



Received/ Makale Geliş 04.06.2023
Published / Yayınlanma 31.07.2023
Volume/ Cilt (Issue/ Sayı) 7 (32)
ss / pp 672-684

10.5281/zenodo.8201303
Araştırma Makalesi
ISSN: 2687-5640
pejoss.editor@gmail.com

Öğr. Gör. Dr. Nurettin BİLMEZ

<https://orcid.org/0000-0003-2492-5916>

Amasya Üniversitesi, Gümüşhacıköy Hasan Duman MYO, Yönetim ve Organizasyon Bölümü, Amasya / TÜRKİYE

Türk Kamu Yönetiminde Yapılan İdari Reform Çalışmaları ve Uluslararası Örgütlerin Etkisi

Administrative Reform Studies in Turkish Public Administration and the Impact of International Organizations

ÖZET

Cumhuriyet döneminde kamu yönetimi alanında yürütülen reform çalışmalarında küresel sisteme eklenme sürecinin etkili olduğu söylenebilir. Bu kapsamda Türkiye'nin uzun yıllardır ilişki kurduğu başta Avrupa Birliği (AB) olmak üzere, Ekonomik ve Kalkınma İşbirliği Örgütü (OECD), Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi uluslar arası örgütler birçok alanda Türkiye'nin aldığı kararları etkilemiştir. İkinci Dünya Savaşı'ndan itibaren Türkiye'nin kamu yönetimi alanındaki idari reform çalışmalarını hızlandırdığı görülmüştür. Yabancı uzman raporlarıyla başlayan idari reform çalışmaları, daha sonra 1960'lı yılların başında DPT'nin kuruluşuyla planlı biçimde gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Özellikle 1980'li yıllardan itibaren idari reform çalışmalarda AB, IMF, OECD ve Dünya Bankası'nın birer dış dinamik olarak belirleyici rol oynadığı gözlenmiştir. Bu çalışmanın amacı, Türk kamu yönetimindeki idari reform çalışmalarında AB, OECD, IMF ve Dünya Bankası'nın etkilerini analiz etmektir. Çalışmanın temel iddiası, AB, OECD, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası örgütlerin Türk kamu yönetimindeki idari reform çalışmalarını belirleyen önemli dış dinamik olduklarıdır. Çalışmada elde edilen sonuçlara göre; özellikle 2000'li yılların başında idari reform çalışmalarında etkisini artıran uluslararası örgütlerin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte söz konusu etkilerini büyük ölçüde yitirdikleri saptanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, İdari Reform, Uluslararası Örgütler.

ABSTRACT

It can be said that the process of integration into the global system was effective in the reform studies carried out in the field of public administration in the Republican period. In this context, international organizations such as the European Union (EU), the Economic and Development Cooperation Organization (OECD), the World Bank and the International Monetary Fund (IMF), with which Turkey has been in relations for many years, have influenced the decisions taken by Turkey in many areas. Since the Second World War, it has been seen that Turkey has accelerated administrative reform studies in the field of public administration. Administrative reform studies, which started with the reports of foreign experts, were tried to be carried out in a planned manner with the establishment of the DPT in the early 1960s. Especially since the 1980s, it has been observed that the EU, IMF, OECD and World Bank have played a decisive role in administrative reform studies as external dynamics. The aim of this study is to analyze the effects of the EU, OECD, IMF and World Bank on administrative reform studies in Turkish public administration. The main claim of the study is that international organizations such as the EU, OECD, IMF and World Bank are important external dynamics that determine the administrative reform studies in Turkish public administration. According to the results obtained in the study; It has been determined that international organizations, which increased their influence especially in administrative reform studies at the beginning of the 2000s, lost their influence to a large extent with the transition to the Presidential Government System.

Keywords: Public Administration, Administrative Reform, International Organizations.

1. GİRİŞ

Kamu yönetimi örgütünün daha verimli, etkili ve hızlı iş görmesi için günün ekonomik, sosyal, siyasal ve hukuksal koşullarına uygun şekilde yenilenmesi gerekir. Bu kapsamda kamu yönetimi örgütünün hem işlevsel hem de örgütsel açıdan daha iyi işleyebilmesi adına yapılan her türlü iyileştirme faaliyeti idari reform olarak ifade edilmektedir. İdari reform çalışmalarının yürütülmesi sürecinde birtakım iç ve dış dinamiklerin etkili olduğu ifade edilebilir. Ülkenin içinde bulunduğu sosyal, siyasal ve ekonomik koşullar iç dinamikler olarak ifade edilirken ülkelerin özellikle uluslararası örgütlerle geliştirdiği ilişkiler çerçevesinde ortaya çıkan yeni koşullar dış dinamikler olarak tanımlanabilir.

Türk kamu yönetiminde idari reform konusunda ilk çalışmaların 1950'li yıllarla birlikte yoğunluk kazandığı ve günümüze kadar olan süreçte belli aralıklarla birtakım önemli idari reform çalışmalarının yapıldığı bilinmektedir. Söz konusu idari reform çalışmalarının genel amacı, kamu yönetimini daha

verimli, etkili ve hızlı şekilde işleyen bir örgütsel yapıya kavuşturmak ve işlevsel sorunlarından arındırarak yeniden yapılandırmaktır.

İkinci Dünya Savaşı'ndan itibaren küresel ölçekte faaliyette bulunan birçok uluslararası örgüt kurulmuştur. Süreç içinde etkinlik alanlarını genişleten AB, OECD, Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası örgütlerle Türkiye arasında ilişkiler giderek güçlenmiştir. Ekonomik, sosyal, siyasi ve hukuksal yönlerden ülkemizi etkileyen bu örgütler, Türk kamu yönetimi alanında yapılan idari reform çalışmalarının en etkin yönlendirici gücü olarak karşımıza çıkmaktadır. AB'ye üyelik sürecinde uyum çalışmaları kapsamında kamu yönetimi alanında yapılan düzenlemeler AB'nin ortaya koyduğu ölçütlere göre şekillenmiştir. Türkiye, küresel ekonomik sisteme eklenmek için IMF ve Dünya Bankası tarafından önerilen reçeteleri çeşitli idari reformlarla hayata geçirmiştir. OECD ise düzenleyici reformlar ve düzenleyici etki analizi gibi iki temel araçla şeffaf, hesap verebilir, etkin ve demokratik bir kamu yönetiminin tesis edilmesi amacıyla idari reform çalışmalarına etki eden bir başka uluslararası örgüt olmuştur. Türkiye'de yürütülen idari reform çalışmalarına bakıldığında hem iç dinamiklerin hem de dış dinamiklerin etkisiyle sürecin şekillendiği anlaşılmaktadır. Özellikle burada belirtilen uluslararası örgütler, Türkiye'nin yoğun biçimde ilişki kurduğu önemli dış dinamikler olarak ele alınmaktadır.

2010'lu yılların sonlarında Türk kamu yönetiminde yürütülen idari reform çalışmalarının uluslararası örgütlerin etkisinden oldukça uzaklaştığını da belirtmek gerekir. Çünkü Türkiye ile AB ilişkileri son yıllarda durma noktasına gelmiş, IMF ve Dünya Bankası ile yürütülen ilişkiler oldukça zayıflamıştır. Bu durum son yıllarda Türkiye'nin kamu yönetimi alanındaki reformlarının uluslararası örgütlerin etkisiyle değil, iç dinamiklerle şekillendiğini göstermektedir. En önemli iç dinamik ise 2017 yılında yapılan anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesidir. Bu dönemden itibaren kamu yönetiminde yapılan düzenlemelerin temel amacı, kamu yönetimi teşkilatını yeni sisteme adapte etmektir. Bu bağlamda çalışmada mercek altına alınan dönem, 2000'li yılların başından başlayarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine kadar devam eden süreçtir.

2000'li yıllarda kamu yönetiminde yürütülen idari reform çalışmalarının dış dinamikleri üzerinde durmaya çalışan bu çalışmanın hipotezi, söz konusu uluslararası örgütlerin Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilen idari reform çalışmalarını önemli ölçüde yönlendirdiğidir. Çalışmanın amacı, uluslararası örgütlerin 2000'li yıllarda gerçekleştirdikleri faaliyetlerle Türk kamu yönetimindeki idari reform çalışmaları üzerinde yarattığı etkiyi ortaya koymaktır. Bu bağlamda çalışmanın önemi, kamu yönetiminde yürütülen idari reform çalışmalarının dış dinamiklerini bütüncül olarak görebilmeyi mümkün hale getirmesidir. Çalışmanın birinci bölümünde idari reform kavramı ele alınmaktadır. İkinci bölümde, Cumhuriyet döneminde Türk kamu yönetiminde yürütülen idari reform çalışmalarına yer verilmektedir. Son bölümde ise, AB, OECD, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası örgütlerin kamu yönetiminin idari reform alanındaki etkileri ortaya konmaktadır.

2. İDARİ REFORM: KAVRAMSAL DÜZEYDE BİR YAKLAŞIM

İdare kavramı, ortak amaçların gerçekleştirilebilmesi için bir insan grubunda iş birliği ve koordinasyon oluşturmaya ilişkin etkinliklerin bütünü olarak tanımlanabilmektedir. Bu ifade idare kavramını fonksiyonel (işlevsel) anlamda ele almaktadır. Öte yandan idare, sevk ve idareyi sağlayan yapıyı, örgütü kısacası anatomiyi de ifade etmek için de kullanılmaktadır (Özer, 2005: 17-18). Bu tanımlamada idare, yapısal anlamda ele alınmaktadır.

İdare ya da bir başka ifadeyle yönetim; kavram, düşünce ve uygulama boyutlarında tarihsel süreçte insanoğlunun önemli bir uğraş alanı haline gelmiştir. Tarih boyunca değişik anlamlar yüklenen ve farklı etkinliklere konu olan idare, günümüzde de değerini sürdürmekte ve çeşitli disiplinler ekseninde (Uçar ve Karakaya, 2014: 153-154) ele alınıp incelenmeye devam etmektedir.

İdari reform kavramına bakıldığında Latince kökü "re" ve "formera" kelimelerinin bir araya gelmesiyle oluşan "reformer" kelimesi yeniden şekillendirme, ıslah etme anlamlarına karşılık gelmektedir (Çakır, 2013: 628). Avrupa'da 16. yüzyılda Hıristiyanlık dininde yaşanan gelişmelerle bağlantılı olarak kullanılan reform kavramı, yeni değerlendirme ve düzenlemeleri, birey üzerinde bulunan kilisenin baskının ortadan kalkmasını ifade etmek için kullanılmıştır. Bu bağlamda reform hareketleri, öncelikle Almanya'dan başlayarak Fransa, İngiltere ve diğer Avrupa ülkelerine sıçramış (Işıkçı, 2017: 169) ve Hıristiyanlık dininin sorgulanıp yeniden yorumlanmasına yol açmıştır.

İdari reform kavramı, düzeltmek, düzene koymak, yeniden yapılandırmak gibi anlamları taşımaktadır. Herhangi bir alanda görülen eksiklik, aksaklık ve hataların önlenmesi adına yapılan girişimler, reform girişimi olarak adlandırılmaktadır. Eğer ortadan kaldırılması gereken sorunlar kamu yönetimi alanı kapsamında ise bunu karşılaması için “idari reform” kavramı kullanılmaktadır. Kamu yönetimi teşkilatını verimli, hızlı ve kaliteli işleyen bir yapıya kavuşturmak isteyen devletlerin bu doğrultuda attıkları adımlar idari reform olarak kategorize edilmektedir. İdari reform, kamu yönetimi alanındaki problemleri yapı ve uygulamaları yeniden inşa etmek ya da bütünüyle yeni bir yapı ve uygulama tesis etmek demektir (Çolak, 2016: 398).

Kamu Yönetimi Sözlüğü eserinde idari reform literatürde “idari ıslahat, yönetim reformu, idarenin yeniden düzenlenmesi” gibi kavramlarla eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. İdari reformun “kamu yönetimini daha etkili ve verimli kılmak, iyileştirmek amacıyla girilen yeniden düzenleme çabaları ve bunun sonucunda elde edilen yenilikçi sonuçlar” (Bozkurt vd., 2008: 104) biçiminde tanımlandığı görülmektedir. Yine 1991 yılında hazırlanan KAYA Raporu’nda ise yönetimde reorganizasyon, yeniden düzenleme, yeniden yapılanma ve idari reform kavramlarının birbirine yakın anlamlarda kullanıldığı göze çarpmaktadır. Bununla ulaşılmak istenenin ise, hızlı, etkili ve verimli şekilde işleyen bir kamu yönetimi mekanizmasını hayata geçirmek olduğu belirtilir. Kamu yönetiminde baş gösteren idari reform ihtiyacı mevcut sorunlardan doğmaktadır. Temel amaç, kamu yönetimini mevcut sorunlardan arındırmak, daha rasyonel ve etkin duruma getirmektir (Coşkun, 2008: 48).

Polatoğlu’na (2003: 159) göre idari reform ya da yönetsel reform kavramı, kamu yönetimi teşkilatındaki sorunların giderilmesi ve rasyonel çalışmalar yoluyla yapının tekrar düzenlenip daha iyi bir duruma getirilmesidir. Bu kavram, insanoğlunun toplumsal etkinliklerini organize edebileceğinin bilincine vardığından bu yana kullanılmaktadır.

İlk çağlarda idari reform insanların dikkatini çekmemiştir. Çünkü insanoğlu enerjisini ve dikkatini daha çok istikrar üzerine yoğunlaştırmıştır. Ancak Sanayi Devrimi’nden sonra hızlı bir biçimde değişen ekonomik ve toplumsal koşullar insanoğlunu bu değişimin nedenlerini ve sonuçlarını çözümlenmeye yöneltmiştir. Bu değişimin doğal sonucu olarak toplumsal düzenin biçimlendirilmesinde önemli rol üstlenen kamu örgütleri bu ilginin odağı haline gelmiştir. Böylelikle idari reform insanoğlunun önemli bir gündemi haline gelmiş ve süreç içinde önemini giderek artırmıştır. Özellikle yönetim biliminde yaşanan gelişmelerle örgütün çevresiyle olan ilişkisi kavranmaya başlanmış ve örgütün kendisini çevrenin koşullarına uyarlaması gerektiği düşüncesi idari reformun dinamosu haline almıştır (Polatoğlu, 2003: 159). Süreç içinde bilimsel anlamda yaşanan gelişmelere, çevresel değişimlere, toplumsal ihtiyaçlara göre yönetim alanında da birtakım değişikliklere ihtiyaç duyulduğu görülmektedir. Buna koşut olarak idari reform kavramının ortaya çıktığı ve zamanla gelişip yönetimin doğru bir şekilde dönüştürülmesini sağlamak açısından büyük bir ihtiyaç haline geldiği söylenebilir.

Nüfusta yaşanan artış, şehirleşme ve sanayileşme, teknoloji alanındaki ilerlemeler, hizmet alanında ve tercihlerinde zaman içinde yaşanan değişimler, uluslararası örgütlerden gelen değişim direktifleri, kamu yönetiminin kalitesinden ve faaliyetlerinden doğan memnuniyetsizlik, hükümet değişiklikleri gibi birtakım nedenlerden dolayı kamu yönetiminde idari reform ihtiyacı hissedilmektedir. Bu gelişmeler mevcut idari mekanizmaları ve kamudaki insan gücü niteliğini yetersiz hale getirebilmektedir. Dolayısıyla bu şartlar altında kamu yönetiminin gerekli ihtiyaçlar doğrultusunda değişikliğe gitmesi kaçınılmazdır. Gerçekleştirilmek istenen değişikliklerin kapsamına göre idari reform kavramına farklı anlam ve beklentiler yüklenebilmektedir. Geniş açıdan idari reform, devletin niteliğinde, işlevinde ve rolünde yeni ve köklü bir değişim dalgasının yaşanmasıdır. Böylelikle devlet aygıtının tamamı ele alınmaktadır. Dar açıdan idari reform ise, devletin siyasi ve idari yapısında, çalışma yöntemlerinde, hizmet sunumu ve kaynak tahsisinde ve personel sisteminde birtakım acil düzenlemelerin yapılması demektir (Bozkurt vd., 2008: 104-105).

Dünyadaki ve Türkiye’deki idari reform tanımları ele alındığında bunların birtakım ortak özellikler taşıdıkları görülmektedir. İlk olarak, idari reform eylemleri sosyal değişimle yakından ilişkilidir. İkincisi, idari reform, daha planlı ve daha rasyonel bir değişim hareketidir. Üçüncüsü, köklü değişiklikleri anlatmaktadır. Dördüncüsü, idari reformun amacı, yönetimi daha verimli ve etkili bir konuma yükseltmektedir. Beşincisi, idari reform idari yönlü olduğu kadar politik yönü de ağır basan bir değişim hareketidir (Aykaç vd., 2003: 155).

İdari reform alanında dünyada yaşanan gelişmeler göz önüne alındığında idari reformu gerekli kılan ve etkileyen gelişmelerin neler olduğu, ekonomik ve ideolojik arka planın ne olduğu ilgi çekmektedir.

Sanayi Devrimi'nden sonra yaşanan gelişmelerle devlet, geniş ve yaygın bir kamu yönetimi aygıtına sahip olmuştur. Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra yaşanan ekonomik krizle birlikte Keynesyen görüş egemen olmuş ve 1940'larda bu yeni anlayışla birlikte kamu kesimi yeni işlevlerle donatılmıştır. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra gelişmiş ülkelerde işçi, işveren ve devlet arasında varılan uzlaşma ile refah devleti olgusu ortaya çıkmıştır. Böylelikle devletin üstlendiği toplumsal rol ve işlevler köklü biçimde değişmiş, demokratikleşme süreci hız kazanmıştır. Geniş bir bakış açısıyla refah devletinin temel problemlerin politik ekonomiyle bağlantılı olduğu yaklaşımı ile devletin ekonomiyi yönlendirme rolü üzerine kurgulandığı söylenebilir. Böylelikle sosyal ve ekonomik alanda daha fazla işlev üstlenen bir devlet ortaya çıkmıştır (Coşkun, 2008: 52-53).

Refah devleti anlayışı sonucunda genişleyen devlet aygıtı ile siyasa geliştirme süreci olarak politika kavramı giderek değer kazanmış ve politikanın bir sorun çözme aracı olduğuna inanılmıştır. Hatta bu gelişmelerle birlikte gelişmiş ülkeler bilimsel ilerlemelerle tarihin çalkantılı döneminden çıkıldığına ve "tarih sonrası" döneme geçildiğine ilişkin birtakım görüşler ortaya atılmıştır. Dolayısıyla değişik ideolojiler arasında rekabetin kalmadığı, böylece ideolojinin sona erdiği çağa girildiği dile getirilmiştir. Ancak 1970'li yıllarla birlikte refah devleti temelinde yükselen bu tarihi tablo ortadan kalkmış ve tarih sonrası görüşü sorgulanmaya başlanmıştır. Bu dönemin en belirgin gelişmeleri şunlardır: Siyasi kontrolün dışına çıkan askeri temelli barış düzeni, ekolojik krizlerle ortaya çıkan ekonomik büyümenin karşısındaki doğal engel, kapitalist ekonomik sistemin yapısal krizleri ile bunun Batılı ülkelerdeki toplumsal barışa karşı yarattığı tehditler. Özellikle kapitalist ekonomik sistemin karşı karşıya kaldığı yapısal krizler ve bunun neticesinde yaşanan bunalımlar diğer gelişmelerden daha belirleyici bir niteliktedir. Mevcut gelişmeler doğrultusunda ekonomik politikalar sorgulanmaya başlanmıştır. Sonuç olarak, yaşanan ekonomik bunalımla devlet kurumunun rol ve işlevlerinde ciddi değişimler yaşanmıştır (Coşkun, 2008: 54). Dolayısıyla devletin değişen rolü ve işlevleri karşısında kamu yönetimini dönüştürme ve değişen koşullara adapte etme çabası idari reform ihtiyacını güçlendirmiştir.

3. CUMHURİYET DÖNEMİ'NDE YÜRÜTÜLEN İDARİ REFORM ÇALIŞMALARI

Kökleri Osmanlı Devleti'nde Tanzimat Dönemi'ne kadar geriye giden bürokratik, devletçi, geleneksel ve merkeziyetçi kamu yönetimi anlayışı geçerliliğini korumuştur. Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı Devleti'nden köklü bürokratik mirası değil, onunla birlikte bu mekanizmayı kendi imkânlarını artırmak için genişletmeye çalışan ve iktidar aygıtı biçiminde işleten bir bürokrasi anlayışını da miras almıştır (Eryılmaz, 2014: 77).

1930'lu yıllarla birlikte Türk kamu yönetimi alanında çeşitli idari reform çalışmalarının başladığı ve 1950'li yıllarda yabancı uzmanlar tarafından hazırlanan raporlarla devam ettiği görülmektedir. Türk kamu yönetiminin idari reform konusunda önemli bir birikime sahip olduğu belirtilebilir. Dorr Raporu (1933), Neumark Raporu (1949), Barker ve Martin-Cush Raporları (1951), İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor (1961), Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) (1963) ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) (1991) Türk kamu yönetiminde en önemli idari reform hareketleri olarak bilinmektedirler (Tortop vd. 2007: 460-469).

İdari reform konusunda hem ülke içi ihtiyaçların hem de küresel ölçekte meydana gelen gelişmelerin etkili olduğu söylenebilir. Özellikle ulus devletin sorgulanmaya başladığı dönemlerden itibaren ekonomik alandaki gücün giderek uluslararası örgütlere doğru kaydığından söz edilebilir. İlk olarak, Dünya Bankası, IMF, OECD, GATT (günümüzde Dünya Ticaret Örgütü) gibi uluslararası örgütler bu kapsamda gösterilebilir. Bu örgütler küresel ölçekte giderek daha fazla güç kazanmışlardır (Coşkun, 2008: 54). Böylelikle yürüttükleri çalışmalarla farklı ülkelerde çok sayıda politik ya da yönetsel kararın şekillenmesinde doğrudan ya da dolaylı biçimde etkili oldukları bilinmektedir.

Yakın zamanlara değin kamu yönetiminde idari reform çalışmaları, günlük olarak yaşanan sorunların çözümüne odaklanmış, örgütlenme, işleyiş usulleri ve buna ilişkin konuların elden geçirilmesi biçiminde öncelikli olarak kamu yönetiminin işleyişinin iyileştirilmesi hedeflenmiştir. Bu süreçte öncelikli olarak merkezi yönetim kurumlarının modernizasyonu önemsenmiş, yerel yönetimlere yeterince ilgi gösterilmemiştir. Bu gibi nedenlerle reform çabaları idari reform anlayışının dışına çıkamayarak kamu yönetiminin kendi içinde ürettiği rapor ve analizler şeklinde kalmış, kalkınma planlarında ve yıllık programlarda devamlı tekrar edilmiş, hükümetlerin politikalarında yeterince yer bulamamıştır (Eryılmaz, 2014: 77).

Cumhuriyet döneminin ilk reform girişimlerinden birisi olan Dorr Raporu (Yayman, 2008: 85), 1933 yılında yapılmıştır. Özellikle ülkedeki ekonomik kalkınmayı merkeze alan bu çalışmada (Yayman, 2008: 96) birçok farklı alana yer verilmiş ve kamu yönetimi sistemi de ele alınıp bir model önerisinde bulunulmuştur (Önder ve Sunar, 2020: 114).

Cumhuriyet döneminin bir diğer idari reform çalışması 1949 yılında olan F. Neumark tarafından yürütülen ve asıl adı Devlet Dairelerinde ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor (Kalağan, 2010b: 68), kamu yönetimindeki sorunlara işaret etmektedir. Mevcut sorunlar içinde kamu görevlilerinin dağılımındaki dengesizlikler ve nitelik yönünden yeterli olmayışları, örgütsel alanda yaşanan sorunlar, mevzuattan kaynaklanan problemler, bürokrasi ve denetim alanındaki sorunlar dikkat çekmektedir (Karaer, 1987: 27). Ayrıca bu sorunların çözümü için birçok başlık altında farklı çözüm önerileri sunulmaktadır (Emre, 1991: 220).

1951 yılında hazırlanan Barker Raporu'nun hedefi, Türkiye'nin iktisadi kalkınmasına dönük tavsiyeler sunmaktır. Ancak kalkınma sürecinde idari örgütün ve uygulamaların yanında kamu görevlilerinin de önemli oldukları düşüncesiyle kamu yönetimiyle ilgili çeşitli öneriler de çalışmada yer almaktadır. Raporun kamu yönetimi başlıklı bölümünde, kamu yönetimini kapsamlı biçimde değerlendirme gücüne sahip bir yapının inşa edilmesi ve bu yapının gerekli çalışmalarla reformlar yapması gerektiğine yer verilmiştir (Emre, 1991: 222).

Yabancı uzmanlarca gerçekleştirilen diğer bir çalışma 1951 tarihli Martin – Cush Raporu'dur. Söz konusu çalışma Maliye Bakanlığının teşkilatlanmasıyla ve görevleriyle ilgili tespit ve önerileri içermektedir (Karaer, 1987: 28). Neumark ve Barker Raporlarında olduğu gibi bu raporda da kamu yönetimindeki merkezîyetçilik probleminde yer verilmiştir (Emre, 1991: 224). Ayrıca kamu yönetiminde yetki devrinin gerçekleştirilmesi, devlet dairelerinde çalışma usullerinin düzenlenmesi için organizasyon ve metot birimlerinin kurulması ve kamu personel politikalarının tespiti için merkezi bir yapının oluşturulması gerektiği vurgulanmıştır (Tortop vd. 2007: 464).

Planlı kalkınma dönemine kadar yabancı uzmanlarla yürütülen idari reform çalışmalarında kamu yönetimi alanında tespit edilen sorunlara kapsamlı çözümler getirmekten çok kişisel tespit ve tavsiyelerin yer aldığı, personel sorunlarına yeterince odaklanılmadığı dile getirilebilir (Tortop vd. 2007: 431).

1960'lı yıllara gelindiğinde planlı kalkınma çalışmalarının öne çıktığı görülmektedir. Bu gelişmenin bir sonucu olarak planlama teşkilatı ve planlama anlayışı bu dönemde bir “devleti kurtarma” formülü olarak benimsenmiştir. Bu süreçte Devlet Planlama Teşkilatına önemli roller verilmiş ve anayasal bir kurum haline getirilmiştir. Böylelikle idari reform hamleleri kanuni bir dayanağa kavuşmuştur. Planlı kalkınma dönemiyle birlikte kamu yönetimini yapı ve işleyiş yönünden geliştirme amacıyla hareket edilmiştir. Planlı kalkınma döneminin başlarında Devlet Planlama Teşkilatı ile Devlet Personel Dairesinin kurulması reform hamlelerinin ipuçlarını vermiştir. Toplumsal ve iktisadi planlamanın yanında insan kaynağının da planlama ile yönetilmesini kapsayan planlı dönem, idari reformların içeriğini, kapsamını ve yöntemini tayin etmiştir (Önder ve Sunar, 2020: 116).

Planlı kalkınma döneminin başında 1961 yılında İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor çalışması yapılmıştır. Bu çalışmanın amacı idari reform konusunda atılacak adımları ve hangi alanlarda reforma gidileceğini tayin etmektir (Coşkun, 2005: 18). Örgütsel sorunları mercek altına alan ve idari reform konusunda ilgili kesimleri çalışmaya davet eden bir ön rapor niteliğindedir (Aykaç vd., 2003: 166). İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor yerli ve yabancı uzmanların ortak çalışmasıyla meydana gelmiş ve kendisinden sonraki idari reform çalışmalarına yaklaşım, varsayım, saptamalar ve önerilerle yol gösterici bir nitelik taşımıştır (Önder ve Sunar, 2020: 116).

Cumhuriyet döneminin en kapsamlı idari reform girişimi olarak (Karaer, 1991: 50) kendinden sonra yürütülen çalışmalara öncülük eden (Yayman, 2008: 240) Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), TODAİE ve DPT iş birliği ile hazırlanıp 1963 yılında dönemin hükümetine sunulmuştur (Tortop vd., 2007: 466-467). MEHTAP Raporu'nda merkezi yönetime odaklanılmış, bakanlık teşkilatları (Sürgit, 1968: 7), personel rejimi, yönetim yapısı, süreç ve geliştirme etkinlikleri gözlenmiş ve kamu görevlilerinde rasyonel bir dağılım sağlamak, düzenli bir planlama ve koordinasyon tesis etmek ve etkin bir mali denetim sistemiyle idareyi geliştirmek amaçlanmıştır (Önder ve Sunar, 2020: 116-117).

MEHTAP Raporu'nda, idari reform konusu devamlı bir yönetim işlevi olarak görülmüş, sadece yasal düzenleme yapmakla idarenin geliştirilmesinin mümkün olmadığına ve kamu yönetiminin işleyiş bakımından elden geçirilmesi gerektiğine değinilmiştir. Her kamu kurumunun kendi alanı içinde yönetimi geliştirmeye dönük çalışmalar yürütmesi gerektiği önerisine yer verilmiştir (Emre, 1991: 228). Kısacası kamu yönetiminin sorun alanları tespit edilip ortaya konulmakta ve bunun sebepleri üzerinde durulmaktadır (Bozkurt vd., 2008: 168-169).

1982'de başlatılan idari reformların ardından 1983'de kamu hizmetlerinin daha hızlı, verimli ve etkili biçimde sunumu için benzer nitelikli hizmetlerin tek çatı altında toplanması önerisi geliştirilmiştir. Böylelikle DPT, 1988 yılında TODAİE'ye bu konuyla ilgili bir çalışma yapma talebini iletmiştir. Bu talebin bir sonucu olarak 1991 yılında oluşan (Ergun, 1991: 12) Kamu Yönetimi Araştırma Projesi'nin (KAYA) hedefi, daha önce gerçekleştirilen idari reformların hangi ölçüde uygulandığını incelemek, eksiklerini ve sorun alanlarını tespit etmek ve bu konuda yapılması gerekenleri tayin etmektir. Ayrıca KAYA Projesi, o dönemde Avrupa Topluluğu'na dâhil olma kararı alan ülkemizin, bu örgüte uyum konusunda neler yapması gerektiğini ortaya koymayı amaçlamıştır (TODAİE, 1991: 1-2). KAYA Projesi'nin amacı, kamu yönetiminin merkez ve taşra teşkilatı ile yerel yönetim birimlerini etkili, verimli, ekonomik ve nitelikli hizmet sunumuna kavuşturmak; kamu yönetiminin çağdaş dünyaya ayak uydurmasını, yetki ve görevlerin rasyonel biçimde dağıtılmasını ve kaynakları etkin kullanmasını sağlamaktır (Tortop vd., 2007: 468-469).

Kamu yönetiminde şeffaflığın artırılması ve etkin bir kamu yönetiminin tesis edilmesi amacıyla 2002 yılında "Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Raporu" kamuoyuna açıklanmıştır (Coşkun, 2005: 40). Çalışmanın kamu yönetimi başlığını taşıyan bölümünde, kamu yönetiminin genel durumu hakkında bir değerlendirmeye yer verilmiştir. Kamu yönetiminde etkinlik, verimlilik ve şeffaflığa yeterince önem verilmemesi, gereksiz işlemlerin ve yönetsel kurumların gözden geçirilmemesi, yönetimde eşgüdümün zayıf olması ve modern hizmet önceliklerinin saptanmaması idari sistemin işleyemez duruma gelmesine neden olmuştur (Yönlendirme Komitesi, 2002: 12). Bu raporun kamuoyuyla paylaşılmasının hemen ardından 3 Kasım 2002 tarihinde yapılan seçimlerle iktidar değişimi yaşanmıştır. Görevi devralan yeni hükümet bu çalışmayı değil, kendi hazırladığı ve "Acil Eylem Planı" adını verdiği çalışmayı uygulayacağını bildirmiştir. Böylece, Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Raporu tam anlamıyla uygulanma imkânı bulamadan ömrünü doldurmuştur (Coşkun, 2005: 42-43).

4. ULUSLARARASI ÖRGÜTLERİN TÜRK KAMU YÖNETİMİNDEKİ İDARİ REFORM ÇALIŞMALARINA ETKİSİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Ülkemizde kamu yönetiminde yürütülen birçok idari reform çalışmasının arka planında çeşitli iç ve dış etkenlerin bulunduğunu söylemek mümkündür. Özellikle, 1980'li yıllarla birlikte başlayan neoliberalizm ve 1990'lı yıllarda artan küreselleşme dalgasının etkisi sonucunda uluslararası örgütlerin çalışmalarında da önemli bir artış yaşanmıştır. Neoliberal politikaların ön plana çıkmasıyla birlikte yeni kamu yönetimi, yönetişim, yeniden yapılanma gibi kavramlar ekseninde kamu yönetimi dönüşüme uğramaya başlamıştır. Bu kapsamda iktisadi ve siyasi yönleri ağır basan AB, IMF, OECD ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar eliyle neoliberal politikalar dünyadaki birçok ülkeye aktarılmaya çalışılmıştır. Özellikle Türkiye'nin üyesi olduğu ya da sıkı ilişkiler geliştirdiği söz konusu uluslararası örgütlerin kamu yönetimi alanında yapılan idari reform çalışmalarını etkilediği düşünülmektedir.

İdari reform konusunda öne çıkan uluslar arası örgütler özellikle çeşitli noktalarda zorlama -ya da mecbur bırakma- yöntemiyle ülkelere birtakım reform paketleri dayatmaktadır. Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası finans örgütlerinin kendilerinden borç talebinde bulunan ülkelere, ekonomik konular başta olmak üzere belli politikaları gözlemleme ve politika transferini gerçekleştirme yönünde bir baskı yaptığı bilinmektedir. Ülkemizin de bu konuda benzer tecrübelerle sahip olduğunu söylemek yanlış olmaz (Kutlu, 2008: 132-133).

4.1. Avrupa Birliği

Uluslararası örgütlerin, devletlere hangi adımları atmaları neler yapmaları gerektiği gibi noktalarda görüş belirtmeleri kamu yönetiminde çeşitli reformların yapılmasına da ön ayak olmaktadır (İsbir ve Altunok, 2013: 17). Bu açıdan AB üyelik başvurusunda bulunan ülkelere çeşitli alanlarda düzenleme yapmasını talep etmektedir. Özellikle Kopenhag ve Madrid kriterleri kamu yönetiminde reform konusunu düzenlemektedir. Devlet yönetiminin birçok alanı Topluluk Müktesebatı kapsamı

dâhilinde yer almaktadır ya da bu mevzuat hükümlerinden etkilenmektedir. Topluluk Müktesebatı'nın pek çok yerinde amaçlar ve reformlara ilişkin kapsam oldukça detaylı biçimde ortaya konmaktadır. Aday ülkelerin yapması gereken AB mevzuatını iç hukuklarına aktarmaları ve bunların hayata geçirilmesini gözetmeleridir. OECD ve AB tarafından kamuoyuyla paylaşılan SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) programı ölçeğinde Avrupa İdari Alanı ile üye ülkelerin ulusal yönetsel uygulamalarının gitgide birbirine yaklaşması demektir. AB üyesi devletler ile aday ülkelerin kamu yönetimlerinin AB ile uyumlaştırılması sürecinde *güvenilirlik ve hukuk güvenliği, açıklık ve şeffaflık, hesap verebilirlik, etkinlik ve etkililik* ilkelerinin etkin kılınması arzu edilmektedir. SIGMA Programı çerçevesinde sunulan ilkelerle AB düzeyinde desteklenen kamu yönetimi *Avrupa İdari Alanı (AİA)* olarak adlandırılmaktadır. AB'ne ait 2004, 2007 ve daha sonraki müzakerelerinde AİA'nın ilkeleri esas alınmıştır. Türkiye'de ise AB ile girişilen müzakerelerde bir dönem söz konusu ilkelere uygun yapılar ve politikalar oluşturulmaya çalışılmıştır. Dolayısıyla kamu yönetimi alanında görülen idari reformların söz konusu ilkelerin birer yansıması olarak değerlendirilmesi mümkün görünmektedir (Acar, 2016: 153-154).

AB, Türkiye'de 2000'li yıllarla birlikte yürütülen idari reform çalışmalarını büyük ölçüde etkileyen önemli bir aktör konumundadır. Türkiye – AB ilişkileri 1959 yılında yapılan ilk başvuru ile başlatılmaktadır. 1987 yılında yapılan ikinci başvuru ile farklı bir boyut kazanan ilişkiler, katılım müzakerelerinin 2005 yılında başlatılmasıyla yeni bir sürece girmiştir. Türkiye – AB ilişkilerinin gelişim sürecinde kamu yönetiminin uyum konusu da dikkat çekici bir alan olmuştur (Balcı, 2007: 319).

Bu kapsamda, Türkiye'nin AB ile girdiği ilişkiler bağlamında kamu yönetimi önemli bir alan durumuna gelmiştir. Kamu yönetimiyle ilgili çalışmalara ve ilerlemelere AB tarafından düzenli olarak paylaşılan ilerleme raporlarında yer verilmiştir. 1998 yılından bu yana sistemli biçimde hazırlanan ilerleme raporları, aday ülkelerin taahhüt ettikleri çalışmaları hangi oranda hayata geçirdiklerinin bir değerlendirmesini içeren çalışmalardır (Avaner, 2013: 27). AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı ve Uzun Vadeli Stratejisi'nde stratejik planlama, toplam kalite yönetimi, mali kontrol ve performans denetimi gibi uygulamaların kamu yönetimi alanında idari reformla birlikte gerçekleştirilmesi gerektiğine değinilmiştir. Ayrıca merkeziyetçiliğin azaltılması ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, yetki aktarımının gerçekleştirilmesi, vatandaş odaklılığın ve esnek yönetimin benimsenmesi, bürokrasinin azaltılması, kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması gibi birtakım değerlerin kamu yönetiminde hayata geçirilmesi gündeme gelmiştir (Kurt ve Uğurlu, 2007: 91).

Türkiye ile AB arasında gelişen yakın ilişkilerin bir sonucu olarak idari reform konusu 1998 ve 2001 yıllarında yürütülen çalışmalarla önemli ölçüde mesafe alınmış ve ardından 2003 yılında kamu yönetimi alanında kapsalı bir çalışmayla ileri bir aşamaya taşınmıştır (Öktem ve Canan, 2009: 163-165). 2000'li yıllar idari reform açısından Türk kamu yönetiminde önemi gelişmelerin yaşandığı yıllar olmuştur. Yeni kamu yönetimi anlayışının etkisiyle birlikte devleti küçültmek, bürokrasiyi azaltmak, rekabeti artırmak, işletme yönetimi teknik ve uygulamalarını öne çıkarmak, yerelleşmeyi güçlendirmek gibi söylemlere ek olarak bilgi edinme, şeffaflık, katılımcılık gibi değerler yüksek sesle dillendirilmiştir (Pustu, 2018: 315).

2004 yılında hazırlanan (ancak kanunlaşmayan) Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı kamu yönetiminde reform çalışmalarının en somut örneklerinden birisidir. Bu çalışmada AB ile uyum sürecinin etkileri ve küresel sisteme eklenme çabaları açıkça görülmektedir. Hayata geçirilmek istenen ise AB'nin ve küreselleşmenin ana aktörleri olan IMF, Dünya Bankası ve OECD gibi uluslararası örgütlerin talepleri, raporları ve ikili kredi anlaşmaları ölçeğinde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasıdır (Pustu, 2018: 315-316). 2004 tarihli Kamu Yönetimi Temel Kanunu tasarısının birinci maddesinde katılımcı, şeffaf, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetimi teşkilatının inşa edilmesi öngörülmektedir. Bu madde Türkiye'nin söz konusu kanun tasarısıyla AB'nin oluşturduğu ilke ve uygulamaları benimseyen bir idari reform süreci başlattığına önemli bir kanıt niteliğindedir (Şahin, 2008: 65). Ayrıca kamu yönetiminde yetki, görev ve kaynak bölüşümü konusunda rasyonel ölçütler esas alınmış ve katılım esaslı demokratik bir yönetim tesis edilmek istenmiştir (Öktem ve Canan, 2009: 163-165). Kanunlaşmayan tasarıda katılımcılık, vatandaş odaklılık, stratejik planlama, şeffaflık ve açıklık, kaliteli ve verimli hizmet, yerinden yönetim gibi ilkelerin vurgulanması AB'nin bu kanun tasarısının arka planını şekillendirdiğini göstermektedir. Öte yandan, söz konusu yasal düzenlemelerle AB tarafından da vurgulanmış olan söz konusu ilkeler hayata geçirilmeye çalışılmaktadır (Akçakaya, 2017: 116-117).

Türkiye, AB'ye teşkilatlanma ve koordinasyon açısından hazırlıkta birliğin iki önemli özelliğini göz önünde bulundurmaktadır. Bunlarda ilki, devlet gücünün bir bölümünün, birçok devletin içinde olduğu bir üst sisteme devredilmesi anlamına gelen AB'nin uluslar üstü niteliğidir. AB bu niteliğiyle, üye ülke yönetimlerine AB tasarruflarını uygulama yükümlülüğü ve bu tasarrufların kurulmasına katkıda bulunma mecburiyeti getirmektedir. İkinci olarak, AB tarafından kurucu anlaşmalarla düzenlenen alanın genişliğidir (Tortop vd., 2007: 615). Türkiye açısından AB'ye uyum programı kapsamında birçok yenilik yasal düzenleme ile gündeme gelmiştir. Örneğin Türkiye tarafından yasal zorunluluk olması nedeniyle dünyada kalite güvence sistem standartları ve çevre yönetimi standartları kabul edilmiştir. Üyelik çalışmaları sürdürülen AB, kamu ve özel sektörlerin yanında üçüncü sektör için çeşitli düzenlemelerle değişimi zorunlu kılmaktadır (Emini, 2009: 38-39).

AB, Türkiye'nin yerel yönetimler alanındaki idari reform çalışmalarını farklı açılardan da etkilemiştir. Bu kapsamda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın (AYYÖŞ) Türkiye'de yerel yönetimleri şekillendiği söylenebilir. Türkiye'nin 1988 yılında taraf olduğu AYYÖŞ, yerelleşme, merkezi yönetimden yerel yönetimlere daha fazla yetki aktarımı, yerel yönetimlerin daha demokratik, hizmet ve mali kaynaklar açısından daha özerk bir yapıya kavuşturulması gerektiğini vurgulamaktadır (Demirci, 2007: 399). 1993 yılında hazırlanan Maastricht Anlaşması ile yerinden yönetim, *özerk birimlerin kendi kendini yönetme usulü* olarak ifade edilmiştir. Bu kapsamda yerinden yönetim subsidiarite olarak adlandırılmış ve bu kavram kamu hizmetinin halka en yakın olan birimler tarafından yerine getirilmesi olarak açıklanmıştır (Emini, 2009: 39).

AB tarafından Türkiye için hazırlanan 2000 yılında paylaşılan ilerleme raporunda, adem-i merkeziyet temelinde yerel yönetimler reformuna vurgu yapılarak merkeziyetçilikten vazgeçilmesi gerektiği ifade edilmiştir (Kurt ve Uğurlu, 2007: 97). Aradan çok uzun bir zaman geçmeden Türkiye'nin AB tarafından dile getirilen önerileri çeşitli idari reform çalışmalarında somut olarak dikkate aldığı görülmektedir. Bu çerçevede, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (2003), 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003), 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu (2004), 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (2005), 5393 sayılı Belediye Kanunu (2005) gibi önemli yasal düzenlemeler hazırlanmıştır (Akçakaya, 2017: 116-117). Bu düzenlemeler ülkemizde merkezi yönetim – yerel yönetimler ilişkilerinde hâkim olan geleneksel uygulamaları, yerel yönetimler lehine değiştirmeyi ve çağdaş formlara uygun katılımcı ve demokratik bir kamu yönetimine geçiş çabalarını simgelemektedir (Pustu, 2018: 316). Bu düzenlemelerle yerel yönetimlerin konumu güçlenmiş, vatandaşlar yerel düzeyde gerçekleşen etkinliklere ve kararlara katılımının önü açılmıştır (Esen, 2007: 386).

AB'nin kamu yönetimin alanında görülen idari reform çalışmalarını ne şekilde ele alıp değerlendirdiğini anlamak adına AB tarafından Türkiye için hazırlanan ilerleme raporlarına bakmakta fayda bulunmaktadır. 1998 yılında yayımlanan raporda yolsuzluk, kayırma ve nüfuz kullanma konularına dikkat çekilmiştir. 1999 tarihli ilerleme raporunda şeffaflık vurgusu ön plana çıkmaktadır. 2000 yılında hazırlanan raporda ise yerel yönetimler alanında adem-i merkeziyetçi uygulamaların yapılması gerektiği dile getirilmiştir. 2001, 2002, 2003 ve 2004 yıllarındaki raporlarda ise yolsuzluk ve verimsizlik üzerinde durulmuştur. 2005, 2006, 2007 yılları ilerleme raporlarında ombudsmanlık kurumunun kurulması gerektiği belirtilmiştir. 2008 yılı ilerleme raporunda şeffaflık ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun tam olarak uygulanması gerektiğine vurgu yapılmıştır. 2009, 2010, 2011 yılları ilerleme raporlarında ise şeffaflık, hesap verebilirlik ve liyakat vurgusu dikkat çekmektedir. Ayrıca aynı raporlara e-hizmetin yaygınlaştırılması ve bilgi sunumunun geliştirilmesi, kamu kurumlarında iç denetim mekanizmasının kurulması önerileri de eklenmiştir. 2012 ilerleme raporunda Ombudsmanlık Kurumu'nun kurulması memnuniyetle karşılanmıştır. 2013 yılı raporunda ise performans denetimlerinin yapılmadığına dikkat çekilmiştir. 2014 yılı ilerleme raporunda ise kamu bürokrasisinde siyasallaşma tehlikesinden söz edilmiştir. 2015 yılı raporunda ise siyasallaşma tehlikesinin sürdürüldüğünden bahsedilmiştir (Işıkçı, 2017: 180). 2016 yılı ilerleme raporunda ise liyakatin henüz sağlanamadığına yer verilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2016). 2022 yılı ilerleme raporunda kamu yönetiminin kapsayıcı bir reform stratejisinin olmadığı ve kamu yönetimi reformunu hayata geçirmek için yasal bir idari birimin kurulması gerektiği vurgulanmıştır. Merkeziyetçilik artmış ve hesap verebilirlik, katılımcılık, şeffaflık, liyakat, bilgi edinme gibi ilkelerin uygulanmasında önemli eksiklikler yaşandığına değinilmiştir (Avrupa Birliği Komisyonu, 2022: 21-24).

AB tarafından sunulan ilerleme raporlarında, Türkiye'deki mevcut kamu yönetiminin verimlilik, etkililik, şeffaflık ve rasyonalite gibi ilkelerden uzak olduğu dile getirilmiştir. AB, Türk kamu yönetimi için yeni bir yönetim anlayışı tavsiye etmektedir ve bu yeni yönetim anlayışı önemli

derecede yeni kamu yönetimi anlayışıyla ortak özellikler taşımaktadır (Kurt ve Uğurlu: 2007: 105). Son yıllarda AB ile ilişkilerin durağan bir noktaya taşındığı ve bu durağan ilişkilerin ilerleme raporlarına da yansdığı görülmektedir. Bu durumun bir sonucu olarak kamu yönetimi alanında yürütülen idari reform çalışmalarında AB'nin etkisi giderek azalmıştır.

4.2. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD)

OECD, her yıl ekonomik açıdan dünya yaşanan gelişmeleri ve üye devletlerin ekonomik ve mali politikalarını ele alan, geleceğe ilişkin olarak çalışmalar yürüten ve ABD öndeliğinde faaliyetlerini gerçekleştiren önemli bir uluslararası örgüttür (Acar, 2016, 154). Ülkemizin üyesi olduğu OECD, kamu yönetimi alanındaki idari reform çalışmalarını etkilemektedir. Türkiye – OECD ilişkileri nispeten 2000'lerle birlikte büyük oranda güçlenmiştir. OECD, uluslararası ölçekte değeri olan ve destek bulan çalışmalarıyla bilinen önemli bir örgüttür. OECD üyesi olan ülkeler söz konusu çalışmalar rehberliğinde kamu yönetimlerini geliştirmek adına politikalarını ve faaliyetlerini mercek altına almışlardır (Coşkun, 2013: 106).

OECD, devletin piyasa koşullarıyla uyumlu işlemlerini, piyasa mekanizmalarından yararlanmayı, ekonomik ve rekabetçi tutumu öne çıkaran işletme yönetim alışkanlıklarının yerleşmesi için çalışmakta ve bu doğrultuda çeşitli reformları hayata geçirmektedir. Başlatılan idari reform çalışmaları özelleştirme uygulamalarıyla sermayeye yeni alanlar açmayı hedeflemiştir. Yürütülen çalışmalar özellikle uluslararası sermayenin yatırımlarını kolaylaştıracak biçimde bürokrasinin azaltılmasını hedeflemektedir (Turgut, 2010: 29). OECD tarafından kamu yönetimi alanındaki idari reform çabalarına iki kavramla yaklaşmaktadır. Bunlar *regülasyon* ve *deregülasyon* kavramlarıdır. Regülasyon kavramı, dilimize “düzenleme” biçiminde çevrilerek aktarılmıştır (Güler, 2003: 3). Böylelikle OECD düzenleme kavramını, devletin piyasayı daraltan ya da piyasaya çok fazla yükümlülük getiren bütün mekanizmalarını kapsayacak biçimde geniş yorumlamaktadır (Turgut, 2010: 35). Fakat dilimizde yaygın olarak düzenleme, çeşitli yasal çalışmalara verilen ortak bir isimdir (Güler, 2003: 3). Anlaşıldığı kadarıyla OECD tarafından düzenleme kavramına yüklenen anlam ile dilimizdeki düzenleme kavramının karşılığı birbirinden epey farklıdır. Bir diğer önemli kavram olan deregülasyon, ise ekonomik etkinlikleri artırmak adına belli düzenlemelerin tamamının veya bir kısmının ortadan kaldırılmasını ifade etmekte ve idari reformlar konusunda temel bir ön şart biçiminde kabul edilmektedir. Kuralızsızlaştırma ya da serbestleştirme olarak dilimizde karşılık bulan deregülasyon, bir alanda devletin rolünü azaltan, karar verme gücünü sınırlandıran düzenlemelerdir. İdari reform çalışmalarının ana hedefi, rekabete dayalı bir piyasanın kurgulanması ve devletin piyasa koşullarına uyum göstermesidir. Bunun geliştirilmesi adına ülkelerdeki düzenlemelerin tekrar değerlendirilmesi, gerekli ve yeterli olmayan düzenlemelerin kaldırılması ve piyasa şartlarına göre tekrar ayarlanmasıdır (Turgut, 2010: 35-36).

Gelişmiş kapitalist ülkelerin resmi yönlendirici kuruluşu olarak tanımlanan OECD, son yıllarda üye ülkelere düzenleyici reformları hayata geçirme önerisinde bulunmaktadır. Enerji sektöründen bankacılık ve finans sektörüne, kamu ihalelerinden telekomünikasyona ve rekabet gibi geniş bir yelpazede yer alan farklı alan ve sektörler için öncelikli bir görev olarak ülke pazarının küresel pazarla bütünleşmesini amaçlayan düzenleyici reformlar tavsiye edilmektedir. OECD üyesi olan Türkiye, 1990'lı yıllardan itibaren gerekli kanuni düzenlemelere başlayarak bağımsız düzenleyici kurum ve kurulları oluşturmuştur (Şaylan, 2020:120-121).

OECD tarafından yapılan Türkiye araştırmasında düzenleyici etki analizi uygulamasına yer verilmiştir. Düzenleyici etki analizi genel olarak kamu yönetimi açısından karar alma süreçlerinin değiştirilmesi açısından büyük önem taşımaktadır (Turgut, 2010: 48). OECD, düzenleyici reform ve düzenleyici etki analizi adında iki araç yoluyla ekonomik alanın siyasal alandan arındırılmasını, siyasal gücün kaynak bölüşümü konusundaki karar alma yetkisinin ortadan kaldırılmasını, siyasal karar alma süreçlerinin teknik bir muhasebe işlemine indirgenmesini, yasamanın yasa yapma gücünün sınırlandırılmasını, esas işlevi düzenleyicilik olan bir iktidar biçimi şeklindeki yönetim olgusunun benimsenmesini sağlama gayretindedir. Ayrıca OECD kendi bünyesinde bir Kamu Yönetimi Komisyonu (PUMA) oluşturmuştur. PUMA'nın görevi, etkin, şeffaf ve verimli hükümet yapılarını kurma ve güçlendirmede ülkelere yardım etmektir (Kalağan, 2010a: 184-185). Bir başka ifadeyle PUMA, devlet ve kamu yönetiminin, piyasa odaklı ve piyasanın işleyişini kolaylaştıracak şekilde yeniden yapılmasına imkân verecek ilkeleri sıralamaktadır. Bu ilkeler; hesap verebilirlik, şeffaflık, yeterlilik ve etkinlik, sorumluluk, hukukun üstünlüğü, yetki devridir. Genel anlamda bakıldığında, OECD ve PUMA, uluslararası alanda neoliberal ekonomik yapılanmaya uygun düşen minimal bir devlet ve kamu

yönetimi oluşturulmasında etkin faaliyet gösteren bir mekanizma olarak karşımıza çıkmaktadır (Acar, 2016: 154-155).

OECD gibi uluslararası örgütlerin etkisiyle üye devletler yaygın bir biçimde yeni kamu yönetimi reformlarını hayata geçirmeye yönelmektedir (Taşpınar, 2021: 80). Gelinen noktada hemen hemen bütün OECD ülkelerinde idari reform konusunda benzer biçimde gelişmeler yaşanmıştır. Yakın zamanlara göz atıldığında idari reformların doğasına, boyutlarına ve benimsenen farklı yaklaşımlara rağmen ortak bir trendin geliştiğine tanık olunmaktadır. Bu ortak trend kamu yönetiminde performans kültürünü ve daha az merkezli bir paradigmayı öne çıkarmaktadır (Coşkun, 2008: 51).

4.3. Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu (IMF)

Dünya Bankası tarafından gelişmekte olan ülkelere sunulan krediler çeşitli ölçütlere bağlanmıştır. Yapısal Uyum Politikaları olarak adlandırılan bu ölçütler, ülkeden ülkeye göre değişkenlik göstermekle beraber, devletin küçültülmesi, rekabet odaklı serbest bir piyasanın tesis edilmesi ve kamu yönetiminde yeniden düzenlemelerin yapılması şeklinde kendisini göstermektedir. Dünya Bankası, kredi desteği sunduğu devletlerden piyasa ekonomisini destekleyecek biçimde reform adımları atmasını ön şart olarak koymakta, kamu yönetiminin yeniden organize edilmesini de bu sürece eklemektedir (Kalağan, 2010a: 178-179). Kredi imkânı tanıdığı devletlerin ülke çıkarlarını korumalarını ve sürdürmelerini desteklemek yerine Dünya Bankası, dünyadaki piyasaya dayalı sistemin sürekliliğini sağlamaya dönük olarak çalışmalarını şekillendirmektedir (Güler, 1995: 28).

Türkiye'nin Dünya Bankası ile imzaladığı anlaşmaların neticesinde 24 Ocak 1980 Kararları uygulamaya sokulmuştur. Bu süreçte Türkiye'de idari reform süreci terk edilerek yapısal uyum süreci başlatılmıştır. Yapısal uyum politikaları özünde politik alan ile iktisadi alanın yeniden biçimlendirilmesi demektir. Dünya Bankası eliyle ülkemize sağlanan krediler, kamu yönetiminde ve personel yönetimi alanında çeşitli reformların gerçekleştirilmesini şart koşturmuştur. Buradaki esas hedef, devlet ile piyasa iş birliğinin artırılmasıdır (Kalağan, 2010a: 180-181). Yürütülen uygulamalar sonucunda dünya çapında devletin fonksiyonları yönetim, yerelleşme, hesap verebilirlik gibi çeşitli kavramlarla tekrar yorumlanmıştır. Özellikle merkeziyetçi nitelik gösteren Türk kamu yönetiminin, yönetim ve yerelleşme ekseninde yeniden şekillendirilmesi gerektiği dile getirilmiştir (Emini, 2009: 40). Dünya Bankası, devletin piyasaya müdahil olmamasını ve piyasanın yararına politikalar üretecek biçimde bir kamu yönetiminin oluşturulmasını hedeflemektedir.

Türkiye'nin ekonomik destek sağlamak ve küresel sisteme eklenmek amacıyla 1950'li yıllardan itibaren yakın ilişkiler kurduğu uluslararası örgütlerin başında hiç şüphesiz IMF gelmektedir. Dünya Bankası ile ortak özellikler gösteren IMF'nin en önemli niteliği, mali açıdan destek vereceği devletlerin uygulayacakları ekonomik kararlara yön vermesidir. IMF'nin sağladığı mali desteklerin bir bölümü ise kamu yönetiminin iyileştirilmesine ilişkindir. Türkiye, özellikle ekonomik kriz dönemlerinde IMF İstikrar Politikalarına başvurmuştur. Küreselleşme ortamında hayatta kalabilmenin şartı ise piyasa ile uyumlu biçimde yol almaktır. Bu durumda kamu yönetiminin piyasa ile uyumlu biçimde faaliyette bulunmasını sağlayacak düzenlemelere gitmek kaçınılmazdır (Kalağan, 2010a: 176-178).

IMF ve Dünya Bankası tarafından çeşitlik ülkelere sunulan idari reform reçeteleri büyük ölçüde kullanılan kredilerin ya da sunulan ekonomik yardımların bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Ülkelere siyasi, ekonomik ve idari alanlarda çeşitli reformlar yapma yükümlülüğü yükleyen bu reçeteler, devletleri ilgili alanlarda adım atmaya ve gerekli düzenlemeleri hayata geçirmeye zorlamaktadır. Aslında buradaki temel kaygı devletleri demokratikleştirmek, yönetsel ve siyasi mekanizmalarını iyileştirmek gibi gözükse de aslında ilgili devletleri küresel ekonomik sisteme entegere etmektir. Bu bağlamda piyasa mekanizmasına işlerlik kazandıran, devletin etkinlik alanlarını sınırlandıran ve işletme yönetimine ait teknik ve uygulamaları hayata geçiren devletler söz konusu uluslararası örgütler tarafından destek görmektedir.

5. SONUÇ

Toplumsal ihtiyaçları gidermek amacıyla hareket eden kamu yönetimi örgütünün günün koşulları doğrultusunda kendisini yenilemesi gerekmektedir. Burada temel amaç, kamu yönetimini günün ekonomik, sosyal, siyasi ve hukuki koşullarına uyumlu hale getirmektir. Bu doğrultuda kamu yönetimi örgütünün çeşitli dönemlerde köklü değişim ve dönüşüm çalışmalarına sahne olduğu söylenebilir. Kamu yönetiminde yaşanan bu değişim ve dönüşümü ifade etmek amacıyla yaygın olarak

idari reform kavramı kullanılmakla birlikte; yeniden yapılanma, reorganizasyon gibi farklı kavramlar da kullanılmaktadır.

Kamu yönetiminin aksayan yönlerini düzeltme çalışması olarak ifade edilebilen idari reform çalışmalarının Türk kamu yönetiminde uzun yıllardan beri yürütüldüğü bilinmektedir. Bu kapsamda Cumhuriyet döneminden itibaren özellikle 1950'li yıllarda yabancı uzmanlar öncülüğünde hazırlanan raporlar başta olmak üzere çeşitli dönemlerde önemli idari reform çalışmalarının yapıldığı görülmektedir. İdari reform çalışmaları istenilen ölçüde başarı kaydedememiş ve hazırlanan çalışmaların büyük ölçüde aynı sorunlara işaret ettiği ve benzer çözüm önerilerinde bulunduğu gözlenmiştir. Kısacası idari reform çalışmalarının birçok noktada birbirinin tekrarı niteliğinde olduğu ifade edilebilir.

Türk kamu yönetiminde görülen idari reform çalışmalarının hazırlanmasında iç dinamiklerle birlikte birtakım dış dinamiklerin de bu süreçte yönlendirici rol oynadığı düşünülmektedir. Bu süreçte AB, OECD, Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası örgütler yaptıkları çalışmalarla Türk kamu yönetimindeki idari reform çalışmalarını etkilediği söylenebilir. İdari reform kapsamında yapılan birçok yasal düzenlemenin temelinde söz konusu uluslararası örgütlerin izlerine rastlamak mümkündür. Özellikle 1980'li yıllarla birlikte neoliberal politikalar önemli biçimde ivme kazanmış ve IMF ve Dünya Bankası başta olmak üzere bu uluslararası örgütler neoliberal politikaların uygulanmasını gözetme ve etki alanını genişletme göreviyle donatılmıştır. Bu kapsamda Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilen önemli idari reform çalışmalarını uluslararası örgütler ekseninden okumak önem kazanmaktadır.

2000'li yılların başından itibaren Kamu Yönetimi Temel Kanunu tasarısı başta olmak üzere yerel yönetimler alanında yapılan yasal düzenlemeler, bağımsız düzenleyici kurul ve kurumların oluşturulması, hesap verebilirlik, şeffaflık, regülasyon, özelleştirme gibi konularda yapılan reformların arka planında bahsedilen uluslararası örgütlerin izlerini bulmak mümkündür. Bu açıdan söz konusu örgütlerin önemli birer dış dinamik olarak idari reformları etkiledikleri ve bu alandaki çalışmaları yönlendirdikleri söylenebilir. Ancak AB başta olmak üzere IMF ve Dünya Bankası ile Türkiye arasındaki ilişkilerin son yıllarda giderek zayıflaması idari reform çalışmalarında bu örgütlerin etkilerini de azaltmıştır. Ülkemizde yapılan 2017 yılındaki anayasa değişikliğinden itibaren kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen düzenlemelerin itici gücü Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile kamu yönetimi teşkilatını uyumlaştırma gayretidir. Bu açıdan son yıllarda yürütülen idari reform çalışmalarının dış dinamiklerle değil, daha çok iç dinamiklerin etkisiyle ilerlediği söylenebilir. Ancak bu durum 2000'li yılların başından itibaren AB, IMF, OECD ve Dünya Bankası'nın idari reform çalışmalarını büyük ölçüde etkilediği gerçeğini değiştirmemektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte kamu yönetimi alanında ortaya çıkan reform çalışmalarının temel iç ve dış dinamiklerini incelemek bir başka çalışmanın konusu yapılabilir.

KAYNAKÇA

- Acar, E. (2016). Dünyada ve Türkiye'de idareyi değişime iten nedenler. *DPÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, (Afro-Avrasya Özel Sayısı), 147-159.
- Akçakaya, M. (2017). Yeni yönetim anlayışının yerel yönetimlere yansımaları. *GÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 9, 105-130.
- Avaner, T. (2013). AB ilerleme raporları ve Türk kamu yönetimi. İsbir, Eyyup G. (Ed.), *Kamu Yönetiminde Değişim ve Güncel Sorunlar* içinde (s. 25-54). TODAİE Yayınları.
- Avrupa Birliği Komisyonu, (2022). *2022 Türkiye Raporu*. Brüksel.
- Avrupa Komisyonu, (2016). *AB 2016 Türkiye İlerleme Raporu*.
- Aykaç, B., Yayman, H. & Özer, M. A. (2003). Türkiye'de idari reform hareketlerinin eleştirel bir tahlili. *G.Ü. İİBF Dergisi*, 2, 153-179.
- Balcı, A. (2007). Türkiye'nin AB'ye entegrasyonunda kamu yönetiminin rolü. Şinasi Aksoy & Yılmaz Üstüner (Ed.) *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar* içinde (s. 319-338). Nobel Yayınları.
- Bozkurt, Ö., Ergun, T. & Sezen, S. (2008). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. TODAİE Yayınları: 342.
- Coşkun, A. (2013). Ekonomik işbirliği ve kalkınma teşkilatı (OECD) ve Türkiye. *İdarecinin Sesi Dergisi*, 104-107.

- Coşkun, B. (2005). Türkiye’de kamu yönetiminde yeniden yapılanma tarihsel geçmiş ve genel bir değerlendirme. *Türk İdare Dergisi*, 77(448), 13-47.
- Coşkun, B. (2008). Kamu yönetiminde yeniden yapılanma üzerine bir değerlendirme. Asım Balcı vd. (Ed.). *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* içinde (s. 47-66). Seçkin Yayıncılık.
- Çakır, M. (2013). Reform ve idari reform kavramları üzerine bir inceleme. *Tarih Okul Dergisi (TOD)*, 6(16), 627-640.
- Çolak, Ç. D. (2016). Osmanlı İmparatorluğu’nda idari reform hareketleri üzerine bir değerlendirme. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 4(23), 397-416.
- Demirci, B. (2007). Hizmette halka yakınlık (subsidiarity) ilkesinin AB’de algılanışı. Şinasi Aksoy & Yılmaz Üstüner (Ed.). *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar* içinde (s. 389-407), Nobel Yayınları.
- Emini, F. T. (2009). Türkiye’de yerel yönetimler reformunun iç ve dış dinamikleri. *Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 16(2), 31-48.
- Emre, C. (1991). Türkiye’de bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi ya da yazçizciliğin azaltılması: genel bir değerlendirme. *AÜSBF Dergisi*, 46(3-4), 209-276.
- Ergun, T. (1991). Yönetimin yeniden düzenlenmesi gereksinmesi ve kamu yönetimi araştırma projesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 24(4), 11-23.
- Eryılmaz, B. (2014). *Kamu Yönetimi: Düşünceler – Yapılar – Fonksiyonlar – Politikalar*. Umuttepe Yayınları.
- Esen, E. (2007). AB sürecinde yerel yönetimler beklentiler, kaygılar, perspektifler. Şinasi Aksoy & Yılmaz Üstüner (Ed.). *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar* içinde (s. 369-387), Nobel Yayınları.
- Güler, B. A. (1995). Kamu yönetimi ve dünya bankası. *Amme İdaresi Dergisi*, 28(3), 19-29.
- Güler, B. A. (2003). Devlette reform. *TMMOB Mimarlar Odası*, Mart, 1-22.
- Işıkçı, Y. M. (2017). Türkiye’deki idari reform çalışmalarının tarihsel perspektif açısında değerlendirilmesi”, *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(1), 167-191.
- İsbir, E. G. & Altunok, H. (2013). Kamu örgütlenme politikasında avrupa birliği birimlerinin yeri. İsbir, Eyyup G. (Ed.). *Kamu Yönetiminde Değişim ve Güncel Sorunlar* içinde (s. 3-24). TODAİE Yayınları.
- Kalağan, G. (2010a). *Türkiye’de 1980 sonrası bürokratik dönüşüm*. Beta Yayınları.
- Kalağan, G. (2010b). Cumhuriyet dönemi Türk kamu bürokrasisinde yeniden yapılanma ve yönetsel reform çalışmaları. *SDÜ Vizyoner Dergisi*, 2(1), 65-84.
- Karaer, T. (1987). Kamu yönetimini yeniden düzenleme girişimleri ve sonuçları üzerine bir deneme. *Amme İdaresi Dergisi*, 20(2), 25-46.
- Karaer, T. (1991). Kalkınma planları ve idari reform. *Amme İdaresi Dergisi*, 24(2), 43-65.
- Kurt, M. & Uğurlu, Ö.Y. (2007). Yeni kamu yönetimi ve yeni kamu yönetimi yaklaşımının gelişiminde Avrupa Birliği’nin rolü: ilerleme raporları içerik analizi. *Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 9(2), 81-109.
- Kutlu, Ö. (2008). İdari reform transferi: ülkelerin birbirlerinden kamu politikaları transfer etmeleri ve öğrenmeleri. Asım Balcı vd. (Ed.). *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* içinde (s. 125-154). Seçkin Yayıncılık.
- Öktem, M. ve Canan, K. (2009). Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinde Türk kamu yönetimi. *Celal Bayar Üniversitesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 16(1), 139-171.
- Önder, Ö. & Sunar, S. (2020). Türkiye’de idari reformların cumhuriyet dönemi politikası üzerine. İçinde Şeniz A. Bozatay (Ed.) *Türkiye’nin Toplumsal Yapısı Üzerine Yazılar* içinde (s. 105-120) Detay Yayıncılık.
- Özer, M. A. (2005). *Yeni kamu yönetimi: teoriden uygulamaya*. Platin Yayınları.

- Polatoğlu, A. (2003). *Kamu Yönetimi Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*, ODTÜ Yayıncılık.
- Pustu, Y. (2018). Türkiye'nin idari reform deneyimi. Mehmet A. Özer ve Ufuk Ayhan (Ed.), *Kamu Yönetimi Tartışmaları* içinde (s. 299-334). Gazi Kitabevi.
- Sürgit, K. (1968). Merkezi hükümet teşkilatı araştırma projesi (MEHTAP) yönetim kurulu raporu ve uygulanışı. *Amme İdaresi Dergisi*, 1(2), 1-9.
- Şahin, A. (2008). Türk kamu yönetiminde reform çabaları ve uluslararası kurumsal çevrenin etkisi. *Selçuk Üniversitesi İ.İ.B. Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 47-76.
- Şaylan, G. (2020). *Yarın endişesi*. İmge Kitabevi.
- Taşpınar, Y. (2021). Kamu politikası transferi ve uluslararası örgütler. *Toplum, Ekonomi ve Yönetim Dergisi*, 2(1), 66-87.
- TODAİE, (1991). *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu (KAYA)*. TODAİE Yayınları.
- Tortop, N., İsbir, E. G., Aykaç, B., Yayman, H. & Özer, M. A. (2007). *Yönetim bilimi*. Nobel Yayıncılık.
- Turgut, G. (2010). OECD'nin Türkiye'de düzenleyici reformlarındaki işlevi. Güler, Birgül. A. (Ed.). *Kamu Yönetimi Çalışmaları: Kamu Yönetimi ve Reform* içinde (s. 28-57).
- Uçar, M. & Karakaya, A. (2014). Yönetimsel reformlar perspektifinden Türkiye'de yönetimin gelişimi üzerine bir inceleme. *Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 4(2), 152-169.
- Yayman, H.(2008). *Türkiye'nin idari reform tarihi*. Turhan Kitabevi.
- Yönlendirme Komitesi (2002). Türkiye'de *Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi*.