

PAPER DETAILS

TITLE: KAMU ÖRGÜTLERİNDE REFORM VE KURUMSALLASMA SÜRECİ: SOSYOLOJİK BİR ANALİZ

AUTHORS: Sedat ÇOBANOĞLU

PAGES: 141-160

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/624479>

KAMU ÖRGÜTLERİNDE REFORM VE KURUMSALLAŞMA SÜRECİ: SOSYOLOJİK BİR ANALİZ

Sedat ÇOBANOĞLU¹

Özet

Çalışma, kamu örgütlerinin kurumsallaşma sürecinde reformların etkilerinin ne(ler) olduğu sorusuna cevap aramayı ve kamu kurumlarında kurumsallaşma sürecini sosyolojik olarak incelemeyi amaçlamaktadır. Metodoloji olarak Türk kamu örgütlerinden örnekler verilerek çalışma betimlenmektedir. Çalışmanın sonucu göstermektedir ki, Türk kamu yönetimindeki reform çabaları, küreselleşme sürecinin etkisiyle başlamıştır. Bu süreçte hem dış hem de iç faktörlerin etkisi olmuştur. Küreselleşmeye ek olarak özellikle 1990 sonrasında AB uyum reformları, Türk kamu yönetiminde etkili olmuştur. Reformların etkileri, kamu örgütlerinin kurumsallaşmasına, toplumsal yapının ihtiyaçları ölçüsünde yansımıştır. Nihayetinde kamu örgütleri, sosyolojik birer varlık olarak ele alınması gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kurumsallaşma, Kamu örgütü, Reform.

REFORM AND INSTITUTIONALIZATION PROCESS IN PUBLIC ORGANIZATIONS: SOCIOLOGICAL ANALYSIS

Abstract

The study aims at answering the questions what are the effects of reforms in the process of institutionalization of public organizations and sociologically examining the process of institutionalization in public organizations. The study employs descriptive methodology through providing examples from Turkish public organizations. Results of the study indicate that reform efforts in Turkish public administration have begun with the effect of globalization process. Both internal and external factors have been effective in the process. In addition to globalization, reforms of EU adaptation process, in particular, which were put into effect after 1990s have had an impact on Turkish public administration. The effects of the reforms have reverberated through institutionalization of the public organizations in paralel with the needs of social structure. It is concluded that public organizations must be understood as sociological entities.

Key Words: Institutionalization, Public organization, Reform.

1. Doktora öğrencisi, Ondokuz Mayıs Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, sedatcobanoglu00@gmail.com
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8357-885X>

Giriş

Kuşkusuz ki toplumsal düzen, insanların kendi aralarında yaşadıkları ilişkilerin ve etkileşimlerin sonucunda tarihsel bir çıktı olan normlar, değerler, inançlar gibi sosyolojik kurumların etkisiyle oluşmaktadır. Bu toplumsal düzenin bir bağıntısı olan örgütlerle insanoğlunun ilişkisinin olmadığı yadsınamaz bir gerçektir. Bu örgütlerin birer üyesi haline gelen insanlar, örgütlerin içinde ya da dışında kurdukları ilişkilerle örgütlerde büyürler, eğitim görürler, çalışırlar, kendi hedeflerine yönelik birçok faaliyette bulunurlar. Örgütler, karmaşık ve çok yönlü olmakla birlikte insan davranışlarını şekillendirerek etkileşimsel bir sürecin sonucunda uyum aşamasını beraberinde getirir. Bu aşamada örgütler hem birbirlerini etkileyerek hem de kurumlardan etkilenerek bir şekillenme sürecine girmektedir.

Kayda değer öneme sahip olan sosyolojik kurumlar, örgütlerin meşru görülebilmeleri için örgütsel yapının, birer temel yapı taşı haline gelmektedir. Genel kabul görülen sosyolojik kurumları benimseyen bir örgütün, diğer bir örgütü etkilemesi sonucunda o örgütün de hayatta kalabilmek için aynı kurumları benimsemesi gerekmektedir. İnsanlar, kurumlar aracılığıyla o örgütün davranış örüntülerine uyarak bir benimseme süreci yaşarlar. Zamanla farkında olmadan her bir örgüt, kurumların birer uyum mekanizması haline dönüşür. Mevcut örgütsel alanlarda davranış örüntülerinin tekrarlanması ve yaygınlaşmasıyla örgütlerde benzerlikler ortaya çıkar. Kurumsallaşma bir süreç dizgisi olarak örgütlerin eşbiçimli hale gelmesine neden olur. Bu noktada örgütlerin birbirlerine benzemek istemelerinin nedenlerine bakmakta fayda vardır. Bu nedenler; birer ihtiyaç ya da eksiklikten dolayı mı, bir zorunluluk mu ya da küreselleşme sürecine yönelik bir uyum çabası mıdır?

Mevcut sorunlara çözüm arayan hükümetler, kamu politikalarında reformlar yaparak ülke yönetimindeki kamu örgütlerinin çözümsüzlüğünü giderme çabasıdadır. Bu reform çabalarının analizi, kamu örgütlerinin kültürüne uygunluğu bağlamında oldukça önemlidir. Kurumların meşruiyet kazanması, yaygınlaşması ve benimsenmesi, kurumsallaşma açısından ciddi anlamda önem taşımaktadır. Dolayısıyla bir örgütün kurumsallaşması aşamasında yapılan reformlar yaşanan süreci açıklamaya yönelik birer referans noktası olabilir.

Bu çalışmanın temel amacı, Türkiye’de kamu örgütlerinin kurumsallaşması sürecinde yapılan idari reformların etkisinin/etkilerinin neler olduğunu tartışmaktır. Bu temel sorudan hareketle öncelikle kamu örgütlerinin neden reform sürecine dâhil olduğunu açıklamak ve bu gereksinimleri ortaya koymak görece çalışmanın tartışma zemini ni sağlamlaştırmaktadır. Öncelikle çalışmada kurum ve kurumsallaşma kavramları irdelenmiştir. Ardından idari reform kavramı ve idari reformu gerektiren şartlar ortaya konmuş, daha sonra uygulanan idari reformların çıktılarına değinilerek kurumsallaşma bağlamında sosyolojik bir bakış açısıyla teorik bir çerçeve çizilmiştir. Türk kamu yönetiminde yapılan reformlardan seçilenler, üç bölümde incelenmiştir. Bu bölümler örnekler verilerek planlı dönem öncesi, planlı dönem ve 1990 sonrası kalkınma planları olarak tartışılmıştır. Kurumsallaşma sürecinde kamu örgütlerindeki reformlar irdelenerek, çalışma sonuç bölümüyle tamamlanmıştır.

Bu çalışma, bir kamu örgütünün ortaya çıkması ve kurumsallaşmasında yapılacak reformların toplumun ihtiyaçlarına cevap verecek nitelikte olmasının önemini ortaya koymaktadır. Ayrıca yapılan çalışma, kamu örgütlerinin yaşamlarını sürdürmesinde örgütsel sorunların daha iyi çözümlemesinde sosyolojik bir yaklaşımın faydalı olacağını öngörmektedir. Nihayetinde çalışma, kamu örgütlerindeki kurumsallaşma sürecinde ortaya çıkabilecek sorunlara çözüm sunulabilmesi amacıyla alan yazına katkı sağlamayı hedeflemektedir. Çalışmada kurumsal kuram ya da yeni kurumsal kuram gibi örgüt kuramlarının detaylı bir şekilde ele alınması kapsam dışında tutulmuş, bu kuramlarda kullanılan temel kavramlardan kurum ve kurumsallaşma kavramları ele alınmıştır.

Kurum

Hughes'a göre, tüm kullanımları incelendiğinde kurum terimi, belirgin bir toplumsal çeşitlenmenin göreceli olarak kalıcılığının bir çeşidi olduğu görülmektedir (Aktaran, Zucker, 1977, s. 726). Kurumların insanlar için değeri oldukça fazladır. Birçok tanımın yapılması ve tartışmanın var olmasına rağmen, sosyolojik temelde değerlendirildiğinde, kurumların insan davranışlarını şekillendirdiğini söylemek mümkündür. Kurum hakkında birçok tanım yapılmıştır. Örneğin, kurum; yerleşmiş kurallar, gelenekler ve uygulamalar olarak tanımlanabilir. Çünkü kurumlar, kurumsal ve örgütsel düzenlemelerle bireyin davranış örüntülerini düzenlemede önemli rollere sahiptir (Bell, 2002, s. 363). Kurumlar üzerinde yapılan araştırmaların sosyal bilimlerde bir Rönesans olduğu ifade edilmektedir (Scott, 2003, s. 299). March ve Olsen, bu gelişmeleri davranışçı dönüşüm bir reaksiyon göstermenin çıktıları olarak değerlendirmektedir. Bu hareket, bireysel tercihin sonuçları olduğu kadar kolektif bir siyaset ve ekonomik bir davranış olarak da yorumlanabilir. Bu noktada davranışçı ekol, kurumları bir olayın sonucunda ortaya çıkan ikincil varlık olarak görür. Fakat onların sosyal içeriğine ve sosyal kurumların devamlılığına yönelik ihmalinin, yüksek maliyetlere neden olduğu bilinmektedir. Özellikle dünya üzerinde sosyal, siyasal ve ekonomik kurumlar sürekli olarak büyüdüklerinden oldukça karmaşık hale gelmişlerdir. Modern ekonomik ve siyasi sistemlerdeki temel aktörlerin birçoğu, şekli örgütler ve çağdaş yaşamda baskın bir role sahip olan bürokratik ve yasal kurumlardır (March ve Olsen, 1984, s. 734).

Kurumlar siyasal ve sosyolojik yaşamda daima temel yapı taşıdır. Antropoloji, tarih ve toplum bilimi kuramlarından yola çıkarak yeni görüşler, bireyselleşme ve işlevselleşme yönelik meydan okur. Kurumlar; bireysel tercihi, toplumsal hareketi, devleti ve vatandaşları şekillendirir. Kurumlar, farklı kökenlerden beslendikleri için aynı noktada birleşmeleri oldukça zordur ve hatta bu birleşmenin beklenilmemesi gerekir. İktisat, örgüt teorisi, siyaset bilimi ve kamu tercihi, tarih ve sosyoloji gibi alanlarda ise kurumların tanımlanması bir önceki ifade edilen durumu destekler niteliktedir (DiMaggio ve Powell, 1991, S. 3). Selznick ise, kurumsalcılık alanında eski kurumsal kuram temelinde örgüt ile kurum kavramlarını birbirinden ayırmaktadır. Örgütleri kurumsallaşmış olarak değerlendirmektedir. Ona göre, örgütler; özel bir kişilik üstlenme ve farklı bir yetkinlik kazanma eğilimi göstermektedir (Selznick, 1996, s. 271). Bu açıdan, sosyolojik olarak örgütlerin, birey olarak görüldüğü söylenebilir. Selznick bir diğer çalışmasında ticaret merkezleri, hükümetler, işletme örgütleri, siyasi partiler gibi şekli yapıları, belirlenmiş amaçlara ulaşmak için birer rasyonel araç olarak görmekte ve onları örgüt

olarak tanımlamaktadır. Kurumların merkezine ise değerleri koymaktadır. Değerler, bir örgütün kültürünün oluşmasında ve sosyal yapısının şekillenmesinde etkili olmaktadır (Selznick, 1948, s. 25). Örgüt kültürünü ve yapısını şekillendiren değerler, normlar ve kurallar kurumları oluşturmaktadır. Böylelikle kurumların tekrarlanması ve sürekli bir hal alması örgütlerin kurumsallaşmasını beraberinde getirmektedir (Çobanoğlu, 2016, s. 27).

Kurumsallaşma

Değerlerin yavaş yavaş örgüte işlenmesini kurumsallaşma olarak gören Scott, örgütlerde kurumsal kuramın en etkili isimlerinden birisi olan Selznick'in Michel ve Barnard'tan yararlanarak kurumsal kuram modelini şekillendirdiğini ifade etmektedir. Scott, kurumsal yapıyı bir uyum aracı olarak görmektedir. Bu yapı, örgüt üyelerinin bağlılıklarını ve karakterlerini şekillendirmekle birlikte dışsal çevreden gelen kısıtlılıklar ve etkileşimler de bu sürece dâhil olmaktadır (Scott, 1987, s. 493-494). Kurumsallaşma bir süreç olarak tanımlanmakta ve örgüt içinde meydana gelen değişimleri temel almaktadır. Örgütün kendi geçmişini yansıtmayı, örgütte insanların olması, örgütü bir araya getiren grupların varlığı, belirlenen/hak edilen çıkarların olması ve çevreye yönelik bir uyum sürecinin varlığı ya da adaptasyon yolunun olması bu değişimin temel noktalarıdır (Selznick, 1957, s. 16).

Örgütlerin, örgütsel yapının ve örgüt uygulamalarının kurumsallaşma süreci üzerinde çalışan Zucker, kurumsallaşmaya yönelik geleneksel yaklaşımların, kültürel kalıcılığı yeterli bir şekilde açıklamadığını iddia etmektedir. Kalıcılığın ve kurumsallaşmanın anlamsal bağlamda birbirinden ayrılmasının oldukça zor olduğunu düşünmektedir. Kurumsallaşma, kültürel kalıcılığı değiştiren ve farklı seviyeleri olan bir değişken olarak tanımlanabilmektedir. Zucker kurumsallaşmaya yönelik detaylı açıklamanın, etnometodolojik bir yaklaşımla yapılabileceğini söylemektedir. Kültürel kalıcılık, yüksek derecede kurumsallaşmış bir yapıda birçok faktörün tanımlanmasıyla yapılabilir. Yani kurumsallaşma, üç seviyede mümkün olabilecektir. Bunlar; kültürel anlayışların genel olarak birleşmesi, bu anlayışların sürdürülebilirliği ve bu anlayışların değişimine yönelik sınırlamalar getirilmesidir. Öte yandan her ne kadar kurumsallaştırmanın derecesi artarsa, bir o kadar genel birliktelik, örgütün ve kurumların canlılığını koruma ve kültürel anlayışların değişmesine yönelik sınırlamalar artmaktadır. Dolayısıyla toplumsal bilgi kuramsallaştığı zaman, dışsal gerçeklik kazanmakta ve bir gerçek olarak başkalarına aktarılmaktadır. Tüm bu olanların sonucunda ise kültürel kalıcılık elde edilmektedir (Zucker, 1977, s. 727-730).

Kurumsallaşma, toplumsal süreçlerin, zorunlulukların ya da faaliyetlerin toplumsal düşüncede kurallaşma gibi statüleri üstlenme biçimi ve tüm bu hareket şekillerini kapsamaktadır. Örneğin bir doktorun sosyal statüsü yüksek derecede kurumsallaşmış bir kuraldır. Çünkü bu statü, hastalıkları iyileştirmenin yanında sosyal bir rol üstlenmektedir. Belirli umutları, beklentileri ve davranışları üstlendiği sosyal rolü ile yönlendirmektedir. Başka bir örnek ise, sigara içme yasağı işaretidir. Bu sosyolojik kurum, yasal dayanağıyla sigara içme davranışını düzenleyen bir kuraldır (Meyer ve Rowan, 1977, s. 341).

Örgütler, tanımlanmış bir kurumsal yaşam oluştururlar. Bu sürece katkı sağlayan, satıcılar, alıcılar, kaynaklar, tüketiciler, düzenleyici kuruluşlar ve benzer kuruluşlar örgütlerin benzer çıktı üretmelerini sağlarlar. Bu örgütsel alanın yapısı, kurumsal olarak tanımlanabilir. Dört başlıkta bu çıktılar (output) gösterilebilir: a) Bir bakıma örgütler arası iş birliği ve çalışma (interaction) süreci vuku bulur. b) Örgütler arası çalışmalar ve koalisyonlar sonucunda benzer yapılar ortaya çıkar, c) Alandaki örgütlere diğer örgütlerden bilgi yüklemesi yapılır ve son olarak, d) Ortak bir arenada genel bir görüşün olması, örgütlerin kendi arasında karşılıklı bir farkındalık oluşturur. Bu süreç, kurumsallaşmanın çerçevesini oluşturur (DiMaggio ve Powell, 1983, s. 148).

Friedland ve Alford sosyal yapının tekrar gözden geçirilebileceğini ileri sürmüşlerdir. Bu noktada toplumsal düşüncenin; farklı toplumsal yapıları uzlaştırabileceğini, farklı inanç sistemlerini kapsayabileceğini hem doğru hem de faydalı toplumsal ilişkilerin farklı olabileceğini vurgulamışlardır. Yazarlar, kurumsallaşma sürecinde kurumsal yapılarda farklılaşmanın önemine dikkat çekmişlerdir. Böylelikle kavramsal ve normatif sistemler, kurumsal birer mantık olarak insan davranışlarını şekillendirmektedir (Aktaran, Scott, 1987, s. 500).

1987 yılında yapılmış olan Kurumsal Kuramın Büyüme Çağı (The Adolescence of Institutional Theory) isimli çalışma incelendiğinde kurumsallaşmanın gelişim evreleri Tablo 1'de gösterildiği gibi ortaya konmuştur. Tabloda, kurumsallaşmayı açıklamak için beş yaklaşım esas alınmıştır (Apaydın, 2009, s. 3, 4). Böylelikle Selznick'in 1957 yılında yapmış olduğu çalışmada daha önce yaptığı iki temel çalışma olan (Tennessee Valley Authority) TVA and Grass Roots (1949) ve Organizational Weapon (1952) öncü çalışmaları temel alınmıştır. Örgütlerin çevreye uyum süreci ve örgütlerin kökleşmesi halinde kurumsallaşabileceğine vurgu yapılmıştır (Çobanoğlu, 2016, s. 31).

Meyer ve Rowan (1977) ve Zucker (1977) ise Berger ve Luckmann'ın düşüncelerinden ilham almaktadırlar. Bu durumda Berger ve Luckmann, sosyal düzenin nasıl oluştuğunu anlamaya çalışırken, insan davranışlarının içinde yaşadığı çevre ile sınırlandığını belirtmektedirler. Onlar, sosyal düzende eylemlerin tekrar ettiğini belirtmekte ve yapılan eylemlere yönelik farklı kişilerin bir olguya aynı anlamı vermesi sürecini kurumsallaşma olarak tanımlamaktadırlar. Bu açıdan, kurumsallaşma alışılmış hareketlerin belirli aktörler tarafından tekrar edilmesi sürecidir. Kurumsallaşma sürecinde kurumlar, kontrol ve dizginleme aracı olarak görev yaparlar. Böylece kurumsallaşma, her toplumsal durum ve şartta kaçınılmaz ve devam eden bir mekanizma olarak toplumsal düzlemde varlığını sürdürür (Berger ve Luckmann, 1991, s. 65-75).

DiMaggio ve Powell'ın çalışması ise bir adaptasyon sürecinin varlığına işaret etmektedir. Yazarlar, örgütlerin neden birbirlerine benzedikleri sorusuyla yola çıkmışlardır. Yapılan çalışmada örgütlerin başarılı örgütlere benzetilmesinden ziyade hangi yollarla bu benzeşim sürecine bakıldığına odaklanılmıştır. Bunlar; taklit, zorlayıcı ve normatif şekillerde olabilmektedir (DiMaggio ve Powell, 1983, s. 147-160).

Kurumsallaşma kuramında, eşbiçimlilik ve meşruiyet kavramları öne çıkmaktadır. Eşbiçimlilik, bir örgütün kurumsallaşma sürecinde izlediği yolu ve örgütler arasındaki benzerlikleri ifade ederken, meşruiyet kavramı ise, örgütün kendi etrafından destek

alması ve güven kazanması isteğiyle genel kabul görmüş yapı ve uygulamaları benimsemesidir. Bu temel kavramlar, örgütlerin nasıl kurumsallaştıklarına dair açıklamalarda bulunurken, kurumsallaşmanın çıktılarını da göstermektedir (Özkara, 2000, s. 7). Bir kamu örgütünün kurumsallaşma gereği duymasının nedenleri; meşrulaşma, tahmin edilebilirlik kazanma, denge kazanma, kaynakların artırılması ve normlara ve kurallara uygunluktur. Kurumsallaşmanın boyutlarına bakıldığında, profesyonellik, örgüt kültürü oluşturma, hesap verebilirlik, formalleşme ve tutarlılık şeklinde sayılabilir (Apaydın, 2009, s. 8).

Tablo 1: Kurumsallaşma Yaklaşımları

Yıl	Araştırmacılar	Kurumsallaşma yaklaşımı	Kurumsallaşma Şekli	Örgütsel Amaç
1957	Selznick	Adaptasyon aracı	Değerler oluşturarak	Denge Yasallık
1977	Zucker	Sosyal düzenin oluşması	Çevreyle birlikte ortak uygun ve anlamlı davranış geliştirip diğer bireylere aktararak	Uygunluk Meşruiyet
1977	Meyer ve Rowan	Sosyal düzenin oluşması	Paylaşılan değerler sistemi oluşturarak	Meşruiyet, Kaynakları artırma, Yaşamını sürdürme
1983	DiMaggio ve Powell	Adaptasyon aracı	Başarılı örgütleri taklit ederek	Belirsizlikten kurtulma
1987	Friedland ve Alford	Bilinçsel ve normatif baskıları etkileme	Çıkarlarını korumak için kurumsal çevreyi değiştirerek	Menfaatlerin takip edilmesi

(Kaynak: Scott, 1987, s. 493-511'den aktaran Apaydın, 2009, s. 2)

Sonuç olarak kurumsallaşma, örgütlerin birbirlerine benzemesi ve örgütler arası ilişkilerin etkin bir biçimde sürdürülmesi açısından oldukça önemlidir. Kurumsallaşamayan örgütler, toplumsal alanda yaşamlarını sürdüremeyecek ya da bu örgütlerin varlığı hissedilemeyecek ve ortadan kaldırılrsa dahi birçok kişinin gereksinim duymadığı aşikâr bir şekilde görülecektir (Çobanoğlu, 2016: 32). Bir örgüt, pozitif entropi sürecine girdiğinde ortadan kalkacaktır. Negatif entropi sürecinde ise kurumsallaşma çabalarına devam etmek isteyecektir. Bunun için reformlar yapmak durumunda kalacaktır. Çalışma, kamu örgütlerini konu aldığından idari reformlar çalışmada incelenmektedir.

İdari Reform(lar)

Toplum bilimlerinde sıklıkla kullanılmasının yanında önemli değişimleri, ilişkileri ve olguları açıklama çabasında olan bazı kavramlar vardır. Bunlardan birisi de idari reform² kavramıdır. İdari reform hakkında birçok tanımın olmasının yanı sıra, Osmanlı'dan bu yana Türkiye'de hazırlanan kalkınma planları, hükümet programları, reformların sonucunda ortaya çıkan genel projeler gibi kamu yönetiminde yeniden düzenlenme ve yönetimi geliştirme odaklı yapılan çalışmalar, idari reform kapsamı içinde değerlendirilmektedir (Karaer, 1966, s. 43). Kamu Yönetimi Sözlüğünde; kamu yönetimini daha etkin ve verimli kılmak ve iyileştirmek amacıyla girilen yeniden düzenleme çabaları ve bunun sonucunda ortaya çıkan yenilikler idari reform çatısı altında sayılmaktadır (Bozkurt, Ergun ve Sezen, 2008, s. 104).

Büyük Webster sözlüğüne dayanarak etimolojik içeriğinde arzulanan bir değişim olgusu yattığını ifade eden Şaylan ise idari reform kavramının dört farklı anlamını şu şekilde ifade etmiştir; a) Geliştirme ya da hatalı bir durumu düzeltme, b) Yapı niteliklerinde bir geliştirmeye gitme, c) Özellikle siyasal yaşantıdaki bozukluk ve düzensizlikleri ortadan kaldırma ve d) Sosyoloji alanında bir kişi ya da grubun düzenleyici bir takım tedbirler alarak bazı toplumsal düzensizliklerin ortadan kaldırılmasına ön ayak olmasıdır (Şaylan, 1973, s. 16).

Osmanlı döneminde idari reform, idari ıslahat adıyla yapılırken bu ifade görece daha iyi bir hale koyma, iyileştirme ve düzeltme şeklinde anlamlar içermekteydi. Kavram, cumhuriyet döneminde ise yeni bir biçim verme, düzeltme, hataları giderme ve geliştirme anlamlarını taşımaktadır. İdari reform kavramının yanında idari reorganizasyon tanımına değinen Yalçındağ, bu kavramı yeniden örgütlenme olarak açıklamaktadır. Kamu örgütlerinde yapılan reformlar, kamu örgütlerinin fonksiyonlarında, amaçlarında, görev ve ilişkilerinde bilinçli değişikliklerin yapılması şeklinde dar bir alanda tanımlanmaktadır (Yalçındağ, 1971, s.24-25).

İdari Reformu Gerektiren Sebepler

Kamu yönetiminde planlanan ya da icra edilen reformlar, bir ihtiyaçtan ya da eksiklikten doğmuştur. Örgütlerin yaşamlarını sürdürebilmeleri için toplumsal alanda bireyler gibi kendilerini sürekli yenilemeleri ve bulundukları çevrelere uyum sağlamaları gerekmektedir. Bu noktada kamu örgütlerinin de sosyolojik birer varlık oldukları gözden kaçırılmamalıdır. Bu bakımdan kamu örgütlerinin reformlar yaparak toplumsal ihtiyaçlara cevap verebilecek nitelikte olması, kurumsallaşmasına katkı sağlayacak temel faktördür. Bu temel faktörden hareketle kamu yönetimi alanında birçok sebep sayılabilir.

Kamu yönetimde yapılan idari reformlar, bir talepler silsilesinin sonucudur. Teknolojik gelişmeler, toplumsal beklentileri değiştirmekte ve beklentileri artan bir kamuoyunu oluşturmaktadır. Kamuoyu ise, devletten (kamu örgütlerinden) hem nitelik hem de nicelik olarak daha iyi hizmet beklemektedir (Övgün, 2013, s. 21). Geleneksel kamu yönetimi döneminde devletlerin üzerine düşen sorumlulukların ve vazifelerin artması,

2. Çalışmada idari reform kavramının kullanılmasının nedeni, alan yazında kamu örgütlerinde yapılan reformların genellikle bu kavram üzerinden anlatılmasına dayanmaktadır.

kamu hizmetlerini genişletmiş ve yoğunlaştırmıştır. Bu görevler neticesinde personel sayısının ve maliyetlerin artmasıyla, muğlak bir devlet örgütün ortaya çıkmıştır. Bu durum, kırtasiyecilik ve bürokrasinin artmasına neden olmuştur. Böylelikle verimlilik, ekonomiklik ve etkililik prensiplerinin önemi artmıştır (TODAİE Ön Raporu, 1961, s. 6). Bu yönetim anlayışının temel dayanağı, kamu örgütlerindeki hiyerarşik yapılanma olmuştur. Kamu örgütlerindeki hiyerarşik örgütlenme ve yönetim düşüncesi, 1980'li yıllara kadar uygulama bulmuştur (Bilgiç, 2008, s. 30). Kamu örgütlerinin ihtiyaçlarının zamanla değişmesi, bunların amaçlarının, hedeflerinin ve yöntemlerinin de bu değişim ve dönüşüm sürecine tabi olmasını gerektirmiştir. Kamu örgütlerinin yapılarında ve işleyişlerinde meydana gelen anlık değişimler; ekonomik, siyasal, sosyal ve uluslararası alanda ortaya çıkan stratejik gelişmeler, örgütlerin hedeflerine yönelik tedbirler almasına neden olmuştur. Örneğin, İngiltere, Amerika Birleşik Devletleri ve Fransa gibi devletlerde idarî reform ve reorganizasyon teşebbüsleri bilhassa bu devletleri takiben ortaya çıkmıştır (TODAİE Ön Raporu, 1961, s. 6). İdari reform sürecinde yeniden yapılanmayı etkileyen bir başka temel faktör grubu; yönetim kuramında meydana gelen entelektüel gelişmeler, toplumsal tutumlardaki dönüşüm, siyasal liderlikteki değişim ve başarısızlığın kavranması ve yenilenme ihtiyacı gibi sürekli takip edilmesi gereken dinamikler olmuştur (Dugget, 2002, s. 2). Bu kapsamda kamu örgütlerinin kurumsallaşabilmesi için reform gereksinimlerinin yerine getirilmesi başat şartlardan biridir. Reformların uygulanması amacıyla kullanılacak yöntemlerin sosyolojik olarak kamu yararını temel alacak ve ihtiyaçlara cevap verecek şekilde belirlenmesi gerekmektedir. Çünkü bir kamu örgütünün çevresel şartlara uyum sağlaması, kamu hizmetini ön planda tutarak etkin ve etkili bir şekilde yerine getirmesiyle ölçülebilir. Nihayetinde kamu örgütlerinin kendi ölçeklerinde hem ulusal ve bölgesel hem de uluslararası çevrelere uyum sağlaması ve ihtiyaçlara oranla reformlar yapması, yüksek derecede kurumsallaşmış örgüt yapılarıyla mümkün görünmektedir.

İdari Reform ve Kurumsallaşma İlişkisi

İnsan ilişkileri okulu, örgütlerin çevreyle olan ilişkilerine dikkat çekerek örgütün sosyal çevreyi temel almasını öngörmektedir. Bu okul, örgütte yeniden yapılanmayı ve örgütün ihtiyaçlarına yönelik reformların yapılması gerektiğini varsaymaktadır (Scott, 2003, s. 64). Bu bağlamda kamu örgütlerinde reformların yapılması, örgütsel değişimi beraberinde getirmektedir. Örgütün çevresiyle kurduğu ilişki, sosyolojik olarak başat önem taşımaktadır. Çevre ile örgütün sağladığı bu uyum süreci örgütün meşruiyetini sağlamaktadır. Meşru ve kabul edilebilir bir örgüt, zaman içinde kökleşmiş bir yapıya dönüştüğünde o zaman bu örgüt kurumsallaşabilmektedir.

İdari reformlar, kamu örgütlerinin kurumsallaşmasında önemli katkılar sağlamaktadır. Örneğin kamuya ait yerel örgütler üzerinde yapılan reformlardan birisi yönetim anlayışının benimsetilmeye çalışılmasıdır. Yönetişim reformunun dünya üzerinde yayılması, bir ülkenin yerel ve bölgesel kamu örgütleri üzerinde kurumsallaşacağı anlamına gelmemektedir. Örneğin, Hindistan hükümetinin 2011 yılında hazırladığı bir raporda kentsel yönetim reformlarının kurumsallaşabilmesinin, devletin ve yerel hükümetlerin yeni düşünceleri ve uygulamaları kabul edebilmesine bağlı olduğu belirtilmektedir (Guidebook, 2011, s. 273).

Yönetişim hakkında yapılan çalışmada örgütsel uyumsuzlukların aşılabilmesinde süreç faktörünün önemine dikkat çekilmiştir. Yeni uygulamanın kökleşmesi (kurumsallaşması) için hem meşruiyetinin sağlanması hem de yerel, ulusal ve uluslararası ölçekte eşbiçimli olması gerekmektedir. Reform ve kurumsallaşma arasındaki bağıntıyı göstermek amacıyla bir başka çalışma ise polis teşkilatı örgütüne yönelik yapılan reform süreci gösterilebilir. Ikerd ve Walker (2010, s. 4-10) tarafından yapılan çalışmada polis teşkilatı örgütüne yönelik uygulanan idari reformun kurumsallaşmasının polis teşkilatı örgütünün, bu reformun gereklerini düzenli bir şekilde yerine getirmesiyle mümkün olacağı belirtilmektedir. Dolayısıyla, kurumsallaşma normların, değerlerin ve yapıların ya da uygulamaların örgüt tarafından benimsendiği zaman gerçekleşecektir. Örneğin Şikago Polis Örgütü, 1990 yılında (Community Alternative Policing Strategy-CAPS) “Toplumsal Alternatif Polis Stratejisi” isimli uygulamayı benimsemiştir. Toplum polisi reformunu uygulamak için polis teşkilatı hem aktif çalışmış hem de kendi içinde örgütsel kültürü benimsemeye çaba göstermiştir. Teşkilat, eğitim planlamaları yaparak bu reform sürecinde toplumsal katılımı sağlamak istemiş ve kurumsallaşma sürecini başlatmıştır. Aynı uygulama, motorlu şehir polisi örgütleri tarafından da benimsenmek istenmiştir. Bu iki örgüt tarafından benimsenen CAPS politikası; birincisinde başarılı olurken diğerinde başarısız olmuştur. Başarısız reform uygulamasının nedeni, örgütte çalışanların örgütün yeni amaçlarını açık bir şekilde anlamaması olmuştur.

Hem ulusal hem de uluslararası düzeyde örgütlerin birbirlerini etkilemesi, küreselleşmenin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Böylelikle ülkelerin reform ihtiyaçları yalnızca iç dinamiklerin etkisiyle değil aynı zamanda dış dinamiklerin (uluslararası oyuncular) etkileriyle var olmaktadır. Özellikle küreselleşme ile birlikte önemi artan uluslararası kuruluşlar, ülkelerin idari yapılarına etki etmekte ve değişime uğratabilmektedir. Uluslararası örgütlerin etkisi, dış etki olarak gelişmekte olan ülkelerde daha çok gözlemlenmektedir (Göçoğlu, 2015, s. 489). Bu etkiler, ülke içindeki kamu örgütlerine, zorlayıcı eşbiçimlilik, taklitçi eşbiçimlilik ve normatif eşbiçimlilik olarak yansımaktadır (Göçoğlu, 2015, s.489-490). Örneğin, Türkiye gelişmekte olan bir ülkedir. İdari reformların yapılması ve uygulanması aşamasında AB (Avrupa Birliği), IMF (Uluslararası Para Fonu), DB (Dünya Bankası) ve BM (Birleşmiş Milletler) gibi uluslararası örgütler, gelişmemiş ya da gelişmekte olan ülke yönetim(ler)ine dayatılan ya da baskıcı bir yöntemle reform paketleri sunulabilmektedir. “Uyum reformları” adı altında ilgili ülkeye dayatılan reformların uygulanmasında bu örgütlerin rolü baskın olmaktadır (Şahin, 2007, s. 49). Ancak bu reformlar, temel ihtiyaçlara cevap verecek nitelikte olmalıdır. Aksi halde reformların öngördüğü kurulan ya da kurulacak kamu örgütleri yeniden kaldırılacaktır. Böylelikle reformlar, kamu örgütlerinde kurumsallaşma sorunu devam edecektir.

Kurumsallaşma ve idari reformlar açısından bakıldığında bir kamu örgütüne uygulanan reform süreçlerinin benimsenmesi ve meşru olabilmesi için tek unsurun yeterli olmadığı aşikârdır. Kurumsallaşmanın bir süreç olduğu ve bu süreçte birçok bileşenin etkili olduğu bilinmelidir. Bu sürecin, bir boyutu olan örgütsel kültür oluşturma aşamasından kurumsallaşma sürecine kadar birçok aşamada reformlar benimsenebilmektedir. Bu nedenle bir kamu örgütüne uygulanacak reformun iyi ve detaylı olarak incelenmesinin yanı sıra, gereksinimlere ve amaçlara yönelik analiz edilmesi gerekmektedir. Aksi halde, kamu örgütlerine uygulanması planlanan reformların, kurumsallaşması aşamasında

ciddi sorunlar ortaya çıkabilir. Başarısız bir kurumsallaşma süreci, etkin ve ekonomik olmayan ve kamu yararına hizmet etmeyen kamu örgütlerinin varlığına neden olur.

Planlı Dönem Öncesi Kamu Reform Çalışmaları

Planlı dönem öncesi çalışmalar, Cumhuriyet döneminde Türk kamu yönetimi sisteminin gelişmesine katkı sağlamıştır. Bu çalışmaların iki temel özelliği bulunmaktadır. Birincisi, reform çalışmaları için yapılan araştırma, proje ve raporların hükümet tarafından istenmesi, diğeri ise bu araştırmaların genel olarak yabancı kökenli kuruluşlarda çalışan ve Türkiye'ye teknik destek veren yabancı uzmanlarca yapılmış olmasıdır. İdarenin yeniden yapılandırılması amacıyla birçok rapor hazırlanmakla birlikte, çalışmada seçilen beş rapor kısaca incelenmiştir. Bu raporlar; Neumark Raporu, Martin ve Cush Raporu, Barker Raporu, Leimgruber Raporu ve Hilts Raporudur (Kalağan, 2010, s. 67-68).

Neumark Raporu'nda Türk kamu yönetimindeki bürokrasinin işlemez hale gelmesine dikkat çekilmiştir. Profesör Neumark tarafından 1949 yılında hazırlanan "Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor" yönetimde yeniden yapılanmanın gerekleri üzerinde durmakta ve bürokrasinin ussal çalışmasına yönelik öneriler içermektedir (Leblebici, 2004, s. 18). Bu raporda, memurlar arasındaki dengesiz dağılım, örgütlenme sorunları, yönetmeliklerdeki bozukluklar ve denetim yöntemlerinin ve yönetmeliklerdeki eksiklikler belirtmekle birlikte mali ve iktisadi anlamda işlemlerin kolaylaştırılmasına yönelik bazı öneriler getirmektedir (Kalağan, 2010).

Barker Raporu, Türkiye'de kamu yönetimi disiplininin yeniden inşası sürecinde en önemli aşamalarından birisini oluşturmaktadır. 1951 yılında Dünya Bankası tarafından hazırlanmış ve Türkiye'nin 'yönetim bilimi' ile tanışmasına neden olmuştur (Keskin, 2005, s. 2). Bu raporda yönetimin aşırı merkezileştiği ve yetkilerin üst kademelerde toplandığı belirtilmekte ve mevcut yapı eleştirilmektedir (Kalağan, 2010, s. 68). Üstelik kariyere dayalı bir personel sisteminin kurulması ve bu sistemi yürütecek merkezi personel dairesinin kurulmasından bahsedilmektedir (Leblebici, 2004, s. 18).

Martin ve Cush Raporu, 1951 yılında düzenlenmiştir. Raporda, Maliye Bakanlığı'nın yeni bir örgüt yapılanmasına kavuşması önerilirken, bu örgütün hangi görevleri yapması ve nasıl bir örgüt yapısına sahip olması gerektiği ayrıntılı bir şekilde belirtilmiştir. Maliye Bakanlığı'nın eşi benzeri görülmemiş merkeziyetçi bir yapıya sahip olduğu belirtilerek, yapının değiştirilmesi gerektiğine vurgu yapılmıştır (Yayman, 2005, s. 166). Bu raporda devlet dairelerinde çalışma usul ve yöntemlerinin birleştirilmesi amacıyla örgüt ve usul birimlerinin kurulması gerektiği üzerinde durulmaktadır (Tortop ve vd., 2012, s. 496).

Leimgruber Raporu, 1951 yılında hükümetin talebi üzerine İsviçre'li Profesör Leimgruber tarafından kamu örgütleri ve personel sistemi hakkında hazırlanmış rapordur. Raporda Türk idari teşkilatı üzerine incelemeler yapılarak, personelin çalışma saatleri, kadrolardaki personel fazlalığı ve personelin sınıflandırılmasına yönelik düşüncelere yer verilmiştir (Kalağan, 2010, s. 70; Altunok, 2011, s. 245).

Hilts Raporu ise, 1948 yılında Amerikan Yol Heyeti tarafından hazırlanmıştır. Türkiye'nin kapitalist düzene ayak uydurmasında ulaşım alanının kaçınılmaz bir gerçek olduğu vurgulanmıştır. Türkiye'nin kara yolları başta olmak üzere yol politikasına yön verilmiştir. Bu dönemde karayollarının gelişimine yönelik bir dönüşüm sürecinin yaşandığı gözlemlenmiştir (Yayman, 2005, s. 220; Orhan, 1997, s. 19).

Planlı dönem öncesi yapılan idari reformlar, devlet örgütlenmesinde kurumsal yapının değişime tabi tutulduğunu göstermektedir. Küreselleşme sürecinin desteğiyle bu değişim sürecinde etkili olan dış faktörler, örgüt içinde çalışan bireylerin ya da örgütün hizmet verdiği toplumun isteğine bakmaksızın kamu örgütlerinde yeniden yapılanma sürecini başlatmak istemişlerdir. Fakat kamu örgütlerinin sosyolojik bir yapı olarak görülmemesi, bu sorunların planlı dönemde de devam etmesine neden olmuştur.

Planlı Dönemde Kamu Örgütlerine Yönelik Reform Çalışmaları

Bu dönem, 1960'lı yıllarda başlamıştır. Kamu örgütlerine yönelik idari reformlara hız verilmiştir. Kamu yönetiminin daha etkin, ekonomik, hızlı ve verimli bir hale getirilebilmesi amacıyla yeniden yapılanmaya yönelik yürütülen çalışmalar, 1980 yılında demokratik rejimin askıya alınması sürecine kadar devam etmiştir (Karaer, 1987, s. 26). Bu çalışmalar kamu yönetiminde Türk bilim insanları tarafından ele alınmıştır. Örneğin İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor, Millî Birlik Komitesi ve Devlet Plânlama Teşkilâtının talebi üzerine hazırlanmıştır. Devlet Plânlama Dairesi tarafından bu rapora istinaden hazırlanan bir kanunla birlikte hükümet tarafından Temsilciler Meclisine iletilmiştir. Bu raporda kamu örgütlerine yönelik uygulanması planlanan idari reformların başarılı olabilmesi için örgüt içindeki psikolojik havanın uygun olması, idari reformun kapsamının ve amacının açık ve belirgin olması, idari reform ve yeniden örgütlenme ihtiyacının halk tarafından kabul edilmesi gerektiğine vurgu yapılmıştır (TODAİE Ön Raporu, 1961, s. 3-10).

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), planlı dönemde yapılan en kapsamlı ve kapsayıcı reform araştırmalarından birisi olarak bilinmektedir. Çalışma, TODAİE ve Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından hazırlanmış 24 Nisan 1963 tarihinde Başbakanlığa sunulmuştur. Bu raporda, merkezi hükümet teşkilatının yapısı, ortak görevleri, geleneksel görevler, mali ve iktisadi görevler, görevlerde mevcut eksiklikler ve bu eksikliklerin nedenleri, tekliflere göre merkezi hükümetin aldığı biçim, yapılması gereken başka araştırmalar ve başlıklar altında merkezi hükümetin görevleri sıralanmıştır (Tortop vd., 2012, s. 499). Kamu örgütlerindeki eksikliklerin ve yetersizliklerin sebepleri; mali imkânların yetersizliği, personel aksaklıkları, gözetim ve denetim eksikliği, kamu örgütlerinin yapısındaki düzensizlikler ve bozukluklar, kırtasiyecilik ve iyi düzenlenmeyen merkeziyetçilik vb. şeklinde gösterilmiştir MEHTAP (1966, s. 403-405).

İdari Reform Danışma Kurulu Raporu'nda, 12 Mart 1971 tarihinde yaşanan gelişmelerin akabinde kurulan hükümet, kamu yönetimi alanında geleceğe yönelik istikrarsızlık ve belirsizlikleri önlemek amacıyla kamu örgütlerinde idari reformlara önem vermiştir. Çalışmada idari reformlarda izlenmesi planlanan yol, yöntem, örgütlenme, uygulamada takip edilecek ilkeler ve kamu iktisadi teşebbüsleriyle uyum çerçevesinde konular yer

almaktadır (Tortop vd., 2012, s. 500). İdareyi geliştirme çalışmalarını bütün olarak ele alacak merkezi bir yapılanmanın kurulması ve bu örgüte uyum sağlayacak birimlerin ihtiyacına dikkat çekilmiştir (Yayman, 2005, s. 269).

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA), 1988 yılında DPT, TODAİE'den Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı yıllık program uygulamalarına yönelik olarak kamu yönetimi sistemini geliştirmek ve yeniden yapılandırmak amacıyla o güne kadar yapılan idari reformların örgütlere ne ölçüde yansıdığını ortaya koymuştur. KAYA raporu, daha önceki yapılan çalışmaların eksik yönlerini tespit ederek ortaya çıkan sorunlara yönelik çözüm arayışları sunmuştur. Aynı zamanda rapor, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılma kararından dolayı Avrupa topluluklarına yönetsel uyum alanında gerekli hazırlıkların yapılmasına katkı sağlamıştır (Memiş, 2006, s. 72-73). Bu raporda, 1980'li yıllara kadar Türk kamu yönetiminin örgütsel yapısı, işleyişi ve çalışanlarıyla kendisinden beklenen hizmetleri, etkin, hızlı, verimli ve kaliteli bir biçimde sunmaktan geri kaldığı ya da çağa ayak uyduramadığı ortaya çıkmıştır. Ülke içinde yaşanan gelişmelere koşut olarak sosyo-ekonomik bağlamda yeterli bir gelişme sağlanamamıştır. Üstelik birçok sorunun birikmesi de bu süreci olumsuz etkilemiştir. Böylece merkezîyetçi bir yapının varlığı; görev, yetki ve sorumlulukların paylaşılmasında dengesizlik, verimsizlik, niteliksizlik, aşırı mevzuatçılık ve kronik hale gelen personel sorunları gibi kamu yönetiminin genelini kapsayan sorunları devam etmiştir (Tortop vd., 2012, s. 500; Yayman, 2005, s. 273).

Planlı dönemdeki örgütsel yapıdaki reform sürecine bakıldığında dış etkilere ziyade ülke içindeki akademik çalışmaların ön plana çıktığı görülmektedir. Örneğin, devlet örgütlenmesinin kurumsallaşmasında uygulanan reformlara yönelik 1961 yılında hazırlanan TODAİE Ön Raporunda sosyolojik bir yaklaşım benimsenmiştir. Kamu örgütlerinin ihtiyaçları, bir bütün olarak hem çalışanların taleplerine hem de yapılan idari reformların halk tarafından kabul edilmesine bağlı olduğu vurgulanmıştır. Bu durum, bir kamu örgütünün sadece örgütsel şema ve işleyiş tablosu şeklinde görülmesinden ibaret olmadığını göstermiştir.

1990 Sonrası Kamu Örgütlerine Yönelik Reform Çalışmaları

a) Kalkınma Planlarına Kısa Bir Bakış

1961 yılından sonra her beş yılda bir hazırlanan kalkınma planları, reform süreçlerinin ivme araçlarından olmuştur. Özellikle 1990-2013 yılları arasında hazırlanan kalkınma planları, kamu örgütlerine yönelik reform önerileri ve değerlendirmeleri açısından oldukça önemli araştırma raporları arasındadır. Örneğin, 1990-1994 arası yılları kapsayan Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, kamu örgütlerinin iyileştirilmesine yönelik birtakım ilkeler ortaya koymuştur. Bu kalkınma planında kamu yönetiminin ekonomiyle birlikte gelişim göstermesi vurgulanmıştır. Yerel yönetimlere yetki devrinin önemine dikkat çekilmiştir. Etkin ve etkili bir kamu yönetiminde modern yönetim tekniklerinin kullanılması gerekliliğine vurgu yapılmıştır (Başbakanlık DPT, 1989).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), kamuya hizmet sunumunda etkinliğin artırılmasını ve ücret adaletinin sağlanmasını benimsemiştir. Katılımcılık, şeffaflık ve

halkı yönetime dâhil etme gibi yeni ilkeler kalkınma planına girmiştir. Küreselleşme ve uyum politikalarında yerellik anlayışına vurgu yapılmıştır. Performansın ölçülmesine yönelik denetim sistemine geçiş yapılması ve Ombudsmanlık kurumunun kurulması gibi yeni uygulamalara adım atılmıştır (Başbakanlık DPT, 1995).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), kamu yönetiminde etkinliğin artırılmasına vurgu yapmıştır. Özellikle personel rejimi, norm kadro, kariyer ve liyakat sisteminde yeniliklere gidilmiştir. Eşit işe eşit ücret ilkesi getirilmiştir. Teknolojik gelişmelere, uyum sağlanabilmesi amacıyla elektronik bilgi sistemi kullanımı benimsenmiştir. Performans yönetimi, toplam kalite yönetimi gibi yönetim tekniklerinden kamu yönetiminde faydalanılması vurgulanmıştır. Kentlerin yoğun nüfusa sahip olması nedeniyle ortaya çıkan sorunlara çözüm sunabilmek için bir bakanlık kurulması istenmiştir. Bölgelerarasında gelir dağılımının kontrol edilmesi ve gelişmenin sürdürülebilir ve dengeli olabilmesi için hedeflerin belirlenmesi öngörülmüştür (Başbakanlık DPT, 2000).

Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planında (2007-2013), bir vizyon belirlenerek çağın gerisinde kalmamak ve örgütsel bağlamda uluslararası arenada hızlı gelişen ve büyüyen bir ülke olma konumuna ulaşmak amaçlanmıştır. Bu planın vizyonu, “istikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen ve Avrupa Birliği’ne (AB) üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye” olarak belirlenmiştir. Kamu yönetimine yönelik etkin hizmet sunumu amaçlanarak kamu örgütlerine yönelik reform sürecine hız kazanmıştır. Planda, merkeziyetçi bir yapıya sahip olan ülkemizin kamu hizmeti sunumunda esneklik, saydamlık, katılımcılık, hesap verme sorumluluğu, öngörülebilirlik gibi kavramları öne çıkaran çağdaş bir anlayışa vurgu yapılmıştır. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu çıkarılmıştır. Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kurulması, kamu yönetiminde saydamlık, hesap verebilirlik ve kamu yararı ilkelerini gündeme getirmiştir. Yolsuzlukla Mücadele, stratejik yönetim, E-devlet uygulamaları önemli ölçüde vurgulanmıştır (Başbakanlık DPT, 2006).

Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planında (2014-2018), kamu yönetimi bağlamında kamu işletmeciliği uygulamalarına devam edileceğine vurgu yapılmıştır. İşletmecilik anlayışının bir çıktısı olan özelleştirme uygulamaları uzun vadeli sektörel öncelikler çerçevesinde belirlenmiş programlar dâhilinde sürdürüleceği belirtilmiştir. Verimlilik ilkesi gereğince KİT’lerin özelleştirilmesi sürecinin bu plan kapsamına alınmıştır. Öncelikli olarak üniversite hastaneleri olmak üzere döner sermayeli işletmelerin, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlayacak şekilde yeniden yapılandırılacağı belirtilmiştir. Öte yandan kırsal kalkınmaya ve mahalli idarelerin önemine dikkat çekilmiştir. Bu durumun aksi olarak ise yapılan reformlarla belediye sayılarının azaltılması etkinlik, etkililik ve verimlilik ilkelerince kayda değer bir çaba olarak görülmüştür (Kalkınma Bakanlığı, 2013).

b) 1990 sonrası Kalkınma Planlarının Sonuçları ve Kurumsallaşma Sorunu

Planlı dönemle birlikte hız kazanan reformlar, 1990 sonrası süreçte Türk kamu yönetimine yeni kamu örgütlerinin kurulması olarak yansımıştır. Bu kamu örgütleri bir yandan küreselleşme süreci diğer yandan Avrupa Birliği (AB) uyum sürecine koşut olarak yürütülmüştür. Türkiye’nin toplumsal ve yönetsel kültürü, Osmanlı mirasıdır.

Bu miras, cumhuriyet dönemiyle birlikte yaşanan değişim ve dönüşümlerde yapılan reformlarla Batı'ya uyum çerçevesinde yeniden yapılandırılmıştır. Ancak kamu örgütlerindeki merkezîyetçilik ve bürokrasi gibi örgütsel sorunlarda değişime direnç yaşanmıştır. Osmanlı döneminin kurumsallaşmış merkezîyetçi kültürü, bir anda değiştirilememiştir. Bürokratik yapının değişimi, cumhuriyetin kuruluşu süresince planlı dönem öncesinde yabancı devletlerin akademisyenlerinin desteği ile yapılırken, planlı dönemin başlamasıyla ülke içindeki Türk akademisyenler tarafından yürütülmüştür. 1990 sonrası dönemde Türkiye, kurumsallaşmış merkezîyetçi yönetim anlayışından uzaklaşmak için AB'ye uyum reformları ve küreselleşmenin etkileri dünyada kabul gören reformları yapmaya hız vererek küresel değişimlerin gerisinde kalmak istememiştir. Bu bağlamda, demokrasinin benimsenmesi amacıyla yerelleşme politikaları benimsenmiş, performans yönetimi, ombudsmanlık, AB uyum programları, E-Devlet uygulamaları, işletmecilik uygulamaları gibi birçok reform çabası, Türk kamu yönetimi sisteminde çalışmaya ve uygulanmaya başlanmıştır. Bu uygulamaların sonucunda kamu yönetimi örgütlenmesinde bazı yeni örgütlenmeler kurulmuştur. Bu çalışmada reformların yansımalarından bazı kamu örgütü örnekleri verilerek kısaca incelenmiştir. Bu örgütlerin kuruluşu kurumsallaşma bağlamında değerlendirilmiştir.

Bölge Kalkınma Ajansları (BKA) : BKA'ların kurulması hakkında hazırlanan kanun tasarısı, 2005 yılında meclise sunulmuştur. 5449 Sayılı Kanun ile yasalaşan BKA'ların kurulmasındaki temel gerekçesi, ülke içinde gelir ve gelişmişlik farklılıklarının azaltılmasını sağlamak şeklinde belirlenmiştir. Bu kamu örgütlenmesi, AB'nin bölgesel gelişme politikaları ve uygulamalarına uyum çabasının sonucu olmuştur. Bu örgütlenmenin, yeni bir yaklaşım olarak yöntem ve kurumsal örgütlenme modeli olduğu söylenebilir (Kanun Tasarısı, 2005, s. 14). Bir diğer ifadeyle, 2006 yılında kurulan BKA'lar, Sekizinci BYKP'de yerel ve bölgesel gelişmenin sağlanmasının çıktısı olmuştur. Bu politikaların uygulanmasında öncelikle sürdürülebilirlik, bölgelerarası bütünleşme, sosyal ve ekonomik dengelerin sağlanması, yaşam kalitesinin iyileştirilmesi, fırsat eşitliği, kültürel gelişme ve katılımcılık ilkeleri temel alınmıştır. AB politikalarına uyum sağlamak için çalışmalara hız verilmesi gerektiği ifade edilmiştir (Başbakanlık DPT, 2000). 2018 yılında 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile kalkınma ajanslarının ismi değiştirilmiştir. "Hizmet" ibaresi eklenmiştir (703 sayılı KHK, 2018, Md. 75). Kalkınma Bakanlığı'nın Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile birleştirilmesiyle yeni bakanlık teşkilatı altında kalkınma ajansları faaliyetlerini sürdürmektedir (<http://www.milliyet.com.tr> ve [/www.haberler.com](http://www.haberler.com), 2018).

Kalkınma Bakanlığı : Türkiye ile AB arasındaki Gümrük Birliği, AB'nin genişleme sürecinde ortaya çıkan gelişmeler, DPT aracılığıyla 1988 yılından bu yana Türk mevzuatının Avrupa Topluluğu mevzuatına uyum çabası için gereksinim duyulan değişiklikler, yeni kamu örgütlerinin oluşturulmasına neden olmuştur. Sekizinci BYKP'de ülkemizin bölgesel bağlamda gelişme politikalarının AB politikalarına uyumlu hale getirilmesi için reformlara hız verilmiştir (Başbakanlık DPT, 2000, s. 45-49). AB uyum süreci perspektifinde Türkiye'de kamu yönetimi alan yazınında önemli reform hareketleri yaşanmıştır. 2000'li yıllarda hem merkezi hem de yerel yönetimlerde önemli değişimlere gidilmiştir. 2011 yılında kurulan Kalkınma Bakanlığı da bu değişim süreçlerinin önemli bir halkasını oluşturmuştur. 2011 yılında devlet bakanlıklarının

kaldırılmasıyla birlikte yeni bakanlıklar kurulmuş, bazı bakanlıklar da birleştirilmiştir. Ulusal bağlamda plan yapan DPT örgütünün lağvedilmesiyle bu örgüt Kalkınma Bakanlığı'na dönüştürülmüştür (Övgün, 2011: 264-265). 2018 yılında çıkarılan 703 sayılı KHK kapsamında Kalkınma Bakanlığı'nın Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile birleştirilmesiyle Kalkınma Bakanlığı teşkilatı kaldırılmıştır. Kalkınma Bakanlığı faaliyetleri Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı çatısı altında yürütmeye devam etmektedir (703 sayılı KHK, 2018).

Avrupa Birliği Bakanlığı : Türkiye'nin AB üyeliğine hazırlanmasının geçmişi, Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET)'a başvuru yılı 1959'dan bu yana uyum süreci çerçevesinde devam etmektedir. 1987 yılında yapılan tam üyelik başvurusu, 1999 yılında aday ülke olması ve 2005 yılında müzakerelere tam üyelik için başlamıştır. AB'ye katılan ülkelerde kurumsallaşmış demokrasi kültürü, hukuk devleti ve hukukun üstünlüğü, insan haklarına saygı ve azınlıkların haklarının korunması gibi ilkeler gözden kaçırılmamalıdır (Reçber, 2010). Reformların hızlı ve etkin yapılabilmesi için çalışmaların yönlendirilmesi, izlenmesi, koordinasyonu ile üyelik sonrası çalışmaların koordinasyonunu sağlamak üzere AB uyum paketleri hızlandırılmıştır. Sonuç olarak, 08 Haziran 2011 tarihinde kabul edilen, 27958 Sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 634 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile AB Bakanlığı kurulmuştur (Türk Yerel Medyası AB Yolunda projesi , 2013, s.1). Ancak hükümet sistemi değişikliği sürecinde Avrupa Birliği Bakanlığının teşkilat ve görevleri, 703 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmıştır (703 sayılı KHK, 2018, Md. 7).

Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) : Kamu Denetçiliği Kurumu, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi sürecinde ortaya çıkabilecek olumsuz durumlarda bağımsız ve etkili şikâyet mekanizması oluşturmak amacıyla kurulmuştur. İdare tarafından yapılan her türlü eylem ve işlemlerin insan haklarını korumak ve gözetmek için inceleme, araştırma ve önerilerde bulunma gibi görevler bu kamu örgütünün görevleri kapsamındadır. 14 Haziran 2012 tarihinde kabul edilen, 28338 Sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 6328 Sayılı Kanun ile Türk kamu yönetimi sisteminde yerini almıştır (6328 Sayılı Kanun, 2012, s. 11635). Bu örgütün kurulmasını KAYA projesine kadar dayandırmak mümkündür. KAYA projesinde kamu merkezi örgütünü denetleyen birimlerin arasında bir kamu denetçisinin bulunması ön görülmüştür. Yedinci BYKP'de kamu denetçiliği kurumunun kurulacağı bilgisi verilmiştir.

Kamu Etik Kurulları : Bu örgütler, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek amacıyla 25 Mayıs 2004 tarihinde kabul edilmiş, 25486 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanan 5176 Sayılı Kanun ile kurulmuştur (5176 Sayılı Kanun, 2004, s.8831). Dokuzuncu BYKP'de 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Kurulması bir reform çabasının sonucu olarak değerlendirilmelidir. Etik kurullarının benimsediği ilkeler, iyi yönetişimin ilkeleriyle örtüşmektedir. 1990'lı yıllar itibariye kamu yönetimi reformları yönetişim akımından etkilenmiştir.

Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı : Bu kamu örgütü, terörle mücadeleye ilişkin politika ve stratejileri geliştirmek ve bu konuda ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak amacıyla 17 Şubat 2010 tarihinde kabul edilen, 27511 Sayılı

Resmî Gazete’de yayınlanan 5952 Sayılı Kanun ile kurulmuştur (5952 Sayılı Kanun, 2010). Kanun tasarısının gerekçesinde, terör olaylarının toplumun huzur ve güvenliğini tehdit eder boyuta geldiği ve buna karşılık terörle mücadelenin çok yönlü ve uluslararası iş birliği ve dayanışma içerisinde yürütülmesinin kaçınılmaz olduğu belirtilmiştir (Yılmaz, 2011, s. 68). Kurulan müsteşarlık bünyesinde doğrudan Müsteşara bağlı olarak faaliyetlerini yürüten İstihbarat Değerlendirme Merkezi kurulmuştur. Bu merkez, terörle mücadele alanında oluşturulacak politika ve stratejiler ile alınacak tedbirlere esas olmak üzere, güvenlik kuruluşları ve istihbarat birimleri ile Dışişleri Bakanlığından alınan stratejik istihbaratı değerlendirme görevi yapmıştır (<http://www.kdgm.gov.tr/?ax=kdgmHakkimizda>, 2017). 703 sayılı KHK ile Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı kamu yönetimi teşkilatından kaldırılmıştır (703 sayılı KHK, 2018, Md. 124).

Seçilen altı kamu örgütünden üç tanesi KHK ile kaldırılmış ya da başka kamu örgütleriyle birleştirilmiştir. Diğer üç tane kamu örgütü ise faaliyetlerine devam etmektedir. Bu kamu örgütleri 1990 sonrasında yaşanan küresel sürece uyum ve AB’ye uyum reformları kapsamında kurulmuştur. Kamu yönetimi sisteminden kaldırılan kamu örgütleri, kökleşemediği için kurumsallaşamamıştır. İhtiyaç olmayan ya da ihtiyaç kalmayan kamu örgütleri kurumsallaşma sorununa neden olmuş ve ortadan kaldırılmıştır. Bu kapsamda idari reformların planlanması ve uygulanması, toplumsal ihtiyaçlara cevap verebilir nitelikte olması elzemdir. Aksi takdirde hem maddi hem de manevi anlamda devletin bütçesi gereksiz yere harcanacaktır.

Sonuç

Devlet örgütlenmesi, kamu yönetimi yapısında yaşanan değişimlere bağlı olarak dönüşümlere uğramaktadır. Kamu örgütlerinin kamu yararı sağlaması için eksikliklerini ve ihtiyaçlarını gidermesi gerekmektedir. Kamu yönetimlerinin kendilerini yenilemesi ve toplumun ihtiyaçlarına oranla gerçekleştirmesi istenen ideal düşüncedir. İdeal yönetime yaklaşma arzusu, kamu yönetimlerinde reformlarla mümkündür. Bu noktada reformların toplumun ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde yapılması, kamu örgütlerinin kurumsallaşmasına katkı sağlayacak temel bileşendir. Bir kamu örgütünün kurumsallaşabilmesi için hem belirli bir sürenin geçmesi hem de toplumun ihtiyaçlarına cevap vermesi gerekir. Dahası, bir kamu örgütünü salt örgütsel yapısıyla sorgulamak, örgütün sosyolojik yönünü göz ardı etmek anlamına gelir. Böylelikle yürütülen ve yürütülecek reform çabaları, başarısız bir kurumsallaşma sürecine neden olabilir.

Bu çalışmada incelenen reform çabaları, örnekler seçilerek planlı dönem öncesi, planlı dönem ve 1990 sonrası dönem reform çalışmaları olmak üzere üç aşamada incelenmiştir. Bu reformların uygulanma süreçlerine bakıldığında cumhuriyet dönemi boyunca küreselleşme sürecine uyum sağlanmak istenmiştir. Küreselleşmeye ek olarak özellikle 1990 sonrasında AB uyum reformları, Türk kamu yönetiminde etkili olmuştur. Kamu yönetimi sistemine yönelik reform çalışmaları, Batı tipi kamu yönetimi sistemine geçişte değişime dirençle devam etmiştir. Bu reformlar, hem kamu yönetimi sisteminin ihtiyaçlarından hem de yabancı devletlerin dayatmalarından hareketle iç ve dış faktörlerin etkisiyle yürütülmüştür. Dolayısıyla reformların etkileri, yeni kamu örgütlerinin kurulması (Ombudsmanlık gibi), Batı demokrasisinin yerleşmesi ve teknolojik

gelişmeleri kaçırmama vb. gelişmeler olarak yansımıştır. Özellikle 1990 sonrası AB uyum sürecinde Türkiye'deki kamu örgütleri AB'deki kamu reformlarına uygun olarak yapılandırılmaya çalışılmıştır. Kamu örgütlerinin birbirlerine benzetilmeye çalışılması; taklitçilik, zorlayıcılık ve normatiflik şeklinde uygulamalarla denenmiştir.

Kamu örgütlerine yönelik sürdürülen reform çalışmaları, sosyolojik bakış açısıyla yapılmadığından cumhuriyet dönemi boyunca devam bürokratik sorunlar, kamu örgütlerinin kurumsallaşmasını olumsuz yönde etkilemiştir (örneğin, bir kamu örgütünün kurulması ve daha sonra kısa sürede kaldırılması gibi). Böylelikle reformların etkileri, kurumsallaşma sürecini geçici tedaviler şekline dönüştürmüştür. Türk kamu yönetimi sisteminde sosyolojik olarak toplumun ihtiyaçlarına göre kurulmayan kamu örgütleri, ya lağvedilmiş, ya başka kamu örgütlerine devredilmiş ya da istenilen sonuç elde edilemeyince yeni reformlar yapılarak sistemde varlığı devam etmiştir. Çünkü yeni kurulan bir bakanlığın/teşkilatın/kamu örgütünün kurumsallaşabilmesi zamana ve toplumsal ihtiyaca bağlıdır. Bir kamu örgütünün kökleşebilmesi için halk ve diğer toplumsal örgütler tarafından benimsenmesi ve meşruiyet kazanması gerekmektedir. Örneğin, Millî Savunma Bakanlığı, Adalet Bakanlığı ve Millî Eğitim Bakanlığı gibi kamu örgütlerinin olmadığını düşünmek, temel bir ihtiyacın yokluğunu hissetmekle aynı derecededir. Çünkü bu kamu örgütleri kurumsallaşmış yapılar olarak kökleşmiş örgütlerdir. Bu kamu örgütlerinin kendine ait sosyolojik kurumları vardır ve herkes tarafından kabul edilmiştir. Kalkınma Bakanlığı, Bölge Kalkınma Ajansları, Avrupa Birliği Bakanlığı, Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman), Kamu Etik Kurulları ve Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı gibi yeni kurulan kamu örgütlerinin kökleşmesi ve herkes tarafından benimsenmesi, bir sürecin ürünüdür. Bu kamu örgütlerinden ihtiyacı olmadığı düşünülenler ilgili kanun ya da KHK ile kaldırılmıştır. Kamu yönetimi örgütsel şemasına dâhil edilen ve sonrasında kaldırılan kamu örgütleri, kurumsallaşamamıştır. Kamu yönetiminde uygulanacak reformların, toplumsal dokuya ve örgütsel kültüre uygunluğunun tespit edilmesi sosyolojik bir analizle mümkündür.

Kaynakça

- Altınok, M. (2011). Türkiye'de Kamu Yönetimi Disiplininin Temelleri Üzerine. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 16 (3), 231-252.
- Apaydın, F. (2009). Kurumsal Teori ve İşletmelerin Kurumsallaşması. Journal of Academic Studies, 10 (37), 1-22.
- Avrupa Birliği Bakanlığı, (2013). Türk Yerel Medyası AB Yolunda. Ankara.
- Başbakanlık DPT (1989). Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994). Ankara
- Başbakanlık DPT (1995). Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000). Ankara
- Başbakanlık DPT (2000). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005). Ankara
- Başbakanlık DPT (2006). Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013). Ankara
- Bell, S. (2002). Institutionalism. 363-380. <http://espace.library.uq.edu.au/eserv.php?pid=UQ:9699&dsID=Institutionalism> (Erişim Tarihi: 14.12.2014).

- Berger, P. and Luckmann, T. (1991). *The Social Construction of Knowledge: A Treatise in The Sociology of Knowledge*, Open Road Media: Soho, NY, USA.
- Bilgiç, V. (2008). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı. (Der. Balcı, A., Nohutçu, A., Öztürk, N. K. ve Coşkun, B.). *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar içinde*. s. 27-46. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Bozkurt, Ö., Ergun, T., ve Sezen, S. (2008), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, 2. Baskı, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Çobanoğlu, S. (2016). Avrupa ve Rusya İkileminde Post-Sovyet Ukrayna'da Devlet Geleneğinin Kurumsallaşma Sorunu Üzerine Bir İnceleme, s. 27-56. KAYFOR 13 Bildiri Kitabı, Konya.
- DiMaggio, P. J., and Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, *American Sociological Review*, 147-160.
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1991). The New Institutionalism in Organisational Analysis. *The New Institutionalism in Organisational Analysis*.
- Dugget, D. (2002). Kamu Yönetimlerinde Değişim: Sonraki Adımlar. (Çev.). A. Akdoğan, O. E. Aslan. *Amme İdaresi Dergisi*, 35(2), 1-9.
- Ikerd, T. ve Walker, S. (2010). *Making Police Reforms Endure The Keys for Success*, Office of Community Oriented Policing Services, U.S. Department of Justice.
- Göçoğlu, V. (2015). Türkiye'de Cumhuriyetin İlanından Sonra Gerçekleştirilen Çeşitli Kamu Yönetimi Reform Çabalarının Kurumsallaşma Kuramı Bağlamında Değerlendirilmesi. *Akademik Bakış Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi*, 48, 483-504.
- Guidebook (2011). *Developing Sustainable and Inclusive Urban Infrastructure Services: A Guidebook for Project Implementers and Policy Makers in India*. TCG International, Ministry of Urban Development Government of India, India.
- Kalağan, G. (2010). Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisi'nde Yeniden Yapılanma ve Yönetişel Reform Çalışmaları. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 2(1), 65-84.
- Kalkınma Bakanlığı, (2013). *Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı 2014-2018*, Ankara
- Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı Tarihçesi. <http://www.kdgm.gov.tr/?ax=kdgm-Hakkimizda>. (Erişim Tarihi: 19.11.2017).
- Kanun Tasarısı (2005). *Kalkınma Ajansları Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı*, TBMM, Ankara.
- Karaer, T. (1966). *Kalkınma Planları ve İdari Reform*, Sciences, 4 (2), 43-65.
- Keskin, N. E. (2006). Türkiye'de Kamu Yönetimi Disiplininin Köken Sorunu, *Amme İdaresi Dergisi*, 39 (2), 1-28.
- Leblebici, D. N. (2004). *Kamu Yönetimi: Dünyada ve Türkiye'deki Gelişimi*. (Ed. M. Kemal Öktem ve U. Ömürgönülşen), *Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunlar*

içinde, Ankara: İmaj Yayınevi.

March, J. G. and Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, *American Political Science Review*, 78 (03), 734-749.

Memiş, D. (2006). Yeni Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Reformu, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu-MEHTAP, (1966). İkinci Basım, Ankara: TODAİE Yayınları.

Meyer, J. W. and Rowan, B. (1977), Institutionalized organizations: Formal structure as Myth And Ceremony, *American Journal Of Sociology*, 340-363.

Orhan, O. Z. (1997). Gümrük Birliği Sürecinde Türk otomotiv Sanayi'nin ve Otomotiv Yan Sanayi'nin Rekabet Gücü, *İstanbul Ticaret Odası*, 54.

Övgün, B. (2011). Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme: Kalkınma Bakanlığı. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 66(3), 263-281.

Övgün, B. (2013). Türkiye'de Kamu Yönetiminin Dönüşümü, İstanbul: Nika Yayınevi.

Özkara, B. (2000). Kurumsallaşma Teorisinde Örgütsel Değişim Sorunu. *Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 2(1), 1-17.

Reçber, K. (2010). Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku ve Temel Metinleri. Bursa: Alfa Aktüel Yayınevi.

Scott, W. R. (2003). *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*. USA: Prince-Hall International Eds.

Scott, W. R. (1987). The Adolescence of Institutional Theory, *Administrative Science Quarterly*. Vol. 32 (December), 4, 493-511.

Selznick, P. (1948). Foundations of the Theory of Organizations, *American Sociological Review*, 13(1), 25-35.

Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*. Harper and Row. Incorporated California Paperback Edition, USA.

Selznick, P. (1996). Institutionalism "Old" and "New, *Administrative Science Quarterly*. 41 (June), 270-277.

Şahin, A. (2007). Türk Kamu Yönetiminde Reform Çabaları ve Uluslararası Kurumsal Çevrenin Etkisi. *Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 14, 47-76.

Şaylan, G. (1973). Üçüncü Beş Yıllık Plan ve İdari Reform. *Amme İdaresi Dergisi*, 6 (2), s. 16-28.

TODAİE Ön Raporu, (1961). İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön rapor, Türkiye'de İdari Reform Çalışmaları. İdarî Reform Serisi: 12.

Tortop, N., İsbir, E.G., Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, M.A. (2012). *Yönetim Bilimi*. Ankara: Nobel Yayınevi.

Yalçındağ, S. (1971). Devlet Kesimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarının Amacı ve

Stratejisi Üzerine. Amme İdaresi Dergisi, 4(2), 24-31.

Yayman, H. (2005). Türkiye'nin İdari Reform Politikası. Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Yılmaz, S. (2011). Türkiye'deki İç Güvenlik Yapılanmasında Değişim İhtiyacı ve Güvenlik Yöneticilerinin Değişime Yönelik Tutum ve Davranışları Üzerine Bir Araştırma, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Adana.

Zucker, L. G. (1977). The Role of Institutionalization in Cultural Persistence", American Sociological Review, 42(5), 726-743.

5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, <https://www.basbakanlik.gov.tr/etik/5176sayili.html>, (Erişim Tarihi: 15.11.2016).

5952 Sayılı Kamu Düzeni ve Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/03/20100304-1.htm>, (Erişim Tarihi: 19.11.2017).

6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/06/20120629-2.htm>, (Erişim Tarihi: 15.11.2016).

<http://www.milliyet.com.tr/kalkinma-ajanslari-cumhurbaskani-ekonomi-2706948/>, (Erişim Tarihi: 03.12.2018).

<https://www.haberler.com/yeni-khk-ile-bakanliklarin-teskilat-yasalari-11031305-haberi/>, (Erişim Tarihi: 03.12.2018).