılmadan Yürütülmesi İçin Çerçeve Kanun Olarak Uygulamaya Konulacak "İdari İşlemler Yasasının Temel İlkeleri'nin Belirlenmesi
11.	Türk İdare Yapısının Güncel ve Dinamik Fonksiyon İfa Etmesini Engelleyen Mevzuat Hükümlerinin Tespit Edilmesi ve Mevzuatın Bu Amaca Uygun Hale Getirilmesi
12.	Kamuya Ait Lojman ve Eğitim Tesislerinin Yerel Yönetimlere Devri Suretiyle İşletilmelerinin Fayda ve Zararlarının Tespiti
13.	Yerel Yönetimlerdeki Ekonomik Girişimlerin Niteliği ve Büyüklüğü
14.	Yerel Yönetim Organlarına Seçilenlerin Olumsuz Şartların Doğması Halinde Görev Süresi Dolmadan Seçmenlerce Geri Çağrılmasının Türk İdari Yapısında Uygulanabilirliği
15.	İdari Bünyede Faaliyet Gösteren Denetim Organlarının Düzenlediği Raporların Kamuoyuna Açıklanmasının Şeffaf Yönetim İlkelerine Yaklaşımda Faydaları ve Uygulanabilirliği

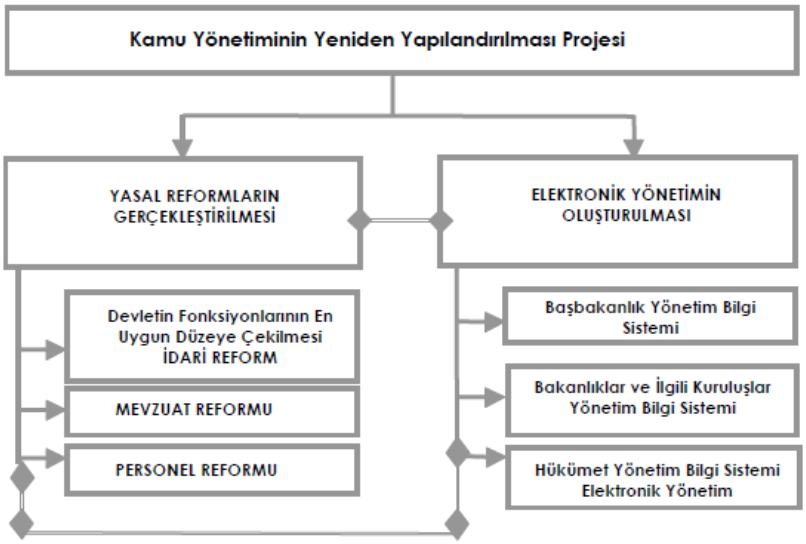
Görüldüğü gibi 1990'lı yılların ikinci yarısı ile birlikte İGB kırtasiyeciliğin azaltılması fonksiyonunun ötesine geçerek kendisine verilen görev alanını kullanmaya yönelik araştırma ve incelemelere başlamıştır. Özelikle teşkilat ve idari usul çalışmaları

ile yerel yönetimlere yönelik çalışmalara hız verildiği gözlemlenmektedir. İGB 1995-2000 arasında doğrudan faaliyetlerde de bulunmuştur: Şeker Sektöründe Özelleştirme Arayışları Üzerine Bir Değerlendirme (1995), 657 Sayılı Kanunun Bazı İdari Hükümlerinin Uygulamada Yarattığı Sorunların Tespiti ve Personel Rejimiyle İlgili Reform Çalışmalarında Göz Önünde Tutulması Gereken Hususlar (1995), Kamu Yönetiminde İdareyi Geliştirme Çalışmaları 1991-1995 (1995), Kamu.Net Bilgisayar Ağları Konferans ve Bildirileri (1998), Fransa'da Gayrimenkule İlişkin Akitlerin Noterlerce Yapılması Esasları Hakkında İnceleme Raporu (1998), İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu ve Bildirileri (1998), Türk Hukuk Lügatı (1998), İnternet Servislerinin Yönetimi (1998), Kamu Yönetimiyle İlgili Seçme Eserler Kataloğu (1998), Başbakanlık Yönetim Bilişim Sistemi (1998) İGB'nin doğrudan yaptığı çalışmalar arasında yer almaktadır. Ancak yaşanan siyasal ve ekonomik istikrarsızlıklar nedeniyle İGB çalışmalarının bir kısmı hayata geçirilebilmiş, bu çalışmaların büyük bir kısmı AK Partinin iktidara geldiği dönemde yapılabilmiştir.

2000'li yıllar ise reformu yöneten yapı olan Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığının etkinliğinin artmaya başladığı yıllardır. Bu yapı öncülüğünde "Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması 2000 Projesi" başlatılmıştır. Projenin temel amacı geçmiş reform uygulamalarındaki gibi sadece ekonomik, etkin ve verimli bir kamu yönetimi sistemi oluşturmak değildir. Türkiye'nin geçmişten bugüne kadar birikmiş, ancak bir türlü yapısal çözümlere kavuşturulamamış kamu yönetimindeki sorunlarından kurtularak gelişmiş teknolojiyi ve çağdaş yönetim tekniklerini kullanan dünya ile bütünleşmiş bir sistemin bir parçası olmaktır. Özetle küresel sisteme uyum sağlayan bir kamu yönetimi sistemi oluşturmak hedeflenmektedir. Neoliberal politikaların bir yansıması olarak devletin fonksiyonları savunma, güvenlik ve adalet işlevlerine indirgenmekte ve bu kapsamda hantal bir yapıya sahip olduğu belirtilen devlet teşkilatının bilgi ve iletişim teknolojisi kullanılarak en uygun düzeye çekilmesi amaçlanmaktadır. Bu

amaçla proje çerçevesinde 3 reform alanı belirlenmiştir: Bunlar idari reform, personel reformu ve mevzuat reformudur (Banger, 2000: 1-2).

Her üç reform alanı da kamu yönetimi reformunun esasında alt başlıkları niteliğindedir. Ancak bu projede idari reform devletin en uygun düzeye çekilmesiyle eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Aşağıdaki şekilde de görüldüğü gibi bu reformlar yasal reformların gerçekleştirilmesi ana başlığı altında değerlendirilmektedir. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması kapsamında diğer ana başlığı başbakanlık, bakanlıklar ve hükümet için yönetim bilgi sistemlerinin kurulmasını içeren elektronik yönetimin oluşturulmasıdır. Proje ile başbakanlık, bakanlıklar ve diğer kamu kurumlarında bilgisayarlaşmanın sağlanması ve kamu yönetiminin bilgi ve iletişim teknolojisi üzerine oturtularak küresel sisteme hızla bütünleşmeyi gerçekleştirmeye yönelnilmiştir (Banger, 2000: 5-7). Bu kapsamda her iki ana başlık için iki ayrı çalışma grubu oluşturulmuştur. Çalışma gruplarının sundukları raporlardaki önerilerin ele alınması ve uygulamaya geçirilmesi AK Parti'nin iktidarı ile gerçekleşmiştir.



Şekil 36:Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Projesinin Genel Çerçevesi (Banger, 2000: 7)

2000'li yılların başı kamu yönetimi reformunda olduğu gibi reform yönetiminde de önemli kırılmaların ve değişikliklerin yaşanmaya başladığı bir tarihsel dönemi işaret etmektedir. VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı çerçevesinde "Kamu Yönetiminin

İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu" hazırlanmıştır. Bu rapor reform yönetiminde sonraki yıllarda yaşanacak gelişmelerin bir öncülü niteliğindedir. Rapor yöntem sorunu, kamu hizmetindeki gelişmeler ve devletin rolü, kamu yönetiminin yapılanması ve işleyişi, personel rejimi ve kamu yönetiminde yeni yaklaşımlar olmak üzere toplam beş bölümden oluşmaktadır. Bu raporda dikkat çeken nokta, yöntem sorunu bölümüdür. Bu bölüm doğrudan doğruya reform yönetimine ilişkindir. Bölümün içeriği incelendiğinde Türkiye'de geçmişten bugüne kadar yapılan reform çalışmaları, bu çalışmaların uygulamaya geçirilememe nedenleri, dünyadaki gelişmeler ve diğer reform uygulamaları ile reform yönetimine ilişkin alternatif içeren dört önerinin yer aldığı görülmektedir (Devlet Planlama Teşkilatı , 2000).

Rapor, reforma bütüncül bir şekilde yaklaşılması ile reformların içeriğinden öte nasıl yapılması gerektiğinin de önemli olduğu bilinciyle hazırlandığı görülmektedir. Burada geçmiş reform çalışmalarının başarısızlığı 11 madde ile sıralanmaktadır. Başarısızlık nedenleri incelendiğinde, ikinci başarısızlık nedeninde DPT'nin reform yönetiminde kendi kapasitesinin yetersiz olduğunu ve beşinci başarısızlık nedeni olarak reform çalışmalarını teknik düzeyde sahiplenecek bir kurumun olmayışı dile getirmektedir (Devlet Planlama Teşkilatı , 2000: 9-10). Ayrıca raporda dünyadaki değişimler ve başarılı reformlar için özellikle OECD ülkelerinde kamu yönetimi reformuyla ile bilgilerin aktarıldığı görülmektedir.

Son olarak reform yönetimine ilişkin aşağıdaki şekilde de görüldüğü gibi alternatif dört öneri sunulmaktadır. Bunlar sırasıyla "Kamu Yönetimi Müsteşarlığı", "Kamu Yönetimini Yeniden Yapılandırma Komisyonu", "Çözüm Ekipleri" ve "Reform Komitesi"dir.



Şekil 37:Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Projesinin Genel Çerçevesi

Reform yönetimi bakımından bu önerilerin yakından incelenmesi gerekmektedir. İlk öneri şu şekildedir (Devlet Planlama Teşkilatı , 2000: 15-16): Başbakanlık İGB ve kamu kurumlarındaki APK başkanlıklarının, DPB ve TODAİE'nin reform yönetimini gerçekleştirebilecek bir kapasitesinin olmadığı belirtilmektedir. Bu kapsamda Başbakanlık İGB'nin kaldırılması ve yerine Başbakan veya kamu yönetimini geliştirme çalışmalarından sorumlu olacak bir başbakan yardımcısına bağlı, merkezi yönetimi geliştirme birimi fonksiyonlarını ifa edecek bir "Kamu Yönetimi Müsteşarlığı"nın kurulması önerilmektedir. Bu yeni Müsteşarlığın bünyesine DPB ve Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün personel politikası ile ilgili birimleri alınması gerektiği ve TODAİE'nin tüm kamu yönetimine personel yetiştirecek şekilde Kamu Yönetimi Akademisine dönüştürülerek Müsteşarlık ile ilişkilendirilmesi önerilmektedir.

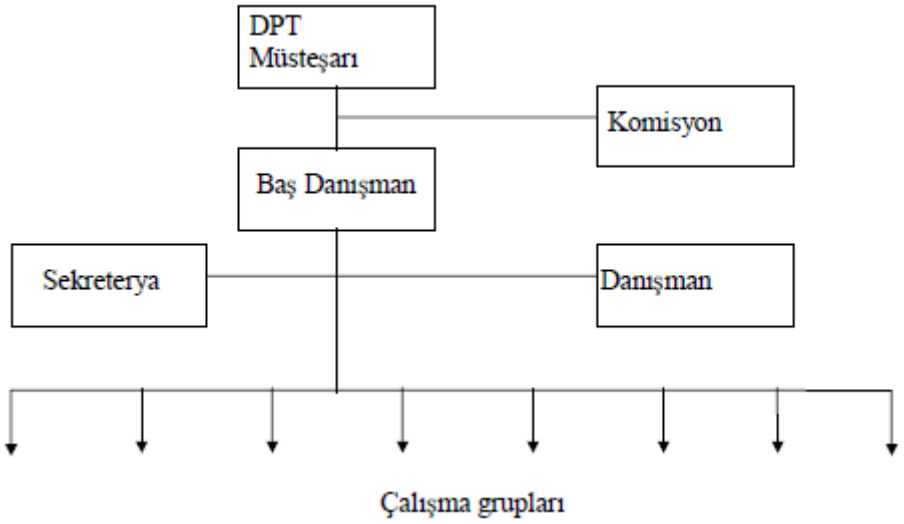


Şekil 38:Kamu Yönetimi Müsteşarlığı ve Kamu Yönetimini Geliştirme Yüksek Eşgüdüm Kurulu

Ancak müsteşarlığın kurulması da tek başına yeterli görülmemekte kamu kurum ve kuruluşlarındaki APK başkanlıklarının sürgün yeri ve niteliksiz elemanların çalıştığı bir yer olmaktan çıkarılarak bu müsteşarlıkla yakın iş birliği içerisinde olan birimler haline getirilmesi gerektiği belirtilmektedir. Ayrıca sekretaryasını Kamu Yönetimi Müsteşarlığı tarafından yürütülecek olan ve kamu yönetimini geliştirme çalışmalarından sorumlu Başbakan yardımcısının başkanlığında Başbakanlık, Kamu Yönetimi, DPT, Maliye Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı Müsteşarları ile kurulması teklif edilen Kamu Yönetimi Akademisi Başkanın üyesi olduğu "Kamu Yönetimini Geliştirme Yüksek Eşgüdüm Kurulu" kurulması gerekli olduğu ileri sürülmektedir. Nitekim bu kurulun tüm idareyi geliştirme çalışmalarının planlanıp uygulanmasında, en üst düzeyde uyum ve koordinasyonun gerçekleştirilmesini sağlayacağı ifade edilmektedir. Bu kurula danışmanlık etmek üzere tüm ilgililerin katılımına olanak verecek şekilde geniş kapsamlı bir danışma kurulu oluşturulması gerektiği belirtilmektedir.

İkinci öneri ise Başbakanlık ya da DPT ye bağlı olarak kurulacak olan merkezi düzeyde oluşturulacak bir "Kamu Yönetimini Yeniden Yapılandırma Komisyonu"dur. Ancak öneride bu yapının DPT'ye bağlı olarak kurulmasının tasavvur edildiği açıkça

görülmektedir. İkinci öneri şu şekildedir (Devlet Planlama Teşkilatı , 2000, s. 16-18): Bu komisyonun kuruluş ve çalışma esasları bir yönetmelikle düzenlenebileceği de belirtilmekle birlikte farklı kurumlar bünyesinde yer alan APK ve teftiş kurullarından da yararlanılması öngörülmektedir. Ancak bunun yapılabilmesi için, öncelikle denetim kurullarının yapısı ile denetim anlayışının modern denetim anlayışı çerçevesinde değiştirilmesi gerektiğinin altı çizilmektedir. Bu minvalde denetimin, yönetimin bir işlevi olduğu ve idareye rehberlik etme vizyonu olduğuna ilişkin anlayışın yerleştirilmesi gerektiği ifade edilmektedir. APK birimlerinde yetişmiş uzman gücünden de yararlanılmasına değinilmektedir. Ancak öneri bu yönüyle kendisiyle çelişmektedir. Başarısızlık nedenlerinde APK birimlerinin personel bakımından yetersiz ve niteliksiz olduğu belirtilirken, APK'de yer alan uzmanlardan yararlanma anlayışı birbiriyle uyuşmamaktadır.



Şekil 39:Kamu Yönetimini Yeniden Yapılandırma Komisyonu

Söz konusu komisyonun görev süresi, projelendirilmiş ve süreli uygulama projelerinin hazırlanması, uyum eğitimlerinin yapılıp, tamamlanması ile sınırlı tutulmaktadır. Dolayısıyla komisyon niteliği itibariyle, geçmiş dönemlerdeki reform komisyonları gibi, süreli olarak kurulması teklif edilmektedir. Komisyonun bir Baş Danışmanın başkanlığında görev yapan uzmanlıklara sahip çalışma gruplarından

oluşması öngörülmektedir. Bu çalışma gruplarında alanında ihtisaslaşmış yabancı ve yerli uzmanlar ile yararlanılabilecek ve kamudaki mevcut uzmanlar geçici olarak görevlendirilecektir. Çalışma gruplarında yer alacak uzmanlara ödenecek ücretlerse asgari düzeyde tutulacaktır. Komisyon Başbakanlık DPT Müsteşarına bağlı olacaktır. DPT Müsteşarının başkanlığında, seçilecek bakanlıkların müsteşarları, kuruluşların üyeleri ve en az 3 üniversite temsilcisinden oluşacak Komisyon, mevcut çalışmalardan yararlanabileceği gibi uzman kurum ve kuruluşlara yeni çalışma da yaptırabilme yetkisine sahip olması öngörülmektedir.

Kamu yönetiminde reformun süreklilik arz eden bir konu olduğu göz önünde tutularak, raporda reform yönetimine yönelik üçüncü öneri şu şekildedir (Devlet Planlama Teşkilatı , 2000): Reformun her kurumun sürekli ve kendi yerine getirmesi gereken bir süreç olması nedeniyle her kurumda kurumun uzmanları ve kurum dışı uzman kişilerin katılmasıyla "Çözüm Ekipleri"nin kurulması önerilmektedir. Bu öneride çözüm ekiplerinin nasıl çalışacağı uzun bir şekilde anlatılmaktadır. Buna göre bu ekiplerin kendi içinde bir organizasyona sahip olması gerektiği belirtildikten sonra yeniden yapılanma konusunda alanında uzman kişilerin bulunması, bu uzmanların yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi ve uzmanların sadece bu yapılandırma işlerine bakmaları, uzmanlara ayrı bir çalışma mekânının verilmesi ile bu uzmanların hangi unvanlarda hangi makama bağlı olarak çalışacaklarının belirlenmesi gerektiği ifade edilmektedir. Bunlar yapıldıktan sonra çözüm ekiplerinin faaliyete geçmesi planlanmaktadır. Çözüm ekipleri; sistem analizi ile elde edilen bulgular doğrultusunda çözüm için yapılması gerekenleri belirleyecek, çözümlerin nasıl/hangi araçlarla ve kaynaklarla gerçekleştirilebileceğini tespit edecek, planlanma yapacak ve uygulamaları takip ederek bu konuda süreklilik çalışmalarını yapacaklardır.

Kamu yönetiminde reformların yönetimi konusunda son öneri ise siyasal iradenin gücüne sahip üst düzeyde bir reform komitesi"nin oluşturulmasıdır. DPT tarafından

önerilen bu öneri şu şekildedir (Devlet Planlama Teşkilatı , 2000: 23-24): Bu öneriye göre reform yönetimi için 2023 yılını hedefleyen bir vizyonla çalışacak Başbakan ve/veya başbakan yardımcılarından birinin önderlik edeceği bir reform komitesi oluşturulacaktır. Her ne kadar raporda belirtilmese de reform komitesinin sekretaryasının Başbakanlık tarafından yapılacağı ve bu süreçte Başbakanlığın bu komitenin işlerini gerçekleştireceği anlaşılmaktadır. Bu öneri çerçevesinde reform çalışmalarının takibi için öncelikli olarak bir performans kanunu çıkarılacak, kırtasiyeciliğin azaltılması ile idari ve mali hesap verilebilirliği sağlamak için hukuki düzenlemeler gerçekleştirilecektir. Sonraki aşamada kendi kurumlarında reformları uygulayacak kamu yöneticileri ile performans sözleşmeleri imzalanarak süreç takip edilecektir. Ayrıca bazı kamu kurumları pilot olarak seçilerek stratejik planlar hazırlanacak ve daha sonra stratejik planlama süreci zamanla hayata geçirilmeye çalışılacaktır. Son olarak TBMM'de reform çalışmalarının siyasi kontrolünü Sayıştay aracılığıyla gerçekleştirecektir. Böylece reformlar bir taraftan denetlenirken, diğer taraftan reformların ihtiyacı olan siyasal destek de sağlanmış olacaktır.



Şekil 40:Reform Komitesi

Bu öneri incelendiğinde önerinin İngiltere'den transfer edilen vatandaş sözleşmeleri (citizen charter) modeli üzerine kurulduğu ve buna stratejik planlama sisteminin de entegre edilmeye çalışıldığı görülmektedir. Reform modeli olarak Anglo-Sakson reform yönetim modelinin tavsiye edildiği görülmektedir.

Dolayısıyla bu raporla DPT reform modelleri önermektedir. 2001 yılında hazırlamış olduğu "Kamu Yönetimi Reformu Raporu"nda ise DPT, bu reformlara ilişkin olarak ilk önemli adımının devletin rolünün ne olması gerektiğinin belirlenmesi olduğunun altını çizmektedir. Bu yapılmadan reformun nasıl yapılması konusunun teknik bir iş haline dönüştüğünü belirtmektedir (Devlet Planlama Teşkilatı İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, 2001: 11-12). Başka bir ifadeyle bir nevi siyasi iradenin ana yolu belirlemesi gerektiğini bu yol belirlenmeden reformun nasıl yapılacağına ilişkin tali yolların oluşturmanın rasyonel olmayacağını vurgulamaktadır.

2000'li yılların başı aynı zamanda Türkiye'de ekonomik ve siyasal krizlerin yoğunluk kazandığı yıllardır. Bu süreç kamu yönetimi reformları bakımından AK Parti'nin iktidara gelişi ile farklı bir ivme ve yön kazanmıştır. 3 Kasım 2002 tarihinde yapılan genel seçim sonucunda uzun bir zamandan sonra Türkiye'de iki partiden oluşan bir Meclis ve tek partinin oluşturduğu bir Hükümet ile yeni bir kurumsal çerçeve ortaya çıkmıştır. AK Parti geçmişten beri biriken ve giderek yapısal hale gelen sorunların çözümü için "58. Hükümet Acil Eylem Planı" oluşturmuştur. Bu plan diğer planlardan farklı olarak 58. Hükümet programında yer alan politikaların somut iş programlarına dönüştürülmesi ve zenginleştirilmesiyle oluşmuştur. Plan önsöz ile genel plan yapı ve özetinden sonra başlıca iki bölümden oluşmaktadır. İlk bölüm kamu yönetimi reformu, ikinci bölüm ekonomik dönüşüm programı adını taşımaktadır. Plan, Hükümet tarafından DPT'ye hazırlatılmıştır. Plan hazırlığında DPT, Hükümetin öncelikleri kadar uluslararası kuruluşların yükümlülükleri (IMF, DB ve OECD) gözetmiştir. Kamu yönetimi reformu kısmı toplam merkezi idare reformu, yerel yönetimler reformu, devlet personel rejimi

reformu ve yolsuzlukla mücadele olmak üzere dört bölümden oluşmaktadır. Ancak reform yönetimi bakımından en önemli gelişme ise planı hazırlayan DPT'nin kendisini reformların koordinasyonu sağlanmasından sorumlu tutmasıdır. Bu görev diğer eylemler gibi süreli değil, sürekli olarak verilmiştir. Bu eylem şu gerekçe ile açıklanmaktadır (Devlet Planlama Teşkilatı, 2003: 24):

"Son dönemlerde başlatılan çeşitli reform çalışmalarının birbirinden kopuk bir şekilde yürütülmesi, çalışmaların başarısını olumsuz yönde etkilemiş, bütünlükten uzak ve birbiri ile ilgisi olmayan parça çalışmaları şekline dönüştürmüştür. Reform çalışmalarında önemli bir sorun olan bu durumun aşılabilmesi için reformların bütüncül bir anlayışla, siyasal iradeyi temsil eden güçlü bir koordinasyon içinde ve hükümetin sahiplenmesi ile yürütülmesi gereklidir."

Dolayısıyla reform yönetiminde DPT dizginleri ele almaktadır. Ancak reform yönetiminde geçmişten bu yana etkili olan DPB ve TODAİE ile uzun uğraşlar sonucunda Başbakanlık bünyesinde kurulan İGB vardır. DPT ise bu durumu aşmak için farklı yol izlemiştir. Nitekim 2000 'li yıllarda kamu yönetimindeki reformlar özellikle DB, IMF ve OECD gibi dış aktörlerce yönlendirilmektedir. Bu süreçte reformlar yeniden yapılandırma, devlette reform ve kurumsal reform adlarıyla ön plana çıkmaktadır. Reform yönetimi bakımından dış aktörlerce yönlendirilen önemli projelerden birisi de "Kurumsal Gözden Geçirme (KGG) Projesi"dir. Bu Proje DB'den sağlanan II. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi (PFPSAL II) kapsamında başlatılmıştır. Projenin yürütülmesi görevi DPB'ye verilmiştir.

PFPSAL II kapsamında "Kamu Personel Reformu ve Kamu İstihdamı" konuları ile ilgili olarak 1-12 Temmuz 2002 tarihlerinde Türkiye'de incelemelerde bulunan DB heyeti 13 Eylül 2002 tarihli Değerlendirme Raporunda (Aide Memoire), farklı kamu kurumları ve görevlileri arasında, KGG'nin gerçekte ne olduğu ve diğer reform girişimleri ile bağlantıları konusunda görüş birliği bulunmadığını bildirmektedir. Sonuç olarak heyet yetkililere yardım etmek amacıyla bir ön çalışma yapmıştır. DB Heyetinin

Değerlendirme Raporunda, KGG konusunda uluslararası deneyimlerin de ele aldığı ön çalışmasının bulguları şu şekilde özetlenmektedir (Devlet Planlama Teşkilatı, 2003: 1):

- Belirli bir görevi kim üstlenmelidir? Belirli bir görevi, ne tür bir yasal çerçeve içerisinde hangi kurum veya kurumlar üstlenecektir? Bu görev kamu sektörü içinde mi dışında mı görülecektir?
- Bu işlev en iyi ne şekilde yerine getirilebilir? Her bir kamu kuruluşunun, kurumun yapısı ve personel rejimi dahil en iyi iş süreci tasarımı konusunda bilgilenmesi sağlanmalıdır.

Dünya Bankası Heyeti atölye çalışmasında elde edilen bulgulara katıldığını bildirerek KGG konusunda aşağıdaki tavsiyelerde bulunmuştur (Devlet Planlama Teşkilatı, 2003: 1):

- Kamu Personel Reformu ve Kamu İstihdamı Reformu genel kamu yönetimi reformu süreci ile bütünleştirilmelidir.
- DPB, KGG sürecinde yapılacaklar ve bu süreçte ilgili kurumlara yardımcı olacak danışmanlık hizmetleri için Maliye Bakanlığı, DPT ve TODAİE gibi diğer kurumlar ile iş birliği içerisinde ayrıntılı bir çalışma yapmalıdır.
- KGG sürecinde yapılacaklar ve danışmanlık hizmetleri konusundaki çalışmalar bitirildikten sonra ilgili bakanların onayına sunulmalıdır.

2002 yılı ortalarında DPB'nin öncülüğünde başlayan KGG sürecinde herhangi bir gelişme sağlanamamış, çalışmalar Kasım 2002 seçimleri nedeniyle ertelenmiştir. Projenin sorumluluğu daha sonra, 58. Hükümet Acil Eylem Planı (AEP) KYR-18 kod numaralı faaliyet ile DPT'ye verilmiştir. Kamu Yönetimi Reformu kapsamına alınan Proje çerçevesinde gerçekleştirilecek olan faaliyetler *"Devlette Genel Kurumsal Yapının Gözden Geçirilmesi çalışması yapılarak kamu yönetimini düzenleyen temel kanunların değiştirilmesine yönelik düzenlemeler"* olarak öngörülmüştür (Devlet Planlama Teşkilatı,

2003: 1). KYR-18 kod numaralı tedbirde bu değişikliklerin amacını şu şekilde açıklamaktadır (Devlet Planlama Teşkilatı, 2003: 24-25):

"Bu değişikliklerin temel amacı, kamu yönetimini vatandaş ve sektör odaklı olarak yeniden yapılandırmak ve kamudaki teşkilat yapısını sadeleştirerek karar alma sürecini hızlandırmak ve kamu harcamalarını azaltmaktır.

Hükümet programında detaylı olarak ifade edilen, devletin değişen rolüne uygun olarak tüm kamu kurum ve kuruluşlarının görev, yetki ve işlevlerinin gözden geçirilerek kurumların asli görevlerini yerine getirmelerinin sağlanacağı bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir.

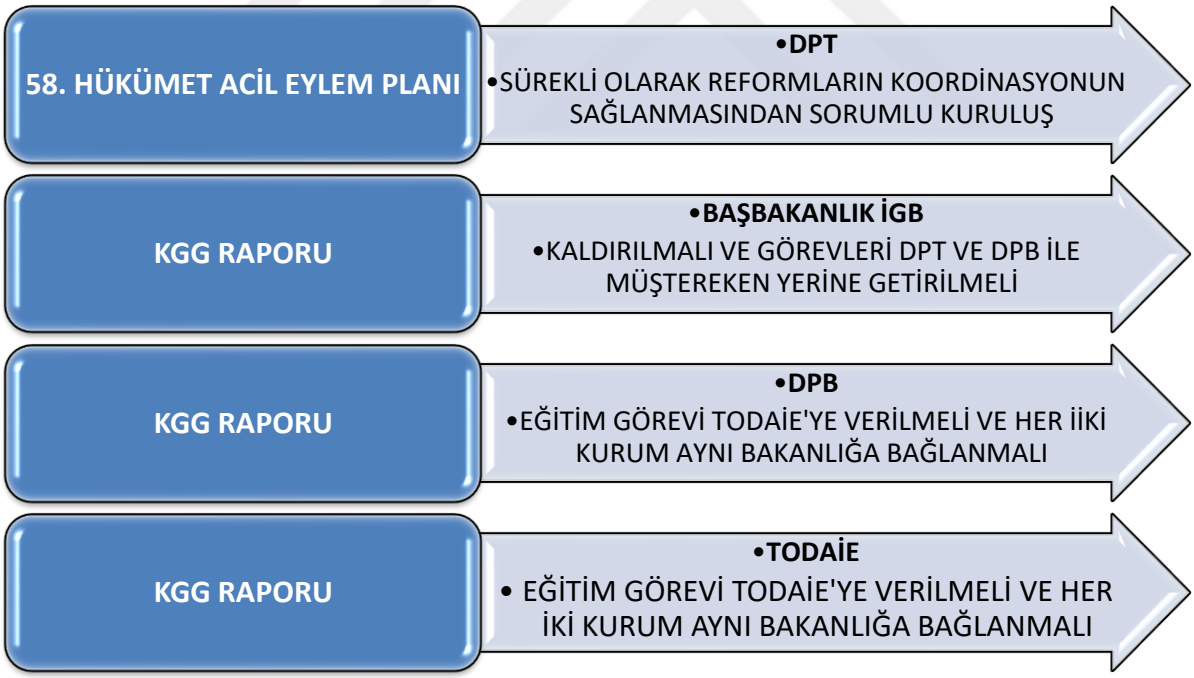
Bu çalışmanın sonucuna göre, bakanlık düzeyinde de olmak üzere bazı kuruluşların kaldırılması, bazılarının birleştirilmesi ve bazı yeni kuruluşların da oluşturulması gerekecektir."

Bu görevlendirme çerçevesinde, çalışmanın yürütülmesi görevi DPT bünyesindeki İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığına verilmiştir. DB tarafından belirlenen formata uygun olarak DPT tarafından KGG Çalışması yapılmıştır. Çalışma sonunda toplam 350 sayfadan oluşturulan KGG Raporu ise kamuoyu ve kurumlarla paylaşılmamıştır.

Çalışmanın reform yönetimi bakımından taşıdığı önemse reform yönetimindeki Başbakanlık İGB, DPT, DPB ve TODAİE konusundaki tespit ve öneriler oluşturmaktadır. Raporda Başbakanlık İGB ile ilgili olarak Başbakanlığın ana hizmet birimlerinden olan İGB'nin DPB ve TODAİE gibi kuruluşlarla benzer görevleri yerine getirdiği, idarenin geliştirilmesi konusunda bu birimden şu ana kadar yararlanılamadığı ve birimin âtıl kaldığı belirtilerek, İGB'nin diğer başkanlıklar gibi kaldırılması gerektiği belirtilmektedir (Devlet Planlama Teşkilatı, 2003: 11).

DPB ilgili olarak Başbakanlık İGB'nin görevleri arasında kamu yönetiminin geliştirilmesiyle ilgili hedeflerin, politikaların ve tedbirlerin tespiti için araştırma ve inceleme yapmak ve yaptırmak, bunları değerlendirerek teklifler hazırlamanın sayıldığı ve benzer görevlerin DPB'yi düzenleyen 217 sayılı KHK'de yer aldığını ve bu nedenle bir görev çatışması söz konusu olduğu belirtilmektedir. Yine benzer durum kamu

görevlilerinin eğitimi konusunda DPB ve TODAİE arasında da söz konusudur. Bu konulara ilişkin olarak öncelikle DPB'nin personelin eğitimi alanında ilke ve politikaları belirlemekle yetinmesi, eğitim görevini kamu yönetimi öğreniminin gelişmesini ve kamu yöneticileri yetişmesini sağlamak gayesiyle kurulmuş olan TODAİE'ye bırakması ile iş birliği için TODAİE'nin DPB'nin bağlı olduğu Bakanlıkla ilgilendirilmesi gerektiğinin altı çizilmektedir. İkinci olarak DPB ve Başbakanlık arasındaki görev ve yetki çatışmasını önlemek amacıyla, Başbakanlığın koordinasyonu sağlamak ve devlet örgütünün düzenli bir şekilde işlemesini ve Hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetmekten ibaret olan görevleri de dikkate alınarak, İdareyi Geliştirme Başkanlığının ortadan kaldırılması ve kamu yönetiminin iyileştirilmesine yönelik görevlerin Devlet Personel Başkanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatının iş birliği ile yerine getirilmesi önerilmektedir (Devlet Planlama Teşkilatı, 2003: 57-58).



Şekil 41:58. Hükümet Acil Eylem Planı ile KGG Raporunda Reform Yönetimi

Raporun TODAİE ile ilgili kısmında ise DPB ile ilgili yapılan önerinin tekrarlandığı görülürken, raporu hazırlayan DPT ise kendi kurumsal yapısının gözden geçirildiği bölümde ise hiçbir öneri ve değerlendirmede bulunmamıştır. Raporda DPT'nin

kamu yönetimi reform yönetiminde yer alan diğer aktörleri saf dışı ettiği ve kendisini reform yönetiminin temel kurumu olarak ön plana çıkardığı görülmektedir. Zira bu anlaşılabilir bir durumdur. Nitekim 58. Hükümet Acil Eylem Planında kamu yönetimi reformu kapsamında yer alan tek genel eylem olan reformların koordinasyonunun sağlanmasında DPT sorumludur. Bu planda kamu yönetimi reformlarında yer alan ilk eylemde budur. Verilen görevin süresi sınırlı da değil, süreklidir. Dolayısıyla KGG Raporu'nda da DPT, arkasına aldığı siyasal destek ile diğer reformcu kuruluşlarla elde ettiği bu güçlü konumu korumak istemiş ve kamu yönetiminin geliştirilmesinde sadece DPB ile iş birliği yapabileceğini ortaya koymuştur.

2002'de DPT'nin reform yönetiminde güçlenmesi ve reformcu kurumları ortadan kaldırmaya yönelik hamlelerine rağmen reform yönetiminde Başbakanlık İGB'de güçlenmeye başlamıştır. Başbakanlık müsteşarlığına Ömer Dinçer'in getirilmesiyle birlikte acil eylem planındaki eylemlerin gerçekleştirilmesi yönünde Türk kamu yönetimini etkileyecek önemli reform çalışmaları yapılmıştır. 2003 yılından 2015 yılına kadar yapılan araştırma raporları ve hazırlanan mevzuat çalışmaları aşağıdaki tabloda yer almaktadır. Özellikle Ömer Dinçer tarafından yazılan ve kamu yönetiminde yapılacak reformların yönünü çizen "Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim" çalışması ile tüm kamu yönetimini köklü bir şekilde değiştirmeyi öngören ancak daha sonra kadük olan "Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı" İGB tarafından hazırlanan önemli çalışmaların başında yer almaktadır.

Tablo 22:2003-2015 Başbakanlık İGB'nin Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Reforma Yönelik Çalışmaları

	Çalışmanın Adı	Tarihi
1.	Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma:1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim	2003
2.	Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma:2 Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı	2003
3.	Kamu Yönetiminde Bürokrasi ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması-1: Poliklinik Hizmetlerinde Etkinlik	2004
4.	Kamu Yönetiminde Bürokrasi ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması-2: Tapu ve Kadastro Hizmetlerinde Etkinlik	2004
5.	Kamu Yönetiminde Bürokrasi ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması-3	2004
6.	Kamu Yönetiminde Bürokrasi ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması-4: İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatları	2004
7.	Kamu Yönetiminde Bürokrasi ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması-5: Kamu Kesiminde Kaynakları Etkin Kullanma	2004
8.	Kamu Yönetiminde Bürokrasi ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması-6: Poliklinik Hizmetlerinde Etkinlik 2	2004
9.	Kamu Yönetiminde Bürokrasi ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması-7: Kaynakları Etkin Kullanma ve Maliyetleri Düşürme	2004
10.	Kamu Yönetiminde Bürokrasi ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması-8: Başbakanlıkta AB Ortak Değerlendirme Çerçevesinin Uygulanması (CAF)	2004
11.	Devlet malzeme Ofisi Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılanması Hakkında Düzenlenen Rapor ve Kanun Tasarı Taslağı	2004
12.	Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma:3 Mahalli İdareler Kanun Tasarıları	2004
13.	Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma:4 Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı	2004
14.	Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma:5 Sayıştay Kanun Taslağı	2004
15.	Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma:6 Dernekler ve Vakıflar Kanun Tasarısı	2004
16.	Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma:7 Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı	2004
17.	Sağlık Karnesi Verilmesinde Bürokrasi ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması Raporu	2005
18.	Emekli Sandığı ve Bağ-Kur Genel Müdürlükleri ile SSK Başkanlığınca Sağlık Karnesi Verilmesinde Bürokrasi ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması	2005
19.	Trafik Tescil ve Sürücü Belgesi İşlemlerinde Yeniden Yapılanma	2006
20.	Su Abonelik İşlemlerinde Yeniden Yapılanma	2006
21.	Madencilik Faaliyeti İşlemlerinde Bürokrasi ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması Çalışması Raporu	2006
22.	Başbakanlıkta AB Ortak Değerlendirme Çerçevesinin Uygulanması (CAF) Projesi	2006
23.	Sağlık Raporu ve Sağlık Kurulu Raporlarında Yeniden Yapılanma	2007
24.	İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik değişikliği Çalışması Raporu	2007
25.	Dış Ticaret İşlemlerinde Bürokrasi ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması Raporu	2007
26.	2008 Yılı Kamu Kesiminde Kaynakları Etkin Kullanma ve Maliyetleri Düşürme Proje Yarışması	2008

	Çalışmanın Adı	Tarihi
27.	Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik Çalışması	2009
28.	Özel Öğretim Kurumlarının Ruhsatlandırılması ve Açılması İşlemlerinde Bürokrasi ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması	2011
29.	Yüksek Öğrenim Öğrencilerinin Kredi-Burs ve Yurt Müracaatlarında Bürokrasi ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması	2011
30.	Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik Kapsamında Hazırlanan Düzenleyici Etki Analizi Raporu	2011
31.	Esnaf ve Sanatkârlar Araştırma Raporu	2011
32.	Türkiye'de Çevirmenlik Mesleği Raporu	2011
33.	Engellilerin Oy Kullanma Sorunu	2014
34.	Kamu Kurumlarının Hizmetleriyle İlgili Yönetim Bölgeleri Araştırma Raporu	2014

Kaynak: Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı

Bu çalışmalar incelendiğinde; 2003-2015 döneminde bürokrasi ve kırtasiyeciliğin azaltılması, kaynakları etki ve verimli kullanma, kamu yönetiminin yeniden yapılanması, AB projesi olan CAF'ın denenmesi, OECD ve DB projesi olan "Düzenleyici Etki Analizi"nin uygulamaya geçirilmesi, kamu örgütlenmesindeki bölge yapılanması ile belli meslek alanlarına yönelik çalışmaların ağırlıkta olduğu görülmektedir. Artık 1990'lı yıllarda sadece kırtasiyeciliğin azaltılmasına yönelik olarak faaliyet gösteren ancak kamu yönetimi reformunun diğer faaliyet alanlarına yönelik sınırlı hatta hiç faaliyet göstermeyen/gösteremeyen Başbakanlık İGB'nin 2000'li yıllarla birlikte kendisine verilen fonksiyonları yerine getirdiği gözlemlenmektedir. Ancak arada bir fark vardır: Başbakanlık İGB mevzuatında yazdığı gibi sadece koordinasyon görevini yürütmemekte aynı zamanda doğrudan kamu yönetiminde çarkları değiştirmeye yönelik faaliyetleri icra etmeye başlamıştır. Bu yönüyle reformların koordinasyonu misyonunu yüklenen DPT ile farklılık göstermiştir. DPT bu sürece güçlü bir şekilde girmiş ama bu gücünü reform çalışmalarının Başbakanlıkta yoğunlaşmaya başlamasıyla yitirmeye başlamıştır. Reform yönetiminde Başbakanlık İGB'nin gücü ise bu süreçte artmakla birlikte her iki kurumda reform yönetiminde iş birliğini sürdürmüştür.

Reform yönetiminde etkin hale gelen Başbakanlık İGB'nin kamu yönetimi alanına yönelik bu dönemdeki en önemli çalışması ise 58. Hükümet Acil Eylem Planı'nda yer alan ve aynı zamanda AB ilerleme raporları ile çıkarılması desteklenen İdari Usul

Kanun Tasarısı Taslağı'dır. Bu mevzuatın hazırlanmasına yönelik çalışmalar 1960'lı yıllara kadar gitmektedir (Kuyumcu, 2010: 122); ancak idari usul konusundaki çalışmalar 1990'lı yılların sonunda artmaya başlamış hatta 1998'li yılında İGB'nin de önderlik ettiği bir sempozyum dahi yapılmıştır (Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 1998). Eylem planı doğrultusunda kısa ve uzun versiyon olarak Başbakanlık ve Adalet Bakanlığı tarafından iki ayrı taslak çalışma yapılmış; ancak idari usule ilişkin ilke ve kuralların kanun yerine yönetmelik olarak ve idari usulün sadece belli bir kısmını içerecek şekilde bir çalışma hazırlanmıştır. Yönetmeliğin çıkarılması İdari Usul Kanunu önceleyen bir adım olarak görülmüştür.

Hazırlanan çalışma neticesinde 31.07.2009 tarih ve 27305 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan "Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik" ile yürürlüğe konulmuştur. Bu düzenleme kamu hizmetlerinin işleyişini yeni düzen kurallarına bağlı kılarken, e-devlet uygulamalarının süreklilik kazanmasına zemin hazırlamıştır. Bu yönetmelikle birlikte aynı gün yayınlanan düzenleme ile 170 kurum yönetmeliğinde yetki devri, belgelerin azaltılması/ kaldırılması ve noter onaylarının kurum onaylarına çevrilmesi gibi kırtasiyeciliği azaltmaya yönelik düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir. 12.04.2010 tarih ve 2010/1 sayılı Kararla "Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Eylem Planı" çerçevesinde 01/04 sayılı tedbir olarak genel idari usul kanununa ilişkin çalışmaların tamamlanması öngörülmüştür. Bu tedbire ilişkin sorumlu kurum olarak Başbakanlık İGB gösterilmiş, ancak gerek yönetimden gelen açık ve örtülü direnç gerekse siyasi irade tarafından destek alınamaması bu kanunun çıkarılmasını engellemiş ve yapılan çalışmalar neticesiz kalmıştır.

Lakin kırtasiyeciliğin azaltılması ve kamu hizmetlerinin sunumunda temel ilkelere sahip olmanın getirdiği rüzgar ile İGB tarafından idari ve mali yükler ile kırtasiyeciliği azaltıcı birbiri ardına proje ve faaliyetler gerçekleştirdiği görülmektedir:

(Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 2017: 63-65) "Kamu Hizmetlerinin Basitleştirilmesi ve Bürokrasinin Azaltılması Projesi (2011-2012)", "Bankacılık İşlemlerinde Bürokrasinin Azaltılması Projesi (2012)", "Kamu Personel Alım İşlemlerinin Basitleştirilmesi (2012)", "Emniyet Hizmetlerinin İyileştirilmesi Projesi (2013)" ile "Yükseköğretim "Kayıt İşlemlerinde Bürokrasinin Azaltılması Projesi (2010-2014)" nin hayata geçirildiği görülmektedir. 2009-2015 arası Başbakanlık İGB'nin etkili olduğu yıllar olmuştur. Ancak 2015 yılından sonra İGB'nin kamu yönetimi reformunu yönlendirmeye yönelik etkisinin giderek azaldığı görülmektedir.

Diğer taraftan 11.12.2001 tarihli ve 2001/10 sayılı Bakanlar Kurulu Prensip Kararı ile 31.12.2002 tarihli ve 2002/10 sayılı Bakanlar Kurulu Prensip Kararı kabul edilen "Türkiye'de Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Reform Programı" kapsamında ekonomi alanında yabancı ve yerli yatırımcı ayırt etmeksizin yatırımcılar için teşvikleri artırmak, yatırım yapmak isteyen girişimciler önündeki idari engelleri kaldırarak yatırımlarla ilgili düzenlemeleri rasyonel hale getirmek, yatırımlara yönelik mevzuatı AB mevzuatıyla uyumlaştırmak ve böylece yatırım ortamını iyileştirecek düzenlemeleri hazırlamak ve takip etmek amacıyla "Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu (YOİKK)" kurulmuştur. YOİKK her ne kadar yatırımcılara ilişkin konuların ele alındığı bir platform olmakla beraber kim zaman genel olarak kamu yönetimi alanını ilgilendiren konuların da eylem planlarına koyularak takip edildiği bir nevi tali bir reform yönetim mekanizması olarak da işlev görmüştür. Kamu ve sivil toplum örgütlerinin bir arada olduğu YOİKK, esas itibariyle DB tarafından[*] krizle birlikte önerilen bir yapı olmuştur (Kalkınma Bakanlığı, 2018: 38). İlk kurulduğunda bu yapıda, sayısı kimi zaman değişmekle birlikte, 12 teknik komite bulunmaktadır. Hiyerarşik olarak bu komitelerin üzerinde üye olan

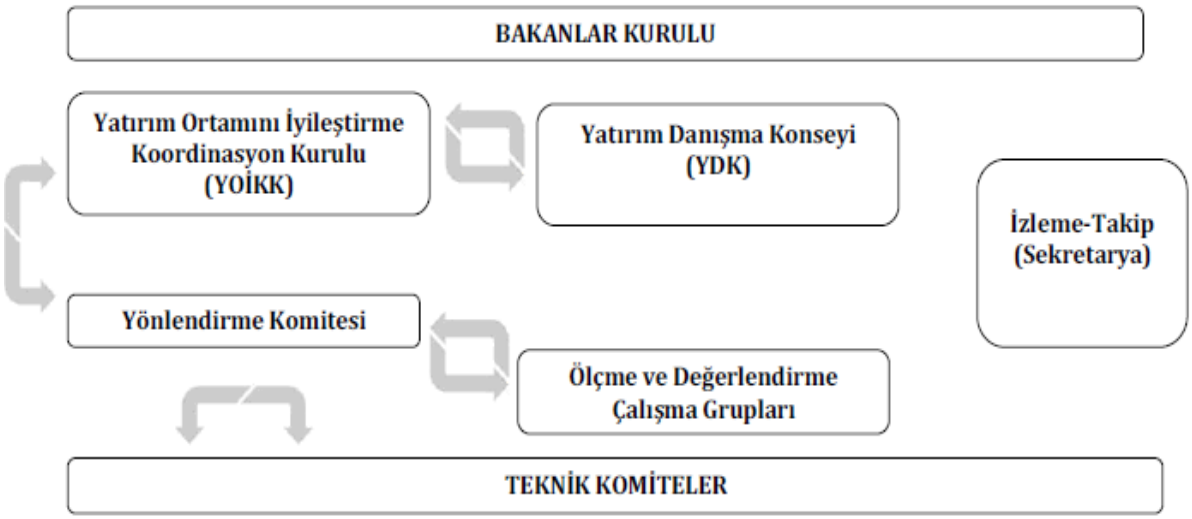
[*] Türkiye'nin isteği üzerine DB'nin ve Uluslararası Finans Kurumunun bir ortak kuruluşu olan FIAS (Foreign Investment Advisory Service) Ağustos 2000 tarihi itibarıyla bir çalışma başlatmıştır. Projenin sonuç raporu "Türkiye Yatırımların Önündeki İdari Engeller Raporu" Haziran 2001'de yayımlanmıştır. Bu Rapor doğrultusunda DB tarafından Türkiye'ye YOİKK mekanizmasının kurulması önerilmiştir.

kurumların müsteşar yardımcıları ve başkan yardımcılarının olduğu yönlendirme komitesi ile hiyerarşik olarak yönlendirme komitesinin de üstünde üye olan kurumların müsteşar ve başkanlarının bulunduğu YOİKK yer almaktadır. YOİKK'in sekretarya hizmetleri Hazine Müsteşarlığı tarafından yerine getirilmektedir.

2007 yılından itibaren çalışmalarını eylem planları vasıtasıyla sürdüren YOİKK'in (Kalkınma Bakanlığı, 2018) temel çalışma biçimi şu şekildedir: Her yıl YOİKK eylem planları oluşturulması için yıl sonunda gelecek yıla ilişkin yatırım ortamını iyileştirmesi öngörülen eylemlerin belirlenmesi için YOİKK'e üye kamu ve özel sektör kuruluşlarından eylem önerileri istenmektedir. Eylemler eylemin adı, amacı, eylemden sorumlu kuruluş, eylemle ilgili iş birliği yapılacak kuruluşlar, eylem takvimi olarak muğlaklığa yer vermeyecek bir şekilde açık olarak belirlenmektedir. Toplanan öneriler ilgisine göre teknik komitelerce eylem olarak konulup konulamayacağı tespit edilmektedir. Komiteler gelen önerileri düzeltip değiştirebilmektedir. Akabinde eylem önerilerine nihai hali verilip yönlendirme komitesine gitmektedir. Yönlendirme komitesi de bu eylem önerilerini aynı usulde incelemekte ve eylemlerin teknik komitelerini değiştirebilmektedir. Yönlendirme komitesinin ardından eylem önerileri YOİKK tarafından incelenip onaylandıktan sonra eylem önerileri Bakanlar Kuruluna sunularak kesinleştirilmektedir. Daha sonra teknik komitelerce yılın farklı zamanlarında toplanarak her eylemin gerçekleşme durumu takip edilmekte ve gerekirse eylemi hızlandırmak amacıyla alt çalışma grupları oluşturulabilmektedir. Kurul faaliyete geçmesinden itibaren 10 yıllık süre içerisinde önemli idari ve hukuki düzenlemelerin hayata geçirilmesinde önemli rol oynamıştır. Özellikle 2010 sonrası dönemde DB tarafından düzenli olarak hazırlanan "İş Yapma Kolaylığı Endeksi"nde Türkiye'nin sıralamasını yükseltmeye yönelik eylemlere odaklanmıştır (YASED, 2020).

YOİKK alanında başarılı olmasına rağmen bu yapının işleyişine ilişkin düzenleme kurulduktan 10 yıl sonra yapılabilmiştir. 2012 yılında 16.01.2012- P. 2012/2 Bakanlar

Kurulu Prensip Kararı ile "Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulunun Yapısı ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Karar" ile işleyişi ve yapısı düzenlenmiştir (TOBB, 2020): Bu Karara göre aşağıdaki şekilde de görüldüğü gibi YOİKK bir platform olarak tanımlanmaktadır. Bu platform; YOİKK, Yönlendirme Komitesi, Teknik Komiteler ve Sekretaryadan oluşmaktadır. Önceki işleyiş yapısına ek olarak "Yatırım Danışma Konseyi" yer almakta ve eylemler oluşturulurken Konseyin görüş ve önerilerinden de faydalanılmaktadır.



Şekil 42: YOİKK Platformunun Yapılanma Şeması

Yeni düzenleme ile teknik komite sayısı 12'den 10'a düşürülürken eylem planlarının ölçülmesi ve değerlendirilmesi için yönlendirme komitesi tarafından seçilecek kişilerden oluşacak ölçme ve değerlendirme çalışma grupları oluşturulmaktadır. YOİKK, Ekonomi Bakanının başkanlığında Adalet Bakanlığı, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı müsteşarları ile Hazine Müsteşarı, Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Başkanı, Teknik Komite Başkanları, TOBB, TİM, TÜSİAD ve YASED Başkanlarından oluşmaktadır. Yönlendirme Komitesi ise aynı kurumların müsteşar yardımcıları ve başkan yardımcılarından ile genel sekreterlerinden oluşmaktadır. Farklı olarak bu

komitede İGB'den sorumlu Başbakanlık Müsteşar Yardımcısının da yer aldığı görülmektedir. Başbakanlık İGB diğer taraftan da teknik komitelere üyedir. Doğrudan eylemlerden sorumlu kuruluş olarak da faaliyette bulunmaktadır. Dolayısıyla İGB hem kamu yönetiminin geliştirilmesinde ve hem de reforma yönelik teknik çalışmaların içerisinde yer almaktadır. 2011 yılında çıkarılan KHK'ler ile bakanlık sistemindeki değişiklikler sonrasında Hazine Müsteşarlığı bünyesinde yer alan Teşvik Uygulama ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğünün Ekonomi Bakanlığına geçmesi nedeniyle YOİKK Platformunun sekretarya hizmetleri, Ekonomi Bakanlığı bünyesine alınan Teşvik Uygulama ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir. Yeni oluşturulan teknik komiteler ve komite başkanı olarak belirlenen kurumlar aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Burada göze çarpan durum eş başkanlık uygulamasıdır. Türk kamu yönetimi için önemli bir yenilik olduğu söylenebilir. Söz konusu Bakanlar Kurulu Kararı ile bir taraftan YOİKK'in yapısı ile çalışma usul ve esasları idari ve yasal bir zemine oturtturulduğu, diğer taraftan YOİKK'in etkinliğini artırmaya yöneldiği gözlemlenmektedir.

Tablo 23:YOİKK Teknik Komiteler

Teknik Komite	Teknik Komite Başkanlığı/Eş Başkanlık
Şirket İşlemleri ve Kurumsal Yönetim	Gümrük ve Ticaret Bakanlığı ve Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) (Eş Başkanlık)
İstihdam	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
GİTES ve Sektörel Lisanslar	Ekonomi Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığı (Eş Başkanlık)
Yatırım Yeri, Çevre ve İmar İzinleri	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
Vergi ve Teşvikler	Ekonomi Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı (Eş Başkanlık)
Dış Ticaret ve Gümrükler	Ekonomi Bakanlığı ve Gümrük ve Ticaret Bakanlığı (Eş Başkanlık)
Fikri, Sınai Mülkiyet Hakları ve ARGE	Bilim,Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ve Türk Patent Enstitüsü (Eş Başkanlık)
Yatırım Ortamı Mevzuatı ve Hukuksal Süreçler	Adalet Bakanlığı
Finansmana Erişim	Hazine Müsteşarlığı
Altyapı	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ve Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı (Eş Başkanlık)

YOİKK mekanizmasının başarılı oluşu Başbakanlık İGB'nin de gözünden kaçmamış, kamu yönetimindeki reform çalışmalarının ve kamu yönetimindeki kırtasiyeciliği azaltma faaliyetlerinin bütüncül bir şekilde ele alınması amacıyla ilk olarak 2013 yılında bakanlıklarda strateji geliştirme birimlerinden sorumlu müsteşar yardımcıları, bu birimlerin bulunmadığı kurumlarda strateji geliştirme birimlerinin dengi olarak kabul edilerek görevlendirilen birimlerin bağlı olduğu kurumun üst yöneticisi veya onun görevlendireceği bir yöneticinin sorumlu olacağı "Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bürokrasiyle Mücadele Eylem Planı"nın hazırlanması ve uygulanması Başbakanlık Müsteşarına teklif edildiyse de reform yönetimi önemli bir husus olarak görülmemiş ve bu girişim yarım kalmıştır.

Aynı yöndeki ikinci girişim, 2017 yılında YOİKK'e benzer bir şekilde kamu yönetiminde reformların yönetilmesine yönelik bir mekanizmanın kurulması ile gerçekleşmiştir. 2013 yılındaki girişimden farklı olarak "Kamu Yönetiminin

Geliştirilmesi ve Bürokrasiyle Mücadele Eylem Planının Hazırlanmasına İlişkin Usul ve Esaslar"a ilişkin bir rehber hazırlanmıştır (Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 2017). Bu rehber ile reform yönetiminde izlenecek yol ve yöntemler tespit edilmiştir. Buna göre EK-1'de yer alan *Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bürokrasiyle Mücadele Eylem Planı* üç bölümden oluşmaktadır (Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 2017: 1): Birinci bölüm idari basitleştirme bölümü, ikinci bölüm eylem planı bölümü ve üçüncü bölüm uygulama ve raporlama bölümüdür. İdari basitleştirme bölümünde bürokrasi ve kırtasiyeciliğe yol açan mevzuatın tespit edilerek bunların yıl sonuna kadar değiştirilmesine yönelik çalışmaların yer aldığı kısmı ifade etmektedir. İkinci bölüm ise daha çok kamu yönetiminin geliştirilmesi ve reformlara yönelik faaliyetlerin eylem planı olarak beşer yıllık dönemler itibariyle eylem önerilerinin bulunduğu ve bunların kabul edilmesi halinde idari basitleştirme programı ile kamuoyu ile paylaşılan eylemlerdir. Hazırlanan bu eylem planı üst politika metinleri ile uyumlu olmakla beraber eylem planı önerilerinde YOİKK, Yargı Reformu Eylem Planı gibi diğer plan ve çalışmalar kapsamında yer alan eylemler, eylem önerisi olarak kabul edilmemektedir. Uygulama ve Raporlama Bölümü, planın birinci bölümünde yer alan idari basitleştirme çalışmaları ile ikinci bölümde yer alan eylemlerin sonuçlarının değerlendirmesini içermektedir. Her yıl aralık ayında tüm idareler, Yıllık Güncel Durum Raporu ile idari basitleştirme amacıyla hazırlanan mevzuat değişiklik programı çerçevesinde kaç mevzuat değişikliğinin yapıldığını ve değişiklik yapılan mevzuatla ne kadar idari tasarruf sağladığını Başbakanlık İGB'ye raporlamaktadır.

Eylem planı ve mevzuat değişiklik programını yapıp uygulamak yalnızca Başbakanlık İGB'nin görevi değildir. Aynı zamanda reform yönetimi için iki kademeli bir mekanizma öngörülmüştür (Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 2017: 3-5): Bunlar Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bürokrasiyle Mücadele Koordinasyon Kurulu ile Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bürokrasiyle Mücadele Yüksek

Koordinasyon Kurulu'dur. İlk olarak Başbakanlık İGB'den sorumlu müsteşar yardımcısı başkanlığında Devlet Personel Başkanlığı Teşkilat ve Yönetimi Geliştirme Dairesi Başkanı, Başbakanlık, Adalet Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı teftiş kurullarınca görevlendirilen birer üye, Maliye Bakanlığı Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı tarafından görevlendirilen bir üye, Kalkınma Bakanlığı Kamu Yönetimi Özel İhtisas Kurulu Başkanı ve bir üye, Sayıştay Başkanlığı tarafından görevlendirilen bir denetçi ile Yükseköğretim Kurumu tarafından belirlenecek kamu yönetimi alanında profesör unvanına sahip iki öğretim görevlisinden müteşekkil "Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bürokrasiyle Mücadele Koordinasyon Kurulu"nun oluşturulması öngörülmüştür.

Kurulun sekretarya görevi Başbakanlık İGB tarafından yerine getirilecektir. Kurulda oy hakkı olmaksızın STK temsilcileri ve görüşülen konularla alakalı kamu kurumları kurul başkanının davetiyle katılabilecek ve görüşlerini bildirebileceklerdir. Kurul yılda en az iki kez toplanacak ve kararlarını oy çokluğu ile alabilecektir. Dolayısıyla bu durum kamu yönetimi alanında uzmanlığa ve katılıma önem veren bir anlayışla kurulun kurgulandığını göstermektedir. Kurul; bir araya getirilen eylem önerileri arasından kamu yönetiminin öncelikleri doğrultusunda eylem önerileri seçmek, yıllık raporu değerlendirmek ve değerlendirme mütalaasını sunmak, eylem planının koordinasyonu ve uygulanması için gerekli tedbirleri ve kararları belirleyerek Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bürokrasiyle Mücadele Yüksek Koordinasyon Kuruluna sunmak ve bu Kurulun aldığı kararların uygulanmasını takip etmekle görevlendirilmektedir.

Bu Kurulun hiyerarşik olarak üstünde yer alan diğer mekanizma "Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bürokrasiyle Mücadele Yüksek Koordinasyon Kurulu"dur. Bu Yüksek Kurul, Başbakanlık Müsteşarı başkanlığında bakanlıkların müsteşarları ile Kamu Denetçiliği Kurumu Baş denetçisinden oluşmaktadır. Kurulun sekretarya görevi Başbakanlık İGB tarafından yerine getirilmesi öngörülmektedir.

Kurulda oy hakkı olmaksızın STK temsilcileri ve görüşülen konularla alakalı kamu kurumları Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığından sorumlu Müsteşar yardımcısı tarafından davetiyle toplantılara katılabilecek ve görüşlerini bildirebileceklerdir. Kurul yılda en az bir kez toplanacak ve kararlarını oy çokluğu ile alabilecektir. Yüksek Kurul; Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bürokrasiyle Mücadele Koordinasyon Kurulunun seçtiği eylem önerileri arasından kamu yönetiminin öncelikleri doğrultusunda eylemler belirlemek, yıllık raporu değerlendirmek ve karar vermek, Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bürokrasiyle Mücadele Eylem Planı'nın uygulanması için gerekli koordinasyonu sağlamak, bununla ilgili gerekli tedbirleri ve kararları almak, gerekli olduğu takdirde eylemlerin yeniden düzenlenmesine karar verme görevini yerine getirmektedir (Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 2017:. 5).



Şekil 43:Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bürokrasiyle Mücadele Eylem Planında Öngörülen Reform Yönetim Mekanizması

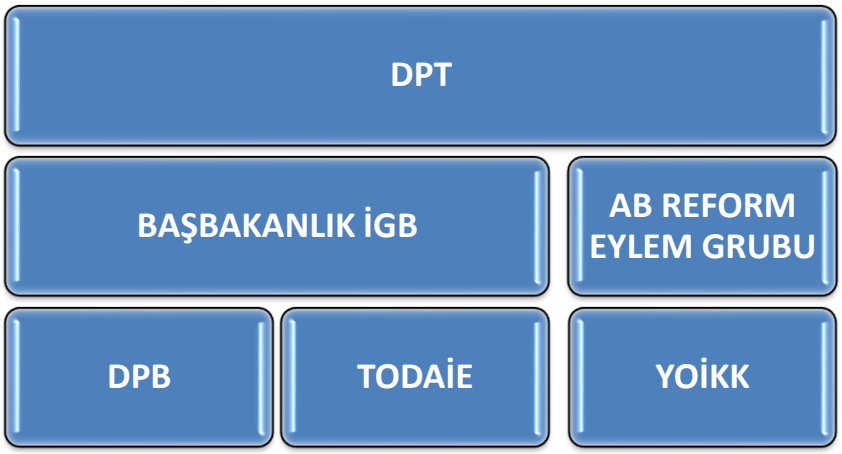
Şekilde de görüldüğü üzere Başbakanlık İGB'nin hazırladığı bu düzenleme siyasi ve idari desteği sağlayarak üç kademeli bir reform yönetiminin kurulması özlemini içermektedir. Lakin YOİKK'den esinlenerek ve bağlayıcı bir reform yönetim mekanizmasına bağlanmış olan bu girişim ise 2017 yılında Anayasa referandumunun ön plana çıkması ve yönetim sisteminin değiştirilmesi gündeminde yeterli ilgiyi görmemiştir. Dolayısıyla reform yönetiminde İGB üst düzeyde bir kurumsallaşmaya yönelik girişimlerde bulunmuşsa da reform yönetimi konusunun siyasi irade tarafından arka plana itildiği gözlemlenmektedir.

DPT, Başbakanlık İGB, YOİKK gibi yapıların reform yönetiminde öne çıktığı bu süreçte reform yönetiminde yeni bir mekanizmanın da ortaya çıktığı görülmektedir. Bu mekanizma ise Avrupa Birliği (AB) Reform İzleme Grubu'dur. AB Reform İzleme Grubu 2003 Eylül ayında AB'ye üyelik doğrultusunda Kopenhag siyasi kriterlerinin yerine getirilmesi için mevzuat uyum çalışmaları çerçevesinde gerçekleştirilen reformların etkin bir şekilde uygulanmasını ve reformların en üst düzeyde izlenmesini sağlamak amacıyla kurulmuştur. AB Reform İzleme Grubu, AB ile üyelik müzakerelerinin başlamasıyla birlikte AB'ye uyum doğrultusunda, kamu yönetimindeki reformların ivme kazanmasını sağlamıştır. Bu mekanizmada Avrupa Birliği Genel Sekreteri ve Baş müzakereci (2011 yılında AB Bakanı) ile Adalet, Dışişleri ve İçişleri Bakanları yer almaktadır (AB Başkanlığı, 2020).

2003-2014 yılları arasında toplam 30 AB Reform İzleme Grubu toplantısı yapılmıştır. Ancak "İzleme"nin olumsuz bir anlam taşıması gerekçesiyle AB Reform İzleme Grubu'nun ismi, 2014 yılında Bakanlar Kurulu Kararıyla ile "AB Reform Eylem Grubu (AB REG)" olarak değiştirilmiştir. 2014-2020 arasında toplam 6 AB REG toplantısı yapılmış, 2003 yılından bu yana 17 yılda toplam 36 toplantı yapılmıştır (AB Başkanlığı, 2020). Bu yapı AB'ye üyelik durumunun, mevzuat uyum çalışmalarının, AB'ye üyelik doğrultusunda gerçekleştirilen reformların uygulanma durumları ile uyum amacıyla gerçekleştirilecek yeni reform paketlerinin görüşüldüğü bir kurul tipi bir mekanizmadır. Türk kamu yönetimini de doğrudan veya dolaylı reforma tabi tutan değişikliklerinde AB REG tarafından değerlendirildiği göz önüne alındığında bu mekanizmanın önem taşıdığı görülmektedir.

AB fasıllarına veya yapılacak reformun konusuna göre ilgili bakan veya bakanlık ve kamu kurumlarının üst düzey yöneticileri toplantılara katılabilmektedir. Toplantı kararlarının bağlayıcılığı bulunmamakla birlikte alınan kararlar büyük ölçüde reformları

yönlendirici bir etkiye sahiptir. Özellikle reform yasalarının süratle TBMM'ye paket halinde sevkinde bu mekanizmanın etkili olduğu görülmektedir.



Şekil 44:2002-2015 Türk Kamu Yönetiminde Reform Yönetiminde Yer Alan Yapı/Mekanizmalar

Dolayısıyla 2002-2015 yılları arasında geçen tarihsel dönem incelendiğinde, yukarıdaki şekilde de görüldüğü gibi, reform yönetiminde parçalı bir yapının yer aldığını söyleyebiliriz: DPT geçmişten beri kamu yönetimi reformlarını yönlendiren bir kurum olarak varlığını sürdürmektedir. Özellikle AK Parti'nin ilk yıllarında reform yönetiminden sorumlu kılınmasıyla birlikte reform yönetimindeki diğer kurumlardan daha ayrıcalıklı bir yere sahip olmuştur. Ancak bu ayrıcalıklı konum DPT'nin 2011 yılında Kalkınma Bakanlığına dönüştürülmesiyle son bulmuştur. Reform yönetiminde ikinci önemli yapı, Başbakanlık İGB olmuştur. 1960'lı yıllardan beri DPT, DPB ve TODAİE tarafından reform yönetiminden sorumlu bir yapı olarak kurulması istenmiştir. 1987 yılında faal hale gelen Başbakanlık İGB'nin 1990'lı yılların başında etkinliği düşük kalmıştır. Başbakanlık İGB'nin etkinliği AK Parti'nin iktidara gelişi ile artmaya başlamış, 2011 yılında DPT'nin bakanlığa evirilmesiyle birlikte kamu yönetimindeki etkinliği artmaya başlamıştır. Ancak bu yapı gerçek anlamda kamu yönetimi reformlarını tek başına yönlendirebilecek şekilde kurumsallaşamamıştır. DPB ise geçmiş dönemlere nazaran kamu yönetimi reformunda özellikle personel reformuna odaklanmıştır. DPB kimi zaman personel reformu gündeme getirebilmişse de bir türlü bu reformu hayata

geçirememiştir. Geçmişin reform yönetiminin aktif aktörü olan TODAİE ise kamu yönetiminde personelin eğitimine yönelmiştir. TODAİE kamu yönetimine ilişkin olarak akademik çalışmalar yapmaya devam etmiştir. Ne var ki bu çalışmalar, MEHTAP ve KAYA gibi, kamu yönetimindeki reforma yön veren çalışmalar gibi olmamıştır. Bu nedenle 1990'lı yıllarda kamu yönetimi reform yönetimindeki etkin olan TODAİE, 2000'li yıllarla birlikte bu etkinliğini kaybetmiştir. AB Reform Eylem Grubu ise AB üyelik serüvenin 2000'li yılların başında ivme kazanmasıyla birlikte ilk 10 yıl kamu yönetimi alanında reformları yönlendiren etkin bir mekanizma olmuştur. Lakin 2010 yılından sonra fasılların siyasal meseleler nedeniyle açılmasının durmasıyla beraber bu mekanizmanın da kamu yönetimi reformlarının yönetimindeki etkinliği azalmıştır. Son olarak YOİKK mekanizması ise yatırımlarda bürokrasinin azaltılmasıyla dolayısıyla dolaylı bir şekilde kamu yönetimindeki reformları etkileyici bir rol üstlenmiştir. YOİKK mekanizması ekonomi yönetimine odaklı olması nedeniyle kamu yönetimi reform yönetiminde göreli olarak daha az etkiye sahip olmuştur.

Mevcut kurumsal çerçeve bağlamında kamu yönetimi reformlarının hız kazandığı bu dönemde Türk kamu yönetiminde reform yönetimi dağınık ve parçalı yapıyı devam ettirmiştir. Ancak 2016 ve sonrasındaki kurumsal çerçeve reform yönetimi seyrinde tarihi kırılmalara (yol ayrımlarına) neden olacak ve reform yönetimi yapısındaki kurumsallaşmaya yönelik çalışmaları tersine çevirecektir.

2.3.5. Dışlayıcı Kurumsal Çerçevede Yeni Denge Arayışları: 2016 Sonrası Reform Yönetimi

"Biz otobüsü kaçırmış bir milletin çocuklarıyız."

Bedri Rahmi Eyüboğlu

2016 sonrası Türkiye için derin kırılmaların ve kopmaların meydana geldiği ve kurumların yeni düzene göre biçimlenmeye başladığı dönemin başlangıcıdır. Bu noktada kalkınma yarışında 2020 yılında gayrisafi yurt içi hasıla baz alındığında Türkiye

dünyanın en büyük ekonomileri arasında 19. sırada yer almaktadır. Ancak ekonomik büyüklük gerçek anlamda o ülkenin gelişmişliğini göstermemektedir. IMF Raporuna göre Türkiye G-20 ülkeleri arasında en fazla enflasyona sahip birinci ülkeyken, işsizlik oranında ise en yüksek işsizliğe sahip ikinci ülke konumunda yer almaktadır (IMF, 2020). 1923'te kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nin kalkınma yarışında önemli mesafeler katettiği bir gerçektir. Ancak diğer sosyo-ekonomik istatistikler incelendiğinde Türkiye'nin OECD ortalamasının altında olduğu görülmektedir. Bu durum katedilen mesafenin yeterli olmadığı göstermektedir (OECD, 2020).

Hedeflenen kalkınma seviyesine ulaşmak, reformlar ve bu reformların istikrarlı bir şekilde devam etmesini sağlayacak kurumsallaşmış bir reform yönetimiyle mümkündür. İşte reform yönetiminin önem kazandığı son beş yıllık süreçte önce reform yönetiminde kurumsallaşma hızla zireveye çıkmış, sonra yaşanan kurumsal kopuşlarla beraber reform yönetiminde geçmişten beri süregelen kurumsallaşma süreci tamamen ortadan kalkmıştır. Otobüsü kaçırmış bir ülkenin küreselleşen bir dünyada spontane reformlarla kalkınma yarışını sürdürebilmesi zordur. Bu bölümde kurumsal çerçevede yaşanan kırılma ve kopmalar sonucunda reform yönetiminin geldiği son durum ortaya konulmaktadır.

2.3.5.1. Kurumsal Çerçeve

2016 sonrası dönem Türkiye'de önemli siyasal, toplumsal ve ekonomik kırılmaların meydana geldiği bir dönemdir: İlk olarak AK Parti iktidar olduğu ilk on yılda ülkeyi başta kamu yönetimi olmak üzere diğer alanlarda hızla reformlara tabi tutmuştu. Bu reformlar AK Partinin tek başına iktidar olma sürecini uzatmış, yapılan seçimlerde AK Partinin birinci parti olarak çıkmasını sağlamıştı. Ancak 7 Haziran 2015'te yapılan seçimde AK Parti birinci parti olmakla beraber tek başına iktidar olamamış ve ardından yapılan koalisyon görüşmelerinden de 45 gün içinde sonuç çıkmayınca hükûmet kurulamamıştır. Bunun üzerine 1 Kasım 2015 yılında yeni seçimler yapılıncaya kadar

Ahmet Davutoğlu'nun Başbakan olduğu seçim hükümeti kurulmuştur. 1 Kasım seçimleri ile AK Parti tek başına hükümeti kuracak güce erişmiştir; ancak 7 Haziran seçimleri tek başına iktidar olma gücünün her zaman kaybedebileceğini göstermiştir.

Diğer taraftan ordunun yönetime müdahalesinin kurumsallaşma biçimi, AK Parti iktidarıyla birlikte değişmeye başlamıştır. Nitekim Türkiye'de darbeler ordunun siyasete müdahalesinin tek biçimi değildir. Ordu siyaset üzerindeki vesayetini MGK gibi bir örgüt ile kurumsallaştırmış olması, cumhurbaşkanı makamının ordudan seçilen kişiler nedeniyle uzun bir süre askeri etki altında kalması, idari yetkilerin askeri makamlara geçtiği sıkıyönetim uygulamaları ile ordunun olağan dönemlerde bile yaptığı "uyarı" ve tehditlerle siyaseti yönlendirmeye çalışması gibi etkenler de ordunun siyasete müdahale biçimleri arasında yer almaktadır (Özkazanç, 2017:86).

AK Parti'nin iktidara gelmesiyle birlikte ordu, iktidarı yakından izlemeye başlamıştır. AK Parti'nin kurucularının geçmişteki davranış ve tutumları orduda tedirginlik yaratmıştır. Bu durum kimi zaman MGK toplantılarında kimi zamanda üst düzey kuvvet komutanlarının yaptıkları açıklama ve demeçlerle kamuoyuna yansımıştır (Yavuz & Pekin, 2014:118). Ordu 2007 yılında cumhurbaşkanlığı seçim sürecine 27 Nisan e-Muhtırası ile doğrudan müdahalede bulunmuştur. Ancak bu müdahaleye rağmen ordu, 28 Ağustos 2007 tarihinde Abdullah Gül'ün cumhurbaşkanı seçilmesine engel olamamıştır. 2008 yılının ocak ayında üniversitelerde başörtüsü yasağının kaldırılması üzerine 2008 yılının mart ayında AK Parti'ye kapatma davası açılmıştır. Ancak kapatma davası Anayasa Mahkemesi tarafından 30 Temmuz 2008'de karara bağlanmış ve AK Parti'nin kapatılmamasına karar verilmiştir. Daha sonra Yüksek Askerî Şûra ile iktidar karşıtı olan ordu mensupları emekliye sevk edilmiştir. Orduya yönelik olarak Ergenekon ve Balyoz davaları açılmış, çoğu muvazzaf subay soruşturma kapsamında tutuklanmıştır. 2013 yılında MGK'nın oturma düzeni değiştirilerek asker-sivil olmak üzere karma hale getirilmiştir. 2013 yılında Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu'nun 35. maddesi

değiştirilmiştir. Önceki dönemlerde darbelere ve çeşitli müdahalelere gerekçe olarak kullanılan "koruma – kollama" ibaresi madde metninden çıkarılmıştır. Böylece siyaset-ordu arasındaki ilişkiler siyasal ve ekonomik serbestleşme döneminde yeni bir biçim almıştır. Yaşanan iktidar mücadelesi sonucunda ordu kendi görev alanına doğru çekilirken, hükümet kendi alanını genişletmiştir (Cansever & Kiriş, 2015: 377-380). 2013 yılından sonra ordu kendi görev alanı dışındaki olaylara sessiz kalmıştır. Ancak bu sessizlik ordunun iktidara müdahale biçimi olan 2016 yılındaki darbe girişimine kadar devam etmiştir.

Öte yandan iktidar bloku içinde AK Parti ile yakın iş birliği içinde olan Fettullah Gülen cemaati ile MİT tırlarının durdurulması, dershanelerin kapatılması süreci ve Gezi Parkı olayları ile yükselen tansiyon 17-25 Aralık yolsuzluk soruşturması ile zirveye ulaşmıştır. İktidarın kendi içerisinde güç mücadelesi yaşanmaktadır. Hükümet, Gülen cemaatini tasfiye etmeye yönelik süreci işletmeye başlamıştır. Ancak Gülen cemaati bu tasfiye sürecine 15 Temmuz 2016 yılında darbe ile karşılık vermeye çalışmış ve darbe girişimi başarısız olmuştur. Darbe girişimi sonrası Gülen cemaati ve yapılanması Fettullah Gülen Terör Örgütü (FETÖ)/ Paralel Devlet Yapılanması (PDY) olarak terör örgütü olarak adlandırılmış ve bu yapıya karşı mücadele terörle mücadele kapsamına alınmıştır. Darbe sonrası yapılan soruşturma ve incelemelerde bu örgütün devletin en üst seviyesinden en alt seviyesine kadar tüm kadrolara sızdığı tespit edilmiştir. Hükümet tarafından 3 ay süreli olarak olağanüstü hâl ilan edilmiş ve olağanüstü hâl tam yedi kez uzatılmış ve iki yıl sürmüştür. Olağanüstü hâl sürecinde Bakanlar Kurulu tarafından olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameler (OHAL KHK) çıkarılmıştır. Çıkarılan OHAL KHK'ler ile bir taraftan kamuya sızdığı tespit edilen kişiler memuriyetten çıkarılırken, diğer taraftan yeni önlemler alınmıştır. Hükümetin ve dolayısıyla devletin kendisine yönelik bir darbe girişimine karşılık olarak önlemler alması ve kısıtlamalar getirmesini doğal karşılamak gerekir. Ancak bu kısıtlamaların uzun sürmesi ve kimi

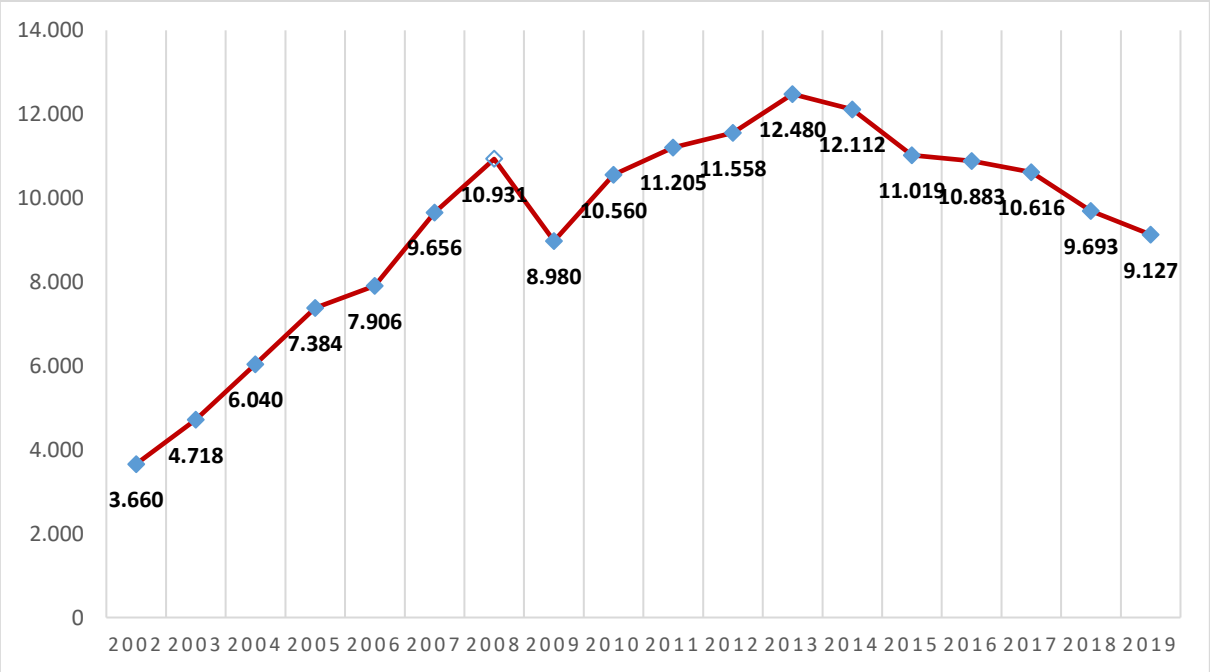
zaman OHAL KHK'lerinde darbe ile ilgili olmayan düzenlemelerin yapılması Türkiye'deki kapsayıcı kurumsal gelişmeyi sekteye uğratmıştır.

Darbe sonrası AK Parti elde ettiği toplumsal desteğe sahip olmanın verdiği güçle parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçişin yolunu açmış ve 16 Nisan 2017'de yapılan referandumda %51,41 oy oranıyla başkanlık sistemine geçilmiştir. Sistemin adı ise "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (CHS)" olarak adlandırılmıştır. Yeni sisteme geçiş doğrultusunda Cumhurbaşkanı seçimlerinin Kasım 2019'da yapılması öngörülmesine rağmen TBMM'ce erken seçime gidilme kararı alınmıştır. 24 Haziran 2018'de CHS'nin ilk Cumhurbaşkanı olarak Recep Tayyip Erdoğan seçilmiştir. Yeni sisteme geçiş düzenlemelerinin yapılması amacıyla parlamenter sistemin son hükümeti olan 65. Hükümete Yetki Kanunu ile KHK'ler çıkarma yetkisi verilmiştir. İşte bu Yetki Kanunu çerçevesinde 09.07.2018 tarihli ve Mükerrer 30473 sayılı Resmî Gazete'de "703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" yayımlanmıştır. Bu KHK ise CHS'ye sert bir geçiş yapmış, kökeni 1876 olan parlamenter sistemin birikimleri ve kurumları ya tasfiye edilmiş ya da büyük ölçüde değişikliğe uğramıştır.

Siyasal ve ekonomik gücün siyasal iktidarı ellerinde tutan kadroların ve onlara yakın kesimlerin elinde yoğunlaşması, ekonomik büyüme ve gelişmeyi sağlamakla birlikte bu gelişme ve büyümeyi sınırlandırmaktadır. Nitekim devletin özel sektöre destek olmasını amaçlayan stratejisi ve ilgili kurumları, orta ve kısa vadede ekonomik haraketliliği ve büyümeyi sağlamıştır. Ancak bu strateji ve kurumlar ekonomiyi daha geniş kesimlerin katılımına açmak yerine, dar kesimlerin çıkarlarına hizmet edecek şekilde konumlanmıştır. Bu durum var olan eşitsizlikleri yeniden üretmiş ve yeni eşitsizliklerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Ayrıca devlet eliyle özel sektör yaratma süreci kurumsallaşmış ve zamanla güç kazanmıştır. Oysa uzun vadede ekonominin

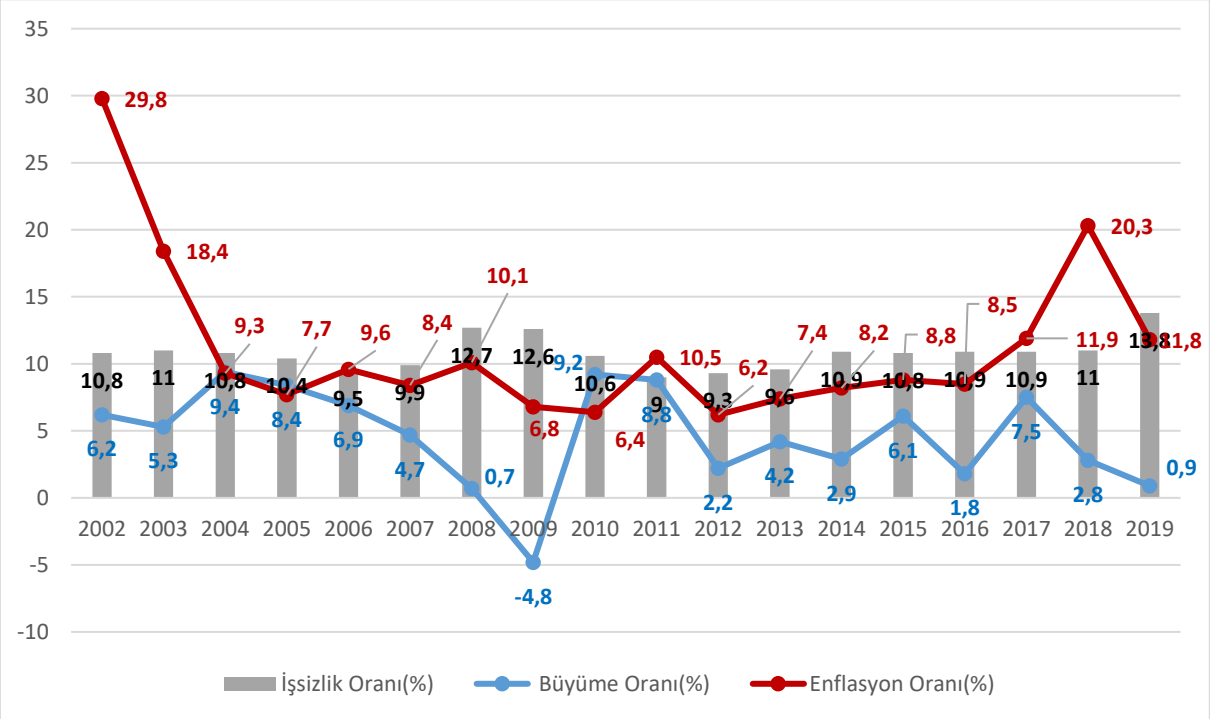
gelişip güçlenebilmesi için hem ekonomik hem de siyasi kurumların dar kesimlerin denetiminden daha geniş kesimlerin katılımına açılması gerekmektedir (Pamuk, Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi, 2018: 214). Bunun gerçekleştirilmesinin yolu da reformlardır. Ancak reformlar merkezi hükümetin/bürokrasinin el verdiği ölçüde uygulanıp başarıya ulaşabilmektedir.

Geçmişte gerek Osmanlı döneminde gerekse Cumhuriyet döneminde reformları hayata geçiren devlet mekanizması- zaman zaman güçlü dış etkilerin tesiri altında kalmış olsa da-bağımsızlığını korumuş, kararlarında kendine özgü reformları uygulama olanağına sahip olmuştur. Başka bir ifadeyle reformlar sömürge olmayan bir ülkeyi kalkınmış bir ülkeye dönüştürmeye çalışmıştır. Bu noktada sömürge ülkelerinden farklı olarak Türkiye gerek reformları seçebilme ve gerekse de reformları uygulamada esnek bir niteliğe sahip olmuştur (Tekeli, 2000: 89). Ancak bilinçli bir şekilde dışlayıcı kurumların ve mekanizmaların tercih edilmesi reformların başarısını sınırlandırmış ve kalkınma sürecini sekteye uğratmıştır.



Grafik 6:2002-2019 Kişi Başına Düşen Milli Gelir ($) (Türkiye İstatistik Kurumu, 2020)

Nitekim yukarıda yer alan grafik incelendiğinde AK Parti'nin iktidarının devam ettiği 17 yıllık periyotta kişi başına düşen milli gelir 2002 yılında 3.660$ iken 2019 yılında 9.127$ olmuştur. Kişi başına düşen milli gelir 2013 yılında 12.480$ ile en yüksek seviyesine ulaşmışken, 2008 dünya krizinin etkisiyle 8.980'i görmüştür. Burada dikkat çeken nokta kişi başına düşen milli gelir seviyesinin 2013-2014 yılından sonra dalgalı bir şekilde düşmeye başlamasıdır. Diğer iktisadi göstergelerle ekonomik yapının görünümü netleşmektedir. Aşağıdaki grafik incelendiğinde büyüme oranın geçmiş dönemdekine benzer şekilde dalgalı seyrinin sürdürdüğü görülmektedir. En yüksek büyüme oranı %9,4 ile AK Parti'nin ilk iktidar olduğu 2004 yılında yaşanırken, en düşük büyüme oranı ise 2008 dünya krizinin etkisinin hissedildiği 2009 yılında %-4,8 olarak gerçekleşmiştir. Enflasyon oranı ise 2002 yılında %29,8'den 2019 yılında %11,8'e kadar düşüş göstermiştir. Ancak işsizlik oranında beklenen gerileme sağlanamamıştır. İşsizlik oranları %9-14 bandında takılmıştır.



Grafik 7:2002-2019 Ekonomik Durum (Büyüme-Enflasyon-İşsizlik) (Türkiye İstatistik Kurumu, 2020)

Bu rakamlar aslında ara dönemler ve doğal afetlerle kesintiye uğramaması halinde, geçmişteki rakamlarda göz önüne alındığında büyümenin koalisyon ya da tek parti hükümetleri fark etmeksizin yaklaşık olarak %5 seviyesinde olduğunu göstermektedir. Türkiye büyümenin yüksek olduğu yıllarda dışlayıcı kurumların tesiriyle bu büyümeyi istikrarlı hale getirememiştir. Özellikle kapsayıcı kurumlar yerine dışlayıcı kurumlar tercih edilmiştir. Mevcut kurumlarla kaynak yaratmak yerine devlet kesesinden girişimci yaratma yoluyla mevcut kaynakların paylaştırılmasına yönelnilmiştir. Bu tercih gerek tek parti olsun gerekse koalisyon hükümetleri olsun devam ettirilmiştir. CHS ile de siyasal kurumlar yeni sistem doğrultusunda biçimlenirken, Osmanlı yönetimindeki İttihat ve Terakki dönemiyle başlayan devlet kesesinden girişimci yaratma kurumunun, kurumsal değişmenin yavaş olduğu göz önüne alındığında, varlığını uzun süre devam ettireceği söylenebiliriz.

Türkiye geçmişten bu yana köy-tarım-toprak sorununa köklü bir çözüm getirememiş, yapılan toprak reformları başarısız olmuş, yaşanan hızlı göç ve kentleşme ile ekonomik, sosyal ve siyasal karmaşık yeni sorunlar ortaya çıkmıştır. Sanayileşmede yeterlince gelişme sağlanamaması nedeniyle kırsaldan kente alan işgücü arzı değerlendirilememiştir. Kentlerdeki tüm teşviklere rağmen rant ekonomisinin kurumsallaştığı bir çerçevede sanayileşmenin tam olarak sağlanamadığı görülmektedir (Kuruç, 2015: 294). Gerçek anlamda sanayileşme sağlanmadan kırdan kente artan göçlerle kırsal çevre klasik merkeze egemen hale gelmiştir. Günümüze kadar devam eden süreçte, evrimini neredeyse tamamlamış olan taşra kökenli çevrenin, siyasetten bürokrasiye her alanda merkeze egemen olmasıyla, bu defa merkezde taşlar yerinden oynamıştır.

Kurumsal çerçeve bakımından diğer önemli bir nokta, 1950'li yıllardan itibaren başlayan ve bugünkü kurumsal çerçeveyi belirleyen büyük toprak sahibi, zengin çiftçi ve tüccarlar ve bu kesimin kentlerdeki müttefiklerinin bugünkü yükselen rant ekonomi

modelinin sahibi olmasıdır. Bu kesimler popülist politikalar ve nüfuz ticareti ile bu modelin içselleştirilmesini ve Türkiye'nin düzeni olarak bu modelin kabul görmesine hizmet etmişlerdir. Siyaset bu kesimlerin tarzlarından, korkularından, ufuklarından mayalanarak biçimlenmiş, ortaya çıkan ve sık sık reforma ihtiyaç duyan bir model gelişmiştir. Türkiye'deki ekonomi ve siyaset kurumları bu modelin sınırları içinde kalarak ortaya çıkmıştır (Kuruç, Cumhuriyet ve Toprak, 2015: 295). Nitekim Duverger bu durumu şu şekilde özetlemektedir (Duverger, 1964: 177):

"Modern usullerin görüntüsü altında, eski feodal otokrasi rejimleri işlemeye devam eder. Bu rejimleri yıkmaya yardımcı olmak şöyle dursun, demokratik usuller, onları maskeleyerek ömürlerini uzatır."

Ulus devletin ve güçlü bir otoriter-merkezi devlet geleneğinin belirleyiciliği altında bir prekapitalist yapı ile siyasal kurumlar oluşturmak suretiyle modernliğe geçiş yapan Türkiye, ulus devletin Neoliberal küresel baskıları altında yeniden yapılanmaya zorlandığı günümüzde bu sürece uyum sağlamak için çalkantılı bir dönüşüm geçirmektedir. Bu uyum çabası, Türkiye'nin yüzyıllardır devam eden bir süreç boyunca geliştirdiği siyasal, idari, ekonomik ve toplumsal kurumlarını köklü bir biçimde dönüşüme zorlamaktadır. Bu dönüşüm zorunluluğu, sermaye güçleri, ordu ve siyasal ve idari elitler tarafından kabul edilmekle birlikte, 1950'lerden itibaren Türkiye siyasetine yön vermiş olan askeri-sivil bürokrasi ile merkez sağ muhafazakâr siyasi elitler arasındaki iktidar mücadelesi, büyük ölçüde merkez sağ muhafazakâr siyasi elitler lehine evrilmektedir (Özkazanç, 2017: 104).

1980 sonrasında ağırlık kazanan ve özellikle AK Parti iktidarıyla birlikte önemi artan kurumlardan biri de dini cemaatlerin veya tarikatların meydana getirdiği ağlardır. Türkiye'de dini cemaatlerin oluşturduğu ağların ekonomik ilişkilerde kullanılması eski dönemlere kadar gitmekle birlikte çok partili döneme geçişle beraber merkez sağ partiler bu ağlardan siyasette yararlanmışlardır; ancak bu ağların ekonomide kullanılmaları sınırlı olmuştur. Dini cemaat ağlarının ekonomik ilişkilerde kullanılması, özellikle Erbakan'ın

kurduğu partilerin iktidara ortak olduğu dönemlerde ve yerel yönetimlerde yaygınlaşmaya başlamıştır. Kişi veya şirketler faaliyetlerini sadece aynı ağ içerisindeki şirket veya kişilerle sınırlı değildir. Fakat aynı ağın içinde olmak, birbirini tanımak, iktisadi ilişkilerde karşılıklı güven ve kolaylık sağlamaktadır (Buğra & Savaşkan, 2014: 44-45). Nitekim bu ağların içinde olmak merkezi yönetim ve yerel yönetim ihaleleri, kredi ilişkileri ve teşvik imkanlarından faydalanmada önemli avantajlar sağlayabilmekteydi. Diğer taraftan bu ağların içinde olmayan şirket veya kişilerin belli sektördeki varlıklarını sürdürmeleri ise güçtü (Cengiz, 2013: 353). 1990'lardan itibaren MÜSİAD ve daha sonra TÜSKON gibi işveren kuruluşları, TÜSİAD'ın 1970'lerden itibaren oynadığı rolü, muhafazakâr sermaye grupları arasında oynamayı hedefleyen şemsiye örgütler olarak fonksiyon görmeye başlamışlardır (Buğra & Savaşkan, 2014: 182). AK Parti'yi kuran politikacıların büyük bir çoğunluğu bu ilişkilerin içinden gelmektedir. AK Parti iktidarının ilk yıllarından itibaren dini cemaat ve tarikat ilişkilerine dayanan bu ağlar siyasal destek yanında ekonomide de daha fazla önem kazanmıştır (Pamuk, Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi, 2018: 313).

Türkiye Cumhuriyeti geçmiş kurumların mirası olarak bürokratik bir devlet olarak kurulmuş ve bu özelliğini korumuştur (Heper, 1973: 86-89). Memurların davranışları, örgütsel yapı, uygulanan usul ve kurallar açısından bürokrasi ise hala neopatrimonyal niteliğini sürdürmektedir. Her ne kadar AK Parti döneminde yönetim-siyaset ayrımında bürokrasinin gücü büyük ölçüde kırılmış olsa da, kamu bürokrasisi ekonomik ve sosyal yapıdaki gelişmelere paralel bir dönüşüm sergileyememiştir. Bürokrasi hala Tanzimat ile başlayan aşırı merkeziyetçi özelliğini devam ettirmektedir. Merkeziyetçilik CHS ile siyasal merkeziyetçilik haline dönüşürken, bunun bir sonucu olarak bürokratik otoritenin gücünü de artıran idari merkeziyetçiliği de yol açmıştır. Merkeziyetçiliğin her iki türü de Türkiye'de gerek siyasetçilerin gerekse bürokratların otoritesinin artıran temel bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Sonuç olarak Türkiye'de siyasal, toplumsal ve yönetsel

kurumlar, toplumu kontrol etmek ve toplumun sorunlarını yukarıdan aşağıya tepeden inmeci anlayışla mevzuatla yoluyla çözme gayesiyle şekillendiği için yerinden yönetime, yetki devrine, açıklığa ve sivilleşmeye yeterli önem verilememiştir (Eryılmaz, 1998: 166).

Belirsizlik, geçmişte olduğu gibi günümüzün önemli bir kurumu olarak varlığını devam ettirmektedir. Türkiye'de planlı bir ekonomi ve yönetim anlayışını 1960-80 döneminde denemiş; ancak Batı'ya ait olan planlı ve belirli yönetim anlayışını yerleştirmede başarılı olamamıştır. Türkiye'de toplumsal, siyasal ve ekonomik yaşamın neredeyse her alanında belirsizlik kurumu hakimdir. Genel olarak bir planlama prensibi olmakla birlikte yapılan planlamalar kısa ve orta vadelidir. Alınan kararlar, aksi yönde kısa sürede değişebilmektedir. Bu da devlet idaresinin istikrarlı bir yönetim ortaya koymasını engellemektedir. Nitekim Yavi bu durumu aşağıdaki gibi şu şekilde özetlemektedir (Yavi, 2007:11):

"Burası Türkiye deyimi iki farklı şekilde kullanılmaktadır. Birincisi 'belirsizlik, sürpriz, alışılmışın dışındık' anlamında: 'Burası Türkiye, her an her şey olabilir.' şeklindedir. İkinci kullanım biçimi ise, olmuş bitmiş olayların olma nedeninin açıklanamayacağını vurgulamak için: 'Burası Türkiye, her şey olabilir.' şeklindedir…. 'Burası Türkiye'nin en önemli özelliği, sosyal ve psikolojik olayların olmaları gerektiği gibi olmamasıydı. Beklenen bir olay her an beklenmedik bir şekilde gelişebilir; insanlara 'Burası Türkiye' dedirtebilirdi."

Son olarak geçmişten beri hala devam eden diğer bir kurum da baba devlet anlayışıdır. Başka bir deyişle "Baba Devlet Anlayışı" vatandaşlarının vatandaştan öte kul statüsünde olduğu, devlet ve onun yönetim sistemini sorgulamaktan öte ondan adalet istediği Daire-i Adalet kurumunun günümüze yansıması niteliğindedir. Bu nedenle halktan doğrudan yönetimi değiştirecek, onun çağdaşı olan modern devletlerde yer alan şeffaflık, hesap verilebilirlik gibi kapsayıcı kurumların topluma kazandırılması zordur. Yavi bu durumu şu şekilde açıklamaktadır (Yavi, 2007: 13):

"Türk toplumu mevcut devletinin bir buhranı yaratacak ölçüde temelden sarsılarak, yeniden yapılanmasından yana tavır almıyor; değişimin yumuşak bir tarzda, bir şeyleri kırıp dökmeden, devlet-toplum gerilimine mahal kalmadan gerçekleşmesinden yana (dır).

Entelektüeller, siyaset bilimciler, sivil toplumcular ve aklı karışıklar ne derse desin devlet 'Baba'ydı; doyuran, gözeten, okutan, öğreten, himaye eden, mevki ve unvan veren, yöneten ve düzenleyen güçtü. Her şeyi bilir, işitir (dinler) ve görürdü. Dilerse vergi bile almaktan çekinmez, yargılar, döver, hapseder, hatta öldürürdü de. O babaydı hem döver hem severdi."

Toplumun çağın gereklerini ve olayların sebeplerini kavramaktan yoksun olması, bu sebeple ülke yönetimine yön verememesi ve devletin ise toplumdaki anlayıştan uzaklaşmadan bu sistemi sürdürmesi -bir nevi dışarıdan bir müdahale olmadığı müddetçe kısır döngünün sürmesine yol açmıştır. Bu kısır döngü toplumdaki insanların yaratıcılığını ve yeteneklerini sınırlandırmaktadır.

Türkiye'deki iktidar yapısı, hükmetme biçiminin başkanlık sistemine geçmesi ile değişmiştir. Tanzimat dönemiyle ile başlayan Cumhuriyet'in ilanı ve parlamenter sistemle günümüze kadar devam eden süreç, başkanlık sistemiyle yeni bir noktaya evirilmiş durumdadır. Yeni sistem inşa edilen/edilecek olan yeni kurumların oluşturulmasıyla ayakta kalabilecektir. Sistem değişikliklerinin kalıcı olması ancak parlamenter sistemin- tabir-i caiz ise "eski Türkiye"nin- siyasal, ekonomik ve toplumsal kurumlarının evirilmesiyle mümkün olabilecektir. Bu kurumların kapsayıcı bir şekilde halkı yönetime katan, yönetimi denetleyici ve onun üstünde baskı kurarak hesap verilebilir ve şeffaf bir idarenin oluşturulmasıyla gerçekleştirilebilir. Nitekim Yazıcıoğlu'da bunu vurgulamaktadır (Yazıcıoğlu, 2000: 5):

"Tekelci, vesayetçi, tutucu idari yapı bindiği dalı kesmez. Halk kendi gücünü fark eder, yüksek sesle düşünür ve haykırmaya başlarsa, sistem ve düzen değişikliği ancak gerçekleşebilir. Köylülükten kurtulamayan, şehirleşemeyen toplumlar, sivil örgüt kuramaz; sivil örgütler yoksa, devlet hizmet örgütü olamaz; ancak bu örgütler olursa, devlet dönüşüme ve değişime uğrar. Bu halkın örgütlenerek yönetime ağırlığını koyması hadisesidir."

Dolayısıyla 2015-2020 arasındaki son dönem, Türkiye'de mevcut siyasal, sosyal ve ekonomik kurumların geçmişin dışlayıcı kurumlarınca biçimlendiği ve yön değiştirdiği yeni bir denge arayışının içerisinde dışlayıcı bir kurumsal çerçeveye sahiptir. Bu kurumsal çerçevede ise reform yönetiminin rotası farklı bir noktaya evirilmiştir.

2.3.5.2. Reform Yönetimi

2015-2020 arası kurumsal çerçevede reform yönetiminde hızlı değişim ve dönüşümün yaşandığı yıllardır. Ahmet Davutoğulu'nun Başbakan olduğu 64. Hükümetin kurulmasıyla birlikte Başbakanlık İGB'nin etkinliğinin daha da arttığı gözlenmektedir. Davutoğlu 64. Hükümet Programını ilan ettikten sonra hükümetin yapacağı icraatları bir eylem planına dönüştürmüş ve bunu "64. Hükümet Eylem Planı" olarak kamuoyuna sunmuştur. Diğer taraftan Davutoğlu Hükümetinin göreve başlamasından itibaren bir ay daha geçmeden 12.12.2015 tarihli ve 29560 Sayılı Resmî Gazete'de "Reformların Koordinasyonu ve İzlenmesi Kurulu ile İlgili 2015/16 Sayılı Başbakanlık Genelgesi" yayımlanmıştır.

Bu Genelge 'ye göre 10. Kalkınma Planında yer alan Öncelikli Dönüşüm Programı ile 64. Hükümet Eylem Planı'nın koordinasyonlu bir şekilde yürütülmesi amacıyla "Reformların Koordinasyonu ve İzlenmesi Kurulu (RKİK)" kurulmuştur. Bu Kurulun başkanı Başbakan Yardımcısı Lütfi Elvan olmak üzere Başbakan Yardımcısı Mehmet Şimşek ile Adalet, AB, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Ekonomi, İçişleri, Kalkınma ve Maliye Bakanından oluşmaktadır. RKİK'in temel görevi reformların gecikmeksizin gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları arasında iş birliği ve koordinasyonu sağlamak, reformları izlemek ve bunları denetlemektir. RKİK reformlarla ilgili olarak yapılan çalışmaları üç ayda bir Başbakana sunmakla görevlidir. RKİK'in çalışma usul ve esasları ile yıllık olarak hangi zamanlarda toplanacağı Kurulun kendisine bırakılmıştır. Sekretarya hizmetleri ile alınan

kararların uygulanmasının takibi ve koordinasyonu Başbakanlık İGB'ye verilmiştir. İhtiyaç olması halinde RKİK tarafından alt kurul, komite, danışma grupları, kalıcı veya geçici çalışma grupları oluşturabilecektir. Ayrıca RKİK toplantılarına konuyla ilgili bakanlar, kamu görevlileri ile STK üniversite ve özel sektör temsilcileri davet edilebilecektir.

RKİK çalışmalarının bir bütünlük içerisinde yürütülmesi, kurumlar arasında koordinasyon ve iş birliğinin sağlanması ve RKİK tarafından alınan kararların uygulanması için tüm bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarınca gereken yardım ve desteğin sağlanacağı belirtilmektedir. Dolayısıyla reformların uygulanması, takibi ve kontrolü açısından RKİK'e esneklik sağlayacak yetkilerin verildiği görülmektedir.

2002 yılında AK Partinin iktidara geldiği dönemde 58. Hükümet Acil Eylem Planı'nın hayata geçirilmesinde reformların uygulanmasının takibi ve koordinasyon görevi DPT'ye verilirken, 2015 yılında bu görev esas olarak reform yönetiminden sorumlu Başbakanlık İGB'ye verilmiştir. Bu noktada DPT'nin reform yönetiminde güç kaybettiği görülmektedir. Bu durumda büyük ölçüde DPT'nin Başbakanlığa bağlı bir yapı olmaktan çıkarılarak Kalkınma Bakanlığına dönüştürülmesinin payı vardır. Zira yeni yapıda Kalkınma Bakanlığı planlama faaliyeti dolayısıyla sahip olduğu bakanlıklar üstü konumunu kaybetmiş ve siyasetten "görece özerk" yapısı da büyük ölçüde zarar görmüştür (Küçükyağcı, 2015: 238-239).

2016 yılında yine Davutoğlu Hükümeti tarafından yapılan düzenlemelerle Başbakanlık İGB'nin kamu yönetimi reformunda yeni fonksiyonlar yüklendiği görülmektedir. Bu doğrultudaki ilk düzenleme, YOİKK mekanizmasına yönelik olarak 2016 yılındaki YOİKK'e ilişkin Bakanlar Kurulu kararıdır. 2016 yılında YOİKK ile ilgili olarak 2016/1 sayılı Bakanlar Kurulu Prensip Kararı ile "Yatırımların İzlenmesi ve Koordinasyonu ile Yatırım Ortamının İyileştirilmesine İlişkin Karar" kabul edilmiş ve 16/01/2012 tarihli ve P. 2012/2 sayılı Bakanlar Kurulu Prensip Kararı yürüklükten

kaldırılmıştır. Böylece YOİKK'in yapısı ve işleyişinde yeni bir düzenlemeye gidildiği görülmektedir. YOİKK'in kurumsal gücünü ve siyasi desteğini artırmak amacıyla, Kurulun başkanlığı Ekonomi Bakanlığından, Başbakan Yardımcılığına devredilmiş, üyeleri müsteşarlık düzeyinden bakanlık düzeyine yükseltilmiş ve Kurul'da, yeni sivil toplum kuruluşlarının temsili sağlanmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2018, s. 39). YOİKK'in sekretarya görevi Başbakanlık İGB'ye verilirken, YOİKK Platformunun sekretarya hizmetlerini ise eskiden olduğu gibi Ekonomi Bakanlığı Teşvik Uygulama ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilmesi öngörülmüştür (Kalkınma Bakanlığı, 2018: 26-29).

Bu noktada İGB gerek kamu yönetiminin gerekse yatırım ortamının iyileştirilmesi ve geliştirilmesine yönelik reformların odak noktası haline gelmiştir. Hatta 11. Kalkınma Planı hazırlıklarında ilerleyen dönemlerde iş ortamı reformu çalışmalarındaki mükerrerliklerden kaçınmak amacıyla yapılması planlanan düzenlemelerin kalitesini yakından gözetecek ve bunu denetleyecek merkezi bir birim oluşturulması planlanmaktadır. Bu çerçevede YOİKK sekretaryasının ve Başbakanlık bünyesinde düzenleyici etki analizi çalışmalarını yürütmekten sorumlu birimlerin yetki ve sorumluluklarının bu birime yani İGB'ye devredilmesi öngörülmektedir. İGB'nin mevcut mevzuatın ve getirilen yeni düzenleme önerilerinin iş ortamı üzerindeki maliyetlerini belirlemesinden ve ticari faaliyetleri kolaylaştıracak önlemleri almasından sorumlu olması planlanmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2018: 52). Dolayısıyla kamu yönetiminin geliştirilmesi ve reform yönetiminden sorumlu olan İGB 2015 yılından itibaren iş ve yatırım ortamının iyileştirilmesine yönelik faaliyet alanlarına doğru kayarken, kamu yönetimi reformunun yönlendirilmesi ve geliştirilmesine yönelik asli faaliyetlerinin dışında fonksiyon yüklenmeye başlamıştır.

2016 yılında yine Davutoğlu Hükümeti tarafından Başbakanlık İGB'nin kamu yönetimi reformunda yeni fonksiyonlar yüklendiği ikinci önemli düzenleme, 30.04.2016

tarihli ve 29699 Sayılı Resmî Gazete'de Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi ile İlgili 2016/10 Sayılı Başbakanlık Genelgesi yayımlanmıştır. Genelgeye göre 12.01.2002 tarihli ve 2002/3 Bakanlar Kurulu Prensip Kararı ile "Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Gerçekleştirilmesi Komisyonu"nun kurulduğu ve 2009 yılında bu komisyonun adının "Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Komisyonu" olarak değiştirildiği belirtilmekte ve bu komisyonca hazırlanan ve Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilen "Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi" çerçevesinde 2016-2019 yıllarını kapsayacak şekilde eylem planı hazırlandığı görülmektedir. Yine RKİK'de olduğu gibi bu komisyonun başkanlığına Başbakan Yardımcısı Lütfi Elvan getirilmiştir. Komisyonun diğer üyeleri Adalet, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Gümrük ve Ticaret, İçişleri ile Maliye Bakanıdır. Bu komisyon yılda iki defa toplanacak ve burada yer alan eylemlerin koordinasyonu ve uygulamasını takip edecek ve kamuoyu ile paylaşacaktır. Bu komisyonun faaliyetlerinin yürütülmesi amacıyla "Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Yürütme Kurulu" oluşturulmuştur. Bu yürütme kurulu başbakanlık müsteşarının başkanlığında toplanmakta ve komisyona üye olan bakanlıkların müsteşarları yürütme kuruluna üye olarak katılmaktadır. Yürütme Kurulunun görevlerini yerine getirmesinde sekretarya hizmetlerini yapmakla Başbakanlık Teftiş Kurulu görevlendirilmiştir.

Ancak bu Genelge geçmiş dönemdeki çalışmalardan farklı olarak söz konusu eylem planının uygulamasını takip etmek ve Komisyona izleme raporları sunmak amacıyla yılda iki defa toplanmak üzere bir akademisyen başkanlığında Sayıştay Başkanlığı, işveren ve işçi kuruluşlarını temsilen birer üyeden oluşan "Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Eylem Planı İzleme Grubu" kurmuştur. İzleme Grubunun başkan ve üyeleri, Başbakan ve onun

görevlendireceği Başbakan Yardımcısı (Lütfi Elvan) tarafından belirlenecek ve bu izleme grubunun sekretarya hizmetleri Başbakanlık İGB tarafından yürütülecektir.



Şekil 45: Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesine İlişkin Kurulan Yönetim Mekanizması

Görüldüğü üzere Başbakanlık İGB kamu yönetiminin ilgilendiren her alanda reform yönetimiyle ilgili görevlerin dizginlerini ele alırken, reformun yönetimi ise doğrudan bu işle sorumlu Başbakan Yardımcısı Lütfi Elvan'da toplanmıştır. Dolayısıyla reform yönetiminde kurumsallaşma bakımından önemli bir yol kat edilmiştir. Geriye kurumsallaşmanın devamı için sürdürülebilirliği kalmıştır. Ancak kurumsallaşma yönünde atılan adımlar yaşanan siyasal, toplumsal ve ekonomik gelişmeler nedeniyle devam ettirilememiş ve neticede ortaya çıkan mevcut kurumsal yapı ise reform yönetiminde oluşan kurumsallaşmayı ve eski reformcu kurumlar ile birlikte ortadan kaldırmıştır.

Davutoğlu Hükümetinin reformcu yapısı AK Parti'nin iktidara ilk geldiği döneme benzemekle birlikte, ömrü kısa süreli (7 ay) olmuş ve yerine Binali Yıldırım'ın Başbakan olduğu 65. Hükümet iktidara gelmiştir. Yeni Hükümet iktidara geldikten sonra 27. 05. 2016 tarihli ve 29724 sayılı Resmî Gazete'de "Kurullarda Görev Alacak Hükümet Üyeleri ile İlgili 2016/13 Sayılı Başbakanlık Genelgesi" yayımlanmıştır. Bu Genelge ile

daha önce RKİK'in ismi "Reformların Koordinasyonu ve Yatırımların İzlenmesi Kurulu (RKYİK)" olarak değiştirilmiş, Kurul Başkanı olarak Başbakan Yardımcısı Nurettin Canikli atanmıştır. Kurulun üyeleri ise aynı kalmıştır. 65. Hükümetin AK Partiden olması nedeniyle 64. Eylem Planını büyük ölçüde sürdürmüş, ancak yeni odak noktası kamu yönetiminden ziyade artık yatırımlara dönmüştür. Nitekim ekonomide çarklar yavaşlamaya başlamıştır ve ülkeye para girişinin sağlanması gerekmektedir. Ancak yeni oluşturulan hükümet eylem planında ise kamu yönetiminden çok siyasal reformlar ve ekonomide yatırımlara artırmaya yönelik eylemler yer almaktadır. Başbakanlık İGB, YOİKK sekretaryasına da sahip olması nedeniyle kamu yönetimindeki reformların yönetiminden öte, yatırımların artırılması ve ekonominin iyileştirilmesi doğrultusundaki çalışmaları yürüten bir yapı haline dönüşmüştür. Kamu yönetimi reformları ekonomik konular nedeniyle arka plana itilmiştir.

2017 yılında Anayasa referandumu yapılmış ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesine karar verilmiştir. Referandumdan sonra kabinede değişiklikler olmuş, 26.07.2017 tarihli ve 30135 Sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 2017/14 sayılı Başbakanlık Genelgesiyle bakanlar arasında görev dağılımı yeniden düzenlenmiştir. Buna göre reformların ve yatırımların koordinasyonu ve izlenmesi görevinden Başbakan Yardımcısı Fikri Işık görevlendirilmiştir. Yine aynı Resmî Gazete'de yayımlanan 2017/14 sayılı Başbakanlık Genelgesiyle kurullarda görev alacak hükümet üyeleri belirlenmiştir. Buna göre RKYİK Başkanı olarak Başbakan Binali Yıldırım getirilmiştir. Kurul üyeleri aynıdır. Tek farklılık üyeler arasına Başbakan Yardımcısı Fikri Işık eklenmiştir. Başbakan katılmadığı durumlarda Kurula Başbakan Yardımcısı Fikri Işık başkanlık edeceği belirtilmektedir. İsim değişikliklerine rağmen bu reform kurumu Davutoğlu Hükümetinden başlayarak yeni hükümet sisteminin fiilen uygulama geçildiği 10.07.2018 tarihine kadar sadece bir kez toplanmıştır. Fiili olarak reforma ve yatırımlara ilişkin tüm toplantılar ilgili başbakan yardımcısının başkanlığında başbakan

yardımcısının danışmanları ve Başbakanlık İGB'deki başbakanlık uzmanlarıyla yapılmıştır. Ancak hükümet değişikliği ile reform kurulunun ve dolayısıyla Başbakanlık İGB'nin odak noktası artık yatırımlar olmuştur. Bu süreçte 02.02.2017 tarihli ve 72131250-542-44 sayılı kamu yatırımlarının izlenmesi konulu resmi yazı ile Kalkınma Bakanlığından farklı olarak Başbakanlık İGB tarafından miktarı bir milyon ve üzeri olan kamu yatırımların takip edildiği, tüm kurumların elektronik olarak entegre oldukları ve haftalık olarak güncellemelerin yapıldığı "Kamu Yatırımları İzleme Sistemi" oluşturulmuştur. Başbakanlık İGB tasfiye edilene kadar da bu yatırım izleme sisteminin takibi ve yürütücüsü olma görevini sürdürmüştür.

2015-2020 arası dönem Türkiye'de önemli siyasal, toplumsal ve ekonomik kırılmaların meydana geldiği bir dönemdir. Kurumsal çerçevede siyasal ve yönetsel olarak CHS'ye geçilmiştir. Yeni sisteme geçiş düzenlemelerinin yapılması amacıyla parlamenter sistemin son hükümeti olan 65. Hükümete Yetki Kanunu ile KHK'ler çıkarma yetkisi verilmiştir. İşte bu Yetki Kanunu çerçevesinde 09.07.2018 tarihli ve Mükerrer 30473 sayılı Resmî Gazete'de "703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" yayımlanmıştır. Bu KHK ise CHS'ye sert bir geçiş yapmış, kökeni 1876 olan parlamenter sistemin birikimleri ve kurumları büyük ölçüde değişikliğe uğramıştır. Bu durumdan en çok etkilenen ise sistem içinde kurumsallaşmaya çalışan reform yönetimi olmuştur. CHS Başbakanlık İGB, Kalkınma Bakanlığı (eski adıyla DPT), DPB, TODAİE kaldırılmıştır. Kamu yönetimi reformunu koordine eden, yönlendiren ve gerektiğinde doğrudan icra alanında yer alan bu kurumlar kapatılmış, personeli ise bakanlıklar ve diğer kamu kurumlarına dağıtılmıştır. Aradan geçen zamana rağmen kamu yönetimi reformlarını koordinasyonu ve yönetimi için bir yapı kurulmamıştır. Dolayısıyla CHS'ye geçişle birlikte sadece mevcut kurumlar kaybedilmemiş; aynı zamanda reform yönetimine ilişkin kurumsal

kapasiteyi barındıran insan kaynağı da kaybedilmiştir. Nitekim reformların koordinasyonu ve yönetimi konusunda uzmanlaşmış personel bakanlıklara ve diğer kurumlara gönderilirken, reform yönetiminde uzmanlaşmış kadrolar görev alanı dışında (personel hizmetleri, dış ilişkiler, idari ve mali hizmetler vb.) çalışmaya yönlendirilmiştir.

Başbakanlık İGB'nin görevleri ise 10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan "1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" ile Cumhurbaşkanlığı İdari İşler bünyesinde yer alan "Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü"ne verilmiştir. Söz konusu görevlerin atama ve personel işleri uğraşan bu birime verilmesi reform yönetiminin kurumsallaşmasında başa dönüş niteliğindedir. Devletin üst kademe yöneticilerinin atanmasıyla yoğun olarak uğraşan bu birimin tüm kamu yönetiminin kapsayacak ölçüde çalışmalar yapması zor görünmektedir. Nitekim daha önce Başbakanlık İGB tarafından yerine getirilen kamu yönetimindeki e-devlet hizmetleri için "Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi" kurulmuş ve bu yeni yapı kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin 2009 yılında çıkarılan yönetmelikle ilgili revizyon çalışmalarını üstlenmiştir. Oysa bu Yönetmelik doğrudan Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü tarafından ele alınması gereken bir mevzuattır. Bu durum temel işlevi personel konuları olan bu birimde kamu yönetimi reformuna ilişkin görevlerin ikinci planda kaldığı veyahut arka plana atıldığı göstermektedir. Zira kamu yönetiminde hizmetlerin sunumunda uygulamadaki aksaklıkların giderilmesine yönelik Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğünce bugüne kadar sadece iki Genelge çıkarıldığı, bu birim tarafından kamu yönetiminde reformun yönetimi ve koordinasyonuna dair herhangi bir faaliyette bulunmadığı gözlemlenmektedir.

Bu noktada Türkiye'nin önünde reform yönetimi bağlamında yeniden yapılanma için önemli bir fırsatın olduğu görülmektedir. CHS sisteminde kamu yönetimindeki reformların yönetimi için geçmiş kurumsal deneyimlerden yola çıkarak reformlardan sorumlu tek bir örgütün kurulması ve dağıtılan reformcu kadroların bu yeni yapı altında

toplanabilir. Böylece toplumdaki ekonomik ve siyasal kurumlar kapsayıcı hale gelmesi durumunda reform yönetiminin kurumsallaşamaması nedeniyle reformların başarısız olmasının önüne geçilebilir. Ancak reform yönetimi bakımından parçalı yapının sona ermesinden sonra yeni yapılanmanın nasıl olacağını bize kurumlar gösterecektir: Bu bağlamda geçmişten beri varlığını sürdüren dışlayıcı kurumların kolay değişmediği göz önüne alındığında, yeni siyasal kurumlar çerçevesinde parçalı bir yapının yeniden kurulacağı yeni bir reform yönetim yapısının ortaya çıkması muhtemel görünmektedir. Diğer taraftan Başbakanlık İGB'nin 2015 yılından tasfiye edilene kadarki çalışmalarını sürdürmüştür. Bu çalışmalar aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 24:2015-2018 arası Başbakanlık İGB'nin Kamu Yönetimi Alanında Yürüttüğü Çalışmalar

Çalışmanın Adı	Tarihi
2003 Kurumsal Gözden Geçirme Raporu'nun Değerlendirmesi	2015
Kurumsal Gözden Geçirme Raporu	2015
Bakanlık Sistemleri Araştırma Raporu	2015
Çevirmenlik Raporu	2015
YİKOB Görev ve Hizmetlerine İlişkin Standartların Belirlenmesine İlişkin Değerlendirme Raporu	2016
Kamu Örgütlenmesindeki Değişim ve Dönüşüm Raporu	2016
Teamülen İstenen Belgelerin Kaldırılması Projesi	2016
Mevzuatta Yer Alan ve Gereksiz Addedilen Belgelerin Kaldırılması Projesi	2016
Kurum İçi yazışma Sürelerinin Kısaltılması Projesi	2017
Kamu Yatırımları İzleme Sistemi	2017
Yatırımlarda Bürokrasinin Azaltılması	2017
e-Devlet Zaman Planı ve Kamuda Yalın Yönetim	2017
Sektörel Sorunların Tespiti Projesi	2017
OECD SIGMA Kamu Yönetimini Gözden Geçirme Çalışması	2017
Anayasa Değişiklik Referandumu Sonrası Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Tespit ve Öneriler	2017
Cumhurbaşkanlığı Sistemine Geçiş Sürecinde İdari Usul Kanun Taslağının Hazırlanması	2017
Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri & Kamu Yönetimi Reformu (SIGMA Rapor Çevirisi)	2017
Türkiye'nin Açık Yönetim Ortaklığı	2017
İdari Basitleştirme Rehberi	2017
Bürokrasi ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması Projesi (2015-2017)	2017
Yatırımlarda Bürokrasinin Azaltılması	2018
Kuvvetler Ayrılığı Temelinde Devlet Teşkilatı Yapısı	2018
Kurumlar Arası Yetki Çatışmalarının Azaltılması	2018
Gümrükte Tek Pencere Belge Ücretlerinin Kaldırılması/Azaltılması	2018
Kamu Hizmetlerinin Sunumu, İzlenmesi ve Değerlendirilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik Taslağı	2018
Karşılaştırmalı Bakanlıklar Analiz Raporu	2018
Geçmişten Günümüze Kamu Yönetiminin Sorunları ve Çözüm Önerileri (Kalkınma Planlarında Kamu Yönetimi) İnceleme Raporu	2018

Çalışmanın Adı	Tarihi
Kamu Yönetimi Şurası	2018
İdareyi Geliştirme Başkanlığının Yeniden Yapılandırılması Raporu	2018
e-Devlet Mevzuatının Hazırlanması Projesi	2018
Cumhurbaşkanlığı Sistemine Geçiş Sürecinde Bakanlıkların Yeniden Yapılandırılması Raporu	2018
Başkanlık Sistemi Ülke Örnekleri İncelemesi	2018
Bürokratik Yüklerin Ölçülmesi Projesi Sonuç Raporu	2018

Kaynak: Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı

2015-2018 yılındaki çalışmalara bakıldığında kırtasiyeciliğin azaltılması, örgütlenme, e-devlet ve özellikle de yeni hükümet sistemine geçiş çalışmalarının ağırlık kazandığı görülmektedir. Bunlar arasında en önemlisi reform yönetiminde Başbakanlık İGB'nin kendisine yönelik 2018 yılında hazırlanan "İdareyi Geliştirme Başkanlığının Yeniden Yapılandırılması Raporu"dur (Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı , 2018). Rapor yeni hükümet sisteminde İGB'nin reform yönetiminde yeniden yapılanmasına ilişkin öneri sunmaktadır. 32 sayfadan oluşan ve özet bir rapor şeklinde hazırlanan bu raporda; İGB'ye görev ve sorumluluklar yükleyen hukuki metinler, yurtdışında İGB'nin katılım sağladığı uluslararası kuruluşlar, İGB'nin yürütmekle yükümlü olduğu üst politika belgelerinde yer alan tedbir ve eylemler, İGB'nin yeni sistemde görev ve sorunlulukları ne olması gerektiği ile Başbakanlığın diğer birimlerinin yeni sistemde yerinin ne olması gerektiği ortaya konulmaktadır. Raporda İGB'nin yeni sistemde kendisi için öngördüğü teşkilatlanma modeli ve yerine ilişkin bir de taslak madde yer almaktadır. Bu maddeye göre Cumhurbaşkanlığı teşkilatı bünyesinde bir "Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Reform Genel Müdürlüğü" kurulması planlanmaktadır. Bu Genel Müdürlük aşağıdaki şekilde görüldüğü gibi dört başkanlıktan meydana gelmektedir (Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı , 2018: 6-7): Reform, İnovasyon ve Politika Geliştirme Başkanlığı; İdari Basitleştirme Başkanlığı, Teşkilatlanma Başkanlığı ile Elektronik Kamu Bilgi Yönetim Sistemleri Başkanlığı. Bu başkanlıkların görevleri aşağıdaki şekilde görüldüğü gibi kaleme alınmıştır. Bu görevler incelendiğinde yeni yapıda reform yönetimiyle ilgili kurulacak yapının; kamu

yönetiminde reformun koordinasyonun sağlanmasından kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliği artıracak inovatif gelişmeleri takip ve teşvik etmeye; idari usul ve işlemlerin basitleştirilmesinden bürokratik yüklerin ölçümüne; devlet teşkilatının kaydını tutmaktan bakanlıkların performans değerlendirmesinin yapılmasına ve son olarak kamu yönetiminde bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımını yaygınlaştırmaktan e-devlet uygulamalarına ilişkin politika, hedef ve hazırlanmasına dek uzanan geniş kapsamlı bir görev ve yetkiye sahip kılınmak istendiği görülmektedir.



Şekil 46:İGB'nin Yeniden Yapılandırılması Raporunda Yer Alan Teşkilatlanma Önerisi(Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 2018: 8)

Yeniden yapılandırma sürecinde Cumhurbaşkanlığı teşkilatında yer almayan İGB'nin ise yeni teşkilat içinde ayrı bir genel müdürlük şeklinde düzenlenmesi gerekliliği belirtilmektedir. Bunun gerekçesi şu şekilde ifade edilmektedir (Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı , 2018: 14):

> *"Zira bakanlıklar ve kurumlar üstünde kamu yönetiminde gerek teşkilatlanmada gerekse de reformların planlanması ve uygulanmasında merkezi düzeyde yönlendirici bir yapıya ihtiyaç vardır. Başbakanlığın kaldırılması sonrasında bu birimin olmayışı önemli bir boşluk oluşturacaktır. Nitekim geçmiş dönemde 2000'li yıllarda hazırlanan ve çıkartılan büyük reform düzenlemelerinin (5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, Yerel Yönetim Kanunları vb.) temelini bu birim oluşturmuştur. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içinde İdareyi Geliştirme Başkanlığı yerine Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Reform Genel Müdürlüğü olarak daha kapsamlı ve etkin bir birim oluşturulması önerilmektedir."*

14.03.2019 tarihli ve 30714 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 818 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı ile "Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu Hakkında Karar" ile YOİKK'in yapısı Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine uygun olarak yeniden düzenlenmiştir. Yeni yapıda YOİKK artık Cumhurbaşkanı Yardımcısının başkanlığında toplanmakta ve Adalet Bakanı, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanı, Çevre ve Şehircilik Bakanı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı, Hazine ve Maliye Bakanı, Ticaret Bakanı, Sanayi ve Teknoloji Bakanı, Ulaştırma ve Altyapı Bakanı, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanı ile Cumhurbaşkanlığı Yatırım Ofisi Başkanı yer almaktadır. Kurulda sivil toplum örgütlerini temsilen TOBB Başkanı, TİM Başkanı, TÜSİAD Başkanı, Uluslararası Yatırımcılar Derneği Başkanı, MÜSİAD Başkanı ve DEİK Başkanı bulunmaktadır. Yönlendirme Komitesi başkanı ise Sanayi ve Teknoloji Bakan yardımcısıdır. YOİKK'e üye olan kuruluşların yönetici yardımcıları da bu komiteye katılmaktadır. Önceki düzenlemeden farklı olarak TÜBİTAK başkanı Yönlendirme Komitesine üyedir ancak Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının bağlı kuruluşu olması nedeniyle YOİKK'de doğrudan yer almamaktadır. Başbakanlık İGB'nin kaldırılması sonrasında YOİKK ve Yönlendirme Komitesinin sekretarya görevleri birleştirilmiştir. Bu

görev Cumhurbaşkanlığı Yatırım Ofisi ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Teşvik Uygulama ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü ile müştereken yürütülmeye başlanmıştır. Yapılan yeni düzenleme ile YOİKK'in sadece yapısı yeni sisteme göre uyarlanmış, işleyiş ve diğer hususlar ise 2016 yılında çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararı ile aynı kaldığı gözlemlenmektedir. Böylece Başbakanlık İGB'nin YOİKK'de üstlenmiş olduğu fonksiyonlar yeni sistemde oluşturulan yapılara verilmiştir.

2.4. REFORM YÖNETİMİ VE REFORMLARIN BAŞARISI ÜZERİNE

Tarihsel kurumsalcılık, yalnızca reformların nasıl bir kurumsal çerçevede yapıldığını göstermez; aynı zamanda bize reformların zaman içinde nasıl ortaya çıktığının resmini de sunar. Lakin bir toplumsal çözümlemeye girerek bu reformların başarısı üzerinde değerlendirme yapmak zordur. Bu nedenle bir reformun başarısından ne anlaşılması gerektiği üzerinde durmak gerekir.

Reform bir kurumsal düzenleme olduğu göz önüne alındığında ilk başarı ölçütünün bu düzey için geliştirilmesi gerekir. Nitekim bir kurum, toplum içerisinde yer alan bireylerin ilişkilerini düzenlemek için tasarlanmıştır. Bu bağlamda reformların başarısının ilk şartı, toplumdaki bireylerin buna uygun davranmayı kabul etmeleri ve bunu benimsemeleridir. Bir reformun başarılı olarak addedilmesi için toplumun geniş kesimlerine yönelik yapılmış olması ve bütünün büyük bir bölümü tarafından hayat biçimi olarak kabul edilmesi ve buna göre düşünce ve davranış kalıplarının değişmesi gerekir (Pakdemirli, 2000: 68). Bu nedenle öncelikli olarak altı çizilmesi gereken nokta, toplumun meşru gördüğü kanallar içinde bunların kabul edilmiş olmalarıdır. Dolayısıyla reformun başarılı olarak kabul edilmesi için sadece yasal alandaki koşulların yerine getirilmesine bağlı değildir. Bir düzenlemenin gerisinde ne kadar geniş koalisyonlar ya da uzlaşmalar bulunuyorsa, toplumca yüceltilen değerleriyle ne kadar yakın bir ilişki kurulmuşsa, ne kadar geniş katılımla gerçekleştirilmiş olursa kabullenme olasılığı o kadar

yüksektir. Fakat bütün bunlar dahi bir kurumun koşullarına toplumun bireyleri tarafından uyulmasını güvence altına almamaktadır. Kişilerin bir kurumsal düzenlemeye uymaması için çok farklı nedenler bulunabilir. Örneğin bir yandan her kurumsal yeniden düzenlemede geçmişten beri var olan bir ilişki kurma biçimi yerine yeni bir ilişki kurma biçimi geçirilmektedir. Bu geçmiş alışkanlıkların değişmesi anlamına geldiği kadar, toplumda bazı kesimlerin kaybına neden olabilmektedir. Bu da toplumda yeni kuruma karşı bir direncin oluşmasına yol açmaktadır. Ayrıca bir kurumsal düzenleme sağlayan reform, tasarlandığı şekilde uygulanmış olsa bile, yapılmasına neden olan meseleleri çözememiş, arzu edilen neticelere ulaşamamış olabilir. Bu şekilde ortaya çıkan bir başarısızlığın iki nedeni bulunmaktadır: Bunlardan birincisi bu reformun planlanması/ düzenlenmesi ya da uygulanmasındaki yanlışlıklardır (Tekeli, 2000: 82-83). Başka bir deyişle reformun yönetimidir.

İkinci neden epistemolojiktir, daha karmaşıktır. Çoğu zaman reformcu düzenlemeler tek tek kurumlar düzeyinde değil; karşılaşılan problemlerin ya da değişme nedenlerinin kümülatif bir şekilde birikmiş olmasına bağlı olarak, bir dizi kurumsal düzenlemenin bir reform kümesi halinde yapılmasını gerektirebilir. Bu durumda kendi içerisinde iç tutarlılığı olan bir toplumsal yapıdan yine kendi içerisinde iç tutarlılığı olan bir başka toplumsal yapıya geçilmeye çalışılmış olmaktadır. Bu durumda tek tek yeni kurumların etkilerinin detaylı olarak değerlendirilmesi ve analiz edilmesinin imkânı yoktur. Bu sebeple değerlendirme ancak sistemin makro/ üst düzeydeki performanslarındaki değişmelerin karşılaştırılmasıyla yapılabilmektedir. Nitekim bir toplumun dış değişmelere uyum sağlamak için gerçekleştirdiği çok yönlü bir reformun başarısını ölçmek için kullanılabilecek en genel ölçüt, daha çok nitelikseldir. Bir toplumda bir dizi radikal kurumsal düzenleme yapıldığında o toplumun niteliğinde bir değişim ve dönüşüm yapılmak istenilmektedir. Bundaki temel amaç, o toplumsal sistemin yeniden reform yapma gereksinmesi duymayacak hale gelmesi, başka bir ifadeyle o

toplumun sürekli uyum sağlama kapasitesine ulaşmasıdır. Bu ölçüte göre başarılı olan bir sistem uyum gereksinmesi doğduğunda gerekli düzenlemeyi gecikmeden yapabilme düzeyine ve kabiliyetine sahip olabilmesidir. Böylece toplum, potansiyelini gecikme olmadan performansa dönüştürme olanağına kavuşmuş olmakta ve bu sayede toplum gelişmesini evrimci bir çizgide gerçekleştirebilir hale gelmektedir (Tekeli, 2000: 84-85).

Bu noktada reformların başarısının makro düzeyde ülkenin kurumsal kapasitesinin gelişmişliği çerçevesinde ölçülebilir bir niteliğe sahip olduğu görülmektedir. Nitekim kurumsal yaklaşımda reform her şeyden öte bir kurumsal değişim olayıdır. Kendiliğinden meydana gelen değişimler reform olarak kabul edilmemektedir. Değişim devrimlerden öte reformlarla evrimsel bir şekilde zamana yayılarak uzun bir sürede tedrici bir şekilde gerçekleşmektedir. Bu nedenle kurumsal iktisat literatüründe ekonomik gelişme ve kalkınmanın ölçülmesinde kurumların gelişmişlik düzeyi ele alınmaktadır. Bu bağlamda kurumsal kapasitenin gelişmişlik düzeyi reformların başarılı/başarısız olduğunu da ortaya koymaktadır.

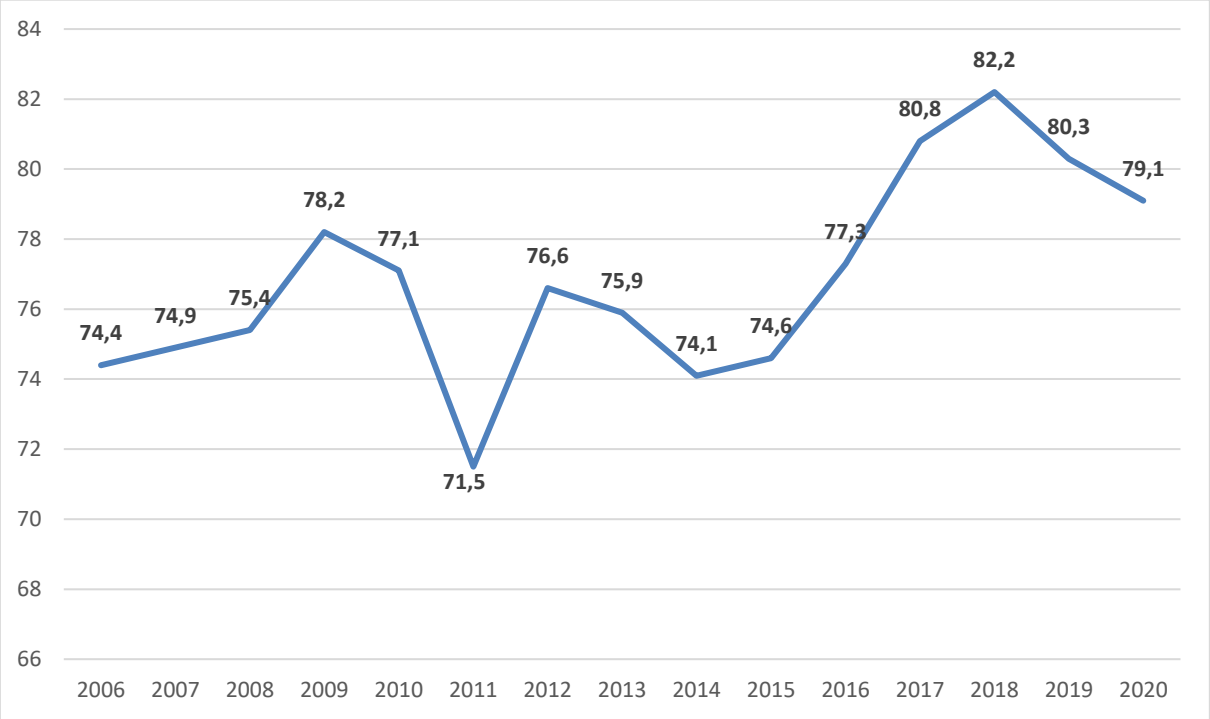
Kurumsal yapının ölçülmesinde önemli zorluklarla karşılaşılmış olmakla beraber geçmişten günümüze kurumsal yapıyı ölçmeyi amaçlayan birçok çalışma yapılmıştır. Ancak bu çalışmalar gerek ölçüm yöntemlerindeki öznellikler gerekse de ekonomik kurumların ölçülmesine dair benimsenen yöntemlerin tam ve net bir şekilde açıklanamamış olması gibi nedenlerle ampirik çalışmalar için güvenilir bir kaynak olmadığı görülmektedir (Erdoğan S. 2016: 39). Günümüzde de kurumsal yapının başka bir ifadeyle o ülkenin kurumlarının gelişmişlik düzeyinin ölçülmesine yönelik olarak çalışmalar yapılmaya devam edilmektedir. Bu çalışmalara kaynaklık edecek bazı endekslerin kullanıldığı görülmektedir. Bunlardan bazıları ekonomik özgürlük endeksi (Index of Economic Freedom), yolsuzluk algılama endeksi (Corruption Perception Index), politik risk endeksi (ICRG Index), dünya ekonomik özgürlük endeksi (EFW Index) vb. farklı endekslerden yararlanılabilmektedir

Ayrıca farklı kurumlar tarafından oluşturulan ve yayımlanan kurumsal kaliteyi ölçen endekslere ek olarak Aljaz Kuncic gibi kurumsal kapasitenin gelişmişliğini ve kalitesini ölçmeye yönelik veri kümelerini ortaya koyan araştırmacıların da derlemiş olduğu yeni endeksler de bulunmaktadır (Kuncic, 2014). Ülkelerin kurumsal kapasitesinin düzeyini ölçmeye yönelik bu çalışmalar daha çok ABD ve Avrupa merkezli kuruluşlar tarafından gerçekleştirilmektedir. Ancak konu reformların başarısı ve reformların kurumsal kapasiteyi ne ölçüde etkilediğini ortaya koymada ise en kapsamlı çalışmanın *"Kırılgan/ Çökmüş/ Çökmekte Olan Devletler Endeksi"*nin olduğu görülmektedir.

Kırılgan/ çökmüş/ çökmekte olan devletler endeksi günümüzde kurumsal gelişmeyi ve devlet kapasitesini ölçmek amacıyla kullanılan endekslerden birisidir. Carnegie Uluslararası Barış Vakfı'nın ortaklığı ile The Fund for Peace (Barış Fonu) dünyadaki farklı bilgi kaynaklarından elde edilen bilgilerden yola çıkarak dünyada meydana gelen değişimleri ve dünyanın nasıl bir yöne gittiğini oluşturdukları bu endeks ile değerlendirmeye çalışmaktadır. Metodolojisi tartışmalı olsa da ülkelerin kurumsal gelişmesini ölçmek amacıyla dört temel gösterge bulunmaktadır. Her temel gösterge üç alt göstergeden oluşmaktadır. İlk gösterge uyum göstergeleridir. Uyum göstergeleri güvenlik mekanizmaları (C1), hizipleşmiş/kutuplaşmış gruplar (C2) ile toplumsal grupların şikayetleri (C3) alt göstergelerinden oluşmaktadır. Ekonomik göstergeler ekonomik gerileme (E1), eşitsiz ekonomik kalkınma (E2) ile insan kaynağının kaybı ve beyin göçü (E3) alt göstergelerinden oluşmaktadır. Politik göstergeler devletin meşruiyeti (P1), kamu hizmetleri (P2) ile insan hakları ve hukukun üstünlüğü (P3) alt göstergelerinden oluşmaktadır. Sosyal ve diğer göstergeler ise demografik baskılar (S1), mülteciler ve ülke içinde yerinden olmuş kişiler (S2) ile dış müdahale (X1) alt göstergelerinden oluşmaktadır. Bu 12 alt gösterge 1-10 arasında puanlarla değerlendirilmektedir. Her bir gösterge için verilen puanlar o ülkenin toplam puanını

vermektedir. En yüksek olan puan olan 120, o toplumun her yönüyle çökmekte olduğunu ya da devletin başarısız olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla puan ne kadar yüksekse devletin başarısızlığı ya da toplumun çöküş düzeyi o derecede yüksektir (The Fund for Peace, 2020: 31-40).

2006 yılından itibaren yapılan bu endekste Türkiye 2020 yılı itibariyle 178 ülke arasında 59. sırada yer almaktadır. Aşağıdaki grafik ve tablo incelendiğinde 2006 yılında ülke puanlama olarak 74,4 puan ile 82. sıradayken 2011 yılında 71,4 puan ile 104. sıraya gerilemiştir. 2019 yılında ise 80,3 puan ile 59. sıraya yükselmiştir.2020 yılında puanı 79,1'e düşmüş olmasına rağmen 59. sırada olmayı sürdürmüştür. Özellikle 2016 yılından sonra kurumsal endeks negatife yönelmeye başlamıştır. Oysa yaşanan gelişmeler neticesinde Türkiye'nin 59. sıraya yükselmesi kurumsal göstergeler bakımından ülkedeki durumun olumsuz yönde seyrettiğini ortaya koymaktadır.



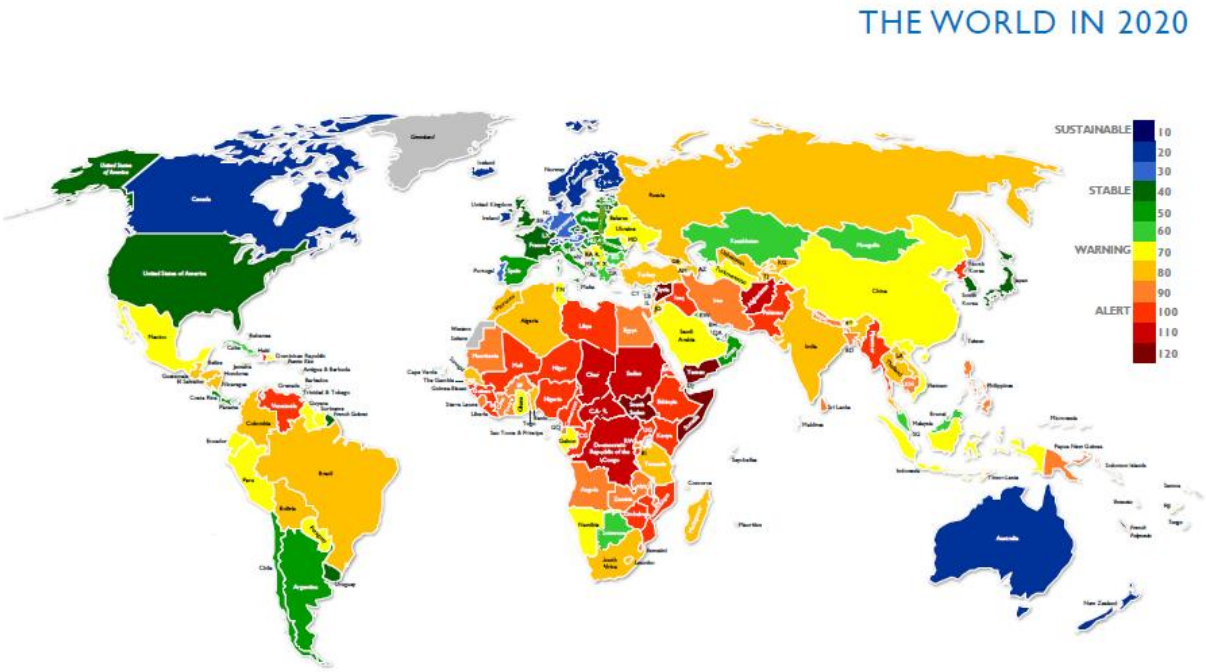
Grafik 8:2006-2020 Çökmekte Olan Ülkeler Endeksinde Türkiye'nin Aldığı Puanlar (Fund for Peace, 2021)

Aşağıda yer alan tablo incelendiğinde uyum göstergelerinin tamamında, politik göstergelerin alt göstergeleri olan devletin meşruiyeti ile insan hakları ve hukukun

üstünlüğünde, sosyal göstergelerin alt göstergesi olan mülteciler ve ülke içinde yerinden olmuş kişiler göstergelerinde negatif yönde gelişmelerin olduğu gözlemlenmektedir.

Tablo 25: 2006-2020 Çökmekte Olan Ülkeler Endeksinde Alt Göstergeler İtibariyle Türkiye'nin Aldığı Puanlar (Fund for Peace, 2021)

Göstergeler			Uyum			Ekonomik			Politik			Sosyal		Diğer
Yıl	**Sıra**	**Puan**	**C1**	**C2**	**C3**	**E1**	**E2**	**E3**	**P1**	**P2**	**P3**	**S1**	**S2**	**X1**
2006	82	74,4	6,4	6,9	7,3	4,1	8,6	5,0	6,1	5,7	5,0	7,2	6,1	6,0
2007	91	74,9	6,7	7,1	7,4	4,7	8,7	5,0	6,1	5,4	5,1	6,9	5,8	6,0
2008	92	75,4	6,7	7,5	7,6	4,6	8,2	5,0	6,0	5,2	5,5	6,7	6,2	6,2
2009	85	78,2	7,0	7,8	7,7	5,3	8,0	5,0	6,5	5,3	6,0	6,8	6,6	6,2
2010	89	77,1	7,4	7,8	8,0	5,8	7,8	4,8	6,0	5,4	5,5	6,3	6,3	6,0
2011	104	71,5	4,0	7,5	8,3	5,5	7,4	4,5	5,9	5,7	5,2	5,9	6,0	5,6
2012	85	76,6	7,7	7,5	8,6	5,6	7,1	4,2	6,2	6,0	5,3	6,0	6,5	5,9
2013	86	75,9	7,9	7,3	9,0	5,3	6,8	3,9	5,9	5,5	5,5	5,7	7,4	5,6
2014	93	74,1	7,4	7,3	9,0	5,3	6,5	3,7	6,0	5,2	5,9	5,4	7,1	5,3
2015	89	74,6	7,7	7,3	9,0	5,0	6,2	3,7	6,3	4,9	6,4	5,5	7,5	5,0
2016	79	77,3	7,8	7,6	9,5	4,8	5,9	3,6	6,6	4,6	7,4	5,1	8,8	5,6
2017	64	80,8	8,3	9,1	10,0	4,6	5,7	3,9	7,6	4,4	7,7	4,9	9,2	5,4
2018	58	82,2	8,0	9,1	10,0	4,5	5,4	4,9	7,7	4,9	7,8	5,2	9,3	5,4
2019	59	80,3	7,7	8,8	10,0	4,6	5,3	4,7	7,5	4,6	8,1	4,9	9,0	5,1
2020	59	79,1	7,5	8,8	10,0	4,6	5,0	4,4	7,5	4,4	8,3	4,6	8,7	5,4



Şekil 47:2020 Yılı Çökmekte Olan Ülkeler Genel Görünümü(Fund for Peace, 2021: 4-5)

Genel görünüme bakıldığında Türkiye'nin istikrarlı ve dengeli ülkeler kategorisinde yer almadığı ancak sorunlu olarak kabul edilen ülkeler kategorisinin tam orta noktasında yer aldığı gözlenmektedir. Bu Türkiye'nin gelişmekte olan bir ülke olmasıyla uyumlu görünmekle birlikte mevcut durumun negatif yönlü olduğunu

göstermesi bakımından önem taşımaktadır. Bu endeks değerlendirildiğinde Türkiye'nin özellikle son 15 yıllık dönemdeki reformların tam olarak başarılı olduğu söylenemeyecektir. Daha önceki reformların başarılı olup olmadığını söylemek için niteliksel bir değerlendirme yapmak gerekecektir. Bu bağlamda Türkiye'de Betil'e göre geçmişten bu yana girişilen reform çalışmalarında gözlemlenen ortak yanlar bulunmaktadır. Çoğu reformun toplumun bünyesine tutunamayışındaki temel zorluk ve sorun aşağıdaki nedenlerden kaynaklanmaktadır (Betil, 2000: 55):

"1. Tepeden inmeci, merkezden programlanmış, toplum mühendisliği çerçevesinde sunulmuş girişimler olması.

2. Seçilmişlerin, siyasi otoritenin bu reformları yeteri kadar özümsememiş, içselleştirmemiş olmaları

3. Reformlar ve değişim projeleriyle ilgili toplum katlarında yeterli paylaşımın ve katılımın sağlanmaması. "

Tarihsel kurumsalcılık perspektifinde 18.yy'dan günümüze reform yönetimine bakıldığında patika (yol) bağımlılığı doğrultusunda her kurumsal çerçevenin gerek reformları ve gerekse de reformları yönlendiren reform yönetimini belirlediği görülmektedir. Nitekim 18.yy döneminde reformlar mevcut düzenin korunması yönünde yapılan düzeltme niteliğindeki daha çok ıslahat şeklinde hareketlerden oluştuğu gözlemlenmektedir: Daire-i Adalet Müessesesi ve bunu ayakta tutan tımar ve kadılık sistemi, fetihlere dayanan savaş ekonomisi, çok milletli yapıyı koruyan dinsel temele dayanan millet sistemi, başkent ve diğer büyük şehirlerin iaşesine önem veren ve "merkeziyetçi" bir yapı, kamu hizmetlerinin yürütülmesini sağlayan vakıflar, ekonomi üzerinde zamanla dışlayıcı hale gelen kapitülasyonlar, denge anlayışına dayalı toplum düzeni ve kadercilik dönemin önemli kurumları arasında yer almaktadır. Reform modelleri de bu kurumsal çerçeve paralelinde kendini göstermiştir. Uygulama biçimine göre reformlar mevcut düzenin değişmemesi amacına yönelen yukarıdan aşağıya doğru gerçekleştirilirken, yöntem olarak zorlayıcı reform modeliyle reformların hayata

geçirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Aşağıdaki Tablo-26, 18.yy. öncesi ve sonrası reform yönetiminin özetini ortaya koymaktadır.

Tablo 26:1300-1923 Reform Yönetimi-1

<table>
<tr><th colspan="4">Kurumsallaşma Çabaları: Cumhuriyet Öncesi Dönemde Reform Yönetimi</th></tr>
<tr><th>Dönem</th><th>Tarihi</th><th>Reform Yönetimi</th><th>Temel Kapsayıcı/Dışlayıcı Kurumlar</th></tr>
<tr><td rowspan="3">Mevcut Düzeni Sürdürme Çabası: 18. Yüzyıl Öncesi Reform Yönetimi</td><td rowspan="3">1300-1789</td><td>-Padişahlar
-Devlet Ricalindeki kişiler
(Sadrazamlar, vezirler, paşalar)</td><td rowspan="3">-Esneklik, Pragmatizm ve Müzakere Yeteneği
-Mutlak Hükümranlık
-Daire-i Adalet (Yönetim Çemberi) Anlayışı
- Tımar Sistemi ve Kadılık Müessesi
- İltizam ve Malikâne Sistemi
-Millet Sistemi
-Vakıflar ve Para Vakıfları
-Asker ve Ulema Sınıfına Dayanan Tutuculuk
-Fetihlere Dayanan Devlet Mekanizması
- “Merkeziyetçi” Devlet Anlayışı
- Toprakta Devlet Mülkiyeti
- Kadercilik
- Kapitülasyonlar
-Dualist (Yöneten-Yönetilenler Ayrımına Dayanan Toplum Yapısı)</td></tr>
<tr><td>Reform Modeli</td></tr>
<tr><td>-Yukarıdan Aşağıya Reform
-Zorlayıcı reform
-İslam Yönetim Geleneği Reform Yönetim Modeli</td></tr>
<tr><td rowspan="4">Kurumsallaşmaya Yönelik İlk Adımlar:
18.yy. Sonrası Reform Yönetimi</td><td rowspan="4">1789-1923</td><td>Reform Yönetimi
-Padişahlar
-Devlet Ricalindeki kişiler
(Sadrazamlar, vezirler, paşalar)
- Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye
-Meclis-i Ali-i Tanzimat
-Şurayı Devlet
-Islahat Komisyonu
-Islahat Komisyonları</td><td rowspan="4">-Esneklik, Pragmatizm ve Müzakere Yeteneği
-İltizam ve Malikâne Sistemi
-Merkeziyetçilik
-Merkezi Bürokrasi
-Reformlarda Dış Güçlere Dayanma
-Vergiler, Angaryalar, Askerlik Mükellefiyeti, Kapitülasyonlar, Serbest Ticaret Anlaşmaları
- Düyun-u Umumiye İdaresi
-Sınırlı Hükümranlık ve Anayasal Sistem
-Devlet Görevlerinde Fonksiyon Ayrılığı
-Meclisler/ Komisyonlar/ Kurullar Yoluyla Yönetim
-Devlet Kesesinden Girişimci Yaratma Anlayışı</td></tr>
<tr><td>Reform Modeli</td></tr>
<tr><td>-Yukarıdan Aşağıya Reform
-Zorlayıcı-Kurumsal Reform ve belli alanlarda deneysel reform modeli
-İslam ve Kıta Avrupası Yönetim Geleneği Reform Modeli</td></tr>
</table>

Reformlar halktan değil; doğrudan padişahlar ve devlet ricalinde yer alan kişiler tarafından dile getirilmiş ve uygulanmıştır. Reform yönetim modeli olarak İslam yönetim geleneğinin içerisinde kalındığı gözlemlenmektedir. Ancak burada da hem içeride hem de dışarıda ortaya çıkan tehlikelere ve tehditlere karşı Türk yönetim geleneğinin bir parçası olarak esneklik, pragmatizm ve müzakere geleneğinin içerisinde reformlar yapılmıştır.

18.yy. gelindiğinde ise kapsayıcı nitelik taşıyan Osmanlı kurumları giderek dışlayıcı hale gelmeye başlamıştır. Düzenin korunması yönünde alınan kararlar bilim, kültür ve toplumsal hayatta etkisini göstermiştir. Nizamın korunması düşüncesi yavaş yavaş değişmeye başlamıştır. Artık eski dengede durmak ya da eski dengeye geri dönüş mümkün değildir. Şimdi yapılacak iş, yeni bir noktada dengeyi kurabilmektir. Artan askeri yenilgiler öncelikle orduya yönelik reformları ön plana çıkarmışsa da ilerleyen süreçte yönetimde dahil olmak üzere diğer alanlarda da reform yapılmasının gerekliliğini gün yüzüne çıkarmıştır. Artık reformlar padişah ve devlet ricalinden gelenlerin istekleri ile gerçekleştirilen hareketler değildir. Reformlar devletin varlığını ve bütünlüğünü koruması için yapılması gerekli ve zorunlu eylemlerdir. Reform yapılmadıkça devletin diğer devletlerle siyasi, ekonomik ve toplumsal alanlarda rekabet etmesi zordur. Fakat yüzyıllar süren düzenin ve dengenin korunmasına dayalı toplumsal düzende reformların hayata geçirilebilmesi eski düzenin koruyucusu olan ve reformları engel teşkil eden asker ve ulema sınıfının gücünün kırılmasıyla başarılabilmiştir. Yeniçeri ocağının kaldırılarak yeni bir ordunun kurulması, ulema sınıfının yetkilerinin kısıtlanarak mali kaynaklarının kesilmesi ile reformların önü açılmıştır. Bu dönemde Osmanlı yeni kurumlara doğru evirilmeye başlamıştır. Devletteki fonksiyon birliği anlayışı fonksiyonların ayrılığına, monokratik (tekli) yönetim kurul/meclis eliyle yönetime evirilmiştir. Yine zayıflayan "merkeziyetçi" yapı güçlendirilerek güçlü bir merkeziyetçi sisteme sahip devlet örgütlenmesi kurulurken, merkezin çevreye olan üstünlüğü korunmaya devam etmiştir.

Diğer taraftan Tanzimat ve Islahat Fermanlarının doruk noktası olarak meşruti yönetim ilan edilmiştir. Dolayısıyla artık yol bağımlılığının bir sonucu olarak mutlak hükümranlık kurumu sona ermektedir. Fakat bu kurumun sona ermesi kimi gel gitlerde olsa da nihai olarak Cumhuriyetin ilanı ile gerçekleşmiştir. 18.yy. sonrasında özellikle de Tanzimat Fermanı ile aralanan yeni kurumların kapsayıcılığı ile reformlar hız kazanmıştır. Reformların yönetimi meclisler/ kurullar eliyle yürütülmüştür. Hatta bazı durumlarda bu kurullar/meclisler yapılan reformların koruyucusu olarak yargılama gücünü bile kullanmışlardır. Bu dönemdeki reformlarda reformun uygulayıcısı olarak bürokrasi ön plana çıkmıştır. Fakat bürokrasi bu reformları Avrupalı devletlerin desteği ile çoğu zaman onların talebiyle ve ekonomik ödünler verilmesi suretiyle yürütülebilmiştir. Bu nedenle uygulama biçimine göre reformlar yine tepeden inmeci bir şekilde gerçekleşmiştir. Yöntemine göre ise kurumsal ve deneysel reform modellerinin uygulandığı gözlemlenmektedir. Reform yönetim modeli ise Batı'nın etkisiyle Kıta Avrupası yönetim geleneğindeki reform modelinin uygulamaya geçirildiği görülmektedir.

Kamu yönetimi de dahil olmak üzere her alanda reformların gerçekleştiği kurumsallaşmaya yönelik ilk adımların atıldığı bu dönemde (III. Selim'den Osmanlı İmparatorluğu'nun yıkılışına kadar) Osmanlı yönetimi, kamu yönetimini çağın gerekleri doğrultusunda rasyonelleştirmeye yönelik reformlara tabi tutmuşlardır. Bunu çoğunlukla raporlardan elde edilen bulgular yoluyla yapmışlar, reformları yönetmek üzere meclis/ kurul/ komisyon tarzı yapılar oluşturarak bu reform sürecini takibini ve denetimini gerçekleştirmeye çalışarak reform yönetiminin kurumsallaşması yönünde ilk adımları atmışlardır. İmparatorluğun içinde olduğu kargaşa ve savaşlarla geçen yıllara rağmen reform yönetiminde kurumsallaşma belli ölçüde meyvelerini vermiştir. Ancak siyasal, ekonomik ve toplumsal kurumlarda reformlarla getirilen kapsayıcı kurumlar ile eski

düzenin dışlayıcı kurumlarının bir arada ve uzun süre varlığını sürdürmesi reform sürecine ket vurmuş ve tam anlamıyla reformlardan beklenilen başarı elde edilememiştir.

Kapsayıcı ve dışlayıcı kurumlar arasında gelgitlerin yaşandığı Cumhuriyet sonrası dönemde reform yönetimi incelendiğinde her bir alt dönemdeki kurumsal çerçeve doğrultusunda reform yönetiminin değiştiği görülmektedir. Kurumsal patlama ile çağdaş kurumların kabul edildiği 1923-60 arasındaki dönemde mevcut yapı, Osmanlı Devleti'nin kurumsal mirası üzerine kurulmuştur. Atatürk dönemi de yapılan inkılaplarla Osmanlı kurumlarına dayanan toplumsal ve yönetsel yapı kırılarak modern bir toplum ve yönetsel yapıya ulaşılmak istenmiştir. Fakat toplumsal kurumlar yavaş değişmektedir. Aşağıdaki Tablo-27, kurumsal patlama ile çağdaş kurumların kabul edildiği 1923-60 arasındaki dönemde Türkiye'deki reform yönetiminin özetini ortaya koymaktadır.

Tablo 27:1923-1960 Türkiye'de Reform Yönetimi

<table>
<tr><th colspan="4">Kapsayıcı ve Dışlayıcı Kurumlar Arasında Gelgitler: Cumhuriyet Sonrası Dönemde Reform Yönetimi</th></tr>
<tr><th>Dönem</th><th>Tarihi</th><th>Reform Yönetimi</th><th>Temel Kapsayıcı/Dışlayıcı Kurumlar</th></tr>
<tr><td rowspan="3">Kurumsal Patlama ile Çağdaş Kurumların Kabulü</td><td rowspan="3">1923-1960</td><td>-Organizasyon ve Metot Birimleri
-TODAİE
-Yabancı Uzman Raporları</td><td rowspan="3">-Merkeziyetçilik (Merkeziyetçi Devlet Geleneği)
-Merkezi Bürokrasi/Memur Devleti
-Cumhuriyet ve Anayasal Sistem
-Küçük Üreticiliğin Ağır Bastığı Tarımsal Yapı
- "Homojen" Bir Nüfus
-Cılız ve "Gayri Milli" Burjuvazi Sınıfı
-Güven Arayışı (Kadercilik, Kanaatkarlık)
-Çok Partili Hayat ve Parlamenter Demokrasi
-Prekapitalist Üretim Ağları ve İlişkileri
-Modern Toplumsal ve Hukuksal Kurumlar
-Devletçilik
-Patronaj ve Nüfuz Sistemi
-Popülizm
-Sivil ve Laik Devlet Mekanizması
-Devlet Kesesinden Girişimci Yaratma Anlayışı</td></tr>
<tr><td>Reform Modeli</td></tr>
<tr><td>-Yukarıdan Aşağıya Reform
-Zorlayıcı-Kurumsal Reform ve belli alanlarda deneysel reform modeli
-Kıta Avrupası-Anglo-Sakson Yönetim Geleneği Reform Modeli</td></tr>
</table>

Kamu yönetimi reformuna yönelik bir yapının oluşturulmadığı bu dönemde kamu yönetimine ilişkin reformlar yabancı uzman raporları ile ön plana çıkmıştır. Özellikle çok partili siyasal hayata geçişle bu raporlar artış göstermiştir. Kamu yönetiminde reform ve iyileştirme çalışmalarını yapacak, hükümet düzeyinde bu alanda takip edilecek politikaları belirleyecek ve uygulamaları izleyecek etkili bir mekanizmanın planlı dönem öncesinde kurulmadığı gözlemlenmektedir. Kamu yönetimi alanındaki reform çalışmaları bu nedenle dağınık ve etkisiz kalmıştır. Ancak bu dönemde idari mekanizmanın rasyonelleştirilmesi ve etkinliğinin artırılmasına yönelik kurulan organizasyon ve metot daireleri ile planlı dönemle birlikte kamu yönetiminde reform çalışmalarının merkezi haline gelecek olan TODAİE'nin kurulması reform yönetiminin kurumsallaşması bakımından önem taşımaktadır.

Tablo 28:1960-80 Reform Yönetimi

<table>
<tr><th colspan="4">Kapsayıcı ve Dışlayıcı Kurumlar Arasında Gelgitler: Cumhuriyet Sonrası Dönemde Reform Yönetimi</th></tr>
<tr><th>Dönem</th><th>Tarihi</th><th>Reform Yönetimi</th><th>Temel Kapsayıcı/Dışlayıcı Kurumlar</th></tr>
<tr><td rowspan="2">Planlı Kalkınma Ekseninde Kapsayıcı Kurumları Yerleştirme Mücadelesi</td><td rowspan="2">1960-1980</td><td>-Organizasyon ve Metot Birimleri
-TODAİE
-DPT
-DPD
-Yerli ve Yabancı Uzman Raporları
- İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu
-İktisadi Devlet Teşekküllerinin Yeniden Düzenleme Komisyonu
-İdari Danışma Merkezi
-İdari Reform Danışma Kurulu
-İktisadi Devlet Teşekkülleri Reform Komisyonu
-Başbakanlık Merkezi İdareyi Geliştirme Müşavirliği, Organizasyon ve Metot Daire Başkanlığı ve Araştırma, Geliştirme ve Değerlendirme Kurulu Başkanlığı</td><td rowspan="2">-Planlama
-Merkeziyetçilik (Merkeziyetçi Devlet Geleneği)
-Merkezi Bürokrasi/Memur Devleti
-Özgürlükçü ve Demokratik Bir Anayasa Düzen
-Hukuk Devleti
-Siyasal İktidar Karşısında Bürokrasinin "Özerkliği"
-Siyasal İktidar Üzerinde Denetim Mekanizmaları
-Düzenin Koruyucusu Olarak Ordunun İktidara Müdahalesi
-Bürokrasinin Siyasallaşması
-Patronaj ve Nüfuz Sistemi
-Popülizm
-Ekonomide İthal İkameci Politikalar ve Holdingleşme
-Devlet Kesesinden Girişimci Yaratma Anlayışı
- Baba Devlet Anlayışı</td></tr>
<tr><td>Reform Modeli
-Yukarıdan Aşağıya Reform
-Zorlayıcı-Kurumsal Reform
-Kıta Avrupası Yönetim Geleneği Reform Modeli</td></tr>
</table>

Planlı kalkınma ekseninde kapsayıcı kurumları yerleştirme mücadelesinin gerçekleştiği dönem olarak adlandırılan 1960-80 arası dönem, kamu yönetimi alanında reformlara ilişkin düzenlemelerin baş döndürücü bir şekilde ve hızla yapılmaya çalışıldığı yıllardır. Yukarıdaki Tablo-28, planlı kalkınma ekseninde kapsayıcı kurumları yerleştirme mücadelesinin yaşandığı 1960-80 döneminde Türkiye'deki reform yönetiminin özetini ortaya koymaktadır. Bu dönemde Batılı bir kurum olan planlı davranışı topluma kazandırılmaya çalışılmıştır. Bununla birlikte yeni anayasa, hukukun üstünlüğü, çok partinin birlikte sistemde var olduğu parlamenter sistem, Anayasa Mahkemesi, özerk kuruluşlar, ekonomide holding tipi yapılanmalar bu dönemin kapsayıcı kurumlarını oluşturmuştur. Ancak geçmiş kurumsal gelişmelerin bir devamı olarak ordunun iktidara müdahalesinin kurumsallaşmaya başlaması da dışlayıcı kurum olarak etkisini göstermiştir. Bu kurumsal çerçevede kalkınmanın planlı bir şekilde gerçekleştirilmesi öngörülmekte ve planı yapacak ve ona yön verecek kamu yönetiminin de çağın gereklerine uygun şekilde rasyonel, etkin ve verimli çalışması gerekmektedir. Bu nedenle öncelik kamu yönetimi aygıtına verilmiştir. 1960'lı yıllarla başlayan planlı yönetim anlayışı ve bu anlayışın çizdiği yolda oluşan kurumsal çerçeve ise kamu yönetimi reform yönetiminde de karşılığını bulmuş ve reform yönetimi kurumsallaşma eğilimine doğru ivme kazanmıştır. TODAİE, DPD, DPT ile kurumlardaki organizasyon ve metot birimleri kamu yönetiminde reformun itici gücü olmuşlardır.

1960-80 dönemi bir bütün olarak değerlendirildiğinde 1923-60 dönemine göre kamu yönetimi reformunun öneminin kavrandığı görülmektedir. Bu açıdan 1960-80 dönemi reform yönetimine yönelik bütüncül bir yaklaşım geliştirmeye yönelik çalışmalar bakımından bir nevi kamu yönetiminin "Tanzimat dönemi" olarak adlandırılabilir. Reformlar uygulama türüne göre ise kurumsal reform modeli, yöntemine göre kurumsal ve zorlayıcı reform modellerine uygun hazırlanmış ve hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Reform yönetim modeli olarak Kıta Avrupası modeli hala hâkim olmakla birlikte Anglo-

Sakson modelin yavaş yavaş kullanılmaya başladığı görülmektedir. Kamu yönetiminin planlı bir ekonomi yönetiminde öncü ve kilit bir rol üstlenmesi kamu yönetimi reformuna yönelik çalışmaların hız kazanmasını sağlamıştır. Ne var ki dışlayıcı kurumlar ile reform yönetiminde gerekli kurumsallaşmanın bir türlü sağlanamaması reformların başarısını sınırlandırmış ve yapılan reform çalışmalarının yarıda kalmasına yol açmıştır.

Kurumsal çerçevede küresel sisteme uyum ekseninde kapsayıcı ekonomik ve mali kurumların oluşturulduğu 1980-90 arası dönem reform yönetiminde önemli kırılmaların yaşandığı yıllar olmuştur. Aşağıdaki Tablo-29, küresel sisteme uyum ekseninde kapsayıcı ekonomik ve mali kurumların oluşturulduğu 1980-90 arası Türkiye'deki reform yönetiminin özetini ortaya koymaktadır. Bu dönemde Bretton Woods sistemi terk edilmiş ve başta gelişmiş ülkeler olmak üzere Türkiye'de de neoliberal ekonomi politikaları ve bu politikaların uygulama araçları olan serbest piyasanın kurumları mali ve ekonomik alanda hayata geçirilmiştir. Artık ithal-ikameci büyüme yerine ihracata dayalı büyüme modeline geçilmiştir. Ancak yeni anayasa bir önceki 1961 Anayasasına göre daha kısıtlayıcıdır. Siyasal kurumlar dışlayıcı bir yapıya sahiptir. Bu nedenle ekonomik alanda getirilen kapsayıcı kurumlar etkisini ancak 2000'li yıllarda kendini göstermeye başlamıştır. Ayrıca ekonomide gerekli ve yeterli alt yapı oluşturulmadan serbest piyasaya açılım iktisadi krizlere yol açmıştır.

Bu kırılmaların yaşandığı kurumsal çerçevede ise reform yönetimi kurumsallaşma yönünde planlı dönemde atılan adımların ve yapılan çalışmaların bir meyvesi olarak kamu yönetiminde reformlardan sorumlu olan Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı'nın kurulduğu görülmektedir. Ancak kurulan yapı yenidir. Reform yönetiminde diğer DPT, DPB ve TODAİE hala etkindir. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı ise teşkilatlanması ve personel eksikliğinin giderilmesini müteakip daha çok kırtasiyecilikle mücadele ve idari iş ve işlemlerin basitleştirilmesine yönelik faaliyetlere yönelmiştir. Doğal olarak kurumsal çerçevede ticari girişimciliğin ve serbest piyasa

düzenine tam geçişin sağlanmaya çalışıldığı bir dönemde girişimcilerin önündeki bürokrasinin işleyişinden kaynaklanan kırtasiyeciliği azaltmaya dönük çalışmalara yönelmesi nedeniyle kamu yönetimi reformunda bu dönemde asli fonksiyonunu yerine getirememiştir. Uygulama türüne göre yukarıdan aşağıya, yöntemine göre ise kurumsal reform modeli uygulandığı bu dönemde reform yönetim modeli olarak Kıta Avrupası reform yönetim modelinin Anglosakson reform yönetim modeli karma bir şekilde uygulanmaya çalışılmıştır. Lakin kamu yönetimi reform yönetiminde parçalı yapı varlığını sürdürmüştür. Siyasal alanda dışlayıcı ekonomik alanda kapsayıcı kurumların altında reformlar daha çok kırtasiyeciliği azaltmaya ve kısa vadeli hedefleri gerçekleştirmeye yöneldiği için de reformlardan beklenilen başarı düzeyi sağlanamamıştır.

Tablo 29:1980-1990 Reform Yönetimi

Kapsayıcı ve Dışlayıcı Kurumlar Arasında Gelgitler: Cumhuriyet Sonrası Dönemde Reform Yönetimi			
Dönem	**Tarihi**	**Reform Yönetimi**	**Temel Kapsayıcı/Dışlayıcı Kurumlar**
Küresel Sisteme Uyum Ekseninde Kapsayıcı Ekonomik Kurumların Oluşturulması	1980-1990	-TODAİE -DPT -DPB -Başbakanlık İdari Rasyonalizasyon Dairesi Başkanlığı -Başbakanlık Organizasyon ve Metot Daire Başkanlığı -Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Komisyonu -Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı **Reform Modeli** -Yukarıdan Aşağıya Reform -Zorlayıcı-Kurumsal Reform -Anglo-Sakson Yönetim Geleneği Reform Modeli	-Merkeziyetçilik (Merkeziyetçi Devlet Geleneği) -Merkezi Bürokrasi/Memur Devleti -Düzenin Koruyucusu Olarak Ordunun İktidara Müdahalesi -Bürokrasinin Siyasallaşması -Patronaj ve Nüfuz Sistemi -Popülizm -Serbest Piyasa Ekonomisi -İhracata Dayalı Büyüme Politikaları -IMF ve DB -Özelleştirmeler -Yeni Tip Bürokratik Kurumlar -Devlet Kesesinden Girişimci Yaratma Anlayışı -Belirsizlik -Baba Devlet Anlayışı

Küresel sisteme uyum ekseninde kapsayıcı siyasal ve toplumsal kurumların kurulduğu 1990-2015 döneminde ise bir taraftan ekonomik alanda serbestleşmeye yönelik düzenlemeler devam ederken, diğer taraftan ekonomik ve mali alt yapının değişmesine paralel olarak siyasal alanda da değişim ve dönüşüm gerçekleşmiştir. Aşağıdaki Tablo-30, küresel sisteme uyum ekseninde kapsayıcı siyasal ve toplumsal kurumların oluşturulduğu 1990-2015 arası dönemde Türkiye'deki reform yönetiminin özetini ortaya koymaktadır. Temel hak ve özgürlüklere getirilen sınırlandırmaların kaldırılması ekonomik, sosyal ve kültürel gelişmelerin de itici gücü olurken, kurumsal gelişmelerin önündeki engellerin aşılmasını sağlamıştır. 2002 yılında iktidara gelen AK Parti, AB üyelik ve IMF programına uyum çıpasıyla birlikte başta anayasa ve hukuk olmak üzere her alanda reformlara girişmiştir. Siyasal olarak dışlayıcı kurumlar yerine kapsayıcı kurumların getirilmesi ekonomik alandaki kapsayıcı kurumsal düzenlemelerle birlikte reformlara önemli bir ivme kazandırmıştır. Ancak 2008 yılında IMF programının sona ermiş, 2010 yılına gelindiğinde de ise AB ile üyelik sürecinin yavaşlamış hatta durma noktasına gelmiştir. 2011 yılından sonra yapılan düzenlemelerle idari merkeziyetin güçlü olduğu devlet yapısında siyasal merkeziyet güçlendirilmiştir: Geçmişten bu yana var olan köklü kamu kurumlarının bir kısmı tasfiye edilirken, düzenleyici ve denetleyici kurumlar bakanın denetimine verilmiştir. Yerelde yapılan düzenlemelerle büyükşehirlerin sayısı ve alanı artırılarak yerel düzeyde iktidarın sınırları geliştirilmiştir. Gücün giderek merkezi hale gelmesi otoriterleşmeyi getirirken, dönemin sonuna doğru kapsayıcı kurumların sürekliliğini sağlayan reformlar ise durmuştur.

Tablo 30:1990-2015 Reform Yönetimi

Kapsayıcı ve Dışlayıcı Kurumlar Arasında Gelgitler: Cumhuriyet Sonrası Dönemde Reform Yönetimi			
Dönem	**Tarihi**	**Reform Yönetimi**	**Temel Kapsayıcı/Dışlayıcı Kurumlar**
Küresel Sisteme Uyum Ekseninde Kapsayıcı Siyasal ve Toplumsal Kurumların Oluşturulması	1990-2015	-TODAİE -DPT (2011 sonrası Kalkınma Bakanlığı) -DPB -Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı -AB Reform Eylem Grubu -YOİKK **Reform Modeli** -Yukarıdan Aşağıya Reform -Zorlayıcı-kurumsal reform ve belli alanlarda deneysel reform modeli -Anglo-Sakson Yönetim Geleneği Reform Modeli	-Merkezi bürokrasi/Memur devleti -Düzenin koruyucusu olarak ordunun iktidara Müdahalesi -Bürokrasinin siyasallaşması -Patronaj ve nüfuz sistemi -Popülizm -AB Süreci --IMF ve DB -Özelleştirmeler -Anayasa değişiklikleri ile temel hak ve özgürlüklerdeki sınırlandırmaların kaldırılması -Siyasal ve idari merkezileşme -İktidarın otoriterleşmesi - "Yeni" vakıf geleneği -Devlet kesesinden girişimci yaratma anlayışı -Rant ekonomisi -Dini cemaat ağları -Belirsizlik -Baba Devlet Anlayışı -Otoriterleşme

Kapsayıcı kurumların etkinliğinin önce arttığı ve daha sonra azalmaya başladığı bu dönemin kurumsal çerçevesinde değişimler reform yönetimine de yansımıştır. AK Parti'nin iktidara geldiği ilk dönemde reform yönetiminde tek yetkili kurum olarak DPT görevlendirilirken, daha sona reformların yönetimi konusunda siyasal merkeziyetçiliğin kuvvetlenmesine paralel şekilde Başbakanlık İGB giderek güçlenmiştir. Ayrıca AB reformlarının hayata geçirilmesinde AB REG etkili olurken yatırımlarda etkinliğin ve verimliliğin sağlanması ve yatırımcılar önündeki engellerin kaldırılması konusunda oluşturulan YOİKK mekanizması da reform yönetimindeki yeni aktörler olarak ortaya çıkmıştır. TODAİE ve DPB ise reform yönetimindeki etkinlikleri giderek azalma göstermiştir. Mevcut kurumsal çerçeve bağlamında kamu yönetimi reformlarının hız kazandığı bu dönemde bile Türk kamu yönetiminde reform yönetimi dağınık ve parçalı yapıyı devam ettirmiştir.

2016 sonrası günümüz reform yönetimi dönemi ise Türkiye için derin kırılmaların ve kopmaların meydana geldiği ve kurumların yeni düzene göre biçimlenmeye başladığı dönemin başlangıcıdır. Artan siyasal ve toplumsal gerginlik ve iktidar bokunun kendi içinde yaşanan güç mücadelesi yeni bir sistemin doğum sancısının habercisi olmuştur. 15 Temmuz 2016 yılında gerçekleşen darbe girişimi sonrasında Türk siyasal ve yönetsel hayatın yönü siyasal ve idari merkeziyetçiliğin doruk noktası olarak adlandırılan CHS'ye geçişle sonlanmıştır. Yeni sistem kendi siyasal, ekonomik ve toplumsal kurumlarını oluşturmaya yönelmiştir. Türkiye'de mevcut siyasal, sosyal ve ekonomik kurumların geçmişin dışlayıcı kurumlarınca biçimlendiği ve yön değiştirdiği yeni bir denge arayışının içerisinde dışlayıcı bir kurumsal çerçeveye sahip olduğu bu dönemdeki kurumsal çerçevede ise reform yönetiminin rotası farklı bir noktaya evirilmiştir. Aşağıdaki Tablo-31, Dışlayıcı kurumsal çerçevede yeni denge arayışlarının sürdüğü Türkiye'de günümüzün reform yönetimini özetini ortaya koymaktadır. 2011 yılında DPT'nin Kalkınma Bakanlığına dönüştürülmesi ve reform yönetimindeki etkinliğini kaybetmesini takiben, 2016 yılında sekretaryasını Başbakanlık İGB'nin olduğu Reformların Koordinasyonu ve İzlenmesi Kurulu kurulmuştur. Ayrıca YOİKK'in sekretarya görevi de Başbakanlık İGB'ye verilmiştir. Diğer taraftan Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Eylem Planı İzleme Grubu oluşturulmuş ve bunun da sekretarya görevi Başbakanlık İGB'ye verilmiştir. Dolayısıyla kamu yönetimi reformlarında etkili tek yapı Başbakanlık İGB haline dönüşmüş ve kamu yönetimi reformlarının yönetiminde geçmişten bu yana devam eden kurumsallaşma bir nevi zirve noktasına ulaşmıştır. Başbakanlık İGB kamu yönetiminin ilgilendiren her alanda reform yönetimiyle ilgili görevlerin dizginlerini ele alırken, reformun yönetimi ise doğrudan bu işle sorumlu başbakan yardımcısında toplanmıştır. Dolayısıyla reform yönetiminde kurumsallaşma bakımından önemli bir yol kat edilmiştir. Geriye kurumsallaşmanın devamı için sürdürülebilirliği kalmıştır.

Tablo 31:2016 ve Sonrası Reform Yönetimi

<table>
<tr><th colspan="4">Kapsayıcı ve Dışlayıcı Kurumlar Arasında Gelgitler: Cumhuriyet Sonrası Dönemde Reform Yönetimi</th></tr>
<tr><th>Dönem</th><th>Tarihi</th><th>Reform Yönetimi</th><th>Temel Kapsayıcı/Dışlayıcı Kurumlar</th></tr>
<tr><td rowspan="2">Dışlayıcı Kurumsal Çerçevede Yeni Denge Arayışları</td><td rowspan="2">2016-….</td><td>-TODAİE (2018’de kaldırılmıştır)
-Kalkınma Bakanlığı (2018’de kaldırılmıştır)
-DPB (2018’de kaldırılmıştır)
-Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı (2018’de kaldırılmıştır)
-Reformların Koordinasyonu ve İzlenmesi Kurulu (2016’da kaldırılmıştır.)
-Reformların Koordinasyonu ve Yatırımların İzlenmesi Kurulu (2018’de kaldırılmıştır)
-AB Reform Eylem Grubu
-YOİKK</td><td rowspan="2">-Merkezi bürokrasi/Memur devleti
-Düzenin koruyucusu olarak ordunun iktidara Müdahalesi (2016)
-Ordunun kendi görev alanına doğru çekilmesi
-Bürokrasinin siyasallaşması
-Patronaj ve nüfuz sistemi
-Popülizm
-Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve yeni siyasal ve yönetsel kurumlar
-Devlet kesesinden girişimci yaratma anlayışı
-Rant ekonomisi
-Dini cemaat ağları
-Belirsizlik
-Baba Devlet Anlayışı
-Otoriterleşme</td></tr>
<tr><td>Reform Modeli
-Yukarıdan Aşağıya Reform
-Zorlayıcı Reform
-Anglo-Sakson Yönetim Geleneği Reform Modeli</td></tr>
</table>

Ancak 2016 yılında RKİK’in ismi “Reformların Koordinasyonu ve Yatırımların İzlenmesi Kurulu (RKYİK)” olarak değiştirilmiş, Başbakanlık İGB, YOİKK sekretaryasına da sahip olması nedeniyle kamu yönetimindeki reformların yönetiminden öte, yatırımların artırılması ve ekonominin iyileştirilmesi doğrultusundaki çalışmaları yürüten bir yapı haline dönüşmüştür. Kamu yönetimi reformları ekonomik konular nedeniyle arka plana itilmiştir. CHS’ye geçiş ve 703 sayılı KHK ile Başbakanlığın kapatılmasıyla İGB devamı niteliğinde bir yapı kurulmamış ve reform yönetiminde etkinliği azalan Kalkınma Bakanlığı (DPT), DPB ve TODAİE ‘de yeni sisteme ilişkin düzenlemeler kapsamında kapatılmıştır. Sonuç itibariyle kurumsallaşma yönünde atılan adımlar yaşanan siyasal, toplumsal ve ekonomik gelişmeler nedeniyle devam ettirilememiş ve neticede ortaya çıkan mevcut kurumsal yapı ise reform yönetiminde oluşan kurumsallaşmayı ve eski reformcu kurumlar ile birlikte ortadan kaldırmıştır.

Dolayısıyla yaklaşık 250 yıllık reform serüveninde reform yönetimindeki tüm kurumsal yapılar yok edilerek tekrar başa dönülmüştür.

Türkiye CHS ile yeni bir siyasal kurumlar oluşmuştur. Bu siyasal sistem yeni kurumlarını oluşturacaktır. Ancak kurumsal değişme çok yavaş ve gel-gitlerle devam eden evrimsel bir süreci ifade etmektedir. Bu bakımdan Türkiye'nin hedeflenen gelişmişlik düzeyine erişebilmesi reformlar aracılığıyla kapsayıcı kurumların kurulması ve bunların devam ettirilmesine bağlıdır. Reformların başarılı olabilmesi ise iyi tasarlanmış ve o ülkenin yönetim geleneklerine uygun reform yönetiminin oluşturulması ve bu yönetimin kurumsallaştırılmasıyla mümkündür. Türkiye'de kapsayıcı kurumların gelişimi dışlayıcı kurumlar tarafından sınırlandırılmıştır. Reformlarla bu sınırlar her ne kadar esnetilse de kurumsallaşmış bir reform yönetimi oluşturulamadığı için bu sınırlar bir türlü aşılamamıştır. Kurumsal çerçevede kapsayıcı kurumların oluşturulduğu ve reform yönetiminin kurumsal bir düzeye ulaştığı ve sürdürüldüğü bir dönem tam olarak gerçekleşmemiştir. Bu nedenle kamu yönetiminde reformlardan arzu edilen başarı elde edilememiştir. Bu durum dünyadaki kurumsal kapasiteyi ölçmeye yönelik farklı endekslerde kendini göstermektedir.

Türkiye geçmişten gelen ve tarihsel süreçte yol bağımlılıklarıyla şekillenen kurumlara sahiptir. Bu kurumlardan bazıları ilk çıktığı dönemlerde kapsayıcı bir niteliğe sahip olsa da zamanla dışlayıcı kurumlara doğru evirilmiştir. Zira günümüzde geçmişin kurumlarından bazıları hala varlığını sürdürmektedir. Nitekim daire-i adalet anlayışının ürünü olan baba devlet anlayışı hala devam etmektedir. Demokrasinin ve katılımın geliştiği günümüz Türkiye'sinde büyükşehirlerde yaşayan insanlar kendi sitelerine, apartman yönetimlerine bile katılmaktan kaçınmakta, hemşerisi olduğu belediyenin meclisinde hangi kararlar alındığını takip etmemekte, üyesi olduğu sendika veya meslek kuruluşunun kendi meslekleri hakkında ne gibi faaliyetler yürüttüğünü merak etmemekte ve ülkenin genel sorunlarıyla ilgilenmemektedir. Hala eski dönemlerdeki gibi hizmetleri

merkezi yönetimin yürütmesini tercih etmektedir (Yayla, Türkiye İdaresinin Yeniden Yapılanması Üzerine Bazı Gözlemler, 2012: 495-496). Devlet babaya sığınmaktadır. Devlet baba dilerse affetmekte dilerse cezalandırmakta ve lütfederse hizmet sunumunda kolaylık sağlamaktadır.

Yine belirsizlik, plansız davranma, kadercilik patronaj sistemi, nüfuz ticareti vb. çoğu dışlayıcı kurum hala varlığını sürdürmekte reformların başarıya ulaşmasını ve de gelişmeyi her yönüyle olumsuz etkilemekte ve geciktirmektedir. Dolayısıyla 300 yıla yakın reform hareketlerine rağmen (Atatürk inkılapları bu süreci ileri taşımışsa da) kurumsal çerçevede değişim çok yavaş olmuştur. Bu nedenle Türkiye'nin kurumsal faktörleri dikkate alarak yeni bir reform tasarımına ve bu tasarıma uygun kurumsallaşmış bir reform yönetimine ihtiyacı vardır.

SONUÇ

"Alice yol ayrımında duran kediye sordu: Lütfen hangi yoldan gitmem gerektiğini söyler misin?
Kedi: Bu daha çok senin ne yapmak istediğine bağlı.
Alice: Neresi olduğuna pek aldırmıyorum.
Kedi: Öyleyse hangi yoldan gidersen git fark etmez.
Alice: Yeter ki bir yere varayım…
Kedi: Tabii varabilirsin, eğer yeterince uzun yürüyebilirsen…"

Alice Harikalar Diyarında-Lewis Carroll

Yeni Kurumsal İktisat, son 500 yıllık ekonomik gelişme ve büyüme için en önemli faktörün insanları üretici faaliyetlere yönlendiren kurumsal çerçeve olduğunu vurgulamaktadır. Bu perspektifte, bilhassa da hukuksal ve yasal çerçevenin oluşturulmasında, devlet çok önemli bir işleve sahiptir. Ancak YKİ kurumsal değişmenin her zaman ekonomik büyümeyi destekleyici yönde olmadığına işaret etmektedir. Nitekim kurumların etkisiyle kurumsal değişim, çoğu zaman sermaye birikiminin önünü açmaktan ve ekonomiyi, toplumsal ve siyasal gelişmeyi desteklemekten ziyade, mevcut birikimlere el koyucu, siyasal hak ve özgürlükleri kısıtlayıcı, fırsat eşitliğini engelleyici, ekonomik ve toplumsal gelişmeyi önleyici şekilde seyretmektedir. Dolayısıyla günümüz az gelişmiş/gelişmekte olan ülkeler için kurumsal ilerleme ve gelişme yönündeki kurumsal değişim istisnaidir.

Toplumlar tek başlarına izole değillerdir. Kendi dışındaki toplumlarla etkileşim içindedirler. Bu ilişkiler sarmalında sistem kendisini yeniden üretemez hale gelince, yeni kurumsal düzenlemeler yaparak yeni koşullara uyum sağlamak durumunda kalır. Eğer bir toplum oluşmakta olan bu yeni kurumsal düzenleme talep ve beklentilerini evrimsel yolla değerlendiremez ve uyum yapmakta gecikirse, bu taleplerin birikmesi sonucunda, daha köklü düzenlemeler yapmak—önce reform, o da yetmezse devrim gibi—zorunda kalabilir.

Reformların başarısı üzerine kesin yargılar geliştirmek zor olmakla birlikte kurumsal yaklaşım bu güçlüğü aşabilmektedir. Nitekim reform bir kurumsal düzenleme olduğu için reformların en temel başarı ölçütü, reformun hedefi olan kurumsal seviyenin geliştirilmesidir. Kurumsal yaklaşımda kurumlar toplumda bireyler arasındaki etkileşimi düzenlemek için tasarlanmış olduğundan başarının ilk şartı toplumdaki bireylerin buna uygun davranmayı kabul etmeleridir. Nitekim reformların yöneldiği toplum kesimlerinin düşünce ve davranış kalıpları doğrultusunda oluşan değer ölçüleri ile reformun gerektirdiği düşünce ve davranış kalıpları doğrultusunda ortaya çıkan yeni değer ölçüleri arasındaki farkın büyüklüğü oranında, reformu önlemeye yönelik hareketler ortaya çıkabilir. Bu sebeple reform girişimleri mutlaka düşünce ve davranış kalıpları doğrultusunda ortaya çıkan değer yargılarını değiştirmeye yönelik teşebbüsleri de içermelidir. Reform girişimleri genelde, reformun yöneldiği kesimlerin nitelik dokularını geliştirici tedbirler yerine, zorlayıcı-emredici araçlar (yasal ya da diğer yollarla) vasıtasıyla yapılmaktadır. İlk başta reformun gerektirdiği baskıya direnemeyen toplum kesimleri ilerleyen süreçte dozu gittikçe artan bir dirençle reformları frenlemekte, keza geriye döndürmektedirler.

19. yy.'nin başlarından günümüze kadar geçen süre içinde Türk kamu yönetimi, Osmanlı İmparatorluğu döneminden başlayarak Türkiye Cumhuriyeti dönemine kadar uzanan pek çok reform deneyi geçirmiştir. Toplum olarak reforma daha çok olumlu bir anlam yüklenmesi, reformun toplumsal bir değişme kategorisi olarak görülmesi hatta bununda ötesinde reformun toplumsal değişmeyi hızlandırıcı bir vasıta olarak değerlendirilmesiyle yakından ilişkilidir. İçinde bulunduğumuz yüzyılda değişmenin ve gelişmenin arzu edilen bir şey olması çok normaldir. Lakin bu tarih içindeki her dönem için geçerli bir durum değildir. Sosyal değişmenin istenilen bir şey olarak görülmesi ancak Aydınlanma dönemi sonrasında gerçekleşmiştir. Daha önce istenilen şey, sosyal düzenin korunmasıdır. Gelişme ve değişme istenmeyen bir şeydir ve bozulma olarak

yorumlanmaktadır. Aydınlanma öncesinde toplumsal değişmenin istenmeyen bir şey olarak görülmesinin altında yatan iki temel neden bulunmaktadır: Bunlardan ilki, bu dönemde toplumsal düzenlerin ilahi yani tanrısal olarak temellendirilmesidir. İlahi olan mutlak ve kusursuz olandır, değişmemektedir. İkincisi, yaşanan sosyal değişmenin endüstri devrimi sonrasındaki gibi henüz hızlanmamış olması ve bir nevi değişmenin ve gelişmenin kaçınılmazlığının kavranamayışıdır.

Nitekim Osmanlı devrinde klasik dönem olarak adlandırılan 16. yy. sonrasında karşılaşılan sorunlara yönelik hazırlanan lāyiḥa ve risalelerde büyük ölçüde sorunların kaynağı düzenin bozulmasında görülmüştür. Bu sorunların çözümü ise geriye dönük ıslah çalışmalarının yapılması gerekliliğine bağlanmıştır. Diğer taraftan Batı dünyasında da reformcu ve devrimci değişimlerden olumlu olarak 17. yy.'de söz edilirken, Türk siyasal ve toplumsal hayatta reformun olumsallığı ise 19. yy. ile başlamıştır. Bilhassa reformların değişimin sağlanması noktasında olumlu bir şey olduğu anlayışının yerleşmesi, Tanzimat dönemiyle başlamış ve günümüze kadar devam etmiştir.

Reform, değişim ve dönüşüm sürecinin araçlarından biridir. Ancak reformların uygulamaya geçirilebilmesi ve başarılı olabilmesi için sadece kurumsal çerçevenin elverişli oluşu tek başına yeterli değildir. Kurumsal çerçeve kadar reform yönetimi de önem taşımaktadır. Nitekim bir reform her şeyden önce bir sistem tasarımıdır. İyi planlanmayan ve iyi yönetilmeyen bir reformun başarılı olması mümkün değildir.

Reformların amacı, özellikle gelişmekte olan ülkeler için gelişme yarışında kalkınmış ülkeler arasında yer alabilmek ve bunu sürdürmektir. Günümüzde bunun yolu kapsayıcı kurumlardan ve kurumsallaşmış bir reform yönetiminden geçmektedir. Ne kadar eksik olursa olsun her reform bir müzikal besteye, bunların uygulanması ise o besteyi canlandıracak olan orkestraya (reform yönetim mekanizmasına) benzetilebilir. Beste ne denli yüksek kaliteli olursa olsun, o ölçüde önemli diğer nokta da orkestranın kalitesidir. Reformları hayata geçirecek olan yönetim uygulamaları reformun hedef

kitlesine, kapsamına vb. değişkenlere bağlı olarak çeşitlilik göstermekle birlikte reformların başarısı, reform yönetiminin kurumsallaşma düzeyine bağlıdır. Bu ise o toplumun geçmişten bu yana geliştirmiş oldukları kurumların kapsayıcılığı/ dışlayıcılığı ile doğrudan ilişkilidir.

Bu noktada yaklaşık 250 yıllık reform tarihimizin ortak özelliği, genellikle reforma ilişkin düzenlemelerin ilgili toplum kesimlerinin önlerine onlar adına doğruyu/ iyiyi /güzeli belirleyenlerce konulmasıdır. Reform modeli olarak tepeden inmeci yukarıdan aşağıya doğru reformlar uygulanmaktadır. Bu olgu büyük ölçüde diğer toplumlarda da gözlemlenen bir özelliktir; ama bu aynı zamanda reformların uzun dönemde tutunamayışların da ortak nedenini oluşturmaktadır. Başarılı reformlar ise daima önce ilgili toplum kesimlerinde arzulanır hale gelmiş, oluşan kurumsal çerçeve temelinde reformun kaçınılmaz olarak yapılmasını gerektirmiştir.

Osmanlı'dan günümüze, reformlarda idam, el koyma vb.; daha sonraları kanun koyma gibi yaptırım (müeyyide) temelli araçlar ile yeni (reforme edilmiş) anlayışa göre insan yetiştirme araçları olmak üzere iki araç grubunun kullanıldığı gözlenmektedir: Kalıcı olabilen reformlar bunlardan yeni (reforme edilmiş) anlayışa göre insan yetiştirme araçlarını kullananlar olmuştur. Bu noktada eğitim yoluyla reformların yoğunlaştığı 19. yy.'deki reformlar ile Cumhuriyet döneminin reformları kalıcı nitelikte kapsayıcı kurumların oluşturmasında etkili olmuştur. Ancak toplum yaşamına bilimin egemen olamayışı ve bunun sonucu olarak rasyonel olmayan bir düşünme biçiminin egemen hale gelişi, saydamlık ve hesap verme bilincinin gelişmeyişi, her ne kadar kaldırılmış olmakla birlikte vatandaş yerine kul kurumunun varlığını sürdürdüğü baba devlet anlayışı ile belirsizlik, plansız davranma, kadercilik, patronaj sistemi, nüfuz ticareti, siyasallaşmış bürokrasi, popülizm vb. dışlayıcı kurumlar kurumsal perspektifte reform girişimlerinin çoğunun başarısızlığının altında yatan temel etkenler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Reform çalışmalarının başarılı veya başarısız oluşuna ilişkin değerlendirmeler geniş ölçüde reform programlarının kapsamı ve içeriği kadar üzerinde yükseldiği kurumsal çerçeveye bağlıdır. Söz konusu kurumsal çerçevede kapsayıcı kurumlar ve unsurların özgül olarak daha ağır bir nitelik taşıyorsa yapılan reformlar başarıya ulaşmakta; aksi halde dışlayıcı kurumlar ve unsurlar ağırlıklarını koruyorsa yapılan reformlar kısmen başarılı olmakta ya da hiç başarılı olamamaktadır. Kurumsal yasanın kümülatif ilerleme anlayışı doğrultusunda yol bağımlılığının bir sonucu olarak, her reform kendisinden sonra yapılacak daha kapsamlı reformların alt yapısını ve zeminini oluşturmaktadır. Yaklaşık üç yüzyıla kadar varan Türkiye'nin reform serüveni de bu durumu ortaya koymaktadır. Kaldı ki reformların başarısı için sadece kapsayıcı kurumların varlığı yeterli değildir. Aynı zamanda reformların kişisellikten uzak kurumsallaşmış bir sistemle tespit edilmesi, uygulanması ile izleme ve denetimini gerçekleştirecek bir yapının oluşturulmasının önemli olduğu görülmektedir. Bu bağlamda tarihsel kurumsalcı yaklaşım perspektifinden iki unsurun birlikte yer aldığı dönemlerde reformların hız kazanarak başarıya ulaştığı görülmektedir.

Tarihsel kurumsalcılık bize kuralların ve kurumların önemini hatırlatmaktadır. Türkiye kurumsal çerçeve bakımından gelişmekte olan ülkelerin sahip olduğu kurumsal yapının özelliklerini taşımaktadır. Bu çalışmada, zaman zaman kapsayıcı kurumlarla gelişmeye dönük adımlar atılsa da Türkiye'deki dışlayıcı siyasal ve toplumsal kurumların bu gelişmeyi sınırlandırdığı ve hatta bazı dönemlerde tersine çevirdiği gözlemlenmiştir. Diğer taraftan kapsayıcı kurumların yerleşmesini ve gelişmesini sağlayan reform yönetiminin ise kurumsallaşamadığı görülmektedir. Türkiye'de kapsayıcı kurumların ve reform yönetiminin kurumsallaşma sürecinin geliştiği dönemler sırasıyla 1839-1876, 1960-1980 ve 2002-2016 dönemleri olmuştur. Geçmişten günümüze reform yönetiminde elde edilen kazanımlar ise 2017 yılında CHS'ye geçişle birlikte ortadan kaldırılmış ve yerlerine yeni bir yapı/ mekanizma oluşturulmamıştır. Dışlayıcı kurumlar, 2011 yılından

itibaren tedrici ve kümülatif bir şekilde etkisini artırmıştır. Günümüz itibariyle Türkiye'de dışlayıcı kurumlar kapsayıcı kurumlardan daha büyük bir etkiye sahipken, parlamenter sistemde olduğu gibi parçalı bile olsa bir reform yönetimine sahip değildir. Bu durum başta çökmekte olan devletler indeksi olmak üzere ülkelerin kurumsal yapısını ölçmeye yönelik olan diğer indekslerde kendisini göstermektedir.

2017 yılında yapılan referandum ile Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesi ve uygulamanın 2018 yılında başladığı yeni siyasal ve yönetsel sistemde parlamenter sistemin reform yönetimi modelinde yer alan tüm yapılara (Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, Kalkınma Bakanlığı [DPT], DPB ve TODAİE 'de yeni sisteme ilişkin düzenlemeler kapsamında kapatılmıştır.) son verilmiş ve yerlerine ise günümüz itibariyle hala yenileri kurulmamıştır. Türkiye'nin içinden geçtiği siyasal, ekonomik ve toplumsal darboğazlarda yeni sistemde reform yönetimine gerekli önem verilerek kurumsal bir reform yönetim modelinin oluşturulması Türk idari sistemi için bulunmaz bir fırsat niteliği taşımaktadır. Bu fırsatın kaçırılması halinde reform yönetimi geçmişte olduğu gibi dağınık, parçalı ve koordinasyondan uzak bir görünüm seyretmeye devam edecektir. Bu durum her ne kadar kapsayıcı kurumlar olsa dahi reformların uygulanmasına ve başarıya ulaşmasına ket vuracaktır. Bu nedenle reform yönetimi için mevcut tarihi fırsatın değerlendirilmesi önemlidir. Fakat reform yönetiminin de kurumsallaşması da tek başına yeterli olamayacaktır. Bunların diğer alanlarda yapılan düzenlemelerle desteklenmesi gerekir. Başka bir deyişle insanları yeniliğe teşvik eden kapsayıcı kurumların sürdürülmesi ve kapsayıcılıklarını sınırlandıran kısıtlamaların kaldırılması gereklidir. Diğer yandan kurumları değiştirmek kanunları değiştirmekten daha zor ve uzun bir süreçtir. Bu nedenle reformlar kurumsallaşmış bir reform yönetimi temelinde zamana yayılarak ve kapsayıcı kurumları geliştirilerek yapılmalıdır.

Bu bağlamda Türkiye'de reformun sadece bir yasama faaliyeti olan siyasal bir iş olduğu ya da idari-teknik düzenleme faaliyeti olarak yönetsel bir iş olduğu anlayışından

vazgeçilmesi gerekmektedir. Reform, burada her ikisini içeren kurumsal bir bütünsellik kapsamında ele alınması gereken bir iştir. Bu noktada reformların başarılı olabilmesi için yasama ve yürütme ile bağının güçlü olduğu bir reform yönetim modelinin ortaya konulması ve bunun kurumsallaştırılarak kamu yönetimi alanındaki reformların hayata geçirilmesi gerekir. Nitekim kamu yönetimindeki reformlar bir ülkenin ihtiyaç duyduğu tüm diğer alanlardaki reformların motorudur. Bu motor ne denli güçlü ve düzenli çalışırsa diğer alanlardaki reformların da başarıya ulaşma derecesi o denli artacaktır. Ayrıca her ne kadar bu çalışmada reformlar ve reform yönetimi tarihsel kurumsalcılık perspektifinde ele alınsa da,; Türkiye'de reformların modernleşme, kalkınma ve bağımsızlık/ bağımlılık ilişkilerinin bir yansıması olarak gündeme geldiğini de unutmamak gerekir.

Netice itibariyle yaklaşık üç yüzyıl devam eden reform hareketlerine rağmen, Atatürk İnkılapları kurumsal düzlemde bu süreci ileri taşımışsa da, kurumsal çerçevede değişimin çok yavaş olduğu gözlemlenmiştir. Türkiye'de reformların başarısızlığındaki geldiği nokta tek başına kader olmayıp, mevcut iktidarların bilinçsiz ya da çoğu zaman (iktidarlarını sürdürmek için) bilinçli olarak dışlayıcı kurumları devam ettirme yönünde verdiği kararların sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca reformların başarısız oluşunda reform yönetiminin kurumsallaşamamasının da önemli bir payı bulunmaktadır. Günümüzde artık otobüsü kaçırmış bir ülkenin küreselleşen bir dünyada spontane reformlarla kalkınma yarışını sürdürebilmesi zordur. Bu nedenle Türkiye'nin kapsayıcı kurumlara ve bu kurumsal yapıyı ileriye taşıyacak reformların yönetimine yönelik kurumsallaşmış bir mekanizmaya ihtiyacı vardır.

Nitekim reformlar geciktikçe kritik yol ayrım noktalarında "doğru" tercihler yapılamamakta ve yol bağımlılığı nedeniyle artık geriye dönme imkânı da olmadığından daha önceki reform girişimlerinden daha derine inen kapsamlı ve yapısal reformların planlamaya ve uygulamaya koyma zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle Cumhurbaşkanı Hükümet Sistemi ile uyumlu, kamu yönetimindeki reformları sistemli ve

bütüncül bir şekilde ele alıp yönlendirebilecek bir reform yönetim mekanizmasının/yapısının oluşturulması gerekmektedir. Aksi halde otobüsü kaçırmış bir milletin çocukları da arkadan gelen son otobüsü de kaçıracak ve tıpkı Alice gibi nereye gittiğinin bir önemi olmadan bir yere varmak için gücünün yettiği kadar yürümeye devam edecektir.

ÖZET

Siyasal, ekonomik ve toplumsal sistem ve süreçlerin kurumlardan bağımsız olarak ele alınamayacağını savunan kurumsal yaklaşım günümüzde sosyal bilimler alanında kullanılan önemli analiz araçlarından biri haline gelmiştir. Bu çalışma kurumsal yaklaşım perspektifinden Türkiye'de reform yönetimi ve reformların başarısızlığını kurumsal alt yapı ve reform yönetiminin kurumsallaşması yönüyle ele almaktadır. Bu yaklaşımda kurum, geçmişin sosyal, siyasal ve ekonomik sistem ve süreçlere yön veren düşünce alışkanlıkları ve davranış kalıpları olarak tanımlanmaktadır. Bu açıdan kurumsal değişim zor ve uzun dönemli bir sürecin ürünüdür. Kurumsal yaklaşım çerçevesinde Türkiye'de kamu yönetimi alanında reformların hayata geçirilmesi ve başarıya ulaşması, ekonomik gelişme ve kalkınmayı teşvik eden kapsayıcı kurumların varlığına ve reform yönetiminin kurumsallaşma derecesine bağlıdır. Çalışmada kurumsal yaklaşımın bir alt türü olan tarihsel kurumsalcılık çerçevesinde Türkiye'de geçmişten günümüze reformların gerçekleştiği kurumsal çerçeve ve bu kurumsal çerçeveye denk düşen reform yönetimi dönemler itibariyle incelenmiş ve analiz edilmiştir.

Özetle yaklaşık 250 yıldır devam eden reform hareketlerine rağmen, Atatürk İnkılapları kurumsal düzlemde bu süreci ileri taşımışsa da, kurumsal çerçevede değişimin çok yavaş olduğu gözlemlenmiştir. Türkiye'de reformların başarısızlığındaki gelinen nokta, tek başına kader olmayıp, mevcut iktidarların bilinçsiz ya da çoğu zaman (iktidarlarını sürdürmek için) bilinçli olarak dışlayıcı kurumları devam ettirme yönünde verdiği kararların sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca reformların başarısız oluşunda reform yönetiminin kurumsallaşamamasının da önemli bir payı bulunmaktadır. Günümüzde artık otobüsü kaçırmış bir ülkenin küreselleşen bir dünyada spontane reformlarla kalkınma yarışını sürdürebilmesi zordur. Bu nedenle Türkiye'nin kurumsal faktörleri göz önünde bulundurarak yeni bir reform tasarımına ve bu tasarıma uygun kurumsallaşmış bir reform yönetimini hayata geçirmeye ihtiyacı vardır.

Anahtar Kelimeler: Kurumsal Yaklaşım, Tarihsel Kurumsalcılık, Kurumsal Çerçeve, Kapsayıcı Kurumlar, Kurumsallaşma, Reform, Reform Yönetimi

ABSTRACT

The institutional approach, which argues that political, economic and social systems and processes cannot be handled independently of institutions, has become one of the important analysis tools used in the field of social sciences today. This study discusses the reform management and the failure of reforms in Turkey from the perspective of institutional approach, within the framework of institutional infrastructure and institutionalization of reform management. In this approach, the institution is defined as the habits of thought and behavior patterns that shape the social, political and economic systems and processes of the past. In this respect, institutional change is the product of a difficult and long-term process. Within the framework of the institutional approach, the implementation and success of reforms in the field of public administration in Turkey depends on the existence of inclusive institutions that promote economic growth and development, and the degree of institutionalization of reform management. In the study, the institutional framework in which reforms took place from past to present in Turkey and the reform management corresponding to this institutional framework are examined and analyzed by the periods within the framework of historical institutionalism, which is a sub-type of the institutional approach.

In summary, despite the reform movements that have been going on for about 250 years -although Atatürk's Revolutions carried this process forward in the institutional level- it is observed that the change in the institutional framework has been very slow. The point reached in the failure of the reforms in Turkey is not fate alone, but the result of the decisions made by the existing governments unconciously or often deliberately (in order to maintain their power) to maintain the exclusionary institutions. In addition, the failure of the reform administration to be institutionalize has an important role in the failure of the reforms. In today’s globalizing world, it is difficult for a country that missed the boat to continue the race of development with spontaneous reforms. For this reason, Turkey needs a new reform design that takes into account the institutional factors and an institutionalized reform management in line with this design.

Key Words: Institutional Approach, Historical Institutionalism, Institutional Framework, Inclusive Institutions, Institutionalization, Reform, Reform Administration

KAYNAKÇA

AB Başkanlığı. (2020, 05 24). *Reform Eylem Grubu Toplantıları*. AB Başkanlığı: https://www.ab.gov.tr/-reform-eylem-grubu-toplantilari_49767.html adresinden alındı

Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2005). Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth. S. N. Philippe Aghion içinde, *Handbook of Economic Growth* (Cilt 1, s. 385–472). Amsterdam: North-Holland.

Acemoğlu, D., & Robinson, J. A. (2015). *Ulusların Düşüşü,* (10. Baskı b.). İstanbul: Doğan Yayınevi.

Ağaoğlu, A. (1981). Gidilecek Yol. İ. E. Mehmet Kaplan içinde, *Atatürk Devri Fikir ve Hayatı I* (s. 77-83). Ankara: Kültür Bakanlığı Yayınları.

Ahmad, F. (1994). *Demokrasi Sürecinde Türkiye.* İstanbul: Hil Yayınları.

Ahmad, F. (1996). *Demokrasi Sürecinde Türkiye (1945-1980)* . İstanbul: Hil Yayıncılık.

Akbulut, Ö. Ö. (2002). Türkiye'de Planlama Kültürü Üzerine Bir Deneme. *Amme İdaresi Dergisi, 35*(1), 29-54.

Akbulut, Ö. Ö. (2003). Siyasal İktidarı Kullanma Aracı Olarak Başbakan. *Amme İdaresi Dergisi, 36*(1), 49-82.

Akın, C. S. (2012). Kurumların ve Sosyal Sermayenin Ekonomik Büyüme Üzerine Etkisi. *Yayımlanmamış Doktora Tezi*. Adana: Çukurova Üniversitesi.

Akpınar, M. (2014). Max Weber'in Rasyonalizasyon (Ussallaşma) Yaklaşımı ve Türkiye Sağlık Sektöründe Performans Sistemi Düzenlemesi. *Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 14*(2), 189-202.

Akşin, S. (2001). *Ana Çizgileriyle Türkiye'nin Yakın Tarihi(1789-1980).* Ankara: İmaj Yayıncılık.

Akşin, S. (2015). *Kısa Türkiye Tarihi.* İstanbul: Türkiye İş Bankası Yayınları.

Aktan, C. C. (1997). *Anayasal İktisat.* İstanbul: İz Yayıncılık.

Aktan, C. C. (2005). İktisat Okulları Perspektifinden Kurallar ve Kurumlar. C. C. Aktan içinde, *Kurumsal İktisat:Kurallar,Kurumlar ve Ekonomik Gelişme* (s. 54-64). Ankara: SPK Yayınları.

Aktan, C. C., & Vural, T. (2005). Eski Kurumsal İktisat. C. C. Aktan, & C. C. Aktan içinde, *Kurumsal İktisat Kurallar,Kurumlar ve Ekonomik Gelişme* (s. 7-20). Ankara: Sermaya Piyasası Kurulu.

Aktar, A. (2000). *Varlık Vergisi ve "Türkleştirme" Politikaları.* İstanbul: İletişim Yayınları.

Alchian, A. (1977). *Economic Forces at Work.* Indianapolis: Liberty Press.

Alexander, J. J., & Sztompka, P. (1990). *Rethinking Progress: Movements, Forces and Ideas at The End of The 20th Century.* Massachusetts: Unwin Hyman.

Amenta, E., & Ramsey, K. M. (2010). Institutional Theory. J. C. Kevin T. Leicht içinde, *Handbook of Politics: State and Society in Global Perspective* (s. 15-39). London: Springer.

Anadolu Ajansı . (2020, 08 17). *Çok partili demokrasinin ilk sınavı: 21 Temmuz 1946 seçimleri*. Anadolu Ajansı: https://www.aa.com.tr/tr/politika/cok-partili-demokrasinin-ilk-sinavi-21-temmuz-1946-secimleri/1209212 adresinden alındı

Anhegger, R. (1953). Hezarfen Hüseyin Efendi'nin Osmanlı Devlet Teşkilatına Dair Mülahazaları. *Türkiyat Mecmuası, 10*, 365 - 393.

Apaydın, A. (1993). *Ayn Ali Efendi'nin "Kavanin-i Al-i Osman Der Hulasa-i Mezamin-i Defter-i Divan'ı.* Kayseri: Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Apaydın, F. (2007). Örgütlerde Kurumsallaşma ve Adaptif Yeteneklerin Pazarlama Eylemlerine ve Örgütsel Performansa Etkileri. Gebze, Kocaeli: Gebze Yüksek Teknoloji Enstitüsü Sosyal Bilimleri Enstitüsü.

Apaydın, F. (2008). Kurumsallaşmanın Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerin Performansına Etkileri. *Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 4*(7), 121-145.

Araral, E., & Amri, M. (2016). Institutions and the Policy Process 2.0:Implications of the IAD Framework . P. Z. B. Guy Peters içinde, *Contemporary Approaches to Public Policy* (s. 73-93). London : Palgrave Macmillan.

Arı, K. (1995). *Büyük Mübadele/Türkiye'ye Zorunlu Göç(1923-1925).* İstanbul: Türk Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

Arıcanlı, T., & Rodrik, D. (1990). An Overview of Turkey's Experience with Economic Liberalization and Structural Adjustment. *Wold Development, 18,* 1343-1350.

Arıkan, T. (1973, Kasım). Reorganizasyon. *İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi, II*(2), 287-306.

Aslan, O. E., Kavruk, H., Yıldız, M., Üstüner, Y., Sayan, İ. Ö., Şener, H. E., & Urhan, V. F. (2016). *Merkezi Personel Hizmetleri Örgütlenmesi.* Ankara: TODAİE.

Ata, A. Y. (2009). Kurumsal İktisat Çerçevesinde Yolsuzluğun Fırsat ve Motivasyonları: AB Ülkeleri Üzerine Bir İnceleme. *Yayımlanmış Doktora Tezi*. Adana: Çukurova Üniversitesi.

Ataay, F. (2005). *Kriz Kıskacında CHP Hükümeti(1978-79).* Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Atakul, Ö. (2019, 10 15). *Modernlik ve Modernleşme.* Ankara Üniversitesi: 80.251.40.59/education.ankara.edu.tr/aksoy/ere/oatakul.d adresinden alındı

Ataman, G. (2005). *İşletme Yönetimi:Temel Kavramlar ve Yeni Yaklaşımlar.* İstanbul: Türkmen Kitabevi.

Atay, F. R. (1999). *Çankaya-IV*. İstanbul: Yenı Gün Haber Ajansı Basın ve Yayıncılık.

Atiyas, İ. (2012). Economic Institutions and Institutional Change in Turkey during The Neoliberal Era. *New Perspectives on Turkey*(14), 45-69.

Avaner, T. (2018). *Reformun Antropolojisi: Kamu Yönetiminde Bağımlılık Sorunu.* Ankara: Gazi Kitabevi.

Avcıoğlu, D. (1976). *Türkiye'nin Düzeni* (Cilt 2. Cilt). İstanbul: Tekin Yayınevi.

Avcıoğlu, D. (1996). *Türkiye'nin Düzeni.* İstanbul: Tekin Yayınevi.

Aydınonat, N. E. (2014, 05 11). *Kapsayıcı Büyüme, Dışlayıcı Kurumlar*. TEPAV Günlük: https://www.tepav.org.tr/tr/blog/s/4781 adresinden alındı

Aykaç, B. (1991). Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim. *Amme İdaresi Dergisi, 24*(2), s. 81-122.

Aysal, N. (2013). Kırım Savaşı'ndan Lozan Barış Anlaşması'na Osmanlı Dış Borçlarının Tarihsel Gelişimi(1854-1923). *Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi*,53 (Lozan Antlaşması Özel Sayısı)), 1-28.

Aysan, A. F. (2012). Yönetişim ve Kurumlar Terimlerinin İktisat Literatüründeki Yükselişi. İstanbul. 10 20, 2019 tarihinde https://docplayer.biz.tr/15765209-Yonetisim-ve-kurumlar-terimlerinin-iktisat-literaturundeki-yukselisi.html adresinden alındı

Badie, B. (2000). *The Imported State: The Westernization of the Political Order.* Stanford: Stanford University Press.

Bahçe, S., & Eres, B. (2017). İktisadi Yapılar,Türkiye ve Değişim . B. Duru, & F. Alpkaya içinde, *1920'den Günümüze Türkiye'de Toplumsal Yapı ve Değişim* (s. 17-70). Ankara: Phoenix Yayınevi.

Balta, T. B. (1972). *İdare Hukuku* (Cilt 1). Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi.

Banerjee, A. V., & Ghatak, M. (2005). Symposium on Institutions and Economic Performance. *Economics of Transitions, 13*(3), 421-425.

Banger, G. (2000). *Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Projesi(Başbakanlık Yönetim Bilgi Sistemi Bilgi ve İletişim Altyapısı).* Ankara: Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı.

Başbakanlık Devlet Personel Dairesi. (1963). *Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları (1949-1959 Yılları Arasında).* Ankara: Başbakanlık Devlet Personel Dairesi Yayınları.

Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı. (1994). *2001 Hedefleri Doğrultusunda 21. Yüzyıla Girerken Türkiye'de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar(Araştırma Raporları-II).* Ankara: Başbakanlık.

Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı. (1994). *Araştırma Raporları-I.* Ankara: Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı.

Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı. (1998). *İdari Usul Kanun Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Bildirileri(17-18 Ocak1998).* Ankara: Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı.

Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı. (2017). *İdareyi Basitleştirme Rehberi.* Ankara: Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı.

Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı. (2017). *Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bürokrasiyle Mücadele Eylem Planının Hazırlanmasına İlişkin Usul ve Esaslar.* Ankara: Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı.

Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı . (2018). *İdareyi Geliştirme Başkanlığı'nın Yeniden Yapılandırılması Raporu.* Ankara: Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı .

Baykara, T. (1994). II.Mahmud'un Islahatında İç Temeller:1826-1839 Arasında Anadolu. T. T. Kurumu içinde, *Tanzimat'ın 150. Yıldönümü Uluslararası Sempozyumundan Ayrıbasım* (s. 263-270). Ankara: Türk Tarih Kurumu.

Bayraktar, T. (1996). *Kamu Yönetiminde İdareyi Geliştirme Çalışmaları.* Ankara: Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı.

Baytal, Y. (2007, Kasım). Demokrat Parti Dönemi Ekonomi Politikaları (1950-1957). *Ankara Üniversitesi Türk inkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi*(40), 545-567.

Belge, M. (1983). *Tarihten Güncelliğe.* Ankara: Alan Yayıncılık.

Bell, S. (2002). Institutionalism: Old and New . J. Summers içinde, *Government, Politics, Power And Policy In Australia* (s. 363-380). NSW Australia: Pearson Education Australia.

Berger, P. L., & Luckmann, T. (1976). *The Social Construction pf Reality a Treatise in The Sociology of Knowledge.* Middlesex: Penguin Books Ltd.

Berker, A. (1943). Mora İhtilali Tarihçesi veya Penah Efendi Mecmuası. *Türk Tarih Vesikaları Dergisi, 11*, 7-12.

Berkes, N. (2002). *Türkiye'de Çağdaşlaşma.* İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

Berkman, A. Ü. (1981). Planlı Dönemde İdari Anlayışı ve Uygulaması: İdari Reformun "Yönetilmesi" Açısından Bir Değerlendirme. *ODTÜ Gelişim Dergisi*(Özel Sayı), 207-225.

Berman, S. (2012). Ideational Theorizing In The Social Sciences Since 'Policy Paradigms, Social Learning and The State'. *Governance, 26*(2), 217-237.

Betil, İ. (2000). Türkiye'de Reformlar ve Başarılarının Değerlendirilmesi. M. T. Titiz içinde, *Türkiye'de Devlet Denetiminde Reformlar ve Başarılarının Değerlendirilmesi* (s. 55-73). İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı.

Bilici, N. (2016, 12 08). *Dünya*. Serbest Kürsü:Yeni bir borç krizine doğru mu?: https://www.dunya.com/kose-yazisi/yeni-bir-borc-krizine-dogru-mu/340851 adresinden alındı

Bjorkman, J. W. (2012). South Asian and Western Administrative Experience: The Past in the Present. B. G. Peters, & J. Pierre içinde, *Handbook of Public Administration* (s. 241-254). London: Sage.

Bocutoğlu, E. (2012). *İktisadi Düşünceler Tarihi.* Ankara: Murathan Yayınevi.

Boix-Palop, A. (2002). Spanish Administrative Traditions in the Context of European Common Principles. M. Ruffert içinde, *Administrative Law in Europe:Between Common Prinicples and National Traditions* (s. 95-100). Amsterdam: Europa Law Publisng.

Boland, L. A. (1979). Knowledge and the Role of Institutions in Econımic Theory. *Jorunal of Economic Issues, 13*(4), s. 957-972.

Bolfíková, E., Hrehová, D., & Frenová, J. (2012). Normative Institutionalism, Institutional Basis of Organizing. *Sociologija i Prostor, 192*(1), 89-108.

Boratav, K. (1990). *Türkiye'nin İktisadi Tarihi.* İstanbul: Gerçek Yayınevi.

Bozkurt, G. (2010). *Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi-Osmanlı Devletinden Türkiye Cumhuriyetine Resepsiyon Süreci.* Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.

Bozkurt, R. (2013, 04 13). *Buzdağının Dibi: Kapsayıcı Kurumların Önemi*. Dünya Gazetesi: https://www.dunya.com/kose-yazisi/kapsayici-kurumlarin-onemi/16322 adresinden alındı

Boztemur, R. (1998). Osmanlı İmparatorluğu'nda Devlet-Toplum İlişkileri: Araştırma Yöntemlerinde ve Kurumsal Yaklaşımlarda Tek Yanlılık. *OTAM-Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi*(9), 79-110.

Bresser, R. K., & Millonig, K. (2003). Institutiional Capital:Competitive Advantage in Light of the New Institutional in Organization Theory. *Schmalenbach Business Review*(55(3)), 220-241.

Brinkerhoff, D. W. (2007). Where There's a Will, There is a Way? Untangling Ownership and Political Will In Post Conflict Stability and Reconstruction Operations. *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations, 8*(1), 111-120.

Brubaker, R. (1984). *The Limits of Rationality: An Essay on the Social and Moral Thought of Max Weber*. London : Routledge.

Brudney, J. L., Hebert, F. T., & Wright, D. S. (1999). Reinventing Government in the American States: Measuring and Explaining Administrative Reform. *Public Administration Review, 59*(1), 19-30.

Brunsson, N., & Olsen, J. P. (1993). *The Reforming Organization.* London: Routledge.

Buğra, A. (2003). *Devlet Ve İşadamları.* İstanbul: İletişim Yayıncılık.

Buğra, A. (2008). *Kapitalizm,Yoksulluk ve Türkiye'de Sosyal Politika.* İstanbul: İletişim Yayınları.

Buğra, A., & Keyder, Ç. (2006). The Turkish Welfare Regime İn Transformation. *Journal of European Social Policy, 16*(3), 211–228.

Buğra, A., & Savaşkan, O. (2014). *Türkiye'de Yeni Kapitalizm.* (B. Doğan, Çev.) İstanbul: İletişim Yayınları.

Bukenya, B., & Yanguas, P. (2013). *Building State Capacity for Inclusive Development: The Politics of Public Sector Reform(ESID Working Paper No:25).* Manchester: UK Department for International Development (DFID).

Bush, P. D. (1988). The Theory of Institutional Change. M. R. Tool içinde, *Evolutionary Economics Vol:1 Foundations of Institutional Thought* (s. 125-166). London: M. E. Sharpe Inc.

Bush, P. D. (1993). The Methodology of Institutional Economics: A Pragmatic Instrumentalist Perspective. M. Tool içinde, *Institutional Economics:Theory Method, Policy* (s. 59-107). London: Kluwer Academic Publishers.

Bülbül, G. (1989). Islahat Fermanı'nı Hazırlayan Sebepler ve Islahat Fermanı. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2*(2), 157-179.

Caiden, G. E. (1968). Administrative Reform,. *International Review of Administrative Sciences, 34*(4), 347-354.

Caiden, G. E. (2001). Administrative Reform. A. Farazmand içinde, *Handbook of Comparative and Development Public Administration* (s. 655-668). New York: Marcel Dekker.

Cambridge University. (2019, 10 01). *Cambridge Dictionary*. Cambridge Dictionary: https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/reform adresinden alındı

Canatar, M. (1997). Şuray-ı Devlet Teşkilatı ve Traihi Gelişimi Üzerine Bazı Tespitler. *İlmi Araştırmalar Dergisi*(5), 107-139.

Carter, B. (2014). *Inclusive Institutions:Topic Guide.* GSDRC. UK: Birmingham.: University of Birmingham.

Cengiz, K. (2013). *Yav İşte Fabrikalaşak Anadolu Sermayesinin Oluşumu: Kayseri.* İstanbul: İletişim Yayınevi.

Cezar, M., İskit, S. R., Orgun, Z., & İnal, N. (1960). Dördüncü Murat Devrinin Önemli Simalarından Kâtib Çelebi, Koçi Bey, Nef'i. M. Cezar, S. R. İskit, Z. Orgun, & N. İnal içinde, *Mufassal Osmanlı Tarihi* (Cilt 4, s. 1899-1903). İstanbul: Baha Matbaası.

Chapman, R. A., & Greenaway, J. R. (1980). *The Dynamics of Administrative Reform.* London: Croom-Helm.

Chavance, B. (2009). *Institutional Economics.* New York: Routledge.

Christensen, T., & Lægreid, P. (2001). *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice.* Aldershot: Ashgate.

Clemens, E. S., & Cook, J. M. (1999). Politics and Institutionalism: Explaining Durability and Change. *Annual Review of Sociology*(25), 441–466.

Coase, R. (2016, Şubat). Yeni Kurumsal İktisat. *İktisat ve Toplum*(64), 7-9.

Commons, J. R. (1931). Institutional Economics. *American Economic Review, 21*, 648-657.

Commons, J. R. (1990). *Institutional Economics:Its Place in Political Economy.* London: Transaction Publishers.

Çadırcı, M. (1999). Tanzimat. G. Eren içinde, *Osmanlı* (Cilt 6, s. 183-198). Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.

Çağman, E. (2010). *III. Selim'e Sunulan Islahat Layihaları.* İstanbul: Kitabevi Yayınları.

Çalen, M. K. (2012, Temmuz). 1909 Kanun-i Esasi Tadilatı. *Trakya Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi, 2*(4), 129-140.

Çavdar, N., & Çelik, Ü. (2018). İbrahim Müteferrika'nın "Usûlü'l-Hikem Fî Nizâmi'lümem" Adli Eserine Göre Osmanli Askerî Sisteminin Sorunlari ve Çözüm Önerileri. İ. Gökhan, H. Saraç, & G. Özcan içinde, *Lale Devri'nde Osmanlı Devleti ve Nevşehir* (s. 581-600). Kömen Yayıncılık: Konya.

Çavlan, K. (2004). karşı Reformasyon Sürecinde Cizvit Tarikatı ve Trento Konsili. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Çaykara, E. (2005). *Tarihçilerin Kutbu alil İnalcık Kitabı* (3.Baskı b.). İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Çerçi, F. (2014). Gelibolulu Mustafa Âlî'nin III. Murat Dönemi Yönetim Hataları Konusundaki Bazı Görüşleri. İ. H. Aksoyak içinde, *Gelibolulu Mustafa Ali Çalıştay Bildirileri(28-29 Nisan 2011)* (s. 175-195). Ankara: Türk Dil Kurumu.

Çerçi, F. (2015). *Siyaset Sanatı-Nushatü's-Selatin(Gelibolulu Mustafa Ali).* İstanbul: Büyüyenay Yayınları.

Çetin, B., Barış, S., & Saroğlu, S. (2014). Türkiye'de Karayollarının Gelişimine Tarihsel Bir Bakış. *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*(10), 123-150.

Çetin, T. (2010). İktisadi Etkinlik Üzerine Bir Deneme:X Etkinlik Yaklaşımı. *Doğuş Üniversitesi Dergisi, 11*(2), 183-198.

Çetin, T. (2012). Yeni Kurumsal İktisat. *Sosyoloji Konferansları, 45*(1), 43-73.

Çetin, T. (2016). Kurumsal ve Organizasyonel İktisat Üzerine. *İktisat ve Toplum Dergisi,* .(64), 10-19.

Çetinsaya, G. (2016). II. Abdülhamid'in İç Politikası:Bir Dönemlendirme Denemesi. *Osmanlı Araştırmaları Dergisi, XLVII*, 353-409.

Çizakça, M. (2000). *A History of Philantrophic Foundations.* İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınları.

Çobanoğlu, S. (2018). Kamu Örgütlerinde Reform ve Kurumsallaşma Süreci:Sosyolojik Bir Analiz. *Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*(2018(Güz)), 141-160.

Çolak, S. (2008). Canikli Ai Paşa'nın "Tedbir-i Nizam-ı Memleket" Adlı Risalesinde Reayanın Durumuna Dair Tespit ve Öneriler. *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 12*(2), 163-173.

Çolak, S. (2010). Aziz Efendi'nin Risalesine Göre 17. Yüzyılda Osmanlı Merkez Ordusunun Durumu. *History Studies, 2*(2), 101-112.

Dağlı, N., & Aktürk, B. (1988). *Hükümetler ve Programları 1960-1980* (Cilt 2). Ankara: TBMM Yayınları.

Danışman, A. Z. (1985). *Koçi Bey Risâlesi.* Ankara: Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları.

Davison, R. H. (2005). *Osmanlı İmparatorluğunda Reform(1856-1876).* (O. Akınbay, Çev.) İstanbul: Agora Kitapçılık.

Debbasch, C. (1972). *Science Administrative.* Paris: Précis Dalloz.

della Porta, D., & Keating, M. (2015). *Sosyal Bilimlerde Yaklaşımlar ve Metodolojiler:Çoğulcu Bir Perspektif.* (S. Gürses, Çev.) İstanbul: Küre Yayınları.

Demir, Ö. (1992). Pozitif-Normatif Ayrımının Sosyal İşlevi ve Pozitif İktisat. *Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 97-107.

Demir, Ö. (1996). *Kurumcu İktisat.* Ankara: Vadi Yayınevi.

Demirbaş, D. (2005). Yeni Kurumsal Ekonomi Üzerine Bir İnceleme. K. v. Kurumsal İktisat:Kurallar içinde, *Coşkun Can Aktan* (s. 40-53). Ankara: SPK Yayınları.

Demircioğlu, F. (2018). Kuramsal Bir Gelenek Olarak Tarihsel Kurumsalcılık ve Uluslararası İlişkiler. *Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 3*(1), 179-199.

Department for International Development(DFID). (2003). *Promoting Institutional Appraisal and Development: A Sourcebook of Tools and Techniques.* London: Department for International Development.

Department for International Development (DFID). (2011). *The Politics of Poverty: Elites, Citizens and States. Findings From Ten Years of DFID-Funded Research On Governance And Fragile States 2001-2010 (A Synthesis Paper).* London: Department for International Development (DFID).

Derya, H. (2017, Güz). Kurumsal İktisadın Katkıları Üzerine. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 16*(63), s. 1092-1110.

Develioğlu, F. (2000). *Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat* (17. Baskı b.). (A. S. Güneyçal, Dü.) Ankara: Aydın Kitabevi.

Devlet Planlama Teşkilatı. (1970). *Yeniden Düzenleme Faaliyetleri İçin El Kitabı.* Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.

Devlet Planlama Teşkilatı. (1977). *IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Yönetimi Geliştirme ve İşletmeleri İyileştirme Özel İhtisas Komisyonu Raporu.* Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.

Devlet Planlama Teşkilatı. (1979). *IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı.* Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.

Devlet Planlama Teşkilatı. (1990). *VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı(1990-1994).* Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.

Devlet Planlama Teşkilatı. (1994). *Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi Raporu(VII Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu).* Ankara: DPT.

Devlet Planlama Teşkilatı . (2000). *Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması(Özel İhtisas Komisyonu Raporu).* Ankara: DPT Yayınları.

Devlet Planlama Teşkilatı. (2003). *58. Hükümet Acil Eylem Planı.* Ankara: DPT.

Devlet Planlama Teşkilatı. (2003). *Kurumsal Gözden Geçirme Raporu.* Ankara: DPT.

Devlet Planlama Teşkilatı İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü. (2001). *Kamu Yönetimi Reformu:Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimi.* Ankara: DPT.

Dimmelmeier, A., & Heussner, F. (2016, Aralık 18). *Institutionalist Economics.* Ekim 08, 2018 tarihinde Exploring Economics: https://www.exploring-economics.org/en/orientation/institutionalist-economics/ adresinden alındı

Dimmelmeier, A., & Heussner, F. (2018). *Institutionalist Economics*. Exploring Economics: https://www.exploring-economics.org/en/orientation/institutionalist-economics/ adresinden alındı

Dinçer, N., & Ersoy, T. (1974). Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Çalışmaları ile İlgili Bir Değerlendirme. *Amme İdaresi Dergisi, 7*(4), 73-92.

Doğan, H. (2000). 1980 Reformları ve Sonrası. M. T. Titiz içinde, *Türkiye'de Devlet Denetiminde Reformlar ve Başarılarının Değerlendirilmesi* (s. 45-53). İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı.

Dowding, K. (1994). The Compatibility of Behaviouralism, Rational Choice and `New Institutionalism'. *Journal of Theoretical Politics, 6*(1), 105-117.

Duverger, M. (1964). *Introducción a la política.* Paris: Ariel.

Dyer, A. W. (1986). Veblen on Scientific Creativity:The Influence of Charles S. Pierce. *Jorunal of Economic Issues, 20*(1), s. 21-41.

Dyson, K. H. (1980). *The State Tradition in Western Europe: A Study of an Idea and an Institution.* New York: Oxford University Press.

Eggertsson, T. (1987). Neoinstitutional Economics. P. K. Newman içinde, *The New Palgrave Dictionary of Economics* (Cilt 2, s. 665-671). London: Palgrave Macmillan.

Eggertsson, T. (1990). *Economic Behavior and Institutions: Principles of Neoinstitutional Economics.* London: Cambridgw University.

Eggertsson, T. (1992). *Economic Behaviour and Institutions.* New York: Cambridge University Press.

Ekinci, E. B. (2001). Tanzimat Devri Osmanlı Mahkemeleri . *Ankara Barosu Dergisi*, 59-72.

Ekinci, E. B. (2020, 01 19). *Adalet Dairesi'nin İçi ve Dışı*. Ekrem Buğra Ekinci: http://www.ekrembugraekinci.com/makale.asp?id=329 adresinden alındı

Ekinci, E., & Yılmaz, F. (2019). Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılmasında Özel Sektörün Etkisi Üzerine Bir Değerlendirme. *Uluslararası Yönetim ve Sosyal Araştırmalar Dergisi, 6*(11), 65-74.

Ekici, S. (2011). Kamu Politika Sürecinde Kurumsal Rasyonel Tercih Teorisi. A. Kaptı içinde, *Kamu Politika Süreci Teorik Perspektifler* (s. 59-70). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Eldem, V. (1994). *Harp ve Mütareke Yıllarında Osmanlı İmparatorluğunun Ekonomisi.* Ankara: Türk Tarih Kurumu.

Elster, J., & Hylland, A. (1986). *Foundations of Social Choice Theory.* Cambridge: Cambridge University Press.

Emre, C. (2003). Türkiye'de Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi ya da Yazıçiziciliğin Azaltılması:Genel Bir Değerlendirme. C. Emre içinde, *Yönetim Bilimi Yazıları* (s. 249-352). Ankara: İmaj Yayıncılık.

Ercan, F. (2004). Sermaye Birikiminin Çelişkili Sürekliliği Türkiye'nin Küresel Kapitalizmle Bütünleşme Sürecine Eleştiel Bir Bakış. N. Balkan, S. Savran, & B. Doğan içinde, *Neoliberalizmin Tahribatı,Türkiye'de Ekonomi,Toplum ve Cinsiyet* (s. 9-43). İstanbul: Metis Yayınları.

Erdoğan, M. (1998). Başkanlık Sistemini Doğru Tartışmak. H. A. Davut Dursun içinde, *Türkiye'de Yönetim Geleneği Kurumlar,Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları* (s. 379-391). İstanbul: İlke Yayıncılık.

Erdoğan, S. (2016). Kurumsa Yapı ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkeler İçin Karşılaştırmalı Bir Analiz. *Yüksek Lisans Tezi*. Hatay: Mustafa Kemal Üniversitesi.

Erdoğan, Ş. Ö. (2015). katılım:Kimin Katılımı?Neye Katılımı? B. Övgün içinde, *AKP Nasıl Yönetti?(2002-2015)* (s. 11-52). Ankara: Nika Yayınevi.

Eren, E. (2007). *Örgütsel Davranış ve Yönetim Psikolojisi.* İstanbul: Beta Yayın Dağıtım.

Erkin, V. (1971). *Türkiye'de Personel Rejimini Geliştirmek Amacı ile Yapılan Çalışmaların Kronolojik Etüdü ve Genel Değerlendirmesi:1327 Sayılıkanun Açısından Personel Reformu Sorunu.* Ankara: Sevinç Matbaası.

Ersal, A. (2015). Karl Müller'in Türkiye'de Bir Merkez Bankası Kurulmasına İlişkin Raporunun Siyasi Yansımaları. *Cumhuriyet Tarihi Araştırmaları Dergisi*(22), 481-508.

Ersoy, A. (1990). *İktisadi Teoriler ve Düşüncelerin Gelişme Tarihi.* İzmir: Anadolu Basım Dağıtım Yayım.

Eryılmaz, B. (1998). Cumhuriyet'in Kuruluşundan Günümüze Bürokrasi-İktidar İlişkileri. H. A. Davut Dursun içinde, *Türkiye'de Yönetim Geleneği: Kurumlar,Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları* (s. 153-166). İstanbul: İlke Yayıncılık.

Esed, M. (1997). *İslam'da Yönetim Biçimi.* (M. B. Eryarsoy, Çev.) İstanbul: Yöneliş Yayınları.

European Commission. (2019, 05 21). *European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations*. 05 21, 2019 tarihinde European Commission: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en adresinden alındı

Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy(states and Industrial Transformation).* Princeton : Princeton University Press.

Farazmand, A. (1999). Administrative Reform in Global Perspectives: A Symposium. *International Jorunal of Public Administration, 22*(6), 805-813.

Farazmand, A. (2001). Administrative Reform and Development:An Introduction. A. Farazmand içinde, *Administrative Reform in Developing Nations* (s. 1-11). Wesport: Greenwood Publishing Group.

Farazmand, A. (2002). Administrative Reform and Development:An Introduction. A. Farazmand içinde, *Administrative Reform in Developing Nations* (s. 1-22). London: Preager.

Fedai, R. (2015). Kamunun Yönetiminde Artan Merkez Etkisi. B. Övgün içinde, *AKP Nasıl Yönetti?(2002-2015)* (s. 163-203). Ankara: Nika Yayınevi.

Fendoğlu, H. T. (2002). 1876 Anayasası veya Monarşik Modernleşme Dönemi (1876-1908). (K. Ç. H. Celal Güzel, Dü.) *Türkler, XIV*, 739-750.

Ferejohn, J., & Fiorina, M. (1975). Purposive Models of Legislative Behavior. *American Economic Review, Papers and Proceedings*(65), 407-415.

Findley, C. V. (1994). *Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform Babıali(1789-1922).* (L. Boyacı, & İ. Akyol, Çev.) İstanbul: İz Yayıncılık.

Foss, N. J. (1995). The Theory of The Firm:The Austrians as Precursors and Critics of Comtemporary Theory. *Review of Austrian Economics, 7*, 31-64.

Fukuyama, F. (2012). *Devletin İnşası:Yirmibirinci Yüzyılda Yönetişim ve Dünya Düzeni.* İstanbul: Profil Yayıncılık.

Fund for Peace. (2021, 02 05). *Fragile States Index*. Fund for Peace: https://fragilestatesindex.org/country-data/ adresinden alındı

Genç, M. (1989). Osmanlı İktisadi Dünya Görüşünün İlkeleri. *İstanbul Üniversitesi Sosyoloji Dergisi, 3*(1), 175 - 186.

Gilmour, J. B., & Lewis, D. E. (2006). Does Performance Budgeting Work? An Examination of the Office of Management and Budget's PART Scores. *Public Administration Review, 66*(5), 742-752.

Gilmour, J. B., & Lewis, D. E. (2006). Political Appointees and the Competence of Federal Program Management. *American Political Research, 34*(1), 22-50.

Goetz, A. M. (1997). *Getting Institutions Right For Women in Development.* London: Zed Books.

Gow, J. I. (2019). *Administrative Reform.* 06 27, 2019 tarihinde École nationale d'administration publique: http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/63/Index_by_word.enap?by=word&id=53 adresinden alındı

Göçek, F. M. (2008). Osmanlı Devleti'nde Türk Milliyetçiliğinin Oluşumu: Sosyolojik Bir Yaklaşım. M. Gültekingil, & T. Bora içinde, *Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce:Milliyetçilik* (Cilt 4, s. 63-77). İstanbul: İletişim Yayıncılık.

Gökçe, A. F. (2012). Osmanlı Klasik Döneminde İdari Reform Hareketleri:Koçi Bey Risalesi. *Yasama Dergisi*(14), 59-78.

Gökçe, O., & Kutlu, Ö. (2002). Kamu Sektöründe Verimlilik Sorunu ve Son Yirmi Yıllık Dönemde Buna Yönelik Çalışmalar. *II. Ulusal Orta Anadolu Kongresi:Küresel Rekabette Yeni Verimlilik Stratejileri* (s. 333-351). Ankara: MPM Yayınları.

Gözler, K. (2013). 6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılmasıve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyeleri Haline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun Mudur? *Legal Hukuk Dergisi, 11*(122), 37-82.

Greening, D. W., & Gray, B. (1994, June). Testing a Model of Organizational Response to Social and Political Issues. *The Academy of Management Journal, 37*(3), 467-498.

Grindle, M. S. (2007). Good Enough Governance Revisited. *Development Policy Review,, 25*(5), 553-574.

Groenewegen, J., Kerstholt, F., & Nagelkerke, A. (1995). On Integrating New and Old Institutionalism:Douglass North Building Bridges. *Journal of Economic Issues, 29*(2), 467-475.

Gruchy, A. G. (1987). *The Reconstruction of Economics:An Analysis of The Fundamentals of Institutional Economics.* New York: Greenwoods Press.

Gruncy, A. G.-K.-5. (1984). Neo Institutionalism, Neo Marxism and Neo-Keynesianism: An Evaluation. *Jorunal of Economic Issues,1984,* (18(2)), s. 547-556.

Güçlü, H. (2019, 10 22). *Kurumsallaşma ve Kurumsal Yönetim*. 10 22, 2019 tarihinde Kurumsallaşma ve Kurumsal Yönetim: http://www.hakanguclu.com/kurumsal-yonetim/kurumsallasma-ve-kurumsal-yonetim/ adresinden alındı

Gül, Z. (2011). Kamu Politikasında Kurumsallık Teorisi. A. Kaptı içinde, *Kamu Politika Süreci Teorik Perspektifler* (s. 71-85). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Güler, B. A. (1995). Kamu Yönetimi ve Dünya Bankası. *Amme İdaresi Dergisi, 28*(3-4), 19-29.
Güler, B. A. (2005). *Devlette Reform Yazıları.* Ankara: Paragraf Yayınevi.
Güler, B. A. (2006, 03 25). *Sosyalist Yönetim Düşüncesini Araştırmak.* Çalışma Notu, Ankara.
Güler, B. A. (2013). *Türkiye'nin Yönetimi: Yapı* (4. Baskı b.). Ankara: İmge Kitabevi.
Güler, B. A., & Keskin, N. E. (2007). Devlet Reformunu Tarihten Çalışmak. Ş. Aksoy, & Y. Üstüner içinde, *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar,* (s. 101- 152). Ankara: Nobel Yayınları.
Güler, E. (2012). Geçiş Ekonomileri ve Yeni kurumsal İktisadın Yeniden Yükselişi. *Doğuş Üniversitesi Dergisi, 13*(1), 52-68.
Gülsoy, U. (2020, 09 28). *TDV İslam Ansiklopedisi*. Islahat Fermanı:Tanzimat'ın ilânından sonraki uygulamalarla ilgili olarak özellikle gayri müslimlere yeni haklar tanıyan 1856 tarihli hatt-ı hümâyun.: https://islamansiklopedisi.org.tr/islahat-fermani adresinden alındı
Gümüş, İ. (2019). Lütfi Paşa'nın Asafname'si Üzerine İktidarın Denetimi Bağlamında Söylem Çözümlemesi. *Karadeniz Araştırmaları, XVI*(62), 284-299.
Gümüş, M. (2008). Anayasal Meşrûtî Yönetime Medhal: 1856 Islahat Fermanı'nın Tam Metin İncelemesi. *Bilig Dergisi*(47), 215-240.
Güngör, K. (2001). İktisadın Tarihine Kısa Bir Bakış ve Merkantilizmden Günümüze İktisadi Düşünceler. *ceteris paribus*, 1-41.
Güran, T. (1998). *19. Yüzyıl Osmanlı Tarımı.* İstanbul: Eren Yayıncılık.
Güven, S. (1991). *1950'li Yıllarda Türkiye Ekonomisi Üzerinde Amerikan Kalkınma Reçeteleri.* Bursa: Ezgi kitabevi.
Haber Türk. (2020, 06 09). *Kızılay Başkanı Kerem Kınık iddiaları yanıtladı*. Haber Türk: https://www.haberturk.com/kizilay-baskani-kerem-kinik-iddialari-yanitladi-2567217 adresinden alındı
Hall, P. A., & Taylor, R. C. (1996). Political Scinece and The Three New Institutionalism. *Political Studies, 44*, 936-957.
Hall, P. A., & Taylor, R. C. (1996, June). Political Scinece and The Three New Institutionalism. *MPIFG Discussion Paper 96/6*. Köln, Germany: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
Halligan, J. (2010). The Fate of Administrative Tradition in Anglophone Countries during the Reform Era. M. Painter, & B. G. Peters içinde, *Tradition and Public Administration* (s. 129-144). New York: Palgrave Macmilla.
Hançerlioğlu, O. (2004). *Dünya İnançlar Sözlüğü* (4.Baskı b.). İstanbul: Remzi Kitabevi.
Haney, L. H. (1949). *History of Economic Thought:A Critical Account of The Origin and Development of Economic Theory* (4. Edition b.). New York: Macmillian.
Harris, D., & Booth, D. (2013). *Applied Political Economy Analysis: Five Practical Issues.* London: Overseas Development Institute.
Hay, C. (2002). *Political Analysis* . Basingstoke and New Yokr: Palgrave Macmillan.
Hay, C. (2006). Constructivist Institutionalism. R. E. Goodin, R. Rohades, S. A. Binder, & B. A. Rockman içinde, *The Oxford Handbooks of Political Institution* (s. 56-74). New York: Oxford University Press.
Hayaloğlu, P. (2012). İktisadi Büyüme Sürecinde Kurumsal Yapının Rolü: Literatür ve Uygulama. *Yayımlanmamış Doktora Tezi*. Trabzon: Karadeniz Teknik Üniversitesi,.
Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics, 2*(4), 725-740.
Henderson, J. V., & Poole, W. (1991). *Principles of Economics.* Toronto: Heat and Company.

Heper, M. (1973). *Modernleşme ve Bürokrasi.* Ankara: Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayınları.

Heredia, B. (2002). *The Political Economy of Reform of the Administrative Systems of Public Sector Personnel in Latin America: An Analytical Framework.* Washington: Inter-American DDevelopment Bank.

Hickerson, S. (1988). Instrumental Valuation: The Normative Compass of Institutional Economics. M. R. Tool içinde, *Evolutionary Economics Vol:1 Foundations of Institutional Thought* (s. 167-193). London : M. E. Sharpe Inc.

Hindriks, F., & Guala, F. (2015, September). Institutions, Rules, and Equilibria: A Unified Theory. *Journal of Institutional Economics*(11), s. 459–480.

Hines, W. D., Memmerer, E. W., & Dorr, G. H. (1933). *Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tetkiki.* Ankara: Köy Öğretmeni Basımevi.

Hodgson, G. M. (1988). *Economics and Institutions:A Manifest for A Modern Institutional Economics.* Cambridge: Polity Press.

Hodgson, G. M. (1998). The Approach of Institutional Economics. *Journal of Economic Literature*(36(1)), s. 166-192.

Hodgson, G. M. (2001). *How Economics Forgot History: The Problem of Historical Specificity in Social Science.* London: Routledge.

Hodgson, G. M. (2006). What Are Institutions? *Journal of Economic Issues*, 1-25.

Hodgson, G. M. (2016, Şubat). Yirmi Birinci Yüzyılda Kurumsal İktisat. *İktisat ve Toplum Dergisi*(64), 28-40.

Hofman, B. (2019, 12 30). *China's 40 Years of Reform and Development: 1978–2018.* Australian National University: https://press-files.anu.edu.au/downloads/press/n4267/html/ch03.xhtml?referer=&page=11 adresinden alındı

Hofstede, G. (2001). *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions, and Organizations Across Nations* (Second Edition b.). London: Sage Publications.

Hopkins, J. W. (2001). Evolution and Revolution: Enduring Patterns and the Transformation of Latin American Bureaucracy. A. Farazmand içinde, *Handbook of Comparative and Development Public Administration* (Second Edition b., s. 1039-1052). New York: Marcel Dekker.

Immergut, E. (1998). The Theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics and Society, 26*(1), 5-34.

Immergut, E. (1998). The Theoretical The New Institutionalism. *Potitics and Society, 26*(1), 5-34.

İnalcık, H. (1993). *State Ideology Under Sultan Süleyman I,The Middle East and the Balkans under the Ottoman Empire-Essays on Economy and Society.* Bloomington : Indiana University Press.

İnalcık, H. (2004). *Osmanlı İmparatorluğu Klâsik Çağ (1300-1600).* Ankara: Yapı Kredi Yayınları.

Ingraham, P. W. (1997, July/August.). Play It Again, Sam; It's Still Not Right: Searching for the Right Notes in Administrative Reform. *Public Administration Review, 57*(4), 325-331.

International Bank for Reconstruction of Turkey. (1951). *The Economy of Turkey-An Analysis and Recommendations for A Development Program Report.* Washington D. C.: International Bank for Reconstruction of Turkey.

International Monetary Fund. (2003). *World Economic Outlook: Growth and Institutions.* Washington: International Monetary Fund.

İpşirli, M. (1981). Hasan Kâfi El-Akhisari ve Devlet Düzenine Ait Eseri Usulü'l Hikem fi Nizami'l-Alem. *İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Tarih Enstitüsü Dergisi*, 239-271.

İpşirli, M. (2020, 03 28). *Ayn Ali Efendi XVII. yüzyıl Osmanlı Müellifi ve Defter-i Hâkānî Emini*. https://islamansiklopedisi.org.tr/ayn-ali-efendi adresinden alındı

İzmen, Ü. (2009). Türkiye İçin Sanayi Politikası Arayışları. *İktisat,İşletme ve Finans*(279), 9-35.

Jaworski, B. J. (1988). Toward a Theory of Marketing Control: Environmental Context, Control Types, and Consequences. *Journal of Marketing, 52*(3), 23-39.

Jennings, R. C. (1973). Loans and Credit in Early 17th Century Ottoman Judicial Record:The Sharia Court of Anatolian Kayseri. *Journal of The Economic and Social History of The Orient, 16*, 168-216.

Jones, E. L. (1987). *The European Miracle: Environments, Economies and Geopolitics in the History of Europe and Asia*. Cambridge : Cambridge University Press .

Jones, H. (2009). *Equity in development. Why it is important and how to achieve it.* London: Overseas Development Institute.

Joshi, A., & Carter, B. (2015). *Public Sector Institutional Reform: Topic Guide.* Birmingham: University of Birmingham.

Jütting, J., Drechsle, D., Bartsch, S., & Soysa, I. d. (2007). *Informal Institutions: How Social Norms Help or Hinder Development.* Paris: OECD.

Kabeer, N. (1994). *Reversed realities: Gender hierarchies in development thought.* London: Verso Books.

Kafaoğlu, A. B. (1995). *Enflasyon Gelişmiş ve Az Gelişmiş Ülkelerde.* İstanbul: Günay Yayıncılık.

Kahraman, H. B. (1995). *Sağ Türkiye ve Partileri.* Ankara: İmge Kitabevi.

Kalkınma Bakanlığı. (2018). *On Birinci Kalkınma Planı(2019-2023) İş ve Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Özel İhtisas Komisyonu Raporu.* Ankara: Kalkınma Bakanlığı.

Kama, Ö. (2011). Yeni Kurumsal İktisadi Okulun Temelleri. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 13*(2), s. 183-204.

Kama, Ö. (2016, Şubat). Kurumlar,Kurallar ve Büyüme İlişkisi Üzerine. *İktisat ve Toplum Dergisi*(64), 20-27.

Kamu Yönetimi Komisyonu. (1980). *Devlet Organizasyon ve Yönetimi Geliştirme Hizmetlerinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı.* Ankara: Başbakanlık.

Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Komisyonu. (1982). *Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi.* Ankara: Başbakanlık Basımevi.

Kapp, K. W. (1968). In Defence of Institutional Economics. *Swedish Jorunal of Economics*(70), s. 1-18.

Kara, B. (2006). ürkiye'de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı: 1930-60 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar. *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 30*(2), 149-162.

Karaer, T. (1987). Türkiye'de Merkezi Geliştirme Birimi Kurulmasına İlişkin Düşünce ve Girişimlerin Evrimi. *Amme İdaresi Dergisi, 20*(1), 59-76.

Karakurt, B. (2011). Washington Konsensüsü'nden Küresel Mali Krize Mali Disiplin ve Türkiye'deki Gelişmeler. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 25*(1), 31-53.

Karal, E. Z. (1947). *Osmanlı Tarihi-Nizam-ı Cedid ve Tanzimat Devirleri(1789-1756)* (Cilt V). Ankara: Türk Tarih Kurumu.

Karasu, K. (2001). *Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi.* Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları.

Karasu, K. (2015). İdarenin Mülkle Bağının Kurulması:Mülkileşme. E. Tural, & S. Çapar içinde, *1864 Vilayet Nizamnamesi* (s. 345-368). Ankara: TODAİE.

Kasper, W., & Manfred, E. S. (1998). *Institutional Economics,Social Order and Public Policy.* Northampton Massachusetts: Edward Elgar Publishing.

Kazgan, G. (2002). *İktisadi Düşünce ve Politik İktisadın Evrimi* (10. Basım b.). İstanbul: Remzi Kitabevi.
Kennedy, P. (1990). *Büyük Güçlerin Yükseliş ve Çöküşleri.* İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
Kesebir, M. (2018). Türkiye'de 2001 Krizi Sonrası Bankacılık Sektörünün Durumu,Yapısal Reformlar ile Son Yıllardaki Gelişmeler. *Bitlis Eren Üniversitesi Akademik İzdüşüm Dergisi /, 3*(2), 1-19.
Keyder, Ç., & Pamuk, Ş. (1984). Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu Üzerine Tezler. *Yapıt Toplumsal Araştırmalar Dergisi*(8), 52-65.
Keyder, Ç., & Tabak, F. (2009). *Osmanlıda Toprak Mülkiyeti ve Ticari Tarım.* İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
Keyder, Ç., & Yenal, Z. (2013). *Bildiğimiz Tarımın Sonu, Küresel İktidar ve Köylülük.* İstanbul: İletişim Yayınları.
Khalil, E. L. (1994). Entropy and Economics. E. Elgar içinde, *In The Elgar Companion to Institutional and Evolutionary Economics* (s. 186-193). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing,.
Kılavuz, R. (1998). İdari Reform Olgusu ve Türkiye'de İdari Reform Çalışmaları. *Türk İdare Dergisi*(420), 163-184.
Kili, S. (1969). *Kemalizm.* İstanbul: Robert College.
Kim, K. (2017). *Confucianism and Modernization in East Asia:Critical Reflections.* New York: Palgrave Macmillan.
Kimberly, J. R. (1978). Hospital Adoption of Innovation: The Role of Integration into External Informational Environments. *Journal of Health and Social Behavior, 19*(4), 361-373.
King, D., & Dowding, K. (1995). *Preferences, Institutions, and Rational Choice.* Oxford: Clarendon Press.
Kıray, E. (2002). *Osmanlı'da Ekonomik Yapı Ve Dış Borçlar.* İstanbul: İletişim Yayıncılık.
Kışlalı, A. T. (1987). *Siyaset Bilimi.* Ankara : Ankara Üniversitesi Basın-Yayın Yüksekokulu Yayınları.
Kızılboğa, R. (2012). Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Teorilerinin Değerlendirilmesi. *Nevşehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*(2), 91-109.
Klein, P. (1993). The Institutionalist Challenge:Beyond Dissert . P. Klein içinde, *Institutional Economics:Theory, Method, Policy* (s. 13-47). London: KluwerAcademic Publishera.
Klein, P. A. (1974). Economics:Allocation or Valuation. *Jorunal of Economics Issues, 8*(4), s. 785-811.
Klein, P. A. (1988). Power and Economic Performance. M. R. Tool içinde, *Evolutionary Economics Vol:1 Foundations of Institutional Thought* (Cilt 1, s. 389-425). London: M. E. Sharpe.
Knight, J. (1992). *Institutions and Social Conflict.* Cambridge : Cambridge University Press.
Knill, C. (2001). *The Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence.* Cambridge : Cambridge University Press.
Koç, T. (2016). *Yönetim Bilimleri ve Türkiye'de Yönetsel Kurumlar.* Adana: Karahan Kitabevi.
Koçel, T. (2001). *İşletme Yöneticiliği.* İstanbul: Beta Yayıncılık.
Koçel, T. (2005). *İşletme Yöneticiliği.* İstanbul: Beta Basın Yayım.
Kongar, E. (1979). *Toplumsal Değişme Kuramları ve Türkiye Gerçeği.* İstanbul: Bilgi Yayınları.
Köksal, A. C. (2018). Lutfi Paşa'nın Niyet Risalesi. *İslam Hukuku Araştırmaları Dergisi*(31), 569-587.

König, K. (1996). *On the Critique of New Public Management.* Speyer : Speyerer Forschungsberichte.
Köprülü, F. (1925). Lutfi Paşa. *Türkiyat Mecmuası*(1), 122-140.
Krasner, S. (1984). Approaches to the State:Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics, 16*(2), 223-246.
Kuncic, A. (2014). Institutional Quality Dataset. *Journal of Institutional Economics, 10*(1), 135-161.
Kuruç, B. (2012). *Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi Büyük Devletler ve Türkiye* (2. Baskı b.). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
Kuruç, B. (2015). Cumhuriyet ve Toprak. N. Yıldırım içinde, *Tuncer Bulutay'a Armağan* (s. 239-307). Ankara: Mülkiyeliler Biriği.
Kurumu, T. D. (2018, 11 01). *Türk Dil Kurumu*. Türk Dil Kurumu: http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts adresinden alındı
Kuyaksil, A. (1994). *Türkiye'de Yönetimi Yeniden Düzenleme Çalışmaları Çok Partili Dönem.* İstanbul: Der Kitabevi.
Kuyumcu, V. (2010). *Türkiye'de İdari Usul Çalışmaları ve Sorunları.* Ankara: Başbakanlık.
Kuzu, B. (1998). Neden Başkanlık Hükümeti. H. A. Davut Dursun içinde, *Türkiye'de Yönetim Geleneği Kurumlar,Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları* (s. 343-378). İstanbul: İlke Yayıncılık.
Küçük, C. (1995). Osmanlılar'da Millet Sistemi ve Tazminat. *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi* (Cilt 4, s. 1007-1024). içinde İstanbul: İletişim Yayınları.
Küçükyağcı, N. (2015). Kamu Yönetimi Reformunda Bakanlıklar:2011 Örneği. *Kamu Yönetimi Reformunda Bakanlıklar:2011 Örneği*. Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Ensititüsü.
Kütükoğlu, M. (1991). *Lutfi Paşa Âsâfnâmesi: Yeni Bir Metin Tesisi Denemesi.* İstanbul: İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi.
Lambert, J. (1963). *Amérique Latine: Structures Sociales et Institutions Politiques.* Paris: Presses Universitaires de France.
Langlois, R. N. (1987). The New Institutional Economics:An Introductory Essay. R. N. Langlois içinde, *Economics As A Process:Essay in The New Institutional Economics* (s. 1-25). New York: Cambridge University Press.
Leftwich, A., & Sen, K. (2010). *Beyond Institutions: Institutions and Organisations in the Politics and Economics of Poverty Reduction – a Thematic Synthesis of Research Evidence.* DFID-funded Research Programme Consortium on Improving Institutions for Pro-Poor Growth (IPPG). Manchester: University of Manchester.
Leibenstein, H. (1950). Bandwagon Snop and Veblen Effects in The Theory of Consumers' Demand. *The Quarterly Journal of Economics, 64*(2), 183-207.
Levent, A. (2016). Yönetişim ve Yeni Kurumsal İktisat. *İktisat Politikası Araştırmaları Dergisi, 3*(2), 17-32.
Levy, M. J. (1992). Confucianism and Modernization. *Society, 29*(4), 15-18.
Lewis, B. (1952). Türkiye'de Son Gelişmeler. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, IX*(1-2), 27-42.
Lewis, B. (1983). *Modern Türkiye'nin Doğuşu.* Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
Lewis, B. (1991). *Modern Türkiye'nin Doğuşu.* Ankara: Türk Tarih Kurumu .
Lipscy, P. (2015). Explaining Institutional Change: Policy Areas, Outside Options, and the Bretton Woods Institutions. *American Journal of Political Science, 59*(2), 341–356.
Lodge, M. (2010). Public Service Bargains in British Central Government: Multiplication, Diversification and Reassertion? M. Painter, & B. G. Peters içinde, *Tradition and Public Administration* (s. 99-113). New York: Palgrave Macmillan.

Lounsboury, M., & Zhao, E. Y. (2021, 06 06). *Neo-institutional Theory.* ResearchGate: https://www.researchgate.net/publication/303403629_Neo-institutional_Theory adresinden alındı

Lynn, L. E., Heinrich, C. J., & Hill, C. J. (2001). *Improving Governance: A New Logic for Empirical Research (American Government and Public Policy).* Washington: Georgetown University Press.

Mahoney, J. V. (2009). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power.* New York: Cambridge University Press.

Mahoney, J., & Rueschemeyer, D. (2003). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences.* New York: Cambridge University Press.

March, J. G., & Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review, 78*(3), 734-749.

March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions:The Organizational Basis of Politics.* London: The Free Press.

March, J. G., & Olsen, J. P. (1996). Institutional Perspectives on Political Institutions. *Governance, 9*(3), 247-264.

March, J. G., & Olsen, J. P. (2006). Elaborating The "New Institutionalism". R. E. Goodin, R. Rohades, S. A. Binder, & B. A. Rockman içinde, *The Oxford Handbook of Political Institution* (s. 3-20). New York: Oxford University Press.

Mardin, Ş. (1991). *Türk Modernleşmesi (Makaleler-4).* İstanbul: İletişim Yayınları.

Mardin, Ş. (2007). *Türk Modernleşmesi* (17. Baskı b.). İstanbul: İletişim Yayınları.

Marshall, G. (2005). *Sosyoloji Sözlüğü* (2. Baskı b.). (D. K. Osman Akınbay, Çev.) Ankara: Bilim ve Sanat Yayınları.

Martin, J. W., & Cush, F. C. (1952). *Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor.* (H. Demirtaş, Çev.) Ankara: Damga Matbaası.

Matland, R. E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature : The Ambiguity Conflict-Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 145-174.

Matsuno, K., Mentzer, J. T., & Özsomer, A. (2002). The Effects of Entrepreneurial Proclivity and Market Orientation on Business Performance. *Journal of Marketing, 66*(3), 18-32.

Mavima, P., & Charkerian, R. (2001). Administrative Reform Adoption and Implemention:The Infulance of Global and Local ınstitutional Forces. *Journal of Developing Societies*(17(2)), s. 91-110.

Mayhew, A. (1988). The Beginnings of Institutionalism. M. R. Tool içinde, *Evolutionary Economics Vol:1 Foundations of Institutional Thought* (s. 21-48). London: M. E. Sharpe Inc.

McCelvey, R. (1976). Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda control. *Journal of Economic Theory*(12), 472-482.

Melody, W. H. (1988). Information: An Emerging Dimenson of Instutional Analysis. M. R. Tool içinde, *Evolutionary Economics I: Foundations of Institutional Thought* (s. 361-367). London: M.E. Sharpe Inc.

Memurlar.Net. (2020, 06 09). *Okçular Vakfı, milyonluk yardım iddialarını yalanladı*. Memurlar.Net: https://www.memurlar.net/haber/831306/okcular-vakfi-milyonluk-yardim-iddialarini-yalanladi.html adresinden alındı

Mende-Altaylı, R. V. (2014). Gelibolulu Mustafa Âlî'nin Mevaidü'n-Nefais Fi Kavaidi'l-Mecalis Adlı Eserinde "Adabımuaşeret". İ. H. Aksoyak içinde, *Gelibolulu Mustafa Ali Çalıştay Bildirileri(28-29 Nisan 2011)* (s. 85-106). Ankara: Türk Dil Kurumu.

Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations Formal Structure as Myth and Ceremony. *The American Jorunal of Sociology*(83(2)), s. 340-363.

Migdal, J. S. (2001). *State in society: Studying how states and societies transform and constitute each other.* New York: Cambridge University Press.

Mıhçıoğlu, C. (1988). *Türkiye'de Çağdaş Kamu Yönetimi Öğretiminin Başlangıç Yılları.* Ankara: Ankara Üniversitesi SBF Yayınları.

Mıhçıoğlu, C. (2012). Kamu Yönetiminde Reform. Ş. D. Burhan Aykaç içinde, *Türkiye'de Kamu Yönetimi* (s. 407-419). Ankara: Nobel Yayıncılık.

Miller, E. S. (1978). Institutional Economics:Philosophy,Methodology and Theory. *Social Science Journal, 15*(1), s. 13-25.

Milne, M. J., & Patten, D. M. (2002, January). Securing organizational legitimacy: An experimental decision case examining the impact of environmental disclosures. *Accounting, Auditing & Accountability Journal, 15*(3), 372-405.

Milonakis, D., & Fine, B. (2009). *From Political Economy to Economics: Method, the Social and the Historical in the Evolution of Economic Theory.* London; New York: Routledge.

Milor, V. (1990). The Genesis of Planning in Turkey. *New Perspectives on Turkey*, 1-30.

Ministry of Planning ,Follow-Up And Administrative Reform. (2019, 12 30). *The Ministry of Planning and Economic Development* . The Ministry of Planning and Economic Development : http://mpmar.gov.eg/en/About.aspx adresinden alındı

Mirowski, P. (1988). The Philosophical Bases of Institutionalist Economics. M. Tool içinde, *Evolutionary Economics Vol. 1 Foundations of Institutional Thought* (s. 51-87). London: M.E. Sharpe Inc.

Mises, L. v. (2006). Carl Menger ve Avusturya İktisat Okulu. *Liberal Düşünce, 11*(No:41-42), 131-135.

Moe, T. M. (2005). Power and Political Institutions. *Perspectives on Politics, 3*(2), 215-233.

Montgomery, J. D. (1967). *Sources o f Administrative Reform: Proble?ns o f Power, Purpose.* Bloomington: Comparative Administration Group.

Morris, A. P. (2009). Mülkiyet Haklarının İktisadı. *Liberal Düşünce Dergisi*(53-54), 25-32.

Moss, S. J. (1981). *An Economic Theory of Business Strategy:An Essay in Dynamics Without Equilibrium.* Oxford: Basil Blakwell.

Mumford, A. (1990). *Developing Top Managers.* Aldershot: Gower Publications.

Mungui-Pippidi, A. (2006). Corruption: Diagnosis and Treatment. *Journal of Democracy, 17*(3), 86-99.

Murphey, R. (1979). The Veliyuddin Telhis Notes on the Sources and Interrelations Between Koçi Bey and Contemporary Writes of Advice to Kings. *Belleten, XLIII* (171), 547-571.

Müller, K. (1930). *Türkiyede Nakit İstikrarı ve Bir Merkezî İhraç Bankasının Tesisi Hakkında Mütaleaname.* İstanbul: Vakit Gazetesi.

Nancy University. (2019, 10 01). *Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales*. Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales: https://www.cnrtl.fr/definition/r%C3%A9forme adresinden alındı

Neale, W. C. (1988). Institutions. M. R. Tool içinde, *Evolutionary Economics: Foundations of Institutional Thought Vo:1* (s. 227-256). London: M.E. Sharpe Inc.

Nef, J. (2012). Public Administration and Public Sector Reform in Latin America. B. G. Peters, & J. Pierre içinde, *Handbook of Public Administration* (s. 642-658). London: Sage.

Neumark, F. (1949). *Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor.* Ankara: Başbakanlık Devlet Matbaası.

Nichols, P. M. (2014). Historical Institutionalism and Sociological Institutionalism and Analysis of the World Trade Organization. *University of Pennsylvania Journal of International Law, 19*(2), 461-511.
North, D. (1991). Institutions. *The Journal of Economic Perspectives, 5*(1), 97-112.
North, D. C. (1992). *Transaction Costs, Institutions, and Economic History.* San Francisco,: CA: ICS Press.
North, D. (1994). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance.* Cambridge: Cambridge University Press.
North, D. C. (2010). *Kurumlar, Kurumsal Değişim ve Ekonomik Performans.* İstanbul: Sabancı Üniversitesi.
North, D. C., & Wallis, J. J. (1994). Integrating Institutional Change and Technical Change in Economic History:A Transaction Cost Approach. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE), 150*(4), 609-624.
Nunberg, B. (1999). *The State After Communism: Administrative Transitions in Central and Eastern Europe.* Washington: The World Bank.
O'Driscoll, G. P. (1986). Competition As A Process:A Law and Economics Perspective. R. N. Langlois. içinde, *Economics as a process : essays in the new institutional economics* (s. 153-169). New York : Cambridge University Press.
OECD. (2020, 08 31). *OECD Türkiye*. OECD: https://www.oecd.org/turkey/ adresinden alındı
Oğuz, B. (2000). *Yaşadıklarım Dinlediklerim / Tarihi ve Toplumsal Anılar.* İstanbul: Simurg Yayıncılık.
Oğuz, F. (2003). *Mülkiyet Hakları.* Ankara: Roma Yayınları.
Oğuz, F. (2005). Mülkiyet Haklarının Ekonomik Yapısı Üzerine. C. C. Aktan içinde, *Kurumsal İktisat:Kurallar,Kurumlar ve Ekonomik Gelişme* (s. 65-78). Ankara: SPK Yayınları.
Oğuz, M. (2007). *II. Abdülhamid'e Sunulan Lâyihalar.* Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
Oliver. (1977). *Türkiye Seyahatnamesi (1790 Yıllarında Türkiye ve İstanbul).* (O. Gökman, Çev.) Ankara: Ay yıldız Matbaası.
Olsen, J., & March, J. G. (1989). *Rediscovering Institutions.* New York : The Free Press.
Olsen, J., & Peters, B. G. (1996). *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies.* Oslo : Scandinavian University Press.
Olsson, O. (1999). *A Microeconomic Analysis of Institutions.* Goteborg: Goteborg University.
Onar, S. S. (1956). İdare İlmi ve İdare Hukuku Bakımından Türkiye'nin İdarî ve Hukukî Bünyesinin Geçirdiği İstihaleler ve Bugünkü Durum. İ. H. Fakültesi içinde, *Tahir Taner'e Armağan* (s. 263-299). İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.
Onar, S. S. (1960). *İdare Hukukunun Umumi Esasları* (Cilt 2). İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.
Ortaylı, İ. (1994). *Hukuk ve İdare Adamı Olarak Osmanlı'da Kadı.* Ankara: Turhan Kitapevi .
Ortaylı, İ. (2008). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi.* Ankara: Cedit Neşriyat.
Oser, J., & Blanchfield, W. (1984). *The Evolution of Economic Thought* (3. Edition b.). New York: Harcourt Brace Jovanovich Inc.
Oser, J., & Blanchfield, W. (1984). *The Evolution of Economic Thought.* New York: Harcourt Brace Jovanovich Inc.
Ostrom, E., & Basurto, X. (2011). Crafting Analytical Tools to Study. *Journal of Institutional Economics, 7*(3), 317–343.
Öğreten, A. (1989). *Nizâm-I Cedid'e Daİr Islâhât Lâyihaları.* İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Ökte, F. (1951). *Varlık Vergisi Faciası.* İstanbul: Nebîoğlu Yayınevi .
Öktem, M. K. (1992). Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi. *Amme İdaresi Dergisi, 25*(2), 85-105.
Öniş, Z. (1991). Political Economy of Turkey in the 1980s:Anatomy of Unorthodox Liberalism. M. Heper içinde, *Strong State and Economic Interest Groups:The Post-1980 Turkish Experience* (s. 170-201). New York: Walter de Gruyter.
Öniş, Z. (2004). Turgut Özal and His Economic Legacy:Turkish Neo-Liberalism in Critical Perspective. *Middle Eastern Studies, 40*(4), 113-134.
Öniş, Z. (2009). Conservative Globalism at the Crossroads: The Justice and Development Party and The Thorny Road to Democratic Consolidation. *Mediterranean Politics, 14*(1), 21-40.
Öniş, Z., & Bakır, C. (2007). Turkey's Political Economy in the Age of Financial Globalization: The Significance of the EU Anchor. *South European Society and Politics, 12*(2), 147-164.
Öniş, Z., & Şenses, F. (2005). Rethinking the Emerging Post-Washington Consensus. *Development and Change, 36*(2), 263-290.
Öniş, Z., & Webb, S. (1994). Turkey:Democratization and Adjustment form Above. S. W. Stephen Haggard içinde, *Voting For Reform, Democracy,Political Liberalization and Economic Adjustment* (s. 140-155). Oxford: World Bank.
Övgün, B. (2009). 1947:Uluslararası İç Politika. B. A. Güler, T. Avaner, S. B. Özuğurlu, T. Çinar, C. U. Çiner, E. Dik, . M. Turan içinde, *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1940-1949* (s. 849-945). Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi.
Övgün, B. (2013). *Kamu Yönetimi ve Reform Ders Notları*. Ankara.
Övgün, B. (2013). *Türkiye'de Kamu Yönetiminin Dönüşümü.* Ankara: Nika Yayınevi.
Özal, K. (1998). Türk Siyasi-İdari Sisteminin Sorunları,Devletin Yeniden Yapılanma İhtiyacı ve Başkanlık Sistemi. H. A. Davut Dursun içinde, *Türkiye'de Yönetim Geleneği Kurumlar,Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları* (s. 393-408). İstanbul: İlke Yayıncılık.
Özalp, İ., Şakar, N., & Gürkan Haşit. (1992). Reorganizasyonun İşletmenin Devamlılığını Sağlayıcı Bir Süreç Olarak Kullanılması ve Eskişehir'de Faaliyet Gösteren İşletmelerde Reorganizasyon İle İlgili Yapılan Çalışma ve Uygulama Sonuçları. *Eskişehir Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,, 10*(1), 131-160.
Özatay, F. (2009). *Finansal Krizler ve Türkiye.* İstanbul: Doğan Kitap.
Özcan, A. (1995). II.Mahmud Reformları Hakkında Bazı Gözlemler. *Tarih İncelemeleri Dergisi, 10*(1), 13-39.
Özdicle, C. (1965). *Türkiye'de Amme İdaresi ve İdarede Devrim Yapılmasını Zorunlu Kılan Nedenler.* Ankara: Örnek Matbaası.
Özgökman, F. (2013). Yaşamın Kökeni, Evrim ve Tanrı. *Ankara Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi, 54*(2), s. 49-76.
Özkazanç, A. (2017). Cumhuriyet Döneminde Siyasal Gelişmeler:Tarihsel-Sosyolojik Bir Değerlendirme. B. Duru, & F. Alpkaya içinde, *1920'den Günümüze Türkiye'de Toplumsal Yapı ve Değişim* (s. 71-106). Ankara: Phoenix Yayıncılık.
Page, S. (2006). Path Dependence. *Quarterly Journal of Political Science, 1*, 87–115.
Painter, M. (2005). The Public Administration Reform Agenda in Vietnam: Foreign Transplants or Local Hybrids?'. J. Gillespie, & P. Nicholson içinde, *Asian Socialism and Legal Change: The Dynamics of Vietnamese and Chinese Reform* (s. 267–287). Canberra: Asia-Pacific Press.
Painter, M. (2010). Legacies Remembered, Lessons Forgotten: The Case of Japan. M. Painter, & B. G. Peters içinde, *Tradition and Public Administration* (s. 84-98). New York: Palgrave Macmillan.

Painter, M., & Peters, B. G. (2010). *Tradition and Public Administration.* New York: Palgrave Macmillan.

Pakdemirli, E. (2000). Türkiey'de Reformlar ve Başarılarının Değerlendirilmesi. M. T. Titiz içinde, *Türkiye'de Devlet Denetiminfe Reformlar ve Başarılarının Değerlendirilmesi* (s. 67-74). İstanbul: Türkiye konomik ve Sosyal Etüdler Vakfı.

Pamuk, Ş. (2000). Osmanlı Ekonomisinde Devlet Müdahaleciliğine Yeniden Bakış. *Toplum ve Bilim Dergisi*(83), 133-145.

Pamuk, Ş. (2017). *Osmanlı'dan Cumhuriyete Küreselleşme,İktisat Politikaları ve Büyüme (Seçme Eserler-II).* İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Pamuk, Ş. (2018). *Osmanlı Ekonomisi ve Kurumları (Seçme Eserleri-I)* (7. Baskı b.). İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Pamuk, Ş. (2018). *Osmanlı Ekonomisinde Bağımlılık ve Büyüme(1820-1913).* İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Pamuk, Ş. (2018). *Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi* (9. Basım b.). İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Panchamia, N., & Thomas, P. (2014). *Civil Service Reform in the Real World:Patterns of success in UK civil service reform.* London: Institute for Government.

Panozzo, F. (2000, December). Management by decree. Paradoxes in the reform of the Italian public sector. *Scandinavian Journal of Management, 16*(4), 357-373.

Parada, J. J. (2001). Original Institutional Economics:A Theory for the 21.Century. *Oeconomicus*, s. 42-56.

Parlak, B., & Sobacı, M. Z. (2005). *Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi:Ulusal ve Bölgesel Perspektifler.* İstanbul: Alfa Aktüel Basım.

Payaslıoğlu, A. T. (1966). *Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerine Bir İnceleme.* Ankara: TODAİE.

Pejovich, S. (1998). Toward a Theory of The Effects of The Interaction of Formal and Indormal Institutions on Social Stability and Economic Development. *October 7 - 9 The Conference on Formal Institutions and Informal Arrangements in Transformation Societies* (s. 1-16). Italy: Potsdam University.

Peters, B. (1994). Government Reorganization:A Theoretical Analysis. A. Farazmand içinde, *Modern Organizations:Administrative Theory in Contemporary Society* (s. 381-403). London: Preager.

Peters, B. G. (1999). *Institutional Theory In Political Science.* London: A Cassell imprin.

Peters, B. G. (2003). Administrative Traditions and the Anglo-American Democracies. J. Halligan içinde, *Civil Service Systems in Anglo-American Countries* (s. 10-26). Cheltenham: Edward Elgar.

Peters, B. G. (2010). Public Administration in the United States:Anglo-American, Just American, or Which American? M. Painter, & B. G. Peters içinde, *Tradition and Public Administration* (s. 114-128). New York: Palgrave Macmillan.

Peters, B. G. (2016). Institutionalism and Public Policy. P. Z. B. Guy Peters içinde, *Contemporary Approaches to Public Policy* (s. 57-72). London: Palgrave Macmillan.

Pierson, P. (1993). When Effect Becomes Ca-use: Policy Feedback and Political Change. *World Politics, 45*(4), 595-628.

Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review, 94*(2), 251-267.

Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Ins-titutions, and Social Analysis.* Princeton-New Jersey: Princeton University Press.

Pierson, P., & Skocpol, T. (2001). Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. H. V. Ira Katznelson içinde, *Political Science: State of the Discipline* (s. 693-721). New York: Norton Press.

Podol, R. (1967). Bir Yabancı Gözüyle Yirminci Yüzyılın Ortasında Türk Kamu Yöneticisi. (C. Tutum, Çev.) *Amme İdaresi Bülteni*(10), 1-15.
Polatoğlu, A. (2003). *Kamu Yönetimi:Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması.* Ankara : ODTÜ Yayıncılık.
Pollitt, C. (1984). *Manipulating the Machine: Changing the Pattern of Ministerial Departments 1960–83.* London: Allen and Unwin.
Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis.* Oxford: Oxford University Press.
Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform:A Comparative Analysis* (Second Edition b.). Oxford: Oxford University Press.
Pritchett, L., & Weijer, F. d. (2010). *Fragile States: Stuck In A Capability Trap?(World Development Report 2011 Background Paper)* . Washington: World Bank.
Quataert, D., & İnalcık, H. (2004). *Osmanlı Imparatorluğu'nun Ekonomik ve Sosyal Tarihi* (Cilt 1). (H. Berktay, Çev.) Eren Yayıncılık.
Raitio, K. (2012). New institutional approach to collaborative forest planning on public land:Methods for analysis and lessons for policy. *Land Use Policy*(29), 309– 316.
Ramstad, Y. (1989). Reasonable Value Versus Instrumental Values:Competing Paradigms in Institutional Economics. *Journal of Economic Issues, 23*(3), s. 761-777.
Reyhan, C. (2008). *Osmanlı'da Kapitalizmin Kökenleri.* İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
Richter, R. (2005). The New Institutional Economics: Its Start, its Meaning, its Prospects. *European Business Organization Law Review, 6*(2), 161-200.
Robbinson, J. (1971). *Freedom and Necessity.* New York: Vintage-Random House.
Rosansky, J. D., & Wisman, J. (1991). The Methodology of Institutionalism Revised. *Jorunal of Economic Issues*(25(3)), s. 709-737.
Ruffin, R. J., & Gregory, P. R. (1993). *Principles of Economics* (5. Edition b.). New York: Harper Collins Collage Publishers.
Russsia Federation. (2019, 12 30). *Public Governance Improvement*. Public Governance Improvement: https://ar.gov.ru/ru-RU adresinden alındı
Rutgers, M. R. (2001). Traditional Flavors? The Different Sentiments in European and American Political Thought. *Administration and Society, 33*(2), 221–244.
Samuels, W. (1991). Companion to Comtemporary Economic Thought. M. Bleaney, D. Greenaway, & I. Stewart içinde, *Institutional Economics* (s. 105-118). London: Routledge.
Samuels, W., & Tool, M. R. (1979). *The Economy As A System of Power Corparate System.* New Brunswick: Transactions Books.
Sander, O. (1987). *Anka'nın Yükselişi ve Düşüşü-Osmanlı Diplomasi Tarihi Üzerine Bir Deneme.* Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi.
Sanders, E. (2006). Historical Institutionalism. R. E. Goodin, R. Rohades, S. A. Binder, & B. A. Rockman içinde, *The Oxford Handbook of Political Institutions* (s. 39-55). New York: Oxford University Press.
Saran, U. (2007). Kamu Yönetiminde Değişimin Genel Çizgisi: Reform Arayışlarının Karşısındaki Beklentiler ve Güçlükler. A. B. Ahmet Nohutçu içinde, *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması* (s. 37-55). İstanbul: Beta Yayınları.
Savaş, A. İ. (1999). Lâyiha Geleneği İçinde XVIII.Yuzyıl Osmanlı Islahat Projelerindeki Tespit ve Teklifler. *Bilig Dergisi*(Bahar 09), 87-114.
Savaş, V. F. (2000). *İktisadın Tarihi* (4. Baskı b.). Ankara: Siyasal Kitabevi.
Savcı, B. (2012). Türkiye'de Reform Hareketlerinin Analizi. Ş. D. Burhan Aykaç içinde, *Türkiye'de Kamu Yönetimi* (s. 421-438). Ankara: Nobel Yayıncılık.

Sayan, İ. Ö. (2016). Türkiye'de Kamu Personel Sisteminde Sorun Alanları ve Çözüm Önerileri. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 71*(3), 669-691.

Saylam Coşkun, A. (2017, Temmuz). Kurumsal Kuram ve Kurumsal Girişimci. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*(53), 94-106.

Saylam, A. (2019, Nisan). Kurumsal Kuram Ekseninde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki Bakanlıkların Yeniden Yapılandırılması. *Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*(22), 129-146.

Schmidt, V. (2006). Institutionalism. M. L. Colin Hay içinde, *The State Theories and Issues* (s. 98-117). New York: Palgrave Macmillian .

Schmidt, V. (2008, June). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science, 11*, 303–326.

Schmidt, V. (2015). Discursive Institutionalism:Understanding Policy in Contex. D. T. Frank Fisher içinde, *Handbook of Critical Policy Studies* (s. 171-189). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Schneider, G., & Toyka-Seid, C. (2019). Das junge Politik-Lexikon von. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung. www.hanisauland.de adresinden alındı

Schroeder, H., King, L. A., & Young, O. R. (2008). *Institutions and Environmental Change(Principal Findings, Applications and Research Frontiers).* Cambridge: The MIT Press.

Scott, W. R. (1987, December). The Adolescence of Institutional Theory. *Administrative Science Quarterly, 32*(4), 493-511.

Scott, W. R. (1995). Symbols and Organizations: From Barnard to the Institutionalists. O. E. Willamson içinde, *Organization Theory* (s. 38-55). Oxford : Oxford University Press.

Scott, W. R. (2008, October). Approaching Adulthood: The Maturing of Institutional Theory. *Theory and Society, 37*(5), 427-442.

Scott, Z. (2011). *Evaluation of Public Sector Governance Reforms 2001-2011:: Literature Review.* Oxford : Oxford Policy Management.

Searle, J. R. (1995). *The Construction of Social Reality.* London: Allen Lane.

Searle, J. R. (2016, Şubat). Kurum Nedir? *İktisat ve Toplum Dergisi*(64), 42-58.

Selçuk, S. (1998). *Zorba Devletten Hukukun Üstünlüğüne.* Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.

Sharfman, M. (1994). Changing Institional Rules:The Evolution of Corporate Philanthropy 1883-1953. *Business and Society, 33*(3), 236-269.

Shaw, S. (1973). A Promise of Reform: Two Complementary Documents. *International Journal of Middle East Studies*(4), 359-368.

Shaw, S. (1982). *Osmanh İmparatorluğu ve Modern Türkiye* (Cilt 1). İstanbul: E Yayınları.

Shaw, S. J., & Shaw, E. K. (1983). *Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye* (Cilt 2). İstanbul: E Yayınları.

Shepsle, K. A. (2006). Rational Choice Institutionalism. R. E. Goodin, R. Rohades, S. A. Binder, & B. A. Rockman içinde, *The Oxford Handbook of Political Institution* (s. 23-38). New York: Oxford University Press.

Skouras, T. (1981). The Economics of Joan Robinson. J. R. Shackleton, & G. Locksley içinde, *Twelve Contemporary Economists* (s. 199-218). London: Macmillan.

Sloan, J. W. (1984). *Public Policy in Latin American: A Comparative Survey.* Pittsburg: Pittsburg University Press.

Smith, A. (1979). *Ulusların Zenginliği.* İstanbul: Türkiye İşbankası Yayınları.

Sobacı, M. Z. (2009). *İdari Reform ve Politika Transferi Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı.* Ankara: Turhan Kitabevi.

Solo, R. A. (1991). Institutional Economics. J. D. Hey içinde, *Current Issues in Microeconomics* (s. 263-276). London: Macmillian.

Sotiropoulos, D. A. (2004, May). Southern European Public Bureaucracies in Comparative Perspective. *West European Politics, 27*(3), 405-422.

Sönmez, Ü. (2011). *Piyasanın İdaresi, Neoliberalizm ve Bağımsız Düzenleyici Kurumların Anatomisi.* İstanbul: İletişim Yayınları.

Staniek, Z. (2010). Diversification of Institutional Economics. *Warsaw Forum of Economic Sociology, 1*(1), 89-115.

Stauffer, R. (1993,). *Reform.* (Ç. C. Muhtaroğlu, Çev.) İstanbul: İletişim Yayınları.

Stiglistz, J. E. (2017). *Stiglistz Raporu: Küresel Kriz Parasal ve Mali Reform Önerileri.* Ankara: Akılçelen Kitaplar Yayınevi.

Stillman, R. J. (1997). American vs. European Public Administration: Does Public Administration Make the Modern State, or Does the State Make Public Administration? *Public Administration Review, 57*(4), 332-338.

Streeck, W., & Thelen, K. (2005). Introduction. W. Streeck, & K. Thelen içinde, *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Capitalist Economies* (s. 1-39). New York: Oxford University Press.

Sturgeon, J., Brazelton, R., & Weinel, I. (1986). *Alternative Streams in Economic Analysis:A Primer of Alternatives in Economic Analysis.* Dubuque, Iowa : Kendall/Hunt.

Subramaniam, V. (2001). Indian Legacy of Administration. A. Farazmand içinde, *Handbook of Comparative and Development Public Administration,* (s. 77-88). New York: Marcel Dekker.

Sunay, İ. (1983). Demokrat Parti ve Popülizm. M. Belge içinde, *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi* (Cilt 8, s. 2076-2088). Ankara: İletişim Yayınları.

Sürgit, K. (1972). *Türkiye'de İdari Reform.* Ankara: TODAİE.

Swift, N. D. (2003, May). Transparency and Assurance: Minding the Credibility Gap. *Journal of Business Ethics, 44*(2/3), 195-200.

Şahin, A. (2020, 08 17). *Türkiye'nin Çok Partili Hayata Geçiş Sürecinde Seçimler ve Seçmen Davranışları.* TASAM Siyasal İletişim Enstitüsü: http://baskanlikreferandumu.siyasaliletisim.org/blog/2008/10/24/tuerkiyenin-cok-partili-hayata-geci-suerecinde-secimler-ve-secmen-davranlar/ adresinden alındı

Şahinkaya, S. (2020). *Cumhuriyet İktisadında Makas Değişimi.* Ankara: Telgrafhane Yayınları.

Şaylan, G. (1971). Üçüncü Beş Yıllık Plan ve İdari Reform. *Amme İdaresi Dergisi, 4*(2), s. 15-28.

Şaylan, G. (2000). *Devlet Reformu: Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynaklarına Geçiş.* İstanbul: TESEV Yayınları.

Şaylan, G. (2012). Bir Yapısal Değişim Sorunu Olarak Yönetim Reformu. Ş. D. Burhan Aykaç içinde, *Türkiye'de Kamu Yönetimi* (s. 439-457). Ankara: Nobel Yayıncılık.

Şen, A. (1995). *İbrahim Müteferrika ve Usûlü'l - Hikem fi Nizami'l - Ümem.* Ankara: Türkiye Diyanet Vakfı.

Şen, E. (2017). *Kurumsallaşma ve Kurumsal Yönetişim.* İstanbul: Beta Yayınları.

Şenalp, M. G. (2007). Dünden Bugüne Kurumsal İktisat. E. Özveren içinde, *Kurumsal İktisat* (s. 45-92). Ankara: İmge Kitabevi.

Şenses, F. (2009). *Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma Seçme Yazılar.* İstanbul: İletişim Yayıncılık.

Şenses, F. (2012). Turkey's Experience with Neoliberal Policies since 1980 in Retrospect and Prospect. *New Perspectives on Turkey*(47), 11-31.

T24. (2020, 06 09). *Yolsuzluk operasyonunda adı geçen TÜRGEV'in mal varlığı ortaya çıktı*. T24 Bağımsız İnternet Gazetesi: https://t24.com.tr/haber/yolsuzluk-operasyonunda-adi-gecen-turgevin-mal-varligi-ortaya-cikti,251096 adresinden alındı

Tanrıvermiş, H., Doğan, V., & Öcal, Ş. A. (2003). *Türkiey'de Tarihsel Gelişim Süreci İçinde Yabancıların Taşınmaz Edinimlerinin Analizi.* Ankara: Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü.

Taymaz, E., & Voyvoda, E. (2012). Marching to the beat of a late drummer: Turkey's experience of neoliberal industrialization since 1980. *New Perspectives on Turkey*, 83-113.

TBMM. (2020, 08 25). *Hükümet Programları*. TBMM: https://www.tbmm.gov.tr/kutuphane/e_kaynaklar_kutuphane_hukumetler.html adresinden alındı

TDV İslam Ansiklopedisi. (2020, 04 06). *III. Selim*. Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi: https://islamansiklopedisi.org.tr/selim-iii adresinden alındı

TDV İslam Ansiklopedisi. (2020, 04 14). *Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyye*. Türk Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi: https://islamansiklopedisi.org.tr/meclis-i-vala-yi-ahkam-i-adliyye adresinden alındı

Technical University of Denmark . (2009). *Bioinformatics for Human Biologists.* Copenhagen: Technical University of Denmark .

Tekeli, İ. (2000). Reform Düşüncesi İle Osmanlı Cumhuriyet Reformları Üzerine Çözümlemeler. M. T. Titiz içinde, *Türkiye'de Devlet Denetiminde Reformlar ve Başarılarının Değerlendirilmesi* (s. 75-95). İstanbul: TESEV Yayınları.

Tekeli, İ., & İlkin, S. (1981). *Uygulamaya Geçerken Türkiye 'de Devletçiliğin Oluşumu.* Ankara: Orta Doğu Teknik Üniversitesi.

Tekeli, İ., & İlkin, S. (1982). *Savaş Sonrası Ortamında 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı.* Ankara: Orta Doğu Teknik Üniversitesi.

Tekeoğlu, M. (1993). *İktisadi Düşünceler Tarihi.* Adana: Çukurova Üniversitesi.

Tekgül, Y., & Cin, M. F. (2014). Neoklasik Paradigma Olarak Washington/Post Washington Uzlaşısının Yükselişi ve Düşüşü: Post-Keynesyen Alternatif Yaklaşım. *International Conference On Eurasian Economies 1-3 July 2014* (s. 925-933). Üsküp- Makedonya: Beykent University.

Tekin, Y., & Okutan, M. Ç. (2012). *Türk Siyasal Hayatı.* Ankara: Orion Kitabevi.

Temizel, H. (2010). Kamu Yönetimi Reformları ve Reformların Temel Özellikleri. *Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 10*(20), 115-142.

Terzioğlu, F. M. (1996). *Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı Yapı ve Fonksiyonları Bakımından Analizi.* Ankara: Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı .

Tezel, Y. S. (1986). *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi(1923-1950).* Ankara: Yurt Yayınları.

Tezel, Y. S. (1994). *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi.* İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

The Fund for Peace. (2020). *Fragile States Index Annual Report 2019.* Washington: The Fund for Peace.

Thelen, K. (1999). Historical Institutiona-lism in Comparative Politics. *Annual Review of Po-litical Scienc, 2*, 369-404.

Thelen, K. (2004). *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan.* Cambridge: Cambridge University Press.

Thelen, K., & Steinmo, S. (1992). Historical Institutionalism in Comparative Politics. K. Thelen, S. Steinmo, & F. Longstreth içinde, *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (s. 1-33). Cambridge: Cambridge University Press.

Thelen, S. K., Steinmo, S., & Longstreth, F. (1992). Historical Institutionalism in Comparative Politics. S. K. Thelen, & S. Steinmo içinde, *Structuring Politics:Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (s. 1-32). Cambridge: Cambridge University Press.

Tilly, C. (1975). *The Formation of National States in Western Europe.* Princeton : Princeton University Press.
Timur, T. (1986). *Osmanlı Kimliği.* İstanbul: Hil Yayıncılık.
Timur, T. (1993). *Türk Devrimi ve Sonrası.* Ankara: Imge Kitabevi.
Timur, T. (1994). *Osmanlı Toplumsal Düzeni* . Ankara: İmge Yayınevi .
Titiz, M. T. (1992). *Alternatif Siyaset Anlayışı.* Ankara: V Yayınları.
Titiz, M. T. (2000). *Türkiye'de Devlet Denetiminde Reformlar ve Başarılarının Değerlendirilmesi.* İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı.
TOBB. (2020, 05 23). *YOİKK-Bakanlar Kurulu Prensip Kararı*. TOBB: http://www.tobb.org.tr/Sayfalar/Detay.php?rid=610&lst=DuyurularListesi adresinden alındı
TODAİE. (1961). *İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkındaki Ön Rapor.* Ankara: TODAİE.
TODAİE. (1966). *Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Raporu.* Ankara: TODAİE.
TODAİE. (1972). *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler (İdari Reform Danışma Kurulu Raporu).* Ankara: Sevinç Matbaası.
TODAİE. (1991). *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu.* Ankara: TODAİE.
Tool, M. R. (1977). Social Value Theory in Neoinstitutional Economics. *Journal Economics Issues, 11*(4), s. 823-846.
Tool, M. R. (1986). *Essays in Social Value Theory: A Neoinstitutionalist Contribution.* London: M.E. Sharpe Inc.
Toonen, T. A. (2001). The Comparative Dimentions of Administrative Reform:Creating Open Villages and Redesinging The Politics of Administration. B. G. Peters, & J. Pierre içinde, *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform* (s. 183-202). London: Routledge.
Tortop, N., Isbir, E. G., & Aykaç, B. (1999). *yönetim bilimi.* Ankara: Yargı Yayınevi.
Tör, V. N. (1932). Müstemleke İktisadiyatından Millet İktisiyadına. *Kadro*(1), 6-9.
Turan, E. (2015). *Kamu Yönetiminde Reform.* Konya: Palet Yayınları.
Tutum, C. (1994). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma.* İstanbul: Toplumsal,Ekonomik, Sosyal Araştırmalar Vakfı.
Tutum, C. (2012). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma. Ş. D. Burhan Aykaç içinde, *Türkiye'de Kamu Yönetimi* (s. 471-488). Ankara: Nobel Yayıncılık.
Türk Dil Kurumu. (1998). *Türkçe Sözlük II.* Ankara: TDK Yayınları.
Türk ve Dünya Ünlüleri Ansiklopedisi. (1983). *Türk ve Dünya Ünlüleri Ansiklopedisi.* İstanbul: Anadolu Yayıncılık.
Türkay, M. (2009). *Sermaye Birikimi, Kalkınma, Azgelişmişlik- Türkiye ve Dünya Üzerine Notlar.* İstanbul: Sosyal Araştırmalar Vakfı.
Türkiye İstatistik Kurumu. (2020, 08 25). *Temel Göstergeler*. Türkiye İstatistik Kurumu: http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist adresinden alındı
Türkiye İstatistik Kurumu. (2020, 02 04). *Türkiye İstatistik Kurumu Eğitim İstatistikleri*. Türkiye İstatistik Kurumu: http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1018 adresinden alındı
Tütengil, C. (2011). Türkiye'nin Sorunları ve Prof. Dr. Fritz Baade. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, 24*(1-2), 109-119.
Uçar, A. Y. (2012). Osmanlı-Siyaset-Yönetim Düşün Geleneği:Daire-i Adalet'in Yönetimi. *Memleket, Siyaset,Yönetim, 7*(17), 1-33.
Uğur, M. (2011). Kurumsal Kalite ve Ekonomik Performans:İktisadın Yeniden Siyasallaşması mı? *İktisat ve Toplum Dergisi, 1*(9), 36-41.
Uğural, H. R. (1969). *Devlet Adamlarına Öğütler [Nesayıl'ul-Vüzera V'el-Ümera(Kitab-ı Güldeste) Nizam-ı Devlete Müteallik Risale] Defterdar Sarı Mehmet Paşa.* (H. R. Uğural, Çev.) Ankara: Türk Tarih Kurumu.

Uluslararası Para Fonu(IMF). (2020, 08 31). *IMF Datamapper*. IMF Datamapper: https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD adresinden alındı

Unat, F. R. (1992). *Osmanlı Sefirleri ve Sefaretnameler.* Ankara: Türk Tarih Kurumu.

Unat, Y. (2002). İstanbul Gözlemevi. H. C. Güzel, K. Çiçek, & S. Koca içinde, *Türkler* (Cilt 11, s. 277-278). Ankara: Yeni Türkiye Yayınları. https://en.calameo.com/books/002333863959f26fc0d77. adresinden alındı

United Nations. (1983). *Enhancing Capabilities For Administrative Reform in Developing Countries.* New York: Department of Technical Cooperation for Develeopment.

Ural, M. (2003). Finansal Krizler ve Türkiye. *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 18*(1), 11-28.

Uzunçarşılı, İ. H. (1951). Kānûn-ı Osmânî Mefhûm-i Defter-i Hâkānî. *Türk Tarih Kurumu Belleten, 15*(59), 381-399.

Uzunçarşılı, İ. H. (1984). *Osmanlı Devleti'nin İlmiye Teşkilatı* . Ankara: Türk Tarihi Kurumu.

Ünlü, A. (2020, 06 17). *52 yıllık Devlet Memurları Kanunu ne zaman değişecek?* Yeni Şafak: https://www.yenisafak.com/yazarlar/ahmetunlu/52-yillik-devlet-memurlari-kanunu-ne-zaman-degisecek-2041575 adresinden alındı

Vargas-Hernández, J. G. (2008). *Institutional and Neo-Institutionalism Theory In The International.* Mexico: Universidad de Guadalajara.

Veblen, T. (1990). *The Place Of Science in Modern Civilization.* London: Transaction Publishers.

Vural, T., & Aktan, C. C. (2005). Yeni Kurumsal İktisat. C. C. Aktan içinde, *Kurumsal İktisat: Kurallar,Kurumlar ve Ekonomik Gelişme* (s. 21-39). Ankara: SPK Yayınları.

Waddock, S. (2004, April). Creating Corporate Accountability: Foundational Principles to Make Corporate Citizenship Real. *Journal of Business Ethics, 50*(4), 313-327.

Wahlström, N., & Sundberg, D. (2018). Discursive Institutionalism:Towards a Framework for Analysing TheRelation Between Policy and Curriculum. *Journal of Education Policy, 33*(1), 163–183.

Walker, D. A. (1977). Thorstein Veblen's Economic System. *Economic Inquiry, 15*(2), 213-217.

Wallace, J. E. (1995, June). Organizational and Professional Commitment in Professional and Nonprofessional Organizations. *Administrative Science Quarterly, 40*(2), 228-255.

Wegrich, K., & Lodge, M. (2005). Control Over Government: Institutional Isomorphism and Governanace Dynamics in German Public Administration. *The Policy Studies Journal, 33*(2), 213-233.

Weinberger, O. (1995). *Inštitucionalizmus - Nová teória konania, práva a demokracie.* Bratislava: SOFA.

Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics,.* New York: Cambridge University Press.

Williamson, O. E. (1993). Transaction Cost Economics Meets Posnerian Law and Economics. *Jorunal of Institutional and Theoretical Economics, 149*(1), 99-118.

Williamson, O. E. (2000). The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature, 38*(3), 595-613.

Witte, E. E. (1954). Institutional Economics as Seen by an Institutional Economics. *Southern Economic Joruna, 21*, s. 131-140.

Woodside, A. B. (1971). *Vietnam and the Chinese Model: A Comparative Study of Vietnamese and Chinese Government in the First Half of the Nineteenth Century.* Harvard: Harvard University Press.

World Bank. (2000). *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance(A World Bank Strategy).* Washington: World Bank.
World Bank. (2012). *The World Bank's approach to public sector management 2011-2020: 'Better results from public sector nstitutions'.* Washington: World Bank.
World Bank. (2013). *Inclusion Matters: The Foundation for Shared Prosperity.* Washington: World Bank.
Yalçın, Z. (2020, 06 17). *5 ayaklı büyük kamu reformu*. Sabah Gazetesi: https://www.sabah.com.tr/gundem/2018/01/05/5-ayakli-buyuk-kamu-reformu adresinden alındı
YASED. (2020, 05 23). *Ytırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu - YOİKK*. YASED: https://www.yased.org.tr/tr/faaliyetler/kamu-faaliyetleri/yatirim-ortamini-iyilestirme-koordinasyon-kurulu---yoikk adresinden alındı
Yavi, E. (2001). *Reformlara, Nasihatnamelere, Avrupa'nın Kurtuluş Reçetelerine Rağmen Bir Ülke Nasıl Batırılır?* (2. Baskı b.). İstanbul: Yazıcı Yayınevi.
Yavi, E. (2003). *İhtilalci Subaylar* (Cilt 3). İzmir: Yazıcı Yayınevi.
Yavi, E. (2007). *Kurtarılan Bir Ülke Nasıl Batılılır?* İzmir: Yazıcı Yayıncılık.
Yavi, E. (2009). *Batılırlan Bir Ülke Nasıl Kurtarılır?* İzmir: Yazıcı Yayıncılık.
Yavuz, F. (1966). *Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma.* Ankara: TODAİE.
Yayla, A. (2003). Liberal Siyaset/ Liberal İktisat:Özal Çizgisi. İ. D. İhsan Sezal içinde, *Özal-Siyaset,İktisat ve Zihniyet* (s. 425-448). İstanbul: Boyut Kitapları.
Yayla, Y. (2012). Türkiye İdaresinin Yeniden Yapılanması Üzerine Bazı Gözlemler. B. Aykaç, Ş. Durgun, & H. Yayman içinde, *Türkiye'de Kamu Yönetimi* (s. 489-499). Ankara: Nobel Yayıncılık.
Yayman, H. (2005). *Türkiye'nin İdari Reform Politiği(Doktora Tezi).* Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
Yazıcıoğlu, R. (2000). *Sil Baştan.* İzmir: Yazıcı Yayıncılık.
Yentürk, N. (2011). *Körlerin Yürüyüşü: Türkiye Ekonomisi ve1990 Sonrası Krizler.* İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
Yeşilkağıt, K. (2010). The Future of Administrative Tradition: Tradition as Ideas and Structure. M. Painter, & B. G. Peters içinde, *Tradition and Public Administration* (s. 145-155). New York: Palgrave Macmillan.
Yıldırım, C. (1979). *Bilim Felsefesi.* İstanbul: Remzi Kitabevi.
Yıldırım, O. (2006). *Diplomasi ve Göç:Türk-Yunan Mübadelesinin Öteki Yüzü.* İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi.
Yıldız, M. (2017). 1945-1960 Dönemi Hazırlanan Yabancı Raporların Türk Sanayi Politikalarına Etkileri. *Turkish Studies, 12*(31), 303-318.
Yılmaz, K. (2011). The EU–Turkey Customs Union Fifteen Years Later: Better, Yet not the Best Alternative. *South European Society and Politics, 16*(2), 235-249.
Yücel, Y. (1981). *Osmanlı Devlet Teşkilatına Dair Kaynaklar.* Ankara: Ankara Üniversitesi Dil,Tarih ve Coğrafya Fakültesi.
Yüksel, H. (2007). *Osmanlı İmparatorluğu'na Matbaanın Girişi ve Toplumsal Yanlılıkları.* Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
Zarakoğlu, A. (1981). *İktisadi Düşünce Tarihi.* (A. Ü. Yayınları, Dü.) Ankara: Olgaç Matbaası.
Zengin, O. (2009). Günümüz Kamu Yönetiminde Ön Plana Çıkan Yaklaşımlar. B. Övgün içinde, *Kamu Yönetimi: Yapı, İşleyiş, Reform* (s. 1-41). Ankara: AÜ SBF KAYAUM Yayınları.
Zengin, O. (2014). Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü:Son On Yılın Değerlendirmesi. *Ankara Barosu Dergisi*, *72*(2), 93-116.
Ziller, J. (2001, January). European Models of Government: Towards A Patchwork with Missing Pieces. *Parliamentary Affairs, 54*(1), 102–119.

Ziller, J. (2003). The Continental System of Administrative Legality. J. P. B. Guy Peters içinde, *Handbook of Public Administration* (s. 260-268). London: SAGE Publications.

Zittoun, P., & Peters, B. G. (2016). *Contemporary Approaches to Public Policy.* London: Macmillian .

Zorbay, T. (2019). 6/7 Eylül Olaylarına TBMM ve Kamuoyu Tartışmaları Çerçevesinde Yeni Bir Bakış . *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, 35*(1), 253-296.

Zucker, L. G. (1977, October). The Role of Institutionalization in Cultural Persistence. *American Sociological Review, 42*(5), 726-743.

EKLER

EK-1: Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bürokrasiyle Mücadele Eylem Planının Hazırlanmasına İlişkin Usul ve Esaslar

Amaç

MADDE–1: Bu eylem planı, İdarede etkinliğin sağlanmasını, görevlerin tam ve verimli bir şekilde zamanında yerine getirilmesini, kamu yönetiminin geliştirilmesini, idari usul ve işlemlerin basitleştirilmesini, kamu yönetiminde bürokrasi ve kırtasiyeciliğin önlenmesini; etkin, verimli, hesap verebilir, vatandaş beyanına güvenen ve şeffaf bir kamu yönetiminin oluşturulmasını; kamu hizmetlerinin düşük maliyetli bir şekilde yerine getirilmesini sağlamak amacıyla hazırlanmıştır.

Kapsam

MADDE–2: Buradaki hususlar eylem planının hazırlanmasına ilişkin İdarelerin uyması gereken usul ve esasları içermektedir.

Dayanak

MADDE–3: Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bürokrasiyle Mücadele Eylem Planının Hazırlanmasına İlişkin Usul ve Esaslar, 10/10/1984 tarihli ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun 2'nci ve 33'üncü maddelerine dayanılarak hazırlanmıştır.

Eylem Planının Bölümleri

MADDE–4: Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bürokrasiyle Mücadele Eylem Planı üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm "İdari Basitleştirme Bölümü", ikinci bölüm "Eylem Planı Bölümü" ve üçüncü bölüm "Uygulama ve Raporlama Bölümü"dür.

İdari Basitleştirme Bölümü

MADDE–5:(1) İdari basitleştirme bölümünde tüm idareler idari basitleştirme rehberine (www. igb.gov.tr. internet adresinde yayımlanan) uygun olarak mevzuat taramalarını gerçekleştirir. İdareler tarafından basitleştirme yapılacak mevzuat metinleri incelenerek vatandaş, iş dünyası ve kamu yönetiminin uymakla yükümlü olduğu bilgi ve belge yükümlülükleri tespit edilir.

(2) Tespit edilen yükümlülükler arasından hizmet sunum sürecini uzatan bilgi ve belge yükümlülükleri belirlenir. Bunların hizmet sunum sürecinden çıkarılması amacıyla yıllık olarak mevzuat değişiklik programları oluşturulur. Yapılan mevzuat değişiklik programı Ek-1'deki tablo formatı doğrultusunda her yıl ocak ayında Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığının www. igb.gov.tr. internet adresinden elektronik ortamda doldurulur.

(3) Yılsonunda bu program çerçevesinde yapılan mevzuat değişikliklerinin ne kadar idari tasarruf sağladığı hesaplanarak aralık ayında Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığının www. igb.gov.tr. internet adresinden elektronik ortamda doldurularak kaydedilir.

Eylem Planı Bölümü

MADDE–6: (1) Eylem Planı Bölümü, kamu yönetiminin geliştirilmesi ve bürokrasinin azaltılması doğrultusunda tüm kamu kurum ve kuruluşlarından gelen eylem önerileri arasından belirlenen eylemlerden oluşmaktadır. Bu eylem planı tüm kamu kurumlarının katılımıyla beş (5) yıllık dönemler itibariyle oluşturulur. Gerekli görülmesi halinde bu süre içinde eylemler yenilenebilir.

(2) Eylem planı önerileri ilgili idarenin görev alanına ilişkin öneriler olabileceği gibi idareler tarafından tüm kamuyu ilgilendiren ve bürokrasiyi azaltmaya yönelik eylem önerilerinde de bulunulabilir. Bir kurum en çok üç (3) eylem önerisi yapabilir. Ancak üniversitelerden gelen öneriler arasından Yükseköğretim Kurumu tarafından belirlenen 10 öneri, yerel yönetimlerden gelen öneriler arasından İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nce belirlenen 10 öneri eylem önerisi olarak verilebilir.

(3) Eylem planı önerileri, kamu hizmeti sunumunda vatandaşların ve iş dünyasının karşılaştıkları genel nitelikli ve yapısal sorunların çözümüne katkı sağlayacak faaliyetlerden oluşur. Eylem planı önerilerinde yer alan eylemlerin niteliği mevzuat düzenlemesi, idari düzenleme, idari kapasite geliştirilmesi gibi çıktılar sağlayacak şekilde belirlenir.

(4) Eylem Planı önerilerinin oluşturulmasında ve eylemlerin değerlendirilmesinde, Kalkınma Planı, Orta Vadeli Program, Yıllık Planlar ve Strateji Belgeleri gibi ulusal politika metinlerinde kamu yönetimine ilişkin yer alan hususlar; AB tavsiye kararları, OECD gibi uluslararası kuruluşların raporları; uluslararası en iyi uygulama örnekleri, uluslararası endekslerde yer alan değerlendirmeler dikkate alınan temel kaynaklar arasında yer alır.

(5) Eylem planı önerilerinde; YOİKK (Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Koordinasyon Kurulu), Yargı Reformu Eylem Planı gibi diğer plan ve çalışmalar kapsamında yer alan eylemler, eylem önerisi olarak gönderilemez. Bu tür eylem önerileri gelmesi halinde bunlar değerlendirmeye tabi tutulmazlar. Bu tür eylem önerilerinin, plana alındığının sonradan tespit edilmesi halinde plandan çıkarılması Kamu Yönetimi ve Bürokrasiyle Mücadele Yüksek Koordinasyon Kurulunun kararına bağlıdır.
(6) Eylem planları oluşturulurken şu yöntem izlenir:

a) Ocak ayında idarelerin Ek-2'deki formata uygun olarak hazırladıkları eylem planı önerileri, Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığının www. igb.gov.tr. internet adresinde elektronik ortamda sisteme kaydedilir.

b) Gelen öneriler Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığınca şubat ayında düzenlenerek bir araya getirilir. Bir araya getirilen öneriler Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bürokrasiyle Mücadele Koordinasyon Kurulu tarafından bir elemeye tabi tutularak bunlar arasından kamu yönetiminin öncelikleri doğrultusunda eylem önerileri seçilir. Seçim, kamu kurum ve kuruluşlarının önerileri doğrultusunda gündeme getirilen eylem önerileri arasından, etkililik ve gerçekleştirilebilirlik perspektifiyle yapılır.

c) Seçilen öneriler mart ayında Başbakanlık Müsteşarının başkanlığında toplanan Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bürokrasiyle Mücadele Yüksek Koordinasyon Kurulu toplantısında değerlendirilerek, eylem planında yer alması uygun görülen eylemler belirlenir. Böylece eylemler kesinleşmiş sayılır.

d) Belirlenen eylemler ve tüm idarelerin idari basitleştirme mevzuat programları Başbakanlık ve Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığının internet sitesi üzerinden tüm kamuoyuna duyurulur.

Uygulama ve Raporlama Bölümü

MADDE–7: (1) Uygulama ve Raporlama Bölümü, planın birinci bölümünde yer alan idari basitleştirme çalışmaları ile ikinci bölümde yer alan eylemlerin sonuçlarının değerlendirmesini içerir. Her yıl aralık ayında tüm idareler, Yıllık Güncel Durum Raporu ile idari basitleştirme amacıyla hazırlanan mevzuat değişiklik programı çerçevesinde kaç mevzuat değişikliğinin yapıldığını ve değişiklik yapılan mevzuatla ne kadar idari tasarruf sağladığını Ek-3'teki örnek tablo formatına uygun olarak Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığının www. igb.gov.tr. internet adresindeki elektronik sisteme kaydeder.

(2) Eylemlerden sorumlu idareler eylemlerin yıllık güncel durum raporunu Ek-4'teki örnek formata uygun olarak Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığının www. igb.gov.tr. internet adresindeki elektronik sisteme kaydeder.

(3) Toplanan bilgiler Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığınca şubat ayında istatistiki verileri içerecek şekilde düzenlenerek bir araya getirilir. Oluşturulan Yıllık Rapor, Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bürokrasiyle Mücadele Koordinasyon Kurulu değerlendirmesine sunulur. Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bürokrasiyle Mücadele Koordinasyon Kurulunun oluşturacağı değerlendirme mütalaası rapora eklenir. Değerlendirme mütalaasının içeriğinde hangi hususların yer alacağı bu Kurulun kararına bağlıdır.

(4) Yıllık Rapor, mart ayında Başbakanlık Müsteşarının başkanlığında toplanan Müsteşarlar ve kamu kurumlarının üst yöneticilerinin yer aldığı Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bürokrasiyle Mücadele Yüksek Koordinasyon Kurulunun değerlendirmesine sunulur. Bu Kurulun değerlendirme kararının rapora eklenmesi ile yıllık rapor kesinleşmiş sayılır. Değerlendirme kararının içeriğinde hangi hususların yer alacağı bu Kurulun kararına bağlıdır.

(5) Yıllık raporun hazırlanması için gerekli olan veri ve bilgilerin ulaştırılmaması, eksik veya yanlış veri ve bilgilerin iletilmesinden bilgi sunmakla yükümlü idare sorumludur.

Kamu Yönetimi ve Bürokrasiyle Mücadele Koordinasyon Kurulu

MADDE–8: (1) Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bürokrasiyle Mücadele Koordinasyon Kurulu Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığından sorumlu Müsteşar yardımcısı başkanlığında aşağıda sayılan üyelerden oluşmaktadır.

a) Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanı,

b) Devlet Personel Başkanlığı Teşkilat ve Yönetimi Geliştirme Dairesi Başkanı,

c) Başbakanlık, Adalet Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı teftiş kurullarınca görevlendirilen birer üye,
d) Maliye Bakanlığı Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı tarafından görevlendirilen bir üye,

e) Kalkınma Bakanlığı Kamu Yönetimi Özel İhtisas Kurulu Başkanı ve bir üye,

f) Sayıştay Başkanlığı tarafından görevlendirilen bir denetçi,

g) Yükseköğretim Kurumu tarafından belirlenecek kamu yönetimi alanında profesör unvanına sahip iki öğretim görevlisi,

(2) Kurul üyesi olmayan ancak Kurul gündemine katkı sağlayabileceği düşünülen sivil toplum kuruluşları, Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığından sorumlu Müsteşar yardımcısı tarafından Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bürokrasiyle Mücadele Koordinasyon Kurulu toplantılarına davet edilebilir.

(3) Ele alınan konular bakımından gereksinim duyulması halinde Kurul toplantılarına Kurul üyesi olmayan ilgili kamu kurumlarının üst düzey yetkilileri de davet edilebilir.

(4) Kurul yılda en az iki kez toplanır. Kurul üyelerinin toplantılara şahsen katılımı esastır.

(5) Kurul oy çokluğu ile karar alır. Oyların eşit olması durumunda Kurul başkanın olduğu taraf çoğunluk sayılır. Kurul üyesi olmayan sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri ve ilgili kamu kurumlarının üst düzey yetkilileri oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü Kurul toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilirler.

(6) Kurulun sekretarya hizmetleri, Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığınca yürütülür.

(7) Toplantıya katılım nedeniyle Kurul üyelerine huzur hakkı, ek ücret vb. herhangi bir ödeme yapılmaz.

Kamu Yönetimi ve Bürokrasiyle Mücadele Koordinasyon Kurulunun Görevleri

MADDE–9: Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bürokrasiyle Mücadele Koordinasyon Kurulu aşağıdaki görevleri yerine getirir:

a) Bir araya getirilen eylem önerileri arasından kamu yönetiminin öncelikleri doğrultusunda eylem önerileri seçmek,

b) Yıllık Raporu değerlendirmek ve değerlendirme mütalaası sunmak,

c) Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bürokrasiyle Mücadele eylem planının koordinasyonu ve uygulanması için gerekli tedbirleri ve kararları belirleyerek Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bürokrasiyle Mücadele Yüksek Koordinasyon Kuruluna sunmak,

d)Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bürokrasiyle Mücadele Yüksek Koordinasyon Kurulunun aldığı kararların uygulanmasını takip etmek.

Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bürokrasiyle Mücadele Yüksek Koordinasyon Kurulu

MADDE–10:(1) Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bürokrasiyle Mücadele Yüksek Koordinasyon Kurulu, Başbakanlık Müsteşarı başkanlığında bakanlıkların müsteşarları ile Kamu Denetçiliği Kurumu Başdenetçisinden oluşur.

(2) Kurul üyesi olmayan ancak Kurul gündemine katkı sağlayabileceği düşünülen sivil toplum kuruluşları, Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığından sorumlu Müsteşar yardımcısı tarafından Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bürokrasiyle Mücadele Koordinasyon Kurulu toplantılarına davet edilebilir.

(3) Ele alınan konular bakımından gereksinim duyulması halinde Kurul toplantılarına Kurul üyesi olmayan ilgili kamu kurumlarının üst düzey yetkilileri de davet edilebilir.

(4) Kurul yılda en az bir kez toplanır. Kurul üyelerinin toplantılara şahsen katılımı esastır. Kurul üyesi olmayan sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri ve ilgili kamu kurumlarının üst düzey yetkilileri oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü Kurul toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilirler.

(5) Kurul oy çokluğu ile karar alır. Oyların eşit olması durumunda Kurul başkanının olduğu taraf çoğunluk sayılır.

(6) Kurulun sekretarya hizmetleri, Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığınca yürütülür.

(7) Toplantıya katılım nedeniyle Kurul üyelerine huzur hakkı, ek ücret vb. herhangi bir ödeme yapılmaz.

Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bürokrasiyle Mücadele Yüksek Koordinasyon Kurulunun Görevleri

MADDE–11:(1) Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bürokrasiyle Mücadele Yüksek Koordinasyon Kurulu aşağıdaki görevleri yerine getirir:

a) Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bürokrasiyle Mücadele Koordinasyon Kurulunun seçtiği eylem önerilerini arasından kamu yönetiminin öncelikleri doğrultusunda eylemler belirlemek,

b) Yıllık Raporu değerlendirmek ve karar vermek,

c) Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bürokrasiyle Mücadele eylem planının uygulanması için gerekli koordinasyonu sağlamak; bununla ilgili gerekli tedbirleri ve kararları almak

d) Gerekli olduğu takdirde Eylemlerin yeniden düzenlenmesine karar vermek

Diğer Hususlar

MADDE–12: (1) Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bürokrasiyle Mücadele Eylem planına ilişkin resmi yazının ilgili idarelere ulaşmasından itibaren bir ay içerisinde mevzuat değişiklik programı ve eylem planı önerileri yukarıda açıklanan usul ve esaslar doğrultusunda Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığının www.igb.gov.tr. internet adresinden elektronik ortamda sisteme kaydedilir.

(2) Mevzuat değişiklik programı ve eylem planı önerilerinin Başbakanlığa iletilmesi hususunda gecikme söz konusu olduğunda Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığınca makul süre tanınabilir. Ancak bu süre bitiminden sonra gelecek olan mevzuat değişiklik programı ve eylem planı önerileri kabul edilmez. Tanınan süre zarfında bunların ulaştırılmamasından ilgili idare sorumludur.

(3) Mevzuat Değişiklikleri Takip Tablosu ve Yıllık Güncel Durum Raporunun Başbakanlığa iletilmesi hususunda gecikme söz konusu olduğunda Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığınca makul süre tanınabilir. Ancak bu sürenin sona ermesine rağmen Mevzuat Değişiklikleri Takip Tablosu ve Yıllık Güncel Durum Raporunun ulaştırılmamasından ilgili idare sorumludur.

(4) Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bürokrasiyle Mücadele Eylem Planının yerine getirilmesinde Bakanlıklarda Strateji Geliştirme Birimlerinden sorumlu Müsteşar yardımcıları, bu birimlerin bulunmadığı kurumlarda Strateji Geliştirme Birimlerinin dengi olarak kabul edilerek görevlendirilen birimlerin bağlı olduğu kurumun üst yöneticisi veya onun görevlendireceği bir yönetici sorumlu olacaktır.

(5) Eylem Planının uygulanmasına dair belirsizliklerin ortaya çıkması halinde bu konuda Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bürokrasiyle Mücadele Koordinasyon Kurulu veya Yüksek Koordinasyon Kurulu karar alıncaya kadar, geçici karar alıp uygulamaya Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı yetkilidir.

Ek-1: Mevzuat Değişiklik Programı Örnek Format

Sıra No	Yapılması Planlanan Mevzuat Değişiklikleri	Mevzuat Değişildiğinin Amacı	Mevzuat Değişikliğinin Yapılmasının Öngörüldüğü Tarih
1			
2			
3			
4			
5			
6			

Mevzuat değişiklik öneriniz bulunmuyorsa tabloyu dolduran görevlinin bilgilerini doldurduktan sonra aşağıdaki kutucuğu işaretleyerek formu boş olarak gönderiniz.

☐ MEVZUAT DEĞİŞİKLİĞİ ÖNERİMİZ BULUNMAMAKTADIR.

Adı-Soyadı (Tabloyu Dolduran Görevlinin): Kurumu: Unvanı: Telefon: e-posta:

Ek-2: Eylem Planı Önerisi Örnek Format

Eylem Önerisinde Bulunan Kurum/Kuruluş						
Eylem Sıra No	**Eylemin Adı**	**Eylemin Amacı**	**Eylemin Koordinasyonundan Sorumlu Kurum/kuruluş**	**Eylemlerle İlgili Diğer Kurum/Kuruluşlar**	**Eylem Takvimi**	
					Başlangıç	**Bitiş**
1						
2						
3						

Eylem planı öneriniz bulunmuyorsa tabloyu dolduran görevlinin bilgilerini doldurduktan sonra aşağıdaki kutucuğu işaretleyerek formu boş olarak gönderiniz.

☐ EYLEM PLANI ÖNERİMİZ BULUNMAMAKTADIR.

Adı-Soyadı (Eylem Planı Önerisini Dolduran Görevlinin): Kurumu: Unvanı: Telefon: e-posta:

Ek-3: Mevzuat Değişiklikleri Takip Tablosu Örnek Format

Sıra No	Yapılması Planlanan Mevzuat Değişiklikleri	Mevzuat Değişikliği Yapıldı mı? (Evet/Hayır)	Mevzuat Değişikliğinin Yapıldığı Resmî gazete Sayısı ve Tarihi	Azaltılan İdari ve Mali Yük Miktarı
1				
2				
3				
4				
5				

Adı-Soyadı (Tabloyu Dolduran Görevlinin):
Kurumu:
Unvanı:
Telefon:
e- posta:

Ek-4: Yıllık Güncel Durum Raporu Örnek Format

Eylemin Koordinasyonundan Sorumlu Kurum/kuruluş			
Eylem Sıra No	Eylemin Adı	Eylemin Başlangıç-Bitiş Tarihi	Eylemin Yıllık Güncel Durumu
1			
2			
3			

Adı-Soyadı (Tabloyu Dolduran Görevlinin):

Kurumu:

Unvanı:

Telefon:

e-posta:

EK-2: Kurumsal Yaklaşım Perspektifinden Türkiye'de Reform Yönetimi Özet Tablo

	KURUMSALLAŞMA ÇABALARI: CUMHURİYET ÖNCESİ DÖNEM		KAPSAYICI VE DIŞLAYICI KURUMLAR ARASINDA GELGİTLER: CUMHURİYET SONRASI DÖNEM				
Tarihsel Dönem	Mevcut Düzeni Sürdürme Çabası: 18.yy. Öncesi	Kurumsallaşmaya Yönelik İlk Adımlar: 18.yy. Sonrası	Kurumsal Patlama ile Çağdaş Kurumların Kabulü: 1923-60	Planlı Kalkınma Ekseninde Kapsayıcı Kurumları Yerleştirme Mücadelesi: 1960-80	Küresel Sisteme Uyum Ekseninde Kapsayıcı Ekonomik Kurumların Oluşturulması: 1980-90	Küresel Sisteme Uyum Ekseninde Kapsayıcı Siyasal ve Toplumsal Kurumların Oluşturulması: 1990-2015	Dışlayıcı Kurumsal Çerçevede Yeni Denge Arayışları: 2016-…
Dönemin Özelliği	Islahatlar Dönemi (Geçmişe Duyulan Özlem)	Kapitülasyonlardan kurtulma Kapitalist merkezi bir ulus devlet yaratma çabası	1923-45 İnkılaplar Dönemi (Merkezi devlet/ulus devletin inşası, devletin kurumsallaşması) 1945-60 Liberal politikalar aracılığıyla idari reform ile kalkınmanın gerçekleştirilmesi	Planlı ekonomik politikalar aracılığıyla idari reform ile kalkınmanın gerçekleştirilmesi	Yapısal Uyarlama Washington Uzlaşması Deregülasyon Devletin müdahalesinin azaltılması	Yapısal Uyarlama Post-Washington Uzlaşması Devletin üretici değil düzenleyici olması Devlet Reformu Kurumsal Reform Neoliberalizm	Kurumsal Reform Yapısal Uyarlama Neoliberalizm
Reform Yönetimi	-Padişahlar -Devlet Ricalindeki kişiler (Sadrazamlar, vezirler, paşalar)	-Padişahlar -Devlet Ricalindeki kişiler (Sadrazamlar, vezirler, paşalar) - Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye -Meclis-i Ali-i Tanzimat -Şurayı Devlet -Islahat Komisyonu -Islahat Komsiyonları	-Organizasyon ve Metot Birimleri -TODAİE -Yabancı Uzman Raporları	-Organizasyon ve Metot Birimleri -TODAİE -DPT -DPD -Yerli ve Yabancı Uzman Raporları - İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu -İktisadi Devlet Teşekküllerinin Yeniden Düzenleme Komisyonu -İdari Danışma Merkezi -İdari Reform Danışma Kurulu -İktisadi Devlet Teşekkülleri Reform Komisyonu -Başbakanlık Merkezi İdareyi Geliştirme Müşavirliği, Organizasyon ve Metot Daire Başkanlığı ve Araştırma, Geliştirme ve Değerlendirme Kurulu Başkanlığı.	-TODAİE -DPT -DPB -Başbakanlık İdari Rasyonalizasyon Dairesi Başkanlığı -Başbakanlık Organizasyon ve Metot Daire Başkanlığı -Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Komisyonu -Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı	-TODAİE -DPT (2011 sonrası Kalkınma Bakanlığı) -DPB -Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı -AB Reform Eylem Grubu -YOİKK	-TODAİE (2018'de kaldırılmıştır) -Kalkınma Bakanlığı (2018'de kaldırılmıştır) -DPB (2018'de kaldırılmıştır) -Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı (2018'de kaldırılmıştır) -Reformların Koordinasyonu ve İzlenmesi Kurulu (2016'da kaldırılmıştır.) -Reformların Koordinasyonu ve Yatırımların İzlenmesi Kurulu (2018'de kaldırılmıştır) -AB Reform Eylem Grubu -YOİKK

	KURUMSALLAŞMA ÇABALARI: CUMHURİYET ÖNCESİ DÖNEM		KAPSAYICI VE DIŞLAYICI KURUMLAR ARASINDA GELGİTLER: CUMHURİYET SONRASI DÖNEM				
Tarihsel Dönem	Mevcut Düzeni Sürdürme Çabası: 18.yy. Öncesi	Kurumsallaşmaya Yönelik İlk Adımlar: 18.yy. Sonrası	Kurumsal Patlama ile Çağdaş Kurumların Kabulü: 1923-60	Planlı Kalkınma Ekseninde Kapsayıcı Kurumları Yerleştirme Mücadelesi: 1960-80	Küresel Sisteme Uyum Ekseninde Kapsayıcı Ekonomik Kurumların Oluşturulması: 1980-90	Küresel Sisteme Uyum Ekseninde Kapsayıcı Siyasal ve Toplumsal Kurumların Oluşturulması: 1990-2015	Dışlayıcı Kurumsal Çerçevede Yeni Denge Arayışları: 2016-…
Reform Modeli	-Yukarıdan Aşağıya Reform -Zorlayıcı reform -İslam Yönetim Geleneği Reform Yönetim Modeli	-Yukarıdan Aşağıya Reform -Zorlayıcı-Kurumsal Reform ve belli alanlarda deneysel reform modeli -İslam ve Kıta Avrupası Yönetim Geleneği Reform Modeli	-Yukarıdan Aşağıya Reform -Zorlayıcı-Kurumsal Reform ve belli alanlarda deneysel reform modeli -Kıta Avrupası-Anglo-Sakson Yönetim Geleneği Reform Modeli	-Yukarıdan Aşağıya Reform -Zorlayıcı-Kurumsal Reform -Kıta Avrupası Yönetim Geleneği Reform Modeli	-Yukarıdan Aşağıya Reform -Zorlayıcı-Kurumsal Reform -Anglo-Sakson Yönetim Geleneği Reform Modeli	-Yukarıdan Aşağıya Reform -Zorlayıcı-kurumsal reform ve belli alanlarda deneysel reform modeli -Anglo-Sakson Yönetim Geleneği Reform Modeli	-Yukarıdan Aşağıya Reform -Zorlayıcı Reform -Anglo-Sakson Yönetim Geleneği Reform Modeli
Temel Kurumlar	-Esneklik, Pragmatizm ve Müzakere Yeteneği -Mutlak Hükümranlık -Daire-i Adalet (Yönetim Çemberi) Anlayışı - Tımar Sistemi ve Kadılık Müessesi - İltizam ve Malikâne Sistemi -Millet Sistemi -Vakıflar ve Para Vakıfları -Asker ve Ulema Sınıfına Dayanan Tutuculuk -Fetihlere Dayanan Devlet Mekanizması - “Merkeziyetçi” Devlet Anlayışı - Toprakta Devlet Mülkiyeti - Kadercilik - Kapitülasyonlar -Dualist (Yöneten-Yönetilenler Ayrımına Dayanan Toplum Yapısı)	-Esneklik, Pragmatizm ve Müzakere Yeteneği -İltizam ve Malikâne Sistemi -Merkeziyetçilik -Merkezi Bürokrasi -Reformlarda Dış Güçlere Dayanma -Vergiler, Angaryalar, Askerlik Mükellefiyeti, Kapitülasyonlar, Serbest Ticaret Anlaşmaları - Düyun-u Umumiye İdaresi -Sınırlı Hükümranlık ve Anayasal Sistem -Devlet Görevlerinde Fonksiyon Ayrılığı -Meclisler/ Komisyonlar/ Kurullar Yoluyla Yönetim -Devlet Kesesinden Girişimci Yaratma Anlayışı	-Merkeziyetçilik (Merkeziyetçi Devlet Geleneği) -Merkezi Bürokrasi/Memur Devleti -Cumhuriyet ve Anayasal Sistem -Küçük Üreticiliğin Ağır Bastığı Tarımsal Yapı - “Homojen” Bir Nüfus -Cılız ve “Gayri Milli” Burjuvazi Sınıfı -Güven Arayışı (Kadercilik, Kanaatkarlık) -Çok Partili Hayat ve Parlamenter Demokrasi -Prekapitalist Üretim Ağları ve İlişkileri -Modern Toplumsal ve Hukuksal Kurumlar -Devletçilik -Patronaj ve Nüfuz Sistemi -Popülizm -Sivil ve Laik Devlet Mekanizması -Devlet Kesesinden Girişimci Yaratma Anlayışı	-Planlama -Merkeziyetçilik (Merkeziyetçi Devlet Geleneği) -Merkezi Bürokrasi/Memur Devleti -Özgürlükçü ve Demokratik Bir Anayasa Düzen -Hukuk Devleti -Siyasal İktidar Karşısında Bürokrasinin “Özerkliği” -Siyasal İktidar Üzerinde Denetim Mekanizmaları -Düzenin Koruyucusu Olarak Ordunun İktidara Müdahalesi -Bürokrasinin Siyasallaşması -Patronaj ve Nüfuz Sistemi -Popülizm -Ekonomide İthal İkameci Politikalar ve Holdingleşme -Devlet Kesesinden Girişimci Yaratma Anlayışı - Baba Devlet Anlayışı	-Merkeziyetçilik (Merkeziyetçi Devlet Geleneği) -Merkezi Bürokrasi/Memur Devleti -Düzenin Koruyucusu Olarak Ordunun İktidara Müdahalesi -Bürokrasinin Siyasallaşması -Patronaj ve Nüfuz Sistemi -Popülizm -Serbest Piyasa Ekonomisi -İhracata Dayalı Büyüme Politikaları -IMF ve DB -Özelleştirmeler -Yeni Tip Bürokratik Kurumlar -Devlet Kesesinden Girişimci Yaratma Anlayışı -Belirsizlik -Baba Devlet Anlayışı	-Merkezi bürokrasi/Memur devleti -Düzenin koruyucusu olarak ordunun iktidara Müdahalesi -Bürokrasinin siyasallaşması -Patronaj ve nüfuz sistemi -Popülizm -AB Süreci -IMF ve DB -Özelleştirmeler -Anayasa değişiklikleri ile temel hak ve özgürlüklerdeki sınırlandırmaların kaldırılması -Siyasal ve idari merkezileşme -İktidarın otoriterleşmesi - “Yeni” vakıf geleneği -Devlet kesesinden girişimci yaratma anlayışı	-Merkezi bürokrasi/Memur devleti -Düzenin koruyucusu olarak ordunun iktidara Müdahalesi (2016) -Ordunun kendi görev alanına doğru çekilmesi -Bürokrasinin siyasallaşması -Patronaj ve nüfuz sistemi -Popülizm -Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve yeni siyasal ve yönetsel kurumlar -Devlet kesesinden girişimci yaratma anlayışı -Rant ekonomisi -Dini cemaat ağları -Belirsizlik -Baba Devlet Anlayışı -Otoriterleşme