T.C.
İSTANBUL MEDENİYET ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ BÖLÜMÜ

BÜROKRATİK KÜLTÜR İLE KAMU REFORMU ARASINDAKİ İLİŞKİ: TÜRK KAMU BÜROKRASİSİ ÜZERİNE AMPİRİK BİR ARAŞTIRMA

Doktora Tezi

MÜCAHİT BEKTAŞ

DANIŞMAN
PROF. DR. HAMZA ATEŞ

ARALIK 2021

Hazırladığım tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu, akademik ve etik kuralları gözeterek çalıştığımı ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi taahhüt ederim.

Mücahit BEKTAŞ

Danışmanlığını yaptığım işbu tezin tamamen öğrencinin çalışması olduğunu, akademik ve etik kuralları gözeterek çalıştığını taahhüt ederim.

Prof. Dr. Hamza ATEŞ

Mücahit Bektaş tarafından hazırlanan '**BÜROKRATİK KÜLTÜR İLE KAMU REFORMU ARASINDAKİ İLİŞKİ: TÜRK KAMU BÜROKRASİSİ ÜZERİNE AMPİRİK BİR ARAŞTIRMA'** başlıklı bu doktora tezi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalında hazırlanmış ve jürimiz tarafından kabul edilmiştir.

JÜRİ ÜYELERİ **İMZA**

Tez Danışmanı:

Prof. Dr. Hamza ATEŞ .....

Kurumu: İstanbul Medeniyet Üniversitesi

Üyeler:

Prof. Dr. Ahmet NOHUTÇU .....

Kurumu: İstanbul Medeniyet Üniversitesi

Prof. Dr. Veysel EREN .....

Kurumu: Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi

Prof. Dr. Muharrem ES .....

Kurumu: Yalova Üniversitesi

Doç. Dr. Sezai ÖZTOP .....

Kurumu: İstanbul Medeniyet Üniversitesi

Tez Savunma Tarihi: … / … / 2021

ÖNSÖZ

Doktora yapan birinin akademik yaşamla özel yaşamını birbirinden ayırması yahut arada nispî bir denge sağlayabilmesi, göründüğü kadar kolay değil. Doktoranın evrensel niteliğini sağlama gayreti kişiyi yeterince yıpratırken, buna, *rağmen* diye adlandırdığım engelleyici dış faktörlerin eklenmesi, süreci hakikaten yıpratıcı seviyeye çıkarmaktadır. Bunun yanında, *sayesinde* diye adlandırdığım destekleyici faktörler ise sürecin yürütülmesini ve devamlılığını sağlarken, rağmenlerin neden olduğu tahribatı da onarma gayreti ile sizi güçlendirmektedir. Daha açık konuşmak gerekirse rağmenlere karşın, şükretmemi sağlayan pek çok *sayesinde* olmuştur. Bunların başında elbette ki ailem gelmektedir. Ailemin her bir ferdi bana, yaşamın "yalnızca bundan ibaret" olmadığını hatırlatmıştır. Yüksek lisans tezimin danışmanlığını yapan, vefatına kadar da doktora tezimin danışmanı olan pek kıymetli hocam Bilâl Eryılmaz da bu süreçte en büyük destekçim olmuştur. O, ilim ile nezaketi ve tevazuyu bir arada bulunduran ender şahsiyetlerden biriydi. Rabbim mekânını cennet eylesin. Lisans eğitiminden doktora eğitimine kadar ilminden ve rehberliğinden istifade ettiğim ve etmeye de devam edeceğim danışman hocam Hamza Ateş'in, akademik yolluklarla heybemi doldurmam konusundaki tavsiyeleri ve bilfiil yardımları, *rağmenlere* karşı en büyük gücüm ve dayanağım olmuştur. Yine lisans eğitimimden doktora eğitimime kadar öğrencisi olduğum ve olmaya da devam edeceğim hocam Ahmet Nohutçu'ya bilimsel dilin kullanımına yönelik tavsiyeleri ve değerli olduğumu hissettiren tavrı nedeniyle müteşekkirim. Geç tanıma fırsatı bulsam da nezaketiyle ve bilgisiyle bana yardımcı olan Veysel Eren hocama ve tezim konusunda tavsiyelerde bulunarak yeni bir perspektif kazanmamı sağlayan kıymetli reformist Ömer Dinçer hocama ve tez savunma sürecindeki desteklerinden dolayı Alim Yılmaz hocama da teşekkür ederim. Tezimde önemli bir yer tutan mülâkatlar için, seçkin katılımcılara ulaşmamı sağlayan babam Rıfkı Bektaş'a, Hüseyin Etil Beyefendiye, kıymetli arkadaşlarım Murat Hacıfettahoğlu'na ve İlker Yasın Durmaz'a, yüksek lisans çalışmamda olduğu gibi doktora çalışmamda da ses kayıtlarının deşifresinde büyük emeği olan, aynı evi paylaştığım kıymetli dostum gazeteci Şahin Oktay'a, yardımlarını esirgemeyen değerli sınıf arkadaşım Öznur Yavuz'a çok teşekkür ederim. Emekleri ve yoldaki destekleri yükümü hafifletmiştir. Nitel araştırma yöntemleri konusunda hem uygulamada hem de teoride bilgisinden faydalandığım, yeri geldiğinde hocam, yerine geldiğinde ablam olan Kamer Ilgın Çakıroğlu'nun kıymetini kelimelerle ifade edemem. Aynı şekilde hem arkadaşlığından hem de hukukçu kimliğinden güç aldığım Burak Koçak'ın kıymeti de benim için paha biçilemez. Bunların yanında kıymetli vakitlerini bana ayıran Hakkı Uzun'a, Erdem Orman'a ve bana yoldaş olan Meltem Puşuroğlu'na, Kübra Nalkıran-Ergin'e ve Oğuzhan Ergin'e çok teşekkür ederim. Son olarak tez savunma jürime katılarak beni onurlandıran değerli hocalarım Muharrem Es'e ve Sezai Öztop'a şükranlarımı sunarım.

ÖZET

BÜROKRATİK KÜLTÜR İLE KAMU REFORMU ARASINDAKİ İLİŞKİ: TÜRK KAMU BÜROKRASİSİ ÜZERİNE AMPİRİK BİR ARAŞTIRMA

Bektaş, Mücahit

Doktora Tezi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Danışman: Prof. Dr. Hamza Ateş

Aralık, 2021. xx+529 Sayfa.

Çalışmada kültür ile kamu yönetimi reformu arasındaki ilişkinin, bilimsel bir anlatımla tasvir edilmesi amaçlanmıştır. Bu doğrultuda, Yeni Kamu Yönetimi reformları, örnek politika seti olarak seçilmiş ve ulusal idarî kültürle olan etkileşimi fenomenoloji nitel araştırma deseni ile betimlenmeye çalışılmıştır. Veri toplama tekniği olarak, yarı-yapılandırılmış mülâkat ve açık uçlu soru formu yöntemleri beraber kullanılmıştır. Orta ve üst düzey kamu yöneticilerinin oluşturduğu 19 kişilik elit katılımcı grubuna, Hofstede'nin ulusal kültür araştırmasına ve literatüre dayanarak oluşturulan araştırma soruları, standartlaştırılmış soru formu aracılığı ile sorulmuştur. Katılımcıların 10'u sorulara yazılı yanıt verirken, 9'u sözlü yanıt vermiştir. Katılımcı ifadeleri, betimsel içerik analizi yönetimi ile değerlendirilmiştir. Değerlendirme sonucunda; kültür ana boyutu altında 8 alt boyut, reform ana boyutu altında ise 6 alt boyut tespit edilmiştir. Kültür ana boyutunun Hofstede'nin ulusal kültür araştırması ile büyük oranda, reform ana boyutunun ise literatürdeki araştırmalarla belli oranda benzer olduğu görülmüştür. Çalışmada, Hofstede'nin güç mesafesi boyutunun, Türkiye'deki somut karşılığının liderlik kurumu olduğu ve liderin-yöneticinin reformlarda kilit bir role sahip olduğu anlaşılmıştır. Bunun yanında Türk idarî kültüründe sorumluluk alma ve inisiyatif alma – rutinin dışına çıkma kültürel özelliklerinin ayırt edici olduğu görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Kültür, Reform, Hofstede, Yeni Kamu Yönetimi, Türkiye.

ABSTRACT

THE RELATIONSHIP BETWEEN BUREAUCRATIC CULTURE AND PUBLIC REFORM: AN EMPIRICAL RESEARCH ON THE TURKISH PUBLIC BUREAUCRACY

Bektaş, Mücahit

PhD Thesis, Department of Political Science and Public Administration

Thesis Advisor: Prof. Dr. Hamza Ateş

December 2021. xx+529 Pages.

In this study, it is aimed to describe the relationship between culture and public administration reform in a scientific way. For this purpose, New Public Management reforms were chosen as an exemplary policy set, and its interaction with the national administrative culture was tried to be described using the phenomenology qualitative research design. As data collection techniques, semi-structured interview and open-ended question form methods were used together. Research questions prepared based on Hofstede's national culture research and literature were asked to the elite participant group of 19 people, consisting of middle and senior public administrators, through a standardized questionnaire. While 10 of the participants gave written answers to the questions, 9 of them gave verbal answers. The expressions of the participants were evaluated using the descriptive content analysis method. As a result of the evaluation, 8 sub-dimensions under the main dimension of culture and 6 sub-dimensions under the main dimension of reform were determined. It has been seen that the main dimension of culture is largely similar to Hofstede's national culture research, and to a certain extent the main dimension of reform is similar to the studies in the literature. In the study, it has been understood that the power distance dimension of Hofstede is the equivalent of leadership in Turkey and that the leader-manager has a key role in the reforms. In addition, it has been observed that the cultural characteristics of taking responsibility and taking initiative – going out of routine are distinctive in Turkish administrative culture.

Keywords: Culture, Reform, Hofstede, New Public Administration, Turkey.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ vii
ÖZET ix
ABSTRACT xi
İÇİNDEKİLER xiii
TABLOLAR LİSTESİ xvii
ŞEKİLLER LİSTESİ xix
GİRİŞ 1
BÖLÜM I: BÜROKRASİ, KÜLTÜR VE REFORM KAVRAMLARININ İNCELENMESİ 13
1.1. BÜROKRASİNİN TANIMI VE NİTELİĞİ 13
1.1.1. Bürokrasinin Tanımı 14
1.1.2. Bürokrasinin Kamu Yönetimindeki Yeri ve Önemi 16
1.1.3. Bürokrasinin Artan Gücü: Günümüz Bürokrasileri 22
1.2. KÜLTÜR İLE İDARE VE REFORM ETKİLEŞİMİ 30
1.2.1. Antropolojik, Siyasal ve Kurumsal Açıdan Kültür 31
1.2.2. İdarî ve Bürokratik Kültür 45
1.2.3. Kültür, Değişim ve Reform 51
1.3. BÜROKRATİK KÜLTÜR VE KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI 62
1.3.1. Bürokrasi ve Siyaset İlişkisi 62
1.3.2. Bürokratik Kültür ve Kamu Yönetimi Reformu 70
BÖLÜM II: YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE İDARÎ REFORMLAR 83
2.1. GEÇMİŞTEN GÜNÜMÜZE YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI 83
2.1.1. Öncül Gelişmeler ve Reformlar 84
2.1.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı: Ortaya Çıkışı ve Gelişimi 95
2.1.3. İkinci Dalga Reformlar 109
2.2. ANGLOSAKSON KÜLTÜRDE KAMU YÖNETİMİ REFORMU 118
2.2.1. Birleşik Krallık'ta (İngiltere'de) Kamu Reformu 119
2.2.2. Amerika Birleşik Devletleri'nde Kamu Reformu 135

2.3. KITA AVRUPASI KÜLTÜRÜNDE KAMU YÖNETİMİ REFORMU 148
2.3.1. Almanya'da Kamu Reformu 149
2.3.2. Fransa'da Kamu Reformu 165
BÖLÜM III: TÜRKİYE'DE İDARÎ KÜLTÜR VE YENİ KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI 185
3.1. TÜRKİYE'DE İDARÎ KÜLTÜR 186
3.1.1. Türkiye'nin Kültürel Yapısına Genel Bir Bakış 186
3.1.2. Tarihsel Bağlamda Türkiye'de İdarî Kültür 190
3.1.3. Türk İdarî Kültürü ve Hofstede'nin Kültürel Boyutlandırması 196
3.2. 1980 – 2002 ARASI KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI 204
3.2.1. 1980 Öncesi Kamu Yönetimi Reformlarına Genel Bir Bakış 205
3.2.2. Turgut Özal ve Yeni Kamu Yönetimi (1983 – 1993) 213
3.2.3. Avrupa Birliği ve Kamu Yönetimi Reformları 243
3.3. 2002 SONRASI KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI 252
3.3.1. Yeni Kamu Yönetimi ve Merkezî Yönetim Reformları 253
3.3.1.1. Merkezî Reformlar: Genel Bir Değerlendirme 253
3.3.1.2. Merkezî Reformlar: Normatif Düzenlemeler 256
3.3.1.3. Merkezî Reformlar: Kurumsal Düzenlemeler 271
3.3.1.4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi 299
3.3.2. Yeni Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim Reformları 315
3.3.2.1. 2002 Öncesi Yerel Yönetim Reformları 318
3.3.2.2. 2002 Sonrası Yerel Yönetim Reformları 324
BÖLÜM IV: İDARÎ KÜLTÜR BAĞLAMINDA KAMU YÖNETİMİ REFORMU; TÜRKİYE ÜZERİNE BİR ALAN ARAŞTIRMASI 345
4.1. ALAN ARAŞTIRMASININ TASARIMI 346
4.1.1. Metodolojik Arka Plan; Literatürün İncelenmesi 346
4.1.2. Alan Araştırmasının Metodolojisi 364
4.2. ALAN ARAŞTIRMASININ SONUÇLARI 375
4.2.1. Kültüre Yönelik Bulguların Değerlendirilmesi 377
4.2.1.1. Liderlik – Güç Mesafesi 379
4.2.1.2. Risk Alma Alışkanlığı – Belirsizlikten Kaçınma 381
4.2.1.3. Planlama – Uzun Dönem-Kısa Dönem 383
4.2.1.4. Bireysel Çalışma – Bireycilik-Kolektivizm 385
4.2.1.5. Orta Yolcu – Erillik-Dişillik 388
4.2.1.6. Özveride Bulunma – Haz Alma-Kısıtlanma 390

4.2.1.7. Sorumluluk Alma 392
4.2.1.8. İnisiyatif Alma veya Rutinin Dışına Çıkma 394
4.2.2. Reforma Yönelik Bulguların Değerlendirilmesi 396
4.2.2.1. Reform Algısı 396
4.2.2.2. Zorluğun Kaynağı 399
4.2.2.3. İçselleştirme 401
4.2.2.4. Reformun Kaynağı 403
4.2.2.5. Reformun Sonucu 405
4.2.2.6. Reformun Kriterleri 407
SONUÇ 411
KAYNAKÇA 421
EKLER 521
EK-1: Araştırma Soru Formu 521
EK-2: Anonimleştirilmiş Mülakat ve Katılımcı Bilgileri 523
EK-3: Etik Onay Belgesi 525
ÖZGEÇMİŞ 527

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1. Hofstede'nin (Ulusal) Kültür Boyutları 43

Tablo 2. Örgütünüzü Dönüştürmenin Sekiz Adımı 55

Tablo 3. Devlet Reformuna Aktif ve Pasif Olarak Direnen Kesimler 61

Tablo 4. Al Gore Raporundaki Temel İlkeler 108

Tablo 5. Hofstede'nin Kültürel Boyutlandırması: İngiltere 128

Tablo 6. Hofstede'nin Kültürel Boyutlandırması: Amerika 141

Tablo 7. Hofstede'nin Kültürel Boyutlandırması: Almanya 158

Tablo 8. Hofstede'nin Kültürel Boyutlandırması: Fransa 179

Tablo 9. Hofstede'nin Kültürel Boyutlandırması: Türkiye 199

Tablo 10. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi'nde Yer Alan Tespit ve Öneriler 241

Tablo 11. 3030 Sayılı Kanun İle 5216 Sayılı Kanunun Karşılaştırılması 325

Tablo 12: Literatür Taraması Sonrasında Ortaya Çıkan Boyutlar 368

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1. Zihinsel Programlamada Üç Farklılık Düzeyi 41

Şekil 2. Politika ile Etkileşime Giren Teorik Kavramlar 72

Şekil 3. Kamu Politikası Sürecinin Bileşenleri (Soru Odakları) 76

Şekil 4. Birleşik Krallık Yönetim Şeması 122

Şekil 5. Almanya Federal Cumhuriyeti Yönetim Şeması 152

Şekil 6. Fransa Cumhuriyeti Yönetim Şeması 174

Şekil 7. Ülkelerin Kültürel Boyut Değerlerinin Karşılaştırılması 202

Şekil 8: Literatür Sonrası Ortaya Çıkan Model 369

GİRİŞ

Reform; idarî, siyasî ve dinî kurum ve kuruluşlar başta olmak üzere akla gelebilecek tüm soyut ve somut kurumsallaşmış ilişkiler ağında var olabilecek bir olgudur. Çeşitli bağlamlarla oldukça eski tarihlere kadar götürülebilse de Avrupa'da Rönesans'la başlayıp Aydınlanma ile farklı bir boyuta ulaşan haliyle reformu tasvir etmek daha doğrudur. Çünkü reformun bu hâli, geçirdiği süreçler göz önüne getirildiğinde, kamu yönetimi politikası süreçleriyle benzerlik göstermektedir. Her şeyden önce her ikisini de harekete geçiren noktanın "yolunda gitmeyen şeyler" olduğu söylenebilir.

Bu bağlamda Avrupa'da *yeniden doğuş* olarak kabul edilen Rönesans dönemine bakıldığında sanatçıların, toplumun ve yöneticilerin bakış açılarını değiştirerek onları gerçeklerle yüzleştirmeye çalıştığı görülmektedir. Bu aşama, kamu politikası sürecinin ilk aşaması olan gündeme getirme – gündem oluşturma aşaması olarak kabul edilebilir. Oluşan gündem doğrultusundaysa uygulama aşaması yani reform aşaması, daha sonra ise Aydınlanma dönemi, yani kamu politikasının geri bildirim ve yeniden tasarlama aşaması gelmektedir. Bu son aşama, aynı zamanda yeni bir paradigmanın inşa edildiği, yeni bir bakış açısının yerleştirildiği bir dönemdir.

Kamu politikasının ve bir kamu politikası olarak da kamu yönetimi reformunun, Ortaçağ Avrupası'nın geçirdiği makro dönüşüm üzerinden okunmasına, orantısız bir benzetme olduğu gerekçesiyle itiraz edilebilir. Fakat reform, her ne kadar eş anlamlı görülseler de yeniden yapılanma ve reorganizasyon gibi kavramlardan daha geniş bir anlama, teorik ve toplumsal arka plana sahip bir kavramdır. Dolayısıyla ister kamuda ister başka bir alanda olsun, reform olgusu ele alınırken bu geniş perspektif ihmâl edilmemelidir. Çalışma içerisinde de bu geniş perspektif mümkün olduğunca korunmak istenmiş, tek bir alan veya politikayı, tek bir açıdan ele almak yerine ulusal bir perspektif benimsenmiştir.

Daha açık ifade etmek gerekirse, bu çalışmada Weberyen geleneksel kamu yönetimi paradigmasının sorunlara çözüm üretmek yerine, yeni sorunlara neden olması ile dünyada ve Türkiye'de başlayan kamu yönetimi reform süreci, kültürel bağlamda ele alınmıştır. Görüleceği gibi literatürdeki yaygın yaklaşımın aksine bu çalışmada ne kültürün tespit edilmesi ne de reformların bir kronolojisinin sunulması amaçlanmıştır. Fakat bu ifadeden kültürün tanımlanması ve ölçülmesine yönelik çalışmaların ve hem ulusal hem de uluslararası düzeyde gerçekleşen reformların çalışmada yer almadığı anlamı çıkarılmamalıdır. İlerleyen paragraflarda detaylarıyla anlatıldığı üzere kültüre ve reforma dair pek çok konu, bütünlüğü içerisinde bu çalışmada yer almıştır.

Çalışmanın anlatım kurgusunu ele almak gerekirse kavramsal ve teorik tartışmalar ilk kısmı, uygulama ve ülke incelemeleri ikinci kısmı, Türk kamu bürokrasisi üzerine yapılan alan araştırması ise üçüncü kısmı oluşturmuştur. Kavramsal ve teorik kısımda kültür, bürokrasi ve reform hem münferit hem de karşılıklı ilişkileri bağlamında ele alınmışlardır. Birinci kısımda güdülen temel gaye çalışmanın ana kavramlarının doğru bir şekilde anlaşılmasıdır. Kavramların doğru bir şekilde anlaşılabilmesi ise bunların beslendiği fikirlerin, yani teorik zeminin doğru bir şekilde ortaya konulmasıyla mümkün olmaktadır. Bundan dolayı, çok popüler olmasına karşın bir o kadar da soyut ve karmaşık olan kültür kavramı başta gelmek üzere bürokrasi, idare ve reform gibi kavramlar incelenirken, bakış açısı olabildiğince geniş tutulmaya çalışılmış ve kaynak seçimine özellikle dikkat edilerek, doğrudan bu kavramları inceleyen ana kaynakların kullanılmasına azamî gayret sarf edilmiştir.

Uygulamanın ve ülke incelemelerinin yer aldığı ikinci kısmın ana karakterini, Yeni Kamu Yönetimi anlayışı oluşturmuştur. Her ne kadar kesin bir uzlaşıdan söz edilemese de Weberyen geleneksel yönetim paradigmasının yerine geçen Yeni Kamu Yönetimi anlayışı; II. Dünya Savaşı gibi küresel olayların neden olduğu sorunların devletçi politikalarla çözüme kavuşturulması fikriyle ortaya çıkan devletin piyasalardaki başarısızlığı üzerine inşa edilmiş, bir yönetim paradigmasıdır. Elbette bu ifadelerden, Yeni Kamu Yönetimi anlayışının tek boyutlu ve mekanik bir yapıda olduğu düşünülmemelidir. Yeni Kamu Yönetimi anlayışı bu varsayımların ötesinde kapsamlı bir dönüşümün ürünüdür. Daha açık ifadesiyle Yeni Kamu Yönetimi anlayışı Hegel'in *zeitgeist*, yani zamanın ruhu dediği şeyin kamu yönetimi alanındaki yansımasıdır.

Kısaca, Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, kamu yönetiminin dışında toplumsal, kültürel, ekonomik ve bilişsel pek çok olguyla ortak bir teorik zemine sahiptir. Çalışmada da buna uygun bir anlatım kurgusu benimsenmiş ve diğer paradigma değişimlerinden öne çıkanları, çalışmanın konusu çerçevesinde ele alınmıştır. Bunlardan en önemlilerini ise elbette ki neoliberalizm ve postmodernizm oluşturmaktadır. Özellikle Marksist ve eleştirel teorilerde sıklıkla değinilen neoliberalizm; kapitalizmin yeni görünümü olarak kamu yönetimini veya geniş anlamıyla devleti, sermaye sahiplerinin kontrolüne bırakmanın bir aracı olarak görülse de bu çalışmada iktisadî anlayış başat faktör olarak görülmemektedir. Çalışmada hem Yeni Kamu Yönetimi anlayışı hem de neoliberalizm *zamanın ruhunun* farklı alanlardaki yansımalarıdır. Aynı şey postmodernizm için de geçerlidir. Dolasıyla kronolojik açıdan bir öncelik ve sonralıktan söz edilebilse dahi, bu durum, birinin diğerinin sonucu olduğu anlamına gelmemektedir.

Hofstede'nin *zihinsel yazılım* şeklinde yaptığı kültür tanımı düşünüldüğünde, Hegel'in *zeitgeist* dediği şeyin, aslında kültüre karşılık geldiği yorumu yapılabilir. Bu bağlamda bir değerlendirme yapıldığında; Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, neoliberalizm ve postmodernizm, küresel kültürün, farklı (pratik) alanlardaki yansımalarıdır. Ancak her kültürel yapıda olduğu gibi küresel kültür de bünyesinde (bölgesel, ulusal vb.) alt kültürleri barındırmaktadır. Dolayısıyla küresel düzlemdeki benzerliklerin yanında alt düzlemde farklılıklar da gözlemlenmektedir. Bu çalışmada da bu varsayımla hareket edilmiştir. Daha açık şekliyle, Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, zamanın ruhuyla (zeitgeist) hayat bulsa da nihaî şeklini (ulusal düzeyden sektörel ve kurumsal düzeye kadar uzanan bir çeşitlilikte) kültürel farklılıklar vermektedir.

Dolayısıyla yaşanan değişikliklerin küresel sermaye sahipleri tarafından tek bir nokta üzerinden harekete geçirildiği fikri yerine "zamanın ihtiyaçlarına binaen uzun bir süreç sonrasında şekillenen ve birbiriyle etkileşim halinde olan olgular bütünü" fikri gerçeğe daha yakın görünmektedir. Nitekim, her ne kadar 1980'lerle 1990'lı yıllar arasında yaygın bir uygulama alanı bulsa da Yeni Kamu Yönetimi anlayışının teorik temellerini 1950'li yıllara dayandırmak mümkündür. Aslında 1950'lerde başlayan tartışmalar, Yeni Kamu Yönetimi anlayışına mahsus tartışmalar da değildir. Odak noktası, devletin veya daha doğru ifadesiyle "kamusal olanın" olduğu (meta-)paradigma dönüşümünün tartışmalarıdır. İktisadî, idarî ve toplumsal alandaki paradigma tartışmalarının benzer dönemler üzerinde yoğunlaşması da bundan dolayıdır.

Çalışma, yukarıda genel hatlarıyla verilen anlatım kurgusunun yanında ayrıca, Yeni Kamu Yönetimi anlayışını teorik altyapı ve uygulama olarak iki ana eksen etrafında ele almıştır. Teorik altyapının incelendiği kısımlarda Yeni Kamu Yönetimi anlayışının beslendiği; post-bürokrasi teorisi, devletin piyasa başarısızlığı (devlet başarısızlığı), yeni sağ, refah devleti, özelleştirme, devletin küçülmesi, kamu tercihi, sözleşmecilik (contracting out) işletmecilik – yönetimcilik (managerialism), Reaganizm ve Thatcherizm gibi tartışma ve değerlendirmelere yer verilmiştir. Teorik kısımdaki değerlendirmeler, tabiiyetiyle Yeni Kamu Yönetimi anlayışının olgunlaşıp, dünyaya yayıldığı yerler olan İngiliz ve Amerikan literatürü merkezinde şekillenmiştir.

Uygulamaya dair değerlendirmelerin olduğu kısımdaysa, ülkelerin Yeni Kamu Yönetimi anlayışı doğrultusunda gerçekleştirdikleri reform politikaları İngiltere, Amerika, Fransa ve Almanya ile Türkiye özelinde incelenmiştir. İngiltere ve Amerika hem Yeni Kamu Yönetimi reformlarında öncü oldukları hem de Anglosakson kültür ailesinin ana temsilcileri oldukları için; Fransa ve Almanya'ysa hem klasik bürokratik yönetim modelinin hem de Kıta Avrupası kültürünün önemli temsilcileri oldukları için seçilmişlerdir. Bunun yanında İngiltere ve Fransa'nın sömürgeleri aracılığıyla hem kültürlerinin hem de yönetim modellerinin dünyanın geniş bir coğrafyasına dağılmış olması da ülkelerin belirlenmesinde önemli bir kriter olmuştur.

Çalışmada seçili ülkelerin Yeni Kamu Yönetimi anlayışı doğrultusunda yaşadıkları dönüşüm anlatılmadan önce kendi iç dinamiklerinden de (idarî, siyasî, iktisadî, toplumsal ve kültürel yapısından da) bahsedilerek reformların uygulandığı alanın genel karakteri verilmeye çalışılmıştır. Ülkelerin reform sürecini yönetme biçimleri bahsedilen iç dinamiklerden kaynaklı olarak farklılaştığından, ülke uygulamalarında tek bir anlatımın benimsenmesi mümkün olmamıştır. Diğer bir deyişle her bir ülkenin uygulama örneklerinin yapısal özellikleri değişiklik göstermiştir. Bu doğrultuda İngiltere'de kamu-özel ilişkisi ve kurumsal yapı, Amerika'da personel ve performans, Fransa'da merkez-yerel ilişkisi, Almanya'da ise federal-federe devlet ilişkisi reform örneklerinin genel karakterini şekillendirmiştir. Reformların anlatılmasının ardındansa Hofstede'nin ulusal kültür araştırmasındaki ülke skorlarının yardımlarıyla, aynı paradigmadan beslenseler de farklılık gösteren reformlar, yorumlanmaya ve bu farklılıkların altında yatan kültürel nedenler ortaya çıkarılmaya çalışılmıştır.

İngiltere, Amerika, Fransa ve Almanya incelenirken kullanılan yöntem, Türkiye'de de benimsenmiş; uygulamaya veya daha açık ifadesiyle Yeni Kamu Yönetimi anlayışı doğrultusundaki reformlara geçilmeden önce Türkiye'nin idarî, siyasî, iktisadî, toplumsal ve kültürel yapısı anlatılmış, ardından Yeni Kamu Yönetimi anlayışını hazırlayan süreçlerle devam edilmiştir. İstisnaları olmakla birlikte literatürdeki yaygın kanaatin aksine Türkiye, neoliberal politikalarla ve Yeni Kamu Yönetimi anlayışıyla 24 Ocak (1980) Kararları ile değil 12 Mart (1971) Muhtırası ile tanışmıştır.

Çalışmada da bu mantıkla hareket edilmiş ve 12 Mart Muhtırasından başlanarak hayata geçirilen ya da bu yönde girişimde bulunulan reform politikaları incelenmiştir. Yöntem olarak Hofstede'nin araştırmasında Türkiye'nin aldığı skorlar doğrultusunda; siyasî iktidarı elinde bulunduran hükümetlerin hükümet programları başta olmak üzere, parti programları, seçim beyannameleri, kanun tasarı ve teklifleriyle bunların gerekçeleri, meclisten geçen kanunların veto gerekçeleri, iptal başvurularının nedenleri ve Anayasa Mahkemesi'nin iptal veya iptal isteminin reddedilmesi yönünde verdiği kararların gerekçeleri ile siyasî partiler ve diğer aktörlerin reform politikalarına yönelik tavır ve söylemleri yorumlanmaya çalışılmıştır.

Türkiye'deki uygulamalara bakıldığında 1980-1990 arasındaki dönemde, yani Özal'ın iktidarda olduğu dönemde, gözle görülür bir ilerleme olmakla birlikte, reformların esas uygulandığı dönemin 2002 sonrasına, yani AK Parti Hükümetlerine denk geldiği söylenebilir. Çalışma da buna paralel bir şekilde biçimlendirilmiş ve *Özal'lı yılları*n ardından 2002 sonrasındaki reformlar merkez (kendi içinde de normatif ve kurumsal) ve yerel olmak üzere iki ana eksende ele alınmıştır. Her ne kadar Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, merkezî kurumsal bir reform olsa da sahip olduğu önemden dolayı ayrı bir başlık altında değerlendirilmiştir. Nasıl sınıflandırılırsa sınıflandırılsın diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de reformlar kültürel perspektiften yorumlanmaya çalışılmıştır.

Başlıklandırılma incelendiğindeyse çalışma; giriş ve sonuç hariç sırasıyla; "Bürokrasi, Kültür ve Reform Kavramlarının İncelenmesi", "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve İdarî Reformlar", "Türkiye'de İdarî Kültür ve Yeni Kamu Yönetimi Reformları" ve "İdarî Kültür Bağlamında Kamu Yönetimi Reformu; Türkiye Üzerine Bir Alan Araştırması" şeklinde dört bölümden oluşmuştur. Birinci bölümde; bürokrasi, idare,

kültür ve reform kavramları hem münferit hem de karşılıklı ilişkileri bağlamında ele alınmıştır. Bu bölümle, çalışma içerisinde, kavramlara hangi anlamların yüklendiği gösterilmeye ve bu anlamlar doğrultusunda nasıl bir etkileşim mekanizmalarına sahip olduklarının anlaşılabilmesine yardımcı olunmaya çalışılmıştır.

İkinci bölümde; önce 1970'li yıllardan günümüze kadar kamu yönetimi reformlarına kaynaklık eden Yeni Kamu Yönetimi anlayışı hem tarihsel hem de teorik açıdan ele alınmıştır. Daha sonraysa, ülke uygulamalarına geçilmiş ve ülkeler Anglosakson ve Kıta Avrupası şeklinde iki kültür ailesi etrafında incelenmiştir. Burada yalnızca kültür ailelerinin birbiriyle olan farklılıkları değil, aynı kültür ailesine mensup ülkelerin birbiriyle olan farklılıkları da gösterilmeye çalışılmıştır. Üçüncü bölümde, kültürel bağlamıyla Yeni Kamu Yönetimi anlayışı doğrultusunda gerçekleştirilen reformlar Türkiye özelinde incelenmiştir. Bu bağlamda ilk başlıkta Türkiye'nin siyasî, toplumsal ve idarî kültürü açıklanmış, daha sonraki başlıklardaysa reformlar ağırlıkları göz önüne alınarak, merkez ve yerel şeklinde ikiye ayrılarak incelenmiştir.

Dördüncü ve son bölümdeyse; daha önceki bölümlerde ikincil veri olan Hofstede'nin araştırması ekseninde gösterilmeye çalışılan kültür ve reform arasındaki ilişki, birincil veriler üzerinden de yorumlanmaya çalışılmıştır. Bu doğrultuda uzman görüşleri ve literatürdeki bilgiler ışığında oluşturulan araştırma soruları, seçkin bir gruba sorulmuş ve alınan cevaplar Hofstede'nin araştırması ve literatürdeki diğer benzer çalışmaların sonuçlarıyla karşılaştırılmıştır. Dördüncü bölümde aydınlatılmak istenen nokta, aynı zamanda çalışmanın da ana sorunsalını oluşturmaktadır. Daha açık ifadesiyle, çalışma, (idarî) kültürün kamu yönetimi reformlarında ne gibi bir etkiye sahip olduğunu ortaya koymayı amaçlamaktadır.

Literatürde yaygın olarak kültürün reformları engelleyici bir role sahip olduğu ya da edilgen bir role sahip olmadığı ifade edilse de bu çalışmada Türkiye özelinde "idarî kültürünün reformlar üzerinde dönüştürücü bir role sahip olduğu" savunulmaktadır. Yani literatürden farklı olarak bu çalışmada kültüre ne olumlu/olumsuz ne edilgen ne de nötr bir rol biçilmiştir. Yeni Kamu Yönetimi anlayışının, Amerika ve İngiltere gibi benzer kültürlerde dahi farklı şekillerde hayata bulması, Fransa ve Almanya gibi geleneksel kamu yönetiminin kökleştiği ülkelerdeyse iç dinamiklere göre yeniden yorumlanması da çalışmada benimsenen tezi doğrular niteliktedir.

Çalışmanın metodolojisinden bahsetmek gerekirse; yöntem bilimcilerce genel kabul gören üç araştırma tarzından (nitel, nicel ve karma) biri olan nitel araştırma yöntemi bu çalışma kapsamında benimsenmiştir. Nitel yöntemin benimsenmesinde kişisel tercih değil, çalışmanın araştırma konusu ve nesnesi belirleyici olmuştur. Daha açık ifade etmek gerekirse, ana hatlarıyla kültürün kamu yönetimi reformlarında ne tür bir işleve sahip olduğunun açıklanması amacını taşıyan bu çalışma; hem daha derin ve ayrıntılı incelemeleri hem bu ayrıntılardan büyük resmin tasvir edilmesini hem de doğrudan gözlemlenemeyen ve sayısal veriler üzerinden ölçülemeyen bileşenlerin aydınlatılmasını gerektirdiğinden nitel araştırma tekniğinin benimsenmesini bir nevi zorunlu kılmıştır.

İstisnai bazı durumlar olsa da nicel araştırmaların çoğunlukla daha önceden tespit edilen ve belli şartlarda geçerliliği ispatlanan bilgiden yola çıkılarak, seçilen örneğin geçmiş çalışmalarla kıyaslanmasını ve farklılıklarının tümdengelim yöntemiyle açıklanmasını sağladığı düşünüldüğünde, nicel tekniklerin bu çalışmanın konusu açısından pek de uygun olmadığı zaten görülecektir. Diğer ifadesiyle nicel çalışmada varsayımlar araştırmanın en başında aşağı yukarı belliyken ve bu varsayımların seçilen örnek için doğruluğu sayısal veriler üzerinden ölçülürken, bu çalışma net bir varsayım üzerinden hareket etmemekte ve esas amaç olgunun ölçülmesi değil anlaşılmasıdır.

Yukarıda yer alan ifadelerden de anlaşılacağı gibi çalışmanın nitel araştırma deseni ise fenomonolojik yorumlayıcı analizdir. Araştırma deseni ya da modeli; araştırmacının tutarlı ve bilimsel bir yol izleyebilmesi için neler yapması gerektiğine dair bir yol haritası şeklinde tanımlanabilir. Elbette nicel araştırmaların aksine nitel araştırmada bu yol haritasının sabit ve belirgin olmadığını belirtmek gerekir. Bu bağlamda nitel araştırma deseni olarak fenomonolojik yorumlayıcı analizin de baştan sona takip edilebilecek bir yapılacaklar listesi sunmadığını belirtmek gerekir. Fakat ana hatları ile verilerin nasıl elde edileceği ve yorumlanacağı hakkında fikir edinmek de mümkündür.

Felsefî temelleri de olan fenomonolojik yorumlayıcı analizi (kısaca fenomonoloji) açıklamak gerekirse; bireyin veya öznenin, nesne üzerindeki deneyimlerini merkeze alarak hakikati anlamaya çalışan bir yöntem olduğu söylenebilir. Bu çalışma dâhilinde bakıldığındaysa fenomonolojik desen, ölçülemeyen ve kolay tanımlanamayan ilişkiler ağını ve bu ilişkiler ağının neden olduğu sonuçları açıklamak için deneyimlerden

faydalanılmasıdır. Somut olaraksa fenomonoloji, kamu yönetimi reformlarında kültür "faktörünün" nasıl bir işleve sahip olduğunu ve reform sürecini ve reformu nasıl etkilediğini veya daha doğru ifadesiyle kamu yönetimi reformu ile kültürün nasıl bir mekanizma meydana getirdiğini deneyimler üzerinden anlamaya veya bu süreci anlamlandırmaya yarayan bir araştırma desenidir.

Benimsenen araştırma deseni doğrultusunda, kavramsal ve teorik literatür, çalışmanın bütününe yayılmış ve araştırmanın ilerleyişine göre tekrar gözden geçirilerek gerekli eklemelerle değişime açık olarak bırakılmıştır. Önceden belirlenmiş bir literatür etrafında, çalışmanın ele alınamamasının en büyük nedeni, elbette nitel araştırmalarda ana varsayımın yani çalışmanın tezinin değişime açık yapısıdır. Açık ifadesiyle nitel araştırmalarda ana varsayım ve buna bağlı varsayımların, araştırmanın seyrine göre şekillenmesi literatürün de gelişime açık hale gelmesine neden olmaktadır. Fakat araştırmanın nihayete ermesiyle verilerin yorumlanmasından önce benzer çalışmaların incelendiği bir literatür başlığı da çalışma içerisinde yer almıştır.

Genelde fenomonolojik desende ve özellikle de bu çalışma bağlamında literatürün nicel çalışmalardan ayrılan bir yönü de araştırma sonlanmadan önce temaların büyük oranda belli olmasıdır. Zaten fenomonolojik desende esas amaç temaları tespit etmek değil, belli olan temaların içerik bakımından *derinleştirilmesi* ve *özelleştirilmesi*dir. Bu bağlamda ulusal düzeydeki kamu yönetimi reformlarının uygulanmasında kültürün neden olduğu değişimin anlaşılmasında hangi faktörlerin ön plana çıktığı sorusuna hem genel olarak literatürde elde edilen bilgiler hem de özelde Hofstede'nin nicel araştırması bağlamında cevap aranmıştır.

Literatürdeki temalar için, konuyla yakından ilgili olduğu düşünülen çalışmalardan bir seçki oluşturulmuş ve Nvivo nitel araştırma programı yardımı ile incelenmiş ve kodlanmışlardır. Ortaya çıkan temalara bakıldığında, yaygın yönetim-kültür teorileri veya araştırmalarından Hofstede'nin ulusal kültür teorisinin boyutları ile daha yakın bir ilişki içerisinde oldukları görülmüştür. Çalışmanın alan araştırması kısmında kullanılan soruların büyük bir çoğunluğu bu temalar dikkate alınarak oluşturulmuştur. Bunun yanında hem Türk idari kültürünü hem de kamu yönetimi reform sürecini içeren diğer sorular da literatür incelemesinin ve uzman görüşlerinin sonucunda araştırma soruları arasına eklenmiştir.

Temaların bir kısmının araştırma öncesinde belli olması nitel araştırmanın bir diğer özelliğini ortaya çıkarmaktadır. Nitel araştırmalar, aynı alanda yapılan ve sonuçları bilinen nicel bir araştırmanın sonuçlarını derinleştirmek, özelleştirmek ve sayısal verilerin aydınlatamadığı bazı noktaları aydınlatmak amacıyla da kullanılmaktadır. Bu çalışma bağlamında yorumlamak gerekirse; Hofstede'nin ulusal kültür araştırmasında kimi boyutlarda yüzü aşkın kimi boyutlarda ise iki yüze yakın ülke üzerinde yaptığı araştırma sonucunda elde ettiği *güç mesafesi, bireycilik-kolektivizm, erillik-dişillik, belirsizlikten kaçınma, uzun dönem-kısa dönem ve haz alma-kısıtlanma* boyutlarında Türkiye'nin aldığı skorların hem Türkiye şartlarına uygun hem de daha kapsamlı ele alınması amaçlanmıştır.

Yukarıdaki gibi yeniden bir değerlendirmenin yapılması, Hofstede'nin çalışmasının Türkiye'nin kültürel panoramasını çıkarmasına karşın, idarî kültüre dair bazı hususları eksik bırakması ve bazı hususları ise yeterince açıklamamasından kaynaklanmıştır. Bahsedilen eksikliklerin giderilmesi ve Türkiye'de kültürün, kamu yönetimi reform sürecinde ne gibi sonuçlar doğurduğunun tespit edilebilmesi için, kamu yönetimi reform süreçlerini yakından takip etme imkânı bulan ve kamu bürokrasisi ile de birebir çalışan *seçkin* bir uzman-yönetici ekibin görüşlerine başvurulmuştur.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı doğrultusunda gerçekleştirilen reformlar başta olmak üzere, son otuz-kırk yılda uygulanan reform politikaları, ekseriyetle merkeziyetçiliği azaltmaya ve yerel birimleri güçlendirmeye yönelik politikalar olduğundan, görüşleri alınacak seçkin katılımcılar belirlenirken bu ayrım göz önünde tutulmuştur. Araştırma amacına uygun olacak şekilde, mümkün olduğunca kendi içinde de çeşitlendirilmeye çalışılan katılımcıların, orta ve üst düzey yönetici olmalarına azamî dikkat edilmiştir. Seçkin katılımcıların görüşlerinin birbirleriyle karşılaştırılabilmeleri içinse yöneltilen açık-uçlu sorular, standartlaştırılmış (her bir sorunun katılımcılara aynı sıraya ile sorulması) form üzerinden gerçekleştirilmiştir.

Seçkin katılımcıların fikirleri alınırken iki farklı nitel yöntem benimsenmiştir. İlki nitel çalışmalarda sıklıkla kullanılan mülâkattır. Yarı-yapılandırılmış formatta ve birkaç istisna dışında birebir ve yüz yüze[1] gerçekleştirilen mülâkatların bir kısmında ses kayıt

[1] Biri telefon aracılığı ile sesli, biri bilgisayar aracılığıyla görüntülü olmak üzere iki görüşme yüz yüze gerçekleştirilememiştir.

cihazı kullanılmış ve konuşmalar daha sonra deşifre edilmişken, diğer bir kısmında ise ses kayıt cihazı kullanılmadan görüşme anında not alınarak yazıya dökülmüştür. Görüşmeler, katılımcıların kendi mekanlarında gerçekleştirilmiş, ses kaydı alınıp alınmayacağı katılımcıların kararına bırakılmıştır. Görüşmelerde, standartlaştırılmış soru formu kullanılsa da katılımcıların yönlendirilmemesine dikkat edilerek, akışa göre ana soruya bağlı kalınarak, konuyu derinleştirmek amacıyla sondalama (probing) soruları (C. Çetin & Arslan, 2019: 102-107) da sorulmuştur.

İkinci nitel veri toplama yöntemiyse ise, standartlaştırılmış soru formunun seçkin katılımcılar tarafından yazılı cevaplanmasıdır. Yöntem bilimciler tarafından "nitel anket[2]" şeklinde isimlendirilen bu yöntemde, katılımcılara mülâkatlarda kullanılan açık-uçlu soru formunun aynısı iletilerek cevaplarını yazılı ulaştırmaları istenmiştir. Hangi katılımcının yazılı hangi katılımcının sözlü yanıt vereceğine karar verilirken katılımcının talebi belirleyici olmuştur. Diğer bir ifadesiyle kimin yazılı kimin sözlü yanıt vereceği önceden planmış kriterler etrafında belirlenmemiştir. Ancak seçkin katılımcılar içerisinde çalışmaya daha çok katkıda bulunacağı düşünülen kişilerle –ki bunlar vali, büyükşehir ilçe belediye başkanı, müsteşar, genel sekreter gibi üst düzey kamu yöneticilerinden oluşmaktadır– yüz yüze mülâkat yapılmasına azamî özen gösterilmiştir.

İki farklı veri toplama tekniğinin kullanılması araştırma öncesinde planlanmış bir şey değil, nitel araştırma deseninin ruhuna uygun olarak araştırma sürecinde kendiliğinden ortaya çıkmış bir durumdur. Süreç içerisinde ortaya çıkan bu durumun, araştırmanın güvenilirliği açısından da olumlu sonuçları olmuştur. Bilindiği gibi yüz yüze veya farklı yollarla gerçekleştirilen mülâkatlarda güvenilirlik konusundaki en büyük sorun, araştırmacının katılımcıyı yönlendirebilmesidir. Standartlaştırılmış soru formunun (sondalama-probing soruları hariç) sözlü görüşmelerin yanında yazılı cevap vermek isteyen katılımcılarda da kullanılması, katılımcıların cevaplarının karşılaştırılmasına imkân tanımıştır. Yapılan karşılaştırma sonucunda sözlü görüşmelerin sondalama sorularının da etkisiyle daha detaylı olması (C. Çetin & Arslan, 2019: 104-105) dışında

[2] Kapalı-uçlu sorulardan oluşan, katılımcıların önceden belirlenmiş standart cevapları işaretledikleri ve çoğunlukla Likert Ölçeği kullanılan nicel (kantitatif) anketlerle karıştırılmamalıdır. Bir şeyin anket olması ya da anket şeklinde isimlendirilmesi bunun nicel bir yöntem olduğu anlamına gelmemektedir. Türkçe literatürde nicel anketlerin yaygın olması bu yanılgıya sebep olsa da nitel anketler de mevcuttur.

mana açısından her iki veri toplama türünde de ana hatlarıyla benzer sonuçlara ulaşıldığı, benzer ifadelerin yer aldığı ve benzer noktalara odaklanıldığı tespit edilmiştir.

Zaten katılımcıların seçkin kişilerden, yani alanında bilgi ve tecrübe sahibi kişilerden oluşması, araştırmacının yönlendirmesi konusunu zayıflatan bir diğer durumdur. Araştırma verilerinin güvenilirliği ve geçerliliği için ayrıca hem transkripsiyonlar hem de yazılı notlar katılımcılarla paylaşılmış ve onların onayı alınarak birinci ağızdan ifadelerin denetimi gerçekleştirilmiştir. Yazılı cevaplayan katılımcıların dışında kalan katılımcıların büyük bir çoğunluğu geri dönüş yapmıştır. Yazım hataları, ifadelerin geliştirilmesi vb. düzeltmelerin dışında boyut ve temaları etkileyecek büyük çaplı bir düzeltme talebi gelmemiştir. Bunun dışında birkaç katılımcı da yazıların olduğu gibi kullanılabileceğini ifade etmişlerdir.

Hâlihazırda yazılı iletilen metinlerle sözlü görüşmelerin transkripsiyonları nitel analiz yöntemlerinden biri olan betimsel içerik analizi ile analiz edilmiştir. Betimsel içerik analizinde, katılımcıların ifadeleri veya çalışmada hangi nitel veri kullanılıyorsa o nitel veriler içerdikleri anlama göre sınıflandırılmakta ve bu doğrultuda hem literatürle hem de tek tek katılımcıların ifadeleri birbirleriyle karşılaştırmalı olarak yorumlanmaktadır. Bu çalışmada ise Hofstede'nin ulusal kültür boyutları başta olmak üzere, *kültür ve kamu yönetimi reformu* literatürü doğrultusunda önceden oluşturulan temalara ifadeler oturtulmuştur. Daha açık ifade etmek gerekirse, araştırma soru formunda yer alan her bir soru betimsel içerik analizinde birer tema-boyut olarak kullanılmıştır. Sonuç olarak elde edilen bulgular ışığında, kamu yönetimi reform sürecinde Türk idarî kültürünün konumu aydınlatılmaya çalışılmıştır.

BÖLÜM I: BÜROKRASİ, KÜLTÜR VE REFORM KAVRAMLARININ İNCELENMESİ

Kültür ile reform arasındaki ilişkinin, ampirik yöntemle Türk kamu bürokrasisi üzerinden incelenmesine dayanan bu çalışmanın ilk bölümünde kavramsal ve teorik bir yaklaşım benimsenmiştir. Bu bağlamda, Bürokrasinin Tanımı ve Niteliği ana başlığı altında; "bürokrasinin tanımı", "bürokrasinin kamu yönetimindeki yeri ve önemi" ile "bürokrasinin artan gücü (günümüz bürokrasileri)", Kültür ile İdare – Bürokrasi ve Reform Etkileşimi ana başlığı altında; "antropolojik, siyasal ve kurumsal açıdan kültür", "idari ve bürokratik kültür" ile "kültür, değişim ve reform", Bürokratik Kültür ve Kamu Yönetimi Reformları ana başlığı altında; "bürokrasi ve siyaset ilişkisi" ile "bürokratik kültür ve kamu yönetimi reformu" alt başlıkları yer almaktadır. Bu bölümde, ilgili başlıklar altında yer alan bilgilerle, çalışmanın inceleme nesnesi olan Yeni Kamu Yönetimi anlayışı doğrultusunda gerçekleşen kamu yönetimi reformlarıyla idari kültür arasındaki ilişkinin tespit edilmesine yardımcı olmak amaçlanmıştır.

1.1. BÜROKRASİNİN TANIMI VE NİTELİĞİ

Bu başlık altında bürokrasinin kavramsal boyutu, kamu yönetimindeki yeri ve önemi ve artan gücü (günümüzdeki bürokrasiler) ele alınmıştır. Kavramsal boyutun incelenmesinde tarihsel süreç belirleyici olmuştur. Etimolojik değerlendirmenin yanında bürokrasinin antik medeniyetler için ne anlama geldiği, sanayileşmeyle beraber hangi yöne doğru evirildiği ve "nasıl algılandığı" açık bir şekilde ifade edilmeye çalışılmıştır. Kavramsal zeminin oluşturulmasının ardından bürokrasinin kamu yönetiminde ne tür bir işlevi olduğu anlatılmıştır. Bürokrasinin işlevsel ve olumlu taraflarının omurgayı oluşturduğu ilgili başlıkta, bürokrasinin gerekli ve hatta

bazı durumlarda ise zorunlu bir örgütlenme tarzı olduğu ana fikri verilmek istenmiştir. Bu kısım içerisinde yer alan son başlıkta ise bir önceki başlığın aksine bürokrasinin olumsuz yönleri üzerinde durulmuş, denetim ve kontrol mekanizmalarının önemine vurgu yapılmıştır.

1.1.1. Bürokrasinin Tanımı

Klasik bir yöntem olarak kavramın etimolojik analizinin yapılması konunun iyi anlaşılabilmesi için faydalıdır. Bu bağlamda bürokrasi kavramı, demokrasi, aristokrasi ve oligarşi gibi Latince kökenlere sahip birleşik bir isimdir. Koyu renkli masa örtüsü anlamındaki "bure" kelimesinden türeyen ve ofis, çalışma alanı – yeri – odası anlamlarına gelen "bureau" kelime ile yönetim, egemenlik, iktidar gibi anlamlara gelen "kratos" kelimelerinin birleşmesi ile meydana gelmiştir (Dudley, 2008: 221; Dursun, 2012: 133; Eryılmaz, 2013: 19, 2015: 260; Hummel, 2000: 121).

Büyük ve nispeten merkezi devletlerin tarih sahnesinde yer almalarından bu yana, bürokrasinin veya bürokrasilerin *de facto* olarak var olduğu bilinmektedir. Özellikle Antik Çin, Mısır, Pers ve Roma gibi medeniyetlerin, günümüz anlamında gelişmiş olmasa da, bürokratik yapılara sahip olduğu ifade edilmektedir (Farazmand, 2009: 3). Ancak modern anlamda bürokrasinin akademik literatüre girişi 1700'lü yıllara tekabül etmektedir. Farklı görüşler olmakla birlikte, "büroların egemenliği" anlamında bürokrasinin ilk kullanımının Fransız iktisatçı Vincent *de* Gournay tarafından 1745 yılında yapıldığı kabul edilmektedir (Eryılmaz, 2013: 19, 2015: 260).

Tanımlamanın Fransız bir iktisatçıya ait olması tesadüfi değildir. 16. ve 17. yüzyıllarda Fransa'nın merkezileşmesiyle birlikte hükümdarın altında, idari hizmetlerde bulunan bir yönetici sınıf ortaya çıkmıştır. Yetki devri ve uzmanlaşmayla ortaya çıkan idari birimler, özellikle XIV. Louis döneminde çeşitlenmiş ve güçlenmiştir. Daha sonra bu gelişimi Prusya devam ettirmiş ve günümüzdeki (özellikle olumsuz yönlerini içerecek biçimde) anlamda bürokratik yapılar doğmuştur (Dreyfus, 2014: 34-35; Poggi, 2014: 94-95).

Literatürde, bürokrasinin pek çok teknik tanımını bulmak mümkündür. Ancak bilimsel disiplinde en yaygın kabul gören tanım veya görüş ise Alman sosyolog Max Weber'in kavramsallaştırmasıdır. Hemen belirtilmelidir ki Weber, net bir tanım yapmaktan öte,

bürokrasiyi tarif etmeyi tercih etmiştir (Eryılmaz, 2015: 267). Bu yönüyle bürokrasinin Weber için karmaşık bir fenomen olduğu ifade edilebilir (Kundakçı, 2016: 81; Parsons, 2015: 582). Bahsi geçen özelliğinden kaynaklı olarak da saf otorite tipolojilerinden yasal - rasyonel otorite içerisinde yer edinen Weber'in bürokrasisinin özellikleri şunlardır (Dudley, 2008: 222; Dursun, 2012: 142-143; Eryılmaz, 2013, 2015; Gajduschek, 2003: 702; Kundakçı, 2016: 85; Mansfield, 1973: 477; Weber, 2012a: 337-339, 2014: 55-59, 2016: 55-58):

- İş bölümü
- Katı Hiyerarşik Yapı
- Rasyonel Kurallar
- Teknik Uzmanlık
- Genel/Sabit Kurallar
- Yazılı Belgeler
- Tam ve Devamlı İstihdam
- Örgütsel Büyüklük
- Maaşlı Memurlar
- Gayrişahsîlik
- Yasal Yetki Alanı
- Kariyer Yapısı
- Özel-Kamusal Yaşam Ayrımı
- Kurallara Bağlılık

Weber, bürokratik örgütlerin bulundukları toplumsal, siyasî ve ekonomik şartlarla yakından ilişkili olduğunu görse de (Dudley, 2008: 222) uzmanlaşma, hiyerarşi, gayrişahsîlik, kurallar sistemi, yazılı kayıtlar ve liyakat şeklinde genel hatlarıyla özetlenebilecek olan bürokrasi anlayışına sahiptir. Weber'in tasavvurunda kurumsallaşma, rasyonelleşme ve süreç odaklılık, kültürel farklılıkların bürokrasi üzerindeki etkilerini ortadan kaldıracak anahtar kavramlardır (Jreisat, 2011: 63).

Weber'in bürokrasi anlayışının yanında gerek aynı dönemde gerekse de öncesinde ve sonrasında birçok bürokrasi tanımı ve teorisi ortaya atılmıştır. Yapılan tanımlamaların bazılarının yapısal – kurumsal özelliklere yoğunlaştığı, bazılarınınsa sürece veya aktörlere (yani bürokratlara) yoğunlaştığı görülmektedir (Garston, 1993: 5). Yapılan bürokrasi tanımları – teorileri genel hatlarıyla pozitif, negatif ve nötr-realist olmak üzere üç grupta toplanabilir. Daha açık ifadesiyle bürokrasi, kimi yazarlarca tarafsızlığın ve sorunsuz işleyen bir sistemin örgütlenişi, kimi yazarlarca verimsizliğin asıl kaynağı, kimi yazarlarca ise nasıl işletildiğine bağlı olarak olumlu ve olumsuz yönleri de olabilen modern dünyanın kaçınılmaz bir yönetim olgusudur (Farazmand, 2009: 5-6).

Yazarların yorumlarına göre bürokrasi: kırtasiyecilik, kötü yönetim ve verimsizlik, rasyonel örgüt, kamu yönetimi, memurların yönetimi, büyük yapılı örgütler, modern toplum gibi çeşitli şekillerde isimlendirilmektedir (Albrow, 1970: 87-102). Özetle,

yukarıda aktarılanlar doğrultusunda birçok yazar gibi Weber'in de bürokrasiye olumlu bir anlam yüklediği açıkça görülürken; olumsuz anlam yükleyenlerin başında ise Karl Marx ve Ludwig von Mises (Dursun, 2012: 141) gibi yazarlar gelmektedir. Realist yorumlayıcılarıysa Dwight Waldo gibi nispeten modern denebilecek yazarlar oluşturmaktadır (Farazmand, 2009: 5-6; Hummel, 2000: 121-124).

İlk iki görüşün ortaya koyduğu argümanlar incelendiğinde farklılaşmanın ana nedeninin bir "olgu" olarak bürokrasinin farklı yönlerine ve boyutlarına (Eryılmaz, 2013: 20) yoğunlaşılmasının olduğu söylenebilir. Ancak bürokrasiye ne olumlu ne de olumsuz bir anlam yüklenilmesi gerekmektedir. Bürokrasi yalnızca bir yönetim aracıdır. Dolayısıyla realist yorumların günümüzde daha doğru bir yaklaşım olduğu savunulabilir.

1.1.2. Bürokrasinin Kamu Yönetimindeki Yeri ve Önemi

Önceki başlıklardaki ifadelerden de anlaşılacağı üzere, hem özel sektörde hem de kamu sektöründe mevcut olan bürokrasinin olumlu ve olumsuz yönleri mevcuttur (Akçakaya, 2016: 673; Eryılmaz, 2013: 72-76). Bu, insanları, bürokrasinin arzu edilen bir şey olmamasına karşın o olmadan da yapılamayacağı bir durumla karşı karşıya bırakmaktadır. Bürokrasinin ilk ortaya çıktığı dönemlerde pek çok eleştiriye rağmen modern dönemin vazgeçilmez ve etkin – verimli bir yönetim aracı olması bu başlığın ana temasını oluşturmaktadır. Sonraki başlıkta, özellikle günümüzde değişen şartlara bağlı olarak bürokrasinin artan olumsuz yönleri ele alınmıştır.

Günümüzdeki anlamıyla bürokrasinin kamu yönetimindeki yerinin ve öneminin ortaya çıkışının genel olarak; siyaset – bürokrasi, patrimonyal bürokrasi – rasyonel bürokrasi ayrımıyla mümkün olduğu söylenebilir. Ancak bu söylemden bürokrasi ve siyaset arasında herhangi bir ilişkinin olmadığı anlamı çıkarılmamalıdır. Kastedilen her iki kavramın da ayrı ayrı varlıkları ve kendine has özellikleri olduğunun kabul edilmesi gerektiğidir.

İlk ayrım bağlamında Hegel, organik bir anlayışla siyaset ve bürokrasi arasında bir bütünlük olması gerektiği görüşüne sahipken Weber, katı bir şekilde bürokrasi ve siyasetin ayrılığına vurgu yapmaktadır. Wilson ise gerçekliğe uygun olarak bürokrasi

ile siyaseti ayrı görmekle beraber, her iki alanın birbirleriyle etkileşim halinde olduğunu ifade etmektedir (Sager & Rosser, 2009: 1144).

İkinci ayrım, bürokrasi veya genel anlamda bir yönetim tarihi konusuna yoğunlaşmayı gerektirmektedir. Weber'in bürokrasi teorisinde olduğu gibi bürokrasi kavramından bahsettiğinde de Mısır, Çin ve benzeri antik medeniyetlerdeki bürokratik yapılara vurgu yaptığı sıklıkla görülmektedir. Bu, aslında her dönemin kendine has bir yönetim şekline yahut bürokratik örgütlenmeye sahip olduğu gerçeğiyle (Bennis, 2016: 305) ilgili bir durumdur. Weber'in bürokrasi sınıflandırmasında, patrimonyal bürokrasi ile hukuki-rasyonel bürokrasi ayrımı burada verebilir. Bu bağlamda Weber, patrimonyal bürokrasi ile hukuki-rasyonel bürokrasi arasındaki en büyük farkın, tarihsel süreç içerisinde artan iş ve işbölümüne bağlı uzmanlaşma ve özel – kamusal alan ayrımı olduğunu söylemektedir (2012a: 393-396).

Weber'in yukarıda yaptığı sınıflandırma dikkate alınacak olursa, özetle Antik dönemin bürokratik yapısı için "patrimonyal", modern dönemin bürokratik yapısı için ise "rasyonel" şeklinde bir nitelendirme veya yorum yapmak mümkündür (Rudolph & Hoeber-Rudolph, 1979: 196). Özgür olmayan memurlarla efendileri arasındaki ilişki etrafında şekillenen ve otoritenin geleneklere bağlı olarak yürütüldüğü bir yönetim şekli olan patrimonyal bürokrasinin (Eryılmaz, 2013: 66-67) aksine rasyonel bürokrasi, özel ile kamusal olanın ayrımı üzerine kurulu, yasalara dayalı, hiyerarşik örgütlenmeye sahip, gayrişahsi bir yönetim şeklidir (Albrow, 1970: 41-43).

Aktarılan bu bilgiler ışığında, patrimonyal bürokrasinin günümüzde giderek önemini kaybettiğini, ancak bunun aksine hukuki-rasyonel bürokrasinin giderek daha fazla önem kazandığını söylemek mümkündür. Dolayısıyla kamu yönetiminde bürokrasinin yeri ve önemi analiz edilirken, kapsamın Weber'in hukuki-rasyonel bürokrasi kavramsallaştırması olduğu unutulmamalıdır. Her ne kadar 1980'lerde kamu yönetiminin sonu anlamında "geleneksel (Weberyen) yöntemin" temel ilkelerine yönelik eleştiriler ortaya çıksa ve Anglosakson ülkelerde (İngiltere, Amerika, Yeni Zelanda, Avusturalya) büyük oranda işletme benzeri *(business-like)* yönetim anlayışı benimsendiği iddia edilse de (Hughes, 2014: 29-32) bu yeni yönetim anlayışının da Weberyen bürokrasi ile çağın gereklerinin bir sentezi olduğu ifade edilebilir (OECD, 1998: 5).

Hukuki-rasyonel bürokrasi anlayışının olmadığı ve bu anlayışın gerekli ve olumlu yönlerinin tam olarak yerleşmediği eski sosyalist ülkelerde (kültür vb. diğer etkenler dışarda tutulduğunda) sürecin çok farklı işlediği söylenmelidir (Çiner & Olgun, 2015: 222). Örneğin Jenei, yaptığı incelemede hukuki-rasyonel bürokrasinin gerekli ve olumlu yönlerinin uygulanmadan, işletme-benzeri reformların hayata geçirilmesinin Macaristan'da "yolsuzluğa" neden olduğunu iddia etmiştir (2009: 65). Dahası Anglosakson ülkeler dışında gerçekleştirilen reform hareketlerinin kamu yönetimini "modernleştirme" çabası olduğu ve Neo-Weberyen model olarak nitelenebileceği de ifade edilmektedir (Pollitt & Bouckaert, 2011: 19). Bu bağlamda özellikle belirtilmemiş ise de bu çalışmada bürokrasi olgusu reddedilmemekte, Weberyen anlamda hukukî-rasyonel bürokrasi, olumlu yönleri esas teşkil edecek şekilde benimsenmektedir.

18-20. yüzyıllar arasında kapitalist sistemin olgunlaşması ve yaygınlaşması tüm alanlarda olduğu gibi yönetim alanında da keskin dönüşümlere neden olmuştur (Dreyfus, 2014: 20). Öyle ki modern bürokrasinin kapitalizme ve kapitalist üretim tarzlarına (Taylorist – Fordist gibi) benzer niteliklerinin (işbölümü, uzmanlık, rasyonalizm vb.) olduğu sık sık ifade edilmektedir (Aslan, 2012: 127-130). Kimi yazarlar ise bu durumu daha da ileriye taşıyarak, rasyonel bürokrasinin, devletlerden önce firmalar tarafından uygulandığını vurgulamak maksadıyla bürokrasiyi *"Endüstri Devrimi sırasında firmaların faaliyetlerini örgütlemek ve yönetmek amacıyla geliştirilmiş faydalı sosyal bir icat"* şeklide tanımlamaktadır (Bennis, 2016: 305).

Kapitalist üretim ve Endüstri Devrimi ile bürokrasi arasındaki ilişkinin aktarılması, hangi nitelikleri ile bürokrasinin kamu yönetiminde yer aldığını açıkça verebilme gayretinden kaynaklanmaktadır. Bürokrasinin *"devletin makine odası"* (Hague & Harrop, 2004: 290) veya *"sosyal bir makine"* (Bennis, 2016: 305) şeklinde nitelenmesi bu durumun en çarpıcı yansımasıdır.

Dümen ve makine metaforu düşünüldüğünde, bürokrasi ve siyaset ilişkisinin çeşitli boyutları olduğu söylemek mümkündür. Özellikle devletin somutlaştığı alan olan "politika yapım" sürecinde bürokrasinin etkinliği veya edilgenliği üzerinden konumlandırmalar yapılabilmektedir. Bu doğrultuda bürokrasinin politika sürecinde siyasilerden daha etkin yahut siyasilerin yönlendirmelerinin daha belirleyici olduğu

durumlar olabileceği gibi etkinliğin her iki aktör arasında dengeli dağıldığı durumlar da olabilir. (Durgun, 2012: 228-229; B. G. Peters, 2001: 220-221).

Yukarıda bahsi geçen durumlardan ilk ikisinin sıkça karşılaşılan bir durum olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Siyasilerin ve bürokratların "iş bölümü" çerçevesinde kendilerine biçilen görevleri yerine getirdiği, sonuncu ihtimalin ise aslında arzu edilen "ideal" bir durumu yansıttığını söylemek faydalı olacaktır. Her ne olursa olsun yukarıdaki aktör merkezli sınıflandırmaların, bürokrasinin kamu yönetimindeki işlevini açıklamada faydalı veriler sağladığı görülmektedir.

Anlatılanlar doğrultusunda bürokrasinin işlevini, Heywood'un deyimiyle *"idarî işleri yürütmek, siyasî tavsiyelerde bulunmak, çıkarları dile getirmek ve birleştirmek, siyasî istikrarı sürdürmek"* (2012a: 458) şeklinde sıralamak yerindedir. Siyasî tavsiyelerde bulunma ile çıkarları dile getirme ve birleştirme işlevlerinin, kamu politikası oluşturma sürecinin bir parçası olduğu göz önüne alındığında, bu iki işlevi bir bütün şeklinde ele alan yazarlar da mevcuttur (Eryılmaz, 2013: 34). Detaylı anlatım tercih edildiğinden Heywood'un yaklaşımı benimsenmiştir.

İdari işlev, hükümetin veya siyasi iktidarın – organların yürütülmek istenen politikaları belirlediği, bürokrasinin ise belirlenen bu politikaları uyguladığı varsayımına dayanmaktadır (Durgun, 2012: 228). Daha açık ifadesi ile devlet yönetimi, genel itibari ile bürokrasiyi temsil eden "idare" ve siyasi kurumları temsilen de "hükümet" şeklinde fikir ve eylem olarak iki kısımdan meydana gelmektedir. Bu durum, modern dönemde özellikle devletin büyümesiyle de ilgili olarak, karmaşıklaşan yönetim eyleminin, uzmanlığı ve iş bölümünü zorunlu kılmasından kaynaklanmaktadır. Özetle siyasi kanat, demokratik ilkeler etrafından toplumun istekleri doğrultusunda politikalar belirlerken; bürokratik kanat talep edilen politikaları uygulamaya koymak için gerekli olan planlama gibi önlemleri almaktadır. Bu noktada bürokrasinin (en azından teoride veya ideal durumda) yürütmenin – hükümetin – siyasilerin emrinde hareket etmesi gerektiği de unutulmamalıdır (Eryılmaz, 2007: 247; Heywood, 2012a: 458; Uçman, 2015: 63). Ancak bu noktada Weber'in rasyonel bürokrasi anlayışındaki "yasalara dayanan" otorite vurgusu unutulmamalıdır. Yani siyasilerin kendilerine tanınan yasal çerçeve doğrultusunda politikaları belirlediğini ve buna paralel olarak bürokratların da kararları, yine yasalara uygun olarak uyguladığını söylemek gerekir.

Bürokrasi-siyaset ilişkisinde, bürokrasinin teknik yönünün yanında siyasi bir yönünün de olduğu daha önce ifade edilmişti. Bu bağlamda kamu politikasının oluşturulması aşamasında, yürütmenin yanında bürokrasi de siyasi tavsiyelerde bulunmaktadır (Durgun, 2012: 229). Uzmanlaşmanın ve kariyer mesleği olmanın sağladığı avantajlı durumdan kaynaklı, bürokrasinin sahip olduğu bilgi, kamu politikalarının hazırlanmasından olgunlaştırılmasına kadar olan süreçte oldukça önemli bir yer tutmaktadır (Hague & Harrop, 2004: 290; Heywood, 2012a: 459).

Kamu politikalarının kaynağı, kimi durumlarda seçmenlerin talepleri doğrultusunda siyasetçiler olmakla birlikte kimi durumlarda belli bir sorun karşısında bürokratların sunduğu çözüm önerilerinden kaynaklanmaktadır. Hatta siyasetçilerden gelen talep ve önerilerin bürokratlar tarafından formüle edilerek siyasallaştırıldığı durumlar da vardır (Eryılmaz, 2013: 36).

Aktarılan bu son ihtimalde, bürokrasinin, siyasilere karşı üstün olduğu bir takım özellikler sayesinde (bilgi, uzmanlık gibi), bizatihi kendilerinin ya da belli çıkar gruplarının lehine kararlar aldıkları ya da alınan kararları yönlendirdikleri sıkça ifade edilmektedir. Klientalizm şeklinde formüle edilen bu anomali durumu, demokrasinin tam anlamıyla gelişmediği, askeri ve/veya siyasi elitlerin egemen olduğu ülkelerde olabileceği gibi (bürokrasinin siyasi partilerin yörüngesine girmesi şeklinde) demokratik ülkelerde de olabilir (Hague & Harrop, 2004: 132; Heywood, 2012a: 459-460).

Kısaca, siyasi tavsiyelerde bulunmak ve çıkar gruplarının menfaatlerini dile getirmek, bürokrasinin politika yapım sürecindeki konumunu özetlemek anlamına gelmektedir. Anlatılanlar doğrultusunda B. G. Peters de, bu süreçte bürokratların, bilgilerinin ve uzmanlıklarının verdiği imkânlarla politikaların geliştirilmesi şeklinde pozitif (yumuşak) bir katkıda bulunabileceği gibi, bunun aksine, yine bilgilerinin ve uzmanlıklarının verdiği imkânlarla engelleyici (sert) bir pozisyonda yer alabileceğini söylemektedir (2001: 222).

Bürokrasinin kamu yönetimindeki önemini ortaya koyan ve bu çalışmada verilen son işlevi ise istikrar ve sürekliliktir. Bu işlev aynı zamanda bürokrasinin; uzmanlık, hızlı karar verebilme, kesinlik, kurum ideolojisi, teknik bilgi gibi siyasi kanada karşı sahip olduğu güç kaynakları arasında da yer almaktadır (Akbey, 2013: 53-54; Merton, 2016:

128; Uçman, 2015: 81-83). B. G. Peters'in deyimiyle *"bakanlar gelir ve giderler, ancak temel kamu hizmetleri değişmez",* bürokratların aksine bakanların, bu kamu hizmetlerini kavramaya ve gerekli bilgi birikimine sahip olmaya zamanları yetmez (2001: 236-237) ve bu, kamu hizmetinde aksamalara dolayısıyla memnuniyetsizliklere sebep olur.

Kamu hizmetinin yerine getirilmesi için gerekli olan donanıma sahip bürokratların varlığı ise herhangi bir aksamaya neden olmadan sorunların ve ihtiyaçların giderilmesine olanak tanıdığından, düzeni ve bunun sonucu toplumsal huzuru temin edecektir (Heywood, 2012a: 460). Daha açık ifadesi ile bürokrasi bu işlevi sayesinde; askeri, ekonomik, sosyal ve benzeri olumsuz nedenlerden kaynaklı olarak siyasi istikrarın sağlanamadığı ülkelerde istikrarı (huzur ve güvenliği) sağlayabildiği gibi, büyük çaplı sorunların, kaynakların etkin bir şekilde organize edilerek, çözülmesinde de büyük rol oynayabilmektedir (Eryılmaz, 2013: 36-37).

Yukarıda anlatılanların yanında süreklilik ve istikrar işlevi ile ilgili "seçim" faktörü de anlatılması gereken bir başka boyuttur. Siyasi kadrolar/hükümetler belli aralıklarda yapılan seçimler yoluyla yenilenmektedir. Tekrar görev başına gelmek isteyen siyasetçiler de seçmen olan halkın istekleri doğrultusunda politikalar üretmekte, kararlar almaktadırlar. Ancak bu durum, yer yer kısa vadeli ve rasyonel olmayan kararlar alınmasına neden olabilmektedir. Siyasetçilerin aksine bürokratların sürekli ve nispeten istikrarlı durumları daha rasyonel ve etkin kararlar alınmasını sağlamaktadır (du Gay, 2005: 51; Farazmand, 2009: 6). Sürekliliğin ve istikrarın, yukarıda aktarıldığı şekliyle olumlu yönleri olmakla birlikte, siyasetçilere üstünlük kurma, vizyonsuzluk ve değişime kapalılık gibi bürokratların kişilikleri üzerinde olumsuz etkilerinin de olduğu unutulmamalıdır (Heywood, 2012a: 460).

Özet olarak, bürokrasinin; kamusal – idari iş ve işlemleri yerine getirmek, politika oluşturulmasında tavsiyede bulunmak, paydaşların menfaatlerini temsil etmek, kamusal istikrar ve sürekliliği sağlamak şeklinde sıralanan "temel" işlevlerle kamu yönetiminde yer aldığı görülmektedir. Bunlar aynı zamanda bürokrasiyi olumlu ve vazgeçilmez kılan özelliklerdir. Ancak her ne kadar vazgeçilmez olsalar da bürokrasi ve siyaset dengesini (yani demokrasiyi) koruyacak mekanizmaların inşa edilmesi

önemlidir. Aksi halde halkın ihtiyaçlarından habersiz, elitist bir yönetimin hüküm sürmesi kaçınılmazdır.

1.1.3. Bürokrasinin Artan Gücü: Günümüz Bürokrasileri

18. ve 19. yüzyıldan bugüne, bürokrasi için dile getirilen eleştirilerin birçoğunun hâlâ geçerli olduğu söylenebilir. Dolayısıyla günümüz bürokrasileri anlatılırken büyük oranda geçmişte de ifadelerini bulan "olumsuz" durumlara vurgu yapılmıştır. "Makine odası" olarak görülen ve araçsallaşan bürokrasinin gücünün artması (büyük oranda da siyasi kanada karşı), "demokratik" düzlemde bürokrasiye pejoratif bir anlam yüklenmesini kısmen zorunlu kılmaktadır (Reed, 2005: 116; von Mises, 2010: 69).

Günümüzde bürokrasi oldukça geniş bir uygulama alanına sahiptir. Daha açık ifadesi ile bürokrasi; kamusal, özel ve askeri pek çok profesyonel örgütlerin yanında sanayi (modern) toplumunun bir sonucu olarak ortaya çıkan sendikalar, sivil toplum kuruluşları, siyasi partiler gibi (kamu ve özel sektör birlikte) yapıların da örgütsel işleyiş biçimidir (Aytaç, 2005: 252). Weber'in yasal-rasyonel bürokrasi modeli üzerine inşa edilen bu modern bürokratik yapı, katı ve merkeziyetçi özelliğinden kaynaklı olarak birçok alanda, günümüz dünyasına ve karşılaşılan sorunlara cevap verememektedir (Eryılmaz, 2013: 82-83).

Weber'in bürokrasi teorisini rasyonellik, verimlilik, öngörülebilirlik, süreklilik, tarafsızlık gibi özellikleri ile diğer örgütlenme biçimlerinden üstün tutmasına karşın (Aytaç, 2005: 253; Eryılmaz, 2013: 72), özellikle "rasyonellik" beklenildiği veya iddia edildiği gibi sonuçlar verememiş, 21. yüzyılın sosyal, ekonomik, kültürel ve siyasi değişimleri karşısında ortaya çıkan ihtiyaçları karşılamakta ve sorunları çözmede yetersiz kalmıştır (Reed, 2005: 116, 118). Dahası, bürokrasi etkin bir siyasi ve adli denetime tâbi olmazsa; rasyonel, hiyerarşik, sürekli ve halka karşı doğrudan hesap verme sorumluluğundan uzak olma gibi özelliklerinden dolayı otoriterleşebilmektedir de (Farazmand, 2009: 6-7).

Rasyonellik bağlamında karşılaşılan bir diğer "sorunlu" durum Weber'in veya Weberyen bürokrasinin kamu çalışanlarına – memurlara yüklediği, onlardan beklediği eylem biçimidir (Weber, 2016: 58-63). Weber tarafından da tam anlamı ile uygulanamayacağı kabul edilse de örnek alınması gereken ideal (Parsons, 2015: 669-

676) bir memurun meziyetleri, gerçekte ideal olana yaklaşmak bir yana aksi bir yöne sapmıştır. Güç eşitsizlikleri oluşturmak, siyasi elitin çıkarları doğrultusunda hareket etmek, kişisel menfaatleri kollamak, siyasi davranışlar sergilemek gibi pek çok örnek – durum "memurun" rasyonelliği ve mevkiinin gayrişahsîliği varsayımlarının pek de istisna olmayan sapmalarına örnek gösterilebilir (Eryılmaz, 2015: 281-282).

Weber'in bürokrasi teorisi, erken dönemlerinde dahi sosyal ve psikolojik etkenlerin ihmâl edildiği mekanik, ruhsuz, gerçeklikten uzak ve bu nitelikleri sebebiyle de uygulanabilmesi mümkün olmayan bir görüş olduğu yönünde ciddi eleştirilere maruz kalmıştır (Hodgetts, 1997: 28-39; Öztaş, 2015: 167-168). Yukarıda da ifade edildiği üzere gerçekte "rasyonel ve gayrişahsi" davranmayan ve bu yönüyle de "makine" gibi işlemeyen bürokrasinin ve bürokratların, sahip oldukları güç kaynakları ile siyasi karar ve davranışlar içerisine girmeleri oldukça yıkıcı sonuçlara sebep olabilmektedir. Nazi tecrübesinden Latin Amerika askeri darbelerine kadar pek çok örnek askeri yahut sivil bürokrasilerin kolayca birer "canavara" dönüşebileceğini açıkça göstermektedir (Farazmand, 2009: 6-7).

Anlatılanlardan Weberyen bürokrasinin gereksiz olduğu, demokratik gelişim için bürokratik yapıdan topyekûn uzaklaşılması gerektiği anlamı çıkarılmamalıdır. Aksine demokratik yollarla gelmiş siyasi kadroların ve kanunların emrinde ve denetiminde faaliyet yürüten uzman ve tarafsız kişilerin varlığı demokrasinin bir gereğidir (Eryılmaz, 2013: 84, 2015: 286-287; von Mises, 2010: 65-69). Zaten, Marksist yorum dışında (Dursun, 2012: 143-144) yöneltilen eleştirilerin hemen hemen hepsi bürokrasinin tamamıyla ortadan kaldırılması gerektiği şeklinde değil, yetki ve sorumluluk alanının kapsam ve yoğunluğunun "küçülmesi" şeklindedir. Bu bağlamda günümüzde, İkinci Dünya Savaşı sonrası benimsenen kalkınmacı devlet anlayışı ile devasa boyutlara ulaşan (Clarke, 2005: 213-215) devletin ve dolayısıyla bürokrasinin uygulayıcı pozisyonundan karar verici, yönlendirici ve denetleyici pozisyonuna doğru bir geriye çekilme söz konudur (Heywood, 2012a: 462-463; Koven, 2009: 149).

Kamu kurumlarında olduğu kadar özel sektörde de uygulanan[3] hiyerarşik, katı ve mekanik olmakla eleştirilen (Sobacı, 2014: 51) geleneksel yönetim anlayışının

[3] Taylor ve Fayol gibi klasik teorisyenlerin kuramlarını, özel sektör işletmelerinden örnek alarak oluşturduğu unutulmamalıdır.

özellikle 1950'li ve 1960'lı yılarda özel sektör tarafından terk edilmesi ile yeni bir dönemin başladığı görülmektedir. Bu dönemde özel sektörde, tamamen olmasa da Weberyen bürokratik modelin terk edildiği ve idareci (administrator) anlayıştan yönetici (manager) anlayışına geçildiği söylenebilir (Hughes, 2014: 150).

Ancak özel sektörde bu tür değişimler yaşansa ve geleneksel bürokrasinin olumsuz yönlerine vurgu yapan (reformların gerçekleşme tarihlerine kıyasla oldukça erken dönemlerde kaleme alınan) çalışmalar olsa da kamu sektörü eş zamanlı bir değişim hareketi içerisine girmemiştir[4]. Örneğin bu alandaki ilk teorik temellere oturtulan eleştirilerin, Chicago (Poterba, 1998) ve Virginia Ekonomi Okulu (Buchanan, 1975) gibi Kamu Tercihi Teorisi ekolü içerisinde yer alan kişiler tarafından ortaya atıldığı bilinmektedir (Lane, 2000a: 3).

Kamu tercihi teorisi, karar alma sürecinin bireysel veya kolektif olup olmadığı üzerinden hareketle oluşmuş ve kamu politika yapım süreciyle entegre edilerek son şeklini almıştır. Buna göre "modern dünyada rasyonelleşen insanın bireysel ve rasyonel karar aldığı varsayımının aksine, bireylerin menfaatlerini" maksimize etmek için kolektif hareket edebileceği ve rasyonel olmayan kararlara varabileceği iddia edilmiştir (Buchanan & Tullock, 1999: 3-10). Teori, çalışmanın konusu açısından değerlendirildiğinde bürokratların kendi birimlerine ait bütçeleri ve kaynakları artırmaya yönelik kamu politikalarını kolektif olarak yönlendirebileceğini ifade etmektedir (Heywood, 2012a: 456).

Bürokrasi, yukarıda bahsedilen içsel gerekçelerin yanında siyasi, sosyal ve ekonomik değişimler nedeniyle de büyümüş ve verimsizlikle neredeyse eş anlamlı hale gelmiştir. Sanayi Devrimi ile başlayıp ve Birinci ve İkinci Dünya Savaşı ile devam eden süreçte, insan yaşamına oldukça olumsuz yansımalara sebep olmuştur. Yıkıcı denebilecek bu olumsuzlukları düzeltmek, siyasi ve toplumsal düzeni yeniden inşa etmek için yöntemleri ve fikri temelleri farklı olsa da kalkınmacı devlet, sosyal demokrat devlet ve refah devleti gibi çeşitli yönetim anlayışları benimsenmiştir (Coşkun, 2013: 51-52; Heywood, 2012a: 138-139; Hughes, 2014: 78-80).

[4] Örneğin, Ludwig von Mises geleneksel bürokrasiyi eleştirdiği "Bürokrasi" adlı çalışmasını 1944 gibi erken bir tarihte kaleme almıştır.

Yukarıda bir kısmı açıklanan nedenlerden ve bunların sebep olduğu diğer olumsuzluklardan dolayı benimsenen yönetim anlayışları, devletin etkinlik alanlarının genişlemesine ve doğal olarak da kamu harcamalarının sürdürülemeyecek düzeyde artmasına neden olmuştur (D. Osborne, 1993: 349; S. P. Osborne & McLaughlin, 2002: 8). Devletin etkinlik alanının bu denli büyümesine, kamu tercihi teorisinin temel varsayımları doğrultusunda bürokratların bütçe ve yetki alanlarını genişletmeye yönelik irrasyonel kararlarının da (Aksoy, 1998: 8) eşlik etmesi oluşan yıkımı daha da artırmıştır.

Geleneksel yönetime yönelik eleştirilerin 1940'lar gibi erken tarihlere kadar geriye gittiği bilinmekle birlikte, ciddi anlamda reform çalışmaları, 1970'li yıllarda yaşanan petrol kaynaklı ekonomik krize (Barzelay, 2001: 1; Lynn, 2006a: 104) kadar özellikle politikacıların ve diğer bazı paydaşların gündemine gelmemiştir. Ancak bu, dar anlamda mali kaynaklı bir süreç değil; hem 1973 petrol krizinin tetiklediği ortamla birlikte süre gelen diğer yönetsel ve mali sorunların hem de dünyada yaşanan sosyal, kültürel, felsefi ve teknolojik pek çok diğer nedenlerden kaynaklı bir süreçtir (Bilgiç, 2013: 33-34).

Daha önce bahsedildiği üzere Weber, Taylor ve Fayol'un temsil ettiği geleneksel yönetim anlayışı, o dönemki küresel boyuttaki gelişmelerin etkisi altında oluşan varsayımlara dayanmaktaydı. İki dünya savaşının ve bir de soğuk savaşın yaşandığı, bilimsel ve teknolojik gelişmelerin çarpıcı bir hızla geliştiği dünya şartlarında, yönetim anlayışının da değişmesi şaşırtıcı değildir. Özellikle bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişim; modern çağa veya diğer bir deyişle sanayi çağına özgü "idare" (administration) anlayışının ve bürokratik yapıların yıkılmasına – zayıflamasına, bunu yanındaysa bilgi çağına özgü "yöneticilik" (management) anlayışının yükselmesine neden olmuştur (Hood, 1998: 4).

Yapısal nitelik taşıdığı iddia edilebilecek yukarıdaki değişimlerin yanında, toplumun hayata, yönetime ve siyasete (devlet yönetimine) bakış açılarında da farklılaşmalar meydana gelmiştir. Rasyonelliğe ve bir bakıma da her şeyin önceden belirlenebileceği, tek bir doğrunun olacağı inancına dayanan sanayi toplumunun giderek zayıfladığı; bunun yanında ise tek bir doğrunun olmadığı, göreceliğin egemen olduğu; üretimin standartların dışında kişiselleştiği, fabrika tipi üretim ile atölye üretiminin karma

yürütüldüğü; bireye, çoğulculuğa ve kültürel farklılıklara duyarlılığın arttığı; hiyerarşik ve merkezi yapının gevşediği, büyük örgütlenmelerden bir bütünü oluşturan küçük örgütlenmelere doğru gidildiği postmodern bir toplumun ortaya çıktığı söylenmektedir (H. Ateş, 2013b).

Kesin bir tarih olmamakla birlikte 1970'ler sonrasında insanların üretim, tüketim ve yaşam standartları bağlamındaki tercihlerinde de değişimler meydana gelmiştir. İnsanlar nasıl kişisel yaşamlarında müdahalelere kapalıysa ve nasıl servet edinmenin/ekonomik büyümenin yanında "kaliteli" yaşamı arzuluyorlarsa (H. Ateş, 2013a: 399) bu tercihlerini devlet yönetimine de yansıtmışlardır. Bu bağlamda özellikle de "refah devleti" anlayışına bir tepkinin yükseldiği görülmektedir. Refah devletinin kamusal kaynakları topluma eşit olarak dağıtması ve bunun sonucunda ortaya çıkan nispeten düşük yaşam standartları eleştirilmiş, devletin etkinlik alanının bireyler lehine daraltılması (özel sektöre bırakılması) gerektiği fikirleri toplum nezdinde yaygınlaşmıştır (S. P. Osborne & McLaughlin, 2002: 8).

Yukarıda aktarılan ekonomik, teknolojik, sosyal, kültürel ve felsefi gerekçelerle ortaya çıkan değişim ihtiyacının veya zorunluluğunun olgunlaşması (Sobacı, 2014: 55-61) ve ardından hayat bulması ilk kez İngiliz Muhafazakâr Parti başbakanı Margaret Thatcher ile 1980'lerin başında gerçekleşmiştir (Barzelay, 2001: 2). Ancak yeni yönetim anlayışının ilk kez İngiltere'de hayat bulması, bu anlayışın İngilizlere özgü bir anlayış olduğu anlamına gelmemekte, aksine daha önce bahsedilen nedenlerden dolayı "küresel" bir nitelik de taşımaktadır (Hood, 1991: 3, 2016: 749).

Devletin tüm mekanizmalarının bir bütün olarak "neo-liberal" politikalar çerçevesinde reforma edildiği bu dönüşüm, idarecilikten (administration) piyasa temelli bir yönetim (management) anlayışına geçişi temsil etmekte, özel sektör mantığıyla işletme pratiklerinin kamu sektörüne uygulanması gerektiğini öngörmektedir (Lynn, 2006a: 114-115). Bu dönüşüm, diğer bir deyişle prosedür ve süreç merkezli *eski ve modası* geçmiş idare anlayışından fayda-maliyet ekseninde sonuç odaklı *yeni* yönetim anlayışına geçişi temsil etmektedir (Hood, 1998: 5).

Yalın ifadesi ile İngiltere'nin yanında Yeni Zelanda, Fransa, İsveç, Avusturalya, Amerika Birleşik Devletleri gibi pek çok ülkede ve pek çok alanda uygulanan reformların bütünü olarak Yeni Kamu Yönetimi (Hood, 1991: 3, 2016: 749); kamu

politikalarının yapımında girişimci bir anlayışın benimsenmesini, özel sektörün başarılı yönetim tekniklerinin örnek alınmasını, kaynakların etkin kullanımını, rekabetin teşvik edilmesini, merkezileşmeden yerelleşmeye geçişi, performansı ve kalite standartlarını içermekte ve öncelemektedir (Barzelay, 2001: 2; S. P. Osborne & McLaughlin, 2002: 9; Sobacı, 2014: 63).

Aktarılan dönüşüm ve bu dönüşümün özellikleri aynı zamanda modern bürokrasiden (Weberyen bürokrasi) postmodern bürokrasiye geçişi de temsil ettiğini söylemek gerekir. Düşünsel/fikirsel farklılaşmaya bağlı gerçekleşen postmodern "dönüşüm" felsefi altyapısına paralel yönetimde de karşılığını bulmuştur. Kısaca postmodern bürokrasi ile Yeni Kamu Yönetimi anlayışının paralel ve/veya benzer varsayımlara dayandığı ifade edilebilir (H. Ateş, 2013a: 98-101; Barzelay & Armajani, 2016: 789-791; Özmen, 2013: 77).

Bir paradigma değişimini temsil ettiği de söylenebilecek olan bu doktrinel dönüşümün (Hood, 1991: 3, 2016: 750) yönetsel alana dönük ilk örneklerinin Japon mükemmellik anlayışından esinlenildiği - örnek alındığı görülmektedir (Al, 2002: 105-106). Toplam Kalite Yönetimi (TQM-Total Quality Management) şeklinde disipline edilen mükemmellik anlayışı, bilhassa "ekonomik rasyonalite" ekseninde yönetimi ele almakta ve bu eksende ilkeler ortaya koymaktadır (Hood, 1998: 5).

Yeni Kamu Yönetimi anlayışının erken dönem düzenlemeleri içerisinde yer alan ekonomik rasyonalite ve daha önce bahsedilen diğer pek çok nedenden kaynaklanan devletin mali ve iktisadi önlemleri, Keynesyen ekonominin ve/veya refah devleti anlayışının kısmen veya tamamen ortadan kaldırılmasına dayanmaktadır (Lane, 2000: 48). Kamu tercihi teorisinin temel varsayımlarının ve savaş sonrası benimsenen kalkınmacı devlet anlayışının yanında 1973'te ortaya çıkan petrol krizi ile yürütülemeyecek düzeye ulaşan kamu borçlarının bu "acil" önlemi gerekli kıldığı söylenebilir. Dolayısıyla "paradigma" değişimi olarak görülen Yeni Kamu Yönetimi anlayışının "salt kamu harcamalarının azaltılması" şeklinde sınırlandırılması doğru değildir.

Bu bağlamda literatürde yürütülen Yeni Kamu *Yönetimi* ile Yeni Kamu *İşletmeciliği* tartışmasına kısaca değinilmesi yararlı olacaktır. Pek çok yerde değinildiği üzere, 1980'lerden 1990'lara kadar uzanan sürecin işletme-benzeri *(business-like)* bir özellik

taşıdığı, işletmelerin örnek alındığı bilinmektedir. Bundan yola çıkarak yönetim yerine işletmecilik kelimesi tercih edildiği görülmektedir (Al, 2002: 108-111). Aslında İngiltere, Yeni Zelanda gibi Anglosakson orijinli ülkelerde (yaklaşık 1980-1990 arasında) gerçekleştirilen reformlar ile sonraki yıllarda ve bu ülkeler dışındaki diğer ülkelerde gerçekleşen reformlar arasında bir ayrımın olduğu ve 1980 sonrası gerçekleşen reformların tek bir çatı altında toplanmasının doğru olmadığını söyleyen kısmen yaygın bir görüş de mevcuttur (O. E. Hughes, 2014; Pollitt & Bouckaert, 2011).

Ancak Batı kaynaklı tartışmaların özetle, yeni olanın tanımlamasının *"işletme mi? yönetim mi?"* olduğu üzerinden değil, bütüncül bir özellik taşıyıp taşımadığı üzerinden yürütüldüğünü; Türkçe literatürdeki tartışmaların ise *tercümeden* kaynaklandığını söylemek yanlış olmayacaktır. Örneğin Hughes'ın (2012) *Public Management and Administration* kitabı Türkçeye *Kamu İşletmeciliği ve Yönetimi* şeklinde çevrilmesine karşısın, *management* ve *administration* kavramlarının anlamlarının tartışıldığı başlıkta; *management* için "yönetim", *administration* içinse "idare" çevirisi tercih edilmiştir (2014: 26-29).

Çevirilerdeki farklılık bir kenara bırakılacak olursa asıl meselenin yaşanan dönüşümün kendi içinde tutarlı bir değişimi temsil eden bütüncül bir paradigma olup olmadığıdır. Bu noktada ise özetle iki ana varsayımdan söz edilebilir. İlki 1980'den günümüze yaşanan reformların kendi içinde hem zaman hem mekân açısından tutarlılık arz etmediği, yani dönem dönem ve ülkeden ülkeye reformların farklılaştığı; tutarlılık arz eden ülkelerin ise ortak bir siyasi, kültürel ve yönetsel geçmişe sahip olduğu; Dünya Bankası, IMF ve OECD gibi uluslararası örgütlerde Anglosakson ülkelerin nüfuz ettiği ve bu örgütlerin de etkisi altındaki ülkelere bu tek tip programı dayattığı iddialarından meydana gelmektedir (Bouckaert, 2007; Çiner & Olgun, 2015; Jenei, 2009; Pollitt & Bouckaert, 2011). Diğer varsayımdaysa, bazı dönemlerde reform programının gündeminin farklı konulara yoğunlaşmasına karşın, özü itibari ile ortak bir fikri çerçeveye oturduğu ve bir paradigmayı temsil ettiği iddia edilmektedir (Al, 2002; H. Ateş, 2013a, 2013b; Hood, 1991, 1998, 2016).

Bu çalışmada 1980 sonrası gerçekleştirilen reform çalışmaları bir paradigmanın yansıması olarak kabul edilmiş ve mekân-zaman bağlamında farklı isimlerle anılan

reform setleri Al'ın ilgili çalışmasında yaptığı gibi (2002: 104) **Yeni Kamu Yönetimi** anlayışı içerisinde toplanmıştır. Hughes (2014), Hood'un da benimsediği bu yaklaşımın sakıncalarını sıralasa da 1980 sonrası küresel düzeyde gerçekleşen reform programlarını, "işletmecilik" şeklinde indirgemeci bir yaklaşımla sınırlandırmanın doğru olmadığı düşünülmüştür.

Ayrıca 1980 sonrası gerçekleştirilen reformlarda, söylenildiği gibi salt işletmecilik anlayışının benimsendiği, bürokratik yapının tamamen ortadan kalktığı bir durum hedeflenmemiştir. Daha açık ifadesi ile Yeni Kamu Yönetimi anlayışının, "eskiyi" yani geleneksel Weberyen kamu yönetimini tamamen ortadan kaldırdığı ve yepyeni bir şey inşa ettiğini söylemek doğru değildir. Yeni Kamu Yönetimi anlayışında, geleneksel yönetimin olumlu yönlerinin muhafaza edilerek, kısaca etkin ve verimli bir yönetim oluşturmaya yönelik çabaların öne çıktığını söylemek yanlış olmayacaktır (Al, 2002: 101; H. Ateş, 2013a: 93,102, 2013b: 411; Çiner & Olgun, 2015: 220-221; Hughes, 2014: 168-169; Köseoğlu & Sobacı, 2015: 300; Nohutçu & Balcı, 2013: 20).

Yukarıda detaylı bir şekilde anlatıldığı üzere, yeni yönetim anlayışıyla birlikte politika yapım süreci ve bu süreçte bürokratlara yüklenilen rolün önemi belirgin bir şekilde artırmıştır. Ancak bu yeni durum da bürokratların, sahip oldukları uzmanlık ve bilgi tekeli oluşturabilme gibi güç kaynakları aracılığıyla "politika sürecine", siyasilerin farklı isteklerine rağmen kendi lehlerine etki edebildiği (Eryılmaz, 2013: 112; Heywood, 2012a: 465) bir başka durumu daha ortaya çıkarmıştır. Kısaca, bürokratların bütçelemeden, bilgi ve tavsiye vermeye kadar pek çok politika aşamasında bürokratik hilelerle, siyasileri yönlendirerek, politikaları istekleri doğrultusunda şekillendirdikleri bilinmektedir (B. G. Peters, 2001: 238-244).

Özet olarak Weberyen anlamda hukuki-rasyonel bürokrasi, bütün olumsuz özelliklerine karşın, modern dünya için vazgeçilmez bir örgütlenme şeklidir. Bundan dolayı onun olumsuzluklarını ortadan kaldırabilecek veya minimize edebilecek denetim mekanizmalarının ve kontrol düzenlemelerinin yapılması gerekmektedir. Bu bağlamda Yeni Kamu Yönetimi anlayışının temelde bunu gerçekleştirilmeye çalışıldığı söylenebilir. İlerleyen kısımlarda detaylı bir şekilde ele alındığı gibi özelleştirmeler sonra gündeme gelen düzenleyici ve denetleyici kurumlar da bu iddiayı doğrular niteliktedir.

1.2. KÜLTÜR İLE İDARE VE REFORM ETKİLEŞİMİ

Sanayi Devrimi sonrasında dünya, modernizm denilen yeni bir kavram içerisinde okunmaya başlanmıştır. Modern olarak nitelenen bu dünyanın dinamiklerinin, makinelerin karakteristik özellikleri etrafında şekillendiği ve makinelerde olduğu gibi öngörülebilir, edilgen, tasarlanabilir ve tutarlı kurallar etrafında işlediği tasavvur edilmiştir. Ancak günümüzde özellikle bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelerle bu paradigma değişmiş, genel hatlarıyla daha esnek, şüpheci ve çoğulcu bir toplumsal anlayış küresel düzeyde yerleşmiştir (H. Ateş, 2013b).

Benzer dönüşümün kamu yönetimi özelinde de yaşandığı, Weber'in teorik temellerini oluşturduğu kısaca katı, hiyerarşik, gayrişahsi ve rasyonel şeklinde özellikleri sıralanabilecek olan modern yönetim (geleneksel kamu yönetimi) anlayışının bu şekliyle işlevselliğini yitirdiği ve post-bürokratik yönetim anlayışının (esnek, insanî, kültürel değerlere önem veren, çoğulcu, inisiyatif almayı ve liderliği teşvik eden) kamu yönetiminde (H. Ateş, 2013a: 93; Barzelay & Armajani, 2016: 789-791; Özmen, 2013: 77) yaygınlaştığı ve birçok devlet tarafından da hedeflendiği görülmektedir.

Küresel boyutta gerçekleşen bu dönüşüm yönetim reformları hakkında gerçekleştirilen araştırmaların yöntemini de değiştirmiş, rasyonel bakış açısının yerine kültürel bakış açısı yerleşmiştir (Lane & Wagschal, 2012). Bu bağlamda 1950'lerde başlayan küreselleşmenin modern (rasyonel) paradigma ile birleşmesiyle insan zihinlerinin tek tipleştiği duruma (Marcuse, 2010) ve bunun sonucunda ortaya çıkan "her şeye uyan model" anlayışının yönetime hâkim olduğu mantığa karşı eleştiriler yükselmiştir (Newman & Nollen, 1996).

Kültürün öneminin anlaşılması ile birlikte bu alandaki çalışmalar yoğunluk kazanmış, kamu veya özel tüm örgüt ve kurumların benzer teşkilatlanma yapısına (yani iskeletine sahip olsa da) aynı olaylara farklı karşılıklar verdikleri görülmüş ve bunun da hem ulusal hem de kurumsal düzeyde kültürel farklılıklardan kaynaklandığı vurgulanmıştır (Sargut, 2001: 137; Trompenaars & Hampden-Turner, 1997: 13). Bu görüşün en somut örneğini ise Japon firmaları oluşturmaktadır. Anglosakson ve Kıta Avrupası'nda yönetsel anlamda verimliliğin azalması ve belirli düzeyden sonra da geriye düşüşlerin yaşanması, verimlilik ve etkinlikte başarılı sonuçlar elde eden Japan tecrübesine odaklanılmasıyla sonuçlanmıştır. Yapılan araştırmalarda Japon *mucizesinin* temelde

güçlü ve verimliliği-üretkenliği destekleyen kültürel değerlere sahip olmaktan kaynaklı olduğu tespitine varılmıştır (T. J. Peters & Waterman, 2004: xix-xx).

Ancak kültürün kurum ve örgütler üzerindeki bu hayati etkisi, insanları, 'başarılı bir sonuç alınmasının, başarılı bir kültür inşa edilmesi ile mümkün olduğu' gibi hatalı bir düşünceye sevk etmemelidir. Kültür basite indirgenip, kolayca dönüştürülebilecek bir olgu olarak değil, oldukça karmaşık bir olgu olarak ele alınmalıdır (De Witte & van Muijen, 1999: 497). Bu durum, kültürün hem bulunduğu çevreden etkilenmesi hem de bulunduğu çevreyi etkilemesinden kaynaklanan doğasının bir sonucudur.

Alt başlıklarda ele alınan konular, kültürün makro ve orta düzeyde yönetim ve reform arasındaki ilişkide ne tür bir işleve sahip olduğunu göstermektedir. Bu doğrultuda öncelikle kültür antropolojik (genel), siyasal ve kurumsal bağlamda ele alınmış ve makro ve orta düzeyde bakış açısının oluşturması hedeflenmiştir. Daha sonraysa çalışmanın içeriğine uygun olarak idarî kültüre ve bürokratik kültüre yoğunlaşılmıştır. Son kısımda da çalışmanın esas amacı olan reform ve kültür arasındaki karşılıklı etkileşimin yönü ve boyutu verilmeye çalışılmıştır. Yeni Kamu Yönetimi anlayışının, yukarıda birçok yerde bahsedildiği üzere temelde kültürel kökenleri olan bir paradigma değişimi olması bu başlığın önemini açıkça ortaya koymaktadır.

1.2.1. Antropolojik, Siyasal ve Kurumsal Açıdan Kültür

Kültür, insan yaşamının tamamını kapsamı içerisine almasına karşın, tanımlanması oldukça güç ve sosyal bilimler alanının en belirsiz ve tartışmalı konuları arasında yer almaktadır. Siyaset bilimi, sosyoloji, kamu yönetimi ve işletme gibi bilimsel disiplinlerin ana inceleme konusu olan kültür, antropoloji kökenlidir ve bu alandaki çalışmaların omurgasını oluşturmaktadır (Smircich, 1983: 339). Ödünç bir kavram olmasından dolayı, konunun ele alınış tarzına veya kullanılan yönteme göre farklı kültür tanımlamaları ve/veya sınıflandırılmaları mevcuttur (Edgar & Sedgwick, 2008: 82; Hofstede, 2003).

Antropolojik perspektiften bakıldığında kültürün hayati bir fonksiyonu olduğu görülmektedir. Antropologlar her canlının, hayatta kalabilmek için geliştirdiği bir stratejisi olduğunu, insanlar için ise bunun kültür olduğu ifade edilmektedir (Bodley, 2011: 10; Smircich, 1983: 342). Bu bağlamda kilit nokta insanın topluluk halinde

yaşamasıdır. İnsan doğada hayatta kalabilmek ve fiziksel ve/veya psikolojik durumunu iyileştirebilmek, geliştirebilmek için diğerlerinin davranışını öngörebilmek zorundadır. Toplumsal davranışın oluşması anlamına gelen bu durum sonucunda, insanlar arasında işbirliği sağlanarak, ortak bir davranış kalıbı geliştirilebilmektedir (Haviland, Prins, Walrath, & McBride, 2008: 103).

Tarım, hayvancılık ve yetiştiricilik gibi bir bilgi birikimi, işbirliği ve görev paylaşımı gerektiren beşerî uğraşların, kelimenin (culture) kullanıldığı Avrupa dillerinde de aynı kökten gelmesi, kültürün toplumsal bir davranışa karşılık geldiğini göstermektedir (Edgar & Sedgwick, 2008: 82). Bu doğrultuda (ırkçı yaklaşım kabul edilmemekle birlikte), Ortaçağ Avrupası'nda, toprağı işleyebilen ve ziraî faaliyetlerde bulunabilen toplumlar (Avrupa) "kültürlü", bunları gerçekleştiremeyip, avcılık ve/veya toplayıcılık ile uğraşan toplumlar (Afrika) "kültürsüz" olarak nitelendirilmiştir (Smith, 2007: 13).

Karmaşık ve tartışmalı yanları olmakla birlikte yapılan kültür tanımlarını tasvir edici, tarihsel, normatif, psikolojik, yapısal ve genetik olarak sınıflandırmak mümkündür (Smith, 2007: 15-16). Bu gruplandırmaların aslında kültüre yüklenen misyonlarla ve belli noktada da kültürün eşanlamlı kullanımlarıyla ilgilidir. Kültür pek çok anlama gelse de bir tanımla yapılması zorunludur. Bundan dolayı kültürün,

> *"bir toplumun üyeleriyle birlikte ortak sahip olduğu ve aynı zamanda kendi içinde de üyelerine yaydığı; davranışa yansıyan ve davranışın yorumlanmasına yardımcı olan değer ve algılar"* şeklinde genel bir tanımlamasının yapılması oldukça faydalıdır (Haviland vd., 2008: 103).

Ancak yapılan tanımlama faydalı olmakla beraber, tanımda kullanılan "paylaşılan, yayılan, ortak sahip olunan" şeylerin, yani kültürün bileşenlerinin ne olduğunun netleştirilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda kültür;

> *"bilgilerin, inançların, sanatsal ürünlerin/eserlerin, değerlerin, kuralların, örf ve âdetlerin, toplumun üyesi olan insan tarafından sonradan kazanılmış bütün kapasite ve alışkanlıkların tümüdür"* (Journet, 2009: 15-16).

Ayrıca bu, *paylaşılan, ortak sahip olunan* değerleri, maddi ve simgesel ürünler şeklinde genel hatlarıyla özetlemek de mümkündür. Çünkü ilerleyen paragraflarda görüleceği üzere kültür aynı zamanda sembollerin, kahramanların, ritüellerin ve değerlerin (Hofstede, Hofstede, & Minkov, 2010: 7-10) birlikte inşa ettiği eylemlere de karşılık gelmektedir.

Antropologlara göre bazı hayvanlar da kültürel özelliklere sahip davranışlarda bulunmaktadır. Ancak onların bu davranışları, toplumsal olmaktan çok biyolojik (içgüdüsel) bir nitelik taşımaktadır. İnsanların kültürel davranışları ise içsel bir miras değil, "topluluk hâlinde" yaşamalarından kaynaklı "edinilmiş" bir özelliktir. Daha açık ifade etmek gerekirse kültür, toplumda ve toplumla beraber öğrenilen ve nesilden nesile aktarılan bir davranış kalıbıdır (Bodley, 2011: 10, 12). Kartarı'nın deyimiyle;

> "*kültür, belirli bir (toplumsal) yapı tarafından yaratılır, fiilen mevcuttur, aynı zamanda da sürekli olarak kendini yeniler"* (2014: 29).

Kültürün toplumsal bir davranış kalıbı olduğunu söylemek, rol ve eylem kavramlarını da gündeme getirmektedir. Nesilden nesile aktarılarak öğrenilen kültür, insanlara hangi rolde (polis, öğretmen, işçi, yönetici, bürokrat, siyasetçi) nasıl eyleme geçmesi gerektiğini de söylemektedir (Hsu, 1979: 520). Zaten davranış kalıbından kastedilen de tam olarak budur. Rol ve eylem kavramlarının ardından kimlik kavramının değerlendirilmesi kültür konusunun aydınlatılmasında oldukça gerekeli bir aşamadır. Kimlikler, yalın ifadesi ile farklılıklar ve benzerlikler üzerine kurulmaktadır (Kartarı, 2014: 17-21). Kültürün, bireylere davranışsal rehberlik sunarak (Lundberg, 2008: 1402), bireyin topluluk içinde benzeşmesine ve dışardaki ile farklılaşmasına neden olması kimliğin inşasındaki rolünü açıkça göstermektedir (Edgar & Sedgwick, 2008: 167).

Yukarıda aktarıldığı şekliyle kolektif bir kimlik inşası anlamına gelen bu durum cemaat, cemiyet, toplum (Heywood, 2012b: 169-170) gibi çeşitli isimlendirmeler ile toplumsal kültür denilen yeni bir olguyu da beraberinde getirmektedir. Toplumsal kültür, (küreselleşme ve mobilizasyon sebebiyle günümüzdeki anlamıyla olmasa da kavramsallaştığı ilk dönemlerde) aynı toprak parçasında yaşayan ve fiziki bir yakınlık içerisinde olan insanların soyut ve somut değerler üzerinden oluşturdukları işbirliği ve yaşam tarzı şeklinde tarif edilebilir (Nişancı, 2012: 1281).

Ancak günümüzde yönetimin ve siyasi örgütlenmelerin toplumlara denk düşmediği belirtilmelidir. Çünkü Kıta Avrupası'nda gerçekleşen ve *küresel* değişimlere neden olan Reform, Rönesans ve Fransız İhtilali gibi toplumsal olaylar neticesinde ortaya çıkan "ulus" anlayışı, özellikle I. Dünya Savaşı sonrasında toplumların değil, devletlerin ulusa eşitlendiği bir paradigmayı doğurmuş (Lane, 2008: 242) ve hem çağın

gereklerinden hem de egemen devletlerin bu yöndeki iradelerinden kaynaklı yaygınlaşmıştır.

Bahsi geçen bu sebepten kaynaklı bazı toplumların birden fazla devlet ve doğal olarak yönetim şekli altında olduğu, bazı devletlerin ise birden fazla toplumu içerdiği görülmektedir. Dolayısıyla hem verilerin elde edilebilmesi hem de elde edilen verilerin diğer verilerle karşılaştırılabilmesi ulus-devlet ve buna bağlantılı ulusal kültür sınırlandırmasını zorunlu kılmaktadır. Kısaca yönetim ve kültür arasındaki ilişkinin incelenebilmesi için toplumsal kültürün değil ulusal kültürün açıklanması gerekmektedir (Hofstede vd., 2010: 21).

Ulusal kültür yalnızca, bir ulusa ait olan kültür anlamına gelmemektedir. Ulusal kültür aynı zamanda ulusu meydana getiren ve bir arada tutan esas unsur olarak da görülmektedir. Paylaşılan kültür, dil, din, tarih ve gelenekler etrafında bir araya gelen insan topluluğu şeklinde tanımlanan uluslar (Heywood, 2012b: 341), bazen organik yani fiziki yakınlık ve tarihsel birliktelik etrafında ortak noktalar üzerinden oluşabileceği gibi, siyasi bir otoritenin altında ve çeşitli siyasi - ekonomik saiklerle zamanla oluşan gelenek, kültür ve alışkanlıklar gibi unsulardan da meydana gelebilir (Giddens, 2008: 350-355). Ancak ulusal kültürün tamamıyla homojen ve durağan bir özellikte olduğunu söylemek yanlıştır. Siyasi ve coğrafi sınırlarla çevrili olan ulusların ve bunun sonucu ulusal kültürlerin, kadim tarihe ve devlet geleneğine sahip ülkeler dışında değişken ve heterojen bir kimliğe sahip olduğu görülmektedir (Edensor, 2002: 37-38).

Giddens'ın Türkiye'yi Fransa, İngiltere gibi klasik ulus-devletler içerisinde görmesi (2008: 351) ve bunun da diğer ulus-devletlerden farklı olarak daha homojen bir kültürel birlikteliğe karşılık gelmesinden dolayı ulusal kültür kavramının çalışma açısından yararlı olacağı söylenebilir. Bu durum aynı Hofstede ve diğerlerinin toplumsal kültür yerine ulusal kültürü tercih etme gerekçeleri ile (2010: 21) de paralellik arz etmektedir. Ayrıca yine benzer gerekçelerle, belirli bir toprak parçası üzerinde siyasî bir birliktelik inşa etmiş olan (edilmiş) insanların, yani ulusun (Heywood, 2012b: 341) ekonomik, siyasî ve sosyal tüm alanları kapsayan tutum ve davranışlarının da çalışmanın kapsamına uygun olarak sınırlandırılması gerekir.

Bu bağlamda *"bir ulusun içinde veya bir devletin yurttaşları arasında hâkim siyasi duyguların, inançların ve siyasete ilişkin değerlerin bir araya geldiği bir tür salkım"* (Oktay, 2007: 214) şeklinde genel hatlarıyla tanımlanan siyasal kültür, ulusal düzeyde bir algı vermesi ve kapsamı aşan boyutları dışarıda bırakması açısından oldukça işlevseldir. Daha açık ifadesi ile siyasal kültürün benimsenmesi hem somut (ülke) hem de soyut (yönetim) alanlarda kültürel etkenlerin yorumlanmasına yardımcı olacak veriler sunmaktadır.

Kısaca yapılan siyasi kültür tanımlamasında, yanlış anlaşılmaları önlemek adına bir kaç hususa dikkati çekmek oldukça önemlidir. Siyasal kültür; insanların o anki veya belli bir dönem içerisindeki görüşlerini oluşturan bir kamuoyuna veya iklime değil, nesilden nesile aktarılan maddi ve simgesel ürünler, kurumlar, semboller, tutumlar ve değerler gibi davranışlara yön veren uzun bir sürece karşılık gelmektedir (Heywood, 2012a: 264). Ayrıca daha önce bahsedildiği üzere, devletlerin birden fazla toplumu ve bunun doğal sonucu olarak birden fazla kültürü bünyesinde barındırmasından kaynaklı siyasal kültür; siyasete, siyasal kurumlara ve sistemlere (siyasal eyleme) yön veren *bireysel değer ve normların bir özeti* şeklinde de tanımlanabilir (Hague & Harrop, 2004: 89; Hague, Harrop, & McCormick, 2016: 201). Konuya dair bir diğer önemli nokta ise siyasal kültürün doğal süreçlerle nesilden nesile aktarıldığı durumlar dışında, işgal ve kolonyalizm gibi dış-yabancı siyasal kültürlerin yerel kültürü dönüştürdüğü durumlar da söz konusudur (Oktay, 2007: 215).

Her bir ülkenin/devletin birbirinden farklı siyasal kültüre sahip olduğu genel olarak kabul edilmekle birlikte, karşılaştırmalı incelemelere imkân vermesi açısından ülkelerin temel kültürel (siyasî) dokularına göre gruplandırıldığı çalışmalar da mevcuttur. Bu alanda yazılan ilk önemli karşılaştırmalı eser olan ve Weber'in Protestanlık ve Kapitalizm karşılaştırmasından temellenen (Hague vd., 2016: 202) Almond ve Verba'nın (1989) *The Civic Culture* adlı çalışması, Amerika Birleşik Devletleri, Batı Almanya, Meksika, İtalya ve İngiltere gibi ülkelerdeki demokratik kurumlarla yurttaşlar arasındaki kültürel etkileşimin incelenerek siyasal kültürün tespit edilmesi üzerine kurulmuştur (Oktay, 2007: 215-216).

Almond ve Verba, ilgili çalışmasında inceledikleri ülkelerin ulusal boyuttaki *siyasal kültürlerini*: vatandaşların ülke siyasetine yakından ilgili oldukları, politika yapım

süreçlerine dâhil olma konusunda hem istekli hem de imkân sahibi oldukları **katılımcı kültür**; kişinin kendisini ülkenin bir bireyi ve siyasi figürü olarak tanımlamayıp, ulusal düzeyde politika yapım sürecine katılmayarak, daha dar ve bölgesel kimliklere büründükleri **cemaat kültürü;** ve merkezi yönetimi ve/veya ulusal politikaları yönlendirme veya bunlara katkıda bulunma konusunda gerçek anlamda etkilerinin olmadığının düşünüldüğü **tebaa kültürü** şeklinde üç ana grupta toplamışlardır (Heywood, 2012a: 265). Ayrıca bu gruplandırmaların, fiziki anlamda politika üretim ve uygulama merkezlerinden ne derece uzak veya izole olunduğuna göre şekillendiğini söylemek de yanlış olmayacaktır (Hague & Harrop, 2004: 89).

Ulusal düzeyde siyasi kültürlerin karşılaştırılmasına bir örnek olması açısından ele alınan Almond ve Verba'nın çalışması; siyasi saiklerle belirlenmiş coğrafi sınırlar içerisinde ve kültürel anlamda "makro" bir bakış açısı sağlamıştır. Daha alt yani orta seviyede, kurumlar-örgütler-idareler arası kültürel incelemelerin yapılması, çalışma konusu olan kültürün, özelde Yeni Kamu Yönetimi anlayışı etrafında gerçekleşen reformlar üzerindeki genelde ise tüm yönetsel-siyasi reformlar üzerindeki etkisinin tespit veya tasavvur edilmesinde önemli yer tutmaktadır. Benzer şekilde kamu yönetimi reformları üzerine yapılan araştırmalarda, bahsedilen (makro-orta-mikro) kültürel tabakalandırmaların bir yöntem olarak benimsendiği de bilinmektedir (Bouckaert, 2007: 31-32; Keraudren, 1996).

Tümdengelim yöntemine uygun olarak bu kısımda örgüt kültürünün incelenmesiyle devam edilmesi, idari ve bürokratik kültürünse ilerleyen başlıkta ele alınması uygun görülmüştür. Bu doğrultuda örgüt kültürünü; bir kurucu tarafından oluşturulan ve daha sonra çalışanlar tarafından paylaşılan inançların, düşünce ve fikirlerin, dilin, ritüel ve mitlerin bir araya gelip, duygu ve eylemlere yön vererek, kurum içinde amaç, bağlılık ve düzen inşa eden bir olgu şeklinde genel ve özet olarak tanımlamak mümkündür (Pettigrew, 1979: 572). Bunun dışında genel anlamda *kültür* tanımının mantığına paralel fakat örgütsel anlamda farklı noktalara yapılan vurguya göre çeşitlilik arz eden tanımlamalar da mevcuttur (Akıncı-Vural, 2012: 40-41):

- Kurum tarafından benimsenen temel değerler;
- Örgütün çalışanlarına ve müşterilerine yönelik politikasına kılavuzluk eden felsefesi;
- Buralarda işlerin nasıl yapıldığına ilişkin ortak görüşler;
- Aklın kolektif bir şekilde programlanması;
- Örgüt üyelerince paylaşılan temel inanç ve varsayımlar;

- İşin nasıl organize edilesi, otoritenin nasıl kullanılması, insanların nasıl ödüllendirilmesi ve kontrol edilmesi gerektiğine ilişkin kuvvetli inançlar bütünü;
- Örgütte insanların nasıl davranması ve birbirini nasıl etkilemesi gerektiğini biçimlendiren, işlerin nasıl yapıldığını gösteren paylaşılan inançlar, tutumlar, tahminler ve beklentiler modeli;
- Örgütteki işler konusunda bir grup insanın sürekli biçimde paylaştığı duygular;
- Bir örgütün temel değerleri ve inançları ile bunları çalışanlara ileten simge (sembol), seremoni ve mitolojilerin bütünü.

Antropolojik kültür alanında yapılan çalışmalara göre daha yakın tarihe dayanan örgüt kültürü ilk olarak, 1960'ların sonlarında ABD'de yapılan ve kurum çalışanlarının davranışlarındaki kültürel motiflerin gözlemlenmesine dayanarak ortaya atılan *endüstriyel alt-kültür* şeklinde ortaya çıkmış (Yağmurlu, 1997: 717), daha sonra ise (öncesinde pek çok ilgili çalışma olmasına karşın) net ve disiplinli ilk çalışma Pettigrew (1979) tarafından kaleme alınarak *örgüt kültürü* kavramı literatüre kazandırılmıştır (Hofstede, Neuijen, Ohayv, & Sanders, 1990: 286).

Önceki paragraflarda değinildiği gibi kültürün kavramsallaştırılması konusundaki karmaşıklığın (doğal olarak) örgüt kültüründe de geçerli olduğu ve bundan dolayı konu üzerindeki araştırmaların veya tespitlerin nasıl yapılacağının belirsizliği literatürün de oldukça geniş bir hacme ulaşmasına neden olmuştur. Örgüt kültürü ile ilgili (bilimsel yahut değil) yapılan çalışmaların, benimsedikleri yönteme göre sınıflandırıldıklarında, örgütlerin *neye sahip oldukları* ile *ne oldukları* şeklinde ana hatlarıyla ikiye ayrıldığı görülmektedir (Ehrhart, Schneider, & Macey, 2014: 125).

Kavramlaştırmalar üzerinde yapılan tartışmalar bir kenara bırakılacak olursa, örgüt kültürünü; bir örgütün çalışanlarını veya mensuplarını, diğer bir örgütün çalışanlarından veya mensuplarından ayıran (Hofstede, 1998: 2) bir *kimlik*, işlerin nasıl yapılacağını, insan ilişkilerinin nasıl olması gerektiğini gösteren (Schein, 2009: 37) bir *rehber* ve örgütteki sembolik ve düşünsel tüm yönleri şemsiyesi altında toplayan (Alvesson, 2011: 14) bir *araç* şeklinde tarif etmek yerinde bir karar olacaktır.

Tanım ve tariflerin ardından, örgüt kültürünün belirleyicilerinden, (çalışmanın mantığına uygun olacak şekilde) detaylandırılmadan, kısaca bahsedilmesinde yarar vardır. Çünkü bu girişim, kültür ile reform arasındaki (özellikle de Yeni Kamu Yönetimi anlayışı çerçevesinde gerçekleştirilen) ilişkiyi yorumlamamıza ve anlamlandırmamıza yardımcı olacak veriler sunmaktadır. Bu doğrultuda belirleyiciler (Erkmen, 2010: 61-70):

- Örgüt tasarımı ve yapısı
- Personel seçimi ve sosyalleşme süreci;
  - İşe alınacak personelin seçimi,
  - İşe yerleştirme,
  - İşte uzmanlaşma,
  - Performans ölçme ve ödüllendirme,
  - Önemli değerlere uyma,
  - Hikâyeler ve folkloru pekiştirme,
  - Kabul ve terfi
- İdeolojiler, temel varsayımlar, kahramanlar
- Mitoloji ve semboller
- Törenler, ayinler ve âdetler;
  - Örgüte girme ve ayrılma ayinleri,
  - Terfi ayinleri,
  - Yenileşmeye yönelik ayinler,
  - Birleşme ayinleri,
- Dil; şeklinde altı grup altında toplanabilir

Yukarıda aktarılanlar genel itibari ile değerlendirildiklerinde, maddi ve simgesel veya somut ve soyut unsurların birlikte örgüt kültürünü belirledikleri açıkça görülmektedir. Daha açık ifadesiyle bu durum aynı zamanda, örgütlerin formel ve informel olmak üzere ikili bir yapıdan müteşekkil olmalarıyla beraber düşünüldüğünde, kültürün (informel yapı) yanında yapısal (formel yapı) bileşenlerin de (Akıncı-Vural, 2012: 39) reform sürecinde önemli rol oynadıkları göstermektedir. Dolayısı ile Yeni Kamu Yönetimi anlayışı incelenirken kültür boyutuna gerekli ağırlık verilirken kurumsal boyutun da ihmâl edilmemesi gerekmektedir.

Anlatılanları özetlemek gerekirse genel anlamıyla kültür hem insan davranışlarını hem de bu davranışlarla oluşturduğu soyut ve somut dünyayı ifade eden fikir, inanç ve değerlerin bir toplamıdır (Kartarı, 2014: 31). Kültür aynı zamanda; paylaşılan, öğrenilen, simgelere dayanan, sürekli değişen-dönüşen-gelişen ve birbirinden farklı parçalardan oluşan bir sistemdir (Haviland vd., 2008: 104-119). Siyasal kültür ise *"bir ulusun içinde veya bir devletin yurttaşları arasında hâkim siyasi duyguların, inançların ve siyasete ilişkin değerlerin bir araya geldiği bir tür salkım"* (Oktay, 2007: 214) şeklinde özetlenebilir.

Çalışmanın konusuyla doğrudan ilgili olan örgüt kültürü ise, örgüt içerisinde paylaşılan, nispeten durağan ve derinliği olan, sembollere, ifadelere, tarihe, geleneğe, kolektif kimliğe ve kavrayışa karşılık gelmektedir (Ehrhart vd., 2014: 131). Daha açık ve kısa ifadesi ile genel veya özel tüm kültür tanımlamalarını, topluluk hâlinde yaşamadan kaynaklı hem üreten hem de üretilen bir eylem ve söylem olduğu, şeklinde özetlemek mümkündür.

Örgüt kültürünün ne olduğuna ve olmadığına dair net bir fikir oluşturması açısından örgüt ikliminden ve örgüt kültürü ile olan ayrımından da mutlaka söz edilmesi gerekir. Yönetim çalışmalarında örgüt iklimi kavramının ortaya çıkışı, 1950'lilerin sonuyla 1960'ların başına dayanmaktadır. İş ve iş yerinin insan psikolojisi üzerindeki etkisinin

ne olduğu sorusu, çalışma hayatında ve endüstriyel ilişkilerde psikoloji biliminin kullanımının yaygınlaşmasını beraberinde getirmiştir. Önceleri insan psikolojisi odak noktası iken, daha sonra insan psikolojisi ile örgüt arasındaki ilişki odak noktası haline gelmiştir. Kısaca, örgüt iklimi kavramı çalışanların psikolojisiyle örgüt arasında nasıl bir ilişki olduğunun tespit edilmesi gayesinin sonucunda ortaya çıkmıştır (Halis & Yaşar-Uğurlu, 2008: 103; Karcıoğlu, 2001: 268-269).

Birçok tanım yapılmasına karşın Forehand ve Gilmer'ın tanımı üzerinden bir başlangıç yapmak doğru olsa gerek (1964: 362):

> "Örgüt(sel) iklimi terimi, farklı yazarlar için farklı şeyler ifade etse de birçoğu tarafından kullanılmıştır. Biz bu makalede terimi, bir örgütü tanımlayan ve (*a*) örgütü diğer kuruluşlardan ayıran, (*b*) zaman içinde görece kalıcı olan ve (*c*) örgütteki kişilerin davranışlarını etkileyen özellikler kümesine atıfta bulunmak için kullanacağız."

Forehand ve Gilmer'ın aynı makalede belirttiği gibi bu tanımlamadan önce belli başlı başka tanımlamalar da yapılmış, ancak yazarlar örgüt ikliminin araştırma nesnesi olarak kullanılabilmesi (ölçülebilmesi) için (1964: 362) bu tarz bir tanımlaya yoluna girmişlerdir. Bunun dışında örgüt ikliminin "çalışma ortamının niteliği veya nitelikler kümesi" (Guion, 1973: 120) şeklinde daha kapsamlı tanımlandığı da görülmektedir. Somut ve anlaşılabilir olması açısından örgüt iklimini nelerin belirlediğine yakından bakılacak olursa; örgütün büyüklüğü, ne kadar süredir var olduğu, amaçlar, sıcaklık, aydınlatma, uzmanlaşma, sadâkat, iletişim, liderlik gibi oldukça çeşitli değişkenleri içine olan; bağlam, fiziksel çevre, yapı, süreç ve sistemler-değerler-normlar olmak üzere beş boyuttan söz edilebilir (James & Jones, 1974: 1097-1098).

Çalışmanın konusu iklim olmadığından kavramı daha da detaylandırmak yerine, kültür ile olan ilişkisi bağlamında ele alarak, aradaki ayrıma vurgu yapmak yerinde olacaktır. En başta ifade etmek gerekir ki her iki kavramın da ortak bazı bileşenlerden oluşması nedeni ile birbiri yerine kullanıldığı görülmektedir. Fakat bu kavramlar birbiri yerine geçen kavramlar değil, birbiriyle çok yakın ilişkide olan kavramlardır. Her şeyden önce örgüt ikliminde, gerçekte ne olduğu değil, çalışanların halihazırda olanları nasıl algıladığı ve ne hissettiği önemlidir (H. Tutar, 2016: 155). Örgüt kültürü de örgütün halihazırda bileşenlerinden biri olduğundan, çalışanların kültüre yönelik algıları da örgüt iklimini oluşturmaktadır (Özmutaf, 2019: 401-402).

Yukarıdaki ifadelerden de görülebileceği üzere örgüt iklimiyle örgüt kültürü arasında bir ayrımdan söz edilebilse de bu ayrımın oldukça basit veya kolay anlaşılabilir olmadığı da aşikardır. Nispeten daha anlaşılabilir olması açısından Dinçer'in beklenti ve uyum üzerinden yaptığı karşılaştırmanın aktarılması faydalı olacaktır (2013: 339):

> "Örgüt iklimi, örgüt kültürüyle yakından ilgilidir ve çalışanların değerleri ile örgüt kültürü arasındaki uyumu ölçer. Örgüt iklimi insanların, işletme içindeki çalışmanın nasıl olması gerektiğine dair algılarının sonunda oluşan genel bir havadır. Eğer çalışanlar işletmenin kültürünü benimsiyorlarsa, örgüt iklimi iyidir; aksi halde zayıf veya kötüdür. Örgüt iklimi, örgüt kültürüne göre daha kısa sürelidir. Yani genellikle geçicidir ve nispeten kısa zaman aralıkları içinde farklılıklar gösterebilir. Ancak işletme içinde çalışanlara hâkim olan hava, onların motivasyonunu, moralini ve dolayısıyla başarıyı önemli oranda etkiler."

Bu çalışma açısından genel bir değerlendirme yapmak gerekirse; örgüt iklimi önemli bir aktör olmakla birlikte, çalışmada ulusal çapta ve birden çok kurumu ilgilendiren Yeni Kamu Yönetimi anlayışı doğrultusundaki reformlar incelendiğinden, daha kalıcı ve kapsayıcı bir aktör, yani kültür kavramı benimsenmiştir. Diğer bir deyişle çalışmada tek bir reforma, kuruma, yöneticiye, kısaca özel bir duruma veya olaya göre bir değerlendirme (case study) yapılmadığından örgüt kültürü tercih edilmiştir.

Kültürün tüm çeşitleriyle tanımlanmasının ardından, ülkeler arası karşılaştırmaların yapılarak, başarılı uygulamalar ile başarısız uygulamaların nedenlerini tespit ederek yönetsel reform incelemelerine yardımcı olabilmesi açısından da kültürel farklılıkların ele alınması yararlı, belli noktalarda ise gereklidir. Düşünce, inanç, değer gibi insanın bir eylemi gerçekleştirme tarzını belirleyen yahut gerçekleştirmeme nedenini açıklayan bileşenlerin de kültürü oluşturduğu bilinmektedir. Dolayısıyla bireylerin eylemlerinin farklılaşmasının pek çok sebebi (örgütsel iklim gibi) olmakla beraber kültürün de bu farklılaşmaların kaynağı olabileceği açık bir şekilde söylenebilir (Sargut, 2001: 137).

Oldukça ciddi sonuçları olan bu kültürel farklılıkların etkileri üzerine yapılan bilimsel çalışmalar ise cevap aradıkları soruna/sorunlara göre çeşitlilik arz etmektedir. Bu doğrultuda *"enformasyon sistemleri kuramı, kültürel boyutlar kuramı, değer yönelimleri kuramı ve iletişimsel eylem kuramı"* şeklinde pek çok kültürel kuram oluşturulmuştur. Oluşturulan kuramların bazıları farklılıkları anlamayı, bazıları ise farklılıkları yönetmeyi amaçlamaktadır (Kartarı, 2014: 73-75).

Çalışmanın içeriğine ve amacına uygunluğundan dolayı Geert Hofstede'nin "kültürel boyutlar kuramı" detaylı ele alınmıştır. Çünkü Hofstede, mikro düzeyden makro düzeye (Almond ve Verba gibi, ilk başta amacı bu olmasa da) bir kültür okuması yapmakta, bireysel, kurumsal ve ulusal kültürün işlevsel bir sentezini sunmaktadır. Bu da araştırmacıların ve/veya bu konuyla ilgilenen diğer pek çok kişinin, reformlarda hangi kültürel boyutun, ne düzeyde etkin olduğunu anlamasına yardımcı olmaktadır.



Şekil 1. Zihinsel Programlamada Üç Farklılık Düzeyi

Kaynak: Hofstede, Hofstede, & Minkov, 2010: 6'daki Şekil 1.1'in Türkçe çevirisidir.

Hofstede, kültürün yaşam boyu öğrenildiğini ve bu öğrenme sürecinin önemli bir kısmının çocukluk döneminde gerçekleştiğini söylemektedir. Onun teorisinde kültür, bilgisayar programına benzer bir şekilde; "zihinsel bir yazılım" olarak kişiliğe, daha somut ifadesi ile bireyin davranışlarına yön vermektedir (Hofstede, Hofstede, & Minkov, 2010: 5-6). Şekil 1'de gösterildiği üzere zihinsel yazılım, insan doğası, kültür ve kişilik olmak üzere üç farklılık düzeyine sahiptir ve Hofstede, buna paralel olarak kültürü *"bir grubun ya da insan kategorisinin üyelerini birbirinden ayıran kolektif zihnî yazılım"* olarak tanımlar (Kartarı, 2014: 94).

Kültür tanımından da anlaşılacağı üzere Hofstede, kültürel farklılıklar üzerine yoğunlaşmaktadır. Ona göre kültürler pek çok açıdan diğerlerinden farklılaşmaktadır. Farklılaşmanın anlaşılabilmesi içinse kültür, değerlerden (merkezde yer alır ve diğerleri sırasıyla ondan sonra gelir), ritüellerden, kahramanlardan ve sembollerden

(yani maddi ve simgesel ürünlerden) oluşan soğan halkası şeklinde bir sistem olarak tasavvur edilmiştir (Hofstede vd., 2010:8-9; Kartarı, 2014: 95-96).

Hofstede'nin yukarıda verilen tasavvurunda değerler, normal şartlarda gözle görünmeyen ancak bir davranış içerisinde görülebilen şeylere; semboller, karmaşık anlamlar içeren jestlere, sözlere, resimlere ve objelere; kahramanlar, ister gerçek veya kurgu olsun, isterse de yaşıyor ya da ölmüş olsun, kültür içerisinde saygın yer edinen ve davranışlara model olan kişilere; ritüeller ise, istenilen sonucun alınmasında bir katkısı olmasa da bireyler tarafından gerçekleştirilen kolektif eylemlere karşılık gelmektedir (Hofstede, 2001: 10).

Kültürel boyutların ele alınmasından önce, Hofstede'nin kültür ve kültürün bileşenleri hakkındaki görüşlerinin verilmesi, boyutların nasıl yorumlanması gerektiği hakkında doğru bir bakış açısı ve yararlı bilgiler sağlamaya yardımcı olacaktır. Hofstede, kültürel boyutlar kuramını, küresel bir firma olan IBM'nin kırk farklı ülkedeki çalışanlarına uyguladığı anketin sonuçlarından ortaya çıkarmıştır (Kartarı, 2014: 101; Şişman, 2014: 59). Anketin farklı ülkelerde fakat aynı kurum çalışanlara uygulanması hem ulusal hem de kurumsal kültürün karşılaştırılmalı olarak incelenmesine imkân tanımıştır.

Yapılan analizler neticesinde, yayımlanan ilk çalışmanın sonuçlarına göre kültürel boyutlar (Hofstede & McCrae, 2004: 62-63): *güç mesafesi* (bireyin kurum ve kuruluşlardaki eşit olmayan iktidar dağılımlarını kavrayıp kavrayamadığı), *belirsizlikten kaçınma* (kesin olmayan, belirsiz durumlar karşısında bireyin ne derece rahat veya rahatsız hissettiği), *bireycilik* (bireylerin gruplara veya grup çalışmalarına uyum sağlayabilme düzeyleri), *erillik* (cinsiyetlerin duygular üzerindeki etkileri; erkeklerin daha rekabetçi ve toplumsal değerlere daha az duyarlı iken kadınların bunun tam tersi olduğu) olmak üzere dört gruptan oluşmaktadır.

Ancak yukarıda aktarılan çalışmanın geliştirildiği ve bunun sonucunda, dört kültürel boyuta ek olarak, önce *uzun dönem-kısa dönem* şeklinde zaman boyutu, daha sonra ise *haz alma-kısıtlama* boyutu eklenmiştir (Hofstede, 2011: 7-8; Minkov & Hofstede, 2011: 13-15). Tüm boyutlar ve açıklamaları Tablo 1'de verilmiştir.

Tablo 1. Hofstede'nin (Ulusal) Kültür Boyutları

Boyutlar	Tanım ve Açıklamalar
Güç Mesafesi	Örgütlerin ve kurumların (aile gibi) daha az güçlü üyelerinin, gücün eşit olmayan bir şekilde dağıtılmasını kabul etmesi şeklinde tanımlanmıştır. Bu eşitsizlik aşağıdan yukarıya, yani gücün daha az dağıtıldığı kişiden daha fazla dağıtıldığı kişiye doğru tanımlama söz konusudur. Toplumun eşitsizlik seviyesinin, liderler kadar takipçiler tarafından da onaylandığı öne sürülmektedir. Elbette, güç ve eşitsizlik, toplumun temel gerçekleridir. Tüm toplumlar eşit değildir, ancak bazıları diğerlerinden daha dezavantajlı durumdadır.
Belirsizlikten Kaçınma	Riskten kaçınma ile aynı değildir. Toplumun belirsizliğe karşı ne derece tolerans geliştirdiği ile ilgilidir. Bir kültürün üyelerinin, daha önceden planlanmamış, beklenmedik bir durumda karşısında kendilerini ne derece rahatsız ya da rahat hissetmelerini gösterir. Planlanmamış, beklenmedik durumlar, normalden farklı yani yeni, bilinmeyen, şaşırtıcı ve farklı olan durumlardır. Belirsizlikten kaçınan kültürler, katı davranış kodlarıyla, yasalarla ve kurallarla onaylanmayan, keskin, marjinal ve radikal görüşleri mümkün olduğunca önlemeye çalışmaktadır. Ayrıca bu kültürdeki toplumlar, mutlak hakikat inancı içerisinde, sadece tek bir gerçek olabileceğini ve kendilerinin de buna sahip olduklarını düşünürler.
Bireycilik Kolektivizm	Bireylerin toplumla ve toplumsal gruplarla bütünleşme derecesidir. Bireyci tarafta, insanlar arasındaki etkileşim kanallarının ve sosyal bağların gevşek olduğu kültürler bulunmaktadır. Öyle ki bu kültürdeki bireyler, sosyalleşme için kendileriyle ve aileleriyle ilgilenmelerinin yeterli olduğunu düşünürler. Buna karşılık kolektivist tarafta, doğuştan güçlü bağlarla birbirlerine bağlı insanlar yer almaktadır. Birliktelik ve çoğu zamanda da geniş ailesel ilişkiler (amcalar, teyzeler ve büyükanne ve büyükbabalar) vardır. Bu tür kültürlerde sadakatin ve itaatin ön planda olduğu görülmektedir.
Erillik Dişillik	Erillik, tüm toplumlar için temel sorun alanı olan "toplumsal cinsiyetler arasındaki değer dağılımını" ifade eder. IBM çalışmaları, (a) toplumlar arasında kadınların sahip olduğu değerlerin erkeklere göre daha az farklılık gösterdiğini; (b) bir ülkeden diğerine erkeklerin, kadınların "mütevazı" değerlerinden çok daha iddialı ve rekabetçi değerlere sahip olduğunu ve azami ölçüde farklılaştığını göstermiştir. Bu bağlamda girişken kutba 'eril'; mütevazı, ılımlı kutba 'dişil' denir. Eril kültürlerde genellikle bu boyutun etrafında bir tabu vardır. Tabular derin köklü değerlere dayanır. Bu tabu çoğu zaman, bilinçsizce bazı toplumlarda erillik-dişillik boyutunun tartışılmayacak derecede temel bir değer olduğu anlamına gelmektedir. Bu durum, tabunun erillik-dişillik boyutundaki önemini ortaya koymaktadır.
Uzun Dönem Kısa Dönem	Uzun dönem boyutu M.H. Bond'un Konfüçyüs İş Dinamizmine tekabül etmektedir. Bu boyutta bulunan değerler; sabır ve gayretle ilişkili statü ve onur/gurur hissine sahip olmadır. Bunun karşısında kısa dönem boyutundaki değerler ise, karşılıklı sosyal yükümlülükler, geleneğe saygı gösterme, sabır ve kararlılıktır. Bu boyutun pozitif olarak derecelendirilmiş değerleri, MÖ 500 civarında Konfüçyüs'ün öğretilerinde zaten mevcuttur. Konfüçyüs'ün öğretilerinde çok daha fazla şey vardır. Bu yüzden Uzun Dönemli Oryantasyon Konfüçyüsçülük değildir, ancak Konfüçyüs mirasına sahip ülkelerde hala mevcuttur.
Haz alma Kısıtlama	Diğer beş boyutta ele alınmayan, ancak "mutluluk araştırmaları" literatüründe bilinen hususlara odaklanmaktadır. Haz alma boyutu, yaşamdan zevk almak ve eğlenmekle ilgili temel ve doğal insan arzularının göreceli olarak serbest doyumuna izin veren bir toplum anlamına gelir. Kısıtlama boyutu, ihtiyaçların memnuniyetini kontrol eden ve katı sosyal normlar aracılığıyla düzenleyen bir toplumu temsil eder. Hoşgörü, Güney ve Kuzey Amerika'da, Batı Avrupa'da ve Sahra altı Afrika'nın bazı bölgelerinde hâkim olma eğilimindedir. Kısıtlama, Doğu Avrupa'da, Asya'da ve Müslüman coğrafyada hüküm sürmektedir. Akdeniz ülkeleri bu boyutta orta bir pozisyon alır.

Kaynak: Hofstede, 2011'den yararlanarak oluşturulmuştur.

Uzun Dönem-Kısa Dönem kültür boyutu ilk olarak, 1987 yılında Konfüçyüsçülük geçmişi olan 22 farklı ülke öğrencileri arasında yapılan ve "Çin Kültür Bağlantısı (The Chinese Culture Connection)" adlı proje kapsamında araştırmacılar tarafından tasarlanan bir ankette tanımlanmıştır (1987). Çalışmanın bulguları Michael Harris Bond tarafından yorumlanmış ve Konfüçyüs öğretilerinin, ekonomik büyüme ile güçlü bir şekilde ilişkili olduğu ortaya çıkmıştır (Hofstede & Bond, 1988). Hofstede'nin dört kültürel boyutunun hiçbirisi, ekonomik büyümeyle bağlantılı olmadığından dolayı bu boyut beşinci olarak eklenmiştir (Hofstede, 2001: 351, 2011: 13).

En son eklenen Haz Alma-Kısıtlama boyutu ise altıncı ve en son boyut, Michael Minkov tarafından Dünya Değerler Anketinin verilerine dayanarak eklenmiştir. Uzun Dönem-Kısa Dönem boyutunun aşağı yukarı tamamlayıcısı sayılabilecek olan boyut, diğer boyut ile negatif bir ilişkiye sahiptir. Diğer beş boyutta ihmal edilen, ancak 'mutluluk araştırmaları' literatüründe yaygın olarak kullanılan ve *"insanların yaşamlarından ne kadar memnun oldukları, kendileri ne derece mutlu hissettikleri"* gibi hususlara odaklanılmaktadır (Hofstede, 2011: 15-16; Hofstede vd., 2010: 278-279).

Özetlemek gerekirse genel hatlarıyla Hofstede'nin kültür tanımı da diğer yazarlara benzer şekilde, insanın topluluk halinde yaşamasından kaynaklı, yine kendisinin ürettiği ve davranışların anlamlandırılmasına yarayan değerler, inançlar, ritüeller, sembollerdir. Bireyler bu yapay dokular sayesinde diğer topluluklardan kendi topluluklarını ayırt edebilmekte ve böylece kimliklerini tanımlayabilmektedirler. Yeni Kamu Yönetimi anlayışı çerçevesinde gerçekleştirilen reformlarda kültürün (özelde ise bürokratik ve idarî kültürün) ne tür bir rol oynadığının incelendiği bu çalışmada ise, genel olarak kültürün nitelikleri önem arz etmekle birlikte, Hofstede'nin kültür boyutları verilmesi oldukça işlevseldir.

Detaylandırmak gerekirse, politika yapıcılarının, sorunları çözmek adına ortaya attıkları reformların başarılı bir şekilde hayata geçirilebilmesi için: **hazcı** bir yaşamı benimseyen toplumda sıkı ve katı prosedürlerin ve **zaman algısı** kısa olan toplumlarda uzun soluklu programların başarılı bir şekilde uygulanamayacağını dikkate alması gerekmektedir. Siyasilerin veya politika yapıcıların, istenilen sonuçların alınabilmesi için ya reformun ruhuna uygun düşen kültürel özelliklerin kuruma kazandırılmasını ya

da reform programlarının kültürel özellikler dikkate alınarak yeniden oluşturulmasını sağlamaları gerekmektedir (Bouckaert, 2007: 49-52).

Genel olarak reform ve kültür ilişkisine dair yapılan araştırmalarda, birçok kez tekrar edildiği gibi kültür; makro, orta ve mikro olmak üzere üç tabaka üzerinden incelemiştir. Hofstede'nin literatüre kazandırdığı perspektifin bu tabakalandırmalarda makro düzeye denk düştüğü açıktır. Bunun ardından orta düzey incelemeler içinse bir sonraki başlıkta idarî ve bürokratik kültür konusu ele alınmıştır. Mikro düzey kültür boyutuysa çalışmanın sınırlılıklarından dolayı dışarıda bırakılmıştır.

1.2.2. İdarî ve Bürokratik Kültür

Kültürün, bireyin davranışlarını yönlendirdiğinden ve bunun yanında olay ve olgulara anlam kazandırdığından daha önceki başlıklarda bahsedilmişti. Bu başlıkta "kamu yönetiminin" faaliyet alanı içerisinde ve kamu kurumlarında bireylerin veya örgütlerin sahip oldukları maddi ve simgesel ürünler ile bunların eylemelere ve kararlara etkisi yani idari kültürün idari alana – kamu yönetimine – bürokrasiye etkisi ele alınmıştır.

Siyasî kültür nasıl ulusal boyutta fakat belirli bir eylem alanındaki kültüre karşılık geliyorsa, idari kültür de örgütsel boyutta fakat kamu yönetimi faaliyetlerini ilgilendiren bir alana tekabül etmektedir. Tümdengelim yöntemiyle düşünüldüğünde bahsedilen kültürel kademelendirmelerin bir şekilde ve belirli bir düzeyde idari kültürü şekillendirdiği ifade edilmelidir (B. G. Peters, 2001: 36). Daha açık ifadesi ile idari kültür hem toplumsal-ulusal kültürden hem siyasi kültürden hem de örgüt kültüründen etkilenmekte ve büyük oranda tüm bu kültürel boyutları sentezlemektedir. Ancak bu idari kültürün, bahsedilen tüm kültürlerin bir toplamı olduğu anlamına gelmez. İdari kültürün de kendine has niteliklere sahip olduğu unutulmamalıdır.

Wilson (1887) gibi, ülkelerin kamu yönetimlerini karşılaştıran yazarlar olsa da "önceden belirlenmiş kriterler etrafında" karşılaştırmalı idari incelemeleri Weber'e kadar geri götürmek mümkündür. Daha önce bahsedildiği üzere Weber'in çalışmaları hem yönetim bilimi açısından hem de genel itibariyle sosyal bilimler açısından karşılaştırmalı incelemelerin başlangıcını oluşturmaktadır (Howlett, 2002: 5, 2003: 474). Kısaca hatırlatmak gerekirse Weber, yönetimlerin (devlet) meşruiyet kaynaklarının geleneksel, yasal-rasyonel ve karizmatik olmak üzere üç otorite tipinden

oluştuğunu ifade etmiş ve bunun üzerinden sınıflandırmasını gerçekleştirmiştir (Weber, 2014). Böylece ilk defa devletlerin sahip oldukları bir özellik üzerinden yönetimler arası karşılaştırma imkânı elde edilmiştir.

Ancak doğrudan, bilimsel ve yaygın olarak idari kültürün kamu yönetimi (özellikle de kamu politikaları ve reformları) üzerindeki etkisinin ve diğer yönetimlerden farklılaştığı noktaların ele alınışı "karşılaştırmalı kamu yönetimi" akımı ile gündeme gelmiştir (Howlett, 2002: 5, 2003: 474). Karşılaştırmalı kamu yönetimi, İkinci Dünya Savaşı sonrası hem Avrupa'da hem de gelişmekte olan ülkelerde oluşan yıkımı ortadan kaldırmak amacıyla Amerika Birleşik Devletleri tarafından benimsenen "kalkınma yönetimi" anlayışının bir sonucu olarak ortaya çıkmış ve ülkesel farklılıkların dikkate alınarak reform programları oluşturulmasını amaçlamıştır (Altunok, 2018: 4).

Kamu yönetiminin karşılaştırmalı olarak incelenmesinin ana dayanak noktası ise; yönetimlerin içinde bulundukları toplumların, kültür başta olmak üzere, diğer pek çok bileşen tarafından belirlendiği veya farklı bir deyişle *bağımlı değişken olduğu*[5] varsayımıdır (Ayman Güler, 2013: 32). Çalışmanın esas konusunun idari ve bürokratik kültür olmasından dolayı detaylı bir şekilde incelemek yerine bu alanda çalışmalarıyla tanınan Fred Riggs ve onun teorisinden bahsedilmiştir.

1950-60'larda dahi küreselleşmenin dünya üzerinde siyasi birçok olaya ve dönüşüme neden olması, yönetim ve hükümet geleneklerinin karşılaştırılmalarına imkân verecek ortak kriterlerin belirlenmesi gerektiği (Riggs, 1991: 473) yönündeki algıyı güçlendirmiştir. Bu bağlamda Amerika Birleşik Devletleri'nde hükümetin de desteği ile *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Grubu* kurulmuş ve özellikle geri kalmış veya gelişmekte olan ülkelerin kalkınması üzerine karşılaştırmalı analizler kaleme alınmıştır (Riggs, 1976).

Bahsedilen bu çalışma grubu içerisinde de en önemli aktör Riggs ve en önemli çıktı ise onun tasarladığı *prizmatik toplum* teorisidir. Riggs, toplumsal yapının yönetimi belirleyen en büyük etken olduğu varsayımıyla yola çıkmış ve toplumları *kaynaşmış* (ilkel) ve *ayrılmış* (modern – sanayileşmiş) toplumlar şeklinde iki ana kategoriye ayırmıştır. Kaynaşmadan kasıt; siyaset, kamu yönetimi, ekonomi, işletme, eğitim,

[5] Bu görüş çalışmanın içeriğine uygun noktalara sahip olmakla beraber, yönetimin veya yönetim tarzının toplumdan bağımsız, dışsal nedenlerle şekillendiği yapay durumların da varlığı unutulmamalıdır.

sosyoloji ve teoloji gibi alanların bir arada toplanmasıdır. Riggs'e göre modern bir toplumda bu alanlar, ayrı bir uğraş alanı olmalıdır. Ayrıca kaynaşmış ve ayrışmış toplumlar arasında, geçiş – dönüşüm aşamasında olan (yarı sanayileşmiş) Türkiye, Tayland gibi *prizmatik* toplumlar da yer almaktadır (Riggs, 2006: 36-38).

Kısaca söylemek gerekirse isminden de anlaşılacağı üzere, bahsedilen teori gelişmekte olan toplumları ve yönetimlerini inceleyip, toplumsal yapılarına uygun reform programları sunarak sanayileşmiş modern toplumlar haline getirmeyi hedeflemektedir. Riggs ve teorisi, toplumsal yapı üzerinden ülkeler arası yönetim karşılaştırmasına imkân tanıması açısından faydalı olmakla birlikte, *bağımlılık teorisi* bağlamında Amerika Birleşik Devletleri'nin hem kapitalist yayılmacı politikalarının hem Sovyet tehdidine karşı anti-komünist blok oluşturma gayretlerinin hem de kendi sistemini diğer toplumlara dayatmasının bir aracı olduğu yönünde ciddi eleştirilere de muhatap olmuştur (Ayman Güler, 2013: 33).

Riggs ve takipçilerinin ardından idarî kültür alanındaki çalışmalar belirli bir dönem durağanlaşmıştır. Kavramın, Knill'ın (1998) *European Policies: The Impact of National Administrative Traditions* çalışmasıyla yeniden ortaya çıktığı ve popülerlik kazandığı söylenebilir (Howlett, 2003: 474). Knill, Avrupa Birliği'nin entegrasyon bağlamında çıkardığı reform paketlerinin ülkeler tarafından hayata geçirilmesinde yerel aktörler ile yapılan "koalisyonlar" kadar ve bunların yanında idarî geleneğin de belirleyici olduğunu iddia etmiş; Fransız, Alman ve İngiliz idari gelenekleri üzerinden bir analiz gerçekleştirmiştir (1998: 2,24).

Riggs ve Knill özelinde 1950'lerde ve 1990'larda kaleme alınan çalışmaların genel bir tasavvurunu yapmak yararlı bilgiler sağlayacaktır. Bu doğrultuda dönemin şartlarına paralel olarak ortaya çıkan Riggs'in çalışmalarında makro düzeyde bir analiz yapılarak toplumsal kültürün tespit edilmesinin ve bu kültür üzerinden de toplumsal dönüşümü gerçekleştirecek politikaların oluşturulmasının hedeflendiği; Knill'in çalışmasında ise uygulanmak istenen reformların, ulusal idarî gelenekle ilişkisini (negatif-nötr-pozitif) tespit edilmesinin ve bunun sonucunda gerekli görülürse ne gibi stratejilerin hayata geçirilmesi gerektiğinin ortaya koyulmasının amaçlandığı yorumu yapılabilir. Tarihsel sürecin verilmesinin ardından idarî kültürün tanımının yapılasında yarar var.

Bu çalışmada, idarî tarz (Howlett, 2002) ve idarî gelenek (Knill, 1998) gibi çeşitli isimlendirmeler ve buna bağlı ufak tefek farklılıklar olsa da idarî kültür kavramı tercih edilmiştir. Örgüt kültürü için kullanılan *burada işlerin yapılış tarzı* (Schein, 2009, 2010) şeklindeki tarif, idarî kültür için de kullanılabilir. Buna göre idarî kültür kısaca, ülkeden ülkeye, ülke içindeyse düzeyden düzeye (ulusal, federal, yerel vb.) ve departmandan departmana değişen ve kamu kurumlarında işlerin nasıl yapıldığını veya yapılacağını (davranışları) belirleyen aktör olarak tanımlanabilir (Claver, Llopis, Gascó, Molina, & Conca, 1999: 455).

He ne kadar kamu kurumları örgütsel bir yapıysa da bu durum idarî kültürün, örgüt kültürünün bir alt kategorisi olduğunu göstermez. Çatı – şemsiye kavram şeklinde tarif edilen idarî kültür, devletin hizmet alanındaki genişliğine paralel olarak, bünyesinde pek çok idarî ve yönetsel yapıyı barındırdığından, örgütsel bağlamda kültürel çeşitlilik arz etmektedir. Buna ek olarak idarî kültür, devletin icra aracı olması nedeniyle siyasî bir yöne de sahiptir (Dwivedi & Gow, 1999: 20-21). Özet olarak idarî kültürü hem örgütsel kültürün hem de siyasî kültürün bir kesişme ve – veya birleşme noktası (Henderson, 2004: 236) olarak görmek yerinde olacaktır.

İdarî kültürün yukarıda sayılan nedenlerle sahip olduğu karmaşıklık, onun tespit edilerek gerekli düzenlemelerin ve hazırlıkların yapılmasını güçleştirmektedir. Bu karışıklığın giderilmesi yönünde kamu yönetiminin fizikî olarak gözlemlenmesi (katılımcı gözlem), kurum tarafında fizikî veya sanal ortamda basılan materyallerin incelenmesi (doküman incelemesi), çalışanlarla anket ve – veya mülakatların gerçekleştirilmesi gibi çeşitli yöntemler sunulmaktadır (Claver vd., 1999: 456-457).

Ayrıca idarî kültürün, "kültür" ekseninde detaylı bir şekilde tanımlanmasının da karmaşıklığı bir nebze ortadan kaldırarak, araştırmacılara ve uygulayıcılara sağlıklı tespitler yapmaya imkân tanıyacağı düşünülmektedir. Bu bağlam Riggs'in anlatımıyla idarî kültür, işlevleri ve sonuçları üzerinden şu şekilde sınıflandırılabilir ve açıklanabilir (2002: 61-62):

> **1. Sanat:** Müzik, edebiyat, heykel ve resim. *Estetik İdarî Kültür.* Kamu binaları, parklar, duvar resimleri, heykeller, tören müzikleri, halk festivalleri gibi kamusal çalışmalardır.
>
> **2. Bilgi ve Uzmanlaşma:** Mükemmel bir eğitimin sonucu. *Eğitsel İdarî Kültür.* Genel refahın artması için karmaşık politikaları entegre edebilen ve uygulayabilen idarî sınıfın oluşabilmesi için kamu görevlilerinin eğitildiği köklü bir eğitim geleneğini temsil eder. Çin bürokratlarının ve İngiliz kamu hizmetlilerinin yetiştirildiği gelenek gibi.

3. Paylaşılan İnanç ve Pratikler Kültürün antropolojik anlamda bir topluluğun tüm ayırt edici tutum ve davranışlarını içerir. Bu anlamda, sivil ve askerî tüm kamu görevlilerinin karakteristik yaşam tarzını içeren *Bürokratik İdarî Kültür*den bahsedilebilir. Bürokratik kültür, toplumda var olan kültürel sistemin bir boyutu ya da daha genel olarak, kamu görevlilerinin yönetişim dinamiğinin, kendine özgü kültürel özellikler ürettiği, birçok toplumda kendilerini yeniden üreten kültür kalıpları olarak görülebilir.

4. Bir Kültürü Paylaşan İnsanlar: Antropologlara göre kültür ayrıca, paylaşılan inanç ve uygulamalara bağlı kalan toplumu da ifade eder. Çeşitli nedenlerle modern toplumların giderek ayrışmasıyla bürokratik kültürler, *bürokrasileri* veya daha genel olarak toplumları temsil eder konuma gelmişlerdir. Bu bağlamda, bürokrasiler siyasî sınırlar arasında birbirlerine giderek daha fazla benzemektedir. Çünkü hem idarî organizasyonlar kendilerine özgü inanç ve pratikleri üretmekte hem de kamu görevlileri karşılıklı etkileşimden kaynaklı olarak karakteristik özelliklerini aktif bir şekilde birbirlerinden ödünç almaktadırlar.

5. Paylaşılan Tutumlar: Metaforik anlamda bir grubun örgüt kültürü olarak davranış kodlarını temsil eder. Örneğin sessizlik kodu kamu görevlilerinin kişisel sorumluluktan kaçabilme ümidiyle birbirlerinin hatalı davranışlarını veya suiistimallerini gizleyen ortak bir tavra karşılık gelmektedir. Buna *Kendini Koruyan İdarî Kültür* denebilir. Bu idarî kültür biçimini anlamının yolu, çalışanların görevdeki tutum ve davranışları ile görev dışındaki tutum davranışlarını kıyaslamaktır.

6. Geliştirme: Fiziksel kültür programları içerisinde yetenek ve kapasitelerin artırılması yönünde gösterilen sistematik çaba. *Normatif İdarî Kültür*, daha fazla verim elde edebilmek için siyasî liderlerin ve üst düzey bürokratların, örgütsel yapı ve rehberlerin yeniden yapılandırılması çabaları şeklinde tanımlanabilir. Bu çabalar idarî olarak hizmet içi eğitim biçimini alabilir Bu eğitim programları dışında devlet memurlarının vicdanî olarak verimliliği arttırmaya yönelik çalışmalarının da olduğu söylenmelidir.

Yukarıda çok boyutlu bir şekilde ele alınan idarî kültürün, paylaşılan inanç ve pratikler kategorisi, "bürokratik kültürü" kapsamasından dolayı çalışma konusu açısından oldukça önemlidir. Bu durum karmaşık ve belirsiz alanları olan bürokratik kültürü tanımlamaya veya tarif etmeye yardımcı olmaktadır. Antropolojik, toplumsal siyasal, örgütsel ve benzeri anlamda kültürden bahsedilirken sıklıkla tekrar edildiği gibi bürokratik kültür; belirli bir toplumsal grubun yani kamu örgütlerinde çalışanların davranışlarını şekillendiren, olay ve olguları anlamlandıran dil, sembol, değer, inanç, bilgi gibi (görünür veya görünmez) bileşenleri içeren bir kimlik olarak görülebilir (Husain, 2015: 20).

Bürokratik kültür, adından da anlaşılacağı üzere bürokrasiye dair ve hatta bürokrasinin bizatihi kendisiyle ilgili şeyleri kapsamaktadır. Diğer bir deyişle bürokratik kültürün, bürokrasinin kimlikleşmiş bir formu olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bürokrasilerdeki kavramların ve betimlemelerin bürokratik kültürü tarif etmede kullanılması kavramın somutlaştırılmasında yararlı olduğunu söylemek gerekir. Bu

bağlamda *kamu malı bilinci, hediyeleşme ve rüşvet, patronaj ve nepotizm, vatandaş ile idareci ayrımı, kamu gücünü kullanma* (Demir, 2011: 158) gibi kavramlarla *protokole aşırı özen gösterilmesi, yurtdışına bilgi ve görgü artırmak üzere gönderilme, oturacağı evin cinsine ve muhitine dikkat etme, akşamları Beyoğlu'na çıkmama*[6] (Ş. Özen, 1996: 11) gibi ilkeler bürokratik kültürün somut ve pejoratif karşılıklarıdır.

Bürokratik kültür, yapı ve süreç açısından benzerlikler olsa da antropolojik kültürde olduğu gibi içsel veya doğumla birlikte, içinde bulunulan toplumdan kaynaklı bir özellik taşımamaktadır. Açık ifadesiyle bürokratik kültür; meslekî eğitsel faaliyetlerle (teorik veya işyerinde sosyalleşme yoluyla) ve entelektüel etkileşim kanalıyla edinilen inanç ve eğilimler gibi dışsal faktörlerin yanında, yapı, otorite ilişkileri, kurallar ve prosedürler gibi içsel faktörlerle şekillenmekte, bir nevi bunlarla hayat bulmaktadır (Zafarullah, 2013). Ayrıca bürokratik kültüre, yönetim ve reform ekseninde bakıldığında yukarıdaki belirleyicilerin yanında aşağıda yer alan eğilimlerin de dikkate alınması faydalı olacaktır (Claver, 1999: 458-459):

- Karar verme süreci merkezidir ve güncellenmez.
- Yenilikçi süreçlere karşı isteksizlik hâkimdir.
- Yüksek derecede benzerlik-tektiplilik vardır.
- Çalışanlar, mevcut inançları değiştirmekte oldukça isteksizdir.
- Yönetim tarzı otoriterdir ve kontrol-denetim düzeyi yüksektir.
- İletişim kanalları çok azdır ve genellikle tek yönlü, yukarıdan aşağıdır.
- Çalışanlar belirsizlikten kaçınır, istikrar ararlar, inisiyatif almak için sınırlı bir alanları vardır ve emirlere uymaya yöneliktir.

Özetle yazılanlardan da anlaşılacağı üzere bürokrasiye dair yapılan açıklamaların bürokratik kültürü de kapsadığı, bunun yanında *"kültürel olma"* nedeniyle bu özelliklerin bir kimlik inşasıyla sonuçlandığını söylemek gerekir. Kimliklerinse kişilerin nerde nasıl davranması ve konuşması gerektiğini, olayları, olguları ve sembolleri nasıl yorumlaması gerektiğini belirlediği (bu çalışmanın birçok yerinde de bahsedildiği gibi) yaygın olarak bilinen bir bilgidir. Bu bağlamda bürokratik kültür ve reform incelemelerinin aynı zamanda aktör temelli bir inceleme de olduğunu söylemek gerekir. Diğer bir deyişle bu çalışma bürokratların, reformlar oluşturulurken ve – veya gerçekleştirilirken ortaya koydukları söylemlere ve eylemlere yoğunlaşmaktadır.

[6] Bu durum Max Weber'in "büro yaşamı ile özel yaşam" ayrımının gerçekte uygulanamadığını, bürokrasinin özel yaşamı da eksenine aldığını göstermektedir.

Bürokratik kültürü, devlet veya özel sektörle olan ilişkilerden günlük yaşama ve kişisel ilişkilere kadar oldukça geniş bir yelpaze içerisinde ele almak mümkündür. Ancak bu girişim, çalışmanın amacını ve kapsamını aşacağından, konuyu daha da karmaşık hale getirerek konunun anlaşılmasını güçleştirecektir. Hem bu gerekçeden hem de önceki ve daha sonraki başlıklarda, kapsayıcı diğer bilgi ve açıklamaların yer almasından dolayı bürokratik kültür konusu daha fazla detaylandırılmamıştır.

1.2.3. Kültür, Değişim ve Reform

Bu başlık altında genel hatlarıyla kurumsal – örgütsel değişim ve kültür arasındaki ilişki hakkında, daha sonraysa kamu kurumları ve idarî-bürokratik kültür ekseninde bir değerlendirme yapılmıştır. İsmiyle müsemma olmasından dolayı değişim üzerine genel epistemolojik bir analiz ve değerlendirme yapmak yerine, doğrudan değişimin kurumsal alandaki karşılığına bakılmasına ve kavramsallaştırmaların ele alınmasına karar verilmiştir.

Kültürün insan davranışlarına yön verdiği, rehberlik ettiği sıkça ifade edilmiştir. Değişim – örgüt etkileşimi söz konusu olduğunda "kurum ve kuruluş" ayrımı üzerinden yeni bir tartışma ortaya çıkmaktadır. Çalışmanın pek çok yerinde eş anlamlı olarak kurum ve örgüt ayrı ayrı veya birlikte kullanılmıştır. Bu, kurumdan kastedilenin somut örgütsel bir yapı olduğu anlamına gelmektedir. Ancak bu yaklaşımdan farklı görüşler de mevcuttur. Örneğin Douglass C. North "kurum ve kuruluş" ayrımı üzerinden değişimi ele almaktadır. Ona göre kurum toplumdaki belirsizlikleri ortadan kaldıran ve insanlara rehberlik eden formel ve enformel kuralları, teamülleri ve eylem tarzlarını içerirken; siyasî, ekonomik ve toplumsal örgüt yapıları ise kuruluşları oluşturmaktadır (2010: 10-11).

North'un ayrımının verilmesi ne çalışmanın bu mantık çerçevesinde ilerleyeceği ne de bunu topyekûn reddedileceği anlamına gelmektedir. North'un ortaya koyduğu bu iddia çalışmanın amacına hizmet eden bir tartışma ortamı sunmaktadır. Öyle ki kurum olarak tanımlanan formel kurallar kanunlardan, yönergelere kadar geniş bir yelpazeyi içine alan mevzuata, enformel kurumlarsa bu çalışmada ve ilgili literatürde "kültür" olarak tanımlanan şeye karşılık gelmektedir. Kuruluşlar ise kurumlar tarafından

şekillenen örgütsel ve işlevsel yapılardır. Bu noktada North'un neden alışılagelmiş ayrımın dışına çıktığı anlaşılmaktadır: Ona göre değişimin anahtarı kurumlardır.

İsimlendirmeler arasında farklılıklar bir kenara bırakılırsa, ilk başta çalışmanın bağlamından kopuk bir bilgi gibi görünen kurum – kuruluş ayrımının değişim için politikacılara yol gösterdiği söylenebilir. Açıklamak gerekirse hem odak noktasını davranışları belirleyen unsurlara yoğunlaştırması hem de toplumsal süreç sonrasında oluşan davranışlar ve teamüllerin yani kültürün (enformel kurum) insanlar (siyasiler) tarafından oluşturulan ve *yapay kültür* denebilecek prosedürlere (formel kurum) oranla değişime daha fazla direnç gösterdiği iddia etmesi North'un çalışmasını dikkate değer kılmaktadır (2010: 12-13).

Kurum ve kuruluş ayrımının sağladığı anlam derinliği akılda tutularak kültür ve kurum – örgüt ayrımına ve bunların değişim ile olan ilişkilerinin incelenmesine dönülmesinde yarar vardır. Çünkü bu çalışmanın amacı, kamu alanında gerçekleştirilen reformlar üzerinde idarî ve bürokratik kültürün işlevinin anlaşılması olduğundan mevzuat ve prosedürler ile kültürün bir arada değerlendirildiği yaklaşım amaca uygun veriler elde edilmesine imkân tanımamaktadır.

Örgütsel değişim, örgütlerin şuan bulundukları durumdan daha etkin ve daha verimli yeni bir duruma geçme sürecidir (Jones, 2017: 282). Örgütsel gelişimin birçok sebebi olmakla beraber özellikle kamu yönetimi alanında etkinlik ve verimlilik temelinde küresel ölçekte gerçekleşen değişimlerin de belirleyici olduğu görülmektedir. Bu küresel trendlerin yönetsel alana yansımalarının *katılım, ekip çalışması, açıklık, kalite, yenilik, performans yönelimi ve çeşitlilik* (Aycan, Kanungo, & Mendonça, 2016: 306) gibi Weberyen bürokratik yönetim anlayışıyla tezatlık arz ettiği iddia edilebilecek ilkeler olduğu söylenebilir.

Değişimin itici gücünü ise ekonomik gerekçeler başta olmak üzere yukarıda bahsedilen küresel eğilimlerin *motive ettiği* hem genel atmosfer hem de teorik bilgi ile pratik bilginin birleştiği öğrenme süreci oluşturmaktadır. Kısaca değişimin ana aktörü olan bireylerin bu teşvik unsurları ile harekete geçtiği ifade edilmektedir (North, 2010: 107). Yeni Kamu Yönetimi anlayışının ortaya çıkmasına neden olan şartlarla sonrasında yaşananlar birlikte düşünüldüğünde ana hatlarıyla yukarıdaki ifadeleri onaylamak mümkündür. Küresel petrol krizinin oluşturduğu ortamda gerçekleşen

uygulamaların sonucunda çeşitli ilkeler ortaya atılmış ve bu ilkeler etrafında da bir öğrenme süreci oluşturulmuştur.

Değişimin örgüt içinde çeşitli boyutları bulunmaktadır. Bunlar; personelin işe alınmasından terfiine, çalışma şeklinden saatlerine (insan kaynakları boyutu), prosedürlerden örgütün teşkilatlanmasına (fonksiyonel boyut), teknik alt yapının geliştirilmesine (teknolojik boyut) ve örgüt kültürünün tasarlanmasına (örgütsel yetenek boyutu) kadar geniş bir alana yayılmaktadır (Jones, 2017: 283). Özetle kurumun tüm alanlarında değişimin gerçekleşmesi muhtemeldir. Ancak değişim bu denli geniş çaplı bir alana yayılabileceği gibi bunlardan bir veya bir kaçını kapsayacak tarzda da olabilir.

Bu bağlamda yapısal, fonksiyonel, kültürel ve benzeri alanları da kapsayacak kadar geniş bir zemine yayılan değişim gündemi "yeniden yapılanma – yapılandırma" şeklinde tanımlanmaktadır (Jones, 2017: 300). Dolayısıyla yeniden yapılanmanın *bir denge durumundan yeni bir denge durumuna sıçrama, bu sıçrama yapılırken* [de] *geçici olarak dengenin bozulmasını gerektiren bir değişim süreci* (Dinçer & Yılmaz, 2003: 15) olduğu söylenebilir. Kısaca değişim ve yeniden yapılanma tanımlamaları birlikte düşünüldüğünde gösterilen direncin değişimin düzeyine göre artabileceğini veya azalabileceğini söylemek mümkündür.

Anlatılanlar doğrultusunda, örgütsel değişimin yöntemi, yoğunluğu ve – veya şiddeti konusunda, yeniden yapılanma kavramını da içeren bir sınıflandırmadan bahsedilmesi faydalı olacaktır. Bu alandaki çalışmaların farklı isimlendirmeler altında olsa da değişimi; sert, radikal ve geniş kapsamlı kararların uygulandığı **devrimsel** değişim ile aşamalı, zamana yayılmış ve dar kapsamlı kararların uygulandığı **evrimsel** değişim olmak ikiye ayırdığı görülmektedir (Jones, 2017: 290-291).

Makro düzeyde yapılan çözümlemelerde değişimin genelde aşamalı, zamana yayılmış ve nispeten daha yumuşak yani evrimsel bir seyir halinde izlerken savaş, siyasi ve askeri ihtilâller, işgaller gibi büyük çaplı ve yıkıcı faktörlerle kesintiye uğradığı ve devrimsel bir nitelik kazandığı ifade edilmektedir (North, 2010: 116-117). Değişimi, örgütsel veya yönetsel boyutta ele alan yazarlarsa, yukarıda sayılan makro etkenleri reddetmemekle beraber hem bu etkenlerin neden olduğu radikal sonuçlara hem de iktisadî, siyasî ve toplumsal paradigma değişimine ve bunun sonucunda gerçekleşen

yasal – yapısal düzenlemelere vurgu yaparak yönetimin tepeden tabana dayattığı köklü değişiklikleri devrimsel değişim olarak kabul etmektedirler (Meyerson, 2015: 89).

Evrimsel veya devrimsel olsun (ikisi arasındaki farklılık inkâr edilmemek ile birlikte) değişimin önünde her zaman bir engel vardır. Değişime gösterilen direnç şeklinde isimlendirilen bu engeller; mevcut düzene bağlı kurum ve kişiler, reformları gerçekleştirmek için gerekli olan mali ve beşeri kaynaklardaki yetersizlikler, daha önceki başarısız girişimlerle veya farklı nedenlerle motivasyonlarını yitirmiş çalışanlar ve değişim sonrası zarara uğrayacağını düşünen çıkar gruplarının gösterdiği muhalefet şeklinde genel hatlarıyla özetlenebilir (Kim & Mauborgne, 2015: 108-109).

Ayrıca, değişimin önündeki engelleri detaylandırmak amacıyla düzeylendirmek gerekirse (Jones, 2017: 284):

- Yapının, kültürün, stratejilerin, fonksiyonel yönelim farklılıklarının, güç ve çatışmanın yer aldığı örgüt düzeyi;
- Normların, bağlılığın ve grup düşüncesinin yer aldığı grup düzeyi;
- Bilişsel ön yargıların, belirsizliğin ve güvensizliğin, seçici algılama ve saklama alışkanlığının yer aldığı birey düzeyi olarak üç düzeyden söz edilebilir.

Değişimin önünde genel ve özel pek çok engelleyici faktör ve-veya direnç gösteren aktör sıralanabilir. Ancak kapsam dâhilinde verilen bilgiler, en azından bu aşama için yeterli düzeydedir. Değişimin önündeki engeller kadar ve belki de bundan daha önemli olan şey değişimin nasıl gerçekleştirilmesi, hangi yol ve yöntemlerin izlenmesi gerektiğidir. Literatürde bu soruya oldukça farklı cevaplar verildiği, bakılan noktaya göre önerilen çözümlerin çeşitlendiği görülmektedir.

Bütüncül bakış açısı sağlaması açısından ihtiyaçlara göre şekillenen bu kurtuluş reçetelerinin ana hatlarıyla; kararların kurumun tüm çalışanlarının katılımıyla şekillenmesi, çalışanların ikna edilerek değişim konusunda motive edilmesi, ortak vizyon ve problem tanımının oluşturulması ve yöneticilerin yanında çalışanların da değişimin uygulanmasında sorumluluk almasının teşvik edilmesi gerektiği gibi ilkeler etrafında şekillendiği söylenebilir (Beer, Eisenstat, & Spector, 1990: 161-164, 2015: 240-241). Özet olarak verilen bu ilkelerin, süreçlere dağılmış uygulamalı ve detaylı anlatımı Tablo 2'de yer almaktadır.

Tablo 2. Örgütünüzü Dönüştürmenin Sekiz Adımı

1. **Bir İvedilik Duygusu Oluşturmak**
   - Piyasa ve rekabet gerçeklerini incelemek
   - Krizleri, potansiyel krizleri ya da büyük fırsatları tanımlamak ve tartışmak
2. **Güçlü Bir Rehberlik Koalisyonu Biçimlendirmek**
   - Değişim çabasını yönetebilecek güçte bir grup oluşturmak
   - Grubu takım halinde birlikte çalışmak için yüreklendirmek
3. **Bir Vizyon Yaratmak**
   - Değişim çabasını yönlendirmeye yardımcı olmak için bir vizyon yaratmak
   - Bu vizyonu gerçekleştirmek için stratejiler geliştirmek
4. **Vizyonu İletmek**
   - Yeni vizyonu ve stratejileri iletmek için her türlü aracı kullanmak
   - Rehber koalisyon örneğinde yeni davranışları öğretmek
5. **Diğerlerine Vizyona Göre Hareket Etme Yetkisi Vermek**
   - Değişimin önündeki engellerden kurtulmak
   - Vizyona önemli ölçüde zarar veren sistem ve yapıları değiştirmek
   - Risk üstlenmeyi, geleneksel olmayan fikir, girişim ve eylemleri cesaretlendirmek
6. **Kısa Vadeli Kazanımları Planlamak ve Oluşturmak**
   - Kayda değer performans artışları planlamak ve bu artışları sağlamak
   - Bu artışlarda katkısı olan çalışanları takdir etmek ve ödüllendirmek
7. **İyileştirmeleri Pekiştirmek ve Daha Fazla Değişim Yaratmak**
   - Vizyona uymayan sistem-yapı-politikaları değiştirmek için artan saygınlığı kul
   - Vizyonu gerçekleştirebilecek kişileri işe almak, terfi ettirmek ve geliştirmek
   - Süreci yeni projeler, temalar ve değişim araçlarıyla yeniden güçlendirmek
8. **Yeni Yaklaşımları Kurumsallaştırmak**
   - Yeni davranışların [kurumun] başarısıyla bağlantısını dile getirmek
   - Liderliğin gelişimini ve sürekliliğini sağlayan araçlar geliştirmek

Kaynak: Kotter, 2015: 8'den aynen aktarılmıştır.

Yukarıda aktarılan değişim süreç yönetimlerinden de anlaşılacağı gibi kurum yöneticilerine, liderlerine veya değişim programını yürüten kişilere önemli sorumluluk düşmektedir. Diğer bir deyişle değişim süreçleri lider merkezli yürütülmektedir. Bu bağlamda değişimin ana hedeflerinden birini oluşturan ve esasında başarılı bir sonuç alınması için kilit rol oynayan çalışanların, değişim programını kabullenmeleri ve direnç göstermemeleri için Garvin ve Roberto dört aşamadan oluşan bir ikna yöntemi önermektedir (2015: 31):

- Çalışanlarınızı [kurumun] ancak radikal bir değişimle ayakta kalabileceğine ikna ederek – yön değiştirme planını somutlaştırmadan aylar önce kuruluşunuzun kültürel "zeminini" hazırlayın.
- Planınızı – amacını ve beklenen etkisini ayrıntılarıyla açıklayarak – sunun.
- Planı uyguladıktan sonra – insanların çok çalışmaya odaklanmasını sağlarken – değişimden kaynaklanan acıyı kabul ederek çalışanların duygularını yönetin.

- Yön değiştirme sonuç vermeye başladığında, vazgeçilmesini engellemek için, istenen davranış değişikliklerini pekiştirin.

Verilen bu süreçlerin kamu kurumlarına oranla daha küçük çaplı örgütsel yapılara ve özel sektöre yönelik öneriler içerdiği görülmektedir. Ancak bu, verilen süreçlerin işlevsiz olduğu anlamına gelmemekte; daha kapsamlı ve kamu yönetimine uygun bir modele örnek de teşkil edebilmektedir. Burada önemli olan husus liderin çalışanları veya diğer bir ifadesiyle reform programını hayata geçirmek isteyen yöneticilerin (siyasî veya idarî) değişimin muhatabı olan çalışanları ikna ederek başarıya ulaşacağıdır. Bu girişim, daha açık ifadesi ile değişimin karşısında durması muhtemel aktörlerin, ikna yoluyla değişimin yanında yer alması için gösterilen gayrete karşılık gelmektedir.

Yukarıda doğrudan bahsedilmese de anlatılanlardan kolayca anlaşılabilecek olan söylem veya dil ikna sürecinde oldukça önemli bir yer tutmaktadır. Değişimin başarılı olabilmesi, kullanılan dilin gerçekliği ne düzeyde yansıttığına bağlıdır. Kurum içi sosyalleşme süreçlerinde çalışanların eylemlerini, ikna olduğu gerçeklikler üzerinden kurduğu ve söylemin – dilin bu gerçekliği yeniden inşa edebileceği düşünüldüğünde, liderlerin çalışanlar üzerinde kullandığı "değişim dilinin" ne denli hayati olduğu anlaşılacaktır. Bundan dolayı lider veya yöneticiler, değişimi destekleyecek söylemler ile gerçekliği yeniden inşa etmelidirler (Ford, 1999: 480-481).

Kültürel zeminin hazırlanması, çalışanların ikna edilerek değişimi desteklemelerinin sağlanması ve gerçekliğin söylemsel düzlemde tekrar inşa edilmesi veya Tablo 2'deki süreçlerin takip edilip tekrarlanması gibi sıralanan tüm önerilerin evrimsel değişim sınıflandırmasına girdiğini belirtmek gerekir. Değişim literatüründe, bazı özel durumların dışındaki değişim politikalarında ve özellikle de kültürel değişimlerde başarılı sonuçlar elde edebilmek için zamana yayılmış, tepkileri ölçüp tartan ve gerekli önlemleri serinkanlılıkla alabilen evrimsel bir yöntemin takip edilmesinin yararına vurgu yapılmaktadır (Meyerson, 2015: 89).

Evrimsel bir sürecin takip edilmesi gerektiğini mantıksal olarak da çıkarımsamak pek tabi mümkündür. Bireylerin istenilen değişimi kavramalarının, sonuçlarının kurumun ve kendilerinin yararına olduğunu anlamalarının ve kültürel değerlerini buna göre şekillendirmelerinin kısa sürede mümkün olacağını açıktır. Elbette devrimsel nitelikte değişimlerin gerçekleştiği ve bu yöntemin de denendiği tarihsel süreç içerisinde

görülmektedir. Ancak bu deneyimler hem acı sonuçları doğurmuş hem de olağan şartlarda değil, gerçekleştirilmemesi durumunda daha fazla kaybın yaşanabileceğinin düşünüldüğü ortamlarda uygulanmıştır.

Bu noktaya kadar anlatılanlardan liderlik, motivasyon ve ikna gibi süreçlerin değişim için hayatî öneme sahip olmakla birlikte tek başına yeterli olduğu sonucunu çıkarmak doğru değildir. Bunların yanında insan kaynaklarının tüm unsurları ve işleyişi ile beraber değişime uyumlu olması (Aycan vd., 2016: 306); değişim programının süresinin iyi belirlenmesi, değişimin aşamalara bölünerek kısa süreli programların oluşturulması, değişimin başında bulunan kişilerin aynı doğrultuda beceri ve vizyona sahip olması, yönetici sınıfındaki kişilerin de değişime inanması ve bağlılık göstermesi ve son olarak değişim sürecinde çalışanların üstleneceği ağırlığın ve sorumluluğun iyi hesaplanması ve mümkün olduğunca eşit bölüştürülmesi (Sirkin, Keenan, & Jackson, 2015: 211) gibi durumların da göz önünde bulundurulması ve bunlara göre önlemler alınması gerekmektedir.

Genel anlamıyla değişim ve özelde ise örgütsel değişim üzerine yapılan tartışmaların ardından kültürel değişim konusundan bahsedilmelidir. Değişim, Dinçer ve Yılmaz'ın deyimi ile *bir denge durumundan yeni bir denge durumuna sıçramak* (2003: 15) ise yeni davranış kalıplarını ve kurumsal ilişkileri de beraberinde getirmektedir. Kültürün de *burada işlerin nasıl yapılacağı* (Claver vd., 1999; Schein, 2009, 2010) şeklinde tanımlandığı düşünüldüğünde, örgütsel değişimin aynı zamanda kültürel değişimi de zorunlu kıldığını söylemek yanlış olmayacaktır.

Çünkü değişimle ilgili yukarıda tüm aktarılan bilgiler, çalışanların işleri nasıl yapacaklarını ve kurum içi ilişkilerini (kurumun teşkilatlanması ve yetki-görev dağılımı da dâhil) nasıl kuracaklarını düzenlemektedir (Erkmen, 2010: 112). Daha açık ifadesiyle örgütsel değişim, örgüt içerisindeki *mantık kurgularının, vizyonun, paradigmanın, tasavvurların, inançların, ortak anlamların, dilin ve davranış kodlarının* da değişmesi anlamına gelmektedir (Morgan, 1998: 136). Dolayısıyla değişim ve kültür birlikte ele alınıp incelenmelidir.

Yönetim alanında yakın zamanda gerçekleşen değişime bakıldığında 1970'lere kadar uzanmaktadır. Bu tarihte petrol sorunundan sonra yaşanan ekonomik kriz birçok alanda olduğu gibi yönetim alanında da etkisini hissettirmiştir. Bu kriz durumundan

kurtulabilmek için ortaya atılan kalite, performans (etkinlik – verimlilik), katılım, takım çalışması, çalışanları destekleme ve güçlendirme, öğrenen örgüt gibi pek çok ilke etrafında özetlenebilecek (Barzelay & Armajani, 2016: 792; Lewis, 1994: 43) günümüzün yaygın yönetim paradigması hem özel sektörde hem kamu sektöründe kültürel değişimin anahtarını oluşturmuştur.

Kimi ülkelerin ve – veya örgütlerin kültürel dokusu bu paradigmayı desteklemekte veya bu paradigmayla uyumlu olmakta iken (Erkmen, 2010: 109) kimi ülke ve örgütlerinse bu değerlerden oldukça uzak olduğu görülmüştür. Yeni Kamu Yönetimi anlayışının temel ilkeleri – değerleri ile Hofstede'nin ulusal kültür boyutlarının birlikte değerlendirilmesi, hangi ülkelerin kamu yönetiminin değişimi destekleyici bir kültüre sahip olduğunun tespit edilmesinde yararlı olacaktır. Ancak bu değerlendirme ülke incelemelerinin ele alındığı bir sonraki bölümde yer aldığından bu başlıkta bürokratik kültüre ve genel olarak kültürün engelleyici tarafına vurgu yapılmıştır.

Kültürün (antropolojik anlamda) canlıların hayatta kalma stratejisi (Bodley, 2011: 10; Smircich, 1983: 342) ve değişimin de buna yönelik bir tehdit olduğu varsayılırsa bir direncin ve karşı duruşun ortaya çıkması kaçınılmazdır. Diğer bir ifadeyle kültürün değişim konusunda gösterdiği direncin kaynağı, değişimle kültürel kodlar arasında bir uyumsuzluk – karşıtlık olmasıdır. Kültürün tehdit karşısında gösterdiği bu "refleksin" dışında yapısal olarak durağan bir nitelikte olduğu da ifade edilmektedir. Ancak bu durağanlık kültürün sabit olduğu anlamına gelmemektedir. Zamanın şartlarına ve ortamın gereklerine göre uyum sağlayabilen ve bu yönüyle dinamik özellik taşıyan kültür, ani, kısa süreli ve büyük çaplı değişikliklere karşı direnç göstermekte, durağan ve sabit bir görünüm kazanmaktadır (Ehrhart vd., 2014: 179-180).

Geleneksel kamu yönetiminin ve kültürünün egemen olduğu bir ortamdan Yeni Kamu Yönetimi anlayışının egemen olduğu yeni bir ortama geçiş elbette evrimsel bir sürece karşılık gelmemektedir. Kültürel değişimin evrimsel süreçle, daha az zayiatla ve daha fazla başarılıyla sonuçlanabileceği bilinse de (Meyerson, 2015: 89) 21. yüzyıldaki değişimin hızı ve boyutu bunu mümkün kılmamaktadır. Bundan dolayı zamana yaymak yerine değişime uyum gösterebilecek kültürel ortamın oluşturulabilmesi için gerekli politikaların hayata geçirilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde kurumların zarar etmesi ve hatta, özel sektör firmaları için, piyasadan silinmesi kaçınılmazdır (Cameron

& Quinn, 2017: 2-6). Kamu yönetiminde kültürel değişim ise (özel sektörden ayrıldığı bir takım yönleri olmakla beraber) genel itibari ile yukarıda anlatılanlarla paralellik arz etmektedir. Ancak kamu yönetiminin kendine has bazı noktaları farklılaşmanın derinliğini artırmakta, bu yönde yapılan tartışmaları yoğunlaştırmaktadır. Bunda en büyük etkeni Weberyen bürokratik yönetim ile Yeni Kamu Yönetimi anlayışının keskin kültürel farklılıklara sahip olması oluşturmaktadır.

İdarî değişim veya yaygın kullanımı ile idarî reform, kamu yönetiminin yapısında, işleyişinde ve yönetim tarzında gerçekleştirilen *bilinçli ve planlı* yeniden yapılanma süreci olarak tanımlanabileceği gibi, dönemin değişim kodlarına göre (şeffaflık, hesap verebilirlik, tasarruf, kalite, katılım vb.) farklı tanımlamalar da yapılabilmektedir (Coşkun & Nohutçu, 2005: 3-4). Bunun yanında idarî reformun, Dinçer ve Yılmaz'ın (2003: 15) ifadelerine paralel, *karar verme sürecinde ve bürokrasinin politika ile olan ilişkilerinde yeni bir denge arayışı* (Tutum, 1994: 5) olduğunu da belirtmek gerekir.

Özetle idarî alanda gerçekleşen reform, yeniden yapılanma[7], yönetimi geliştirme gibi değişimin veya yönetim – siyaset dengesinin boyutuna göre (Bozkurt, Ergun, & Sezen, 2008: 105) çeşitli şekillerde tanımlanabilecek bu süreçte, tanımlamadan daha önemli olan nokta günümüzde hangi şartlarda ortaya çıktığı, hangi alanlarda ne gibi düzenlemeler içerdiği ve neyi amaçladığı gibi politika ve uygulamayı belirleyen temel unsurlardır.

Bu doğrultuda genel itibariyle idarî reformun özellikleri (Sobacı, 2014: 14-15):

- Bilinçli, iradî ve yapay bir faaliyettir.
- Çok fazla kişi ve aktörü etkilemektedir.
- Sürekli olarak gelişen dinamik bir kavramdır.
- Kendisi bir son veya başlı başına bir amaç değildir.
- Aşamalara dayalı bir faaliyet, açık uçlu bir süreçtir.
- Doğası gereği, idari reformda uygulama belirleyicidir.
- İnsanların geleceğe yönelik iyimserliğine dayalı bir faaliyettir.
- Kendisi iyi, kötü, istenilir, tercih edilir, başarılı veya başarısız değildir.
- Ekonomik, toplumsal, siyasal ve teknolojik gelişmelerin bir sonucudur.
- Sadece yönetsel ve teknik bir mesele değil, aynı zamanda politik bir meseledir.
- Değişikliğe-yeniliğe yaptığı vurgu ve politik boyutu nedeniyle zaman alıcı bir süreçtir.

[7] Literatürde yeniden yapılanmanın idari reforma göre daha dar kapsamlı bir değişim süreci olduğu da ifade edilmektedir (Sobacı, 2014: 10). Bu çalışmada uygulanan değişim politikalarının çeşitlilik göstermesinden dolayı tanımlar arasındaki ayrıma vurgu yapılmamıştır. Ancak Yeni Kamu Yönetimi anlayışı çerçevesinde gerçekleşen değişimlerin genel itibariyle bir reform olmasından dolayı çalışmada ağırlık olarak idari reform kavramı tercih edilmiştir.

Yukarıdaki *idarî reformun, çevresinde ve onu etkileyen gelişmelerin bir sonucu olduğu* ifadesi, idarî reformun; bu gelişmeler etrafında şekillendirdiği ve temel ilkelerin bu çevresel – dışsal etkenler ile belirlendiği bir süreç olduğu yorumunun yapılmasını sağlamaktadır. Bu bağlamda günümüzde genel paradigmanın veya diğer bir deyişle reform trendinin ekonomik ve siyasal özgürlükler, refah, adalet, hoşgörü, uzlaşı, barış, bilgi, etik ve kalite gibi ilkeler etrafında oluştuğu ve politikaların bunların etrafında belirlendiği söylenebilir (Aktan & Yay, 2019: 6).

Modernizmden postmodernizme geçiş olarak da görülebilecek (H. Ateş, 2013b) bu genel eğilimlerin yanında özelde kamu yönetiminde de bir takım eğilimler söz konusu olmuştur. Değer üretme, misyon, vatandaşların tercihlerine öncelik verme, sonuç odaklılık, inisiyatif, ölçülebilir sorumluluk, performans, esneklik, yetki devri, piyasa merkezlilik, rekabet ve kalite kontrolü şeklinde sıralanabilecek bu eğilimler (H. Ateş, 2013a: 101,104; Barzelay & Armajani, 2016: 792), daha önce de değinildiği üzere 1973 Petrol Krizinin tetiklediği ancak bundan önce süre gelen ekonomik, sosyal ve siyasal olumsuzlukların yönetim alanına bir yansıması ya da kamu yönetimi reformunun kaynağıdır (Bilgiç, 2013: 33-34).

Bu eğilimler çerçevesinde kamu yönetimi reformlarında; maliyetlerin azaltılarak etkinliğin ve verimliliğin artırılması, sunulan ürün ve hizmetlerin geliştirilmesi ve kalitesinin yükseltilmesi, insan kaynaklarının değişen şartlara uygun olacak şekilde eğitilmesi ve geliştirilmesi, örgüt yapısının esnekleştirilmesi ve hiyerarşisinin sadeleştirilmesi, politika yapımında diğer paydaşların da katılımının ve politika çeşitliliğin sağlanması, süreçlerin şeffaf bir şekilde yürütülerek hesap verebilirliğin mümkün kılınması ve yaygınlaştırılması gibi hedefler belirlenmiştir (B. G. Peters, 2001: 362-365).

Aktarılan bilgiler ışığında gerçekleştirilen reformların oldukça geniş bir alana yayıldığını söylemek mümkündür. Bu denli geniş bir alana yayılan reformların birçok engelle karşılaşacağı da muhtemeldir. Engellerin başında elbette kültürel sebepler gelmektedir. Tablo 3'te bu kültürel engellerin somut karşılıkları veya diğer bir deyişle kültürel engellerin taşıyıcıları yer almaktadır. Aktan ve Yay'ın *statüko, sistem, insan doğası ve davranışları, çıkar ve baskı grupları* şeklinde gruplandırdığı değişim önündeki engellerin bir özeti olan tablo, hem direnci aktör merkezli okumasından hem

de aktif – pasif şeklinde sınıflandırmasından dolayı, ilerleyen başlıklarda ele alınan konular için faydalı bir bakış açısı kazandırmaktadır (2019: 43-45).

Tablo 3. Devlet Reformuna Aktif ve Pasif Olarak Direnen Kesimler

Aktif Olarak Direnenler	Pasif Olarak Direnenler
-Sahip olduğu güç ve yetkileri kaybetmek istemeyen siyasal iktidar ve bürokrasi -Muhalefet partileri ve Seçmenler -Kendi çıkarlarına uygun olmayan değişim projelerinin gerçekleşmesini engelleyen baskı grupları; şirket ve holdingler, dernekler, meslek odaları vb. -Güç konumunu devam ettirmek isteyen ordu -Kendi çıkarlarına uygun olmayan siyasal iktidarların toplumsal dönüşüm projelerini desteklemeyen medya kuruluşları -Aşırı milliyetçi ve muhafazakâr çevreler -İdeolojik konumları itibariyle reformlara karşı çıkanlar	-Kinik, Sekinci, Hedonist davranışa sahip bireyler -Siyasete ilgisiz olan kimseler -Muhafazakârlar -Statükodan hoşnut olanlar -Cesareti olmayanlar ve gelecek şokundan endişe duyanlar -Doğası gereği atalet içindeki bireyler -Spontan değişimi ya da evrimsel gelişmeyi benimseyenler -Medokratik mantaliteye sahip bireyler -Kararsızlar -Yeniden seçilememe kaygısı ile değişim projelerini uygulamaktan bilinçli olarak kaçınan hükümetler

Kaynak: Aktan & Yay, 2019: 45'deki Tablo 1'in aynen aktarılmış şeklidir.

Bu başlık altında yalnızca bu kadarıyla yetinilmiş, kamu yönetimi reformlarıyla ve özellikle Yeni Kamu Yönetimi anlayışı etrafında gerçekleşen reformlarla idarî ve bürokratik kültür arasındaki ilişki bir sonraki başlıkta incelenmiştir. Anlatılanları özetlemek gerekirse hem kültürün hem de değişimin bir hayatta kalma stratejisi olduğu söylenebilir. Aynı amaca hizmet eden bu iki kavramın bir tezatlık içerisinde birbirleriyle mücadele ettiği görülmektedir.

Kültür, uzun süreçler boyunca edindiği tecrübelerle hayatta kalmasına yardımcı olan davranışları korumaya çalışırken, değişim de değişen çevreye ve çevresel faktörlere cevap verebilecek yeni davranış kodlarını uygulamaya çalışmaktadır. Kurumları hayatta tutabilmek için hem kültürü hem de değişimi birbirleriyle uyum içerisinde var edebilmek gerekmektedir. Bu, her iki olgunun da etkileşim ve denge içerisinde karşılıklı dönüşümleriyle mümkündür. Elbette, bu dönüşüm sürecinde tüm aktörlerin eşit kuvvete sahip olmadığını da unutmamak gerekir.

1.3. BÜROKRATİK KÜLTÜR VE KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI

Önceki ana başlıklarda bürokrasinin ve kültürün kavramsal ve belirli düzeyde de teorik boyutu verilmiştir. Bu ana başlıktaysa verilen bilgiler ışığında somut bir analizin gerçekleşmesi için gerekli olan teorik ve analitik çerçeve oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda bürokrasi ve siyaset ilişkisi ile bürokratik kültür ve kamu reformu alt başlıklıları oluşturulmuştur. Bürokrasi ve siyaset ilişkisi alt başlığında; bürokratlarla siyasetçiler arasındaki etkileşimden öte, bürokrasinin siyasal yönüne yoğunlaşılmıştır. Bu doğrultuda parti siyaseti ile siyasi karar alma arasındaki ayrımın üzerinde durulmuş ve siyasî karar almanın günümüz bürokrasilerindeki önemine değinilmiştir.

Bürokratik kültür ve kamu yönetimi reformu alt başlığındaysa karşılıklı ilişki daha iyi anlaşılması adına kavramlar somut düzleme çekilmiştir. Daha açık ifadesiyle bürokrasi ve bürokratlar bürokratik kültürün, kamu politikası ise kamu yönetimi reformunun somut karşılığı olarak kabul edilmiştir. Bu doğrultuda politika süreçleri detaylı olarak ele alınmış, daha sonra ise bürokrasinin ve bürokratik kültürün bu süreçlerdeki rolü irdelenmiştir. Özellikle çalışmanın ana çerçevesini oluşturan Yeni Kamu Yönetimi anlayışının bir dizi politika seti şeklinde vücut bulduğu hatırlanacak olursa, bu başlıkta benimsenen metodolojik yaklaşımın doğruluk payı anlaşılacaktır.

1.3.1. Bürokrasi ve Siyaset İlişkisi

Bürokrasi ile siyaset arasındaki ilişki, kamu yönetiminin bir disiplin olarak gündeme gelmesinden kısa bir süre sonra tartışılmaya başlanmıştır. Elbette bunda merkezî yönetimin iş kalemlerindeki artış etkili olmuş; karmaşıklaşan yönetim, işbölümü ve uzmanlaşma gereğini ortaya çıkarmıştır. Bu noktada, daha önce anlatıların tekrarı olacağından, bürokrasinin tarihini vermek yerine, doğrudan bu ilişkinin incelenmesine ve boyutlandırılmasına yoğunlaşılmıştır. Ayrıca incelemenin odağını bürokrasi, kamu yönetimi ve bürokratlar oluşturmaktadır. Bu üç boyut etrafında gerçekleşen analizin merkezinde ise eylemlerin failleri olan bürokratlar veya kamu yöneticileri yer almaktadır. Kısaca bürokrasi ve siyaset arasındaki ilişki, aktör eksenli yorumlanmıştır.

Bu bağlamda konunun kökenlerine inilmesi, bürokrasi-siyaset ilişkisinin anlaşılması adına iyi bir başlangıç olacaktır. Kamu yönetimi disiplinin bilimsel ve münferit olarak ele alınması gerektiği fikri (ilk olmasa da), Amerikalı bilim insanı ve siyasetçi Thomas

Woodrow Wilson ve onun "İdarenin İncelenmesi – The Study of Administration" başlıklı makalesi ile bilinirlik ve yaygınlık kazanmıştır (Levitan, 2001: 4). *Meşhur* olmasından kaynaklı pek çok tartışmasının da mihenk noktasını oluşturan makalede, idarenin (administration), siyasetin hızla değişen, tartışmalı ve hareketli atmosferinden uzaklaşıp, teknik bilgi ve beceriyi gerektiren işletmeye (business) yaklaşması gerektiği tezi savunulmaktadır (Wilson, 1887: 209, 2016: 13). Kısaca idare siyasi karakterden çıkmalı ve işletme bilimine yaklaşmalıdır.

1887 yılının bilimsel, siyasî ve toplumsal anlayışına göre şekillenen makalede, *telaş ve çekişme* gibi pek çok yerde geçen ifadede ve makalenin genel izleniminde, siyaset ile kastedilenin parti – seçim siyaseti veya günlük siyaset olduğu anlaşılmaktadır. *du* Gay de bu doğrultuda görüş beyan ederek; Wilson'un, idarenin, partilerin yozlaşmış siyasetinden uzak kalması gerektiği; bunun yanında, karar alma ve politika oluşturma süreçlerinin ise idareye ait olduğu fikrini savunduğunu söylemektedir (2002: 177-178).

Günümüzde, Foucault'da olduğu gibi siyasetin her yerde veya diğer bir deyişle her alanın siyasetin konusu olduğu fikri (F. Keskin, 2000), pratik gerekçelerle bu çalışmada benimsenmese de Wilson'dan sonra siyaset kavramının değiştiği ve genişlediğini belirtmek gerekir. Konu açısından bakıldığında ise karar alma, politika üretme – uygulama, vizyon ve misyon belirleme gibi eylemleri siyaset çatısı altında ele almak mümkündür (Pollitt & Bouckaert, 2011: 161-162). Bu bakış açısıyla Wilson'un siyaset ile yönetim arasındaki ayrımı, daha çok tarafsızlık merkezinde, siyasî partilerin günlük politikalarından ayrılma olarak kendini gösterdiği (2016: 13) ve bu çalışmanın da bürokrasi – siyaset ilişkisini bu eksende değerlendirdiği söylenmelidir.

Erken dönemlerden itibaren bürokrasiye yönelik ciddi eleştirileri ile tanınan von Mises gibi yazarlar da keyfiyetin ve partizanlığın önlenerek rasyonel, tarafsız ve demokratik bir idarenin kurulabilmesi için bürokrasinin, gerekliliğine vurgu yapmışlardır (Levitan, 2001: 8; von Mises, 2010: 65-69). Ancak bu siyasi kısıtlamaya ek olarak, politika ve karar alma süreçlerinde de bürokrasinin kısıtlanması gerektiği (du Gay, 2002: 176), idarenin yalnızca siyasetin rehberliğinde alınan kararları yürütmekle sorumlu olduğu fikrinin savunulduğu bilinmektedir (Goodnow, 2016: 26).

Başlangıçta siyasetçilerden ve parti siyasetinden uzakta görülen ve bu yönüyle tarafsız bir karar alma ve yürütme süreci olarak tanımlanan bürokrasinin, daha sonra *devletin makine odası* (Hague & Harrop, 2004: 290) veya *sosyal bir makine* (Bennis, 2016: 305) olarak tanımlandığı görülmektedir. Daha açık ifadesiyle 20. yüzyılın başlarında bürokrasinin, yasalara ve kurallara dayanan, ruhsuz bir şekilde yalnızca yukarıdan gelen emirleri uygulayan, mekanik çarklardan meydana gelen bir makine olduğu görüşü yaygınlaşmıştır (Weber, 2012b: 336-342, 2012a: 323-326, 764). Özellikle Weber'in bu konudaki görüşleri (günümüzde tartışılsa ve alternatifleri uygulanmaya başlansa da), uzun bir süre boyunca kabul edilip, uygulanmıştır.

Ancak, özetle karar verme ve verilen bu karar doğrultusunda uygulamanın hayata geçirilmesi şeklinde formüle edilen bürokrasi – siyaset ayrımının geçerliliği, ortaya atıldığı günden bugüne, ciddi eleştirilere maruz kalmıştır. Uzmanlaşmaya, kurallara, yazılı belgelere, kamu – özel hayatın ayrımına ve gayrişahsîlik ilkesine dayanan ideal tip bürokrat ve yönetim anlayışının (Eryılmaz, 2013: 60-63) ne derece geçerli olduğu ve böylesi keskin bir ayrımın yapılmasının ne derece doğru olduğu sorgulanmıştır (Waldo, 2016: 204).

Bundan önce de klasik yönetim şeklinde isimlendirilen bu yaklaşıma, (başta Elton Mayo olmak üzere) pek çok kişi tarafından *gayri insanî* olmak gibi suçlamalar yöneltilmiş, çalışanların *rasyonel olmayan* davranışlarda da bulunabileceği iddia edilmiştir (Hodgetts, 1997: 28-39). Bu bağlamda siyaset ile bürokrasinin birbirinden ayrılması ve birbirinin alanına girmemesi "insanî" nedenlerden kaynaklı mümkün görünmemekte veya daha hafif tabiri ile oldukça zor görünmektedir. Günümüzde ise farklı görüşler ve itilaflar (etkileşimin boyutu, yönü ve içeriği konusunda) olmakla beraber, temelde bürokrasi – siyaset etkileşiminin varlığı kabul edilmektedir.

Aslında bürokrasinin konumu ve – veya işlevi tarihsel süreç ve bağlam içerisinde farklılaşmaktadır. Bu doğrultuda Kaufman, bürokrasinin temsiliyet, siyasî tarafsız rekabet ve idarî liderlik olmak üzere üç değer arasında gidip-geldiği, reform ve yeniden yapılanma programlarının kimi zaman temsiliyete kimi zaman tarafsızlığa kimi zaman da liderliğe doğru evirildiğini savunmaktadır (2016: 391, 408). Kaufman'ın bahsettiği bu değerleri gerçekten de yönetim pratikleri içerisinde görmek mümkündür.

Örneğin kamu hizmetlerinin; toplumun ihtiyaçlarına uygun olmadığı ve tüm paydaşları kapsayacak bir şekilde yürütülmediği (temsiliyet), belli bir kesimin, ideolojinin veya partinin ekseninde şekillendiği (tarafsızlık), kamu çalışanlarının inisiyatif almaktan ve öncü rol oynamaktan kaçınmasından dolayı zamanında, verimli ve etkin bir şekilde gerçekleştirilemediği (liderlik) gibi genel hatlarıyla kamu yönetimine yöneltilen eleştirilerin de Kaufman'ın iddiasını desteklediği söylenebilir.

Daha açık ifadesiyle günümüz dahi geleneksel – Weberyen kamu yönetim teorisinin (yukarıda birçok başlık altında ele alındığı üzere) tarafsızlık, gayrişahsîlik, apolitiklik ve rasyonellik iddialarına karşın kamu hizmetlerinin siyasi partilerin günlük politikalarının ekseninde şekillendiğini ve bürokrasinin ideolojik eksenden uzaklaşamadığını, elitlerin haklarını kolladığını, kendisinin de bir elit oluşturduğunu söylemek mümkündür.

Bu tür sorunları en aza indirebilmek adına Temsili Bürokrasi kuramı gibi pek çok girişimin olduğunu da belirtmekte fayda vardır. Bu bağlamda bürokrasinin, toplumun küçük bir kopyası olarak görüldüğü kuramda, politikaların oluşturulmasında ilgili kesimin mensuplarının görev almasının hem doğru kararların verilebilmesini hem uygulamanın sorunsuz, eksiksiz ve amaca uygun gerçekleştirilebilmesini hem de hesapverebilirliği gerçek manası ile mümkün kıldığı savunulmaktadır (Krislov, 2016: 523).

Kaufman'ın değerler döngüsünün yanında bürokrasi – siyaset ilişkisi açısından bir diğer farklı ve önemli inceleme ise kamu yönetimini kuvvetler ayrılığı üzerinden inceleyen Rosenbloom'a aittir. Ona göre yürütme, yasama ve yargı erklerini bünyesinde toplayan kamu yönetimi, yine bu üç erke (sırası ile) karşılık gelen yönetsel, siyasi ve yasal sınıflandırma içerisinde, tarihsel bir süreçte gelişme göstermiş ve döngüsel olarak göstermeye de devam etmektedir. Daha detaylı anlatmak gerekirse kamu yönetiminin, siyasetten uzak, salt yönetim işi olarak görüldüğü yönetsel boyutu, politika oluşturulmasında aktif rol aldığı siyasi boyutu ve idari mevzuata dayalı, disiplin soruşturmaları gibi çeşitli personel ilişkilerinin olduğu yargısal boyutu bünyesinde topladığını ve bu boyutlardan birisinin de zaman içerisinde öne çıktığını söylemektedir (2016: 631, 645-646).

Bu noktaya kadar anlatılanların ışığında, idarî ve bürokratik kültür ile kamu yönetimi reformu arasındaki ilişkinin incelendiği bu çalışmada, Kaufman'ın idarî liderliği ile Rosenbloom'un yasama – siyasî boyutunun sentezlenmesinin yararlı olduğunu ifade etmek gerekir. Diğer bir deyişle bu sentez, çalışmanın bakış açısı olan kamu yöneticilerinin – bürokratların, siyasî bir rolü olduğu, kamu politikalarının oluşturulmasında ve uygulanmasında etkin ve öncü rol oynadığı, yönetici olduğu kurum ve birimde çalışanlarına liderlik ettiği gibi (Yeni Kamu Yönetimi anlayışıyla da uyumlu olan) gerçeklikleri desteklemektedir.

Bürokrasinin ve doğal olarak da bürokratların, kamu politikasının başından sonuna kadar olan süreçte oynadıkları rolün incelenmesi bir sonraki başlıkta ele alındığından, burada liderlik boyutu detaylandırılmıştır. Bürokrasi – siyaset ilişkisinde liderliğe özel önem verilesinin nedeni, geleneksel Weberyen teorinin kamu görevlisi tanımlamasının aksine postmodern paradigmanın veya kamu yönetimi alanında pratiğe dönüşmüş şekli ile Yeni Kamu Yönetimi anlayışının; girişimci ve inisiyatif almaktan çekinmeyen bir aktör – *birey* tanımlamasına sahip olmasıdır (H. Ateş, 2013b, 2013a; A. Özmen, 2013; Parker & Bradley, 2004).

Liderlik tartışmalarının temelinde "otorite" kavramının yer aldığını söylemek gerekir. Liderin takipçilerini itaat etmeye – uymaya teşvik edebilme kapasitesi olarak tanımlanan otorite, belli sonuçların alınabilmesi için gerçekliğin yeniden tanımlanarak çalışanların bu doğrultuda yönlendirilmesini mümkün kılmaktadır (Presthus, 2001: 454-455, 462). Bu otorite tanımlamasının Weber'in karizma kavramsallaştırmasına benzeyen yönleri olduğu, hatta her iki kavramsallaştırmanın da liderleri ve liderin karakteristik özelliklerini merkeze aldığı söylenebilir (Uysal-Sezer, 1993: 4).

Takipçilerini sistematik bir şekilde yönlendirebilen ve onları gerektiğinde belirli bir amaç doğrultusunda birlikte hareket etmeye ikna edebilen liderin sahip olduğu bu güç, sanıldığı gibi daha önce elde ettiği başarılar değil, kendisine karşı duyulan güven ve inançtır (B. Demir & Düşün, 2015: 252). Weber'in literatüre kazandırdığı karizma kavramını, transandantal varsayımları veya dayanakları bir kenara bırakılarak, bireyin bilgi birikimi, kişisel tecrübeleri, bulunduğu kültürel ortam ve aldığı eğitim sayesinde (Itzhaky & York, 2003: 372) sahip olduğu ikna becerisi şeklinde yeniden tanımlamak mümkündür (Jermier, 1993: 221).

Liderin mistik anlamda bir karizmaya ihtiyaç olmadan da (hatta "karizmatik" herhangi bir niteliğe sahip olmadan da), yalnızca etkileşim – iletişim kanalları aracılığıyla, değişimlere yön verebildiği, takipçilerini ikna edip, amaca uygun hareket etmeleri konusunda onları motive edebildiği ifade edilmektedir (DiTomaso, 1993: 266). Elbette bu iletişimin sıradan ve düşük düzeyde bir etkileşime karşılık gelmediğini, *yüksek kalitede* bir etkileşimden söz edildiğini belirtmek gerekir. Bu doğrultuda yüksek kalitede yürütülen bir diyalog, kişiler arasındaki etkileşimi artırmakta ve bireyler üzerinde karizmatik otoritenin etkisine benzer bir otoritenin tesis edilmesine olanak tanımaktadır (Kakabadse, Kakabadse, & Myers, 1996: 379-380).

Bu noktada Weber'in, otorite tipolojisinde yer almasına karşın, savunduğu ve geleneksel yönetimin üzerine inşa ettiği otorite tipinin karizmatik otorite değil yasal-rasyonel otorite olduğunun hatırlatılmasında yarar vardır. Yani Weber'e göre yönetimde otorite kişisel niteliklere değil, yasalara ve kurallara dayanmaktadır (Eryılmaz, 2013: 64-65). Bu çalışmada ise liderlerin hem yönetimde hem de değişimde belirleyici rol oynadığı görüşü benimsenmektedir.

Liderin mikro düzeyden makro düzeye, farklı derecelerde değişimi – dönüşümü gerçekleştirdiği bilinmektedir. Liderler, çalışanlarının veya takipçilerinin eylemlerini veya söylemlerini değiştirebileceği – dönüştürebileceği gibi kurumsal – yapısal değişimlere de yol açabilecek girişimlerde bulunabilmektedirler (Avolio, 2004: 1558). Daha açık ifadesi ile liderler, bireylerin örgütsel davranışlarını değiştirmek gibi yumuşak, kurumun veya siyasal boyutta bakıldığında hükümetin örgütlenmesini değiştirmek gibi keskin ve devrimsel sonuçlara neden olabilmektedirler (B. G. Peters & Helms, 2012: 27). Yakın zamanda Türkiye'de yaşanan hükümet sistemindeki değişimin de bu bağlamda değerlendirildiği çalışmalar mevcuttur (H. Ateş & Bektaş, 2018b).

Bunların yanında yönetim ve demokrasi bağlamında liderin konumu üzerinden bir değerlendirme yapıldığında, değişimlerin liderin doğruları üzerinden gerçekleştiği, çalışanların görüşleri göz önüne alınmadığı ve oldukça fazla kişisel yargı içerdiği şeklinde ciddi eleştirilerin de var olduğu inkâr edilmemelidir (Körösényi, 2005: 359). Eleştirilerin haklılık payı olmakla beraber; takipçilerin veya çalışanların herhangi bir baskı olmadan, liderin iletişim becerisiyle ikna edildiği, bireylere herhangi bir

dayatmanın olmadığı (Bell, 2014: 91), ayrıca denetim mekanizmalarının (Eryılmaz, 2013: 180-184) işletilmesiyle de, kanuna, demokratik ve toplumsal değerlere aykırı eylemlerin önlenebileceği unutulmamalıdır.

Eleştiriler dikkate alınarak oluşturulan etkin ve işlevsel denetim mekanizmalarıyla liderlik kurumunun, değişim ihtiyacına verilebilecek en iyi ve en doğru cevap olduğu söylenmelidir. Günümüzde özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler, (temsilî demokrasinin ve buna bağlı demokratik prosedürlerin ağır işlemesinden ve gerçekleştirilmesi gereken sayısız reform paketi olmasında dolayı) kurumsal dönüşümleri gerçekleştirebilmek adına liderliğin sağladığı hız ve mobiliteye oldukça fazla ihtiyaç duymaktadır (B. G. Peters & Helms, 2012: 27).

Değişim için liderlik kurumuna sorumluluk verilmesi aynı zamanda değişimin tepeden başlaması gerektiği anlamına da gelmektedir. Bu durumdan, değişim talebinin tabandan gelmediği, tabanın değişim programında söz sahibi olmadığı veya olmaması gerektiği manası çıkarılmamalıdır. Ancak ihtiyaçlara uygun ve tutarlı bir değişim programının oluşturulabilmesi, bu programın sorunsuz ve eksiksiz bir şekilde uygulanabilmesi ve sonuçlarının değerlendirilip gerekli önlemlerin alınabilmesi için liderin öncülüğünde yani tepeden gelen bir yöntemin benimsenmesi doğru olacaktır. Hatta tepeden gelen ve yönetilen değişimin "barışçıl" bir devrim olmasına karşın, tabandan gelen devrimin ise şiddet içerdiği söylenmektedir (Richter, 2001: 464). Elbette bu benzetimlerin kelimenin tam anlamıyla bir barışı ve şiddeti içerebileceği gibi değişim sürecinin daha sakin ve uzlaşı temelinde olup olmamasıyla ilgili de olabilir. Ancak tabandan gelen değişim taleplerinin tepe tarafından karşılanmaması, tarihî deneyimlerin gösterdiği gibi pek de barışçıl sonuçlar doğurmayacağını belirtmek gerekir.

Liderin veya liderlik görevini üstlenen bir ekibin yani tepe yönetiminin değişimleri yönetmede kullandıkları çeşitli "barışçıl" yöntemleri bulunmaktadır. Bu yöntemlerin arasında ise sosyal öğrenme ayrı bir yere sahiptir. Bu bağlamda sosyal öğrenme sürecinin lider veya liderler tarafından yönetilmesi; değişimin gereği olan eylemlerin, bilgilerin ve tekniklerin çalışanlara benimsetilerek, gerekli politikaların, yapıların ve yönetim sisteminin gerçekleştirilebilmesini mümkün kılacak yenilikçi bir "kültürün" tesis edilmesi anlamına gelmektedir (Hatch, 2011: 352-353; Korten, 2001: 487). Daha

yalın ifadesi ile liderlerden yalnızca ekibine emirler vererek değişimi yönetmesi değil, onlarla birlikte değişim için yapılması gerekenleri yerine getirerek (Barnett, 2001: 498-499) teorik ve pratik tekniklerle hem çalışanlarını hem de kendisini değişime uygun bir forma sokması beklenmektedir (Schein, 2010: 365-366).

Bunun yanında, liderlerin benimseyecekleri *tarzın* da (değişimin hedeflendiği boyuta göre) ülkenin, kurumun veya çalışanlarının sahip olduğu kültürel değerlerle uyumlu olması gerektiği unutulmamalıdır. Lider veya lider konumundaki yönetim kadrosu, bu doğrultuda öncelikli olarak kurumunu iyi tanımalı, onun kültürel özelliklerini iyi gözlemlemelidir. Daha sonra bu kültürel yapıya uygun bir liderlik tarzı ile eyleme geçilmelidir. Örneğin esnek bir kültürel yapıda yenilikçi, girişimci ve vizyoner bir liderlik tarzı benimsenmeliyken, hiyerarşik bir yapının hâkim olduğu bir kültürde, çalışanlar koordine edilmeli, izlenmeli ve yönlendirilmelidir (Hartnell & Walumbwa, 2011: 228-229)

Bu çalışmada liderlik kavramına bu denli önem verilmesinin nedeni, günümüz şartları altında hızlı ve halkın ihtiyaçlarına uygun kararların alınabilmesinin zorunluluk haline gelmesinden kaynaklanmaktadır. Daha açık ifadesiyle postmodern toplumda farklı ihtiyaçlar farklı çözümleri gerekli kılmıştır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının gerçeklikle uyuşmayan varsayımları ile bireysel girişimin ve takdir yetkisinin yok denilebilecek kadar az olduğu merkezi, durağan, katı ve gayriinsani prosedür ve kurallar sisteminin (Eryılmaz, 2013: 71, 79-82), vatandaş memnuniyetinin ön planda tutulduğu bir paradigmada (H. Ateş, 2013a, 2013b) yürütülemeyeceği ise aşikârdır.

Weberyen yönetim teorisinde salt mekanik bir aksam gibi tüm kararların siyasetçiler tarafından alınmadığı, ana politikaların hayata geçirilebilmesi için gerekli olan alt karar ve politikaların bürokrat veya kamu yöneticilerine bırakıldığı, siyasetçilerin yetkilerinin bir kısmını, artan iş yükünden dolayı alt kademelere devrettiği, ancak bunun tam anlamıyla bir politika yapma ve karar alma süreci olarak görülmemesi gerektiği savunulsa da (du Gay, 2002: 139,141, 178-181) bu çalışmada bu iddia tam manasıyla kabul edilmemektedir.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı gayrişahsîliğin mümkün olmadığı gerçeği ile hareket edip hem çalışanların kişisel eksikliklerine yönelik önlemler almayı hem de sistematik bir şekilde, yöneticinin, çalışanlarını belirli bir amaç doğrultusunda yönetmesine

olanak tanımaktadır. İdarenin değil yönetimin benimsendiği bu anlayışta, formel yahut informel yapı ve kurallar, liderliğe uygun bir şekilde yeniden düzenlenir (Hughes, 2014: 171-172). Burada kastedilen, yukarıda bahsedildiği gibi gündelik kararlar, rutin işler ve imza – yetki devrine benzeyen girişimler değil, bunlardan daha fazlasıdır.

Bu çalışmada; kamu yöneticilerinin girişimci, vatandaş ve memnuniyet merkezli bir anlayışla hareket etmesi, siyasetçilerde olduğu gibi bazı konularda yetkilerinin ve buna orantılı sorumluluklarının olması, kurumlarına liderlik edebilmeleri, siyasetçiler tarafından belirlenen hedef doğrultusunda politikalar üretebilmeleri savunulmaktadır. Kısaca bürokrasi – siyaset ayrımı reddedilmekte; bürokrasinin, siyasî boyutu kabul edilerek yeniden tanımlanması önerilmektedir.

Özet olarak bürokrasinin siyasî boyutu, politikanın oluşturulması, uygulanması ve yönlendirilmesi ile kurum içerisinde liderlik görevinin yerine getirilmesi şeklinde iki ana kısımdan meydana gelmektedir. Bunların dışında elbette bürokrasinin siyasî görülebilecek, sivil toplum örgütleri ile olan ilişkilerinden askerî bürokrasiyle olan ilişkilerine kadar, pek çok yönü bulunmaktadır. Ancak bu bölüm altında yalnızca yukarıda bahsedilen iki boyut incelenmiştir. Ayrıca kamu politikası boyutu ilerleyen başlıkta *kültürel* bir açıdan ele alındığından, burada liderlik boyutu ele alınmıştır.

Liderliğin siyasî bir boyut kabul edilmesinin nedeniyse karar ve inisiyatif alma gibi temel niteliklerle çalışanların belirli bir amaç doğrultusunda hareket etmeye motive edilmesi ve alınan kararlar doğrultusunda yönetilmesidir. Kısaca daha önceleri yalnızca siyasetçilerin bir özelliği olarak görülen liderliğin, siyasetçilerde olduğu gibi sorumluluk, hesap verebilirlik ve şeffaflık çerçevesinde atanmış kamu yöneticilerinin de bir özelliği haline geldiği söylenebilir.

1.3.2. Bürokratik Kültür ve Kamu Yönetimi Reformu

Kamu yönetimi reformu, örgütsel yapının yeniden düzenlenmesinden iyileştirilmesine kadar geniş bir yelpazeyi içine alan (Sobacı, 2014: 15-16) bir kamu politikası olarak da görülebilir. Bundan dolayı reform sürecinin politika süreçleriyle ve dolayısıyla bürokrasinin ve/veya bürokratik kültürün bu süreçlerdeki işleviyle reform sürecindeki işlevinin benzerlik gösterdiği söylenebilir. Sistemli – analitik bir değerlendirmenin yapılabilmesi için bu benzerlik ışığında, politika süreçleri merkeze alınarak bir yol

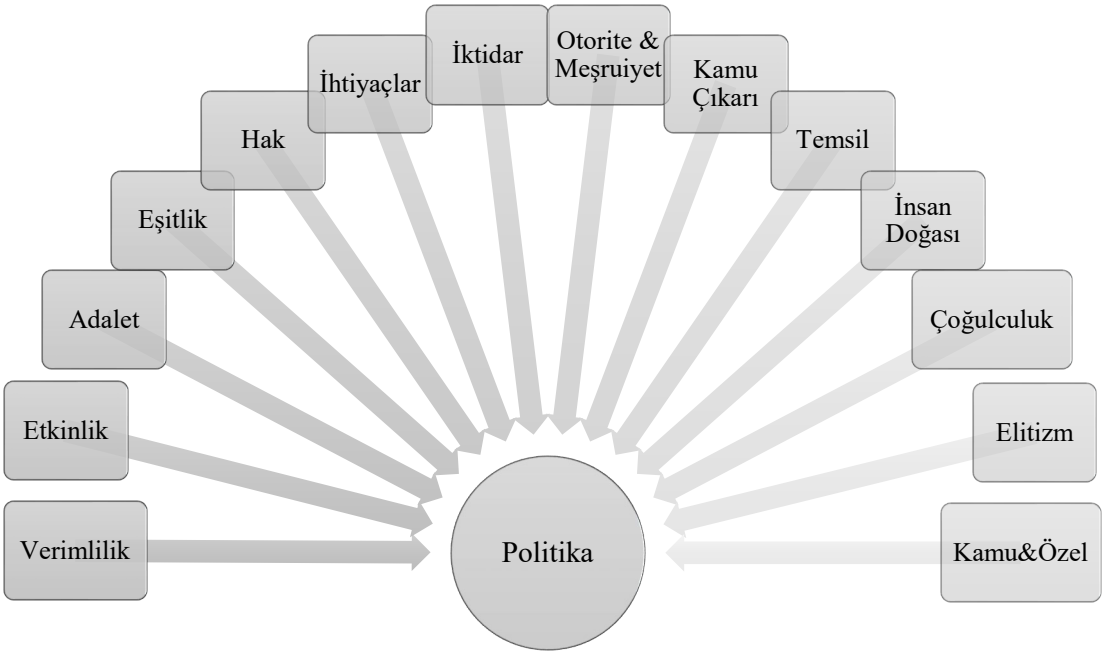
çizilmiştir. Daha açık ifadesi ile kamu politikasının tanımlanmasından süreçlerin detaylandırılmasına ve politikaların sınıflandırılmasına kadar pek çok konu ele alınmıştır.

Sosyal bilimlerde çoğu ana kavramda olduğu gibi politika (policy) kavramının da pek çok farklı tanımlaması yapılmaktadır. Siyaset ile (politics) aynı semantik köklere sahip olan siyasa (politika), kamusal anlamda; problemler karşısında alınan gerekli önemler, kamu adına yapılan, bir problemi çözmek üzere devletin amaçladığı veya arzuladığı, kaynağı hükümet – devlet dışı olsa da nihaî olarak devlet tarafından gerçekleştirilen tüm eylem ve söylemler şeklinde tanımlanabilir (Birkland, 2015: 8-9).

Ancak bunların yanında en yaygın ve bu çalışmada da kabul edilen tanım ise Thomas R. Dye tarafından yapılan "hükümetlerin (governments) yapmayı veya yapmamayı tercih ettikleri şeydir" (2013: 3). Yukarıdaki tanımlamanın çok genel ve bu yönüyle de açıklayıcı olmadığı şeklinde eleştirilerin yapılması muhtemel görünmektedir. Ancak ulus-devlet ile kamusal alanın neredeyse hayatımızın tamamına yakınını kapsadığı düşünüldüğünde bu tanımlamanın (1950-60'lı yıllar gibi oldukça erken tarihlerde) gerçeklikten uzak olmadığı rahatlıkla söylenebilir. Ayrıca kamu politikasıyla ilgili ve etkileşim hâlinde olan teorik kavramların (Şekilde 2'de görüleceği üzere) çeşitliliği düşünüldüğünde, kamu politikasının oldukça geniş bir alana karşılık geldiği ve tanımlamanın bu denli sade olmasına karşın oldukça girift muhtevaya sahip olduğu yorumu yapılabilir.

Aşağıda ise kavramsal boyuta katkı sağlayacağı düşünülen, Çevik ve Demirci'nin kamu politikasının ne olduğuna ve ne olmadığına dair *tasvirleri* yer almaktadır (2012: 12:13):

- Bir süreç içinde işler ve ortaya çıkar.
- Yönetimden çok fazla ayrılabilen bir şey değildir.
- Karardan daha geniş ve onu da kapsayan bir süreçtir.
- Niyetler (amaçlar) kadar davranışları da kapsamaktadır.
- Önceden tahmin edilen veya edilemeyen sonuçlara sahiptir.
- Olumlu bir hareketi içerdiği gibi hareketsiz sessiz durmayı da içerir.
- Kamu kuruluşları için önemli roller içerir. Ancak kamu politikası sürecinde sadece kamu kuruluşları rol oynamaz.
- Kamu politikası amaçlı hareketler bütünü olarak tanımlanmıştı. Ancak bazen amaçlar önceden açıklanmayıp sonraya bırakılabilir.



Şekil 2. Politika ile Etkileşime Giren Teorik Kavramlar

Kaynak: Theodoulou, 2013: 2'deki Şekil 1.1'in Türkçe çevirisidir.

Kamu yönetiminin temel kavramlarını da oluşturan Şekil 2.'deki kavramlar aynı zamanda kamu politikasının amacının (verimlilik, etkinlik, adalet, eşitlik, hak ve eşitlik), dayanağının (ihtiyaçlar, iktidar, otorite & meşruiyet, kamu çıkarı, temsil ve insan doğası) ve kaynağının (çoğulculuk, elitizm ve kamu & özel) ne olduğu hakkında da fikir vermektedir. Kamu politikasının tam anlamıyla idrak edilebilmesi için yukarıdaki kavramların bir bütün olarak ele alınması gerekir.

Bunların yanında "kamu politikasının kaynağı"ndan da söz edilmesi tamamlayıcı bir bilgi olması açısından faydalıdır. Bu bağlamda kamu politikası; zor kullanımı (force – devletin zor kullanımı), kanun, personel, para, bilgi, örgüt, uzlaşı (siyasî ve idarî aktörler arasında ve – veya bunlarla hedef grup mensupları arasında), zaman – süre, altyapı ve politik destek gibi zorunlu kaynaklar üzerine inşa edilmektedir (Dodds, 2013: 22-23). Daha yalın ifadesiyle devletin zor kullanma gücünden başlayıp, siyasî desteğin sağlanmasına kadar uzanan bu kaynaklar, kamu politikasının yapı taşlarını oluşturmaktadır.

Kapsadığı amaçlar, yöntemler ve sonuçlar gibi kriterler doğrultusunda kamu politikası çeşitli kategorilere ayrılmıştır. Bu kategorilerin başında Lowi'nin dağıtıcı (kaynakların dağılımı), yeniden dağıtıcı, düzenleyici, öz düzenleyici (self regulatory); Anderson'ın

somut ve prosedürel; Edelman'in maddî ve sembolik; Wade ve Curry'nin kolektif ve özel; O'Hare'in doğrudan ve dolaylı eylemler tipolojileri gelmektedir (Theodoulou, 2013a: 125). Lowi'nin sunmuş olduğu politika tipolojisinin hem dünya genelinde hem de Türkiye özelinde diğerlerine göre daha işlevsel olduğu söylenmelidir. Çünkü çoğu hatta neredeyse tüm kamu politikalarının kamusal servetin dağıtımını (sübvansiyonlar) veya yeniden dağıtımını (gelir vergisi), özel sektör ile kamu sektörünü düzenleyen kanunları ve hizmetlerin daha iyi sunulabilmesi için yeni kurumların ihdas edilmesini içerdiği görülmektedir (Ünal, 2013: 193-194).

Kısaca, kamu politikası yukarıdaki ifadelerin yanında hem tek tek bireylerle ilgili hem de toplumla ilgili pek çok önemli boyuta sahiptir. Rastlantısal olmayıp bilinçli (sonuçları hesaplanamasa da) bir eylem olan kamu politikası, ortaya çıkan ve – veya çıkması kuvvetle muhtemel sorunlara karşı alınan önemler, bilgiye dayalı[8] değişim, toplumsal uzlaşı ve adalet temelinde bir bölüşüm temelinde, aktör ve süreç merkezli bir olgudur. Aktörler; siyasî (iktidar – muhalefet) ve idarî (bürokrasi) kadroların oluşturduğu resmî aktörler, sivil toplum kuruluşları, medya gibi gayri resmî aktörler ve Avrupa Birliği, Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası gibi uluslararası aktörler olmak üzere genel itibariyle üç ana başlıkta ele alınabilir (M. Yıldız & Sobacı, 2013: 18-19).

Özellikle Yeni Kamu Yönetimi anlayışı çerçevesinde gerçekleşen pek çok kamu politikasında (reformda) uluslararası aktörlerin oldukça önemli rol üstlendiği inkâr edilmemekle birlikte (Bayırbağ, 2013: 49) bu konu, çalışmanın ilerleyen bölümlerinde ele alındığından, bu başlıkta, aktörlerden yalnızca resmi aktörlere yoğunlaşılmış; politika süreçlerinde siyasilerle bürokratların rolünün ortaya konulması amaçlanmıştır. Bu amaç doğrultusunda doğru tespitlerin yapılabilmesi için de öncelikle kamu politikası analiz modellerinin açıklanması gerekmektedir. Bu bağlamda grup modeli, kurumsal model, elit modeli, süreç modeli ve sistem modeli literatürde kullanılan analiz modelleri içerisinde yer almaktadır (Çevik & Demirci, 2012: 75).

Grup modeli, belirli bir çıkar etrafında toplanan siyasî gruplar arasındaki mücadelenin (grup çatışmasının) kamu politikasını şekillendirdiği varsayımı ile hareket etmektedir. Bu modele göre siyasî grup mensupları, bir politika lehinde veya aleyhinde organize

[8] Bu ifade politikanın değer yargılarından bağımsız olduğu anlamına gelmemektedir (Theodoulou, 2013: 4). Nihayetinde bilgi aktörler tarafından yorumlanmakta, aktörler de kültür gibi değerler etrafında şekillenmektedir.

olarak uygulamaya sokmayı, değiştirmeyi ya da iptal etmeyi amaçlayarak politikaya yön vermeye çalışmaktadırlar (Dye, 2013: 22). Kurumsal modelde ise, ana hatlarıyla; kurumların formel ya da informel kurallar, normlar ve kültürel unsurlardan meydana geldiği, çalışanların davranışlarının ve kararlarının bu unsurlar etrafında şekillendiği iddia edilmektedir. Kurumsal modelde ilk başlarda klasik yönetim anlayışına uygun olarak kanun ve kurallar etrafında salt yapısal unsurların dikkate alındığı, günümüzde ise insanın ve insan davranışlarının (kültür ve insan psikolojisi) da dikkate alındığı bilinmektedir (Gül, 2013: 75-78). Çok sayıda elitin politikaları belirlediği, memur ve idarî yöneticileri kontrol ettiği elit model ise şöyle özetlenebilir (Dye, 2013: 24):

- Toplum, gücü olanlara ve sahip olmayanlara bölünmüştür. Sadece az sayıda insan topluma değer verir; kitleler kamu politikasına karar vermezler.
- Yöneten az kişi, yönetilen kitlelere özgü değildir. Elitler orantısız bir biçimde toplumun üst sosyoekonomik katmanından çekilir.
- Elit olmayanların elit pozisyonlara hareketi, istikrarı korumak ve devrimi önlemek için yavaş ve sürekli olmalıdır. Yönetim çevrelerine, elit olmayan kişilerden yalnızca elitlerin temel prensipleriyle uzlaşanlar kabul edilebilir.
- Elitler, sosyal sistemin temel değerleri ve sistemin korunması adına fikir birliğini paylaşırlar. Amerika'da, elit bir fikir birliğinin temeli özel mülkiyetin kutsallığı, sınırlı hükümet ve bireysel özgürlüktür.
- Kamu politikası kitlelerin taleplerini yansıtmaz, bunun yerine seçkinlerin baskın değerlerini yansıtır. Kamu politikasındaki değişiklikler, devrimsel değil, sürece yayılmış olmalıdır.
- Aktif elitler kayıtsız kitleler tarafından göreceli olarak doğrudan etkilenmez. Elitler, kitleleri elitleri etkilemekten daha fazla etkilemektedir.

Bir diğer model olan süreç modeli, isminden de kolayca anlaşılacağı üzere, kamu politikasını süreçleri üzerinden analiz etmektedir. Kamu politikası süreçlerinin kademeleri hakkında çeşitli farklılıklar bulunmakla birlikte esas olan kamu politikasının bu kademeler üzerinden değerlendirilmesidir. Bu doğrultuda süreç modeli, problemin tanımlanması, gündemin oluşturulması, politikanın formüle edilmesi, benimsenmesi, uygulanması, değerlendirilmesi, sonlandırılması veya değiştirilmesi (Theodoulou, 2013a: 124) şeklinde kademelere sahip olabileceği gibi; sorunun ortaya çıkması, gündemin oluşturulması, alternatiflerin seçilmesi, yürürlüğe sokma, uygulama ve değerlendirme şeklinde de kademelere sahip olabilmektedir (Birkland, 2015: 26).

Son olarak sistem modelinde, siyasal sistem, çevresi ile bir bütün kabul edilmektedir. Kamu politikası, siyasal sistemin istek ve arzularına göre belirlenmektedir. Süreç, girdilerin "kara kutu (black box)" şeklinde tarif edilen siyasal sistemin (Easton, 1965:

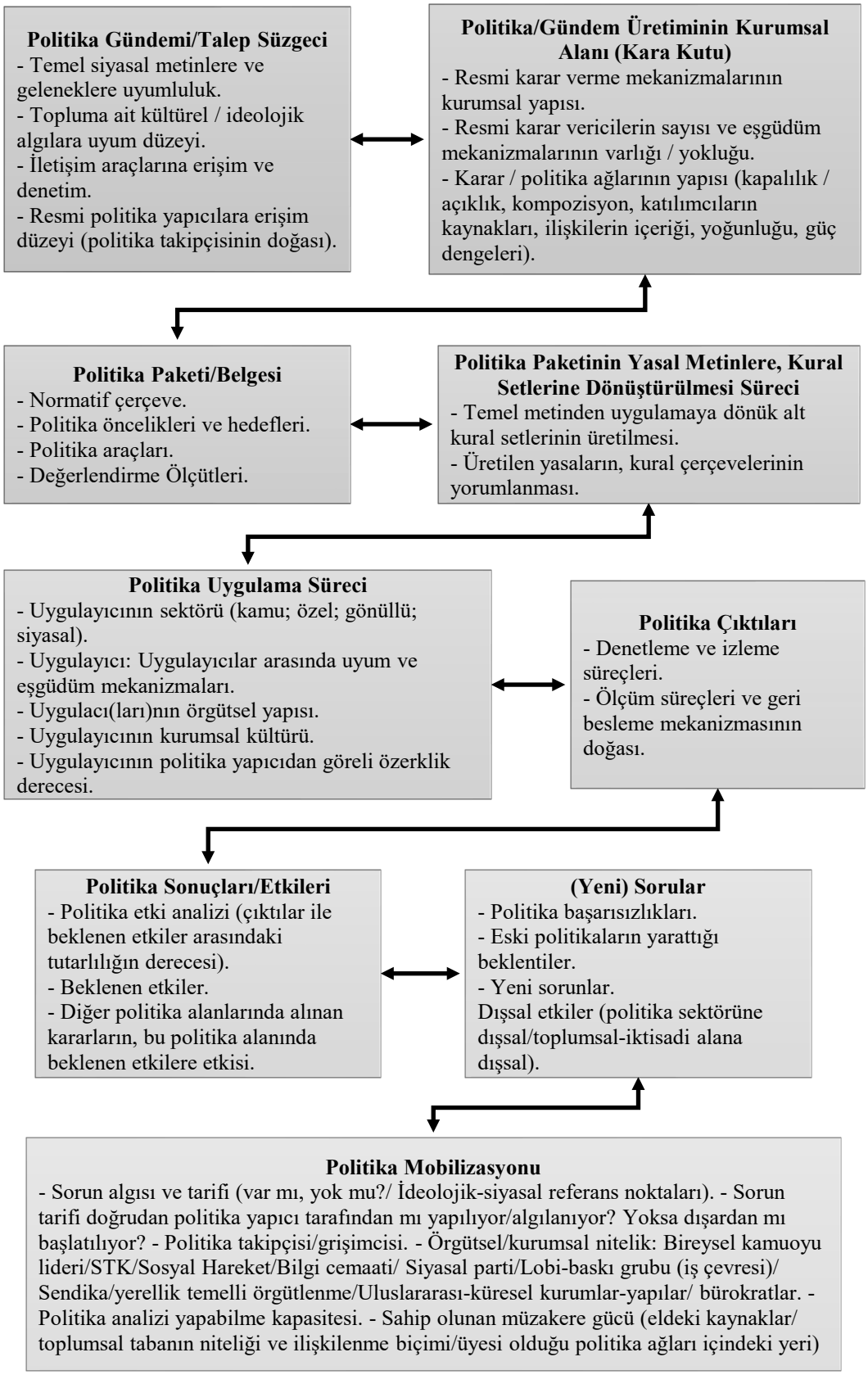
32) içerisinde işlenmesi ve çıktılara dönüşmesi şeklinde özetlenebilir (Theodoulou, 2013b: 8). Modelde girdileri seçim sonuçları, kamuoyu, seçilmiş yetkililerle iletişim, medya, karar vericilerin kişisel deneyimleri vb.; çıktıları kanunlar, düzenlemeler ve kararlar oluşturmaktadır (Easton, 1965: 74-75).

Kara kutu olarak tarif edilen mekanizmada yapısal, toplumsal, siyasal ve ekonomik çevreler siyaseti ve politika yapım eylemlerini etkileyerek girdileri işleyerek çıktılara dönüştürmektedir (Birkland, 2015: 27). Bunların dışında bürokratik korporatizm gibi konumuzu ilgilendiren ve grup veya sistem modelindeki aktörlerden bürokratik aktöre öncelik verildiği, bürokratların politikaları yönlendirdiği iddiasına dayanan ve literatürde yaygın olmayan modeller de mevcuttur (Dye, 2013: 15-16; Theodoulou, 2013b: 7). Ancak yukarıdaki dört model daha açıklayıcı olduğu için kapsam bu modellerle sınırlı tutulmuştur.

Ele alınan bu dört modelin birbiri ile çeliştiği, birbirini geçersiz kıldığı ve birbirine rakip modeller olduğunu söylemek yanlıştır. Bu modeller birlikte kullanılarak, her biri politikanın farklı bir boyutunu aydınlatacak şekilde araştırmacılara ve uygulayıcılara – kamu yöneticilerine zengin veri kaynağı oluşturmaktadır (Çevik & Demirci, 2012: 83). Bayırbağ'ın *Kamu Politikası Analizi İçin Bir Çerçeve Önerisi* (2013) isimli akademik çalışmasında yer alan ve Şekil 3'te aynen aktarılan "soru odaklı" yaklaşımı, bunun güzel bir örneğini oluşturmaktadır.

Bunda elbette o dönemde yaygın olan paradigmanın etkisi vardır. Modernizmin ve bu doğrultuda oluşan Weberyen yönetim anlayışının kutsadığı rasyonellik argümanının, önceki ve Şekil 3'teki bilgiler ışığında kamu politika sürecinde pek de geçerli olmadığını söylemek gerekir. Politika, özellikle karar alma süreçlerinde kültürel ve bireysel değerlerle (tüm boyut – türleriyle), siyasî, idarî vb. pek çok faktörün etkileşim halinde olduğu bir olgudur (Çevik & Demirci, 2012: 20). Bundan dolayı mutlak rasyonelliğin inşa edilemeyeceği, bireylerin aklî bir takım karar ve eylemlerinin olmasına karşın belirli bir düzeyde rasyonellik çerçevesinde hareket ettiği, günümüzde bilinmektedir.

Ancak politikaların bazen aktörü bazen kaynağı bazen hedefi (bazen de bunların hepsi) olan insanın değer yargılarından, geleneklerden, kolektif aidiyetlerden, psikolojik ve fizyolojik etkilerden yalıtıldığı veya yalıtılabileceği varsayımı oldukça yanıltıcıdır.



Şekil 3. Kamu Politikası Sürecinin Bileşenleri (Soru Odakları)

Kaynak: Bayırbağ, 2013: 57'deki Şekil 2.3 aynen aktarılmıştır.

Kısaca belirtmek gerekirse bireylerin "sınırlı bir rasyonellik ile" hareket ettiği ve politika sürecinde yer aldığı bir gerçektir (Hekim, 2013: 53; Köseoğlu, 2013: 249).

Sınırlı rasyonellik kavramının yanında, Weber'in modern yönetim için söylediği hukuki temellere dayanan rasyonellik iddiasının karşısında, kültürel değerler ve bireysel çıkarlar gibi ilkeler üzerine oturan sübjektif rasyonellikten de söz edilmelidir. Bu anlayışta bireyler sahip olunan değerler üzerinden hareketle, çıkarlarını maksimize etmeyi amaçlamaktadır (Cahn, 2013: 87-89). Bu iddia iktisadın *homo economicus,* yani insanın iktisadî kararlar aldığı ve çıkarlarını koruduğu temel varsayımına karşılık gelmektedir. Bundan dolayı politikanın şekillenmesinde aktör ve aktörü şekillendiren bileşenler diğer etkenlere göre nispeten daha önemlidir (Ostrom, 2013: 175).

Çıkarların korunması ve en üst düzeye çıkarılabilmesi için bireylerin gerçekleştireceği ilk strateji elbette birlik olup, kolektif bir şekilde mücadeleye girişmektir. Daha açık ifadesi ile bireyler politika süreçlerine, ortak bir paydada toplandıkları kişilerle dâhil olmaktadırlar. Bu kişilerin oluşturduğu gruplar; doktorlar, mühendisler, polisler gibi meslek tabanlı, bürokratlar gibi sektör tabanlı da olabilmektedir. Çeşitlilik gösterse de bu gruplar, doğrudan veya dolaylı olarak kendilerini ilgilendiren politikaların şekillenmesinde etkin rol almayı ve aleyhlerindeki düzenlemeleri ortadan kaldırıp lehlerindeki düzenlemeleri kabul ettirmeye çalışmaktadırlar (Birkland, 2015: 169).

Politika sürecinde çıkar gruplarının, sürece ve sonuçlara etki edip etmediğinin tespit edilmesi, gerekli stratejilerin oluşturulabilmesi ve istenilen çıktıların alınabilmesi için oldukça önemlidir. Bu bağlamda çıkar gruplarının şu şekilde tespit edilebildiği söylenebilir (McFarland, 2013: 49):

- Ampirik gözlem, bir politika sistemi içinde hareket eden aktörleri gösterir.
- Bu aktörler, grup çıkarlarını temsil eden gruplar ve bireyler olarak görülür.
- Aktörler etkileşim halinde, birbirlerinin davranışlarını etkiler.
- Bazı durumlarda davranışlardan anlaşılsa da çıkar gruplarının temsilcileri kendi tanımladıkları çıkar tanımı etrafında çıkarlarını takip etmektedirler.
- Çıkarlar, aktörler arasındaki etkileşim sürecinde sıklıkla değişiklik gösterir.
- Önceki maddelerde belirtilenler dâhilinde, deneysel gözlem, iktidardaki, çıkar gruplarındaki ve politika oluşturma faaliyetlerindeki dalgalanmaları anlamak için yeterli bir süre boyunca devam etmelidir.

Yukarıdaki ifadeleri özetlemek gerekirse, politika sürecinde bir çıkar grubunun politikayı kendi önceliklerine göre şekillendirip şekillendirmediği, ağırlıklı olarak ampirik gözlemle tespit edilmektedir. Politikanın ortaya çıkış amacı ile süreç

sonucunda ortaya çıkan muhtemel sonuçları arasındaki farklılıklar veya benzerlikler, politikada etkin olan çıkar grubunun tespit edilmesine yardımcı olmaktadır. Tespit ise politikanın amacına uygun ve başarılı bir şekilde sonlandırılabilmesi için oldukça önemli bir aşamadır. Aksi takdirde politika belli grupların kişisel menfaatlerine hizmet edecek olup, kamu yararını ortadan kaldıracaktır.

Daha önce de bahsedildiği üzere kamu politikasında resmi, gayri resmî ve uluslararası pek çok çıkar grubundan söz etmek mümkündür. Ancak çalışmanın konusu açısından idarî ve bürokratik kültürün temsilcileri olan bürokratların kamu politikasındaki etkinliğine yoğunlaşılmıştır. Kamu politikasının, siyasal bir eylem olduğundan sıkça söz edilse de hükümetlerin politikaları belirmesi ve bürokratların bu sürecin dışında bırakılması gerektiği savunulsa da (Stone, 2016: 843) gerçekte bunun mümkün olmadığı, hükümet altı (subgovernment) organizasyonda (yani bürokrasi katmanında), bazı durumlarda ise "gizli katılımcı" olarak kariyer bürokratları – teknokratlar tarafından (Kingdon, 2013: 160), politikanın oldukça aktif bir şekilde işlendiği ifade edilmektedir (Heclo, 2013: 71; Meier, 2013: 237).

Zaten bazı akademik yazın içiresinde, bürokratların belli noktalarda "politika elitleri" şeklinde görüldüğü de bilinmektedir. İlgili literatüre göre bürokratlar hem bir grup hem de seçkinci bir fikrin temsilcileri olarak gündemin belirlenmesinden, politikanın şekillenmesine kadar olan süreçte etkin rol oynamaktadırlar (Kingdon, 2016: 657). Ancak bürokrasinin ve bürokratik kültürün kamu politikalarındaki etkinliğinin sebebi olarak yalnızca bu durumu göstermek doğru değildir. Türkiye'de olduğu gibi kamu politikaların oluşmasında, süregelen bürokratik aşkıncı gelenek ve göreneklerin etkisi olabileceği (Heper, 2015: 120-121) gibi yapısal – teknik bir takım "güç kaynaklarının" da (ayrı ayrı veya aynı anda) etkili olabileceği unutulmamalıdır. Bu çalışmanın alan araştırması kısmında açıkça görüleceği üzere reform sürecinde yalnızca kültürel farklılıklar ve devlet elitinin çıkarları değil, Weberyen yönetim yapısı da etkili olmuştur.

Bahsi geçen bu güç kaynaklarını (hem incelenen alana hem de araştırmacıya göre çeşitlilik arz etmekle birlikte) aşağıdaki şekilde, açıklamalarıyla sıralamak imkân dâhilindedir (Eryılmaz, 2013: 112-119; Meier, 2013: 241-243; B. G. Peters, 2001: 234-236):

• **Bilgi ve Uzmanlık:**
Bürokrasiler modern örgütlenme yapıları olarak uzmanlaşmaya dayalı bilgi temelinde örgütlenmektedirler. Siyasî kadrolardan oluştuklarından ve siyasî kriterlere göre seçildiklerinden, hükümetlerin her konu hakkında bilgileri sahip olmaları mümkün değildir. Bürokratlar veya bürokrasi sahip oldukları teknik bilgilerin sayesinde politikanın yönlendirilmesinde ve-veya oluşturulmasında siyasîlere oranla daha avantajlı konumdadır.

• **Hızlı Karar Alabilme:**
Siyasîler, çeşitli demokratik karar alma aşamalarının ardından ya sonuca ulaşabilmekte ya da çoğu durumda ulaşamamaktadırlar. Hükümet sisteminin veya örgütsel yapının karmaşıklığına göre farklılaşmakla beraber, siyasîlerin karar alma süreleri, bürokratların karar alma süreçlerine göre oldukça uzun zaman alabilmektedir. Bunda bahsedildiği üzere yapısal özelliklerin payı olabileceği gibi siyasî kanattaki farklılıkların da etkisi vardır.

• **Performans ve İstikrar:**
Weberyen bürokrasi, memurluğu kariyer mesleği olarak tasarladığından ve bu şekilde de yaygın bir uygulama alanı bulduğundan, sık sık değişen siyasî kadrolara kıyasla, bürokratik kadrolar süreklilik arz etmektedir. Bu da politika istikrarıyla ve buna bağlı performans artışıyla sonuçlanmaktadır.

• **Kurum İdeolojisi:**
Dünya üzerinde istisnaları olmakla birlikte, hükümetin-yürütmenin-yasamanın, farklı fikirlere sahip kişilerden-gruplardan meydana geldiği bilinmektedir. Bu durum bürokratları, politika üzerinde tek bir fikir etrafında hareket etmelerine imkân tanırken, siyasîleri belirsizliğe itmektedir.

• **Apolitiklik:**
Bireysel anlamda ve sosyalist varyanslarda aksi durumlar söz konusuysa da teoride ve büyük oranda uygulamada bürokrasiler, siyasi ideolojilerden ve partilerden, gruplardan uzak bir şekilde örgütlendiklerinden, sık sık değişiklik gösteren parti içi dengelerden ve özellikle seçim dönemlerinde artış gösteren popülist kararlardan uzak kalabilmektedirler. Bu da bürokratları daha özgür ve çıkarlarına uygun karar almalarına imkân tanımaktadır.

• **Profesyonellik:**
Modern çağda sayıca artan ve karmaşıklaşan kamu hizmetleri, teknik bilgi, beceri ve tecrübeye sahip insan kaynağına daha fazla ihtiyaç duyulmasına neden olmuştur. Bu da karar alma noktalarını daha fazla bürokratın işgal etmesiyle sonuçlanmıştır.

• **Özerk Yapılanma:**
Tüm bürokrasiler için geçerli bir güç kaynağı değildir. Bazı kamu kurumları bakanlık hiyerarşisinin dışında yani siyasi bir yöneticinin dışında örgütlenmekte, yöneticileri siyasilerden atansa da kendi içerisinde özerk hareket edebilmekte, kararlar alabilmektedir. Demokratik ortamda siyasîlerin ise bu tarz özerlik alanları olmamakta, siyasîler seçim gibi çeşitli unsurlarla kısıtlanmaktadırlar.

• **Planlama ve Bütçeleme:**
Bu iki alan, yürütme erki için oldukça önemli bir yere sahiptir. Teknik çizimlerden iktisadî ve malî planlamalara ve paylaşımlara kadar geniş bir yelpazede gerçekleşen bu iki eylem, özel bir meslekî eğitim almamaları halinde, siyasîlerin yürütebileceğinden ve kontrol edebileceğinden çok fazla teknik özellik taşımaktadır. Doğal olarak bu alan içerisine giren kamu politikalarında, uzmanlaşma ve kariyer üzerine kurulu bürokratik düzenin siyasîlere üstünlük sağlaması kaçınılmazdır.

• **Siyasî Destek:**
Bazı durumlarda bürokratlar çıkar gruplarıyla ve-veya elitlerle ortak bir paydada buluşabilmekte yahut çıkar gruplarının – elitlerin temsilcileri gibi hareket edebilmektedirler. Daha açık ifadesi ile bürokratların siyasîlere karşı ittifakları olabilmektedir. Bu gibi durumlarda siyasîlerin de karşı bürokrasilerini oluşturmaları gerekir.

• **Yasal Otorite:**
Siyasîlerin meşruiyetleri aldıkları kararlar, iç-dış konjonktür, çıkar grupları arasındaki dengeler gibi çeşitli değişkenler etrafında şekillenmektedir. Buna karşın bürokratların meşruiyet kaynağını somut-pozitif hukuk düzeni oluşturmaktadır. Dolayısıyla bürokratların aldığı kararların, bazı durumlarda siyasîlerin aldığı kararlardan göre daha meşru olduğu söylenebilir.

• **Liderlik:**
Bu kriter siyasî kanata göre şekillenmektedir. Yani siyasî liderliğin, hiyerarşik bir örgütlenmeye sahip bürokrasinin yanında siyasîleri, fikir birliğinin sağlanması ve alınan kararların uygulanması konularında güçsüz kılmaktadır. Özetle kimi durumlarda siyasî kanat çok başlı bir yapı arz ederken, bürokratik kanat yekpare hareket edebilmektedir.

Yukarıda ele alınan bürokrasinin güç kaynakları, kamu politikası süreçleriyle birlikte değerlendirildiğinde, çalışmanın amacına uygun bir perspektif sağlamaktadır. Her bir güç kaynağı belirli bir veya birden çok süreç içerisinde faal olmakta ve politikanın şekillenmesine katkı sağlamaktadır. Ayrıca incelemenin çoğunlukla üst bürokratik yönetimi kapsadığını; reformların – politikaların hayata geçirilmesinde, vatandaşlarla doğrudan temasta olan, polis ve öğretmen gibi sokak-seviyesi bürokratlarının (street-level bureaucrat) küçümsenemeyecek kadar önemli bir noktada yer aldığını da belirtmek gerekir (Birkland, 2015: 205; Lipsky, 2016). Çalışmanın sınırlılıklarından kaynaklı bu konu daha fazla ele alınmamıştır.

Bürokrasinin, bu denli eli güçlü bir şekilde politika süreçlerine dâhil olması, siyasîleri farklı çözüm yolları aramaya itmektedir. Bürokrasinin tamamen kaldırılmasının mümkün olmadığı, olsa da bunun faydalı sonuçlar doğurmayacağı; amaçlananın bürokratik aşamaların, örgütlenmelerin ve kültürün en aza indirilerek, daha esnek ve vatandaş merkezli yönetimin inşa edilmesi olduğu çalışmanın başlarında ifade edilmişti. Bundan dolayı Amerika Birleşik Devletleri'nde ve hükümet sistemi değişikliğiyle de Türkiye'de olan "idarî bürokratların" yerine "siyasî bürokratların" atanması bir çözüm yolu olarak ortaya çıkmaktadır. İdarî bürokratların, siyasî hesap verebilirlikten uzak ve bazı noktalarda siyasîlerden (olumsuz anlamda) daha etkin olduğu durumlar göz önüne alındığında (Çevik & Demirci, 2012: 37), bürokratların sahip olduğu teknik bilgi ve beceriye sahip olup, siyasî yönden de hesap verebilir olan, gerektiğinde görevden alınabilen, inisiyatif almaktan çekinmeyen, lider kişilerin görevlendirilmesi, politikaların etkin ve amaca uygun gerçekleştirilmesindeki en iyi yöntemdir.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışının bir sonucu veya gerekliliği olarak kabul edilebilecek siyasî bürokratlar (teknopol–technopols), idarî bürokratlardan, özellikle kültürel motivasyon ve davranış kalıpları yönünden ayrıldığı gibi; Woodrow Wilson'ın deyimiyle popülist, telaşlı ve hareketli (1887: 209, 2016: 13) parti siyasetinden ve siyasetçilerinden de ayrılmaktadır. Daha açık ifadesiyle siyasî bürokratlar; idarî bürokratların sahip olduğu teknik bilgi ve beceriye sahip, ancak kendilerini atayan siyasî irade ile de işbirliği içinde olan, güç kaynaklarını politikaların, siyasîlerin istediği şekilde hayata geçirilmesi için kullanan, yeni bürokrat sınıfıdır (Heclo, 2013: 72).

Günümüzde devletin artan ihtiyaçları, çeşitlenen hizmet kolları ve buna bağlı çoğalan politika ihtiyacı (Theodoulou, 2013a: 125), tüm kamu politikalarının siyasîler tarafından oluşturulup takip edilmesini neredeyse imkânsız hale getirmiştir. Bu da büyük çaplı ve bütçeli ana politikaların dışında kalan politikaların üst düzey bürokratlara bırakılmasına neden olmuştur. Yani yukarıda ifade edilen siyasî bürokratların aslında bir zorunluluktan kaynaklı olduğu da söylenebilir. Çünkü "idarî" nitelikteki bir bürokrattan yöneticilik yapmasını, inisiyatif almasını, hükümetin temel politikalarına uygun politika tasarlayıp uygulamasını beklemek pek de gerçekçi bir yaklaşım olmaz. Aynı zamanda siyasî karar alma eylemi olan politika (Stone, 2016), siyasî yöneticiliği de zorunlu kılmaktadır (Lindblom, 2016: 237).

Özetle bürokratlar, kendi çıkarları doğrultusunda politikaları yönlendirmekten, çıkarlarına aykırı olan politikaları engellemekten veya lehlerine politika üretmekten alıkonamıyorsa, siyasî hesap verebilirlik dairesi içerisine alıp, siyasîler içinden atamak doğru bir karardır (Heclo, 2013: 73). Atamalar elbette alt kademeyi değil, üst yönetimi ilgilendirmektedir. Bu sistemin Amerikan kayırma (spoils system) sistemine karşılık geldiği ve Türkiye'de son değişiklikle bu yönde adımların atıldığı söylenmelidir. Sistemin artıları olduğu gibi eksileri de mevcuttur. Anlatılanlar bir bütün olarak ele alındığında karar verme, inisiyatif alma, liderlik yapma, girişimci olma gibi Yeni Kamu Yönetimi anlayışının gerekleri doğrultusunda yeni bir bürokrat kimliğinin ve kültürünün oluşturulması gerektiğini rahatlıkla söylenebilir.

Bürokratik kültür ve kamu reformunun incelendiği bu bölümde, Yeni Kamu Yönetimi anlayışının da incelemeye katılarak, üçlü bir değerlendirmenin yapılması bütüncül bir bakışın sağlanması açısından faydalıdır. Bu bağlamda meta-politika kavramı kilit rol oynamaktadır. Politikalardaki çeşitliliğe, karmaşıklığa, politikalar arası etkileşime ve ilişkiye paralel olarak ortaya çıkan meta-politika kavramı, bu karmaşıklığı gidererek, metodolojik bir bütünlük sağlamayı amaçlamaktadır. Daha açık ifadesiyle meta-politika, birden çok politikanın, aynı paradigma veya perspektif altında toplandığı bir durumdur (Dror, 1975: 247-248).

Dolayısıyla benzer amaca hizmet eden politika setlerinin birlikte değerlendirilmesi ve uygulanmadan önce bütünleştirici bir eylem planının oluşturulması ve uygun ortamın

sağlanması gerekmektedir. Bu doğrultuda meta-politika yapımı aşağıdaki aşamalardan oluşmaktadır (Köseoğlu, 2013: 255):

- Değerlerin işleyişi
- Gerçekliğin işleyişi
- Problemlerin işleyişi
- Kaynakların incelenmesi, işleyişi ve geliştirilmesi
- Politika yapım sistemlerinin dizaynı, değerlendirilmesi ve yeniden dizaynı
- Problemlerin, değerlerin ve kaynakların tahsisi
- Politika yapım stratejisinin belirlenmesi

Politikanın politikası şeklinde özetlenebilecek meta-politika, sıralanan maddelerden de anlaşılacağı üzere gerekli somut ve soyut şartların sağlanması için karar alıcılara ve – veya uygulayıcılara bir kılavuz oluşturma amacını gütmektedir. 1980'lerden sonra kamu yönetimi alanında gerçekleşen değişimlerin – reformların – politikaların da ortak bir değer etrafında toplandığı (neo-liberalizm veya Yeni Kamu Yönetimi anlayışı veya postmodernizm) hatırlanacak olursa, siyasilerin de bu doğrultuda bir politika yani meta-politika oluşturmuş olması gerektiği söylenebilir. Bu varsayım ülkelerin ve Türkiye'nin incelendiği diğer bölümlerde sorgulanmış, burada ayrıca değinilmemiştir.

BÖLÜM II: YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE İDARÎ REFORMLAR

Teorik ve kavramsal boyutun ele alındığı birinci bölümün ardından bu bölümde, somut ve uygulamaya dönük değerlendirmeler yer almıştır. Diğer bir deyişle çalışmanın konu ve kapsamının bu başlık altında netleştirilmesi amaçlanmıştır. Bu bağlamda reformdan kastedilen, meta-politika olarak Yeni Kamu Yönetimi anlayışı bağlamında hayata geçirilen politika ve reformlar setidir. Doğal olarak öncelikle Yeni Kamu Yönetimi anlayışının temel ilkeleri ve bu doğrultuda gerçekleşen reformlar – politikalar açıklanmıştır. Ardından gelen başlıklarda ise kamu yönetimi kültüründe, iki ana akım olan Anglosakson Kültür ve Kıta Avrupası Kültürü incelenmiştir.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışının tarihsel ve uygulamaya dönük, bütüncül bir şekilde ele alınması, ortak bir zemin oluşturarak, ülkelerin karşılaştırılabilmelerine imkân tanımaktadır. Bunun yanında bir önceki bölümde anlatılan Hofstede'nin ulusal kültür boyutları ile ülkelerin reform – politika uygulamaları birlikte değerlendirildiğinde, politikaların – reformların uygulamalarındaki ve – veya sonuçlarındaki farklılıkların veya benzerliklerin kültürel değişkenlerden kaynaklanıp kaynaklanmadığı da gösterilmeye çalışılmıştır.

2.1. GEÇMİŞTEN GÜNÜMÜZE YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI

Geleneksel Weberyen kamu yönetimi anlayışının yerine veya üzerine inşa edilen Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, bu çalışmada bir paradigma değişimi, bu doğrultuda atılan adımlar da reform seti (meta-politika) olarak görülmektedir. Çalışmanın, bahsedilen temel kabule göre şekillendiği bu başlık, Yeni Kamu Yönetimi anlayışının öncülü ve onu hazırlayan süreç ve politikaların aktarıldığı alt başlıkla başlayıp, karakterinin belirlendiği, ilk somut uygulamaların ve genel politikaların anlatımıyla devam

etmiştir. Son kısımdaysa *ikinci dalga* şeklinde isimlendirilen reformlar ve bunların, Hofstede'nin kültür boyutlarıyla olan ilişkisi incelenmiştir.

2.1.1. Öncül Gelişmeler ve Reformlar

Giddens'ın (2008) devletin (ulus-devletin), Ortodoks Marksist gelenekte olduğu gibi yalnızca iktisadî temeller üzerinde yükselmediği, bu tarz bir indirgemeciliğin yanlış yorumlara sebep olacağı görüşü savunulmakla birlikte, Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ele alınırken iktisadî bir başlangıç tercih edilmiştir. Böyle bir tercih yapılması, çalışma konusunun "Hükümetler ne yapmalı? Devletin rolü ne olmalı?" gibi sorular ve "gece bekçisi, tahsis edici, dağıtıcı ve dengeleyici" gibi cevaplar etrafında şekillenmesinden kaynaklanmaktadır (Jackson, 2016: 27). Daha açık ifadesiyle hükümetlerin ortaya attıkları reform paketleri, tamamen olmasa da ağırlıklı olarak, mali nitelik arz etmiştir.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışının "öncülü" dendiğinde de ilk akla elbette, Büyük Buhran sonrası kapitalist düzende yaşanan gelişmeler gelmektedir. Ayrıcalıklı, imtiyazlı ve korumacı devlet politikalarına karşı yükselen *laissez faire, laissez passer* (bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler[9]) iktisadi anlayışının (Skousen, 2014: 48) 1929 yılında yaşanan küresel iktisadî yıkımla birlikte yerini yeni bir anlayışa bıraktığı bilinmektedir.

Finansal araçların günümüz anlamında gelişmediği 1900'lü yıllarda, devletler paralarını "altın karşılığında" basmaktaydı. Ancak, Birinci Dünya Savaşı ile ülkelerin karşılığı olmayan paralar basmaya başlaması; özellikle Avrupa ülkelerinde paranın alım gücünün düşmesine ve enflasyonun yükselmesine neden olmuştur. Bunun yanında ve sonucunda sermaye hareketliliği, parasını altın üzerinden basmaya devam eden Amerika'ya kaymıştır. İşlem gören dünya sermayesinin neredeyse yarısına yakın bir miktarının toplandığı Amerika'da, borsanın aşırı yükselmesi ve fiyatların da bunu izlemesi, devletin deflasyonist politikalar uygulamasına neden olmuştur. Netice itibari ile üretimin azalmasıyla inişe geçen Amerikan borsası 24 Ekim 1929 Perşembe günü dibe vurmuştur (Eğilmez, 2018: 120-121).

[9] Bu ifade devletin hiçbir şey yapmaması anlamına gelmemektedir.

Klasik iktisadi varsayımların (*herkesin iş ve işçi bulabileceği*) açıklayamadığı 1929 Büyük Buhranı Amerika'da çok ciddi oranda işsizliğe ve üretim gerilemesine sebep olmuştur. Sermayenin üretim dışındaki alanlarda yoğunlaşması, fiyatların aşırı düşmesine, aşırı düşen fiyatlar da emek piyasasının küçülmesine neden olmuş, düşen fiyatlara rağmen satılamayan ürünler üreticinin elinde kalmış veya imha edilmiştir (Paya, 2013: 140). Yaşanan bu kriz veya daha doğru ifadesiyle yıkım, Amerika'nın kapitalist düzendeki liderliğinden (Eğilmez, 2018: 119) ve piyasaların küreselliğinden dolayı diğer ülkelerde de yıkıcı sonuçlar doğurmuştur. Aslında kolay kredilerin verilmesinin ve altın standardının devam ettirilmesinin bu sonuçları ortaya çıkaracağı Ludwig von Mises gibi iktisatçılar tarafından da dillendirilmekteydi (Skousen, 2014: 332-333). Buna karşın klasik iktisadî anlayıştan dolayı gerekli önlemler alınamamıştır.

Büyük Buhranın ortaya çıkmasının ardından, krizin nedenleri ve alınacak önlemler üzerine çeşitli tartışmalar yürütülmüştür. Devletlerin ilk tepkisi eski korumacı sistemin daha da ağırı olmuştur. Amerika, İngiltere, Fransa ve Almanya gibi krizden en çok etkilenen sanayi ülkelerinde, ithalatı sınırlandırıp ve ulusal ekonominin toparlanması adına belli durumlarda yüzde yüzlere varan gümrük vergisi uygulamaya konulmuştur. Ekonomik milliyetçilik şeklinde isimlendirilebilecek bu politikalara "kota" sınırlaması da eklenmiştir (Berend, 2015: 85).

Devletlerin krize verdikleri yukarıdaki pratik cevapların yanında, teorik ve akademik cevaplar da verilmiştir. Bu konuda elbette en meşhuru ve kabul edileni John Maynard Keynes ve *İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi*dir. Keynes'i klasiklerden ayıran iki temel özellik bulunmaktadır. Bunlardan ilki makro düzeyde arz – talep vb. parametreler ile konjonktürel dengesizlikleri dikkate alarak, mikro bakış açısını reddetmesidir. İkinci özelliği ise arzın mı yoksa talebin mi belirleyici olduğu tartışmasında talebi belirleyici (talep kral) olarak görmesidir. Bu ikincisi devletin "konumu ve görevi" noktasında oldukça önemli bir yere sahiptir (Küçükkalay, 2011: 330-331). Çünkü Keynes, krizin atlatılması ve ekonominin canlanması için talebin artması gerektiğini, bunun da devletin harcamalarıyla mümkün olabileceğini savunmaktadır. Kısaca hükümetlerin yapacakları yatırımlarla, talep eksikliğinden veya yokluğundan kaynaklanan ekonomik durgunluk ve krizin önlenebileceği iddia edilmektedir (Skousen, 2014: 395).

Keynes'in kamu harcama ve yatırımlarının artırılması yönündeki talebi, yatırım yerine finansal araçların tercih edilmesi ve savaşın neden olduğu üretim eksikliğinden kaynaklanan yüksek enflasyon ve işsizlik ortamında oldukça yerinde bir düşüncedir. II. Dünya Savaşı gibi 1930'lardan sonra yaşanan gelişmeler de Keynes'in teorisinin o dönemin şartları altında ne denli yararlı ve doğru olduğunu göstermiştir (Berend, 2015: 100-101). Bu haklılıktan dolayı da Klasik teorinin yerini uzun bir süre Keynesyen teori almıştır.

I. Dünya Savaşı nasıl Keynesyen (müdahaleci – aktör) bir anlayışa neden olduysa, savaşın yıkımları ortadan kalkmadan patlak veren II. Dünya Savaşı da devletin belirgin bir şekilde piyasa aktörü haline gelmesine neden olmuştur. Kısaca Refah Devleti şeklinde isimlendirilebilecek bu yaklaşımın kökenleri aslında Sanayi Devrimi'nin etkisi altında Marksist doktrine ve onun halk arasındaki popülaritesine karşı devletin aldığı bir dizi önlemlere kadar uzanmaktadır. Özellikle İngiltere ve Almanya gibi ülkelerde kamusal niteliği ve faydası ağır basan sektörler devlet kontrolü ve yönetimi altında tutulmuştur (Hughes, 2014: 78-79).

Sanayileşmesini tamamlamış (gelişmiş) ülkelerde Keynesyen ekonomi ve Refah Devleti uygulanmaktayken, sanayileşmesini (kapitalistleşmesini) tamamlayamamış fakat tarım toplumu olarak da görülemeyecek "gelişmekte olan" (developing) ülkelerde ise farklı bir stratejinin izlendiği görülmektedir. Marksist akım, nasıl sanayi toplumlarında Refah Devleti kavramını ortaya çıkardıysa Sovyet Rusya tehdidi ve II. Dünya Savaşı da gelişmekte olan ülkelerde Kalkınmacı Devlet kavramını ortaya çıkarmıştır. Bu anlayışın temelinde, sanayi toplumunun geçirmiş olduğu süreçleri geçirmeyen ülkelerin, malî ve finansal desteklerle bu süreçleri hızlıca tamamlayarak, kapitalist ekonomik düzene uyum sağlayabilecekleri varsayımı yatmaktadır (Berber, 2006: 192-200). Böylesi bir amacın güdülmesi ise dünya ekonomisinin küresel bir nitelik kazandığının ve makroekonomik dengelerin gözetilmesi gerektiğinin 1929 Büyük Buhranı ile Keynes sayesinde fark edilmesinden kaynaklanmaktadır. Kısaca arz – talep dengesinin korunması amaçlanmıştır.

İktisadî literatürde *ithal ikameci sanayileşme* şeklinde de isimlendirilen Kalkınmacı Devlette, 1950'lerden 1970'lere kadar olan süre boyunca, gelişmiş ülkelerin aksine açık ekonomi modelinden çok, kısmen kapalı ve korumacı anlayışla sanayileşmenin

tamamlanması adına devletin sınai üretimde aktif rol alması gerektiği anlayışı hâkimdi (Paya, 2013: 312-313). Savaş sonrası yeniden inşa süreci kapsamında gerçekleşen bu politikaların temelleri bir takım iktisadî ve finansal anlaşmalar neticesinde atılmıştır. 1944 yılında Bretton Woods'da ve bunun ardından gelen diğer toplantılarda, ülkeler, Büyük Buhranın şokuyla aldıkları aşırı gümrük tarife ve kotalarını makul düzeylere indirmiş, gelişmiş ülkelerin uluslararası finansal sisteme uyum sağlamaları için IMF – Uluslararası Para Fonu'nu (International Monetary Fund) ve gelişmekte olan ülkelerin ekonomilerini desteklemek içinse Dünya Bankası'nı kurmuşlardır (Berend, 2015: 252-253).

Ancak kısmen istikrarlı ve huzurlu bu dönem 1960'ların sonlarında bozulmuş, yeni bir yıkım ilk sinyallerini vermeye başlamıştır. Dünya, I. ve II. Dünya Savaşları sonrasında, ülkeler itibari ile bölgesel, fakat sonuçları itibariyle küresel, yeni bir savaş olan Arap-İsrail Savaşı ile tanışmıştır. Etnik ve – veya dini temelleri olan bu savaşa küresel nitelik katan noktaysa, dâhil olan Arap ülkelerinin tamamının OPEC – Petrol İhraç Eden Ülkeler Örgütü üyesi olması (2019) ve İsrail'i destekleyen ülkelere yönelik ambargo uygulayarak petrol üretimini azaltmasıdır. Arap – İsrail Savaşı'nın başladığı 1967 yılından altı yıl sonra petrol üreticisi Arap ülkeleri, İsrail'e destek veren ülkelere ambargo uygulama kararı almıştır. 1973 yılında başlayan ambargo, başta ve en ağır şekliyle Amerikan ekonomisini etkilemekle beraber, *iktisadi bağımlılık* çerçevesinde diğer tüm büyük ekonomileri de etkilemiştir (Venn, 2002: 5).

Yüksek enflasyon, artan işsizlik ve bunlara bağlı bütçe açıkları, Amerikan liderliğinde oluşturulan sistemin (Bretton Woods); küresel vizyona uygun olmadığı, iktisadî meselelerin bütüncül bir siyasî bakış açısı ile ele alınması gerektiği, devletin rolünün (kamu harcamaları ve dış yardımlar) piyasaya zarar verdiği şeklinde ciddi eleştirilere maruz kalmasına neden olmuştur (Tayfur, 2014: 192-193). Petrol ambargosunun birçok Avrupa ülkesini de kapsamasına karşın, en ağır darbeyi Amerika'nın alması ve bundan dolayı da Amerikan liderliğindeki (rezerv para = dolar) sistemin sorgulanması, petrole olan bağımlılıkla açıklanabilir. 1970'lerde Fransa, Almanya gibi ülkeler üretimde ağırlıklı, kömür gibi kendi doğal kaynaklarını kullanırken, Amerika elektrik üretiminden ulaşıma kadar oldukça geniş bir yelpazede petrolü kullanmaktaydı (Venn, 2002: 1-2). Bu duruma, devam eden Vietnam Savaşı'nın belirsizliği ve ekonomik yükü

de eklenince, Amerikan ekonomisi ciddi anlamda küçülmüş, artan maliyetlere karşı, gelir kaynakları azalmıştır (Stork, 1975: 232).

Petrol Krizine verilen ilk tepkiler doların altına endekslenmesinden vazgeçilmesi, ulusal ekonominin güçlendirilmesi için gümrük tarifelerinin düzenlenmesi şeklinde olmuştur. Kriz ortamının sürdürülebilir noktaya gelmesinin ardından Keynesyen ekonomi terk edilmeye ve yerine klasik ekonominin varsayımlarına dönülmeye başlanmıştır. Ancak bu dönüş elbette tam anlamıyla bir dönüşü ifade etmemektedir. Devletin ekonomideki payı azaltılırken, bir takım düzenlemelerin de bunu takip edildiği görülmektedir (Balaam & Dillman, 2015: 235-237).

Petrol Krizi ve onun sonrasındaki gelişmelerin özetlenmesi açısından **Bellagio Memorandumu**'ndan bahsedilmesi oldukça önemlidir. Rockefeller Vakfı'nın ev sahipliğinde, 1974 yılında İtalya'nın Bellagio kasabasında, İngiliz petrol üreticisi Shell'in yöneticisi Sir Frank McFadzean başkanlığında, akademisyenlerden ve küresel girişimcilerden oluşan bir grup toplanmış ve Petrol Krizinin nedenleri, sonuçları ve alınması gereken önlemler üzerine bir toplantı gerçekleştirmiştir. Toplantının ardından devletin ekonomik ilişkileri üzerine bir memorandum yayımlanmıştır. Bu *uyarı* metni genel hatlarıyla; krizin siyasi ve ekonomik pek çok alanda belirsizliğe neden olduğu, bu belirsizlik ortadan kalkana kadar devletlerin korumacı politikaları belirli bir süre daha sürdürmesi, daha sonra serbestleşmenin sağlanması ve hükümetlerin özel finans kurumları ile işbirliğine girerek, krizin neden olduğu yıkımı telafi etmesi ve IMF, BM gibi uluslararası siyasî ve ekonomik kuruluşların üzerlerine düşen görevi yerine getiremediği için yapılarının modernize edilmeleri, demokrasi ve kalkınma alanlarında işbirliğinde gelişmiş – gelişmemiş ülke ayrımı yapılmaksızın bütüncül bir anlayışın benimsenmesi gerektiği gibi tespit ve önerileri içermektedir (Rybczynski, 1976: xxii-xxxv).

Memorandumu özetlemek gerekirse, devlet – özel sektör ve devlet – devlet iş birliğine vurgu yapılmakta, siyaset ve ekonominin birbirinden ayrılamayacağından bahsedilmekte ve ulusal – uluslararası kurumların, piyasalara duyarlı bir yapıya dönüştürülmesi istenmektedir. Ayrıca gelişmiş veya gelişmemiş ayrımı yapılmaksızın tüm ülkeleri kapsayacak şekilde küresel entegrasyonun ve gerekli düzenlemelerin yapılarak serbestleşmenin (deregülasyon) sağlanması istenmiştir. Kısaca hem

sektörler hem kurumlar hem de ülkeler arası kısmı etkileşimin (küreselleşmenin) bütüncül bir boyuta taşınması istenmiştir. Bellagio Memorandumunun, literatürde sıkça karşılaşılan bir şey olmadığı söylenebilir. Burada bahsedilmesinin nedeni hem içeriğinin hem de kaleme alan kişilerin önemli olması ve Türkiye'de 24 Ocak Kararları olarak bilinen kararların içeriğiyle (Kaya, 2013: 8-9) benzerlik arz etmesidir. Daha sonraki başlıklarda bahsedildiğinden, 24 Ocak Kararları burada detaylandırılmamıştır.

1980 öncesi, daha doğru ifadesiyle Yeni Kamu Yönetimi öncesi gerçekleşen "iktisadî" gelişmelerin verilmesinin ardından, bir de "yönetsel" gelişmelerin verilmesi yararlı olacaktır. Ancak bunların yine iktisadî gelişmelerin ışığında gerçekleştiği unutulmamalıdır. 1929 Büyük Buhranı, iktisadi paradigmadaki değişimin yanında devletin temel politikalarında da değişime neden olmuştur. Amerika'nın küresel finans sistemindeki yerinden dolayı, Amerikan ulusal politikaları, diğer devletlerin politikalarını ister istemez etkilemekte veya yönlendirmektedir.

Bu bağlamda talep eksikliğinden kaynaklanan kriz ortamına bir cevap olarak, yukarıda bahsedildiği üzere Keynes'in ortaya attığı "talep kral" varsayımına paralel (Jacoby, 1997: 36), başkanlık seçimlerinde aday olan Franklin D. Roosevelt, işsizliği azaltıp ve üretimi arttırmak adına kamu harcamalarının artırılacağı *yeni bir düzen*den bahsetmiştir. Bu seçim vaadi daha sonra Yeni Düzen – The New Deal şeklinde bir araya gelen Keynesyenci kamu politika setinin adını oluşmuştur. Roosevelt bu doğrultuda, kamusal işlerin sayısını ve çeşidini artırmış, tarımı desteklemiş ve tarımsal ürünlerin fiyatlarını da sübvanse etmiş, sosyal konutlara yoğunlaşmış, kırsal kalkınmaya öncelik vermiş, çalışma saat ve günlerini kısaltmıştır. Elbette Yeni Düzen doğrultusunda gerçekleşen politikalar bunlarla sınırlı kalmamış, başkanlık kararlarının yanında birçok kanunî düzenleme de yürürlüğe konulmuştur (Rauchway, 2008: 1, 137-142).

Yeni Düzen doğrultusunda gerçekleşen reform ve politikaların 1950-1970'li yıllar arasında altın çağını yaşayan kalkınma yönetimi ve Refah Devletinin temellerini de oluşturduğu söylenebilir. Ancak hemen belirtilmelidir ki o dönemki refah politikaları modernizm paradigması çerçevesinde geniş kabul gören *bilimsel yönetim* akımının etkisiyle Sanayi Devrimi İngiltere'si ve Prusya'sında uygulanan "refah" politikalarından hem yöntem hem de etkinlik alanı açısından oldukça farklı bir yerde

durmaktadır (Jacoby, 1997: 9). Daha açık ifadesi 1950'li yıllardan itibaren yükselişe geçen refah anlayışı, sosyal yardımların çok daha ötesinde, kalkınmayı toplumsal bir konu olarak görmekte, yönetsel (management) ve bütünsel bir bakış açısı çerçevesinde devletin (üretimde ve tüketimde) piyasada güçlü bir aktör olarak yer almasına karşılık gelmektedir (Brock, 1988: 6).

Yukarıdaki ifadelerden yola çıkarak o dönemin şartlarının yanında yönetim faktörünün de belirleyici olduğu söylenebilir. Yönetim (management) ve yönetici kavramı, yaygın anlayışın aksine modern dünyanın icat ettiği bir kavram değildir. Latince kökenleri bir kenara, kelimenin kullanımı on altıncı yüzyıla kadar uzanmaktadır. Ancak yönetim alanındaki bilimsel çalışmaların, diğer sosyal bilimlerde olduğu gibi yirminci yüzyılın ilk yıllarına dayandığı ve Frederick Winslow Taylor'ın bu alana öncülük ettiği ve devrim niteliğinde tespitlerde bulunduğu bilinmektedir (Witzel, 2004: 1-2).

O dönemde idare (administration) ile yönetim (management) arasında bir ayrımın gözetilmediği unutulmamalıdır. Dolayısıyla Weber'in ortaya attığı fikirlerle Taylor'ın fikirleri çakışmadığı gibi, belli noktalarda da (teknik ve kontrol edilebilir olma gibi) birbirini tamamlamaktadır. Ancak belli bir perspektiften yönetim daha sınırlı bir alana (işe ve süreçlere) yoğunlaşırken, idare üst politika konulara yoğunlaşmaktadır. Kısaca Amerika'da Taylor'un ve Avrupa'da ise Fayol'un öncülük ettiği bilimsel yönetim akımı, işe ve süreçlere odaklanarak, en az kaynakla en çok çıktığı almayı amaçlamış, I. Dünya Savaşı'nda bu yöntemi kullanan devletler için oldukça faydalı sonuçlar doğurmuştur (Lynn, 2006a: 6-10, 92-95). Elde edilen faydalı sonuçlar, II. Dünya Savaşı'nda ve sonrasında da ülkelerin bilimsel yönetim (management) anlayışını benimsemelerine neden olmuştur. Nitekim Taylorizm, II. Dünya Savaşı'nda da devletleri başarıya ulaştırmıştır (Witzel, 2012: 226).

Savaşların belirleyici olması veya örnek olarak verilmesi, üretim ihtiyacının artmasına karşın hem beşerî hem de maddî kaynakların yeterli düzeyde olmadığı bir duruma, yani kaynakların mümkün olduğunca etkin, verimli kullanılması gerektiği bir duruma karşılık gelmesindendir. Fakat 1920-1970'li yıllar arasında bilimsel yönetimin "altın çağını" yaşaması yalnızca savaş düzeninde sağladığı avantajlardan dolayı değildir. Kamu hizmetinde (public service) Weberyen anlayışın, kamu sektöründe ise (public sector) Taylorizmin ve onun takipçisi akımların (POSDCORB) benimsenmesi,

planlamacı, merkeziyetçi, devletçi ve düzenleyici özellikler taşıyan Yeni Düzen, Refah Devleti ve kalkınma yönetimi gibi meta politikaların, başarıyla uygulanmasını da sağlamıştır (Hughes, 2018: 56-61).

1971-1973 Petrol Krizine kadar olan politika setlerinin ana karakterini özetlemek gerekirse; katı, hiyerarşik, merkeziyetçi, planlamacı, devletçi, mekanik ve bürokratik nitelik taşıdığı söylenebilir. Bunun neticesinde, Keynesyenci anlayışla, savaşların ve sonuçlarının neden olduğu yıkımı telafi edip, düzeni sağlamak amacıyla takip edilen politikaların etkisi ve benimsenen yönetim anlayışlarının da (Weberyen ve Taylorist) tetiklemesiyle, kamusal harcamalar ve hizmet kalemleri devasa boyutlara ulaşmıştır. Kamusal etkinlik alanının yürütülemeyecek denli genişlemesi, yine bir kriz ve – veya yıkım ortamında, devletin görev, sorumluluk ve yetkilerinin ne olması gerektiği sorularını tekrar gündeme getirmiştir (Aksoy, 1998: 4; Jackson, 2016: 27). 1950'li gibi Refah Devleti ve kalkınma anlayışının siyasiler tarafından tartışmasız benimsendiği yıllarda dahi, devletin piyasadan çekilmesi ve serbest piyasa mekanizmalarının benimsenmesi gerektiği (Witzel, 2012: 226); bürokrasinin devasa boyutlara ulaşarak özgürlükleri sınırlandırdığı ve verimliliği düşürdüğü (von Mises, 2010) şeklinde eleştirilerin de yapıldığı bilinmektedir.

Daha yalın ifadesiyle 1945'lerde hızla artan ve 1980'lere kadar uygulanan refah politikalarının sonucunda ortaya çıkan bütçe açıkları ve finansal krizler gibi ekonomik nedenler başta olmak üzere siyasal, toplumsal, teknolojik, çevresel ve yasal pek çok dışsal etken eski düzenin sorgulanarak, yeni bir devlet ve ekonomi yönetimi anlayışına neden olmuştur (Bovaird & Loeffler, 2016: 14-17). Tartışmanın merkezindeyse piyasa başarısızlığı kavramı yer almaktadır. Piyasa başarısızlığı; yanlış veya sorunlu tanımlanmış mülkiyet hakları (kamusal – özel mallar), dışsallıklar ve eksik bilgi gibi sebeplerle, piyasaların yüksek işlem maliyetine neden olduğu durum şeklinde tanımlanmaktadır (Jackson, 2016: 27-28). Anlaşılacağı üzere yapılan tanımlama, kamusal otoritenin, özel girişimden ayrıldığı belli noktaları kapsamamaktadır. Bunun yanında özü itibariyle, bu tanımlama işlevsel bir kıyaslama ve değerlendirme imkânı vermektedir.

Piyasa başarısızlığının neden olduğu 1929 Büyük Buhranı ile başlayıp, II. Dünya Savaşı'nın ve Soğuk Savaş'ın yıkımıyla devam eden süreçte ise devlet; iktisadî

istikrarı, büyümeyi, kalkınmayı, adil gelir dağılımını, kaynakların etkin kullanımını ve dış ticaret dengesini sağlamak maksadıyla piyasalarda aktif olarak yer almıştır (Aktan, 2005: 26-29). Ancak 1970'li yıllarda ve sonrasında, modern toplumdan postmodern topluma geçilmesiyle, insanların istek ve arzularındaki değişim (H. Ateş, 2013b), hızla gelişen bilgi ve iletişim teknolojileri, artan uluslararası rekabet ve küreselleşme (Vural, 2005); toplumsal anlamda modernizmin, iktisadî anlamda Keynesyen ekonominin, yönetsel anlamda Weberyen idarenin ve Taylorizmin artık işlevini yitirdiği ve mevcut koşullara uygun yeni bir paradigmanın inşa edildiği yeni bir durum doğurmuştur.

Fakat şunu belirtmek gerekir ki eski ve yeni arasında, doğru ve yanlış kavramları üzerinden bir değerlendirme yapılmamalıdır. Bu noktada Thomas Kuhn'un paradigma değişimiyle ilgili değerlendirmesine bakmak gerekir. Kuhn paradigmaları, bu iki değer üzerinden değil, karşıtlık üzerinden tanımlamakta ve yeni paradigma ile eskisi arasında yürütülen mücadelenin bu karşıtlık üzerinden kurulduğunu ifade etmektedir. Ayrıca Kuhn, karşıtlığın devrimsel bir mücadeleye de dönüşebileceğini belirtmektedir (2015: 182-183). 1970'li yıllara ve öncesine bakıldığı takdirde, bilim insanlarının ve siyasîlerin eski paradigmanın savunucuları ile benzer bir şekilde mücadeleye girdikleri görülmektedir.

Yaklaşık elli yıllık başarılı bir geçmişe rağmen, 1970'li yıllara gelindiğinde devletin, piyasalarda ve – veya genel anlamda, neden başarısız olduğu sorusu önemlidir. Buna, yönetsel ve iktisadî olmak üzere, iki farklı boyutta cevap verilebilir. Yönetsel boyutla ilgili değerlendirmeler çalışmanın çeşitli kısımlarında yeri geldikçe yapıldığından, burada genel bir değerlendirme tercih edilmiştir. İktisadî boyutsa nispeten daha detaylı ele alınmıştır. İsrafın önlenmesi ve verimliliğin sağlanması gibi temel ilkelerle ortaya çıkan Weber, Taylor ve Fayol'un geleneksel yönetim paradigması, tüm iyileştirmelere rağmen değişen şartlar karşısında yetersiz kalmıştır. Kutsallaştırılan hiyerarşi söylenildiği gibi örgütsel verimliliğe yol açmamış, bürokrasi öngörülebilir olmakla kontrolü mümkün kılsa da değişimin hızına yetişememiştir. Ayrıca birinci bölümde sıkça ifade edildiği üzere yönetimin siyasetten uzaklaştırılarak, salt teknik bir uğraşa indirgenmesinin geçersiz ve mantıksız olduğu anlaşılmış ve buna bağlı olarak siyasî kontrol argümanının, hesap verebilirlik açısından yetersiz olduğu görülmüştür. Bunun yanında bürokrasinin ontolojik olarak postmodern toplumda yaygınlaşan demokrasi

anlayışına ters düştüğü, kararlarda sınırlı bir grubun etkin olduğu ve bu grubun da kendi çıkarlarını önceleyebiği söylenebilir (Hughes, 2018: 62).

Bir diğer boyut olan piyasa başarısızlığının kavramsal açıklaması yukarıda kısaca bahsedilmişti. Piyasa başarısızlığı için söz konusu olan nedenlerin kamu sektörü için de geçerli olduğu veya kamu sektörüne de uygulanabileceği ve bunların yanında, "kamusal" nitelikte olmasından kaynaklı, kendine has bir takım nedenlerin de var olduğu söylenebilir. Bu bağlamda piyasa başarısızlığı kavramı, kamuda devlet başarısızlığı şeklinde isimlendirilmektedir. Devlet başarısızlığı konusu incelendiğinde müdahale araçlarından, yani *devletin enstrümanları*ndan da söz edilmelidir. Çünkü devletin piyasalar üzerindeki düzenlemeleri ve – veya iktisadî faaliyetleri, aynı zamanda kamu yararının tesis edilmesi için alınan bir takım önlemlerdir (Aktan & Dileyici, 2005: 129).

Bu bağlamda devletin; bütçesi doğrultusunda mal ve hizmetleri *tedarik etmesi*, belli mal ve hizmetleri üretmesi için özel sektör firmalarını *sübvanse etmesi*, piyasada satmak üzere mal ve hizmetleri *üretmesi*, zorlayıcı gücünü kullanarak bazı iktisadî faaliyetleri – izin vermek, yasaklamak, sınırlamak gibi – *düzenlemesi* şeklinde dört ana müdahale aracı vardır (Hughes, 2018: 27). Tedarik ve sübvanse etme araçları günümüz yönetim anlayışında da uygulandığından, yöneltilen eleştirilerin, *üretim ve düzenleme (regülasyon)* araçları etrafında toplandığı görülmektedir. Kamusal – özel ekseninde, yani hangi ürün ve hizmetlerin devlet tarafından üretilmesi gerektiği, hangilerininse özel sektöre bırakılması gerektiği (Dileyici & Vural, 2005) etrafında şekillenen üretim (müdahale) aracı, çalışmanın önceki ve sonraki bölümlerinde sıkça bahsedilmiştir.

Düzenleme aracıysa Yeni Kamu Yönetimi anlayışı doğrultusundaki reformlarda denge noktasını oluşturmaktadır. Üretim aracıyla da ilişkili olarak, düzenleme aracı devletin, kamu yararı dayanağıyla, piyasa başarısızlıklarını önlemek gibi iktisadî hayatın sorunsuz bir şekilde yürütülmesini sağlamaya yönelik normatif faaliyetlerine karşılık gelmektedir. Günümüzde bu yönteme sıkça başvurulduğu görülmektedir. Ancak bilhassa özel çıkarın söz konusu olduğu noktalarda, düzenleme yapılması, siyasilerin ve – veya bürokratların, lobicilik faaliyetleriyle, bireysel menfaatleri ya da grup menfaatlerini kolladıkları, kamu çıkarı yerine özel çıkarın öncelendiği, olumsuz bir takım durumlara da neden olabilmektedir. Bundan dolayı devletin düzenleme yetkisini

hangi alanlarda ne düzeyde kullanması gerektiği oldukça hassas bir konudur (Aktan & Karaaslan, 2005: 97-98; Dollery, 2009: 23).

Görüldüğü üzere bu başlık altında birçok olay, fikir, sorun ve çözüm önerileri yer almıştır. Bu durum, nasıl Büyük Buhranın analiz edilip, politika önerileri bir araya getirilerek, genel bir teori ortaya konulması sonucunu doğurduysa; 1970'lerde yaşananların, ortaya atılan fikir ve politikaların açıklanıp, çözüm önerilerinin sıralandığı, bütüncül bir yaklaşımın da ortaya çıkarılması sonucunu doğurmuştur. Bu bağlamda Kamu Tercihi teorisinden detaylı olarak bahsedilmesinde yarar vardır.

Hükümetler yukarıda aktarıldığı gibi pek çok politika planlamakta ve uygulamaktadır. Ancak her ne kadar bazı politikalar ihtiyaca ve iktisadî gelişmelere uygun ve nispeten "kusursuz" hazırlansa da istenilen sonucu vermemekte, hatta kimi durumlarda ise istenilenin aksine sonuçlar doğurmaktadır. *Hükümet davranışlarının ve özellikle de bireylerin hükümete ilişkin davranışlarının bilimsel bir analizi* (Tullock, 2002: 3) şeklinde tanımlanan Kamu Tercihi teorisi, tam da bu noktada ortaya çıkmakta ve "ihmâl" edilen noktaya açıklık getirmeyi amaçlamaktadır. Siyasal ve – veya bürokratik aktörlerin kamu politikalarındaki etkileri üzerine incelemelerin 18. yy'a kadar uzanan bir geçmişe sahip olduğu bilinmektedir. Ancak bilimsel ve matematiksel hesaplamalar üzerine yapılan çalışmalar, teorik olarak İtalyan iktisatçı Vilfredo Pareto'nun kısaca azınlığın, çoğunluğu yönlendirdiği varsayımını benimseyen, Gordon Tullock ve James M. Buchanan öncülüğünde 1960'lı yıllarda başlamıştır (Lane, 2000b: 206; Mueller, 1997: 1-5).

Kamu Tercihi teorisinin karşı geldiği veya yeni bir perspektif getirmeye çalıştığı konu; çalışmanın bu noktasına kadar aktarılan bilgilerde olduğu gibi, kamu harcamalarının yönetilemeyecek düzeyde artmasının, *pazar* başarısızlığının aynı zamanda *hükümet* başarısızlığı şeklinde görülmesi (Dollery, 2009: 22) ve çözümünse bu ön kabul doğrultusunda oluşturulan politikalarla mümkün olabileceğinin düşünülmesidir. Daha açık ifade etmek gerekirse, Kamu Tercihi yaklaşımı, politikanın bizatihi kendisinin yanında, politika sürecindeki eylemlere ve özellikle *aktör*lere dikkati çekmekte; bu aktörlerin, kamu politikalarını, çıkarları ve – veya temsil ettikleri grubun çıkarları doğrultusunda şekillendirdiğini iddia etmektedir (Clark & Lee, 2013: 5, 8).

Bu durum aynı zamanda Weber'in bürokrasi teorisine karşı yöneltilmiş bir eleştiriyi de bünyesinde barındırmaktadır. Geleneksel kamu yönetimi (Weberyen) anlayışındaki gayrişahsîlik ilkesi doğrultusunda siyasetçi ve bürokratların, kamu çıkarını kolladıkları veya genel refahı yükseltmeyi amaçladıkları (Hughes, 2018: 70-71) söyleminin pratikte karşılığını bulmadığı, özel çıkarla kamusal çıkarın bir çatışma halinde olduğu ve bu mücadelenin yoğunlukla kamusal çıkarın aleyhinde sonuçlandığı görülmektedir (Buchanan & Tullock, 1999: 282-283).

Bu fikirsel farklılaşma temelde devlet anlayışından kaynaklanmaktadır. Kamu Tercihi teorisyenleri, devletin öncelendiği organik devlet anlayışı yerine, bireysel hak ve özgürlüklerin öncelendiği ve işbirliği üzerine kurulu devlet anlayışına sahiptir. Diğer ifadesiyle *"devlet, bireylerin ortak kaygılarını temel alan ve yansıtan, sözleşmeli bir girişimdir"*. Doğal olarak da bu anlayış, kamu görevlisinin ve kamu çıkarının kutsandığı anlayışla taban tabana tezatlık teşkil etmektedir (Musgrave, 1999: 31).

Kısacası Kamu Tercihi teorisi, geleneksel kamu yönetim anlayışının bazı önemli varsayımlarını reddetmekte; bireye ve özel sektöre yaptığı vurgu itibariyle Yeni Kamu Yönetimi'ninse temellerini oluşturmaktadır. Bunun yanında iktisadî paradigmada yaşanan değişimin, günümüz yönetim anlayışının ve kamu reformlarının karakterini tam anlamıyla açıklamadığı, bu eksikliğin Kamu Tercihi teorisiyle tamamladığını söylemek mümkündür (Dollery, 2009 29-30). Özet olarak bu başlık altında 1929 Büyük Buhranı ile başlayıp, 1973 Petrol Krizi ile devam eden değişim süreci, iktisadî, siyasî ve yönetsel anlamda gerektiği düzeyde detaylı bir şekilde aktarılmış, böylece Yeni Kamu Yönetimi anlayışının hangi şartlarda olgunlaştığı ortaya konulmaya çalışılmıştır.

2.1.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı: Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

I. Dünya Savaşı'ndan Petrol Krizi'ne kadar, devlet idaresini de ilgilendiren pek çok önemli iktisadî gelişme yaşanmıştır. Mevcut iktisadî ve siyasî düzenin, yeni toplumsal düzene ve bunun sonucu ortaya çıkan diğer gelişmelere karşılık verememesi; yeni fikir ve uygulamaların gündeme gelmesini ve hayata geçirilmesini zorunlu kılmıştır. Çoğu kamu politikasında olduğu gibi Yeni Kamu Yönetimi'nde de uygulama, akademik

yazından önce gelişmiştir. Ancak bundan, uygulamaların teorik zeminden uzak, salt pratiklerden meydana gelen politika setleri olduğu anlamı da çıkarılmamalıdır.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışının ilk uygulamalarından yaklaşık on yıl sonra David Osborne ve Ted Gaebler, temel kaynak olarak gösterilen *Reinventing Government* (Devletin Yeniden Keşfi-1992) adlı eseri kaleme almışlardır. Yazarlar "teşekkür" başlığı altında kitabın; yönetişimin *yeni formunun* öncüleri ve onların fikirleri hakkında olduğunu, her şeyi onlara borçlu olduklarını ifade etmişlerdir. D. Osborne ve Gaebler'in bu ifadeleri, pratik karşılıkları olmasa da Yeni Kamu Yönetimi anlayışı doğrultusunda pek çok çalışmanın daha önce de literatürde yer aldığını göstermektedir. Ayrıca yazarlar, idareciliğin (administration) yerine yönetimi (management) önceleyen Peter F. Drucker'ı öncü gördükleri kişilerin başında saymaktadırlar.

Drucker'ın yönetime dair oldukça önemli eser ve fikirleri mevcut olmasına karşın, bu başlıkta kapsamın dışına çıkacağından detaylı ele alınmamıştır. Ancak Drucker'ın şu tespit ve önerilerinin verilmesi de gerekir (2013: 265);

- Devletin kendi işleriyle ve performansıyla ilgilenmesi,
- Soğuk Savaşın sona ermesiyle demokrasilerin "barışı" kazanılması,
- Sosyal devletin iflasının yol açtığı toplumdaki artan yozlaşma ve çürümenin durdurulup tersine çevrilmesi,
- Keynesçi devletin iflası yüzünden elden kaçırılan iç ekonomik ve mali politikaların yeniden kontrol altına alınması,
- Politik ve sosyal istikrar için zorunlu olan sivil toplumun, dünya çapında ve özellikle de eski komünist ülkelerde desteklenmesi gerekmektedir.

Yukarıdaki maddelerin de kısmen gösterdiği üzere Drucker 1980 öncesi dünyayı kamu yatırımlarının – kamusal üretimin artırılmasına dayalı Keynesçi ve sosyal yardım ve hizmetlerin artırılmasına dayalı Sosyal Devlet anlayışı olmak üzere iki küme içerisinde toplamaktadır. Farklılıklar olsa da her ikisinin de kamu harcamalarını artırdığı ve sivil toplumu – özel sektörü – bireysel girişimi – serbest piyasayı engellediği söylenebilir (2013: 266-268). İlk başta anlaşılmaz görünen, Drucker'ın Soğuk Savaş ile Keynesçi ve Sosyal devletin iflasına yapmış olduğu vurgu, bu perspektifte düşünüldüğünde oldukça açıklayıcıdır. Ona göre bu iki yönetim anlayışı, sivil topluma zarar vererek telafi edilmesi gereken hata ve boşluklar ortaya çıkarmıştır.

Drucker'ın Yeni Kamu Yönetimi öncesi dönemin bir özeti şeklindeki görüşlerinin ardından, "uygulama veya politika" temelli değerlendirmelere geçildiğindeyse konu, Yeni Kamu Yönetimi anlayışı doğrultusunda kamu politikalarını ilk uygulayan İngiliz

başbakan Margaret Hilda Thatcher'a gelmektedir (Lynn, 2006a: 117). Her ne kadar kimi yazarlara göre Yeni Kamu Yönetimi'nin Thatcher'la başlamadığı, Petrol Krizi sonrası 1976'da IMF'nin malî – ekonomik eylem paketleriyle başladığı ve ilk etapta nakit ödemelerin ve harcamaların azaltılması şeklinde (Barzelay, 2001: 24), yani kapitalist sistemi kurtarmaya yönelik çabaların devamı niteliğinde olduğu (Yıldırım, 2018: 253) söylense de[10] Yeni Kamu Yönetimi, bu değerlendirmelerin ötesinde anlamlar içermektedir. Lane'e göre (2000b: 304) Yeni Kamu Yönetimi:

> Hükümetin, işleri (devlet organize edilmesi ve vatandaşlara hizmet sunulması) nasıl gerçekleştirmesi gerektiği hakkında genel bir teoridir. Yeni Kamu Yönetimi, siyasetle (politics) ilgili değildir; parlamentonun neyin yapılması gerektiğine karar vermesinden sonra olanlarla ilgilidir. Temel iddia, kamu idaresinin (administration) eski moda olduğu ve Yeni Kamu Yönetimi (management) tarafından değiştirilebileceğidir. Yirminci yüzyılda Max Weber'in bürokrasi teorisi kamu yönetiminin merkezini oluşturmuştur. Yüzyılın sonunda, saf bürokrasi ve Weberyen anlayışı aşan yeni bir teori düşünmek ilginç olabilir. Onsuz yapmak gerçekten mümkün mü? Bu bağlamda Yeni Kamu Yönetimi, yalnızca seçmenlerle siyasi partiler arasındaki politik çatışmayı değil; aynı zamanda akademisyenler arasındaki çekişmeyi de arttırmaktadır.

Yukarıdaki alıntının da açıkça gösterdiği gibi 1970'lerin sonunda başlayan dönüşümün iktisadî anlamının yanında yönetimsel bir anlamı da vardır. Dahası toplumsal, bilişsel ve kültürel farklılaşmayı da içerdiği söylenebilecek olan bu dönem, modernizm paradigmasının geçerliliğini yitirdiği, onun yerine postmodernizmin özellikle yönetsel (kamu yönetimi) ve toplumsal alanda hâkimiyet kurduğu bir döneme de karşılık gelmektedir (H. Ateş, 2013a: 98-101, 2013b; Barzelay & Armajani, 2016: 789-791; Özmen, 2013: 77). Daha yalın ifadesiyle 1980'ler yalnızca Keynesyenci iktisadın bir alternatifinin değil, aynı zamanda Weberyen (geleneksel) yönetimin bir alternatifinin de üretildiği yıllara karşılık gelmektedir.

Bunun yanında literatürde iktisadî argümanı desteklemek amacıyla sıkça Washington Konsensüs'ünden bahsedilmektedir. Özellikle 1973 Petrol Krizi'nden 1980'lerin son yıllarına kadar, IMF ve Dünya Bankası gibi Bretton Woods kuruluşlarının *yapısal*

[10] Yeni Kamu Yönetimi anlayışını hazırlayan süreçlerin ele alındığı bir önceki başlıkta söylendiği üzere, acil eylem planı çerçevesinde küresel aktörlerin bir takım iktisadî önlemler aldığı bilinmektedir. Ancak, bir zemin ve dayanak oluştursa da bunu Yeni Kamu Yönetimi anlayışının başlangıcı veya kapitalist sistemin kendini kurtarma girişimi olduğunu kabul etmek doğru değildir. İlgili eylemler, devletlerin yürüttüğü birçok alanı kapsayan, tutarlılık ve süreklilik arz eden bir kamu politikası niteliği taşımaktan çok, iktisadî ve malî önlemlerle sınırlı bir nitelik arz etmektedir. Yeni Kamu Yönetimi anlayışının salt iktisadî bir alana sıkıştırılması yanlıştır. Çalışmanın birinci bölümünde yeri geldikçe vurgulandığı üzere iktisadî gelişmeler önemli belirleyiciler olmakla birlikte, tüm olayları iktisadî temelde ele almak, en yalın ifadesiyle ekonomik indirgemeciliktir. Bu ise bazı boyutların ihmâl edilmesine ve bundan dolayı da olay ve olguların doğru değerlendirilememesine sebep olmaktadır.

uyum programları şeklinde, "az gelişmiş" olarak tanımlanan ülkelerin ekonomilerini, yeni ekonomik düzene adapte etmeye yönelik girişimleri olmuştur. Meksika'nın 1982 yılında borçlarını ödeyemeyeceğini (moratoryum) ilân etmesiyle hız kazanan bu uyum programlarının İngiliz Başbakan Thatcher ile Amerikan Başkanı Reagan tarafından uygulanan reform paketleriyle benzerlik arz ettiği de görülmektedir (Şen, 2005: 184).

Washington Konsensüs'ü; II. Dünya Savaşı sonrası veya diğer bir deyişle Soğuk Savaş kapsamında IMF, Dünya Bankası ve dünya ekonomik sisteminde lider konumdaki Amerika ve İngiltere gibi ülkelerin, ikinci ve üçüncü dünya ülkesi şeklinde tanımladığı ülkeleri, kalkındırma ve kapitalist sisteme entegre etme gayretlerinin, ortaya çıkan iktisadî düzen karşısında yeniden şekillenmesi olarak da tanımlanabilir (J. Williamson, 2008: 16). Ayrıca John Williamson, Petrol Krizi ve sonrasında uygulanan iktisadî politikaların ortak noktalarının olduğunu ve belli bir mantık çerçevesi etrafında toplanabileceğini ifade ederek, politikaların kaynaklarının Washington'da olmasından dolayı Washington Konsensüs'ü ismini verdiği uzlaşının; malî disiplin, kamu harcamalarındaki önceliklerin yeniden düzenlenmesi, vergi reformu, faiz oranlarının serbestleşmesi, rekabetçi döviz oranları, özelleştirme, deregülasyon, kayıt dışı varlıklara mülkiyet hakkının kazandırılması, ticaretin ve doğrudan yabancı yatırımın serbestleşmesi şeklinde on başlık altında toplandığını söylemektedir (2008: 16-17).

J. Williamson'un on maddede özetlediği bu konsensüs, 1980 öncesi gerçekleşen kırılmalara karşı devletlerin aldığı, ağırlıklı iktisadî önlemleri iyi açıklamaktadır. İlk dalga reformlar olarak isimlendirilebilecek bu politikalar, daha önce de belirtildiği üzere Thatcher'ın öncülüğünde şekillenmiştir. Başta, Thatcher tarafından kamu – ekonomi politikası olarak literatüre kazandırılan özelleştirme yöntemi olmak üzere (Schultz, 2004: 337; J. Williamson, 2008: 16) toplu konutların kiracılarına satılması, eğitim kurumlarının bazılarının özel sektöre devredilmesi, sağlık hizmetlerinin gözden geçirilmesi gibi birçok serbestleşme ve sosyal devlet anlayışından uzaklaşma yöntemi uygulanmıştır. Bunun yanında kamusal istihdamda daralmaya gidilmiş, performansa dayalı sözleşmeli personel alım yöntemi benimsenmiştir. Genel hatlarıyla anlatılan bu önlemler neticesinde, İngiliz devletinin hizmet sunduğu alanlarda yaklaşık yüzde otuz bir küçülme yaşanmıştır (Koven, 2009: 151).

Anlaşılacağı üzere, Yeni Kamu Yönetimi anlayışı doğrultusunda gerçekleşen ve yukarıda özetlenen politika ve reformlar, iddia edildiği gibi birbirinden kopuk pratikler değil, aksine teorik bir zemine sahip tutarlı ve sistematik bir eylem ve söylemler bütünüdür. Nitekim Başbakan Thatcher'ın Kamu Tercihi teorisyenlerinden William A. Niskanen'in fikirlerinden etkilendiği ve politikalarını bu doğrultuda oluşturduğu bilinmektedir (Dawson & Dargie, 2002: 37-38; B. G. Peters, 2018: 302). Genel itibari ile bir giriş yapmak gerekirse; kamu tercihi teorisyenleri, kamu bürokrasisinin kaynak paylaşımındaki etkisine yoğunlaşırken, bundan farklı olarak Niskanen'in modeli daha spesifik bir şekilde, büronun, idarecileri ve profesyonelleriyle birlikte, birimlerinin (arz yönlü) nitelik ve nicelik bakımından büyümesini amaçladığını iddia etmektedir (Lane, 2000a: 65).

Yukarıdaki ifadelerin detaylı bir şekilde ele alınması gerektiği çok açıktır. Çünkü "rasyonalite" teorisi çerçevesinde tüzel veya gerçek herkesin – şeyin menfaatlerini arttırmaya yönelik girişimlerinin olması şaşırtıcı değildir. Ancak Niskanen'i orijinal kılan nokta, bu genel teorinin devlet – kamu yönetimine dair olan kısmıdır. Daha açıklayıcı ele almak gerekirse, Niskanen'in temel teorik yaklaşımının devlet ve büro yönetimi olmak üzere iki boyutu bulunmaktadır. Niskanen ilk boyutunda, "[devlet yönetiminin,] *hükümeti kontrol eden ve çıkarlarına en iyi şekilde hizmet veren ekonomik ve mali koşullar tarafından tanımlan*dığı" (2008: 141) iddiasını savunmaktadır. Yani kimin menfaatleri önceleniyorsa ona göre bir tanımlanın yapıldığına dikkati çekmektedir. Nitekim aristokrasi aristokratların, oligarşi oligarkların, demokrasi ise halkın çıkar ve menfaatlerini ön planda tuttuğu (en azında teoride böyle olduğu söylenebilir) gibi siyasal rejim örnekleri düşünüldüğünde bu iddianın haklılık payı olduğu söylenebilir.

Devlet yönetimine olan bakış açısının paralelinde ve genelden özele bir anlayış ile şekillenen büro boyutunda ise kamu hizmetinin bu bürolar aracılığıyla gerçekleştiği ve büroların siyasal davranışlar gösterdiği hatırlatılmakta; bütüncül bir devlet teorisinin bu gerçeğin göz önünde bulundurulması ile yapılabileceği belirtilmektedir. Bunun yanında Niskanen, bu iki boyutu iktisadî açıdan ele alarak geleneksel kamu yönetimi anlayışına farklı bir bakış açışı kazandırmakta, bir alternatif üretmektedir (2008: 189). Bu noktaya kadar anlatılanları özetlemek gerekirse; Niskanen devletin işleyişini büro

ve mensuplarının siyasal davranışları (ekonomik konular başta olmak üzere) üzerinden açıklamaktadır.

Elbette büronun menfaatlerinin maksimize etme eyleminin, parasal – mali konular ile sınırlandırılması doğru değildir. Bürokratların saygınlık, güç, yönetme ve istihdam etme esnekliği gibi mali karşılığı olmayan çıkarlarını da kolladığı ve maksimize ettiği söylenmelidir (Akbey, 2013: 199). Ancak Thatcher ile başlayan Yeni Kamu Yönetimi reformlarının, 1973 Petrol Krizi başta olmak üzere çeşitli nedenlerin tetiklediği kamu harcamalarının yürütülemeyecek düzeye gelmesiyle parasal konularda yoğunlaşması, malî boyuta ağırlık verilmesi sonucunu doğurmaktadır. En azından ilk dalga reformlar için bunu söylemek mümkündür. Malî krizin halledilmesinin ardından gündeme gelen reformlarda ise diğer boyutun ön planda olduğunu söylemek gerekir.

Bir diğer önemli nokta, büroların malî çıkarlarının maksimize edilmesinin yolunun ne olduğudur. Bunun iki cevabı vardır. Birincisi kendilerine tahsis edilen vergiler, ikincisi ise devletin gerçekleştirdiği transfer ödemeleridir (Niskanen, 1989). Ayrıca, Keynesyen ekonominin kamu harcamalarına bağlı olarak artan ve hem genel bütçenin hem de büroların özel bütçelerinin potansiyel olarak yükselmesine neden olan vergi oranları ve gelirleri de maksimizasyon sürecini (Jackson, 2016: 29) tetiklemiştir. Bürolar ve – veya bürokratlar, esasında bu iki kaynak üzerinden, yani bütçe üzerinden stratejilerini geliştirmektedirler. Kısaca ve açıkça ifade etmek gerekirse *bütçe oluşturma süreci*, büro yöneticilerinin – bürokratların menfaatlerini maksimize etmelerinin en somut aracını oluşturmaktadır (Hughes, 2018: 72).

Bu bağlamda bürokratlar, teknik bilgi tekeline sahip olma ve uzmanlık gibi çeşitli güç kaynakları sayesinde, kamusal mal ve hizmet maliyetlerini gerçekte olduğundan fazla göstererek bütçeleme sürecini kolayca maniple etmekte ve bütçeden kendilerine ayrılan payı artırabilmektedirler. Bunun yanında, yasamanın ve – veya yürütmenin, bürokrasinin sahip olduğu yukarıdaki güç kaynaklarından dolayı denetim mekanizmalarını tam anlamıyla çalıştıramayacağını ve bunun sonucunda da kamu kaynaklarının etkin kullanılamayacağı da belirtilmektedir. Niskanen denetim sorunun ortadan kaldırılması ve bütçe süreçlerinin rasyonel ve etkin bir şekilde yürütülebilmesi için; benzer hizmeti sunan büroların birbirleriyle veya özel sektör kurumlarıyla rekabete sokulması yahut karşı bürokrasilerin oluşturulması gibi yarışmacı yöntemin

benimsenmesi gerektiğini savunmaktadır. Böylece kamunun zararına olan "çıkar maksimizasyonu", kaynağa talip olan bürolar veya şirketler arasındaki rekabet aracılığıyla maliyetleri düşürerek, kamunun yararına dönüşmüş olacaktır (B. G. Peters, 2018: 12). Bu çözüm önerisinin ilerleyen paragraflarda değinildiği üzere, sözleşme kültürü ve piyasa sorgulatma gibi çeşitli isimlerle hayata geçirildiğini de söylemek gerekir.

Bu noktaya kadar giriş mahiyetinde, Yeni Kamu Yönetimi'nin – kısmen teorik, kısmen pratik – temellerine dair değerler yapılmıştır. Bundan sonraki kısımlarda ise öncü veya ana akım denebilecek söylemler ve genel ilkeler ele alınmıştır. Akademik ve popüler yazında, 1980 sonrası gerçekleşen reformların tek bir isimlendirmesinin olmadığı, ilk zamanlarda *israfla savaş, liberal yönetim* gibi daha çok hedefe göre şekillendiği gözlemlense de, Amerika'da D. Osborne ve Gaebler'in (1992) *Devletin Yeniden Keşfi* (Reinventing Government) dışarda tutulacak olursa, yaygın kullanımın "Yeni Kamu Yönetimi" olduğu bilinmektedir. Ancak bu farklılık veya çeşitlilik, reform paketleri arasındaki bir uyumsuzluk olduğu ve ortak bir zemine sahip olmadığı anlamına gelmemektedir. Aksine, 1980 ve özellikle 1990 sonrası hayata geçirilen politikaların birçoğu *"devasa bir trende, oldukça benzer yönetimsel doktrinlere ve evrensel yönetim reformlarına"* karşılık gelmektedir (Lynn, 2006a: 106-109).

Daha açık ifadesiyle ve fikirlerin kaynağına doğrudan giderek anlamak gerekirse; Yeni Kamu Yönetimi anlayışının öncüsü Christopher Hood, 1980 sonrası, başta İngiltere olmak üzere pek çok ülkede gerçekleşen yönetsel reformları, aşağıda genel hatlarıyla özetlenen maddeler etrafında toplandığını ve *mega bir trende ve doktrinel bir bütüne* karşılık geldiğini ifade etmektedir (1991: 3);

- Kamu harcamalarında ve personel istihdamında ihtiyatlı bir azalmaya, küçülmeye veya kesintiye gidilmesi
- Özelleştirme veya yarı özelleştirmeye doğru bir dönüşüm, merkezi kamu kurumları eksenindeki hizmet sunumundan, yerelleşmenin sağlandığı bir hizmet anlayışına geçiş
- Otomasyonun geliştirilmesi; özellikle de kamu hizmetlerinin üretiminde ve dağıtımında kullanılan bilgi teknolojilerinin geliştirilmesi
- Kamu politikalarının oluşturulması, karar verme şekilleri ve hükümetler arası iş birliği gibi alanlarda uluslararası gündemin daha da geliştirilmesi *(uluslararasılaşma)*.

Yukarıda aktarılan ortak paydaların (yazıldığı tarihi bakıldığında da anlaşılabileceği gibi) ilk dalga reformlara karşılık geldiğini belirtmek gerekir. Devletin hem idarî hem de malî anlamda devasa ve sürdürülemeyecek boyutlara ulaşması, bu tarz reformların

öncelikli hayata geçirilmesini kaçınılmaz kılmıştır. Ancak yine Hood'un (1991: 4-5) ifadesiyle; kamu sektöründe profesyonel ellerde yönetim, net belirlenmiş standartlar ve performans ölçüm kriterleri, çıktı denetimine daha fazla vurgu, kamu sektöründeki birimlerin U-Form[11] yönetim sistemleri çerçevesinde ayrıştırılmasına geçiş, kamu sektöründe daha fazla rekabete geçiş, özel sektör yönetim uygulama stillerine yoğunlaşma şeklinde sıralanan doktrinler doğrultusunda, Yeni Kamu Yönetimi anlayışının, malî ağırlıklı eylemlerin yanında, belirli ilkeleri, temelleri ve mantığı olan bir rehber özelliği de gösterdiği söylenebilir.

Bu doktrinlerin, son üçü, ilk reform uygulamalarında diğerlerine oranla daha fazla gözlenmektedir. Elbette bu diğerlerinin yok sayıldığı anlamına gelmemekte, ancak öncelik sıralamasında bu son üç doktrinin ön plana çıktığı görülmektedir. Bu durumun, Yeni Kamu Yönetimi anlayışının dar anlamda bir işletmecilik olduğu, kamu kurumlarının şirketleştirilmeye çalışıldığı görüşünün kaynağını oluşturduğunu da söylemek mümkündür. Açıkça belirtmek gerekirse, özellikle Thatcher'ın politikaları bağlamındaki değerlendirmelerin, oldukça erken bir zamanda ve parça parça yapıldığı bir gerçektir. Kriz ortamının verdiği kargaşadan uzaklaştıkça ve politikalara bütüncül bir bakış açısı ile bakıldıkça Hood'un sıraladığı yedi doktrinin 1980 sonrası kamu politikalarının ortak bir paydası olduğu anlaşılacaktır.

Bunun yanında Yeni Kamu Yönetimi anlayışının yalnızca yukarıdaki doktrinler çerçevesinde okunup anlaşılabileceğini söylemek doğru olmaz. Hem bu doktrinlerin somut yansımalarına hem de Yeni Kamu Yönetimi anlayışının yıllar içinde geçirdiği gelişime yakından bakılması gereklidir. Bu bağlamda performansa vurgu yapılması, esnek malî ve yönetsel yapı, performansa dayalı maaş, sözleşmeli istihdam, kişiye özel istihdam sözleşmesi, pazar mekanizmalarının kullanımı, özelleştirme, kamusal girişim gibi yukarıdakilere ek olarak pek çok farklı nitelik sıralanabilir (Bovaird & Loeffler, 2016: 19).

Anlatılanları bir arada değerlendirmek ve buna göre Yeni Kamu Yönetimi anlayışı doğrultusunda uygulanan politikaların genel bir tasvirini yapmak gerekirse; kamu

[11] U-Form tipi örgütlenme, özet olarak, tek bir merkezden yönetilen örgütlerin (M-Form tipi) aksine çalışanların en yakın birim tarafından yönetilmesi anlamına gelmektedir. Kısaca, kişi merkezden değil bağlı olduğu birimden emir almaktadır. Birim de buna göre hem bütçe hem de yetki ve sorumluluk yönünden özerkleştirilmektedir. Detaylı bilgi için; O. E. Williamson, 1983'e bakılabilir.

hizmetinin merkezine, kural ve prosedürlerin değil, vatandaşın istek ve arzuların alındığı, katı kural ve düzenlemelerin azaltılarak hareket ve inisiyatif alanlarının geniş bir zemine yayıldığı, merkezi hükümetin rolünün yerel ve sivil aktörler lehine değiştiği, piyasa ekonomisinin işlerlik kazandığı küresel bir yönetim paradigmasından söz edilmektedir (Otenyo & Lind, 2006: 503).

Bunların yanında 1980 sonrası kamu reformlarını sahip oldukları ortak özelliklere göre boyutlandıran ve bu yönüyle politikalara açıklık getirmeye çalışan yaklaşımlar da vardır. Tamamının ele alınamayacağı bu çalışmada, örnek teşkil etmesi açısından iki yaklaşıma yer verilmiştir. İlki 1980 sonrasında gerçekleşen politikaları tek bir anlayış etrafında değerlendirmemekte, *ekonomik temelli yeni paradigma* veya diğer bir deyişle *Yeni Kamu Yönetimi* ve *örgütsel ve yönetsel gelenekler* olmak üzere iki ayrı kategoride toplamaktadır (Jreisat, 2001: 540-542). Bu boyutlandırmanın önceki paragraflarda da bahsedildiği gibi özellikle Thatcher döneminde hayata geçirilen "acil ve tepkisel" politikaların değerlendirilmesi çerçevesinde ve sınırlı bir bakış açısıyla yalnızca bu dönemki kamu politikalarının Yeni Kamu Yönetimi olarak kabul edilmesi neticesinde oluştuğu görülmektedir.

Ancak bu söylemden, 1980 sonrası gerçekleşen her politikanın Yeni Kamu Yönetimi anlayışı doğrultusunda gerçekleştiği, bu politikaların hepsinin bu kategori içerisinde değerlendirilebileceği anlamının çıkarılmaması gerekir. Kısaca, Yeni Kamu Yönetimi anlayışını *dilediğiniz şekilde boyayabileceğiniz "boş bir tuval"* (Ferlie, Ashburner, Fitzgerald, & Pettigrew, 1996: 10) olarak tanımlamak da yanlıştır. Her reform ve politika tasarlandığı dönemin izlerini yansıtmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri'nin incelendiği başlıkta detaylı bir şekilde ele alındığı gibi, 1973 Petrol Krizi öncesi hayata geçirilen bir takım reform paketlerinin, Yeni Kamu Yönetimi anlayışına paralellik arz ettiği de görülmektedir (Ömürgönülşen, 2013: 354).

İkinci yaklaşımsa ilkinin aksine, İngiltere başta olmak üzere, birçok ülkede 1980 sonrası gerçekleşen kamu reformlarını Yeni Kamu Yönetimi altında toplamaktadır. Yani bu reformların ortak bir mantık etrafında şekillendiğini kabul etmekte, ancak bahsi geçen politikaların kendi içinde de farklı gruplar oluşturduğu ifade edilmektedir. Yaklaşım, reform idealleri şeklinde isimlendirdiği boyutları; pazar – piyasa merkezli, yönetsel katılım, deregülasyon – serbestleşme ve esnek hükümet – yönetim şeklinde

dört grupta toplamıştır. Piyasa merkezli boyutun, daha önce de bahsedildiği gibi Niskanen'in malî teorileri etrafında şekillenen iktisadî ağırlıklı bir boyut olduğu belirtilmelidir (B. G. Peters, 2018: 302-310). Kısaca, geniş açıdan bakıldığında iktisadî boyutun Yeni Kamu Yönetimi reformlarının sadece bir yönünü açıkladığı anlaşılmaktadır. Elbette bu yaklaşımların ve boyutlandırmaların dışında çeşitli reform ve politika öbeklerinden de söz edilebilir. Ancak kapsamının dışında kaldığından yalnızca işe yarayan kısımlara yer verilmiştir.

Her iki yaklaşımın da ortak noktası veya farklılaştığı nokta, İngiltere'nin öncülük ettiği ve "Neoliberal" olarak nitelendirilen 1980 sonrası kamu reformlarının (Aksoy, 1998: 5), belli ilkeler etrafında şekillenen tutarlı politikalar bütününe karşılık gelip gelmediği veya diğer bir deyişle paradigma meydana getirip getirmediğidir. Literatürde, Yeni Kamu Yönetimi şeklinde bir paydada toplanmak istenen reformların, bazı yazarlarca aslında Weber'den günümüze kadar olan uygulamaların geliştirilmiş bir versiyonu olduğu iddia edilmektedir. Paradigma kavramının başlı başına bir tartışma konusu olmasından dolayı detaylı bir inceleyemeye girmeden, paradigma değişimini *eskinin yerine yeni bir düzenin getirilmesi* şeklinde özetlemek mümkündür (Hughes, 2018: 334-335).

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı da bu bağlamda, önceki bölüm ve paragraflarda pek çok kez tekrar edildiği üzere, geleneksel yönetimin temel ilkelerinin yerine yenilerini getirmiştir. Hatta bu yeni ilkelerin bazılarının öncekilerin tam zıddı bir nitelik taşıdığı da görülmektedir. Bunların başında siyaset – yönetim ayrımı gelmektedir. Geleneksel yönetimde kamu çalışanları inisiyatif ve karar almak yerine, yalnızca prosedürlerle hareket etmektedir. Ancak Yeni Kamu Yönetimi anlayışında kamu yöneticileri, politika yapım sürecinde etkin rol almakta ve siyasîler gibi onlar da kamu politikalarını oluşturabilmektedirler (Bovaird & Loeffler, 2016: 19). Bu durum, ilk bölümde oldukça kuvvetli bir şekilde ele alınan "bürokrasinin güç kaynakları" ile zaten fiili olarak var olan ancak geleneksel yönetim tarafından ihmâl edilen bir durumun düzenlenmesidir.

Bunun yanında ifade edilen bir diğer argümansa reformların, evrensel – uluslararası nitelikte olmadığı, belli coğrafyayla sınırlı kaldığıdır. Daha açık ifadesiyle reformların yalnızca OECD ülkeleriyle veya sağ parti iktidarlarıyla sınırlı bir örneklem içerisinde gerçekleştiği iddia edilmiştir. Ancak Yeni Kamu Yönetimi anlayışı hem sol veya

sosyal demokrat ideolojiye sahip iktidarlarda hem de Anglosakson ülkelerin dışında Afrika, Asya ve Latin Amerika ülkelerinde uygulama alanı bulmuştur (Otenyo & Lind, 2006: 503; Peters, 2018: 324). Kısaca Yeni Kamu Yönetimi, eski paradigmanın yerine, post bürokratik, post modern ve post endüstriyel paradigmanın aldığı ve birçok alanda gerçekleşen bir değişime, yeni bir düzene karşılık gelmektedir (Lynn, 2006b: 573).

Yeni Kamu Yönetimi'nin paradigma olup olmadığı tartışmasının yanında bir de Yeni Kamu Yönetişimi ve Kamu Değeri gibi yaklaşımların da birer paradigma olduğu, Yeni Kamu Yönetimi anlayışının artık geçerliliğini yitirdiği iddialarının literatürde sıkça söz edildiği görülmektedir. Yeni Kamu Yönetimi anlayışına yöneltilen eleştirilerin, bu noktada, Yeni Kamu Yönetişimi ve Kamu Değeri'ne yöneltilmesi daha doğru olacaktır (Hughes, 2018: 335-336). Daha açık ifadesiyle bahsi geçen bu iki yaklaşımın, bir paradigma ortaya koyabilecek kadar, Yeni Kamu Yönetimi'nin temel ilkelerinden farklılaşabildiğini söylemek mümkün değildir.

Yeni Kamu Yönetimi'ne yöneltilen diğer eleştirilerse Dunleavy ve Hood (1994) ile Lane'nin (2000) değerlendirmeleriyle özetlenebilir. Bu bağlamda Dunleavy ile Hood, yöneltilen eleştirileri cevaplamak adına; *kaderci, hiyerarşik, bireyselci ve eşitlikçi* olmak üzere dört grup oluşturmuşlardır. Kaderci eleştiri, problemlerin çoğunlukla insan doğasından kaynaklandığını ve bu problemlerin ne olursa olsun devam edeceğini ifade eder. Hiyerarşik eleştirinin temel iddiası, insanın ve doğanın düzen ve hiyerarşi içinde hareket ettiği, uygulanmak istenilen reformların bu düzeni bozarak bir kaosa neden olacağı ve süreklilik gerektiren kamu hizmetini aksatacağıdır. Bireysel eleştiri, yapılan reformların tam anlamıyla birey girişimi sağlayamayacağını, kamunun belli noktalarda ayrıcalıklı konumunu koruyacağını savunmaktadır. Eşitlikçi eleştirinin ana iddiasıysa reformların, kamu yönetimini şirketleştirdiği, ayrıca yoksulların aleyhine, kamusal hizmetlerde zafiyetler ortaya çıkardığıdır (Dunleavy & Hood, 1994: 10-12).

Yukarıdaki sınıflandırma Hood tarafından yönetim kültürü olarak da ele alınmaktadır. Bu doğrultuda, gerçekleştirilen ve gerçekleştirilecek olan reformlara yönelik dirençler, bu sınıflandırma içerisinde analiz edilmeye çalışılmaktadır. Daha detaylı ifade etmek gerekirse Hood, Yeni Kamu Yönetimi reformlarına yönelik direncin kaynağını yukarıda belirtildiği üzere *kaderci, hiyerarşik, bireyselci ve eşitlikçi* olmak üzere dört yönetim kültürü etrafında toplamış ve reformların başarılı bir şekilde uygulanabilmesi

için bu kültür gruplarının dikkate alınması gerektiğini savunmuştur (Hood, 1998: 24-27). Bu çalışmada ise Hood'un kullandığı mantığa benzer, fakat farklı yönleri ağır basan bir yöntem benimsenmiştir. Hood, Yeni Kamu Yönetimi'ne karşı gösterilen dirençlerden yola çıkarak bir sınıflandırma tercih ederken, bu çalışmada "yeniliklere, değişime ve reforma" karşı gösterilen direnç üzerinden daha genel ve kapsayıcı bir yöntem benimseyen Hofstede'nin kültürel sınıflandırması tercih edilmiştir.

Yeni Kamu Yönetimi'ne yöneltilen eleştirilerin özetlenmesine geri dönülecek olursa, Lane'nin değerlendirilmesi oldukça faydalı veriler sağlamaktadır. Bu bağlamda Lane, eleştirileri[12]; *yalnızca sağ ideolojik görüşleri* içerdiği, *yeni değil eski söylemlerin tekrarı* olduğu, özel *manipülatif bir söylem* olduğu, *popüler fikirlerin tutarsız bir karışımı* olduğu ve *mikro iktisadî bir teorinin özel sektörden kamu sektörüne uyarlanması* olduğu şeklinde beş başlıkta toplamış ve bunlara yönelik itirazlarını da gerekçeleri ile sıralamıştır (2000a: 6-7). Ayrıca bu eleştiri ve cevaplar, Yeni Kamu Yönetimi'nin ne olduğunun ve ne olmadığının anlaşılmasını sağlaması açısından oldukça faydalıdır.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışının ne olduğuna dair yapılan değerlendirmelere son verilmeden önce; eleştirilerden yola çıkılarak yapılan anlatımın yanında genel bir değerlendirmeye de yer verilmelidir. Bu bağlamda Yeni Kamu Yönetimi anlayışı; yönetimde kalite ve performans odaklı bir yaklaşıma, hizmet sunumunun ve işlevsel yanıt verebilirliğin iyileştirilmesine, kamusal taleplerin, kamusal kararların ve hizmet üretim işlevlerinin kurumsal olarak birbirinden ayrıştırılmasına, mümkün olan her yerde bürokratik kamu kurumlarının hem teknolojik hem sosyolojik hem de ekonomik gelişmelere uygun bir şekilde yeniden düzenlenmesine, serbestleşmesine, küçülmesine ve yerelleşmesine (Lynn, 2006a: 107) karşılık gelmektedir.

Devletin konumunun ne olduğu ve olması gerektiği etrafında şekillenen Yeni Kamu Yönetimi anlayışını, ülke ve yıllar açısından ortaya çıkan ağırlık noktalarına göre farklı sınıflandırma içerisinde ele alınıp incelemek de mümkündür. Örneğin Barzelay, hükümetin ne ve nasıl olduğuna dair hayata geçirilen reformların Yeni Kamu Yönetimi anlayışının bir varyasyonunu, kamusal hizmetlere dair gerçekleştirilen reformlarınsa farklı bir varyasyonunu oluşturduğunu söylemekte ve bu ayrım üzerinden Yeni Kamu

[12] Detaylı bilgi için: Lane, J.-E. (2000a). *New Public Management*. New York: Routledge.

Yönetimini özetlemektedir (2001: 159). Barzelay'in ilgili metinde belirttiği gibi bu ayrımların, ilki İngiliz, ikincisi Amerikan deneyimleri olmak üzere, dönemsel bir sıra da izlediği anlaşılmaktadır. Ters piramit benzeri bir sırayla uygulanmaya başlanan reformlar, öncelikle devletin makro düzlemdeki işleyişini düzenlemiş, ardından eylem boyutunu yani hizmet alanlarını düzenlemiştir.

Dönemsel inceleme, reformların karakteristiğinin anlaşılması adına oldukça faydalı bir yöntem olsa da "büyük resmin görülebilmesi" bütüncül bir bakış açısını zorunlu kılmaktadır. Yeni Kamu Yönetimi'nin Amerika'daki öncü temsilcileri olan D. Osborne ve Gaebler'in[13] benimsediği yöntemin, yukarıda bahsedilen bütüncül anlayışı sağladığı söylenebilir. D. Osborne ve Gaebler, Devletin Yeniden Keşfi (1992: 1-24) isimli eserlerinin giriş kısmında, yirminci yüzyılın başından itibaren hem özel sektörde hem de kamu sektöründe neredeyse rakipsiz yönetim tarzı olan *bürokrasinin,* günümüz dünyasında geçerliliğini yitirdiğini, işletme ile devlet arasındaki ayrım da dikkate alınarak prosedürcü değil, girişimci hükümetlerin ortaya çıktığını ifade etmişlerdir.

Ayrıca D. Osborne ve Gaebler eserlerinde, Yeni Kamu Yönetimi'nin (Devletin Yeniden Keşfi'nin) ilkelerini on maddede toplayıp, hükümetin – devletin nasıl olması gerektiğini tek tek başlıklar altında açıklamışlardır (1992: ix-x):

- Girişimci Hükümet: Harcamaktan Çok Kazanmak
- İleri Görüşlü Hükümet: Tedavi Etmekten Çok Önlemek
- Katalizör Hükümet: Kürek Çekmekten Çok Yönlendirmek
- Rekabetçi Hükümet: Hizmet Sunumuna Rekabeti Yerleştirmek
- Yerelleşmiş (Desantralize) Hükümet: Hiyerarşiden Katılım ve Ekip Çalışmasına
- Topluluğa Ait Hükümet: Hizmet Sunmaktan Çok Güçlendirmek – Yetkilendirmek
- Müşteri Odaklı Hükümet: Bürokrasiyi değil, Müşteri İhtiyaçlarını Karşılamak
- Sonuç Odaklı Hükümet: Girdilere Değil, Çıktılara Yatırım Yapmak
- Görev Odaklı Hükümet: Kural Odaklı Kuruluşları Dönüştürmek
- Piyasa Odaklı Hükümet: Piyasadaki Değişimden Yararlanmak

Ülkelerin incelendiği sonraki başlıklarda ayrıntılarıyla ele alındığı gibi Yeni Kamu Yönetimi (iktisadî teorik zemini olmakla birlikte) ilk olarak İngiltere'de hükümet tarafından uygulanmış, daha sonra akademik çalışmalar bunu takip etmiştir. Ancak Amerika'daki uygulamaların İngiltere'nin ardından gelişmesi hükümet programlarının Yeni Kamu Yönetimi teorisi çerçevesinde oluşturulmasına imkân tanımıştır.

[13] Her ne kadar yazarlar, Yeni Kamu Yönetimi – New Public Management kavramı yerine Devletin Yeniden Keşfi – Reinventing Government kavramını tercih etseler de aynı olguyu ele aldıkları bilinmektedir.

Başkan Bill Clinton'ın yardımcısı Al(bert) Gore (1993) hem İngiltere'deki gelişmelere hem de D. Osborne ve Gaebler'in kaleme aldıkları çalışmalara paralel oluşturulan, 378 sorun ve çözüm önerisinin yer aldığı bir rapor hazırlamıştır. Tablo 4'te özetlendiği üzere Al Gore raporu, Yeni Kamu Yönetimi anlayışının genel ilkelerini özetlemenin yanında, bu teorik ilkelerin pratik bir hükümet programına dönüşmesi açısından da ayrıca önem arz etmektedir.

Tablo 4. Al Gore Raporundaki Temel İlkeler

Kırtasiyeciliğin Önlenmesi
Bütçe sürecinin sadeleştirilmesi
Personel politikasının yerelleşmesi
Üretimi – hizmet sunumunun sadeleştirilmesi
Genel denetimin yeniden düzenlenmesi
Aşırı düzenlemelerin ortadan kaldırılması
Yerel hükümetlerin – yönetimlerin güçlendirilmesi
Müşterilerin (Vatandaşların) Öncelenmesi
Müşterilere tercih ve söz hakkı verilmesi
Hizmet birimlerinin rekabet edebilirleşmesi
Piyasa dinamiklerinin oluşturulması
Sorunların çözümünde piyasa mekanizmalarının kullanılması
Sonuç Alma Konusunda Çalışanların Güçlendirilmesi
Karar verme gücünün yerelleşmesi
Tüm çalışanların sonuçlardan sorumlu tutulması
Tüm çalışanlara işleri için ihtiyaçları oldukları tüm araçların temin edilmesi
İş yaşam kalitesinin arttırılması
İşçi – işveren (labor – management) ortaklığının oluşturulması
Liderliğin uygulamaya konulması
Temel Noktalara Geri Dönülmesi
İhtiyaç olmayan şeylerin ortadan kaldırılması
Kaynakların arttırılması
Daha fazla üretkenliğe yatırım yapılması
Tasarruf programlarının yeninden düzenlenmesi
Kaynak: Gore, 1993'nin içindekiler başlığının tablolaştırılmış şeklidir.

Anlatılanları özetlemek gerekirse, her yeni yönetim anlayışının bir önceki dönemi israf ve kaynakların verimsiz kullanılması olarak tanımlamasına benzer bir şekilde, Yeni Kamu Yönetimi anlayışı da Weberyen kamu yönetiminin, prosedürü, süreci ve emir – komuta zincirini ön plana koyan, yerelleşmenin (yetki devri – yetki genişliği), esnekliğin ve inisiyatifin benimsenmediği bir yönetim olmasından dolayı kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmadığını iddia etmektedir. Bu bağlamda Yeni

Kamu Yönetimi, israfın önlenmesi ve kaynakların etkin ve verimli kullanılarak daha az maliyetle daha çok şeyin yapılabilmesi için politika kararlarının merkezi birimlerden yerel birimlere aktarılması, vatandaşların ihtiyaçlarının merkeze alınması, katı kuralların esnetilerek çalışanlara inisiyatif alanlarının açılması hem içeride hem dışarıda rekabetin teşvik edilmesi gibi birçok yeni ilkeyi bünyesinde barındırmaktadır.

İlkesel bakımdan yukarıdaki özetin oldukça anlaşılabilir olmasına karşın 1978 yılından itibaren hükümetlerin uyguladıkları kamu politikalarının aralarındaki ilişki ilk bakışta anlaşılamayabilir. Daha açık ifadesiyle ülkelerin ihtiyaçlarına, ihtiyaçların aciliyetine ve kültürel etkenlere göre politika uygulamalarındaki farklılıklar, amaçsal ve nedensel bir bütünlüğün olmadığı izlenimi verebilir. Ancak bu politikalar yukarıda ve daha önce birçok yerde değinilen "temel ilkeler" etrafında analiz edildiğinde, tutarlı bir bütünü oluşturdukları rahatlıkla görülecektir.

Bunun yanında, hükümetler tarafından hayata geçirilen tüm reformların Yeni Kamu Yönetimi anlayışına uygun olduğu ya da her bir ilkenin mutlaka bir reforma karşılık geldiğini iddia etmek doğru olmaz. Hükümetlerin Weberyen yönetimin dışında, çeşitli sebeplerden dolayı reform ihtiyaçları olabileceği gibi, bazı mevcut uygulamalarının Yeni Kamu Yönetimi anlayışına uygun olduğu durumlar da olabilir. Bu sebepten hangi reformların Yeni Kamu Yönetimi'nden hangi reformlarınsa ülkelere özel nedenlerden kaynaklandığının anlaşılabilmesi, karşılaştırmalı bir analizi zorunlu kılmaktadır.

2.1.3. İkinci Dalga Reformlar

İngiliz Başbakan Margaret Thatcher'la başlayıp farklı ülkelere yayılan ve günümüze kadar ulaşan, Yeni Kamu Yönetimi anlayışı doğrultusundaki reformlar belli faktörlere göre çeşitlilik göstermektedir. Ülkelerin iç dinamiklerinden kaynaklanan farklılıklar bir kenara bırakılacak olursa, Yeni Kamu Yönetimi reformlarını, B. Guy Peters'in sınıflandırması benimsenerek, iki ana eksen etrafında incelemek mümkündür. Bu iki ana eksen birinci dalga reformlar ve ikinci dalga reformlar olarak isimlendirilmiş ve bu doğrultuda değerlendirilmelere yer verilmiştir. Bunun dışında sınıflandırmaların da yapıldığını söylemek gerekir. Ancak Yeni Kamu Yönetimi reformları, bu çalışmanın

merkezini değil, örneklemini oluşturduğundan, daha genel olan ikili sınıflandırma tercih edilmiştir[14].

İlk dalga reform politikalarının; yöneticilere karar alma inisiyatifi ve – veya yönetme olanağı sağlanması ve yönetimin yapısal olarak düzenlenmesi üzerine kurulu olduğu söylenebilir. Diğer bir deyişle özelleştirme, deregülasyon gibi ilk dalga reformlar, yönetimin bizatihi kendisiyle ilgili düzenlemeleri içermektedir. İkinci dalga reformlarsa, çalışanların kara alma ve uygulama yetkilerinin genişletilmesi gibi yönetimden çok, yöneticilere – veya çalışanlara yoğunlaşmaktadır. Bu bağlamıyla ilk dalga reformlar ikinci dalga reformların ön koşulunu oluşturmaktadır. Kısaca kimin, neyi, hangi düzeyde yöneteceğinin tespit edilmesi birinci dalgaya, belirlenen alan içerisinde nasıl yönetileceğinin tespit edilmesiyse ikinci dalgaya karşılık gelmektedir (B. G. Peters, 2018: 333).

Çalışmanın birinci bölümde "kamu reformunun" aynı zamanda kamu politikası olarak değerlendirilebileceğinden bahsedilmişti. Bu doğrultuda reform dalgalarını farklı bir bakış açısı ile ele almak gerekirse, birinci dalga reformları Lowi'nin politika kategorilerinden (Theodoulou, 2013a: 125) *düzenleyici* kamu politikalarına, ikinci dalga reformlarıysa *öz düzenleyici* kamu politikalarına[15] dâhil edilebilir. Elbette bu, tüm Yeni Kamu Yönetimi reformlarının yalnızca bu iki kategori içerisinde değerlendirmek gerektiği anlamına gelmemektedir. Ancak birinci ve ikinci dalga

[14] Yeni Kamu Yönetimi Reformları, Bilal Eryılmaz tarafından üç aşamada ele alınmıştır (2018: 53-54): "Birinci aşama, 1979 yılından başlayarak 1980'li yılların ortalarına kadar süren, kamuda yasal-yapısal serbestleşme (deregülasyon), kamu mal ve hizmetlerinde sübvansiyonların kaldırılması ve diğer tasarruf önlemleridir. İkinci aşama, 1985 yılından itibaren yoğunlaşan kamu iktisadi girişimlerinin özelleştirilmesi, İngilizce kavramların baş harflerinden oluşan 3-E (Economy-tutumluluk, Efficiency-verimlilik, Effectiveness-etkinlik) politikalarıdır. Nihayet üçüncü aşama, kamu yönetiminde niteliği geliştirmeye yönelik açık uçlu bir süreçtir. Ülkeler bakımından fark yaratacak olan husus, her bir ülkenin veya yönetim biriminin bu alanda bu alanda kaydedeceği gelişme düzeyidir." Eryılmaz'ın bu sınıflandırmasındaki birinci ve ikinci aşamaların B. G. Peters'de birinci dalga olarak birleştirildiği, üçüncü aşamanın ise ikinci dalga reformlara denk geldiği söylenebilir.

[15] İlerleyen kısımlarda örnekleri detaylı bir şekilde ele alınan Yeni Kamu Yönetimi reformlarından da açıkça görüleceği üzere, özelleştirmeler başta olmak üzere devletin belli sektörlerden çekilmesi, bu alanlarda, kamu yararının devam etmesi adına, belli düzenlemelerin yapılmasını gerekli kılmıştır. Dolayısı ile bu tür reformların, "düzenleyici" politikalar şeklinde sınıflandırılması mümkündür. Bu politikaların ardından ikinci dalga reformlarında ise devlet, kendi iç işleyişini düzenleyen politikaları hayata geçirmeye başlamıştır. Bundan dolayı ilk dalga reformlar, düzenleyici (dışsal), ikinci dalga reformlar, öz düzenleyici, sınıflandırmasına dâhil edilmiştir. Detaylı bilgi için: Birkland, T. A. *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Routledge Taylor & Francis Group, 2015; Theodoulou, S. Z. In Search of a Framework to Understand the Policy Process. in *Public Policy: The Essential Readings* (eds. Theodoulou, S. Z. & Cahn, M. A.) 123–133 Pearson Education, 2013.

şeklinde ortaya çıkan ayrımın nedenlerini açıklama konusunda yaralı olduğu da ifade edilmelidir. İlerleyen kısımlarda ayrıntılı olarak ele alındığı gibi reformların genel itibari ile zamansal ayrım olmaksızın dağıtıcı ve yeniden dağıtıcı politika sınıflandırması içinde ihtiyaca göre dönüşümsel olarak uygulandığı, ancak Yeni Kamu Yönetimi anlayışının erken dönem uygulamalarının büyük oranda düzenleyici, reformların yerleşmesi ve yaygınlaşması ile de öz düzenleyici özelliği belirtilmelidir.

Ancak bu düzenleyici reform sınıflandırmasından, devletin düzenlenmemiş alanları kontrolü altına alabilmek veya sınırlandırabilmek üzere yaptığı, kısıtlayıcı politikalar anlaşılmamalıdır. İlerleyen kısımlarda detaylı bir şekilde ele alındığı gibi, kamunun elinde bulunan ve tekel niteliğinde ve – veya kamusal olan kimi mal ve hizmetlerin rekabete açılması veya doğrudan özel sektöre aktarılması, kamu yararının gözetilmesi adına bir takım düzenlemelerin yapılmasını da zorunlu kılmıştır. Kısaca, devlet, kamu yararı adına, piyasa kurallarını belirlemek suretiyle, bir alandaki tekelini ortadan kaldırarak, rekabeti ve buna bağlı olarak etkinliği ve verimliliği artırmayı amaçlamıştır (Anderson, 2003: 8-9).

İkinci dalga reformların somut karşılıklarına bakılacak olursa; bireysel ve kurumsal düzeyde performans yönetimi, nakit esaslı muhasebe yerine tahakkuk esaslı muhasebe (accrual accounting), stratejik yönetim ve e-devlet ile yönetişimin bütünleştiği e-yönetişim gibi belli başlı kamu reformlarını sıralamak mümkündür (B. G. Peters, 2018: 333-343). Elbette, bu reformların tamamının, ilk kez Yeni Kamu Yönetimi anlayışıyla uygulanmaya başlandığını söylemek doğru olmaz. Reformların bazıları, zamanın ihtiyaçlarına göre yeniden şekillenmiş uygulamalarken, bazılarıysa özel sektörde başarılı sonuçlar doğuran ve kamuya adapte edilen uygulamalardır. Bu birinci dalga ile ikinci dalga arasındaki ayrıma uygun bir durum da arz etmektedir. Yeni Kamu Yönetimi anlayışının ortaya çıkışını ve gelişimini ele alan önceki başlığın aksine bu başlıkta, ikinci dalga reformlarının açıklanması tercih edilmiştir. Bunda ilk uygulamaların ülkelere göre farklılık göstermesi ve sonraki başlıklarda incelenmesi ve ikinci dalga reformlarının ilkine göre daha evrensel bir özellik taşıması etkili olmuştur.

Bu bağlamda performans yönetimi, sabit ve herkesçe kolayca anlaşılabileceği düşünülen, ancak bunun aksine birçok zıt tanımlaması yapılan ve ne olduğuna dair üzerinde bir uzlaşının sağlanamadığı bir kavramdır (Eren & Kahraman, 2020: 302-

303). Performans yönetimini, *çıktı (output) ve sonuç (outcome)* merkezinde bir anlama sahip performansın (Eren, 2020: 77), bir değer oluşturabilmek adına bilginin yönlendirilmesi ve – veya yönetilmesi şeklinde tanımlamak mümkündür. Tanıma ek olarak performans yönetiminin, taktiksel bilgi ve yönetimle eş değer görülemeyeceğini de belirtmek gerekir. Performans yönetimi, belli başlı kriterlerin karar alma ve uygulama süreçlerine dâhil edildiği bir yönetim şekli – aracıdır (van Dooren, Bouckaert, & Halligan, 2015: 20).

Çalışmanın konusuyla doğrudan ilişkili olan kısım ise *performans kriterlerinin ne olduğu ve neye göre tespit edilmesi gerektiği* sorunudur. Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ile, zamanın, emeğin, paranın, soyut ve somut tüm bileşenlerin, kısaca tüm kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılması ve harcamaların azaltılması temel kamusal hedefler içerisinde yer almıştır (Bouckaert & van Dooren, 2016: 149). Ancak "daha azıyla daha fazlasının" başarılması şeklinde tanımlanan sonuç temelli (results-based) bu yaklaşımın, her zaman olumlu sonuçlar doğurmayacağı, aksine verimliliği ve etkinliği olumsuz etkileyebileceğini de unutmamak gerekir (van Thiel & Leeuw, 2002: 267-268).

Etkinlik ve verimlilik tek başına olumlu bir anlam ifade etse de, bu iki kavrama, yani maliyetlere yoğunlaşmak, bir taraftan tasarruf edilmesini ve daha az kaynakla daha çok işin gerçekleştirilmesini sağlarken (Eren, 2020: 78) diğer taraftan *kalite sorununu* ortaya çıkarmaktadır (Quenneville, Laurin, & Thibodeau, 2010: 161). Dolayısı ile performans yönetimi, etkinlik ve verimliliğin yanında hizmet kalitesinin de gözetildiği ve optimal düzeyde tutulmaya çalışıldığı (özel sektörden ödünç alınan) bir yönetim araçlarıdır (Verhoest, Verschuere, Meyers, & Sulle, 2010: 211). Bunun yanında performans yönetiminin kamu sektörüne uygulanmasıyla elde edilen tecrübeler, etkinliğin, verimliliğin ve kalitenin *neye göre (?)* belirleneceği sorusuna verilen cevabı da değiştirmiştir. Bu bağlamda performansın odak noktası, girdi (input) ve çıktı (output) arasındaki ilişkiden amaç ve sonuç (outcome) arasındaki ilişkiye kaymıştır (Rajala, Laihonen, & Vakkuri, 2018).

Performans yönetimi, hesap verebilirlik ve şeffaflıkla da doğrudan ilişki içerisinde bir yönetim aracıdır. Karşılıklı bir nitelik taşıyan bu ilişkide, performans kriterleri hem hesap verebilirlik ve şeffaflık aracılığıyla denetlenmekte hem de hesap verebilirlik ve

şeffaflığın fiili anlamda gerçekleşebilmesini mümkün kılmaktadır (Taner, 2020: 54-55). Elbette bunun tam anlamıyla bir denetim olduğunu söylemek güçtür. Çünkü pratik nedenlerden kaynaklı somut, ölçülebilir ve sorgulanabilir parametreler üzerinden gerçekleşen performans ölçümü, kaçınılmaz bir şekilde "performans" kavramının finansal alana kaymasıyla sonuçlanmaktadır. Ancak kurumsal anlamda ekonomik indirgemecilik sorunu olsa da hükümetlerin seçimler, sivil toplum örgütleri, çıkar grupları, muhalefet gibi çeşitli yollarla ulusal hedeflerin sonuçları üzerinden denetlendiği, siyasi bir denetimin varlığı da unutulmamalıdır (Hughes, 2018: 324-327).

İkinci dalga reformlarındaki yönüyle performans yönetimini özetlemek gerekirse, süreç ve prosedür odaklı yaklaşımın terk edilip, çıktı odaklı yaklaşımın ötesinde, açıkça belirlenmiş politika hedefleriyle sonuçların, hesapverebilirlik ve şeffaflık çerçevesinde denetlendiği yeni bir anlayışa geçilmesidir. Açık ifadesiyle, uygulanan politikalarda, çıktıların neden olduğu sonuçların da dikkate alındığı, siyasî, iktisadî ve sosyal açıdan etkin bir denetimin gerçekleştirilmesinin hedeflendiği bütüncül bir bakış açısının benimsendiği söylenebilir (H. Ateş & Bektaş, 2020: 32-33).

Hofstede'nin (2011) kültür boyutları ekseninde değerlendirme yapmak gerekirse; performans yönetiminden, performans kriterlerinin *belirsizlikten kaçınılarak* net belirlendiği, denetimin etkinliği adına kurum içerisinde konumlar arası *güç mesafelerinin* yakın olduğu, *bireysel* sorumluluğun, zorluklara karşı direncin (*kısıtlanma*) ve sabrın olduğu (*uzun dönem*), girişimci (*erillik*) bir kültürel ortamda optimal düzeyde bir verim sağlanması muhtemel görünmektedir.

İkinci dalga kapsamındaki bir diğer önemli reform ise nakit esaslı (cash basis) muhasebeden tahakkuk esaslı muhasebeye (accrual accounting) geçilmesidir. 1990'lı yıllardan önce kamu muhasebesinde gelir ve giderler tahsil edildikleri dönemde kaydedilirken, daha sonra, gerçekleştirildikleri dönemde kaydedilmeye başlanmıştır (Küçüksavaş, 2016: 30-31). Burada dikkat edilmesi gereken nokta gider veya gelirin ortaya çıkması ile gerçekleşmesi arasındaki bir ayrımdır. Daha açık ifadesiyle, iki muhasebeleştirme yöntemi arasında **zamansal** bir ayrımın olduğu söylenebilir.

Hükümetlerin vergi, harç ve ücretlerin dışında finansal kaynakları zenginleştirme, hizmet kalitesini ve sayısını artırabilme, uzun dönemli projeleri hayata geçirebilme ve

malî açıdan sürdürebilir bir bütçenin mümkün kılınabilmesi anlamına da gelen tahakkuk esaslı yaklaşımın, bu ve bunun gibi pek çok olumlu tarafı sayesinde; borç faizleri, emeklilik ödemeleri, sağlık harcamaları ve inşası veya yapımı devam eden kamu yatırımları gibi gelecekteki harcamaların neden olduğu bütçe açıklarının ortaya çıkmasını ve malî – finansal krizleri engelleyebileceği ifade edilebilir (B. G. Peters, 2018: 340-341). Yıllık veya daha doğru ifadesiyle kısa dönemli finansal planlamanın ötesinde, kısa – orta – uzun vadeli bütçelerin oluşturulmasını, diğer bir deyişle zamansal anlamda geniş bir perspektifli kamu maliyesini gerektiren tahakkuk esaslı muhasebe, bu yönüyle de Hofstede'nin kültürel boyutlarından *uzun dönem* boyutuyla ilişkili görünmektedir.

Diğer bir ikinci dalga reformu olan stratejik yönetimi, günümüz anlamıyla olmasa da "strateji ve planlama" kavramları eksininde, oldukça eski tarihlere dayandırmak mümkündür. Bu bağlamda stratejik planın, 19. yüzyılda Sanayi Devrimi ile ortaya çıkan hızlı kentleşme döneminde yerleşim ve konut planlamasından, 1950'li yıllardaki kalkınmacı anlayışın yaygınlaşmasına paralel ortaya çıkan devlet bütçe ve iş gücü planlamasına kadar geniş bir yelpazede kamusal alanda benimsendiği bilinmektedir (Bovaird, 2016: 58).

Ancak günümüz anlamında "strateji" kavramı askerî alanda ortaya çıkmıştır. Strateji, rekabet ortamının iyi analiz edilip, kaynakların sade, tutarlı ve uzun dönemli hedefler doğrultusunda doğru değerlendirilerek etkili bir uygulamaya – politikaya dönüştürülmesidir (Hughes, 2018: 222-223). Strateji aynı zamanda postmodern yaşamın problemlere karşı anlık karar alma yönündeki baskısının bir sonucudur da. Daha açık ifadesiyle, strateji, anlık karar alma baskısı karşısında yöneticilere ve çalışanlara bir çerçeve sunarak doğru kararlar alabilmelerine yardımcı olmaktadır (Poister & Streib, 1999: 308-309).

Stratejik plan ise büyük resmin görüldüğü, uzun dönemli bakış açısını ihtiva eden düşünceyle, kurumun *ne olduğu, ne yaptığı, niçin yaptığı,* yani varlığı üzerine bir değerlendirmenin yapıldığı, amaç ve öncelikler doğrultusunda geleceğe dönük kurumun etkinliğini, verimliliğini, işlerliğini ve değerini artırmaya yönelik tasarıma karşılık gelmektedir (Poister, 2010: 247). Çalışma açısından, stratejik planın ne olduğunun yanında, nasıl oluşturulduğu da önemli bir faktördür. Bu bağlamda stratejik

plan, uygulanabilirlik ve etkililik ilkeleri temelinde, iç – dış etkenler ve kurumun tüm paydaşlarının istek, beklenti ve ihtiyaçları dikkate alınarak oluşturulmalıdır (Williams & Lewis, 2008: 654).

Stratejik yönetimse stratejinin, stratejik düşüncenin ve stratejik planın bir bütün olarak, karar alma ve yönetim süreçlerine dâhil edilmesine karşılık gelmektedir. Teknik anlatımıyla stratejik yönetim; çevresel ve örgütsel etkenlerin, stratejik bağlamda formüle edilip uygulanması neticesinde örgütsel kapasitesinin geliştirilmesi ve örgütsel performansın artırılması ile sonuçlandırılması işlemi şeklinde tarif edilebilir (Poister, Pitts, & Hamilton Edwards, 2010: 525).

Stratejik yöntemin yukarıdaki gibi pürüzsüz ve sorunsuz işleyebilmesi, *amaç, kaynak ve eylem* olmak üzere üç temel ilkeyle ilişkilidir. Kurum öncelikle kendi varoluşsal amacı hakkında net bir görüşe – *misyona* sahip olmalıdır. Ardından bu varoluşsal amaç, doğrultusunda kurumun beşerî, iktisadî, sosyal ve finansal kısaca soyut ve somut tüm kaynakları, artıları ve eksileriyle bütüncül bir değerlendirmeden geçirilmelidir. SWOT analizi[16] denilen bir yöntem aracılığıyla gerçekleşen bu *çevresel tarama*nın sonrasındaysa standartların formüle edildiği ve sınırların belirlendiği bir *eylem planı* oluşturulur. Elbette ön hazırlıkların kusursuz olması, sonuçlarında da kusur olacağı anlamına gelmemektedir. Çalışanların belirlenen planı uygulamaya istekli, yöneticilerin yol gösterici (lider), örgütsel iklimin ve çevrenin uygun (rekabetçi) ve günlük – anlık düzeyde karar alma süreçlerinin ortaya çıkan sorunlara mümkün olduğunca hızlı cevap verebilecek düzeyde (taktiksel) olması da gereklidir (Hughes, 2018: 223-224).

Stratejik yönetim hakkında burada yapılan tüm değerlendirmeler, dikkatlice incelendiğinde, özel sektör veya kamu sektörü ayrımının pek yapılmadığı görülecektir. Bunda, bilinçli bir taraf da bulunmakla birlikte, asıl belirleyici olan stratejik yönetimin sektörler arasında ciddi bir farklılaşmaya sahip olmamasıdır[17]. Her iki sektör için stratejik yönetim, özellikle 1980 sonrasında, planlamadan öte esnek ve değişime açık bir yönetim ve düşünce tarzına dönüşmüştür (Bovaird, 2016: 70-71).

[16] Kurumun, **S**trenghts – güçlü ve **W**eaknesses – zayıf yanları ile **O**pportunities – fırsatlar ve **T**hreats – tehditlerin birlikte değerlendirildiği klasik ve stratejik yönetimde sıkça kullanılan bir analiz yöntemidir.
[17] Ancak yapısal ve ontolojik benzerliğin yanında siyasal çevrenin neden olduğu farklılaşma da ihmâl edilmemelidir.

Genel hatlarıyla özetlenen stratejik yönetim, önce özel sektörde uzun yıllar başarılı bir şekilde uygulanmış, ardından Yeni Kamu Yönetimi anlayışı doğrultusunda kamu sektöründe de uygulanmaya başlanmıştır. Özel sektörün değişime karşı gösterdiği başarıya karşın, gerekli dönüşümü gerçekleştiremeyen kamu sektörünün, stratejik yönetimi başarılı bir şekilde hayata geçirebilmesi, belli başlı reformları zorunlu kılmıştır. Bu bağlamda; kurumların hizmet merkezli bir anlayışla desantralize edilmesi ve birimlerin yetkilendirilmesi, pazar ve firma benzeri yapıların kurulması, özel sektör – kamu sektörü ayrımının bulanıklaştırılması ve yönetim kadrosunun güçlendirilmesi gibi yapısal reformlar sıralanabilir (Rosenberg Hansen & Ferlie, 2016: 2-3).

İkinci dalga reformları içerisinde diğerlerine oranla stratejik yönetime daha fazla yer ayrılmasının nedeni, Yeni Kamu Yönetimi'nde olduğu gibi teknik boyutun yanında düşünsel bir bakış açısını – anlayışı vermeyi amaçlamasıdır. Özetle, stratejik yönetim, uzun dönemli bir projeksiyona sahip esnek ve sonuç odaklı bir yönetime karşılık gelmektedir. Bu yönüyle, geleneksel yönetimin katı hiyerarşik yapısına ve prosedür merkezli ve miyop yönetim anlayışına karşılık, Yeni Kamu Yönetimi anlayışına uygun bir nitelik taşımaktadır (Durna & Eren, 2002: 59-61). Hofstede'nin kültür boyutları eksinde değerlendirildiğindeyse geleceğe yönelik plan ve tasavvurların yer almasından dolayı *belirsizliği önlediği* ve günlük taktiklerin ötesinde ileriye dönük hamlelerin yer almasından dolayı da *uzun dönemli* bir perspektif sunduğu yorumunu yapmak mümkündür.

İncelenen son, ikinci dalga reformu e-yönetişim ise, iki önemli Yeni Kamu Yönetimi reformu olan e-devlet ile yönetişimin birleşimine karşılık gelmektedir. Bilgi ve iletişim temelli teknolojik gelişmeler, devletin – hükümetin hizmet verme araçlarını ve aktörler arası ilişkilerini sil baştan değiştirmiştir. Ayrıca ağırlıklı, kamusal hizmetlerin internet ortamına taşınması şeklinde gerçekleşen teknoloji – yönetim bütünleşmesi, hizmet sunumunda, insan faktörünün neden olduğu bürokratikleşme gibi olumsuzlukları ve işlem – üretim maliyetlerini en aza indirdiği ve etkin bir hesap verebilirliği mümkün kıldığı da söylenmelidir (Chadwick, 2003: 444; Marche & McNiven, 2003: 75; Palvia & Sharma, 2007: 2).

Yüz yüze gerçekleştirilen hizmetlerin, elektronik ortama taşınması, başta alt yapı çalışmaları olmak üzere otomasyon (automation), bilgiselleştirme (informatization) ve

dönüşüm (transformation) gibi belli başlı ön hazırlıkların gerçekleştirilmesini gerektirmektedir. Otomasyon aşamasında, Weberyen bürokrasinin "yazılı belgelere" dayanan yönetim anlayışı terk edilerek, teknoloji temelli çalışma benimsenmekte ve buna uygun elektronik araç – gereçler alınarak, altyapının uygun hale getirilmesi sağlanmaktadır. İkinci aşamada, hizmet sunumunda gerekli olan bilginin elektronik ortama taşınması gerçekleştirilmektedir. Üçüncü aşamadaysa, yeni duruma uygun olacak şekilde görev, sorumluluk ve yetkilerin yeniden tanımlanarak kurumsal yapı dönüştürülmektedir (Hughes, 2018: 295-296).

E-Yönetişim ise uygulanmak istenen kamu politikasının sonuçlarından etkilenmesi muhtemel veya bu kamu politikalarının hedefindeki tüm tarafların, maksimum verim sağlayabilmek adına, politika süreçlerine (oluşturulması, sonuçlandırılması ve geliştirilmesi) dâhil edilerek, birlikte yönetme anlamındaki yönetişimin (Loeffler, 2016: 208) bilgi iletişim teknolojileriyle beraber devlet yönetiminde kullanılmasına veya e-devlet – yönetişim bütünleşmesine karşılık gelmektedir. Kısaca e-yönetişim, kamusal hizmetlerin kalitesini, verimliliğini ve etkinliğini artırabilmek amacıyla yönetişimin dijitalleşmesidir (Palvia & Sharma, 2007: 2-3).

E-yönetişim aynı zamanda katılım, hesap verebilirlik ve şeffaflık gibi demokratik değerleri mümkün kılmakta ve korumaktadır. Bu bakımdan, e-yönetişim; e-devlet ile e-demokrasinin bir araya gelmesi şeklinde de okunabilir (Saxena, 2005: 499-500). E-yönetişimin uygulama aşamasına bakıldığındaysa birçok etkenin sürece dâhil olduğu görülmektedir. Bu bağlamda e-yönetişim, küreselden yerel düzeye, vatandaşlardan özel sektöre, politika yapımından operasyonel işlemlere ve yasal düzenlemelere kadar çeşitli boyutlarda uygulama alanı bulabilmektedir (Finger & Pécoud, 2003: 7).

E-Yönetişim kamu yönetimi alanında[18] radikal değişimlere neden olmuş ve gelişen teknolojiğiyle giderek artan bir hızda da neden olmaya devam etmektedir. Bu denli önemli bir etkiye sahip e-yönetişim, Hofstede'nin kültürel boyutları içinde uzun – kısa

[18] E-Yönetişimin etkilerini kamu yönetimi ile sınırlandırmak elbette mümkün değildir. Teknolojinin insan hayatında giderek daha fazla yer tutmasına paralel; kültürel, psikolojik, sosyolojik, ekonomik, siyasî ve benzeri pek çok alanda dönüşüm gerçekleşmiş ve gerçekleşmeyi de sürdürmektedir (B. G. Peters, 2018: 343). Bu da devlet ve demokrasi gibi kavramların yeniden sorgulanmasını beraberinde getirmiştir.

dönem ile haz alma – kısıtlanma boyutlarıyla da ilgili görünse de daha çok güç mesafesi ile belirsizlikten kaçınma boyutlarıyla ilişkili olduğu söylenebilir.

Vergi borcu ödeme gibi temel, devlet – vatandaş etkileşiminin dijital ortama taşınması, kamu görevlilerinin devlet gücünü kullanarak hem vatandaşlar hem de daha alt kademe çalışanlar üzerindeki tahakkümünü en aza indirmektedir. Kısaca, e-yönetişim aracılığıyla yöneten – yönetilen – vatandaş üçlemesinde güç mesafesinin daraldığı görülmektedir. Bunun yanında, verilerin dijital ortama aktarılmasıyla bilginin kolayca ulaşılabilir ve işlenebilir hâle gelmesini sağlamıştır. Bu, hesap verebilirliği mümkün kılmanın yanında, daha sağlıklı planlamaların yapılmasına da imkân tanımaktadır. Özetle, e-yönetişim, belirsizlikleri ve güç mesafelerini azaltan bir özelliğe sahiptir. Bu yönüyle güç mesafesinin fazla olduğu yerlerde dirençle, belirsizlikten kaçınılan yerlerdeyse destekle karşılaşması muhtemeldir.

2.2. ANGLOSAKSON KÜLTÜRDE KAMU YÖNETİMİ REFORMU

Kamu yönetimi geleneğinde ana akımlardan birini oluşturan Anglosakson kültür ve bu sınıfa giren ülkeler, Yeni Kamu Yönetimi anlayışının hem iktisadi temeli olan neoliberal politikaların merkezini oluşturmalarından hem de ilk uygulanmaya başlandığı yer olmalarından çalışma açısından oldukça önemli bir yere sahiptir. Ancak şunu belirtmek gerekir ki Yeni Kamu Yönetimi anlayışının iktisadi teorik temelleri olmakla birlikte, pratiğin öncülük ettiği, teorininse onu takip ettiği bilinmektedir. Çalışmada Anglosakson kültürün başat iki ülkesi olan Birleşik Krallık (İngiltere) ve Amerika Birleşik Devletleri örneklerinde bu durum detaylı bir şekilde incelenmiştir.

İngiltere hem siyasî hem de idarî anlamda köklü bir geleneğe sahip ve bunun yanında yayılmacı (sömürgeci) bir devlet olarak, birçok ülkenin yönetimini etkilediği gibi Amerika'nın da idarî sisteminde belirleyici olmuştur. Hatta Amerika'da siyasî sisteminin İngiltere "tacına" karşı şekillendiği de bilinmektedir. Dolayısıyla Amerikan kamu yönetiminin İngiliz geleneğinden etkilenmekle beraber kendine has birtakım özellikleri de olduğu, bundan kaynaklı, Anglosakson kültürde diğer bir boyutu temsil ettiği de söylenmelidir. Bu farklılaşmanın da alternatif bir diğer ana akım olan Kıta Avrupası (Fransa ve Almanya) geleneğinin örnek alınmasından kaynaklandığını ifade etmek mümkündür.

Ülkelerin genel idarî geleneklerinden bahsedildikten sonra, ilerleyen başlıklarda Yeni Kamu Yönetimi doğrultusunda gerçekleştirilen reformlardan bahsedilmiştir. Elbette bu yapılırken, politikaların hangi özelliklere sahip olduğundan önce, ülkelerin ulusal kültürleri, Hofstede'nin kültür boyutları ekseninde açıklanmıştır. Böylece politikaların şekillenmesinde ve reformların istenilen sonuçları vermesinde, ulusal kültürün etkisi ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu da Weberyen yönetimin evrensel bir sonucu olan bürokratik kültürün, Yeni Kamu Yönetimi anlayışı çerçevesindeki reformların – politikaların başarılı olup olmamasındaki rolünü ortaya koymaya yardımcı olmaktadır.

2.2.1. Birleşik Krallık'ta (İngiltere'de) Kamu Reformu

İngiltere, Yeni Kamu Yönetimi anlayışının ortaya çıktığı ve geliştiği ülke olmanın yanında, kadim yönetim geleneğiyle, idarî ve siyasî açıdan pek çok uygulamanın da kökenlerini oluşturmaktadır. Özellikle Westminster modeli ismiyle anılan İngiliz Parlamentosu'nun yapısı, günümüz demokrasilerinde yaygın bir şekilde benimsenen parlamenter sistemin ilk örneğini oluşturmaktadır (Heywood, 2012a: 399). Kuruluşu, 1215 yılında Kral John ile Baronlar arasında imzalanan Magna Carta Libertatum'a kadar uzanan Westminster modelinde, monarkın yetkilerinin bir grup karşısında kısıtlanması veya bir grubun monark karşısında bir takım yetkiler elde etmesi bu yönde atılan ilk adımı oluşturmuştur (Asilbay, 2013: 251; Bilgin, 2015: 196-197; Fendoğlu, 2010: 10). Asırlara yayılan bir süre boyunca da bu yetki değişimi artan oranda devam etmiş, nihayetinde Robert Walpole'un başında bulunduğu *ilk bakan* kurumunun ihdas edilmesiyle sonuçlanmıştır (Weller, 2014: 492).

Yönetsel ve siyasî açıdan bu denli çeşitliliğe sahip İngiltere'nin ismi de bu çeşitliliği yansıtmaktadır. Kullanım kolaylığından, İngiltere şeklinde kısaltılan ülkenin tam ismi aslında Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı'dır. Coğrafi ve buna paralel yönetsel ayrıma karşılık gelen; İngiltere (England), Britanya ve Birleşik Krallık (The United Kingdom) şeklinde üç katmanlı bir yapıya sahip ülke, birden çok kültürel, etnik ve siyasî grubu da bünyesinde barındırmaktadır (Karasu, 2013: 145). İsimlendirmenin içerdiği farklılık göz ardı edilmeden, ülkenin ismi "İngiltere" şeklinde benimsenmiştir.

İngiltere'nin etnik, kültürel ve beşerî unsurlarının şekillenmesi uzun yıllar almıştır. Ağırlığı Britanyalıların oluşturmasına karşın, tarihsel süreç içerisinde Birleşik Krallık

adı altında birleşen, İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda'nın yönetsel ve siyasî alandaki çeşitliliğe yaptığı katkı unutulmamalıdır (Andrews & Levy, 2006: 1409). Bunun yanında İngiltere'nin özellikle 19. yüzyılda küresel boyutta bir yönetsel alana sahip olduğu, sömürgecilik politikalarıyla dünyanın oldukça farklı bölgelerindeki ülkeleri uzun süre yönetimleri altında tuttukları da bilinmektedir (Parlak & Caner, 2013: 99). Ancak I. Dünya Savaşı ile en geniş etki alanına sahip *güneşin batmadığı krallığın* günümüze yaklaştıkça ülkeler üzerindeki etkisi ya azalmış ya da tamamen ortadan kalkmıştır (Özkurt, 2018: 324).

Siyasî yapı incelendiğinde, İngiliz parlamentosu; *üst meclis* Lordlar Kamarası ve *alt meclis* Avam (Halk) Kamarası şeklinde düalist bir yapıya sahiptir. Tarihsel süreç içerisinde birçok değişikliğe maruz kalsalar da günümüzdeki haliyle Kilise mensupları ve soylulardan oluşan Lordlar Kamarası üyeleri karma yöntemle (hem seçimle hem de atamayla) belirlenirken, Avam Kamarası üyeleri yalnızca seçimle belirlenmektedir. Ayrıca her ne kadar Avam Kamarası *alt meclis* olarak isimlendirilse de siyasî yaşamda Lordlar Kamarası'ndan daha etkin bir konuma sahiptir (Yayla, 2014: 99-100).

İngiltere'nin devlet yapısı esasında yüzyıllık geçmişe sahip bir monarşidir. Ancak "taç – kral veya kraliçe" gibi monarşik ögelerle birlikte parlamento ve parlamento üyelerinden müteşekkil bir kabine (hükümet) gibi demokratik ögelere sahip olması mutlak bir monarşiden değil *meşrutî* bir monarşiden söz edilmesini gerektirmektedir. Nihayetinde devletin başı monark olsa da yasalar önünde eşit vatandaşların, temel hak ve hürriyetlerini temel alan bir yönetimin benimsenmesi, meclisin ve hükümetin demokratik seçimlerle işbaşına gelen kişilerden oluşması ve vatandaşların kurum ve kişileri çeşitli mekanizmalar aracılığıyla denetleyebiliyor olmaları monarşinin meşrutî yönünü doğrulayan argümanlardır (Parlak & Caner, 2013: 99).

Yukarıdaki ifadelerden de anlaşılacağı üzere İngiltere'de yürütme yani siyasî iktidar iki başlıdır. Hükmetme yetkisine sahip Kraliçe'nin[19] bu yetkisinin özellikle son asırda parlamento tarafından kullanıldığı, bu yönde çeşitli yasal düzenlemelerin yapıldığı bilinmektedir. Daha açık ifadesiyle, siyasal sistem; hüküm süren Kraliçe'nin hüküm verme yetkisini parlamentoya karşı sorumlu olan bir kabineye devretmesi şeklinde

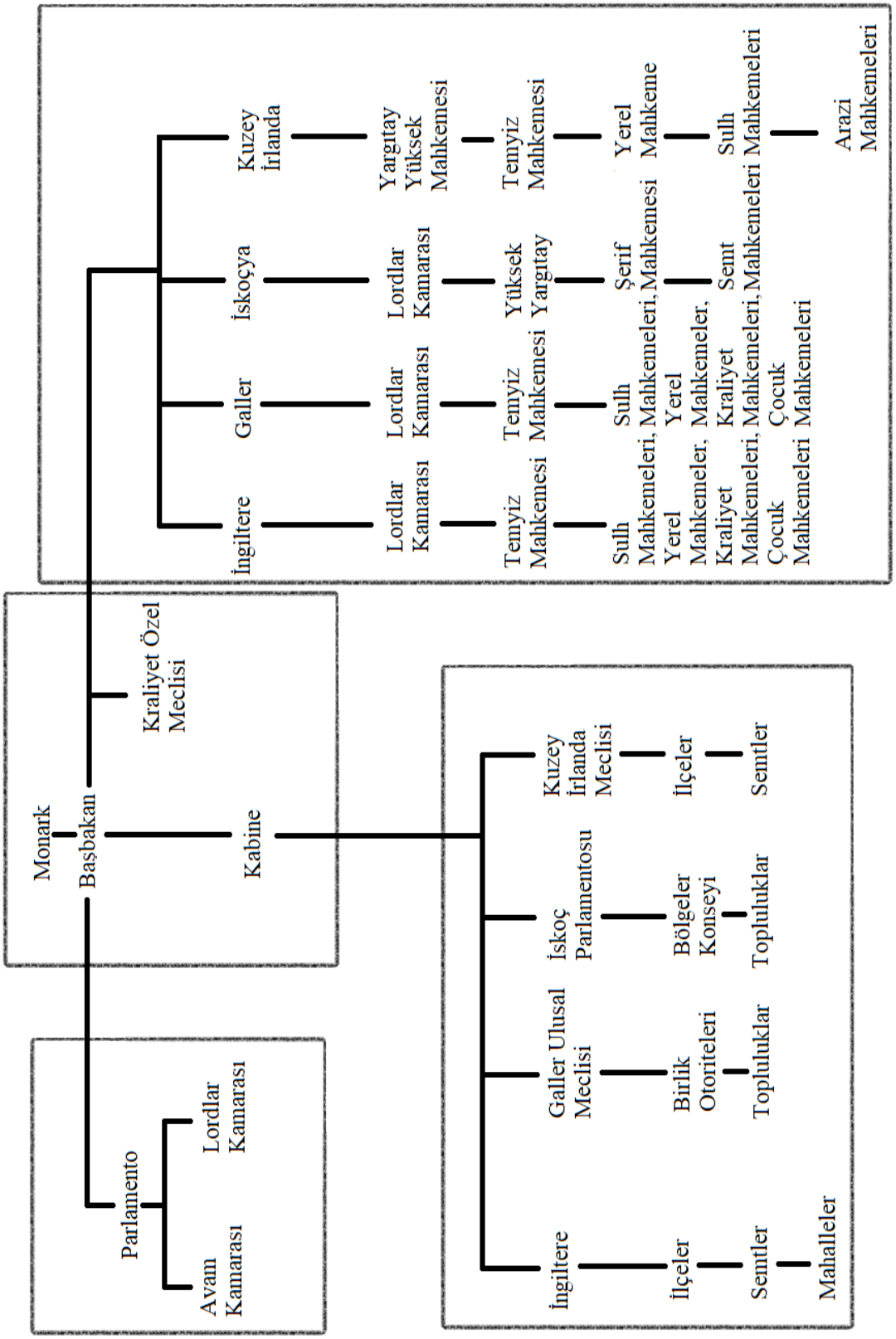
[19] 1952 yılından bugüne monarşinin başı Kraliçe II. Elizabeth'tir. Bundan dolayı monark veya taç yerine, bunların somut karşılığı olan Kraliçe kelimesi tercih edilmiştir.

formüle edilebilir. Kısaca, egemenliğin parçalı yapısına karşın parlamentonun (normal şartlar altında) ağır bastığı ve kararlarda belirleyici taraf olduğu söylenebilir (Gall & Gleason, 2007c: 55). Fakat parlamento lehinde gibi görünen "egemenlik" anlayışının, bazı durumlarda Kraliçe'ye *olağanüstü* yetkiler tanınmasıyla sarsıldığını da belirtmek gerekir. Bu durumun, Parlamentonun egemenliğine ve doğal olarak demokratik değerlere aykırı bir tarafı olduğu gibi; Kraliçe'ye ve – veya *Majestelerinin* hükümetine reform politikalarını hızlı bir şekilde uygulama imkânı tanıması gibi olumlu bir tarafı da bulunmaktadır (Karasu, 2013: 149).

Bütüncül bir açıdan bakıldığında, Şekil 4'te de görülebileceği gibi, Birleşik Krallık yönetimi dört küme içerisinde özetlenebilir. Bunlar; Kraliçe'nin, Başbakanın, Kabinenin ve Kraliyet Özel Meclisi'nin oluşturduğu **yürütme kümesi,** Lordlar Kamarası ve Avam Kamarası'nın oluşturduğu **yasama kümesi,** İngiltere (England), İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda'nın **idarî – siyasî bölgesel yönetim kümesi ile adlî küme**dir. Yürütme ve yasama kümelerinden kısmen de olsa bahsedildiğinden, idarî – siyasî bölgesel yönetim kümesi ile adlî kümeden, çalışmanın içeriğine uygun düzeyde, bahsedilmesinde yarar vardır.

Birleşik Krallık her ne kadar çok parçalı bir yapıda görünse de bu durum, onun üniter bir yönetime sahip olduğu gerçeğini değiştirmektedir. Sosyal, kültürel, iktisadî, siyasî ve benzeri çeşitli gerekçelerle Birleşik Krallık'ın, İngiltere (England), Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda coğrafi bölgelerine, idarî ve bazı noktalardaysa siyasî bir takım yetkileri devrettiği (devolution of powers) bilinmektedir. Bu özel yönetimli bölgelerin statüleri, bir sonraki başlıkta ele alınan Amerika Birleşik Devletleri'ndeki eyaletlerin statüleriyle karıştırılmamalıdır. Birleşik Krallık yönetimi, Kuzey İrlanda örneğinde olduğu gibi üniter yapının tehdit altında olduğu durumlarda, yerel birimlere tanıdığı yetkileri geri alabilmektedir (Özkurt, 2018: 329).

Federalizm ile üniter yapı arasındaki ayrım bu noktada önemlidir. Genel hatlarıyla; federal sistemde merkezi hükümet ile yerel hükümet, egemenliği paylaşırken, üniter devlet, daha alt yönetsel birimlere iktidarı kullanma gücünü devretmektedir. Yani üniter devlette iktidarın asıl sahibi – egemen merkezi hükümetken, yerel birimler bu yetkiyi merkezi hükümetin izni dâhilinde kullanabilmekte, merkezi hükümet gerektiğinde bu yetkiyi geri alabilmektedir (Hague & Harrop, 2004: 228, 236).



Şekil 4. Birleşik Krallık Yönetim Şeması

Kaynak: Andrews & Levy, 2006: 1410'daki şemanın Türkçeleştirilmiş şeklidir.

İngiltere'nin anayasal düzeni ve adlî yapısı, siyasî ve idarî konuların yanında, önemli bir diğer alanı oluşturmaktadır. Şekil 4'te adlî küme olarak gösterilen bu alan, yüzyıllar boyunca edinilmiş gelenekleri bünyesinde barındırmaktadır. Bu geleneklerin başında İngiliz Anayasası'nın yazılı olmaması veya daha doğru ifadesiyle tek bir metin altında toplanmaması gelmektedir. Kanunların, fermanların, sözleşmelerin, geleneklerin, meclis tüzük ve kararlarıyla içtihatların oluşturduğu bu anayasanın, aslında kodifiye edilmemiş hukukî metinlerin bir toplamına karşılık geldiği söylenebilir (Gall & Gleason, 2007c: 55-56; Hague, Harrop, & McCormick, 2016: 110). Kodifiye edilip bir araya getirilmeyen ve çeşitli bileşenlerden meydana gelen bu anayasa, diğer yazılı anayasalara oranla ihtiyaçlar doğrultusunda daha kolay bir şekilde değiştirilebilmekte ve böylece güncelliğini koruyabilmektedir (Roskin, 2011: 37).

Alışılmışın ve yaygın uygulamaların aksine, İngiltere'de bir *anayasa mahkemesinin* olmayışı da yukarıda bahsedilen esneklikle bağlantılı ve onu tamamlayıcı bir diğer hususdur. Parlamento üstünlüğünün ve kodifiye edilmiş bir anayasal metnin olmayışı, anayasal değişikliklerin kolayca yapılabilmesine imkân tanımaktadır. Ayrıca kanun değişikliklerinin anayasaya aykırılığı iddiasıyla engellenememesi de Parlamentonun yasama konusunda elini güçlendirmekte, egemenliğini pekiştirmektedir. Ancak, anayasa mahkemelerinin anayasaya uygunluk denetiminin yanında, üst düzey yargı ve temyiz mahkemesi olma özelliğini kullanan Yüce Mahkeme (Supreme Court) isminde bir mahkemenin var olduğunu da söylemek gerekir (Yayla, 2014: 105).

Yasama ile yargı arasındaki ilişkinin seyri, Lordlar Kamarası'nın adlî alanda sahip olduğu yetkilerin, zaman içerisinde geçirdiği dönüşüm özelinde incelendiğinde oldukça açıklayıcı verilere ulaşabilir. 2003 yılında Anayasal İşler Bakanlığı'nın kurulmasıyla başlayıp 2009 yılında bu bakanlığın lağvedilmesiyle yerine kurulan Adalet Bakanlığı'yla devam eden süreçte, Lordlar Kamarası'nın yargı üzerindeki kontrolü kısmen de olsa zayıflamaya başlamıştır. *Lord Chancellor* sıfatıyla hem Lordlar Kamarası'nı hem de adalet teşkilatını yöneten ve Yüce Mahkeme dâhil önemli adlî kurumların üyelerini belirleyen meclis başkanının bu yetkileri zamanla bakanlığa aktarılmıştır (Karasu, 2013: 150).

Ancak bu gelişmeler Lordlar Kamarası'nın etkinliğinin tümden yok edildiği anlamına gelmemektedir. Son düzenlemelerde dahi Yüce Mahkeme üyeleri Lord Kamarası

içerisinden seçilmektedir (Yayla, 2014: 105). Her ne kadar atanmış bir meclis içerisinden üst düzey yargı mensupları belirleniyor olsa da en nihayetinde eskiye oranla yargının bağımsızlığı konusunda bir ilerlemenin yaşandığı inkâr edilemez (Özkurt, 2018: 331).

İngiltere hakkında bu noktaya kadar anlatılanlar, her yönüyle onun kendine has bir yapıya sahip olduğunu göstermektedir. Çeşitli sebeplerle dünyanın pek çok ülkesine siyasî, idarî ve adlî açıdan örnek teşkil etse de bu özgünlüğünü günümüzde bile korumaktadır. Bu özgünlüğün başındaysa yasama, yürütme ve yargı erkleri arasındaki ilişki gelmektedir. Yürütmenin Avam Kamarası içerisinden, yüksek yargı üyelerinin Lordlar Kamarası içerisinden belirlendiği ortamda, Montesquieu'nun akademik yazına kazandırdığı güçler ayrılığı ilkesinin İngiltere siyaseti için pek de geçerli olmadığını söylemek gerekir. Bu ilkenin aksine Roskin'in deyimiyle bir *güçler kaynaşması*nın söz konusu olduğu görülmektedir (2011: 40).

Çalışma konusu açısından yasama ve yargı boyutları bir kenara bırakılacak olursa, özet olarak, Birleşik Krallık yönetiminin beş ana kurum etrafında şekillendiği söylenebilir. Bunlar; monark, başbakan, kabine, hükümet ve kamu hizmeti – kamu yönetimi (civil service)'dir (Andrews & Levy, 2006: 1410-1411):

> Monark; devletin başı ve yürütmenin sembolik[20] yöneticisidir.
> Başbakan; hükümetin başı ve yürütmenin fonksiyonel – işlevsel yöneticisidir.
> Kabine; yürütmenin kolektif yöneticisidir.
> Hükümet; kamu yönetiminin lideri – başıdır.
> Kamu Hizmeti: kabine ve hükümetin kararlarını uygulayan idarî personeldir.

Yukarıdaki ifadelerden de anlaşılacağı gibi İngiltere'de yürütme dahi tek bir parçadan oluşmamakta, birden fazla kurum arasında paylaşılmaktadır. Bu durumun, kodifiye edilmemiş, dağınık anayasal düzenin ve yasama (parlamento) tarafından kolayca değiştirilebilen kanunların var olduğu bir düzlemde gerçekleşiyor olması da İngiliz yönetiminin ayrı bir özelliğini göstermektedir. Bu denli karmaşık ve çok aktörlü bir yapıda, istisnaî durumlar inkâr edilmemekle beraber, işlerin bu denli uyum içinde yürümesinin nedeni, yüzyıllara yayılan yönetim geleneklerine ve kültüre bağlanabilir.

[20] Sembolik olma *de facto* bir durumdur. Kraliçe'nin yasal olarak *(de jure)* sahip olduğu ancak kullanmadığı veya başbakanın, kabinenin ve hükümetin görüşleri doğrultusunda kullandığı; sivil ve askerî memurları atama, yasaları mutlak veto etme, savunma ve dışişleriyle ilgili politikaları belirleme ve silahlı kuvvetleri kullanma gibi oldukça önemli ve sembolik sayılamayacak yetkileri de mevcuttur (Andrews & Levy, 2006: 1411).

Birinci bölümde kültürün çeşitli açılardan yapılmış tanımlamalarına yer verilmişti. Bahsi geçen tanımlamalara bütüncül bir gözle bakıldığında en nihayetinde kültürün; *çevresel* (iç ve – veya dış, somut ve – veya soyut) *faktörler karşısında geliştirilen hayatta kalma stratejileri - yöntemi* olduğu söylenebilir (Bodley, 2011: 10; Smircich, 1983: 342). Bu tanımlama içerisinde yer alan "çevresel faktör" vurgusu, gelenek ve göreneklerin yanında coğrafî yapı ve konum gibi farklılıkların da kültürel incelemenin konusu yapılması gerektiğini göstermektedir. Bu bağlamda İngiltere'nin bir ada ülkesi olması nedeniyle Kıta Avrupası kadar istilaya uğramadığı ve bunun sonucu olarak da siyasî ve idarî uygulamalarının nispeten süreklilik göstererek kültürel bir nitelik kazandığı ifade edilmektedir (Yayla, 2014: 97). Hatta göreceli de olsa, belli bir toprak parçası üzerinde, idarî ve siyasî sürekliliğin sağlanması, bir *"ulus*un" oluşmasıyla dahi sonuçlanabilmektedir. Diğer bir deyişle, alt kültürel çeşitliliğe karşın coğrafî bütünlük ve süreklilik üst bir kültürü (ulusun) doğurabilmektedir (Giddens, 2008: 161).

İngiliz siyasî ve idarî kültürünün oluşmasında sürekliliği sağlayan bir diğer önemli unsursa Fransız Devrimi ile başlayıp, Fransa, Almanya ve Rusya gibi kadim monarşilerin yıkılmasıyla sonuçlanan demokratikleşme hareketlerinde İngiliz monarşisinin hayatta kalabilmesidir. Daha açık ifadesiyle Kıta Avrupası "devrimsel kırılmalar" yaşarken İngiltere nispeten yumuşak bir dönüşüm içerisinde geleneğini muhafaza etmiştir. Yalnızca izole bir ada üzerinde hüküm sürmeyle açıklanamayacak olsa da diğer ülkelerin birbirleriyle olan fizikî temasının verdiği kültürel, siyasî ve idarî kopuşların ve kırılmaların, İngiltere'de, sınırların ve dolayısıyla mobilizasyonun daha rahat kontrol edilebilmesinden dolayı daha az yaşandığı söylenebilir. Bu durum İngiliz ulusunun, tüm etnik ve dinî farklılıklara karşın siyasî ve idarî pratikler etrafında bütünleşmesini mümkün kılmıştır (Rose, 1969: 83).

Yukarıdaki ifadelerden devletlerin coğrafî konumlarının ve özelliklerinin siyasî ve idarî pek çok alanda belirleyici birer unsur olduğu yorumu yapılabilir. Ancak yaşam, olayların ve olguların tek bir neden üzerinden açıklanamayacağı kadar karmaşık bir yapıdadır. Bundan dolayı coğrafî etken muhafaza edilmekle beraber sonuçlar üzerinden bir değerlendirmenin yapılması çalışmanın kapsamı doğrultusunda faydalı bir yöntemdir.

Bu bağlamda İngiliz siyaseti ve siyasî kültürü dört belirleyici bileşen üzerinden analiz edilebilir. Bunlar saygınlık (deference), sınıf, ırk ve cinsiyettir. İngiliz siyasî kurumları ve siyasetçileri seçkin bir zümrenin üyesidir. Kamu yöneticilerinin kaliteli eğitim aldığı kabul edildiğinden sorunları çözmeleri konusunda toplum nezdinde bir saygınlıkları da vardır. Diğer bir deyişle İngilizler, kamu yöneticilerinin sahip olduğu vasıflardan dolayı sorunların siyasî mekanizmalar aracılığıyla çözülebileceğini düşünmekte ve çoğunlukla siyasî kararlara uymaktadırlar. İngiltere'de, Sanayi Devriminin ortaya çıktığı ve geliştiği ülke olmanın verdiği birikimle hem işçi sınıfı hem orta sınıf bilinci yüksektir. Siyasete de bu bilincin yansıdığı görülmektedir. İşçi Partisi'nin iki partili sistemde var olması da bunu doğrulamaktadır. Sınıf bilincine paralel ortaya çıkan ırk ve cinsiyet olgusu ise azınlıkların ve kadın temsilinin siyasette ve kamusal alanda oldukça düşük düzeyde olması üzerinden yürümektedir (Kingdom, 2000: 15-18). Bugün dahi bunun siyasî tartışmaların merkezinde yer aldığı, ancak hem kabinede hem de mecliste etnik ve cinsel çeşitliliğin sağlanamadığı söylenebilir. Bahsi geçen bu dört bileşenin süreklilik içerisinde yüzyıllara varan bir pekiştirme sonrası oluşan İngiliz geleneklerinden beslendiğinin hatırlatılmasında yarar vardır.

Genel bir tasvir yapmak gerekirse pragmatizmin hem siyasette hem de toplumda esas belirleyici kültürel dokuyu oluşturduğu görülmektedir. Geçmişten gelen siyasî, idarî ve toplumsal birikimle çözüm üretmek ve fayda sağlamak üzerine uygulanabilir politikaların savunulduğu bu görüşün birleşimi İngiliz siyasetinin özünü oluşturmakta, iki partili seçim sisteminde hayatta kalabilmek adına siyasî partileri bu doğrultuda parti programı oluşturmaya itmektedir (Yayla, 2014: 102-103). Kısaca, İngiliz siyasetinde somut karşılığı olan ve sorunlara çözüm üretmeyi vadeden görüşler geçerlidir.

İngiliz idarî ve siyasî hayatında "aktörlerin" de önemli yer tuttuğu belirtilmelidir. İlk başta akla Kraliyet mensupları ve aristokratlar gelebilir. Ancak, tersine bir eğilim mümkün olmakla beraber en azından mevcut haliyle, İngiliz yönetiminde kan bağının değil alınan eğitimin belirleyici olduğu görülmektedir. Meritokrasi yani liyakate dayalı olduğu iddia edilen bu sistemde, esasında kan bağının yerini "kolej bağı" ya da okul bağı almıştır. Hangi ailenin mensubu olduğunun değil, hangi okul mezunu olduğunun önem kazandığı İngiliz eğitim sisteminde, sıradan bir okulda görülen eğitimden fazlası verilmektedir. Eton, Harrow, Rugby, St. Paul's ve Winchester gibi seçkin *kamu* okullarında "elit" bir zümrenin kişisel davranış kalıpları ve kişilik özelliklerinin

kazandırıldığı ve dahası öğrenciler arasında duygusal bağ kurdurularak iş hayatında "kolej merkezli bir network" oluşturulduğu bilinmektedir. Bunun yanında İngiliz siyasetinin de **Oxbridge** şeklinde terimleşen, Oxford ve Cambridge mezunları tarafından domine edildiği vurgulanmalıdır (Roskin, 2011: 56-57).

Kraliçe ile Başbakan, Lordlar Kamarası ile Avam Kamarası arasında gerçekleşen yetki ve güç aktarımıyla, İngiliz devlet sisteminin seçkinci yapısından gittikçe uzaklaşarak daha demokratik bir yapıya kavuştuğu sıkça ifade edilmektedir. Ancak yukarıdaki okul örneğinde olduğu gibi, İngiliz kültüründeki saygınlık ile sınıfsal yapı özelliklerinin form değiştirerek hayatta kaldığı görülmektedir. Daha açık şekliyle, ekseriyette sosyal statü sahibi ve zengin ailelerin çocuklarının girebildiği bu okullar, herkese açık olan kamu görevinin elitist bir yapıya dönüşmesine ve demokratikleşmenin kâğıt üzerinde kalmasına neden olmaktadır (Kingdom, 2000: 17; Rose, 1969: 94). Kısaca, elit kamu okulu ve Oxbridge olgusu İngiliz siyasetindeki demokratikleşmeye ket vurmaktadır. Fakat bu, İngiltere'nin demokratik bir ülke olmadığını şeklinde yorumlanmamalıdır. İngiltere'nin nihayetinde, diğer ülkelerle kıyaslandığında ileri demokrasiler içerisinde yer aldığını söylemek gerekir (Özkurt, 2018: 325).

İngiliz kültürüne Hofstede'nin kültürel boyutları üzerinden bakılması, çalışmanın içeriği açısından yerinde bir karardır. Tablo 5'te özetlendiği şekliyle Hofstede'nin boyutlandırmasına göre İngilizler; düşük güç mesafesine ve belirsizlikten kaçınmaya, yüksek bireyselliğe, ortalamanın yukarısında haz almaya ve erilliğe sahipken, zaman algıları uzun ile kısa dönem arasında denge durumundadır. Bu oranların yönetim alanında hem tek başına hem de birbirleriyle olan ilişkileri bağlamında çeşitli anlamları vardır. Daha açık ifadesiyle boyutların her biri hem kendi içlerinde hem de karşılıklı ilişkilerinde belli davranış kalıpları önermekte ve bireylere – araştırmacılara öngörüde bulunabilme imkânı tanımaktadır. İngiltere özelinde boyutların münferit anlamları Tablo 5'te genel hatlarıyla verilmiştir.

Karşılıklı ilişki bağlamındaysa güç mesafesi ve bireycilik boyutları arasında negatif yönlü bir ilişkinin olduğu söylenebilir. Yani yüksek güç mesafesine sahip ülkeler genelde kolektivist, düşük güç mesafesine sahip ülkelerse bireyci yapıda olma eğilimindedir. Ancak bu durumun tüm ülkeler için geçerli olduğunu söylemek yanlış olur. Örneğin en düşük güç mesafesine sahip iki ülke Avusturya ve İsrail'in bireyci

Tablo 5. Hofstede'nin Kültürel Boyutlandırması: İngiltere

Boyutlar	Tanım ve Açıklamalar
Güç Mesafesi	İngiltere güç mesafesinin en düşük olduğu ülkeler arasında yer almaktadır. Buna göre İngiliz yönetiminde yöneticilerle çalışanlar arasında demokratik değerler üzerine kurulu bir ilişki vardır. Güç tek bir noktada toplanmadığından hiyerarşi katı bir şekilde işlememektedir. Hiyerarşik kademeler oldukça sade yapıdadır. Çalışanlar, bir konuda yöneticilerden farklı düşündüklerinde bunu kolayca ifade edebilmektedirler. Kararlar verilirken çalışanların da fikirleri alınır. En yüksek değerin 104, en düşük değerin 11 olduğu listede İngiltere'nin skoru 35'tür.
Bireycilik Kolektivizm	İngiltere'de bireycilik oldukça yüksek düzeydedir. Ekip becerilerinden çok bireysel beceriler önemlidir. Çalışma hayatı rekabetçidir. Sorumluluk kolektif değil bireyseldir. Geleneksel otorite değil, seküler – rasyonel otorite geçerlidir. İlişkiler duygusal bağ üzerinden değil, kurallar üzerinden kurulur. Özel yaşam ile çalışma yaşamı arasındaki ayrım nettir. Özverili davranış değil bireysel konfor ön plandadır. En yüksek değerin 91, en düşük değerin 6 olduğu listede İngiltere'nin skoru 89'dur.
Erillik Dişillik	İngiltere'de erilliğin (masculinity) ortalamanın yukarısında olduğu söylenebilir. Erilliğin girişkenlikle, performans ve sonuç odaklılıkla ve mücadeleci olmayla, eşleştirildiği bir düzlemde, İngilizlerin ortalamanın yukarısında girişken, performans odaklı ve mücadeleci bir yapıda olduğu, daha yüksek bir konum ve – veya kazanç için zorlukları göze alabileceği yorumu yapılabilir. Mantık ve rasyonellik ön plandadır. Ancak ortalamanın çok da yukarısında olmadığının hatırlatılması gerekir. En yüksek değerin 110, en düşük değerin 5 olduğu listede İngiltere'nin skoru 66'dır.
Belirsizlikten Kaçınma	Öngörülemeyen – belirsiz durumlar karşısında tehdit altında hissetme düzeyi olarak tanımlanan bu boyutta İngiltere son sıralarda yer almaktadır. İngilizlerin belirsizlikler karşısında stres altında olmadıkları ve değişime açık bir yapıda oldukları söylenebilir. Buna yeni girişimlerde ve iş başvurularında bulunabilecekleri de eklenebilir. En yüksek değerin 112, en düşük değerin 8 olduğu listede İngiltere'nin skoru 35'tir.
Uzun Dönem Kısa Dönem	Bu boyutta ayırt edici olan geçmiş ile geleceğe olan bakıştır. İngiltere'nin uzun dönem algısının orta düzeyde olduğu görülmektedir. Kimi durumlarda uzun ve karmaşık planlar yapılırken kimi durumlarda kısa, sade ve esnek planlar yapılır. Düşük uzun dönem algısına sahip her ülke gibi geçmişe ve değerlere bir saygı vardır. Fakat aynı zamanda uzun dönem algısına sahip ülkeler gibi de geleceğe dönük hayalleri vardır. Bundan dolayı hem geleceği inşa etmek için birikim yapılmakta hem de ihtiyaçları gidermek için harcama yapılmaktadır. En yüksek değerin 100, en düşük değerin 0 olduğu listede İngiltere'nin skoru 51'tir.
Haz alma Kısıtlama	İngiltere bu boyutta üst sıralarda yer almaktadır. Buna göre, İngiliz bireylerin katı kurallarla kısıtlanmayı sevmedikleri, farklılıklara karşı hoşgörülü bir yapı oldukları ve içsel insan arzularını önemsedikleri (hazcı) söylenebilir. Ayrıca, yasaklarla sınırlandırılmak yerine, geniş hareket alanlarına ihtiyaç duyan bir yapıdadırlar. En yüksek değerin 100, en düşük değerin 0 olduğu listede İngiltere'nin skoru 69'dur.
Kaynak: Hofstede, Hofstede, & Minkov, 2010: 56-62, 92-97, 138-143, 190-194, 252-258, 280-285'deki bilgiler doğrultusunda oluşturulmuştur.	

olmasına karşın kolektivizme de yakın durduğu görülmektedir. Dolayısıyla bireyci kültürden çok, kolektivist kültür için güç mesafesi ile doğrudan bir ilişki kurulabilir. Gerçekten de kolektivist toplumların genelde patrimonyal bir örgütlenme yapısına sahip olduğu, diğer bir deyişle gücün tepede bir baba figürü etrafında toplandığı gözlenmektedir (Hofstede vd., 2010: 102-104).

Erillik – Dişillik boyutundaki ilişkideyse doğrudan bir bağlantı kurulması zor olsa da geleneksel *aile* olgusunun bir şeyler ifade edebileceği söylenebilir. Kolektivizmde ve yüksek güç mesafesinde olduğu gibi erillik boyutunda da patrimonyal yapı belirleyici bir birleşendir. Daha yalın ifadesi ile geleneksel aile yapısındaki baba figürü erilliğe referans oluşturmaktadır. Aile bağlarının daha gevşek olduğu ya da geleneksel anlamda bir aile yapısının olmadığı toplumlarda erilliğin daha düşük olduğu yorumu yapılabilir. Kısaca, aile yapısı erillik ve dişillik düzeylerinde belirleyici olabilir (Hofstede vd., 2010: 152-153).

Ülkelerin kendi iç dinamiklerinin etkisi inkâr edilmemekle birlikte, bu dinamikler bir kenara bırakılacak olursa, belirsizlikten kaçınmayla erillik arasında negatif bir ilişkinin varlığından söz edilebilir. Buna göre belirsizlikten kaçınma oranı artıkça veya risk alma oranı düştükçe erillikten dişilliğe doğru yönelim görülmektedir. Diğer bir deyişle eril ülkelerin risk almaya dişil ülkelere göre nispeten daha açık oldukları, belirsizlik karşısında daha az kaygı ve stres yaşadıkları ve bundan dolayı da değişim hareketlerine karşı daha ılımlı ve uyumlu oldukları söylenebilir. Elbette bu genelleme yapılırken Japonya gibi hem yüksek erillik oranına sahip hem de "garantici" ülkelerin varlığı da unutulmamalıdır (Hofstede vd., 2010: 213-214).

Belirsizlikten kaçınma boyutu ile bireycilik ve kolektivizm arası bağlantıya bakıldığında ise yine iç faktörler dışarıda tutulacak olursa kolektivist ülkeler garantici bir yapıya sahip ve belirsizlik karşısında daha fazla kaygı ve stres yaşarken, bireyci ülkelerin belirsizlik karşısında daha rahat ve buna bağlı olarak da değişime ve yeniliklere daha açık oldukları ifade edilebilir. Bunun yanında belirsizlikten kaçınma ve kolektivizm oranın yüksek olduğu ülkelerde yazılı kurallara daha fazla rastlandığı, bundan dolayı bürokratikleşmenin daha yüksek olduğu yorumu da yapılabilir (Hofstede vd., 2010: 218).

Belirsizlikten kaçınma ile kolektivizm arasında bu ilişki ister istemez akla patrimonyal bürokrasi ve yönetim kavramını getirmektedir. En küçük toplumsal ve yönetsel birim olan ailenin geleneksel bağlamdaki yapısı ve iktidar ilişkileri üzerinden tanımlanan ve gücün tepe noktada toplandığı, köle – efendi ilişkisine benzer eşitsiz bir yönetim şekli olarak patrimonyalizmin, yönetilen insanları karar alma sorumluluğundan – stresinden *"kurtardığından"*, belirsizlikleri de ortadan kaldırmaktadır. Yalnızca alınan emirlere itaat ederek yemek ve yaşam garantisi elde eden insanlar, görece bir güven ortamında yaşamlarını sürdürebilmektedirler (Weber, 2012a: 371-380).

Bu duruma, Sayın (2006) tarafından Türk bürokratları üzerine yapılan doktora tez çalışması örnek verilebilir. Sayın (2006), çalışmasında bürokratların devlet algısını ölçmek için onlara; Devlet – Toplum, Baba – Güvenlik, Güvenlik – Düzen, Güvence – Devlet gibi ikili kavramlar vererek, bu kavramlar arasındaki uyumu ortaya koymaya çalışmıştır. Seçilen bu kavramlar dahi, yukarıda ifade edilen belirsizlikten kaçınma ile kolektivizm arasındaki bağı özetlemektedir.

Son boyut olan hazma ile uzun dönem boyutu arasında negatif bir korelasyondan söz edilebilir. Daha açık ifadesiyle toplumların kişisel haz alma istekleri artıkça daha kısa dönemli planlar yapmakta, tasarruf etmek yerine harcamalara ağırlık vermektedirler. Uzun dönem algısına sahip ülkelerin bireylerinin ise kısıtlanmaya daha meyil oldukları görülmektedir. Bu da bireylerin kısa dönemli hazlarından vazgeçerek ileriye dönük yatırımlara ağırlık verdiklerini göstermektedir. Elbette diğer boyutlar arası ilişkilerde de bahsedildiği üzere, bu genellemenin tüm ülkeler için geçerli olduğunu söylemek doğru olmaz. Örneğin Mısır hem en kısa dönem algısına sahip hem de en düşük haz alma oranına sahip ülkedir. Ancak bu genel bir eğiliminden söz edilmesine engel teşkil etmemektedir (Hofstede vd., 2010: 286-287).

Bu ikili korelasyonların dışında Covid-19 Pandemisi ile birlikte özellikle haz alma-kısıtlama, belirsizlikten kaçınma ve uzun-kısa dönem boyutlarının hem münferit hem de karşılıklı ilişkileri bağlamında önemi kamu politikalarında, politikalara gösterilen tepkilerde ve toplumsal olaylarda gözle görülür bir şekilde artmıştır. Pek çok bilimsel çalışma (Kapoor, Ticku, Tagat, & Karandikar, 2021; Schroeder, 2020; Voegel & Wachsman, 2021; Wang, 2021) ve haber de (BBC, 2021; DW, 2021; Hosbas, 2020; Iddiols & Shelley, 2021) bu yorumu doğrular nitelik doneler sunmaktadır.

Hofstede'nin kültürel boyutlarının karşılıklı ilişkisinin verilmesi Yeni Kamu Yönetimi anlayışının hem kendi için dinamiklerinin hem de yerel (ülke bazında) dinamiklerin, uygulamada ne gibi sonuçlar doğurabileceğini göstermesi açısından önemlidir. Bu sebepten İngiltere'nin incelendiği bu başlıkta Yeni Kamu Yönetimi doğrultusunda gerçekleştirilen reformlara geçilmeden böylesi bir giriş yapılmıştır. Diğer ülkeler, bu bilgilere atıf yapılarak değerlendirilmiş, bilgi tekrarına gidilmemiştir.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı doğrultusunda ilk reform hareketi İngiltere'de Margaret Thatcher'ın başbakan olmasıyla başlamıştır. Thatcher'ın politikalarında Niskanen gibi iktisatçılarla Ekonomik İlişkiler Enstitüsü (Institute of Economic Affairs) gibi düşünce kuruluşları etkili olmuştur (Dawson & Dargie, 2002: 38). Politikaların hangi şartlar altında ve özellikte olduğu Yeni Kamu Yönetimi'yle ilgili başlıkta detaylı bir şekilde incelendiğinden bu başlıkta reformların kendisine yoğunlaşılmaya çalışılmıştır.

Yirminci yüzyılın başlarında sanayileşmenin neden olduğu üretim patlaması beşerî ve maddî sermayenin etkin bir şekilde kullanılmasını ve "israfı" önlemeyi gerekli kılmış, Taylor ve Fayol gibi geleneksel yönetim teorisyenleri de temel hedeflerini, bu israfı önlemek olarak belirlemişlerdir. Yöntemler ve eylemler farklı olsa da 1979 yılında iktidara gelen Thatcher da aynı amaçla, yani "israfı" önlemek için yola çıkmıştır. Niskanen ve Kamu Tercihi Teorisyenlerinin israfın kaynağıyla ilgili genel görüşleri, kamu bürokrasisidir. Thatcher'ın politikalarının da bu duruma uygun olarak şekillendiği görülmektedir. Yazılı bir anayasal düzenin yokluğu geniş hareket alanı açmış, kamu hizmeti gibi İngiliz kamu yönetiminin özünü oluşturan alanlarda (Pollitt & Bouckaert, 2011: 50-51) reform yapılmasına imkân tanımıştır.

Kamu harcamalarının 1950'li yıllardan 1970'li yıllara kadar giderek, ulusal gelir içerisindeki artan payı Petrol Krizi'nin neden olduğu enflasyonist etkiyle daha da artmış ve İngiliz hükümetini radikal çözümler üretmeye itmiştir. Gerçekten de 1979 ilâ 1980 yılları arasındaki kamu harcamalarının ulusal gelire oranı incelendiğinde, önceki yıllardan başlayan düşüşün, çok keskin bir düzeye ulaştığı fark edilmektedir. Keynes'in devlete biçtiği piyasayı canlandırma görevinden feragat eden devletin ilk etapta, üretimi azaltıp işsizliği ve enflasyonu artırmak gibi acı sonuçlara neden olması kaçınılmaz olmuştur (Horton & Farnham, 1999: 5-8). Bu durumun insanların gelir ve harcamalarında sebep olduğu büyük değişiklik, toplumsal tepkileri de beraberinde

getirmiştir. Çalışma konusu yalnızca kamu reformları ve yönetimi olduğundan değişikliklerin toplumsal yansımalarına değinilmemiştir.

Başbakan Thatcher, yukarıdaki ifadelerden de anlaşılacağı üzere İngiliz yönetim sisteminin ve kültürünün sağladığı ortamda, piyasa anlayışı doğrultusunda kamu harcamalarını azaltan reformları hayata geçirmiştir. Müdahaleci, merkeziyetçi ve yönetimci (managerialism) bir anlayışla başlayan reform paketi, kamu girişimlerinin özelleştirilmesi, yani kamu şirketlerinin ve iştiraklerinin kamudan özele aktarılması (Schultz, 2004) şeklinde vücut bulmuştur. Bu doğrultuda Petrol Krizi'nin en çok etkilediği alanlar olan enerji, çelik, toplu taşıma, liman, elektrik, gaz ve havayolu gibi önemli ve maliyetli faaliyet alanları özelleştirilmiştir. Elbette bu denli büyük bir politika; Etkinlik Birimi, Bakanlıklar için Yönetim Bilgi Sistemleri, Finansal Yönetim İnisiyatifi ve Gelecek Adımlar gibi kurumsal yapıda belli başlı değişiklikleri ve *meta-politikaları* da zorunlu kılmıştır (Lynn, 2006a: 117).

İngiltere'de Yeni Kamu Yönetimi reformları, Thatcher'ın radikal özelleştirme politikaları ile başlasa da yalnızca bundan ibaret değildir. İlk aşamanın maliyetlerin azaltılması, ikinci aşamanın merkezi yönetimin malî ve idarî yetki ve sorumluluklarını daha alt birimlere devretmesi ve üçüncü aşamanın yönetim yapısının, performans odaklı, somut ve rasyonel kriterlerle yeniden şekillendirilmesi yönünde gerçekleştiği reform dalgalarında, özelleştirmeler bu aşamalardan ilkine karşılık gelmektedir. Ancak Thatcher ile başlayıp John Major ve Tony Blair ile devam eden reform sürecinde özleştirme denilince ilk akla Thatcher'ın gelmesi, reformun boyutu düşünüldüğünde doğru bir yaklaşımdır (Farnham & Horton, 1999: 42-43).

1984 yılında British Telecom ile başlayıp, 1994 yılında British Rail ile son bulan, büyük iktisadî teşebbüslerin özelleştirmesi sonucunda devletin piyasalardaki payı yarı yarıya düşmüş ve yüz milyar sterlin civarında bir malî kaynak elde edilmiştir. Özelleştirme politikaları yalnızca devletin piyasalardan çekilmesine ve malî kaynak elde edilmesine karşılık gelmemektedir. Özelleştirmeler neticesinde 1990'lara kadar yaklaşık sekiz yüz bin çalışan özel sektöre geçmiş, böylece devletin o dönemdeki en büyük maliyet kalemi ciddi oranda azalmıştır. Toplumsal ve siyasî karşılığı bu denli büyük olan bir reform paketinin hayata geçirilebilmesi ciddi bir desteği de zorunlu kılmaktadır. Özelleştirmelerin yapıldığı yıllara dikkat edildiğinde, bunların çoğunlukla

Thatcher'ın üçüncü seçim zaferinin ardından gerçekleştirildiği görülecektir. Bu dönem yalnızca özelleştirmeler için değil, Yeni Kamu Yönetimi anlayışı doğrultusunda birçok kültürel ve yapısal değişimde de bir milat oluşturmuştur (Pollit, 2006: 780).

Fakat Thatcher'ın o dönemde merkezde sahip olduğu bu gücün, yerel yönetimlerde de geçerli olduğunu söylemek oldukça zordur. Thatcher başta olmak üzere Muhafazakâr Parti mensuplarınca yerel yönetimlerin, finansal tedbirlerin alınmadığı, verimlilik ve performans ölçütlerinin olmadığı, rekabetçilikten ve etkinlikten uzak ideolojik ve politik tazyiklerle yönetildiği iddia edilmekte, bundan kaynaklı kamu harcamalarının istenilen düzeyde düşürülmediğinden yakınılmaktadır. Bunda İşçi Partisi mensubu yerel yönetim yöneticilerinin etkisi büyüktür. Ancak büyük çekişmelere neden olsa da yerel yönetimlerde bürokratik kültür ve katı hiyerarşik yapı yıkılmış; girişimci kültür, vatandaş merkezli yaklaşım ve piyasa mekanizmaları yerleşmiştir (Painter & Isaac-Henry, 1999: 163-165; Yayla, 2014: 106).

Kamu iktisadî teşebbüslerinin özelleştirilmesinin yanında bir diğer önemli reform ise sağlık alanında gerçekleşmiştir. Her gelişmiş ülkede olduğu gibi sağlık hizmetleri kamusal hizmetlerde ilk sıralarda yer almaktadır. İngiltere'de devletin doğrudan sağladığı sağlık hizmetleri Ulusal Sağlık Hizmetleri ismiyle ve sosyal devlet anlayışı doğrultusunda 1948 yılından günümüze kadar aktif olarak çalışmaktadır. Diğer tüm alanlarda olduğu gibi sağlıkta da yapısal sorunlardan ve irrasyonel kararlardan kaynaklanan verimsiz bir yönetimin olduğu görülmektedir. Kamu Tercihi teorisi bağlamında doktor, hemşire, eczacı ve benzeri "profesyonel" sağlık çalışanlarının, teknik bilginin karmaşıklığı sayesinde, uzmanlıklarını kullanarak bütçe ve harcamaları kamu yararına aykırı olacak şekilde kendi lehlerinde gerçekleştirmişlerdir. Bu durumu düzeltebilmek adına öncelikle M-Form yönetim yapısından, U-Form yönetim yapısına geçilerek, katı hiyerarşik yapı, hizmet ekseninde yeniden şekillendirilmiş, ardından sözleşme yoluyla bazı sağlık hizmetleri özel sektörden temin edilmeye başlanmıştır (Corby, 1999: 180-183).

Özelleştirmelerden sonra, Başbakan Thatcher'ın hayata geçirdiği ikinci radikal reform paketi, Gelecek Adımlar Acente Reformu'dur. 1979 yılından 1986 yılına kadar olan bütün politikaların değerlendirilmesi amacıyla iç ve dış tüm paydaşların fikirlerinin alınarak oluşturulan bir değerlendirme raporuna dayanan reform, bakanlıklara yönetim

ve uygulama alanında yardımcı kuruluşlar oluşturmayı esas almıştır. Fonksiyonel ve misyon temelli oluşturulan bu "acentelere" bakanlıklara ait bazı yetki ve sorumluluklar devredilmiştir (Kutlu, 2012: 115-117). Böylece geleneksel ve katı bürokratik yapıdaki bakanlık teşkilatının yeniliklere karşı gelmesinin önüne geçilerek, Yeni Kamu Yönetimi doğrultusunda hayata geçirilmek istenen reformların başarıyla sonuçlanması hedeflenmiştir. Reform sonucunda yüzlerce birim kurulmuş, hatta bir dönem acentede çalışan kamu görevlilerinin sayısı genel kamu görevlilerinin yüzde seksenine kadar ulaşmıştır (Horton, 1999: 147-148).

Acente Reformunun başarılı olmasında ve bu denli yaygınlaşmasında, yeniliklere karşı olması beklenen grupların yani üst düzey bürokratlarla muhalefet partisinin beklenenin aksine reformu desteklemeleri etkili olmuştur. Bürokratların destekleme amacı reform sayesinde yetkilerinin, bütçelerinin, kısaca otonomlarının artacağını düşünmeleridir. Acente reformunun detaylarına bakıldığında Yeni Kamu Yönetimi anlayışının temel ilkelerinden olan "inisiyatif" almaya imkân tanıyan, sert hiyerarşik yapıdan esnek ve "yönetilebilir" yapıya geçişi mümkün kılan bir muhtevaya sahip olduğu söylenebilir. Aslında reform ile yapılmak istenen de tam olarak buydu. Siyasetçiler vatandaşların sorunlarına çözüm üretebilmek için politika hedeflerini belirlemekte, politikanın formüle edilmesinden uygulanmasına kadar olan aşamaysa uzmanlara bırakılmaktadır (Kutlu, 2012: 116-117).

Muhalefetin veya daha somut ifadesiyle İşçi Partisi'nin özelleştirmelerin aksine Gelecek Adımlar Acente Reformu'nu açıkça desteklemeleri, aslında partinin yaşadığı fikirsel bir dönüşümden kaynaklanmaktadır. Muhafazakâr Parti'nin *Yeni Sağ* söylemi ile geniş toplumsal kitlelere ulaşmasına karşın, özelleştirme karşıtlığı dışında yeni şeyler üretemeyen İşçi Partisi'nde radikallikten merkeze doğru kayış gerçekleşmiş ve *Yeni Sol (New Labour)* söylemi benimsenmiştir. Bu durum, Muhafazakâr Parti'nin ardı ardına seçimleri kazanmasından ve ekonomik konjonktürden dolayı, biraz da zorunluluktan gerçekleşmiştir (Horton & Farnham, 1999: 15). Muhalefette yaşanan bu değişim sayesinde Thatcher ve Major ile başlayan süreç, yeni bir akışa girse de devam etmiş ve reformların yerleşmesine katkı sağlamıştır (Farnham & Horton, 1999: 42-43).

Tony Blair'ın başbakan seçilmesiyle somutlaşma imkânı bulan bu söylem *Üçüncü Yol* şeklinde kavramsallaşmıştır. Klasik kalkınmacı, refah devleti anlayışıyla piyasa odaklı

Yeni Sağ'ın bir uzlaşısı şeklinde özetlenebilecek olan bu görüş, her iki tarafın keskin noktalarını yumuşatmış, orta bir yol inşa etmiştir. Bütünüyle piyasaya endekslenmek yerine sosyal devletin de muhafaza edilmeye çalışıldığı Üçüncü Yolda, devlete piyasa mekanizmalarını denetlemesi ve eksiklikleri gidermesi sorumluluğu verilmektedir. Kısaca birey, toplum ve devlet üçlemesinde bir uzlaşı zemini oluşturmayı amaçlayan Üçüncü Yol hem bireylere hem yerel birimlere hem de şirketlere serbestlik alanları da oluşturmayı amaçlamıştır. Diğer bir deyişle Üçüncü Yol, Muhafazakâr Parti'nin halk nezdinde kabul gören politikalarını devam ettirmiş, tepki toplayan politikalarını ise revize ederek günün şartlarına adapte etmiştir (H. Ateş & Demirel, 2014).

Elbette İngiltere'de gerçekleşen kamu yönetimi reformlarını, Thatcher ve Üçüncü Yol ile sınırlandırıp ve bu derinlikle inceleyerek, tüm reformları temsil etmesini beklemek doğru değildir. Thatcher ve Blair dışında görev yapan başbakanlarla Avrupa Birliği menşei pek çok önemli reform da uygulamaya konmuştur (Pollitt & Bouckaert, 2017: 337-341). Ancak tüm reformların ele alınması çalışmanın kapsamını aşacağından Yeni Kamu Yönetimi doğrultusunda ortaya çıkan ana politikalardan, kültür ile reform arasındaki ilişkiyi ortaya çıkaracak düzeyde bahsedilmiştir. Bu sınırlandırma diğer üç ülkenin yer aldığı başlıklar için de geçerlidir.

Çalışmada, Thatcher döneminde Yeni Kamu Yönetimi anlayışı doğrultusunda gerçekleşen reformların en somut ve açık örnekleri oluşturduğu düşünülmüş ve bunlar ile İngiliz ulusal kültürü arasındaki ilişkinin değerlendirilmesine karar verilmiştir. Bu minvalde oldukça keskin dönüşümlere karşılık gelen politikaların, kısmen kolayca denebilecek şekilde hayata geçirilmesinde hem Thatcher'ın liderlik yapısının (Thatcherizm) (Heywood, 2012a: 436) hem de Hofstede'nin Tablo 5'de özetlediği gibi İngiliz kültürüyle Yeni Kamu Yönetimi ilkeleri arasındaki uyumun etkili olduğu söylenebilir. Hatta bu yoruma Thatcher'ın liderlik yapısının İngiliz kültürüyle olan uyumunu da eklemek mümkündür. Kısaca kültürün, liderlik özellikleri ve reformun yapısıyla uyumlu olması reformların uygulanmasında belirleyici bir faktördür.

2.2.2. Amerika Birleşik Devletleri'nde Kamu Reformu

Amerika Birleşik Devletleri (Amerika) idarî, siyasî ve demokratik açıdan birçok ülke için model oluşturmuş, nedenlerine dair tartışmalar olsa da dünyanın en büyük

ekonomik, askerî ve siyasî gücüne sahip ülkesidir. Elbette bu ifade zamana ve bakış açısına göre doğru veya yanlış olarak nitelendirilebilir. Ancak bu, en azından içinde bulunduğumuz zaman diliminde ve şartlar altında, Amerika'nın dünya siyasetinde ve ekonomisinde belirleyici bir aktör olduğu gerçeğini ortadan kaldırmaz. Bunun yanında Amerika'nın, dünyanın en eski "yazılı" anayasasına sahip ilk modern demokrasisi ve başkanlık sisteminin kurucusu olmak gibi kısmen tartışmasız kabul gören yönleri de vardır. Özellikle ilk modern demokrasi ve yazılı anayasa, Avrupa devletlerine kıyasla genç bir ülke olan Amerika için oldukça şaşırtıcı görülebilir. Fakat Amerika'nın Avrupalı göçmenlerce inşa edildiği düşünüldüğünde bu düşüncenin çok da doğru olmadığı anlaşılacaktır (Yayla, 2014: 85, 87).

Coğrafî keşiflerinden ardından yeni bir başlangıç yapmak isteyen insanlar Avrupa'dan ve özellikle İngiltere'den Amerika'ya göç etmişlerdir. Kitlesel boyutlara ulaşan bu göç sonrasında, yerli halk yok sayılarak, Anglosakson geleneğine uygun bir yönetim şekli benimsenerek, kolonileşme süreci başlamış ve bunların yönetimi, İngiliz monarkının atadığı valiler tarafından gerçekleştirilmiştir. Her ne kadar Anglosakson geleneğe göre bir yönetim benimsense de ana kıta İngiltere'den farklı ve hibrit yapı söz konusudur. Kral tarafından atanan vali hem yerel dinamikleri göz önüne alarak hem de İngiliz monarşisine bağlı kalarak koloniyi yönetmekteydi. Bu uygulama Amerika yönetiminin şekillenmesinde kilit bir role sahiptir. Ana kıta İngiltere'den "yeni dünyaya" taşınan siyasi gelenek, fikirsel ve mekânsal serbestliğin sağladığı ortamda çoğulcu anlayışın yerleşmesine imkân tanımış; nihayetinde de İngiltere'nin ağır vergilerinden filizlenen Amerikan bağımsızlık hareketinin başlamasıyla (Boston Çay Partisi) sonuçlanmıştır (Önder, 2018: 61-62). Amerikan kolonilerinin büyük çoğunluğunun İngiliz veya Avrupalı kökenlere sahip, siyasî bilinci yüksek kişilerden oluşuyor olmasından dolayı, İngiltere'nin diğer sömürgeleriyle kıyaslandığında, onların bu denli erken bağımsızlık mücadelelerine girişmeleri ve demokratik bir rejim inşa etmeleri şaşırtıcı olmamalıdır.

Amerikan kolonilerinin etnik ve yönetsel bağları, İngiliz geleneğinin, yeni kurulan siyasal sistemde de belirleyiciliğini göstermiştir. Ancak bu belirleyicilik *ona göre* şeklinde değil, *ona karşı* şeklinde vücut bulmuştur. Bağımsızlık savaşının kazanılması sonrasında başkanlık sistemi ismiyle kurulan yeni siyasal rejim, İngiliz yönetiminin sorunlu görülen yönlerini dışarıda bırakacak şekilde tasarlanmıştır (Hague & Harrop, 2004: 40). İngiliz yönetim sisteminin 1700'lerin sonlarında günümüzde olduğu kadar

demokratik bir yapıda olmadığı, monarşinin oldukça etkin olduğu unutulmamalıdır. O dönemde monarşi, yürütme başta olmak üzere, yasama ve yargı erkleri üzerinde söz sahibidir. Başkanlık sistemindeyse yasama, yürütme ve yargı erkleri eşit ve bağımsız kabul edilmiştir. Eşit ve bağımsız üç ayrı erkin iktidarı paylaşıyor olması elbette bunlar arasında bir uyumun da varlığını zorunlu kılmış, bu bağlamda uzlaşı ve müzakere yeni sistemin anahtar kavramları haline gelmiştir (Koçak, 2015: 23).

Kısaca, İngiliz parlamenter sistemindeki *güçler kaynaşmasının* (Roskin, 2011: 40) aksine, Amerikan başkanlık sisteminde güçler ayrılığı, oldukça sert ve net bir şekilde uygulanmaktadır (Fendoğlu, 2012: 41). Bunun yanında ve bununla bağlantılı olarak, başkanlık sisteminde yürütme, başkanın bünyesinde, yasamadan bağımsız ve müstakil seçimler sonucunda meydana gelmektedir (Miş, Aslan, Ayvaz, & Duran, 2015: 17). Bu durumu İngiliz siyasî geleneğinin bir yansıması şeklinde yorumlamak mümkündür. Yürütme gücünü tek başına elinde tutan "başkan", monarkın yalnızca yürütme yetkisi ile kan bağı yerine seçimle işbaşına gelmektedir. Açık ifadesiyle yürütme tek başlı kılınmış ve "kralın seçimi" demokratikleşmiştir.

Genel hatlarıyla bakıldığında anlaşılacağı gibi Amerikan siyasal sistemi yani başkanlık sistemi, İngiliz siyasal sisteminin aksine tarihsel bir süreç sonrasında değil, edinilen tecrübeler doğrultusunda, siyasi bir *karar* neticesinde hayat bulmuştur. Bu tecrübelere göre tek başlı yürütmenin avantajları kabul edilerek, yetkileri ve görev süresi sınırlı bir liderlik tasavvur edilmiştir (Tunçkaşık, 2015: 8). Ayrıca iktidarın üç bağımsız ve eşit parçaya ayrılması, eşgüdümü ve uzlaşıyı zorunlu kılmıştır. Örneğin hükümetin eli kolu anlamına gelen politika yapım sürecinde yasama ve yargı organlarının da söz hakkı bulunmakta, uzlaşı sağlanmadan birçok politika hayata geçirilememektedir (Warren, 2011: 6). Elbette pratikte müzakere sürecinin başkanın yetkilendirdiği bürokratlar tarafından gerçekleştirildiği, nihai kararı başkanın verdiği de belirtilmelidir (Workman, 2015: 73). Kısaca Amerikan siyasal sisteminde güçler ayrılığı, her bir erkin diğerini göz ardı ettiği bir düzene değil, aksine güçlerin birbirleriyle uyum içinde yaşamaları anlamına gelmektedir.

Erkler arasındaki dengenin yanında uzlaşıyı zorunlu kılan bir diğer durumsa Amerikan parti sistemidir. İngiltere'deki gibi ikili sisteme sahip olmasına karşın daha esnek bir parti disiplini olan Amerikan sisteminde üyeler ve temsilciler parti kararının dışında

farklı bir kararı destekleyebilmektedirler. Diğer bir deyişle yasamanın çoğunluğu başkanla aynı partiden olsa da farklı kararların çıkabilmesi mümkündür (Cheibub, 2007: 117). Ancak yasamanın parçalı yapısının, yürütmenin elini güçlendirdiğini de hatırlatmak gerekir. Tek tek bölge ve eyaletlerden seçilen kişilerden oluşan yasamada fikir birliğini sağlamak oldukça güç bir durumken yürütme için bu söz konusu değildir. Başkan, tek olmanın avantajını kullanarak, kararları lehine sonuçlandırabilmektedir (Kamalak, Gül, & Gül, 2015: 144).

Amerika'nın yönetimine genel hatlarıyla bakıldığında üniter yapıyla değil federal yapı ile yönetildiği görülmektedir. Bunun anlamı yasama, yürütme ve yargı erklerinin alt düzey yönetimlerle yani elli federe devletle de paylaşılmasıdır. Federe devletler, anayasanın güvenceye aldığı özerklikle, serbestçe yönetimlerini belirleyebildiğinden çeşitlilik göstermektedir. Federal devlete yani merkezî yönetime bakıldığında ise yürütmeyi Başkan, yasamayı Senato ve Temsilciler Meclisi şeklinde ikili parlamento, yargıyı ise Yüksek Mahkeme (The Supreme Court) ve federal mahkemelerle eyalet ve yerel yönetim mahkemeleri temsil etmektedir. Hem federal devletle federe devlet arasındaki hem yasama, yürütme ve yargı arasındaki bu güç ve yetki paylaşımının, sert anayasal yapıdan dolayı değiştirilmesi epeyce zordur. Dolayısıyla alt yönetim esneklik ve çeşitlilik gösterebilse de yukarıda bahsedilen ana yapı neredeyse sabittir (Gall & Gleason, 2007d: 111; Ömürgönülşen, 2013: 295; Önder, 2018: 67-68).

Anlatılanlardan Amerikan sisteminin kuruluşundan itibaren dünyanın en demokratik ve çoğunlukçu sistemi olduğu anlamı çıkarılmamalıdır. 1787 yılındaki ilk haliyle dahi o dönemki devletler arasında en demokratik yapıya sahip olsa da günümüzdeki şeklini tarihsel süreç içerisinde almıştır. Anayasanın orijinalinde hem kadın ve Afro-Amerikan vatandaşlarının oy hakkının olmadığı sınırlı bir seçim sistemi ön görülmekte hem de Senato üyeleri doğrudan seçimle göreve gelmemektedir. Yalnızca Temsilciler Meclisi sınırlı seçmenle de olsa doğrudan seçimle göreve gelmektedir. Günümüzdeki hâlini alması ise anayasa değişiklikleriyle ve – veya anayasaya eklenen yeni maddelerle mümkün olmuştur (Schneider & Levy, 2006: 1447-1448). Bundan dolayı bölümün başında belirtilen "Amerikan sisteminin bir tercih olduğu" yargısının kısmen doğru, kısmense eksik olduğu söylenebilir. Daha doğru ifadesiyle Amerikan sisteminin temelleri siyasi bir tercihle atılmış, tarihsel süreçle olgunlaşarak bugünkü şeklini almıştır.

Seçmenler arasındaki ırk (siyahiler) ve cinsiyet (kadın) ayrımı ortadan kalksa da Kongre (Senato ve Temsilciler Meclisi) üyelerinin aksine, Başkan, günümüzde dahi genel oy ilkesi doğrultusunda belirlenen, beş yüz otuz sekiz *seçici kurul* tarafından dolaylı bir oylamayla seçilmektedir (Parlak & Caner, 2013: 80-81). Doğrudan seçimle işbaşı yapan Kongre ise, her bir eyaleti temsilen iki kişinin olduğu Senatodan yüz, son on yıldaki nüfuslarına göre dağılımı gerçekleşen üye sayısına göre oluşan Temsilciler Meclisinden dört yüz otuz beş olmak üzere toplamda beş yüz otuz beş üyeden meydana gelmektedir. Çoğulculuğun mümkün kılınabilmesi için Senato ve Temsilciler Meclisi üyelerinin seçimleri hem kendi içlerinde hem de birbirlerine göre farklı zamanlarda gerçekleşmektedir. Temsilciler Meclisi üyeleri iki yıl süreyle seçilirken, Senatörlerin üçte biri her iki yılda bir yenilenecek şekilde altı yıllığına seçilmektedir (Schneider & Levy, 2006: 1450).

Yönetim yapısının bu denli katmanlı olmasına karşın, işleyişin oldukça esnek olduğu görülmektedir. Pragmatist kültürün kamu yönetimine egemen olması ile gerçekleşen bu esneklik, süreçleri kolaylaştırmakta, yöneticilere inisiyatif alanları oluşturmaktadır. Öyle ki eğer kanunda aksi belirtilmemişse ister yerel ister merkezi olsun kamu yöneticisi sorumluluk alanında geniş bir yetkiye sahiptir. Kamu hizmetleri ağırlıklı olarak eyalet yönetimi tarafından ve ekseri özel sektör aracılığıyla gerçekleştirilir. Bu durum Amerikan kamu yönetiminin, pek çok Avrupa ülkesine kıyasla daha sade bir hiyerarşik yapıya sahip olmasını sağlamıştır (Ömürgönülşen, 2013: 295-296).

Amerikan yönetiminin yanında demokrasisi de çok katmanlı bir özellik taşımaktadır. Vatandaşlar hemen hemen her düzeyde politika yapım sürecine dâhil olabilmekte ve seslerini duyurabilmektedirler (Chandler, 2000: 221). Kamu yöneticilerinin sahip olduğu esneklikle vatandaşların politika yapı süreçlerine katılabilmeleri, Amerika'nın belki de dünyanın demokratik ülkesi olmasının ve – veya en etkin sivil toplumuna (Yayla, 2014: 85) sahip olmasının nedenini açıklamaktadır.

Toplumsal kültüre genel hatlarıyla bakıldığında Amerika'nın göçmen ülkesi olmasının etkisi oldukça belirgindir. Avrupalı kâşifler tarafından keşfedildiğinde ciddi bir yerli nüfusun yaşadığı bölgeye gerçekleşen göçlerle demografi değişmiştir. Bu değişimde savaşların ve koloni kurmak için gelen Avrupalıların sayısal etkisi olmakla beraber, asıl belirleyici olan şey *Eski Kıtadan* taşınan mikropların neden olduğu salgınlardır.

Avrupalıların aksine taşınan bu mikroplara karşı bağışıklıkları olmayan yerli nüfus çok keskin bir şekilde azalmış, diğer bir deyişle yok olmanın eşiğine gelmiştir. Tüm bunlar, kozmopolit bir yapının oluşmasına neden olmuştur (Diamond, 2018: 245-251).

Başlangıçta Avrupalı nüfusun çoğunluğu oluşturduğu Amerika'da, geniş iş sahası ve yüksek refah düzeyinin yanında çok kültürlü ortamında cazibesine kapılan insanların (ağırlıklı üçüncü dünya ülkesi vatandaşları) göç etmesiyle nüfusun daha da çeşitlendiği görülmektedir. Öyle ki Amerika dışında bir ülkede doğan kişi sayısı her sekiz kişiden birine karşılık gelmeye başlamıştır. Yaşanan değişime rağmen genel nüfus içerisinde Avrupalı ve siyahiler ağırlığı korumaktadır. Bunlar içerisindeyse, yukarıda değinilen tarihsel süreçten de anlaşılacağı üzere İngilizler başı çekmektedir. Ancak kültürel bir takım benzerlikler olmakla beraber, bu durum, İngiltere ve Amerika'nın aynı dili konuşan farklı iki ülke olduğu gerçeğini değiştirmemektedir (Borrego & Johnson, 2012: 32-35).

Yönetsel sistemin şekillenmesinde nasıl İngiliz tecrübesinin yaşattığı olumsuzluklar belirleyici olduysa, siyasetçilerin ve toplumun yaygın inanç, değer ve tavırlarında da bu olumsuzlar belirleyici olmuştur. Bu bağlamda Amerikan siyasal ve toplumsal kültürünü demokratik – anayasal zemine oturtulmuş özgürlük, çoğunluğun yönetimi, azınlıkların korunması, özyönetim, birlik, temsil, hukuk düzeni, yargısal denetim, güçler ayrılığı, sekülerizm, hoşgörü, bireycilik, katılım, şeffaflık gibi belli kavramlar etrafında özetlemek mümkündür (Henderson, 2004: 236). Ancak İngiliz tecrübesinin, tek başına siyasal sisteminin kökenlerine açıklık getirdiği söylenemez. *Kurucu Babaların,* mülkiyet hakkını, güçler ayrılığını ve yönetme hakkının halkta olduğunu savunan John Locke'un fikirlerinden etkilendikleri bilinmektedir (Yayla, 2014: 89). Kısacası, Amerikan sistemi felsefî temelleri olan siyasî bir tercihin sonucu ortaya çıkmıştır.

Amerika'nın Hofstede'nin kültürel boyutlandırmasındaki yeri ise Tablo 6'da detayları ile verilmiştir. Buna göre Amerika'nın ulusal kültürü; düşük belirsizlikten kaçınma düzeyine, uzun dönem algısına ve güç mesafesine sahip, ortalamanın yukarısında eril, yüksek düzeyde bireyci ve hazcı bir nitelik taşımaktadır. İngiltere'nin değerleri ile (Tablo 5) kıyaslandığında büyük oranda benzerlik taşıdıkları görülmektedir. Ancak uzun dönem boyutunda farklılaşmaktadır. Bundan, Amerikalıların İngilizlere göre

Tablo 6. Hofstede'nin Kültürel Boyutlandırması: Amerika

Boyutlar	Tanım ve Açıklamalar
Güç Mesafesi	Amerika güç mesafesinin düşük olduğu ülkeler arasında yer almaktadır. Ancak bu değer İngiltere'nin değerinden biraz fazladır. Buna göre Amerikan yönetiminde yöneticilerle çalışanlar arasında demokratik değerler üzerine kurulu bir ilişki vardır. Güç tek bir noktada toplanmadığından hiyerarşi katı bir şekilde işlememektedir. Hiyerarşik kademeler sade yapıdadır. Çalışanlar, bir konuda yöneticilerden farklı düşündüklerinde kolayca ifade edebilmektedirler. Kararlar verilirken çalışanların da fikirleri alınır. En yüksek değerin 104, en düşük değerin 11 olduğu listede Amerika'nın skoru 40'tür.
Bireycilik Kolektivizm	Amerika, bireycilik boyutunda en yüksek değere sahip ülkedir. Ekip becerilerinden çok bireysel beceriler önemlidir. Çalışma hayatı rekabetçidir. Sorumluluk kolektif değil bireyseldir. Geleneksel otorite değil, seküler – rasyonel otorite geçerlidir. İlişkiler duygusal bağ üzerinden değil, kurallar üzerinden kurulur. Özel yaşam ile çalışma yaşamı arasındaki ayrım nettir. Özverili davranış değil bireysel konfor ön plandadır. En yüksek değerin 91, en düşük değerin 6 olduğu listede Amerika 91'le birinci sırada yer almaktadır.
Erillik Dişillik	Amerika'da erilliğin (masculinity) ortalamanın yukarısında olduğu söylenebilir. Ancak bu değer İngiltere'nin değerinden biraz düşüktür. Erilliğin girişkenlikle, performans ve sonuç odaklılıkla ve mücadeleci olmayla, eşleştirildiği bir düzlemde, Amerikalıların ortalamanın yukarısında girişken, performans odaklı ve mücadeleci bir yapıda olduğu, daha yüksek bir konum ve – veya kazanç için zorlukları göze alabileceği yorumu yapılabilir. Mantık ve rasyonellik ön plandadır. Ancak ortalamanın çok da yukarısında olmadığının da hatırlatılması gerekir. En yüksek değerin 110, en düşük değerin 5 olduğu listede Amerika'nın skoru 62'dır.
Belirsizlikten Kaçınma	Öngörülemeyen – belirsiz durumlar karşısında tehdit altında hissetme düzeyi olarak tanımlanan bu boyutta Amerika son sıralarda yer almaktadır. Amerikalıların belirsizlikler karşısında stres altında olmadıkları ve değişime açık bir yapıda oldukları söylenebilir. Buna yeni girişimlerde ve iş başvurularında bulunabilecekleri de eklenebilir. Ancak İngiltere'ye göre daha "garantici" oldukları da hatırlatılmalıdır. En yüksek değerin 112, en düşük değerin 8 olduğu listede Amerika'nın skoru 46'tir.
Uzun Dönem Kısa Dönem	Bu boyutta ayırt edici olan geçmiş ile geleceğe olan bakıştır. Amerika'nın kısa dönem algısına sahip olduğu görülmektedir. Bu kısa, sade ve esnek planların yapıldığı anlamına gelmektedir. Düşük uzun dönem algısına sahip her ülke gibi geçmişe ve değerlere bir saygı vardır. Bundan dolayı geleceği inşa etmek için birikim değil, ihtiyaçları gidermek için harcama yapılmaktadır. Performans odaklılık ana kavramdır. En yüksek değerin 100, en düşük değerin 0 olduğu listede Amerika'nın skoru 26'tir.
Haz alma Kısıtlama	Amerika bu boyutta üst sıralarda yer almaktadır. Buna göre, Amerikalı bireylerin katı kurallarla kısıtlanmayı sevmedikleri, farklılıklara karşı hoşgörülü bir yapıda oldukları ve içsel insan arzularını önemsedikleri (hazcı) söylenebilir. Ayrıca, yasaklarla sınırlandırılmak yerine, geniş hareket alanlarına ihtiyaç duymaktadırlar. Pandemi süreci de bunu açık göstermiştir. En yüksek değerin 100, en düşük değerin 0 olduğu listede Amerika'nın skoru 68'dur.
Kaynak: Hofstede, Hofstede, & Minkov, 2010: 56-62, 92-97, 138-143, 190-194, 252-258, 280-285'deki bilgiler doğrultusunda oluşturulmuştur.	

geleneklere daha saygılı oldukları ve daha kısa soluklu planlamalar yaptıkları söylenebilir.[21] Yönetsel ve kültürel yapının verilmesinin ardından, kamu reformları incelenebilir.

Refah Devleti ve Keynesyen ekonominin neden olduğu kamu harcamalarındaki artışın, Petrol Krizi'yle malî açıdan sürdürülemez duruma gelmesi, tüm petrole bağımlı ülkelerde olduğu gibi Amerika'da da radikal önlemlerin alınması ile sonuçlanmıştır. İktidara gelen Ronald Reagan, kamunun iktisadî alandaki etkinliği başta olmak üzere, kamu harcamalarını azaltacak bir dizi politikayı hayata geçirmiştir. Özelleştirmeler gibi, devletin işlevsel ve yapısal olarak küçültülmesiyle sonuçlanan ilk önlemler sayesinde hem kaynak oluşturulmuş hem personel maliyetleri düşürülmüş hem de üretimin daha rekabetçi hale gelmesi sağlanmıştır (Kutlu, 2012: 127-128).

Amerika'nın özel sektör mantığına yakın ve piyasa merkezli olması, özelleştirmelerin İngiltere'nin aksine kolayca kabul görmesini sağlamıştır. Elbette bunda hem yönetsel hem de kültürel etkenlerin payı belirleyici olmuştur. Daha açık ifadesiyle federal yapı, güçlü yerel yönetimler, girişimci ruh ve çokkültürcülük, Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ile paralellik gösterdiğinden, reformlar daha hızlı ve daha az sorunsuz gerçekleşmiştir (Henderson, 2004: 236-237). Aslında bu durumu Yeni Kamu Yönetimi anlayışıyla sınırlandırmak doğru olmaz. Bunun dışında, büyük kısmı yirminci yüzyılda olmak üzere, değişimin kültürel bir doku haline dönüşmesine katkı sağlayan, birçok reformun da hayata geçirildiği bilinmektedir (Sobacı, 2014: 121).

Hatta Yeni Kamu Yönetimi anlayışı doğrultusunda gerçekleşen reformları Reagan'dan öncesine götüren görüşler de mevcuttur. Bu görüşe göre Başkan Jimmy Carter'ın kamu personeliyle ilgili bir reform paketini yasalaştırarak ilk adımı attığı ifade edilmektedir. Yöneticilerin inisiyatif almasını teşvik eden ve buna imkân veren sistem, performansı ücretlendirmede ve istihdamda temel kriter olarak benimsemiştir (Ömürgönülşen, 2013: 354). Açıkça Weberyen kamu yönetiminin, memur – kamu personeli anlayışının karşısında konumlanan bu reformla Carter'ın, Yeni Kamu Yönetimi'nin Amerika'daki öncüsü kabul edilebileceği söylenebilir.

[21] Detaylı bilgi ve boyutlar arası ilişkiler için Tablo 5'e ve sonrasında yer alan açıklamalara bakılabilir. Bu ve sonraki bölümlerde genel bir değerlendirme tercih edilerek, tekrarın önüne geçilmek istenmiştir.

Ancak Amerikan yönetim kültürü düşünüldüğünde, yöneticilere inisiyatif tanımanın ve performans kriterinin tek başına bir belirleyici olduğunu iddia etmek yanıltıcıdır. İşletme merkezli ve serbest girişimi destekleyen Amerikan kültürü ile açık ve katmanlı yapıdaki kamu yönetimi başarılı özel sektör uygulamalarının kolayca kamu sektöründe de uygulanmasına imkân tanımıştır. Carter'dan önceki bütçe planlaması ve etkinlik yönetiminin benimsenmesi gibi pek çok reform da bunu göstermektedir (Pollitt & Bouckaert, 2017: 344). Bu durum Reagan döneminde, İngiltere başta olmak üzere belli başlı ülkelerin politikalarına (Yeni Sağ – Neoliberal) paralellik arz etse de (Koven, 2001: 157) Başkan Bill Clinton dönemine kadar isimsiz kalan reformların, *Devletin Yeniden Keşfi* şeklinde isimlendirilmesini de (Kutlu, 2012: 127-128) açıkladığı iddia edilebilir. Yeni Kamu Yönetimi reformlarında özelleştirme gibi birkaç yeni yöntemin dışında birçok yönetim (management) tekniklerinin hâlihazırda uygulanıyor olması, yeni şartlara uygun ve bütüncül olarak yeniden bir keşfin gerçekleştirildiği anlamına gelmektedir (Sobacı, 2014: 121).

Özetle, D. Osborne ve Gaebler'in (1992) yazmış oldukları kitapla birlikte bir ismi ve dolasıyla da ortak bir zemini ortaya çıkan Yeni Kamu Yönetimi reformları; yukarıda ifade edildiği gibi yönetim (management) tekniklerinin yanında İngiltere'de olduğu gibi özelleştirmelerle kamu sektörünün küçülmesi, sözleşme yöntemiyle hizmetlerin özel sektöre yaptırılması (Moussios & Legge, 2001: 145-146) ve – veya kâr amacı gütmeyen, kamu yararına çalışan kurumların desteklenmesi gibi bir takım yenilikler de içermektedir. Kısaca, Carter ve öncesindeki reformların aksine Reagan ve Clinton döneminde gerçekleşen reformlar "Kamu Tercihi Teorisi" çerçevesinde şekillenmiştir (Önder, 2018: 100).

Clinton döneminde reformların, bütçe açıklarının sürdürülemez boyutlara ulaşmasıyla, İngiltere'de olduğu gibi, "acil ve isimsiz" bir şekilde uygulamaya konulan Reagan dönemi politikalarının ardından, daha planlı ve açık gerçekleştiği söylenebilir. Bu doğrultuda Başkan Yardımcısı Al Gore (Albert Arnold Gore), D. Osborne ve Gaebler'in çalışmasından etkilendiği açıkça görülen bir rapor hazırlamıştır (Borins, 2002: 184). Raporda, Devletin Yeniden Keşfi'nin teorik olarak ortaya koyduğu görüşlerin, somutlaştırıldığı ve ortaya çıkan sorunlara, Amerikan kültürüne paralel ve genel itibariyle kullanıcının (müşteri – vatandaş) ve girişimciliğin ön planda tutulduğu, yüzlerce çözüm önerisi sunulduğu görülmektedir (Ömürgönülşen, 2013: 355). Başkan

Clinton'ın Ulusal Performans Değerlendirmesi projesi kapsamında ve "insanı ilk sıraya koyma – putting people first" hazırlanan bu rapor, kendi içerisinde aşamalara ve bu aşamalar içinde de yüzlerce çözüm önerisine sahip; kırtasiyeciliğin önlenmesi, kullanıcıların öncelenmesi, çalışanların sonuç almaya teşvik edilmesi ve temel noktalara geri dönülmesi – sadeleştirme (fonksiyonel ve işlevsel küçülme) şeklinde dört ana hedeften meydana gelmektedir (Gore, 1993).

İngiltere'deki reforma yönelik gerçekleştirilen rapor, yayın, araştırma gibi faaliyetler ile Amerika'daki faaliyetler karşılaştırıldığında belirgin bir farklılık göz çarpmaktadır. D. Osborne ve Gaebler'in (1992) çalışmasının, reformlardaki öncülüğüne benzer, Hood'un (1991, 1998) birkaç çalışması dışında, Al Gore Raporu gibi, İngiltere'de resmi veya resmi nitelik taşıyan bir politika – reform rehberinin olmadığı söylenebilir.

İngiltere'de genel olarak Yeni Kamu Yönetimi reformlarının paradigmaya uygun bir şekilde, zamana yayılarak gerçekleştirildiği yorumu yapılabilir. Kısa edinimli reform paketlerinin yanında Gelecek Adımlar gibi uzun edinimli ve yapısal reformlar da yer almaktadır. Diğer bir deyişle, Thatcher'ın 1979 yılındaki iktidarı ile başlayıp, her dönemin kendi içinde bir takım farklılıkları olmakla beraber, John Major ve İşçi Partili Tony Blair ile devam eden sürecin genel bir eğilime işaret etti anlaşılmaktadır. Kısaca, İngiliz siyasetçi ve kamu yöneticileri hem kısa hem de uzun vadeli reform paketlerini hayata geçirmişlerdir.

Ancak Amerika'daki reformlarınsa, sorun-çözüm merkezli nispeten kısa ve orta vadeli nitelik taşıdığı görülmektedir. Elbette, dönemin şartlarına göre hedef noktaları değişen reformların, birbirinden kopuk olduğu düşünülmemelidir. Aksine bunlar, Yeni Kamu Yönetimi anlayışı doğrultusunda benzer araçlarla, ortak bir amaca (israfın önlenerek, kaynakların etkin kullanılmasına) hizmet etmektedirler (Borins, 2002: 183; Lynn, 2006a: 110). Açık ifadesiyle İngiltere, ortak bir amaca hizmet eden, büyük bir hedef doğrultusunda daha küçük eylemleri gerçekleştirirken, Amerika, ortak amaca hizmet eden büyük hedefi, daha küçük parçalara bölerek, bu küçük hedeflere bir bütün olarak yoğunlaşmaktadır.

İngiltere ve Amerika arasındaki bu ayrımın, Hofstede'nin kültürel boyutlandırması ile açıklanması mümkündür. İngiltere'nin (Tablo 5) ve Amerika'nın (Tablo 6) incelendiği tablolar beraber düşünüldüğünde, iki ülke arasındaki en net ayrımın "uzun dönem"

boyutunda olduğu, diğerler boyutların ise birbirine yakın olduğu görülecektir. İngiltere'nin 100/51'lik ortalama değerine karşın, 100/26 gibi düşük bir değere sahip Amerika, uzun dönemli politikalar yerine kısa veya orta vadeli politikaları planlamakta ve geçmişe duydukları saygıdan radikal değişimlerden kaçınarak, kurumsal yapıları büyük oranda muhafaza edip, şartlara uygun bir düzeyde yenileme eğilimindedirler. Diğer deyişle Amerikan politikalarının, kurumsal olmaktan öte, personel yönetimi gibi belli başlı sorunları çözmek üzere, genelde kamudan – özele şeklinde gerçekleşen ve (Baldwin & Farley, 2001: 119-120) sınırları ve kapsamı net olarak çizilmiş kamusal nitelikteki eylemler olduğu söylenebilir. Bunu Reagan ve Clinton dönemlerindeki reform ve iktisadî anlayışlar arasındaki farklılıktan (Koven, 2001: 161) da anlamak mümkündür.

Bunun yanında, Amerikan reform ajandasının bu denli hareketli olmasını eleştiren görüşler de mevcuttur. Her ne kadar ihtiyaçlara hızlı karşılık veriliyor olsa da reformların toplumsal anlamda benimsenmesi ve böylece, yönetişimin sağlanarak, reformlardan tam anlamıyla bir verim alınabilmesi için belirli bir süre beklenip, çıktılar üzerinden politikaların geliştirilmesi önerilmektedir (Eikenberry & Pautz, 2008: 198). Değişime kolayca uyum sağlayabilmesine imkân tanıyan bu özelliğin, yukarıdaki gibi olumsuz bir sonucu da olduğunu kabul etmek gerekir. Bazı reformlarda değişim hızlı gerçekleşirken, bazı reformların şekillenebilmesi veya sonuç verebilmesi zamanla gerçekleşebilmektedir. Ancak hem Amerika'nın kültürel, yönetsel ve tarihsel arka planı düşünüldüğünde hem de Yeni Kamu Yönetimi anlayışının temel karakteristiği düşünüldüğünde bu durumun, genel anlamda olumlu sonuçlar doğurduğu anlaşılmaktadır.

İdare (administration) yerine yönetim (management) tekniklerini diğer ülkelere göre daha önce uyguluyor olması ve İngiltere benzeri büyük çaplı kurumsal değişimleri gerçekleştirmemesi, Amerika'nın zaten reform ihtiyacı olmadığı, gerçekleştirilen politikaların yüzeysel kaldığı gibi eleştirilere neden olabilir. Ancak iktisadî, siyasî ve yönetsel yapısı itibari ile federal düzeyde üniter devletlere kıyasla daha az sayıda merkezî kuruluşa sahip olması ve bazı kamusal hizmetlerin devlet tarafından başından itibaren gerçekleştirilmiyor olması, Amerika'nın bürokratik bir niteliğe sahip olmadığı anlamına gelmemektedir. Hizmet kalemleri (genel kamusal bir sağlık hizmetinin olmaması gibi) diğer ülkelere göre nispeten daha az olsa da hem merkezi yönetimin

aşırı istihdamı hem de eyalet ve yerel yönetim düzeyinde gerçekleşen örgütlenmeden kaynaklanan aşırı bürokratik bir yapıdan söz edilmesi gerekmektedir. Özellikle federal yönetim birimlerinde istihdam edilen personellerin fazlalığı göze çarpmaktadır (B. G. Peters, 2008: 140-143). Vatandaşlar tarafından kamu kaynaklarının israfının en büyük nedeni görülen ve siyasileri – yöneticileri bu doğrultuda politikalar üretmeye iten bu durum, Amerika'daki kamu reformların genel hatlarının şekillenmesinde de belirleyici olduğu söylenebilir (Pollitt & Bouckaert, 2017: 344).

Amerika'ya dair bu başlık altında anlatılan siyasî, kültürel, sosyal, yönetsel, tarihsel ve idarî tüm bilgiler bütün olarak düşünüldüğünde, Amerikan vatandaşları için yapılan *devletlerini severler ama bürokratları sevmezler* (Yayla, 2014: 85) değerlendirmesinin Amerikan tecrübesini çok güzel özetlediği söylenebilir. Kısaca, girişimci kültürün ve yönetimciliğin (managerialism) yerleşik olması gibi pek çok nedenin yanında reform talebinin tabandan gelmesi, başarının bir diğer önemli nedenidir. Ayrıca İngiltere'nin aksine, reformlara karşı toplumsal tepkilerin yükselmemesi ve nispeten daha kolay uygulamaya koyulmasını, pek tabii bu canlı sivil topluma bağlamak da mümkündür.

Sivil toplumun ve – veya bunun kurumsallaşmış hali olan lobiciliğin, kamu politikaları üzerindeki en somut örneği, Barack Obama'nın başkanlığının son döneminde net bir şekilde görülmektedir. Özellikle ekonomik ağırlık olarak turizm gelirinden sonra gelen lobicilik faaliyetleri, Amerikan siyasal sisteminde önemli bir yer edinmektedir (Thurber, 2011: 363). 11 Eylül Terör Saldırısı gibi olaylar, Amerika'nın güvenlik sorununu, birinci gündem maddesi haline getirmesine ve silah üreticilerinin de lobicilik faaliyetlerine ağırlık vermesine neden olmuştur (R. W. Painter, 2010: 203). Obama ise yolsuzluğun temel sebeplerinden biri olarak gördüğü lobicilik faaliyetlerini şeffaflaştırıp, lobiciliğin neden olduğu baskıyı kırarak, politika yapımında daha esnek olabilmeyi amaçlamıştır (Coglianese, 2009: 534).

Ancak Obama'nın tüm girişimlerine karşın, Amerikan siyasetinde geleneksel bir kurum olan lobiciliğin, bir takım gelişmeler yaşansa da politika yapındaki etkinliğinin tam anlamıyla kırabildiğini söylemek doğru olmaz (R. W. Painter, 2010: 206; Thurber, 2011: 363). Nitekim Gun Control şeklinde gündeme gelen ve Amerika'nın kurucu metninde yer alan silahlanma özgürlüğüne aykırı olduğu iddia edilen, bireysel silah edinmenin kısıtlanması politikası (Baker & Shear, 2013; Esposito & Finley, 2014: 74-

75; Spitzer, 2015: 66) lobicilik faaliyetleri neticesinde hem Kongre'den hem de toplumdan yeterince destek alamayınca hayata geçirilememiş ve reddedilmiştir (Weisman, 2013).

Obama'nın, Amerika'nın kültürel ve iktisadî gerçekliğinin karşısında yer alan bir diğer politikası ise Obamacare olarak isimlendirilen sağlık reformudur. Tüm vatandaşların sağlık sigortası kapsamına alınmasını ve geliri olmayanlarınsa sağlık hizmetlerinin devlet tarafından karşılanmasını öngören bu reform (Barnett vd., 2013: 3), bireysel özgürlükleri kısıtlaması ve kamu harcamalarının artması anlamına geleceği gerekçesi ile başta liberaller ve Cumhuriyetçiler olmak üzere pek çok kesimden, büyük tepkisiyle karşılaşmıştır (Calmes, 2009). Hatta Obama'nın her şeyi göze alarak hayata geçirdiği bu reforma yönelik muhalefet, yasalaşmasından sonra da devam etmiştir. Obama'nın başkanlık döneminde, Amerikan Yüksek Mahkemesi'ne yapılan yasanın iptal edilmesi yönündeki başvurudan yasa tekliflerine kadar birçok çaba sonuçsuz kalarak, reform yürürlüğe girmiştir (BBC, 2014; Radikal, 2012).

Fakat Obama'nın "her şeyi" göze alarak ikinci başkanlık döneminde hayata geçirdiği ve veto yetkisi ile de koruduğu sağlık reformu, göçmen yasası gibi diğer reformlarla birlikte, Demokrat Parti'ye seçimi kaybettirecek kadar sert tepkilerin doğmasına neden olmuştur (BBC, 2016; Sanchez, Medeiros, & Sanchez-youngman, 2011: 3). Başkan seçilen Donald Trump'ın seçim kampanyasının merkezi ögelerinden birini oluşturan Obamacare karşıtlığının (BBC, 2017), uygulamada karşılığını bulduğu ve neredeyse ortadan kaldırılmasına kadar genişlediği söylenebilir (Oberlander, 2017).

Kısaca hem Obamacare hem de Gun Control örneklerinde, Obama'nın, Amerika'ya "özgü" şeyleri dikkate almaması, reformun sorunsuz uygulanabilmesine engel teşkil etmiştir. Elbette Hofstede'nin hem bireycilik boyutunda birinci sırada yer alan hem de kısa dönem algısına sahip Amerika'da (Hofstede vd., 2010: 95, 257), özgürlük – düzen dengesinin bozularak, devletin büyüyerek bireysel alana nüfus etmeye başladığı (Esposito & Finley, 2014: 74; Spitzer, 2015: 9) eleştirilerine maruz kalan politikaların başarılı olmasını veya sorunsuz uygulanmasını beklemek gerçekçi olmaz.

Bütün anlatılanları özetlemek gerekirse, Amerika'nın kültürel, yönetsel, siyasî ve iktisadî yapısı ile Yeni Kamu Yönetimi anlayışının temel ilkelerinin uyum içerisinde olduğu, yönetim (management) tekniklerinin Amerika'da, Yeni Kamu Yönetimi'nden

önce de kullanıldığı anlaşılmaktadır (Ömürgönülşen, 2013: 356-357). Ancak özellikle 2008 sonrası gerçekleşen özel sektör merkezli ekonomik kriz, Yeni Kamu Yönetimi reformlarının sorgulanmasına ve devletin etkinlik alanının genişletilmesine sebep olmuştur (Önder, 2018: 100). Bunun yanında devletin büyümesi anlamına gelen son reformların, Amerikan toplumu ve yönetimi tarafından, Yeni Kamu Yönetimi'nde olduğu kadar benimsenmediği ve güçlü bir muhalefetle karşılaştığı görülmektedir.

2.3. KITA AVRUPASI KÜLTÜRÜNDE KAMU YÖNETİMİ REFORMU

Yeni Kamu Yönetimi anlayışının ortaya çıkıp, şekillendiği ve bu anlayışa uygun olarak piyasa merkezli bir yönetime sahip olan İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri'nin aksine, geleneksel yönetim anlayışını (Weberyen) yani devlet merkezli bir yönetim kültürünü temsil eden Kıta Avrupası geleneği, Almanya ve Fransa üzerinden incelenmiştir. Bu iki ülke hem geleneksel kamu yönetiminin doğup geliştiği yerler olması hem de Avrupa devletleri arasında başat rol oynayıp, örnek bir yönetim modeli teşkil etmesi açısından oldukça önemli bir yere sahiptir. Ayrıca Fransa özelinde geleneksel ve merkeziyetçi Weberyen kamu yönetimi, yayılmacı – sömürgeci politikalar sonucunda birçok üçüncü dünya ülkesinin yönetim kültürünün (Napolyonik yönetim geleneği) temellerini de oluşturmaktadır. Devletçi ve Weberyen yönetim anlayışına yatkın olan bahsi geçen ülkeler, merkeziyetçi yapının yanında tarihsel ve kültürel gerekçelerle (adem-i merkeziyetçi, federal – üniter gibi), kendi aralarında da belirgin bir düzeyde farklılaşmaktadır. Özet olarak hem önceki başlıkta ele alınan ülkelerin hem de bu başlıkta ele alınan ülkelerin, dünya üzerinde uygulanan yönetim anlayışının, oldukça büyük bir kısmını karşıladığı söylenebilir.

Geleneksel yönetimin izlerini taşıyan Fransa ve Almanya, Yeni Kamu Yönetimi paradigmasını siyasî, iktisadî, yönetsel ve kültürel farklılıklarıyla bütünleştirmişlerdir. İngiltere ve Amerika'da kamu sektöründeki küçülmenin ve piyasalaşmanın, aynı oranda Fransa ve Almanya'da gerçekleşmemiş olması, politikaların aynı ilkeler etrafında oluşturulmadığı anlamına gelmemektedir. Başta kültürel ve siyasî yapı olmak üzere birçok etkenin bu oransal farklılaşmanın kaynağı olduğu, ancak sonuç (devletin küçülmesi gibi) itibari ile her iki ülke grubunda da benzer yönetsel paradigma değişiminin yaşandığı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla bu bölümde aynı zamanda, Yeni

Kamu Yönetim anlayışının bir paradigma olmadığı, Anglosakson geleneğe sahip ülkelere özgü ve bu ülkelerin diğer ülkelere dayatması olduğu iddialarına karşı bir cevap niteliğindedir.

2.3.1. Almanya'da Kamu Reformu

Tam adıyla Almanya Federal Cumhuriyeti'nin incelendiği bu başlık, Birleşik Krallık örneğinde olduğu gibi çok eski tarihlere değil, nispeten daha erken tarihleri konu edinmektedir. Almanya, bilindiği üzere Prusya Ekolü ve Kameral Bilimler şeklinde özetlenen yönetim geleneğine ve siyasî birlikten uzak yönetilen prenslikler topluluğuna mensup bir mirasa sahiptir. Tarihin değişik zamanlarında kısa süreli ve araçsal bütünleşmeler olsa da bu ayrık yapı, 19. yüzyıla kadar devam etmiştir. İmparatorluk kimliği altında toplanan Almanya, 1870 yılında günümüz anlamında bir kamu yönetimi yapısına geçiş yapmıştır. Siyasî yönetimleri farklı olsa da kültürel ve coğrafî yakınlık, Alman Prensliklerinin bir araya gelmelerinde kilit rol oynamıştır. Ayrıca Almanya'nın bugünkü yönetsel yapısının ortaya çıkmasında bu kültürel yakınlığın ve siyasî özerkliğin esas belirleyiciler olduğu söylenebilir (Muratoğlu, 2014: 298; Sadioğlu, 2018: 147-148).

İkinci Dünya Savaşı sonrası Doğu ve Batı şeklinde iki farklı yönetime sahip olması bir kenara bırakılacak olursa, Almanya'nın imparatorluk tecrübesinden günümüze tutarlı bir yönetim tarzını benimsediği görülmektedir. Sabit kamu görevlisi kadrosu, üçlü siyasî yapı (federal devlet, federe devletler ve yerel yönetimler), kural ve prosedürlere dayalı yönetim, idari yargı, harcama merkezli bütçeleme sistemi gibi tipik Weberyen bürokrasi şeklinde özetlenebilecek bir yönetime sahip Almanya'nın, en azından son yıllar ve geçici olağanüstü durumlar dışında yüzyılı aşkın bir süre boyunca kökten ve keskin bir dönüşüm geçirmediği söylenebilir (Jann, 2003: 95-96).

Yukarıda bahsedilen nedenlerden dolayı modern Almanya'nın yönetim pratiklerine yoğunlaşarak, Amerika Birleşik Devletleri'nde ve İngiltere'de olduğu gibi tarihsel bir incelemenin yerine en son siyasî ve yönetsel forma yoğunlaşılmıştır. Daha açık ifadesi ile Anglosakson kültürde "hükümet" veya diğer bir deyişle siyasal iktidar ve buna sahip olma mücadelesi merkezinde bir inceleme yapılmışken, Almanya'da "devlet" merkezli bir inceleme yapılmıştır. Elbette bu tercihin teorik temellerinin, Anglosakson

kültürün "kamu çıkarı" anlayışına karşın, Almanların sahip olduğu "organik devlet" anlayışına dayandığı ifade edilebilir (Pollitt & Bouckaert, 2017: 61).

Almanya Federal Cumhuriyeti'nin kuruluşu İkinci Dünya Savaşı'yla doğrudan ilişkili bir durumdur. Hitler'in neden olduğu küresel yıkımın sonlarına yakın iki farklı kuvvetin işgaline giren ülke, *de facto* doğu ve batı şeklinde ikiye bölünmüştür. 1945'e denk gelen bu bölünmeden dört yıl sonra Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere ve Fransa'nın öncülüğündeki işgal kuvvetleri batıda Almanya Federal Cumhuriyeti'ni, Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği ise doğuda Alman Demokratik Cumhuriyeti'ni kurmuştur (Eroğul, 2008: 211-212).

Liberal-kapitalist Batı Almanya ile sosyalist Doğu Almanya'nın mandater yönetimler altındaki bu ayrılıkları, 1990 yılında Doğu Almanya'da liberal bir partinin seçilmesiyle sona ermiştir. Doğu Almanya, Batı Almanya Anayasası'nın 23. maddesinin sağladığı yasal zeminle ekim ayında, eyalet sistemine geçerek Almanya Federal Cumhuriyeti çatısı altına girmiş ve böylece Almanya siyasi birliğini tekrar sağlamıştır. Birleşme sonrasında eyalet sayısı on altıya çıkmış ve ülke çapında seçimler yenilenmiştir. Doğu Almanya'nın kısa Sovyet tecrübesinin aksine Batı Almanya'nın benimsediği istikrarlı yönetim anlayışı birleşme sonrasında hem yönetimde hem de siyasette baskın bir karakter göstermiştir (G. Smith & Gablinger, 2006: 479).

Almanya, kültürel mirasına uygun olarak "yasa" temelli bir siyasi yapılanma içerisinde yönetilmektedir. Dolayısıyla siyasi ve idari yapılanma büyük oranda anayasal zeminde belirlenmiştir. Yazılı, kazuistik ve katı anayasa sınıflandırmasına giren Alman "Temel Yasa'sında" federal yapıya oldukça fazla önem vermekte, eyaletlerin düzenlerinin tamamıyla değiştirilmesi veya federal düzenin ortadan kaldırılması gibi düzenlemeler kesin bir dille yasaklanmış; idari, siyasi ve adli tüm kamu kurumları federal yapıya uygun olacak şekilde planlanmıştır (Parlak & Caner, 2013: 151-152).

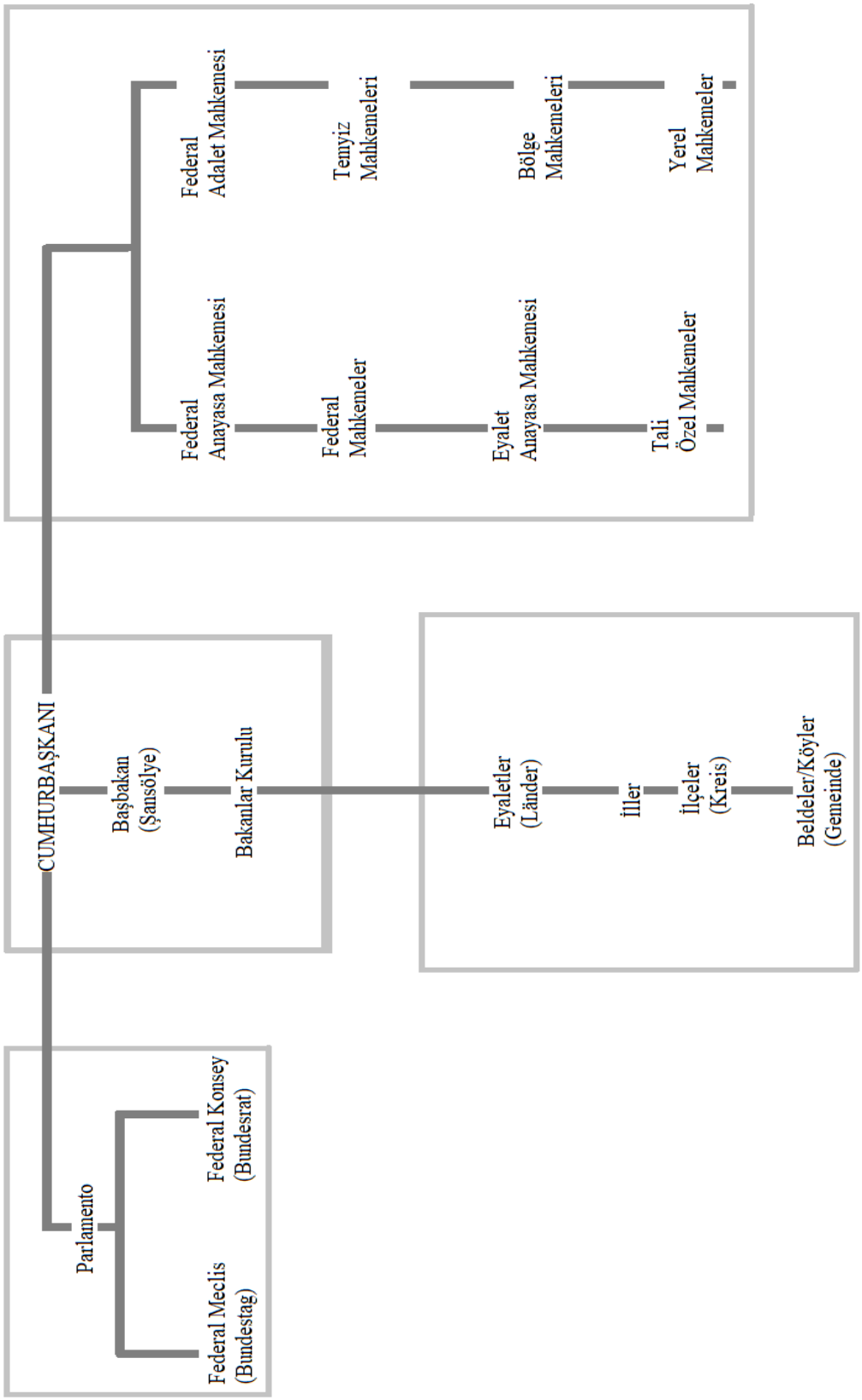
Alman Temel Yasası'nın bir diğer belirleyicisi ise elbette ki Nazi tecrübesidir. *İstisnai bir kaza* şeklinde tanımlanan bu tecrübenin, Alman devlet geleneğinin popüler ideoloji ile bütünleşmesi sonucunda ortaya çıktığı ifade edilmektedir. Bu yüzden Nazi sonrası dönemde organik devlet geleneği muhafaza edilerek parlamentarizm ve çoğulculuk temelinde; yasal denetim, kurallara bağlılık, demokratik hesap verebilirlik, kamu sektörünün liberal ve sosyal gelenekler çerçevesinde kontrolü gibi ilkeler çerçevesinde

Temel Yasa'ya nihai hali verilmiştir. Kısaca Alman devlet geleneğinin yasal denetim altına alınması anlamına gelen bu girişim, idare hukukunun oldukça önemli bir yer tutmasına da neden olmuştur (Jann, 2003: 106).

Siyasî nitelik bir yana bırakılarak yönetsel alana odaklanıldığında, Alman federal sisteminin Amerikan federal sisteminde farklı olduğu kolayca anlaşılabilir. Ortak bir kültürün üyeleri olarak, ayrışık ve değişken Amerikan eyaletlerinin yanında Alman federe devletleri daha bütüncül bir nitelik taşımaktadır. Daha açık ifadesiyle Almanya'daki federal devlet; üniter devletin yetkilerinin eyalet düzeyine aktarılması ile oluşan "birlik" şeklinde tanımlanabilir. Temel Yasa nasıl federal sisteme vurgu yapıyorsa, eyalet anayasaları da federal devletin birer üyesi olduklarını vurgulayarak karşılıklı bağlılıklarını göstermektedirler (Muratoğlu, 2014: 304-305).

Almanya'nın yönetsel yapısının üye devlet ilişkisi temelinde yürütülmesinin, Avrupa Birliği özelinde düşünüldüğünde diğer belirleyici faktörlerin yanında (Oğurlu & Felekoğlu, 2019) Almanya'nın öncelikli rolünü açıklayan önemli bir diğer faktör olduğu söylenebilir. Çünkü, egemenliğin federal devletle federe devletler arasında bölüştürülmesi aynı zamanda kesişen coğrafi bölgelerde birden çok egemenin hüküm sürmesi anlamına gelmektedir. Yasalarla belirlenmiş yetki ve sorumluluk alanlarının egemenler arasındaki çatışmayı engellediği görülmekle birlikte, kimi durumlarda federal devletin federe devletlerin kararlarına müdahale etme imkânı bulduğunu da hatırlatmak gerekir (Muratoğlu, 2014: 304). Yine bunun da Avrupa Birliği'nin ulus-üstü yapısına ve üye devletlerin Avrupa Birliği'ne karşı egemenliklerini muhafaza etme yöntemine karşılık geldiği yorumu yapılabilir. Alman federal sistemine ve "üye ülkeler" arasındaki yetki paylaşımına bu denli vurgu yapılmasındaki esas gaye ise hangi alanların ulusal kapsama girdiğini göstererek Yeni Kamu Yönetimi reformları ile ulusal kültür ilişkisini doğru tespit edebilmektir.

Şekil 5'ten de anlaşılacağı üzere, Almanya'da yasama, yürütme ve yargı erkleri federal sisteme uygun olarak ikili bir yapıda federe devletle bölüşülmektedir. Reformla kültür arasındaki etkileşimin incelendiği bu çalışmada, ulusal düzeye odaklanıldığından yerel yönetim yapısı gösterilmemiştir. İngiltere özelinde üniter sistemle federal sistemin yönetim şeması karşılaştırılacak olursa, üniter devlette ulusal yönetimin İngiltere'nin yönetim şemasını içeren Şekil 4'te de görüleceği gibi, oldukça detaylı bir yapı teşkil



Şekil 5. Almanya Federal Cumhuriyeti Yönetim Şeması

Kaynak: G. Smith & Gablinger, 2006: 481'deki şemanın çevirisidir.

etmesine karşın federal sistemin nispeten daha yüzeysel kaldığı anlaşılmaktadır. Yerelleşme ve yetki paylaşımı ilkeleri göz önüne alındığında Alman federal sisteminin Yeni Kamu Yönetimi anlayışıyla, en azından bu açıdan, uyum sağladığı söylenebilir.

Almanya on altı ayrı devletten (Länder) oluşmasına rağmen ulusal politikalarda görece bir bütünlüğe sahiptir. Siyasal alanda; Almanya Sosyal Demokrat Partisi (Sozialdemokratische Partei Deutschlands-SPD), Hıristiyan Demokrat Birliği Christlich-Demokratische Union-CDU), Hıristiyan Sosyal Birliği (Christlich-Soziale Union-CSU), Özgür Demokrat Parti (Freie Demokratische Partei-FDP) ve Yeşiller (Die Grünen) gibi sınırlı sayıda parti faaliyet yürütmektedir. Etkinlik anlamındaysa Hıristiyan Demokrat Birliği ve Hıristiyan Sosyal Birliği ile Almanya Sosyal Demokrat Partisi'nin Alman politikasına yön verdiği ifade edilebilir (Gall & Gleason, 2007b: 107).

Alman siyasetinin bir diğer belirleyiciyse parti ve seçim sistemidir. Acı Nazi tecrübesinden dolayı Partiler Kanunun parti içi disiplin ve denetimi sıkı tuttuğu söylenebilir. Seçim sistemine bakıldığında ise *kişiselleştirilmiş* nispi temsil sistemine göre yapılan seçimlerde her seçmenin iki oy hakkı bulunmaktadır. Federal Meclis'in yarısı doğrudan çoğunlukçu sistemle seçmen tarafından seçilirken diğer yarısı Amerikan Başkanlık seçiminde olduğu gibi seçmenler tarafından belirlenen seçici bir kurul tarafından belirlenir. Federal düzeyde %5'lik seçim barajını aşamayan partilerin eyalet düzeyinde yüksek oy alsalar da temsilci göndermeleri mümkün olmamaktadır (G. Smith & Gablinger, 2006: 482).

Eyaletlerin temsil edildiği Federal Konsey (Senato) ise Amerika Birleşik Devletleri Senatosu'yla yapı olarak benzerlikler gösterse de üyelerin belirlenmesi açısından farklılık göstermektedir. Bu doğrultuda, Federal Konsey üyeleri, federe hükümet yöneticileri veya bunların temsilcilerinden oluşmakta, yani üyeler doğrudan bir seçimle göreve gelmemektedirler. Zaten Federal Konsey'in, anayasa değişikliklerinde üçte iki çoğunluğunun onayını alma şartı ve Konsey Başkanı'nın Cumhurbaşkanı'nın yokluğunda onu vekalet etmesi dışında pek bir işlevi de bulunmamaktadır (Ö. Akın, 2013: 368).

Federal sistem temelinde buraya kadar yapılan değerlendirmeleri birlikte analiz etmek gerekirse, Alman federalizminin Amerikan federalizminden oldukça farklı bir noktada

durduğu söylenebilir. Bunda genel anlamda kültürel ve siyasî tecrübeler, özelde ise elbette parlamenter sistem belirleyicidir. Federalizmle parlamentarizmin Alman geleneğiyle bütünleşmesi görünürde federal, pratikteyse üniter bir yapının var olduğu izlenimi vermektedir. Bütüncül bir perspektifle yorumlandığında Almanya'nın Amerika gibi federal sisteme sahip olsa da İngiltere gibi çok güçlü bir yerinden yönetim (yetki terki-*devolution*)[22] örneği gösterdiği ifade edilebilir.

Yeni Kamu Yönetimi'nin uygulama aşaması söz konusu olduğunda merkezî yönetim gündeme gelmektedir. Almanya özelinde federal yönetime – yürütmeye denk gelen bu düzeyde Federal Başbakan (Şansölye) ve Federal Bakanlar en önemli ve etkin kurumlardır. Başbakan[23], parlamenter sistemin bir sonucu olarak Federal Meclis içerisinden Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmekte ve meclisin salt çoğunluğuyla güvenoyu almaktadır. Bakanlar da benzer nedenle Başbakan'ın önerisi ile Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Bu yöntemlerle oluşan hükümet, meclis üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği güvensizlik oyu ile düşmektedir. Bakanların, kendi bakanlık teşkilatı içerisinde özerklikleri olmakla birlikte Başbakan'ın koordinesinde politikaları oluşturmakta ve hayata geçirmektedirler (Karatepe, Özen, & Nalcı-Arıbaş, 2018: 23).

Yürütmenin eşit dağıldığı, başbakanın eşitler arasında birinci olduğu izlenimine karşın uygulamada bu geçerli değildir. Bakanların Meclise değil Başbakana karşı sorumlu olması, güvenoyunun Başbakan'ın şahsına verilmesi, güvensizlik oyununsa ancak alternatif bir isim önerilmesi şartıyla gerçekleşebilmesi (Eroğul, 2008: 236-237), Dışişleri, İçişleri, Adalet, Maliye ve Savunma dışındaki bakanlıkların kurulmasında, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesinde yegâne aktör olması gibi Anayasal bir takım düzenleme, başbakanın elini bakanlara ve meclise karşı güçlendirmektedir. Türkiye'nin parlamenter geçmişinin aksine 1946 yılından bu yana sayılı Şansölyenin göreve gelmesi de bunu doğrulamaktadır (Parlak & Caner, 2013: 160-161).

[22] Yetki Terki-*Devolution:* Merkezi yönetiminde bazı yasama ve yürütme yetkileri de dahil olmak üzere sahip olduğu yetkileri yerel otoriteye devretmesidir. Yerel otorite belirlenen alanda özgürce yasama ve yürütme faaliyetini yürütebilmektedir. İspanya'da Katalonya, İngiltere'de Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda bu yöntemle yönetilmektedir (Hague vd., 2016: 184-185).

[23] Almanya örneğini ele alındığından Başbakan ve Bakan'dan kastedilen Federal Başbakan ve Bakan'dır. Eyalet düzeyine yoğunlaşılmadığından, kullanım kolaylığı için federal sıfatı tercih edilmemiştir.

Almanya federal kamu yönetimi yapılanmasına bakıldığında genel hatları ile en üst düzey, üst düzey, orta düzey ve alt düzey federal birimlerden oluştuğu görülmektedir. En üst federal birimler anayasal güvenceye sahip, sınır güvenliği, finans, dışişleri, askerlik gibi dolaysız federal kamu hizmetlerini; üst düzey federal birimlerse başkentte bulunan ve taşra örgütlenmesi olmayan, patent, istatistik gibi kamu hizmetlerini yürütmektedir. Orta ve alt düzet federal birimler ise istisnai bir durum olup, ihtiyaç halinde kurulmaktadır (Ö. Akın, 2013: 375-377; Karatepe vd., 2018: 26).

Ancak federal düzeydeki yönetsel sadelik, ülkenin genel profilini ortaya koymamaktadır. Eyalet yönetimleri federal yönetimin aksine oldukça bürokratik yapıya sahiptir. Eroğul (2008), bu durumu yasamada merkezin, yürütmedeyse eyaletlerin etkin olmasıyla açıklamaktadır. Daha açık ifadesiyle ona göre federal birimler uygulanacak politikaları ve bunların ilkelerini çizerken eyaletler ise bunları hayata geçirmektedirler. Ayrıca bunun doğal bir sonucu olarak eyaletler, bütçenin oldukça önemli bir kısmını da harcamaktadırlar (2008: 224-225).

Yukarıda anlatılanlar, bir bütün olarak düşünüldüğünde Alman federalizmiyle İngiltere'deki *Gelecek Adımlar Acente Reformu* arasında bir benzerlikten söz edilebilir. Hatırlanacağı üzere acente reformunda bakanlıkların yapısı küçültülerek, görev alanı politika oluşturmak ve ilkeler belirlemekle sınırlandırılmış, uygulama yarı özerk birimlere aktarılmıştır. İngiltere'nin Yeni Kamu Yönetimi doğrultusunda hayata geçirdiği bu reforma karşın, Almanya hem Nazi hem de daha önceki siyasi tecrübeleri ile bu tarz bir girişime ihtiyaç duymamıştır.

Bu yorumdan İngiltere'nin Almanya'dan daha bürokratik bir devlet olduğu gibi yanlış bir sonuç çıkarılmamalıdır. Almanya'nın federal veya diğer deyişle ulusal düzlemdeki sade yapısına karşın, eyalet düzeyinde geleneksel Weberyen modele uygun bir yapının hâkim olduğu söylenmelidir. Tüm bu örneklerin neden verildiği sorusu sorulabilir. Bu sorunun cevabı Yeni Kamu Yönetimi ile Alman yönetim yapısının taban tabana zıt olduğu iddiasının aslında gerçeği yansıtmadığını göstermektir.

Reformların şekillenmesinde kurumların yanında kültürel dokunun da belirleyici bir değişken olduğu (Howlett, 2002, 2003) daha önce ifade edilmişti. Bu doğrultuda kurumsal değerlendirmenin ardından diğer belirleyici olan Alman kültürüne ve bunun yönetime yansımalarına bakılmalıdır. Hemen hemen tüm siyasî kültür uzmanının ortak

fikri, Alman kültürünün siyasî otoriteye saygı ve itaat merkezinde hayat bulduğudur (Yayla, 2014: 127). Alman disiplini şeklinde kavramlaşan bu bağlılığın kökenlerinin Prusya dönemine ve Kameralizme (Usta & Akıncı, 2018: 82) kadar geriye gittiği bilinmektedir.

Dikkat edilecek olursa İngiltere'nin incelendiği başlıkta, Magna Carta Libertatum ile 1200'lü yıllara kadar geriye gidilmiş, oldukça uzun bir tarihsel süreç içerisinde olgunlaşan İngiliz devlet yönetimi ele alınmıştı. Amerika'nın incelendiği başlıkta da İngiltere'nin etkisine vurgu yapılarak benzer bir şekilde yüzyıllık bir birikim ve onun sonuçlarından bahsedilmiştir. Bu örneklerin aksine Almanya'nın yer aldığı bu başlıkta nispeten yakın tarihlere vurgu yapılmıştır. Halihazırdaki Alman devlet yönetiminin, tüm kültürel mirasına ve bunun baskınlığına karşın, uygulama alanında Nazi sonrası dönem içerisinde ve Batılı müttefikler tarafından şekillendirildiği unutulmamalıdır.

Yukarıda bahsedilen bilgiler ışığında Almanya gerçekliğinin yalnızca 1950'lilerdeki gelişmeler ışığında inşa edildiğini düşünmek de yanlıştır. Alman siyaseti ve yönetimi, İkinci Dünya Savaşı sonrası Nazi felaketine benzer bir tecrübenin tekrar yaşanmaması adına Müttefikler tarafından çoğulcu, katılımcı, demokratik ve federal model üzerine şekillendirilmişse de köklü "hukuk devleti" *(Rechtsstaat)* geleneğinin baskınlığı ihmâl edilmemelidir. Monarşinin karşısında meşrutiyetin gelişme gösterdiği İngiltere'nin aksine Almanya'da kurallara dayalı yönetim geleneği güçlenerek bürokratik otoriter bir yapı hâkim olmuştur. Bu durum imparatorluk yapısı ile iyice pekişmiş ve katılımcı olmayan, otoriteye bağlı bir toplumsal yapı inşa etmiştir (Almond & Verba, 1989: 36).

Kısaca Federal Almanya Cumhuriyeti'nin siyasî ve idarî yapısı tek ve yalın bir kültür dokusuna değil, hibrit ve kademeli bir kültür dokusuna sahiptir. Daha açık ifadesiyle Almanya'da bir yanda devlet-toplum bütünleşmesine karşılık gelen organik devlet anlayışı etrafında oluşan mutlakıyetçi yönetim, bir yandan da iki işgal gücü (liberal demokrasi ve sosyalizm) etrafında şekillenen *cumhuriyetçi* yönetim aynı anda varlığını sürdürüyor gözükmektedir.

Siyasî alandaki bu bölünmenin toplumsal yansımalarından da söz edilebilir. Roskin, devlet merkezli bir okumadan toplum merkezli bir okumaya geçerek Almanya'daki bu parçalı yapıyı *bölünmüş Alman kişiliği* şeklinde kavramsallaştırmıştır. Ona göre Almanlar hem iş yaşamında hem de özel yaşamda disiplinli, çalışkan ve üretken bir

karakter (realizm) sergilerken, aynı anda geçmişe duyulan özlem içinde toplum ruhuna ve *Büyük Alman İmparatorluğu* (Timmins, 2000: 75) hayaline (romantizm) kapılarak yaşamaktadırlar. Nazi felaketine de Almanların gerçeklikle hayal arasında sahip oldukları bu kişiliğin neden olduğu düşünülmektedir. Kısaca kontrol edilmezse *Reich* (imparatorluk) hayali ile Alman çalışkanlığı küresel çapta bir yıkıma sebep olabileceği ifade edilmektedir (Roskin, 2011: 251).

Kuramsal çerçevede realizm-romantizm ikilemi bir başka açıdan analiz edildiğinde, Batılı işgal kuvvetlerinin ortaya koydukları "liberal demokratik" model bir anlamda "yeni bir ulusal yaratma" ve bunun doğal bir sonucu olarak da Almanya'nın siyasî kültürünü değiştirme girişimi olarak da yorumlanabilir. Nazilerden arındırma amacıyla gerçekleştirilen bu yapısal dönüşümler, her iki kültürün de bir arada var olduğu hibrit ve hatta bir açıdan sömürge sonrasına benzer bir durum ortaya çıkarmıştır. Bunun yanında bir yandan topyekûn bir toplumun kültürünü bir değiştirmek bir yandan da ülkeyi Nazilerden arındırmak fazlası ile güç ve zaman alan bir uğraş gerektirir. Bir de buna inşa edilen yeni kültürün bir veya iki kuşakça benimsenmesi gerektiği gerçeği eklenince, girişim daha da zorlaşmaktadır (Verba, 1969: 130-132).

Kısaca, Batılı devletlerin bu yeni bir ulus ve politik kültür inşa etme girişiminin tam anlamıyla başarıya ulaşması için uzun zamana ihtiyaç olduğunu vurgulamak gerekir. Her şeyin ve herkesin, kurumsal yapının değiştirilmesiyle bir gecede dönüşeceğini düşünmek, 1945'lerdeki bilimsel akım çerçevesinde mantıklı görünse de güncel çalışmalar, kültür gibi ulusal düzeyde bir toplumsal değişimin kurumsal değişime eşlik etmesi gerektiğinin önemine vurgu yapmaktadır. Nitekim bir nesil sonrası liberal eğilimlerin egemen olacağı düşüncesinin aksine faşist – ırkçı söylemlerin (Castles, 1984: 37-38) ve aşırı sağ siyasal oluşumların (Wilkinson, 1995: 84) ortaya çıktığı gözlemlenmiştir. "Yeni Yahudiler" olan Türk işçilerine karşı misafir işçi (Wagner, Hewstone, & Machleit, 1989: 562) söylemi önce istenmeyen göçmen (Dastidar, 2001: 1007) söylemine ardından da beş Türk'ün ölümü ile sonuçlanan Solingen Trajedisi (NYTimes, 1993: 30) gibi ölümcül şiddet eylemlerine dönüşmüştür (Gurr, 2000: 155).

Tablo 7'de Hofstede'nin kültür sınıflandırması ışığında Alman kültürü üzerine yapılan genel değerlendirmeler daha anlamlı ve bilimsel olacaktır. Boyutları tek tek ele almak gerekirse İngiltere gibi Almanya da düşük güç mesafesi skoruna sahiptir. Düşük güç

Tablo 7. Hofstede'nin Kültürel Boyutlandırması: Almanya

Boyutlar	Tanım ve Açıklamalar
Güç Mesafesi	Almanya, İngiltere gibi güç mesafesinin düşük olduğu ülkeler arasında yer almaktadır. Güç mesafesinin düşük olması karar almada katı hiyerarşinin uygulanmadığı, alt kademelerde yer alan çalışanların da karar alma süreçlerinde söz sahibi olduğu anlamına gelmektedir. Federe devletlerle yerel yönetimlerin sahip olduğu özerk alanlar düşünüldüğünde bu skorun doğruluğu daha iyi anlaşılacaktır. Bunda Almanya'nın geç merkezileşmesi ve uzun bir prenslikler dönemi yaşaması belirleyici olmuştur. En yüksek değerin 104, en düşük değerin 11 olduğu listede Almanya'nın skoru 35'tür.
Bireycilik Kolektivizm	Almanya'nın bireycilik yönünün nispeten daha ağırlıklı olduğu görülse de Amerika ve İngiltere'ye göre bariz bir şekilde kolektivist bir nitelik arz etmektedir. Bu doğrultuda Almanya'nın bireysel becerilere önem vermekle birlikte ekip çalışmasının da oldukça önemli bir edindiğini vurgulamak gerekir. Ayrıca Amerika ve İngiltere'ye kıyasla toplumsal değer ve yargıların (kültürün) yönetimde daha fazla yer edindiği, bireysel çıkardan çok toplumsal faydanın öncelendiği yorumu da yapılabilir. En yüksek değerin 91, en düşük değerin 6 olduğu listede Almanya'nın skoru 67'dir.
Erillik Dişillik	Almanya'nın bu kültür boyutunda da İngiltere ile aynı skora sahip olduğu görülmektedir. Bu boyutta skor yükseldikçe ülkenin erillik özelliği de belirginleşmektedir. Eril toplumlarda girişkenliğin ve mücadeleci ruhun yüksek olduğu, performans ve sonuç-çıktı odaklı çalışma sisteminin özümsendiği söylenebilir. Almanya'nın erillik-dişillik ikileminde erilliğin biraz daha baskın olduğu görülmektedir. Ancak mutlak ve keskin bir erilliğin söz konusu olmadığını da belirtmek gerekir. En yüksek değerin 110, en düşük değerin 5 olduğu listede Almanya'nın skoru 66'dır.
Belirsizlikten Kaçınma	Amerika ve özellikle İngiltere'nin skorunun ortalamanın altında olduğu bu boyutta, Almanya, ortalamanın biraz yukarısında yer almaktadır. Kısaca, öngörülemeyen durumların çalışanlar üzerindeki stres düzeyini temsil eden bu boyutta skor artıkça alınacak kararların önceden belirlenen prosedür ve protokol çerçevesinde gerçekleştirilmesi gerektiği arzusu da artmaktadır. Bu durum çalışanların girişimci olmadıkları anlamına gelmemektedir. Eğer belirlenmiş bir prosedür varsa ve takdir yetkisi tanıyorsa çalışanlar bunu pek tabii kullanırlar. En yüksek değerin 112, en düşük değerin 8 olduğu listede Almanya'nın skoru 65'tir.
Uzun Dönem Kısa Dönem	Bu boyut, toplumun ne denli geçmişe bağlı kaldığı veya nedenli geleceğe yönelik planlar yaptığı ile ilgilidir. Kısa dönem algısına sahip toplumlar geleneklerine bağlı olduklarından yeniliklere temkinli bakmaktadırlar. Uzun dönem algısına sahip toplumlarsa köklü değişikliklere neden olabilecek uzun soluklu reformlara girişmekten çekinmezler. Bu bağlamda sıralamada en üst sıralarda yer alan Almanya'nın kısa ve sınırlı reformlardan çok, uzun soluklu ve kapsamlı reformları tercih ettikleri söylenebilir. En yüksek değerin 100, en düşük değerin 0 olduğu listede Almanya'nın skoru 83'tür.
Haz alma Kısıtlama	Ortalama değerin altında bir skora sahip Almanya'da büyük bir huzursuzluğa neden olmadan bireylerin yaşamları kurallarla sınırlandırılabilmektedir. Kişisel hazlardan vazgeçme anlamına gelen bu eylemin "genelin faydası" adına kabul edildiğini söylenmelidir. Kısaca Almanya'da toplumsal fayda adına kişisel menfaatlerden ödün verilebilmektedir. En yüksek değerin 100, en düşük değerin 0 olduğu listede Almanya'nın skoru 40'tır.

Kaynak: Hofstede, Hofstede, & Minkov, 2010: 56-62, 92-97, 138-143, 190-194, 252-258, 280-285'deki bilgiler doğrultusunda oluşturulmuştur.

mesafesi karar alma süreçlerine alt kademedeki yönetici ve çalışanların da (skor düzeyine göre değişen miktarlarda) demokratik bir şekilde katılabildiklerini göstermektedir. Bu bağlamda Tablo 7'deki veriler yorumlandığında 35 gibi ortalama değerin belirgin miktarda altında olan Almanya'da karar alma süreçlerine katılımın çoğulculuk ilkesi etrafında şekillendiği söylenebilir. Federal yapı, federe devletlerin ve yerel yönetim birimlerinin özerklikleri bunun somut yansıması olarak görülebilir.

Bireycilik boyutunda 67'lik skorla ortalamanın üzerindeki Almanya'nın diğer ülkelere göre daha bireyci bir yapı teşkil etmesine karşın İngiltere ve özellikle Amerika gibi ülkelere göre bariz bir şekilde kolektivist bir nitelik taşıdığı söylenmelidir. Bu skor doğrultusunda Almanya'nın her ne kadar bireyci bir toplum olduğu söylenebilse de her zaman bireyin toplumdan önce geldiği yorumunu yapmak yanlıştır.

Erillik boyutunda ise ortalamanın yukarısında 66'lık bir skora sahip Almanya, sonuç ve performans odaklı, girişimci, mücadeleci ve akılcı karakteristiğe ile öne çıkmaktadır. Ancak bireycilikte olduğu gibi keskin bir erillikten söz etmek mümkün değildir. Her ne kadar mücadeleci karakter öne çıksa da bazı noktalarda geri planda durulduğu da hatırlatılmalıdır.

Yeni Kamu Yönetimi reformlarının başarısının belirleyicileri arasında yer alan belirsizlikten kaçınma boyutuna bakıldığında Almanya'nın 65'lik bir skoru olduğu görülmektedir. Bu bağlamda yaygın bir değerlendirme olan Almanya'nın geleneksel Weberyen yönetimi yani yasal düzenlemeleri rehber edindiği ve bu doğrultuda yönetim pratiklerini şekillendirdiği yorumu yapılabilir. Bireycilik boyutuyla birlikte düşünüldüğünde belirsizlikten kaçınma Weber'in rasyonel/ussal-hukukî yönetim – bürokrasi teorisine oldukça uygun düşmektedir. Daha açık ifadesiyle ortalamanın yukarısında bireycilik ve belirsizlikten kaçınma değerleri bürokratik yönetime karşılık gelmektedir. Bu durum bireycilik boyutundaki rasyonalite ile yetki ve sorumlulukların yasal çerçevede belirlenmesi sayesinde mümkün olmaktadır.

Almanya'nın kültürel karakterini şekillendiren iki boyuttan biri uzun dönem – kısa dönem boyutudur. 83'lük skorla oldukça yüksek uzun dönem algısına sahip ülkenin kurumsal manada geçmişe bağlı olmadığı, Amerika'da olduğu gibi kurumsal yapıyı koruyarak sorunları kısa vadeli ve dar kapsamlı planlarla çözülmek yerine uzun vadeli ve kapsamlı planları hayata geçirdiği anlaşılmaktadır. Diğer bir deyişle Alman kültürü

sorunları çözmek adına köklü kurumsal değişimlere (reformlara) oldukça açık bir karaktere sahiptir. Son birkaç yüzyıllık geçmişe bakıldığında da Almanya'nın siyasî ve idarî alandaki dönüşümleri bunun somut örneklerini oluşturmaktadır.

Almanya'nın kültürel karakterini şekillendiren bir diğer boyut ise haz alma – kısıtlama boyutudur. Kişisel konfor ve hazzın öncelendiği bu boyutta indeks değeri düştükçe, bireylerin alışılmışın dışındaki durumlarda kişisel konforlarının sınırlandırılmasına karşı daha toleranslı oldukları görülmektedir. Kısaca, kısıtlanma durumunda tehdit altında hissetmeme şeklinde özetlenebilecek bu durum, Alman toplumunu tanımlayan nitelikler arasındadır. Kamu yönetimi bağlamında düşünüldüğündeyse Almanya'nın 40 puanlık skoru, reformların "alışılmışın dışına çıkma" sonucunun neden olacağı baskıyı çalışanlarının kaldırabileceğini göstermektedir. Nitekim 2019 yılının sonunda ortaya çıkan ve bireylerin hem kamusal hem de özel alanlarında bir takım kısıtlamalara tutulduğu pandemi döneminde, Almanların bu kültürel özellikleri takdirle izlenmiştir.

Alman kültürünün hemen hemen tüm boyutlarını açıklayan Hofstede'nin değerlendirmesinde uzun dönem – kısa dönem ile haz alma – kısıtlama boyutlarının kamu yönetimi reformu açısından ayrı bir önemi bulunmaktadır. Bu iki boyut bir bütün olarak düşünüldüğünde; köklü kurumsal dönüşümleri gerektiren uzun ve karmaşık değişim programlarından, bunların neden olacağı konfor alanını tehdit eden eylemlere kadar zorlu bir sürecin Alman toplumu tarafından, en azından kültürel açıdan, pek de zorlayıcı bir durum olmadığı yorumunu yapmak imkân dahilindedir. Daha açık ifadesi ile Hofstede'nin araştırmasına göre Almanya kültürel perspektiften değişime açık bir yapıya sahiptir.

Almanya'nın siyasî, idarî ve kültürel yapısının incelenmesiyle, Yeni Kamu Yönetimi anlayışı çerçevesinde ülkede hayata geçirilen veya geçirilmek istenen reformların, kültür faktörü etrafında analiz edilmesi, bilimsel açıdan daha anlamlı hale gelmiştir. Almanya, kapitalist sisteme entegre olmuş her ülke gibi dönemsel olarak dünyadaki sosyo-ekonomik dönüşümlere paralel siyasi ve idari yapısal reformları hayata geçirmiş ve geçirmeye de devam etmektedir. 1929 Büyük Buhranı ile başlayıp II. Dünya Savaşı ve Petrol Krizi ile devam eden süreçte yaşanan gelişmeler, İngiltere ve Amerika'nın ele alındığı başlıklarda incelendiğinden Almanya'nın bu dönemlerde gerçekleştirdiği yapısal dönüşümler tekrar ele alınıp incelenmemiştir.

Yeni Kamu Yönetimi reformlarının klasik başlangıcını oluşturan 1970'lerde Almanya da diğer batılı ülkeler gibi artan kamu harcamaları ile devlet *başarısızlığı* kavramları etrafında devletin büyümesini eleştirmeye başlamıştır. Daha önce dikkate alınmayan neoliberal uzmanların değerlendirmeleri kamu politikalarının belirleyicisi olmuştur. Neoliberaller, devletin büyümesiyle aşırı artan kamu harcamalarının ve ekonomik alandaki başarısızlığının nedeninin "bürokratikleşme" olduğunu savunmaktaydı. Bu bağlam çalışanlar üzerinde gerçeğe aykırı varsayımlar üzerinden kurallar dizayn eden geleneksel bürokratik yapının asgari düzeye çekilmesi yönünde görüşler ortaya almış, katı ve detaylı normatif düzenin sadeleştirilmesi önerilmiştir (Jann, 2003: 108-109).

1950'lilerin refah devleti anlayışıyla Almanya'nın hukuk devleti (Rechtsstaat) anlayışı geleneksel Weberyen yönetim anlayışı doğrultusunda zaten bir miktar bürokratik özellik gösteren Alman yönetimini daha da bürokratik hale getirmiştir. 1970'ler öncesi Alman idari sistemi hem planlayıcı hem uygulayıcı rolünde görev yapmaktaydı. Ancak 1970'lerin başlarında özellikle Amerikan bütçe planlama anlayışının benimsenmesiyle hem federal hem federe hem de yerel yönetimler düzeyinde üst bürokratik yapının uygulamadan ziyade yol göstermek ve rehber oluşturmak yönünde evirildiği görülmektedir (Seibel, 2006: 765).

Yukarıdaki örnek devletin işlevsel açıdan küçülmesi yönünde küçük ipuçları verse de onu tam anlamıyla Yeni Kamu Yönetimi anlayışının bir öncülü kabul etmek doğru olmaz. Yeni Kamu Yönetimi tarzı reformlara ancak 1980'lerin sonu ile 1990'ların başında denk gelinmektedir. Almanya'nın klasik katı ve hiyerarşik idarî yapısının ana gövdesini ağırlıklı olarak federal yönetim ile eyalet yönetimleri oluşturmaktadır. Yerel yönetim birimleri olan belediyelerin bunlara kıyasla karmaşık yapılar içerdiğini söylemek doğru olmaz (Schedler & Proeller, 2002: 170-171). Bu durumun, Almanya'nın hem federal bir devlet hem de merkeziyetçi bir devlet olmasından kaynaklandığını söylemek mümkündür.

Yerel yönetimlerin diğer idarî yapılara göre nispeten daha sade yapıda olması Yeni Kamu Yönetimi reformları açısından önem taşımaktadır. Bunun nedeni 1980 sonrası gerçekleşen reformların ağırlıklı olarak yerel yönetimler (belediyeler) tarafından hayata geçirilmiş olmasıdır. D. Osborne ve Gaebler (1992)'in *kürek çekmek değil, dümeni tutmak* deyimine gönderme yaparak "Yeni Dümen Modeli" (Neue

Steuerungsmodell) şeklinde isimlendirilen bu reform hareketi, yerel birimlerin prosedür ve süreç merkezli idare anlayışından piyasa ve sonuç odaklı yönetim anlayışına geçişini temsil etmektedir. He ne kadar ağırlığı belediyeler çekse de eyaletlerin de Yeni Dümen Modeli çerçevesinde reformları hayata geçirdiği görülmektedir. Kısaca Yeni Kamu Yönetimi reformları ağırlıklı olarak belediyelerden daha üst idarî katmanlara doğru bir seyir izlemiştir (Franzke, 2008: 81).

Nazi sonrası demokratikleşme reformlarının ilk dalgayı meydana getirdiği Alman reform geçmişinde Yeni Dümen Modeli reformlar ikinci dalgayı oluşturmaktadır. Eyaletlerden yerel otoritelere yetki devri şeklinde başlayan reformlar, bütçe sisteminin etkinlik ve verimlilik temelinde yeniden organize edilmesinden Avrupa Birliği'nin Maastricht Kriterleri çerçevesinde serbestleşme ve pazar merkezli liberal politikaların hayata geçirilmesi kadar genel hatlarıyla yasal serbestleşme ve liberalleşme ekseninde gelişme göstermiştir (Lynn, 2006a: 122).

Ancak belirgin bir şekilde Yeni Kamu Yönetimi doğrultusunda gerçekleşen reformlarınsa 1995'ler gibi oldukça geç bir tarihe denk geldiği görülmektedir. Bunun birçok sebebi olmakla birlikte en baskın neden Doğu Almanya ile birleşmedir. Sovyet idari ve ekonomik sistemi içerisinde uzun yıllar yönetilen Doğu Almanya'nın liberalleşmesi ve kapitalist ekonomiye entegre olması oldukça zorlu bir süreç olmuştur. Ayrıca devletin pek çok iktisadî üretim alanından çekilerek minimal devlet kapsamına geri çekilmesi anlamına gelen Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ile tüm iktisadî alanın devlete ait olduğu Doğu Almanya'nın sosyalist sistemi düşünüldüğünde, 1990 öncesi Federal Almanya'ya kıyasla *birleşmiş* Almanya'nın serbestleşme ve küçülme sürecinin ne denli güç olduğu anlaşılacaktır (Derlien, 2008: 171-172).

1995'teki kısmî reform hareketinin ardından ilk ciddi reform girişimi 2003 yılında gerçekleşmiştir. Federal düzeydeki bu girişim, bakanlık mevzuatının yasalar da dahil olmak üzere sadeleştirmesi üzerine kurulmuştur. Yüze yakın yasa ve genelgenin ortaya çıkardığı karmaşanın ve yetki çatışmasının ortadan kaldırılması adına hayata geçirilen bu reform hareketinin tümüyle sonlanmadığı, halihazırda devam ettiği bilinmektedir (Karatepe vd., 2018: 24).

Bu reformun ardından 2010 yılında işletme prensiplerinin ve yönetişimin daha fazla yaygınlaştırılması, sosyal güvenlik sisteminde devletin mali yükünün azaltılarak özel sektörün ve vatandaşların malî yükümlülüklerinin artırılması, yerel yönetimlerin gelirlerinin yükseltilmesi ve daha fazla yetki devredilmesi gibi birçok köklü değişikliği içeren *Gündem 2010* adında bir reform paketi oluşturulmuştur. Almanya'nın e-devlet ve personel sisteminin modernize edilmesi gibi diğer reform başlıklarının yanında Yeni Kamu Yönetimi paradigması doğrultusunda 1990'ların başından itibaren ciddi özelleştirme faaliyetleri de olmuştur. Almanya, yaklaşık on yılı aşkın bir süre boyunca yüzde yüz hissesine sahip olduğu 214 olan kamu iktisadî teşebbüsünü 144'e kadar düşürmüştür (Ö. Akın, 2013: 386-391).

Almanya'nın Amerika'da ve özellikle de İngiltere'de olduğu gibi çok hareketli ve yoğun bir reform hareketi içerisinde olmadığı yukarıdaki ifadelerden de net bir şekilde anlaşılmaktadır. Özetlemek gerekirse Almanya'nın Yeni Kamu Yönetimi girişimleri Anglosakson ülkelere kıyasla sınırlı gibi dursa da yerelleşme ve bürokrasinin azaltılması (decentralization – de-bureaucratization) ekseninde oldukça geniş bir sahada varlığını sürdürmektedir. Bunun yanında İngiltere ve Amerika özelinde reform paketleri ekseriyetle merkezî birimleri içerirken Almanya'da yerel yönetim birimlerini (belediyeler) içermektedir (Franzke, 2008: 83; Lynn, 2006a: 123).

1990'lardan günümüze kadar gerçekleştirilen reformların Alman kamu yönetiminde ne derece değişikliğe neden olduğunu kolayca söylemek pek mümkün değildir. Ancak fikir vermesi açısında federal, federe ve belediye düzeylerindeki kamu personel istihdamının oransal karşılaştırılması en azından eğilimin yönünü ortaya koyması bakımından değerlidir. Bu bağlamda Derlien'in (2008: 180) çalışmasında yer alan rakamlar üzerinden genel bir değerlendirme yapıldığında hem özelleştirmeler hem yarı-zamanlı çalışma sisteminin benimsenmesi hem de personel istihdamının kademeli olarak azaltılması sayesinde federal ve federe düzeyde personel sayısında çarpıcı bir azalmanın gerçekleştiği görülmektedir. Bunun yanında belediyelere aktarılan yetki nedeniyle de bir azalma olmakla birlikte bu aktarım sonucunda belediyelerde personel istihdamında da küçük yükselişler gözlenmiştir. Benzer şekilde federal devletten de federe devlete gerçekleştirilen yetki devri de belli başlı alanlarda istihdamın yükselmesiyle neticelenmiştir. Kısaca, personel sayısındaki azalış, personel rejiminde değişim ve merkezden yerele doğru bir yetki paylaşımı net bir şekilde görülmektedir.

Anlatılanları özetlemek gerekirse Yeni Kamu Yönetimi anlayışının Almanya versiyonu olan Yeni Dümen Modeli (Neue Steuerungsmodell) paradigmaya uygun bir şekilde (Klages & Loffler, 1998) şunları amaçlamaktadır (Pollitt & Bouckaert, 2017: 299):

- Sonuç odaklı bütçeleme;
- İdarî ürünlerin maliyet hesabı;
- Ticarî muhasebeciliğin getirilmesi;
- Merkezi olmayan kaynakların hesap verebilirliği;
- Kalite standartları için göstergelerin belirlenmesi;
- Tüketici odaklılık;
- Dış kaynak kullanımı, sözleşme yapma ve özelleştirme;
- Rekabete açıklık.

Kültürün reform üzerindeki etkisini değerlendirmek gerekirse iki açıdan konuyu ele almak mümkündür. Birincisi yaygın bir sınıflandırma olan kültür ailesidir. Buna göre Almanya; Fransa, Belçika ve Avusturya gibi Kıta Avrupası kültürüne mensup bir ülkedir. Ancak bu kümeleme doğrultusunda gerçekleştirilen reform karşılaştırmaları Almanya'nın reform geçmişini tam anlamıyla karşılamadığı görülmektedir. Derlien'in (2008: 180) Alman personel sayısını ve özelleştirmelerin bir kısmını verdiği tablo ile Hammerschmid, Meyer ve Demmke'nin (2007: 153) kültür aileleriyle reform başlıklarını karşılaştırdığı çalışma birlikte değerlendirildiğinde; Almanya'nın Kıta Avrupası'ndan bazı noktalarda sapmalar gösterdiği, İskandinav kültür ailesine yaklaştığı anlaşılmaktadır.

İkinci kültürel değerlendirme ise bu çalışmada da ülke karşılaştırmaları için kullanılan ve her bir ülkenin ayrı ayrı altı farklı boyut üzerinden analiz edildiği Hofstede'nin kültür boyutlandırmasıdır. Bu doğrultuda daha önce Tablo 7'de verilen verilerle Derlien'in (2008) 180'daki ve Hammerschmid ve diğerlerinin (2007) 153'teki tablolarının karşılaştırılması neticesinde ulaşılan sonuç, daha anlamlı ve anlaşılır hâle gelmektedir. Açık ifadesiyle Almanya, İngiltere ile güç mesafesi boyutunda aynı, erillik-dişillik boyutunda çok yakın bir skora sahipken belirsizlikten kaçınma ve bireycilik-kolektivizm boyutlarında nispeten küçük farklılığa, uzun dönem-kısa dönem ve haz alma-kısıtlama boyutlarındaysa bariz farklı skorlara sahiptir. Kısaca, Almanya Anglosakson kültürle taban tabana zıt değildir. Farklı veriler üzerinden yapılan karşılaştırmalar da (Schröter, 2007: 305) bu yorumu doğrulayan doneler sunmaktadır.

2.3.2. Fransa'da Kamu Reformu

Fransa, Kıta Avrupası kültür ailesine mensup bir ülkedir. Coğrafî olarak komşusu olan Almanya ile benzer idarî kültürel ögelere sahip olsa da ilerleyen kısımlarda ele alındığı üzere önemli farklılıklar da göstermektedir. Fransa'nın idarî, toplumsal, iktisadî, siyasî ve kültürel yapısı birçok ülkede olduğu gibi tarihsel süreç içerisinde şekillenmiştir. Bu bağlamda konuya günümüz Fransa'sının köklerinin incelenmesiyle başlanmış ve bu kökenler üzerinden yükselen Fransız olgusu ve değerleriyle devam edilmiştir.

Günümüzde Almanya ile Fransa'nın ve bunların komşu topraklarının bir kısmının olduğu coğrafi alanda *Cermen* toplulukları kabileler şeklinde yaşamlarını sürdürmekteydi. Belli bir süre de olsa siyasi bir birlik oluşturan bu Cermen kabileleri doğudan gelen akımlarla bölünmüş ve farklı yönetimler altında yaşamlarını sürdürmüşlerdir (Giddens, 2008: 160). Ortak atalara sahip olsalar da Almanya ile Fransa'nın farklı birer devlet meydana getirmeleri bundan kaynaklanmaktadır.

Cermen kültüründen farklılaşarak şimdiki anlamına yakın bir Fransız kültürünün oluşması, o bölgede yaşayan toplulukların Roma İmparatorluğu'nun yönetimi altına girmesiyle gerçekleşmiştir. Yaklaşık beş asır süren bir zaman dilimi içerisinde, Roma yönetimi yalnızca idarî ve siyasî anlamda değil, sosyo-kültürel alanda da değişime neden olmuştur. Özellikle Hıristiyanlığın benimsenmesi kültürel alandaki en önemli değişimi temsil etmektedir. Asırlar süren etkileşim sonucunda ortaya çıkan Gallo[24]-Roman toplumu, İmparatorluğun bu bölgedeki hâkimiyetinin sona ermesiyle Frank Krallığı ismiyle ayrı siyasal bir örgütlenmeye gitmiş ve böylece günümüz anlamında Fransa'nın siyasî ve idarî temelleri atılmıştır (State, 2011: 33-35).

Elbette merkeziyetçi ve bürokratik bir Fransa'nın meydana gelmesi kısa bir sürede gerçekleşmemiştir. Frank Krallığı ile başlayan kırılgan ve gevşek siyasî birliğin sona ermesi 1500'lü yıllara deyin sürmüştür. Bu dönem Avrupa içindeki başta siyasi ve dini üstünlük mücadeleleri olmak üzere pek çok önemli gelişmeye şahitlik etmiştir (Gall & Gleason, 2007a: 22-23). Hatta Fransa'nın Almanya'dan oldukça farklı olarak katı hiyerarşik yapılanmaya sahip olmasının nedenleri arasında Roma mirasının yanında Katolik Kilisesi'ne bağlı olmaları da sayılabilir.

[24] Fransızların atalarına verilen isim.

Bunların yanında hayatî öneme sahip bir diğer olgu ise Fransız topraklarındaki İngiliz hâkimiyetidir. Çeşitli nedenlerle belirli bir süre İngilizlere tâbi olan Fransızlar, Roma İmparatorluğu ve Katolik Kilisesi'nin siyasî ve idarî deneyimine İngiliz monarşisinin deneyimini de eklemişlerdir (State, 2011: 94-95). Daha açık ifadesiyle Fransızlar, Cermen kültürünü Romalıların imparatorluğu, Katoliklerin kilisesi ve İngilizlerin monarşisiyle sentezleyerek Almanlardan ayrı bir ulus inşa etmişlerdir.

Fransa'nın siyasî ve idarî anlamda merkezileşmesi 16-17. yüzyılda zirve noktasına ulaşmıştır. Öyle ki hükümdarın altında, idarî hizmetlerde bulunan bir yönetici sınıf ortaya çıkmıştır. Yetki devri ve uzmanlaşmayla ortaya çıkan idarî birimler, bilhassa Kral XIV. Louis döneminde daha da çeşitlenmiş ve güç kazanmıştır (Dreyfus, 2014: 34-35; Poggi, 2014: 94-95). Monarşide yaşanan kısa bir kesintinin ardından yaşanan tüm siyasî ve kültürel tecrübenin sentezlenerek kurumsallaşması ise Bourbon ailesinin monarşinin başına geçmesi ile mümkün olmuştur. Siyasî anlamda güçlenen monarşi, daha merkeziyetçi bir yapıya bürünerek egemenliğini kuvvetlendirmiştir (Eroğul, 2008: 147).

Tarihsel seyir içerisinde Fransa'nın siyasî, idarî ve kültürel dokusunda kurucu bir unsur özelliği gösteren Roma, Kilise ve İngiliz tecrübelerinin, kolayca anlaşılacağı üzere, "dışsal" bir özellik taşıdığı söylenmelidir. Bu dışsal belirleyicilerinin haricinde 1789 Devrimi, Fransa'yı şekillendiren dört ana sacayaklarından birini oluşturmaktadır. Devrimin gerçekleşmesinde etkili olan olgu ve olayları kolayca özetlemek mümkün olmamakla beraber genel hatlarıyla; iktisadî açıdan büyük bir güç haline gelen orta sınıfla (burjuvazi), ülkenin iktisadî gelişimi adına önemli bir katkısı olmasa da yönetimi elinde bulunduran aristokratlar arasında gerçekleşen sınıf temelli bir egemenlik mücadelesi olduğu ifade edilebilir (Stovall, 2015: 16-18).

Fransa'nın siyasî, idarî ve kültürel dokusu üzerinden ne gibi bir tesiri olduğunu anlayabilmek adına devrimin çıktılarına odaklanılması gereklidir. Bu bağlamda İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi, 1789 Fransız Devrimi'nin en somut ve en önemli çıktısını oluşturmaktadır. Her insanın eşit ve özgür doğduğu ifadesiyle başlayan, özel mülkiyetin doğuştan gelen bir hak olduğu ve yasalarda yurttaşların da söz sahibi olması gerektiği ifadeleriyle devam eden bildiri, tamamıyla özgürlükçü ve demokratik bir nitelik taşımamakla birlikte, burjuvazinin mevcut aristokratik düzene karşı

göstermiş olduğu başkaldırı ile demokratik değerlerin yerleşmesinde ve mutlakıyetçi düzenin yıkılmasında hayati rol oynamıştır (Hobsbawm, 2003: 69).

Fransız Devrimi'nin omurgasını oluşturan bu düşüncelerin ilk defa devrimle birlikte gündeme geldiğini söylemek doğru olmaz. Locke ve Montesquieu başta olmak üzere "Anayasa Bloğu" şeklinde isimlendirilen bir grup düşünür tarafından bireysel özgürlüklerin sağlanabilmesi için devlet (yasama-yürütme-yargı) egemenliğinin sınırlandırılması ve bölüştürülmesi gerektiği fikrini gündeme getirilmiştir (Kapani, 2018: 29-30; Kaynar, 2017: 288). Bu doğrultuda geniş bir kamuoyu oluşturularak toplumsal uzlaşı temelinde normatif kurucu bir belgenin gerekliliği savunulmuştur (H. Çetin, 2017: 74-75). Kısaca Fransız Devrimi'nden öncesine dayanan anayasacılık düşüncesi, İnsan ve Yurttaş Hakları Bildiri ile hayata geçme imkânı elde etmiştir.

Hofstede'nin deyimiyle Fransa'nın "zihinsel yazılımı" yani kültürü, Cermen ataların Roma İmparatorluğu tecrübesiyle başlayıp 1789 Devrimi ile büyük oranda son halini almıştır. Elbette zamanın şartları doğrultusunda birtakım değişimlerin yaşandığı bilinmektedir. Ancak bunların ontolojik değişimlere neden olabilecek birer kırılma olduğunu söylemek doğru olmaz. Günümüz Fransa'nın başlangıcını oluşturan 1789 yılından itibaren (kısa süreli meşrutî monarşilerin neden olduğu kopmalar dışarıda bırakılacak olursa) yaşanan önemli dönüşümlerin ekseriyetini, yasama ile yürütme arasındaki güç dengesindeki değişimler meydana getirmektedir.

Yürütme erkinin yetki, sorumluluk ve sınırlarının yeniden düzenlenmesi anlamına gelen hükümet sistemi değişikliği, yazılı anayasaya sahip Fransa'da doğal olarak yeni bir anayasayı da beraberinde getirmektedir. Fransız Devrimi'nden bugüne beş anayasa değişikliği gerçekleşmiştir. Gerçekleşen her bir anayasa değişikliği de yeni bir cumhuriyeti temsil etmiştir. Daha açık ifadesiyle beşinci anayasası yürürlükte olan Fransa'da 1958 yılından bu yana, beşinci cumhuriyet dönemi yaşanmaktadır (Parlak & Caner, 2013: 28-29). Üçüncü ve beşinci cumhuriyetlerin nispeten uzun ve istikrarlı yapılarına karşın diğerlerinin oldukça kısa ömürleri olmuştur (Roskin, 2013: 79). Kısaca, Fransız siyasal hayatı 1958'e değin hareketli bir seyir izlemiştir.

Günümüz Fransa'sının yani Beşinci Cumhuriyet'in idari ve siyasî sistemini incelemek gerektiğinde, diğer ülkelerden farklı olarak öncelikle yürütme erkine yoğunlaşılması ve bunun etrafında bir analiz gerçekleştirilmesi gereklidir. İkinci Dünya Savaşı

(Cowans, 1991: 68) ile sömürgelerde yaşanan bağımsızlık mücadeleleri (T. Smith, 1974: 218) hükümet sistemindeki değişiklikleri tetikleyen başlıca unsurlar arasında yer almaktadır. Nedenleri bir kenara bırakılacak olursa Fransız yürütmesi son şeklini büyük oranda 1958 referandumunda ve sonrasında almıştır (Gaffney, 2003: 689).

Alman işgali ve bunun ardından kurulan Vichy Hükümeti'nin acı tecrübeleri üzerine, Üçüncü Cumhuriyet sisteminin neden olduğu eksikliklerin giderilmesi ve sosyalizm tehlikesinin bertaraf edilebilmesi adına, Amerika'nın etkisiyle şekillendirilen anayasa çerçevesinde Dördüncü Cumhuriyet ilân edilmiştir (Stovall, 2015: 369-372). Ancak dünyada dekolonizasyon sürecinin yaygınlaşmasıyla sömürgelerinde sorunlar yaşayan Fransa için zamana yayılan bir uzlaşıdan öte acil eylemler hayati önem taşımaktaydı. Dönemin bu hassas şartlarına Fransızların hareketli ve çok sesli siyasal hayatı da eklenince yürütmenin görevini icra etmesi *de facto* imkânsız hale gelmiştir. Bu durumun temel nedeni olarak ise yürütmenin başının yeteri kadar yetkilendirilmemesi ve meclisin hükümeti kolayca görevden alabilmesi gösterilmektedir (Roskin, 2011: 123).

Bu noktada anahtar figür Charles de Gaulle'dür. Nazilerin ve Vichy Hükümeti'nin Fransa'dan çıkarılmasının ardından mücadelenin lideri kabul edilen C. de Gaulle'e hükümeti kurma ve yeni anayasa yapma yetki verilmiştir. C. de Gaulle her ne kadar yürütmenin güçlendirilmesi konusunda Dördüncü Cumhuriyet Anayasası'nda da ısrarcı olduysa da bu arzusu kısmen Beşinci Cumhuriyet Anayasası ve bu anayasada 1962 yılında gerçekleştirilen değişiklikle mümkün olabilmiştir (Elgie, 1999a: 67; Pasquino, 2007: 17). Klasik parlamenter sistemlerde cumhurbaşkanına sembolik ve temsili bir görev verilirken, 1962 yılı değişikliği ile ulusal ve uluslararası politikalar başta olmak üzere cumhurbaşkanın yürütme alanındaki yetki ve sorumlulukları ciddi düzeyde artırılmıştır (Andrews & Michael, 2006: 446).

Anayasal zeminde sağlanan bu yetkilerin yanında hem cumhurbaşkanının seçimle işbaşına gelmesinin hem de C. de Gaulle dönemi teamüllerinin verdiği *de facto* güç sayesinde, devlet başkanı ile başbakan arasındaki herhangi bir uyuşmazlık devlet başkanı lehine sonuçlandırılmaktadır (Gaffney, 2003: 691-692). Bunun yanında devlet başkanı ile başbakan arasında herhangi bir görüş ayrılığı yoksa veya aynı siyasî

ekolden geliyorlarsa başbakanın *de facto* görevi kabine ve yasama arasında devlet başkanının sözcülüğünü yapmaktır (Roskin, 2013: 86).

Parlamenter sisteme kazandırılan bu yönetim pratiği daha sonra "yarı-başkanlık" şeklinde isimlendirilmiştir (Elgie, 1999b: 1). Parlamenter sistemle başkanlık sisteminin asırlar süren siyasi tecrübeler neticesinde vücut bulmaları, bunların karakteristik özelliklere sahip olmalarını ve tutarlı birer örnek oluşturmalarını sağlamıştır. Ancak Fransız modelinin bu tutarlılıktan uzak hibrit bir yapıda olması, ülkeler arasında oldukça farklı uygulamalara neden olmuştur (Elgie, 2007: 2). Her ne kadar çeşitlilik gösterse de (Elgie & Schletter, 2011: 44; Wu, 2011: 21) yarı-başkanlık sisteminin ayırt edici özelliği olarak seçimle göreve gelen ve önemli yürütme fonksiyonlarına sahip devlet başkanının yanında yasama üyelerinden oluşturulan bir bakanlar kurulunun varlığı gösterilmektedir (Elgie, 2011: 1).

Yürütmenin niteliğinin ardından, geleneklerine bağlı Fransa'nın yönetimine bütüncül bir gözle bakıldığında, yönetimin genel hatlarıyla iki ana katman etrafında şekillendiği görülmektedir. İlk katman 1789 Devrimi'nden önceki Eski Rejim (Ancien Régime), Devrim Rejimi ve son olarak İmparatorluk Rejimi etrafında şekillenen merkeziyetçi, bürokratik, üniter, rasyonel ve hiyerarşik bir özellik taşımaktadır. İkinci katmansa birincisinin zamanın şartlarına (Avrupa Birliği süreci gibi) uyumlu hale getirilmesiyle oluşmuştur (Şengül, 2007: 563-564).

2000'li yılların başlarında anayasal zemine kavuşan ikinci katmanda, merkeziyetçilik alanında gerçekleştirilen değişiklikler ayırt edici nokta olmuştur. Bu yeni duruma göre katı merkeziyetçilik, üniter devlet anlayışı çerçevesine oturan yetki devri ve yetki genişliği ilkeleri etrafında belirgin bir şekilde yumuşamıştır. Gerçekleştirilen bu değişiklikle birlikte kamu politikalarının planlanması ve uygulanması merkezi ve yerel yönetimler arasında bölüştürülmüştür (Karahanoğulları, 2013: 78). Diğer bir ifadesiyle Türkiye'dekine benzer bakanlıkların taşra (çevre) örgütlenmelerinin (Eryılmaz, 2018: 165) görev, yetki ve sorumlulukları yerel otoritelere aktarılmıştır.

Ulusal (merkezî) hizmetleri yürüten bakanlar yani hükümet, devlet başkanından sonra yürütmenin diğer kanadını oluşturmaktadır. Yarı-başkanlık sisteminin bir sonucu olarak bakanlar kurulunun yürütmedeki konumu otonom değildir. Devlet başkanı, yürütmeye dair müstakil yetkilerinin yanında bakanlar kurulunun da başıdır. Devlet

başkanının katılmadığı toplantıların siyasî anlamda herhangi bir yaptırımı ve ağırlığı bulunmamaktadır. Kabine toplantısı ismiyle anılan ve bakanlar kurulunda alınan kararların uygulanmasına yönelik görüşmelerin gerçekleştirildiği bu toplantılarda yeni ve bağlayıcı karar alınmamaktadır (Eroğul, 2008: 181-182). Bu yönüyle başbakanın hükümet içindeki görevi bakanlar ve devlet başkanı arasında koordinasyonu sağlamaktan öteye gitmemektedir (Roskin, 2013: 86).

Bakanlıkların yapısı ise katı ve kesin kurallarla belirlenmemiştir. Kurulması zorunlu herhangi bir bakanlık olmadığı gibi bakanlıkların sayısında da bir sınırlama yoktur. Göreve getirilen başbakan kendisine ve parti programına uygun olacak şekilde bakanlıkları düzenleyebilmektedir. Nitekim göreve gelen başbakanların siyasî eğilimlerine göre bakanlıkların sık sık yeniden düzenlendiği görülmektedir. Bu denli hızlı bir değişimin kamu hizmetlerinde aksamaya neden olabileceği düşünülebilir. Fakat bakanlıkların oluşturulması, yeni kurumların meydana getirilmesi anlamına gelmemekte, yalnızca bunların bağlı oldukları üst yöneticilerin değiştirilmesi anlamına gelmektedir (Roskin, 2011: 130-131).

Devlet başkanı ülke yönetiminde yalnızca bakanlar kurulu ile ilişki içerisinde değildir. Devlet Konseyi (Danıştay) ve Anayasa Konseyi, devlet başkanının doğrudan etkileşim halinde olduğu önemli üst yapılar arasında yer almaktadır. Devlet Konseyi devlet başkanına bağlı, olağanüstü durumlarda hükümete ve meclise tavsiyelerde bulunmak gibi Türkiye'deki Milli Güvenlik Kurulu'na benzer görev ve yetkileri olan, ancak yalnızca sivil üyelerden oluşan bir alt kuruldur (Parlak & Caner, 2013: 35). Anayasa Konseyi ise Amerikan Yüksek Mahkemesi'nden farklı olarak Türk Anayasa Mahkemesi'ne benzer bir işleve sahip en yüksek yargı organıdır. Her ne kadar yargı kanadında bulunsa da yürütme ile yasama arasında ve devlet başkanı ile bakanlar kurulu arasında yaşanan uyuşmazlıklarda oldukça kritik bir rol oynadığından, daha çok siyasî bir nitelik taşımaktadır (Roskin, 2013: 92).

Zannedilenin aksine Fransa'da devlet başkanının yargı ile olan ilişkisi yüzeysel ya da sembolik olmaktan öteye gitmektedir. Bu durumun doğruluğu hem Anayasa Konseyi hem de Yüksek Yargıçlar Kurulu özelinde açıkça görülmektedir. Şöyle ki dokuz kişilik Anayasa Konseyi'nin üç üyesini ve üyeler arasından da konsey başkanını doğrudan devlet başkanı seçmektedir. Ayrıca hâkim veya hukukçu olmak gibi belli

şartların olmadığı konseyde devlet başkanlığı yapmış kişiler de doğal üye olarak yer almaktadır. Yargıtay üyelerinin atanmasından hâkim ve savcı atamalarına ve bunların disiplin işlemlerini yürütmeye kadar yargıyı ilgilendiren pek çok konuda söz sahibi olan Yüksek Yargıçlar Kurulu'nun tüm yargıçları da devlet başkanı tarafından belirlenmektedir (Eroğul, 2008: 186, 192).

Genel hatlarıyla yargı erkine bakıldığındaysa Anglosakson hukuk sisteminin aksine adlî ve idarî olmak üzere ikili hukuk sisteminin var olduğu görülmektedir. Bu ayrım, 1789 Devrimi'nin ardından anayasal düzenin inşa edilmesiyle güçler ayrılığı prensibinin benimsenmesi, yürütmenin bir parçası olan idarenin, yargı erkinin denetimine tâbi tutulamayacağı, ancak yürütmenin de sınırlandırılması ve denetlenmesinin gerekliliği nedeniyle ortaya çıkmıştır. Belli kurallar çerçevesinde gerçekleştirilen denetim de bir tür yargılama eylemi olarak görülebilir. Buna karşın kurucular, idarenin yargılanmasını idari eylemin bir parçası olarak görmüşlerdir. Fakat idare etmekten farklı olarak idarî yargılamanın birden fazla kişi tarafından yapılması ilkesi benimsenerek Vilayet Meclisleri ve ardından Danıştay (Conseil d'État –Şûra-ı Devlet) kurularak, idarî yargının temelleri atılmıştır (Karahanoğulları, 2013: 66-67).

Yasama erki ise pek çok ülkede olduğu gibi Fransa'da da Millet Meclisi ve Senato isimleriyle iki meclisten meydana gelmektedir. İngiltere (Avam Kamarası) ve Amerika'daki (Temsilciler Meclisi) örneklerine benzer şekilde Millet Meclisi, Fransız halkının temsilcisi olduğundan üyelerin belirlenmesinde nüfus kriteri benimsenmiştir. Üyeler beş yıl arayla yapılan seçimlerde yedekleriyle beraber seçilmektedir. Bunun nedeni bakan olan üyelerin vekilliklerinin düşmesidir. Senato ise yine benzerleri gibi nüfus esasına göre değil coğrafî yönetim (yerel yönetimler) esasına göre belirlenmekte ve yerel birimlerin merkezî yönetimde eşit düzeyde temsil edilmesini amaçlamaktadır. Senato üyeleri arasından da bakan seçilebileceğinden Millet Meclisi'ndeki gibi üyeler yedekleri ile birlikte altı yıl için seçilmektedir. Ancak Senato seçimleri doğrudan gerçekleşmemekte, halk tarafından doğrudan seçilen bölge meclisleri, il meclisleri ve belediye meclisleri tarafından seçilmektedir (Tunç, 2018: 192-194).

Parlamentoda yasama faaliyetleri ağırlıklı olarak Millet Meclis'te gerçekleşmektedir. Ancak Üçüncü ve Dördüncü Cumhuriyet meclisleri parlamenter sistem doğrultusunda

hem yasamada hem de hükümette etkin bir rol oynarken Beşinci Cumhuriyet Millet Meclisi'nin yürütme karşısında güçlü bir denge unsuru olarak durduğunu söylemek yanıltıcıdır. C. de Gaulle'ün hükümet istikrarını sağlamak maksadıyla yasamada gerçekleştirdiği sınırlamalar neticesinde meclis daha çok hükümetin gönderdiği yasa tasarılarını görüşmektedir. Üst meclis durumundaki Senato'nun da benzer şekilde yetkileri sınırlıdır. Fakat tarımla uğraşan nüfusun güçlü bir şekilde temsil edildiği Senato'da çiftçilerin menfaatine aykırı yasalara ciddi muhalefet edildiğini de söylemek gerekir (Roskin, 2011: 131-135).

Merkezî yönetimin taşra örgütlerinin yetkilerinin yerel otoritelere devredilmesi (Şekil 6'da görüleceği üzere) yargı, yasama ve yürütme erklerinin yanında yerel yönetimlerin de bir güç unsuru olarak ele alınmasını zorunlu kılmıştır. Fransa'da yerel yönetimler ihtiyaçlar doğrultusunda bölge, il ve belediye olmak üzere üç kademede örgütlenmektedir. Bölgeler coğrafî olarak birbirine yakın ve ortak bir ihtiyaçlara sahip illerden oluşmaktadır. Yönetim, doğrudan halk tarafından seçilen Bölge Meclisi ve meclisin kendi içinden seçtiği Meclis Başkanı tarafından gerçekleştirilir. İllerde de benzer süreçler yürütülmektedir (Parlak & Caner, 2013: 43-45).

Belediyeler ise hem sayısal açıdan hem de sahip oldukları yetkiler açısından yerel yönetimlerin en önemli ayağını oluşturmaktadır. Fransa'da herhangi bir alt sınır ön görülmediğinden ülke genelinde otuz altı bini aşkın belediyenin faaliyet yürüttüğü bilinmektedir. Belediyelerin belirleyici organı bölge ve illerde olduğu gibi Belediye Meclisidir. Başkan da yine benzer şekilde meclis içerisinden seçilmektedir. Belediye Başkanı, yerel yönetici olmanın yanında merkezî yönetimin yerel memuru olarak devletin ve adlî kolluğun da temsilciliği görevini yürütmektedir (Tunç, 2018 201).

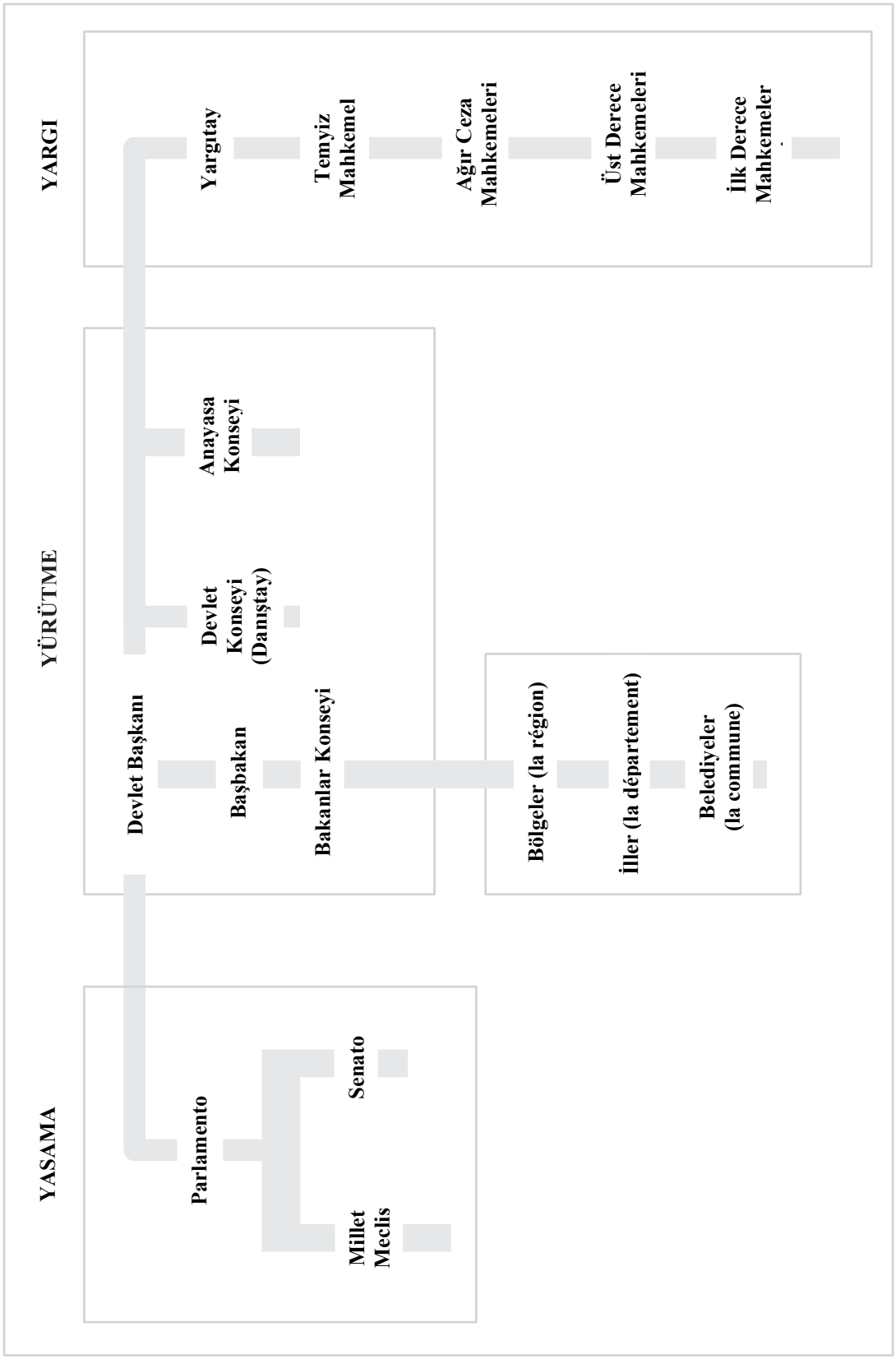
Yerindenlik ilkesi (subsidiarite) çerçevesinde Türkiye'deki belediyelerin sahip olduğu yetki ve sorumluluklara ek olarak merkezî yönetimin taşra örgütünün üstlendiği pek çok görevi de belediyeler yerine getirmektedir. Ölüm, doğum, evlilik, seçmen listelerinin oluşturulması, askerlik işlemleri, yerel kolluk hizmeti, sosyal yardım, alt yapı hizmetleri, sosyal konut inşası, sanayi bölgelerinin belirlenmesi ve eğitim-kültür alanındaki birçok hizmet belediyelerin sorumluluk alanındadır (Şengül, 2012: 36-37). Anlatılanlar özetlemek gerekirse Fransa Beşinci Cumhuriyeti'nin güçlü yürütme ve geniş yetkili yerel yönetim esaslı bir idarî yapılanma içerisinde olduğu anlaşılmaktadır.

Ayrıca yürütmenin, devlet başkanının sahip olduğu yetkiler sayesinde yasamanın haricinde yüksek yargı karşısında da avantajlı konumda yer aldığı görülmektedir.

Fransa Cumhuriyeti ağırlıklı olarak merkezde devlet başkanı, yerelde ise belediyelerce yönetiliyor görünse de bürokratik yapının da en az onlar kadar yönetimde etkin olduğu bilinmektedir. Geleneksel Weberyen kamu yönetimde bürokrasinin sahip olduğu güç kaynaklarının (Eryılmaz, 2013: 111-119) en somut örneğini oluşturan Fransız kamu personeli, ülke geneli istihdamın yaklaşık %26'sına karşılık gelmektedir. Merkezî yönetim, yerel yönetim ve sağlık hizmetleri başta olmak üzere çeşitli birimlerde hizmet veren kamu personeli; A (üst düzey yönetici ve karar verici), B (orta düzey yönetici) ve C (uygulayıcı, fiili olarak hizmete veren) olmak üzere memuriyete giriş (A; lisans veya üstü, B; lise veya dengi, C: diploma şartı aranmaz), kariyer ve özlük hakları yönüyle üç kategori etrafında sınıflandırılmaktadır (Karahanoğulları, 2013: 106-107).

B ve C kategorilerine dâhil personel, Türkiye'deki muadilleriyle benzerlikler taşırken, A kategorisine dâhil kamu personelleri için bir takım özel şartlar mevcuttur. Esasında yöneticilik için lisans düzeyi yeterli olmakla beraber, prestijli kadrolarda "yönetici okullarında" eğitim almak gerekmektedir. Bu okullar arasında en önemlisini Başbakanlığa bağlı ENA (École Nationale d'Administration) oluşturmaktadır. Başarı sıralamalarına göre devletin önemli kadrolarına atamaları gerçekleştirilen okul mezunlarının (*enarque*) kariyerlerini başbakanlık ve cumhurbaşkanlığına kadar ilerletebildikleri de görülmektedir (Tunç, 2018: 204-205).

Seçilmişlerle yakın çalışma içerisinde olacak kamu personelinin sorunları analitik çerçevede ele alabilmelerini ve doğru çözüm önerilerinde bulunabilmeleri için farklı bir eğitimden geçmesi gerektiği düşüncesiyle kurulan ENA, kuruluş amacının dışına evirildiği yönünde ciddi eleştirilere maruz kalmaktadır. Daha açık ifadesiyle halkın ihtiyaçlarını doğru bir şekilde formüle ederek seçilmişlere yardımcı olması beklenen ENA mezunlarının "elit" bir kültür oluşturdukları ve seçilmişlerin kararlarını kendi amaçları doğrultusunda dönüştürdükleri ifade edilmektedir. Dahası bu elitist bürokrat grubunun siyasallaşarak çeşitli yollarla aktif siyasete atıldıkları da bilinmektedir (Hanley, 2003: 27-28; Şengül, 2015).



Şekil 6. Fransa Cumhuriyeti Yönetim Şeması

Kaynak: Andrews & Michael, 2006: 450'deki şeklin Türkçeleştirilmesidir.

Fransa'nın somut yapısının ardından soyut dokusunu oluşturan kültür konusuna yoğunlaşılmasında fayda vardır. Daha önce Cermen kökleri olan Fransız kültürünün Roma İmparatorluğu, Katolik Kilisesi ve İngiliz geçici yönetimi altında şekillendiği söylenmişti. Bahsedilen bu sentez, kültürel temeli oluşturduğundan büyük resmin görülmesini sağlasa da ayrıntıların ve dönemsel değişimlerin tespit edilmesinde eksik kalabilmektedir. Bu bağlamda son yüzyıl içerisinde meydana gelen yerel ve küresel olayların Fransız kültürüne neler kazandırdığı oldukça önemlidir.

Fransa, gerek 1789 Devrimi'nin sosyal ve siyasî ortamıyla gerekse de kolonizasyon süreci ile yirminci yüzyıla dinî ve etnik farklılıkların göz ardı edildiği çokkültürlü ve çokuluslu bir ülke olarak girmiştir. Fransa'nın Afrika ve Avrupa'daki üstünlüğü sayesinde Fransızca hem hukuk hem de diploması dili olarak dünya genelinde varlığını sürdürmüştür. Fakat Fransa, Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra başlayıp İkinci Dünya Savaşı ile hız kazanan bir dönüşüm sürecinde ne çokkültürlü ve çokuluslu yapısını ne de dil üstünlüğünü koruyabilmiştir. Ulusçuluk düşüncesinin şiddetlenmesiyle kültürel çeşitliliğini de kaybeden Fransa giderek daha çok *Fransız*laşmıştır. Bunu Amerikan popüler kültürü ile tüketim kültürünün etkisi izleyince Fransa giderek "devrimin" değerlerinden uzaklaşmaya başlamıştır (Hewitt, 2003: 4-5).

Dünyaya yön vermiş egemen kültürden edilgen bir kültüre dönüşmek anlamına gelen bu sürecin temel belirleyicileri küreselleşme ve sanayileşmedir. Ulaşımın ve iletişimin gelişen teknolojiyle birlikte giderek hızlanması ve maliyetlerinin düşmesi siyasî, iktisadî ve toplumsal etkileşimin önünü açmıştır. Buna iki dünya savaşıyla "enkaza" dönen Avrupa karşısında dünya lideri haline gelen Amerika'nın kendi tarzı ile (sanayii ithal etme) Avrupa'yı restore etmesi eklenince büyük oranda tarımsal üretime dayanan Fransız iktisadî ve toplumsal hayatında 1789 Devrimi'nden oldukça farklı bir senaryo ortaya çıkarmıştır (Bousquet & Pessin, 2003: 41-42).

1950'li yılarda yoğunlaşan Amerikan kültür "istilasının" müdahale edilmeksizin Fransız kültürünü işgal ettiğini söylemek doğru olmaz. Fransız kültür ve edebiyatına yönelik, C. de Gaulle yönetimindeki "Özgür Fransa" (Cowans, 1991: 66) hareketiyle başlayıp Beşinci Cumhuriyet'in ilk yıllarıyla devam eden dönemlerde ciddi kamu politikalarının hayata geçirildiği görülmektedir. Ancak bu girişimler, 1990'lardan sonra yükselişe geçen *Gaullist* (C. de Gaulle'ün takipçileri) siyasî oluşumlara kadar

yalnızca dar bir zamanla sınırlı kalmıştır. İniş ve çıkışlarla bu tarihten itibaren Fransa'nın yeniden Fransızlaştığı bir süreç başlamıştır (Kelly, 2003: 181-185).

1789 Devrimi'nden bugüne, Fransa toplumsal, siyasî, ekonomik ve kültürel açıdan pek çok kez gelgitler yaşamıştır. Genel hatlarıyla geleneksel Fransız siyasî kültürü denilince; yüksek merkezileşme, zayıf yerelleşme, parçalı parti sisteminin ve güçsüz politik liderliğin sebep olduğu siyasî istikrarsızlık akla gelmektedir. Bunun yanında geleneksel idarî kültür, merkezileşme açısından benzerlik taşısa da siyasî kültürün aksine oldukça istikrarlı ve güçlü bir karakter sergilemektedir. Elbette bu durum idarenin, demokratik siyasî örgütlenmeden çok daha önce kurumsallaşmasından kaynaklanmaktadır (Owen, 2000: 50).

Giddens'ın da günümüzün yaygın devlet düzeni olan ulus-devlet modelinin ortaya çıkmasında bürokratik merkezileşmenin kurucu bir rol üstlendiğini savunduğu bilinmektedir. Giddens, Fransa'nın kültür ve dil birliği sağlamadan önce *Île-de-France*[25] bölgesinde sağladığı istikrarlı idarî yapılanmayla, ulus olma yoluna koyulduğunu belirtmektedir. Sabit bir noktadan gerçekleşen uzun süreli yönetim, devlet içerisinde idarî anlamda gelenek ve teamüllerin oluşmasını sağlamış, bu da sonrasında diğer alanların da ahenk içinde olması gerektiği düşüncesini doğurmuştur (Giddens, 2008: 162). Kısaca, Fransız demokrasisinden önce Fransız bürokrasisi vardı.

Romalıların ve İngilizlerin yönetiminde geçen bir dönem, monarşiyle meşrutiyet arasında gelgitler ve nihayetinde yeniden tasarlanan cumhuriyetler gibi Fransız tarihindeki pek çok siyasî hareketliliğin izlerini sürmek mümkündür. Bunun yanında idarî yapılanma (bürokrasi), on altıncı yüzyıldan itibaren istikrarlı bir şekilde varlığını sürdürmüştür. Bu durum, daha önceki paragraflarda ifade edildiği üzere başbakanla birlikte yeniden düzenlenen bakanlık yapılanmalarında da açıkça görebilmektedir.

Tüm bu siyasî hareketlilik bir kenara bırakılacak olursa, Fransa'da ulusal savunma, iktisadi koruma ve teşvik ile kamu hizmetinin ve sosyal güvenliğin sağlanması devletin üç temel karakterini oluşturmaktadır. Diğer ifadesiyle bunların dışındakilerin tamamı göz ardı edilebilir faktörlerdir. Bundan dolayı dönemden döneme farklı kültür özellikleri gösteren Fransa'nın hem güçlü hem de zayıf bir devlet nitelemelerini aynı

[25] Günümüzde Paris'in de içinde bulunduğu, Fransa'nın en kalabalık bölgesini oluşturmaktadır. Bu bölgeye Fransa'nın kalbi de denebilir.

anda taşıdığı söylenebilir (Hayward, 2003: 35-38). Ancak anlaşılacağı ve daha önce de bahsedildiği üzere devletin bu üç temel karakteri, belli bir siyasî örgütlenmeyi gerektirmezken bürokratik bir yapıyı zorunlu kılmaktadır.

Roskin, bu durumu *ölümsüz bürokrasi* (2011: 171) şeklinde kavramsallaştırmaktadır. Ona göre asırlardır süre gelen siyasal sistemdeki değişimler bürokrasinin hem sayısını hem de gücünü artırmıştır. Belli bir dönemden sonra otonom hâle gelen bürokrasiler, farklı ideolojilerden olsalar dahi, hükümet değişimlerinden etkilenmeden devlet aygıtını aksatmadan yönetmeye devam edebilmişlerdir. Üst düzey kamu görevlilerinin elitist bir yaklaşımla belli okullarda eğitim görmelerinin yanında geniş yetkilerle donatılması, yalnızca yürütme erkine karşı değil, yasamaya karşı da ellerini güçlendirmektedir. Buna ek olarak vesayet ilkesi etrafında gerçekleştirilen teftişler, yerelleşmenin yaygınlaşmasına karşın, merkezî bürokrasinin müdahalesini ortadan kaldıramamıştır. Hatta bürokrasinin gücünü kırmaya yönelik her adımın bürokrasiyi daha güçlendirdiği söylenebilir (Roskin, 2011: 171-173).

Fransızların toplumsal kültürüne bakıldığındaysa siyasetteki hareketliliğe kıyasla daha istikrarlı bir durum söz konusudur. Fransızların birçok karakteristik özelliği olmakla beraber, en belirgin özelliği bireyciliktir. Fakat bu bireycilik Amerikan bireyciliğinde olduğu gibi birey-birey ilişkisi üzerinden kurulmamaktadır. Fransız bireyciliği, birey-devlet ve birey-toplum ilişkisi ile kamusal-özel ayrımı ekseninde şekillenen karmaşık bir yapı arz eder (Brault, 1962: 43-46). Métraux (2001), Fransız bireyciliğini aile, yuva, özel yaşam, yakın çevre anlamlarına gelen *le foyer* (home) kavramı etrafında analiz eder. Ona göre bir Fransız bu alanın dışında kalan kişilerle formel ilişkiler geliştirir ve *le foyer* hakkında konuşulmasından hoşlanmaz (2001: 3-4).

Métraux'in özel yaşam merkezli bu tespitinin iş yaşamasına yansımasıysa, Fransız sosyolog Crozier (1964) tarafından *yüz yüze korkusu* ismiyle kavramsallaştırılmıştır. Buna göre çalışma yaşamında bireysel ve gruplar arası ilişkilerde veya daha açık ifadesiyle otorite ilişkilerinde Fransızlar birebir sözlü iletişim kurmaktan kaçınmakta ve yalıtılmış formel bir ilişki sistemi kurmaktadırlar (Crozier, 1964: 214). Gayrişahsî ve aristokratik davranışlar şeklinde somutlaşan *yüz yüze korkusu* (Bezes, 2016: 251), geleneksel Weberyen yönetim anlayışı çerçevesinde yorumlandığında gayrişahsîliğin yanında otorite hiyerarşisi, yasalara dayalı yetki, belgelere dayalı yönetim, kurallar

sistemi ve en temelinde de kamusal yaşamla özel yaşamın ayrışması (Eryılmaz, 2013: 60-63) gibi özelliklerin en alttakinden en üsttekine kadar tüm Fransız kamu personeli tarafından benimsenerek birer karakter haline dönüştürülmesidir.

Fransızların bu özelliğini Roskin şu şekilde anlatmaktadır (2011: 151-152):

> Aileleri ve yakın arkadaşları dışında Fransız halkı, sıcak, samimi, yüz yüze ilişkilerden rahatsız olurlar… Diğer Fransızlar da dâhil, herkese karşı en azından ihtiyatlı ve resmîdirler… Yüz yüze ilişkilerden kaçınmak için Fransızlar, net fakat sınırlı yetenek alanları olan yapısal bir sistemi ve ayarlanmış, kişisel olmayan kuralları tercih ederler. İnsanların nerede duracaklarını bildikleri ve hiç kimsenin bir başkasının özel alanına müdahale etmediği bir tarzı benimserler.

Bahsedilen bu kültürel özellikler bir bütün olarak düşünüldüğünde Fransızların sosyal statüye ve – veya sahip olunan toplumsal role göre özgürlük veya otorite çerçevesinde kurgulanan iki farklı davranış kalıbı sergilediği söylenebilir. Daha açık ifadesiyle bir Fransız özel yaşamıyla ilgili *özgürlükçü* bir tavır sergilerken kamusal hizmet sunarken *otoriter* bir tavır sergilemektedir. Belirleyici olan kişinin parkta kahvesini yudumlamak isteyen biri mi yoksa o parkın güvenliğinden sorumlu kişi mi olduğudur. Burada katı sınıfsal bir ayrışmadan söz edilmemektedir. Kişinin davranışları edindiği role göre anlık değişiklik gösterebilmektedir. Bu parçalı kişiliği "bir anarşistin polise, bir polisin de anarşiste gizli gizli hayranlık duyması" şeklinde özetlemek mümkündür (Roskin, 2013: 99).

Hofstede'nin kültürel boyutlandırması etrafında bir değerlendirme yapıldığında "farklılık" burada da açıkça görülmektedir. Tablo 8'de detaylı olarak ele alınan Fransız kültürü hem Anglosakson kültürle hem de Alman kültürüyle belirgin bir oranda ayrışmaktadır. Bu bağlamda Fransız kültürüne karakterini; güç mesafesi, erillik – dişillik ve belirsizlikten kaçınma boyutları vermektedir. Yukarıdaki değerlendirmeler de bu kültürel boyutların somut yansımalarını oluşturmaktadır.

Boyutlar teker teker incelendiğinde bu durum daha da net bir şekilde görülmektedir. Fransa, bireycilik-kolektivizm, uzun-kısa dönem ve haz alma-kısıtlanma boyutları ekseninde belirgin bir şekilde farklılaşmamaktadır. Ancak güç mesafesi, erillik-dişillik ve belirsizlikten kaçınma boyutlarında karşılaştırılan ülkelerden oldukça ayrı bir yerde durmaktadır. Sırasıyla ele alındığında güç mesafesi boyutunda Fransızlar diğerlerine oranla daha yüksek skora sahiptir.

Tablo 8. Hofstede'nin Kültürel Boyutlandırması: Fransa

Boyutlar	Tanım ve Açıklamalar
Güç Mesafesi	Fransa; ortalamanın altında yer alan İngiltere, Almanya ve Amerika'nın aksine ortalamanın açıkça yukarısında bir skoru sahiptir. Bu, Fransız yönetiminde ast-üst ilişkilerinin katı bir şekilde uygulandığı, kararların üst yöneticiler tarafından alınırken alt kademedekilerin alınan kararlarda söz hakkının olmadığı anlamına gelmektedir. Diğer ifadesiyle yönetimde demokratik değerlerin düşük, elitist ve otoriter değerlerin yüksek olduğu görülmektedir. En yüksek değerin 104, en düşük değerin 11 olduğu listede Fransa'nın skoru 68'dir.
Bireycilik Kolektivizm	Fransa'nın bireycilik yönünün daha ağırlıklı olduğu görülmekle beraber Amerika ve İngiltere'ye nispeten kolektivist bir nitelik arz etmektedir. Bu doğrultuda Fransa'da bireysel becerilerin ve sorumlulukların daha fazla yer tuttuğu, ekip çalışmasından çok bireysel çalışmanın tercih edildiği söylenebilir. Ayrıca Amerika ve İngiltere'ye kıyasla toplumsal değer ve yargıların (kültürün) yönetimde nispeten daha fazla yer edindiği, kimi durumlarda bireysel çıkardan çok toplumsal faydanın öncelendiği yorumu da yapılabilir. Bu verileri elitist yönetim anlayışı ile özel yaşamın (*le foyer*) Fransa'daki önemi doğrulamaktadır. En yüksek değerin 91, en düşük değerin 6 olduğu listede Fransa'nın skoru 71'dir.
Erillik Dişillik	Fransa'nın bu boyutta ortalamanın altında olduğu ve ülkenin dişillik özelliği gösterdiği görülmektedir. Girişimci eril toplumlara göre dişil toplumlar daha sakin karaktere sahiptir. Dişil toplumlarda yenilikler karşısında hızlı hareket etmek yerine "bekle-gör" tavrı benimsenmekte, kararlar aceleye getirilmeden alınmakta ve sonuca değil sürece odaklanılmaktadır. Elbette Fransa özelinde bunların aşırı boyutlarda olduğunu söylemek doğru olmaz. En yüksek değerin 110, en düşük değerin 5 olduğu listede Fransa'nın skoru 43'tür.
Belirsizlikten Kaçınma	Amerika ve İngiltere'nin ortalamanın belirgin bir şekilde altında, Almanya'nın ise ortalamanın biraz yukarısında olduğu bu boyutta, Fransa'nın ortalaması oldukça üst sıralarda yer almaktadır. Bu doğrultuda Fransız kamu görevlilerinin risk almayı tercih etmedikleri, görev, yetki ve sorumluluklarının net bir şekilde ifade edilmesini bekledikleri söylenebilir. Diğer bir deyişle daha önce açıkça tanımlanmamış bir durumla karşılaşıldığında, kamu görevlileri inisiyatif almaktan kaçınmaktadırlar. En yüksek değerin 112, en düşük değerin 8 olduğu listede Fransa'nın skoru 86'dır.
Uzun Dönem Kısa Dönem	Bu boyut, toplumun ne denli geçmişe bağlı kaldığı ile ilgilidir. Kısa dönem algısına sahip toplumlar geleneklerine bağlı olduklarından yeniliklere temkinli bakmaktadırlar. Uzun dönem algısına sahip toplumlarsa uzun soluklu reformlara girişmekten çekinmezler. Fransa bu boyutta ortalamanın biraz yukarısında (uzun dönem) yer almaktadır. Almanya'ya kıyasla daha düşük bir skora sahip olsa da Fransa'nın da kısa ve sınırlı reformlardan çok, uzun soluklu ve kapsamlı reformları tercih ettiği söylenebilir. Ancak bunlar Almanların ki kadar kökten değişiklikler olmayabilir. En yüksek değerin 100, en düşük değerin 0 olduğu listede Fransa'nın skoru 63'tür.
Haz alma Kısıtlama	Bu boyutta değer yükseldikçe bireysel konforun önemi artarken, değer düştükçe genelin faydası adına kısıtlanma o denli kabul görmektedir. Fransa'nın hemen hemen ortalama bir değere sahip olduğu bu boyutta; kimi durumlarda çalışanlar kısıtlanmayı genelin faydası adına kabul ederken kimi durumlarda bireysel konforlarını ön planda tutmaktadırlar. En yüksek değerin 100, en düşük değerin 0 olduğu listede Fransa'nın skoru 48'tır.

Kaynak: Hofstede, Hofstede, & Minkov, 2010: 56-62, 92-97, 138-143, 190-194, 252-258, 280-285'deki bilgiler doğrultusunda oluşturulmuştur.

Bu, yönetimde diğerlerine ve genel anlamda diğer pek çok ülkeye oranla daha otoriter bir tutumun sergilendiği ve kararların üstler tarafından astların görüşlerine başvurulmadan alındığı anlamına gelmektedir. Dahası bu durum astlar tarafından da kabul görmektedir. Buna göre, herkesin hiyerarşisine uygun bir sorumluluk alanı olduğu, kararın yöneticiler tarafından alınması gerektiği, çalışanlarınsa kendilerinden istenenleri istenilen şekilde yerine getirmeleri gerektiği düşüncesi hâkimdir.

Erillik-dişillik boyutundaysa hem genel ortalamanın hem de Almanya, Amerika ve İngiltere'nin ortalamalarının altında bir skora sahip Fransa'nın, anlık karar ve inisiyatif almada, yeni şeyler denemede ve buna uyum sağlamakta pek de istekli olmadığı görülmektedir. Belirsizlikten kaçınma boyutundaysa tahmin edileceği üzere Fransa en üst sıralarda yer almaktadır. Almanya ile önemli oranda, Amerika ve İngiltere ile ise çok keskin bir şekilde farklılaşan Fransa'da kamu çalışanları yazılı, açık – net, somut ve önceden planlanmış eylemleri gerçekleştirme eğilimindeyken, ani gelişen beklenmedik durumlarda inisiyatif alıp harekete geçmekten veya karar almaktan uzak durmaktadır. Kısaca, Fransa'da ön görülemeyen durumlar ve sürprizler pek hoş karşılanmaktadır.

Hofstede'nin boyutlandırması üzerinden bütüncül bir değerlendirme yapıldığında, Fransa'nın skorları ile geleneksel Weberyen bürokratik model arasındaki bütünleşme açıkça görülmektedir. Fransa'nın mı yoksa Weber'in mi belirleyici olduğu tartışması bir kenara bırakılacak olursa Fransız kamu yönetiminin Weberyen bürokratik modelin en güzel örneğini oluşturduğu söylenebilir. Fransa'nın, çalışmanın amacına uygun olacak şekilde ele alınmasının ardından, Yeni Kamu Yönetimi anlayışı doğrultusunda hayata geçirilen reformlarla olan etkileşiminden söz edilebilir. İngiltere ve özellikle Amerika'nın idare anlayışından (administration), yönetim anlayışına (management) 1980'ler öncesinde geçiş yapmaya başlamasına karşın Fransa'nın işletme benzeri (business-like) reformlara soğuk baktığı ve belli bir süre direnç gösterdiği bilinmektedir. Fransa, bu süre boyunca ortaya çıkan reform ihtiyacını idari modernleşme ve yerelleşme kapsamında tutmuştur. Yeni Kamu Yönetimi reformları, Fransa'nın en güçlü bürokratik (siyasî) gücü olan Maliye Bakanlığı elitlerinin neoliberal politikalarla tanışması sonucunda hayata geçme imkânı bulmuştur (Pollitt & Bouckaert, 2017: 287).

Bunun yanında 1980'lerin başlarında doğrudan Yeni Kamu Yönetimi anlayışı çerçevesinde olmasa da buna uygun reformlar gerçekleştirilmiştir. Tüm ülkelerin ekonomilerini etkisi altına alan Petrol Krizi, Fransız kamu ekonomisini de olumsuz etkilemiştir. Birçok ülkede petrol bağımlılığı kamu bütçe açıklarının ana sebebi olduğu hâlde, Fransa'da ana sebep; devasa boyutlara ulaşan kamu personelinin maaşları ile bunların sağlık, sosyal güvenlik ve emeklilik harcamalarıdır. Özellikle 1969 yılından 1981 yılına kadar olan dönem boyunca kamu personel sayısı %150 artarak iki milyondan beş milyona keskin bir şekilde çıkmıştır. Personel sayısındaki artışın bütçeye olan yükü ve nihayetinde ülke ekonomisine olan zararı siyasîler tarafından görülmesine karşın toplumun aynı bilince sahip olduğunu söylemek doğru olmaz. 1970'lerde yapılan bir araştırmada toplumun % 75'inin çocuklarını kamu personeli olmaları yönünde teşvik ettikleri görülmüştür (Rouban, 2008: 222-224).

Elbette kamu görevlilerindeki sayısal artışın neden olduğu malî yük tek başına reform ihtiyacını ortaya çıkarmamıştır. Bürokrasinin bütün olumsuz yönlerini bünyesinde toplayan Fransız bürokrasisinin, elitist yapısıyla birleşmesi vatandaşların idareye karşı korunmasını zorunlu kılmıştır. Bu bağlamda 1980'lerin başında siyasîlerin birinci reform gündemi haline gelen merkezî idare, yerelleşme (desantralizasyon) yöntemiyle kontrol altına alınmaya çalışılmıştır (Kickert, 2007: 31). Fransa'nın, Avrupalı diğer komşularının aksine, yerelleşmeyi tercih etmesi, yaygın inanış olan "merkeziyetçi Fransa" gerçeğini yıkmıştır. Diğer bir ifadesiyle Fransa, yerelleşme politikasını benimseyerek hem merkeziyetçiliği yıkmayı hem de devleti küçültmeyi amaçlamıştır (Schedler & Proeller, 2002: 169).

Yerelleşmenin 1980'lerin başında birinci gündem maddesi olmasının nedeni ideolojik ve politik nedenlere dayanmaktadır. Daha açık ifadesi ile Sosyalist Parti ve 1970'lerde gerçekleşen yerel seçimlerde partinin elde ettiği zafer, 1980'lerdeki reformların yönünü belirlemiştir. Geleneksel olarak merkezî hükümete karşı politikalar geliştiren Sosyalist Parti, bu stratejiden vazgeçerek yerel yönetimlere yoğunlaşmaya karar vermiştir. Hemen belirtilmelidir ki Parti'nin yerel yönetimlere yönelmesi sosyalist zeminden uzaklaşma anlamına gelmemektedir. Merkezi elitist bürokratların direncini kıramayan Parti, merkezî yönetimden yerel otoritelere yetki, sorumluluk ve kaynak aktararak hedeflerine ulaşma yolunu seçmiştir (Keating, 1983: 241).

1970'lerde elde edilen zaferin ardından Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde de Sosyalist Mitterrand'ın Cumhurbaşkanı seçilmesiyle yerel yönetimlere yetki ve kaynak aktarımı için gerekli olan yasal zemin de hazırlanmıştır. Nitekim kısa bir süre içerisinde İçişleri Bakanlığı'na ait birçok yetki yerel birimlere aktarılmıştır (Schmidt, 1990: 118, 120). Diğer bir ifadesiyle, devletin merkezden yerele taşınması anlamına gelen bu politika, valilerin iller ve belediyeler üzerindeki vesayet yetkisini büyük oranda kaldıran 2 Mart 1982 tarihli yasayla resmîleşmiş ve geleneksel merkeziyetçiliğin yıkılmasındaki ilk büyük adımı oluşturmuştur (Lynn, 2006a: 125).

Mitterrand öncülüğünde gerçekleşen bu yerelleşme reformları 1981-1984 arasında en canlı dönemini yaşamıştır. Ancak bu haliyle günümüz anlamında tam otonom bir yerel yönetim örgütlenmesinden söz edilemeyeceğini de belirtmek gerekir (Wilsford, 2009: 386). Fransız yerelleşmesini özetlemek gerekirse; İngiltere ve Amerika gibi Yeni Kamu Yönetimi anlayışının öncü devletlerinin 1973 Petrol Krizi ve Refah Devleti politikalarının neden olduğu ekonomik darboğazdan çıkış için özelleştirmeleri tercih etmesine karşın, merkezi bürokratik elitin etkisini kırmak ve sosyalist belediyeleri güçlendirilmek için Fransa *kendine has* bir çözüm yolu üretmiştir.

Merkezî yönetimin vesayetinin zayıflaması ile yerel otoritelerin hem yetki hem de malî açıdan daha otonom hale gelmesi, bölgesel yönetimlere yetki devreden İspanya'nın aksine belediyelere yetki devreden Fransa'nın "Napolyonik" idarî ve siyasî kültürden uzaklaştığını söylemek doğru olmaz. Çünkü İspanya'nın yerel birimlere verdiği siyasî yetkilerin aksine Fransa, yerel birimlere idarî ve malî açıdan yetki devretmiştir (Bezes & Parrado, 2013: 46).

Sosyalistler tarafından malî krize alternatif bir çözüm olarak ortaya atılan yerelleşme politikalarının ardından 1986 öncesinde Mitterrand'ın da Yeni Kamu Yönetimi anlayışı doğrultusunda politikalar geliştirdiği görülmüşse de tam anlamıyla bu doğrultudaki ilk reformlar, merkez sağda yer alan ve aynı zamanda da ENA mezunu olan Chirac'ın başbakan seçilmesiyle başlamıştır. Açık bir şekilde Thatcher ve Reagan'dan ilham aldığı anlaşılan özelleştirme, devletin piyasada düzenleyici konuma geçmesi, döviz ve para politikalarında serbestleşme ve diğer deregülasyon politikaları bu dönemdeki reformların temel özelliğini oluşturmuştur (Wilsford, 2009: 386).

Chirac'ın kısa süren başbakanlığının (ve daha sonra ise cumhurbaşkanlığının) ardından reformların sona ermediği, aksine daha da belirginleşerek devam ettiği görülmektedir. Onuncu Plan'da (Xéme Plan – 1989) devletin rolü yeniden tanımlanarak prosedür merkezli anlayıştan sonuçlardan sorumlu anlayışa geçiş hedeflenmiştir. Fransız tarzı ile "Kamu Hizmetlerinin Yenilenmesi, Devletin Modernizasyonu, Devlet Reformu (Bezes, 2001: 100)" gibi çeşitli şekillerde isimlendirilen bu reform politikaları, temelde kalite merkezli kamu hizmetinin sunulması ve bunların denetiminin sağlanması ile proje eksenli kamu hizmetinin yaygınlaştırılması esaslarına dayanmaktadır. Bu amaç doğrultusunda, insan kaynakları yönetiminin prensipleri benimsenerek çeşitli eğitim programları düzenlenmiş ve halk ile ilişkilerin iyileştirilmesi yönünde adımlar atılmıştır (Lynn, 2006a: 125).

Verilen örneklerden reform politikalarının soyut ve yüzeysel girişimler olduğunu anlamı çıkarılmamalıdır. Onuncu Plan'ın ardından 1991 – 2001 yılları arasında; kamu hizmetinde etkinliğin – verimliliğin ve hesap verebilirliğin sağlanması ve artırılması için birçok komisyon kurulmuştur. Stratejik perspektiften kamu hizmetlerinin ve bunların sunumunun yeniden yorumlanması amacıyla, komisyonların hazırladıkları rapor ve reform paketleri, siyasîler ve kamu yöneticileri tarafından ciddiyetle ele alınmış ve uygulanmaya çalışılmıştır (Bezes, 2007: e70).

Fransa'nın Yeni Kamu Yönetimi ile uyumsuz olduğu, bu reformların uygulanamadığı, uygulansa da başarılı sonuç elde edilemeyeceği yönünde bir yanılgı vardır. Bu yanılgıya neden olan şeylerden biri, Fransa'nın Yeni Kamu Yönetimi reformlarını siyasî ve idarî kültürle yeniden yorumlaması ve bunun yanında kendine has reformları da hayata geçirmesidir. Yanılgıya neden olan diğer şeyse siyasî ve iktisadî istikrarlarını sağlayamamış İspanya, Yunanistan ve Portekiz gibi Napolyonik ülkelere bakarak genel bir yargıya varılmasıdır. Bahsi geçen ülkelerdeki başarısızlık ya da gecikme ait oldukları idarî kültürün bir sonucu olmaktan öte büyük iç meselelerdir (Ongaro, 2010: 187, 189).

Bahsi geçen yukarıdaki iki nedenin yanında Fransa'da reformların zamana yayması da yanılgıya neden olan bir diğer nedendir. Özellikle İngiltere, Yeni Zelanda ve Amerika gibi ülkelerin hızlı ve tutarlı reform paketlerini uygulamaya koymasına karşın Fransa'nın nispeten daha temkinli hareket ettiği görülmektedir. Anglosakson ülkelerin

1990'ların başında uyguladığı ve Yeni Kamu Yönetimi anlayışını açıkça yansıtan reformların Fransa'da hayata geçmesi 2000'lerin başında ancak mümkün olabilmiştir. Bu dönemde Kanada ve İngiltere gibi ülkelerin kamu politikası ve bütçe rehberleri örnek alınarak, performans ve performans denetimi ekseninde devletin işlevi yeniden tanımlanmaya çalışılmıştır. Ayrıca bu dönemdeki reformlar, Mitterrand'ınkilerden farklı olarak yalnızca yerel düzeyi değil merkezî yönetimi ve bölgesel yönetimleri de kapsamıştır (Bezes, Fimreite, Lidec, & Lægreid, 2013: 158).

Bu bağlamda 2000'li yıllarda gerçekleşen reformlara odaklanıldığında bütçe ve finans yönetimi konularında bir dizi hukukî düzenlemenin yapıldığı görülmektedir. Stratejik uzun-dönemli planlama, kamu hizmetinde vatandaş merkezlilik ve toplam kalite yönetim tekniklerinin benimsenmesi, kamu hizmeti sunumunda birimler arası koordinasyonun daha iyi tanımlanması ve bütçe yönetiminde kaynak temelli anlayıştan performans temelli anlayışa geçiş gibi birçok yenilik bu yasal düzenlemeler çerçevesinde kabul edilmiştir. Yapısal düzenlemelerin yanında bütçede bazı harcama kalemlerinden diğerine kaynak aktarabilme gibi yöneticilerin güçlendirilmesi yönünde de adımlar atılmıştır (Ongaro, 2009: 202-203; Sadran, 2003: 59).

İngiltere ve Amerika ile kıyaslandığında Fransız reform sürecinin hem zaman hem içerik açısından farklılaştığı görülmektedir. Örneğin özelleştirmeler diğer ülkelerde birinci sırada yer almasına karşın, iktidardaki Sosyalist Parti'nin yerel yönetimlerde daha güçlü olmasından dolayı, Fransa'da öncelik yerelleşmeye verilmiştir. Bunun dışındaki reformların nispeten gecikmeli bir şekilde hayata geçmesiyse Fransızların, kararların üstten alınmasını bekleyen (güç mesafesi), temkinli (erillik-dişillik) ve yasal düzenlemeler üzerinden hareket eden (belirsizlikten kaçınma) bir karaktere sahip olmasıyla açıklanabilir.

BÖLÜM III: TÜRKİYE'DE İDARÎ KÜLTÜR VE YENİ KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI

Birinci bölümde, kamu yönetiminin somut varlığı–vücudu olan bürokrasiyle insanların *zihinsel yazılımı* olarak tanımlanan kültür kavramları hem kendi aralarında hem de bir bütün olarak kamu yönetimi reformuyla olan etkileşimleri etrafında incelenerek teorik bir çerçeve verilmeye çalışılmış; ikinci bölümde de araştırma konusu olan Yeni Kamu Yönetimi reformlarının ülke incelemelerine yer verilerek kültür – reform ilişkisinin uygulamadaki yansımaları gösterilmiştir.

Bu bölüm altında ise Türkiye özelinde bir incelemeye yer verilmiştir. Bu bağlamda çalışmanın akışına uygun olarak öncelikle kültürel yapı ardından da reform uygulamaları konu edilmiştir. Daha detaylı ifade etmek gerekirse ilk alt başlıkta genel hatlarıyla toplumsal ve siyasî kültürden, tarihsel perspektifiyle idarî kültürden ve verilerin kaynağını oluşturan Hofstede'nin araştırması çerçevesinde Türk idarî kültüründen bahsedilmiştir. Anlaşılacağı üzere ilk başlık diğer alt başlıkları anlamlandırmak ve teorik bir derinlik kazandırmak amacıyla kavramsal bir nitelik taşımaktadır.

İkinci ve üçüncü alt başlıklar Yeni Kamu Yönetimi anlayışı doğrultusunda Türkiye'de hayata geçirilen kamu yönetimi reformlarını konu edinmektedir. İkinci alt başlık dünya ile paralel bir seyir izleyen ve ilk dalga reformları şeklinde isimlendirilen reform uygulamalarını içermektedir. Yine benzer şekilde bu dönemde uygulanan reformların lider merkezli (Thatcher ve Reagan) bir nitelik taşımasından dolayı başlık kısaca "Özal dönemi (1983-1993) ve sonrası (1993-2000)" şeklinde tasarlanmıştır. Üçüncü alt başlığın ana temasını ise büyük oranda 2000 yılı sonrasına denk gelen Avrupa Birliği

ile olan müzakere süreci ve Adalet ve Kalkınma Partisi'nin idarî ve siyasî reform politikaları oluşturmaktadır.

3.1. TÜRKİYE'DE İDARÎ KÜLTÜR

Bu başlıkta Türk idarî kültürünün tüm açılardan, fakat bilhassa da Hofstede'nin kültürel boyutları açısından analiz edilmesi ve böylece Yeni Kamu Yönetimi anlayışı çerçevesinde hayata geçirilen yahut geçirilemeyen reformların kültürel bağlamda değerlendirilmesi amaçlanmıştır. Bu amaç doğrultusunda genelden özel bir yöntem benimsenerek öncelikle Türk toplumunun günlük davranış kalıplarından düşünce yapılarına kadar genel hatlarıyla kültürel yapısı ele alınmış, sonrasında Türk idarî kültürü tarihsel perspektiften tasavvur edilmiştir. Çalışmanın içeriğine uygun temel kavramsal bilgilerin verilmesinin ardından, Hofstede'nin Türkiye'ye dair tespitleriyle Türk idarî kültürü hakkında literatürde yer alan değerlendirmeler karşılaştırılmıştır.

3.1.1. Türkiye'nin Kültürel Yapısına Genel Bir Bakış

Toplumları diğerlerinden ayıran temel özelliklerden biri davranışlardır ve davranışlar da toplumun kültürel veya ahlaki değerlerinin bir dışa vurumudur. Diğer bir ifadesiyle kültür ve ahlak toplumların davranışlarını şekillendiren kodlardır. Din ise bu kodların kökenini oluşturmaktadır. Dolayısıyla toplumların tipik ve yaygın davranış kalıplarını büyük oranda dini inanışlar belirlemektedir (Eller, 2007: 141; Geertz, 1973: 90). Her ne kadar Aydınlanma Çağı'ndan sonra dinin giderek önemini yitirdiği sekülerleşmenin ise yaygınlaştığı söylense de dinin insanlar üzerindeki etkisinin hâlâ güçlü olduğu görülmektedir (Eagleton, 2014: viii-ix).

Türk kültürü konu edilirken de din, yani İslâmiyet, önemli bir başlangıç noktasını oluşturur ve İslâmiyet öncesi ve sonrası şeklinde bir ayrımın yapılmasını gerekli kılar. Bu bağlamda İslâmiyet öncesi Türk kültürü, hayvancılık üzerine kurulu olduğundan yaşam pratikleri ve davranış kalıpları bu doğrultuda şekillenmiştir. Şöyle ki hayvancılık öngörülebilir şartlar altında kısa sürede ürün alınabilecek ve tek başına yapılacak bir faaliyet olmadığından geniş otlaklara, sürüleri kontrol edebilecek araç ve yeteneklere sahip olmayı gerektirmektedir. Ancak bu ifadeden çobanlığın tek başına

yeterli olduğu anlamı çıkarılmamalıdır. Bakım, üreme, ürün alma ve işlenme gibi birçok eylemin olduğu hayvancılık, Türklerde kolektivist yaşama kültürünü ve yönetimini de beraberinde getirmiştir (Çandarlıoğlu, 2003: 92).

Değişen şartlara hızlı cevap verebilmeyi, sürüleri ve toplumu organize edebilmeyi, yeni otlaklar bulabilmeyi ve insanların topluluk halinde yaşamalarından kaynaklanan çatışmaları uzlaştırabilmeyi gerektiren hayvancılığın, Türk toplumunda toy, kengeş ve kurultay gibi meclis benzeri siyasî araçların geliştirilmesinde ve uygulanmasında önemli bir etkisi olduğu bilinmektedir (Erdoğan, 2014: 40-41). Türklerin aksine tarımla uğraşan Antik toplumlarda ise nehir ve diğer su kaynaklarının etkin kullanımı ve kuraklık ihtimâline karşı tarım ürünlerinin depolanması belli standartları olan düzenli bir örgütlenmeyi beraberinde getirmiştir (H. Ateş & Ünal, 2004: 22-23). Bu bilgiler doğrultusunda dinamik yapısıyla hayvancılık siyaset ile bağdaşlaştırılabilirken durağan yapısıyla tarım, bürokratik yönetim ile bağdaşlaştırılabilir. Bu noktadan da Türklerin çözüm temelli pratik ve hızlı bir yönetim anlayışına sahip olduğu söylenebilir.

Yukarıdaki ifadelerden de anlaşılacağı üzere, İslâmiyet öncesi Türk kültürü yaşamsal faaliyetler ekseninde, doğa temelli, yalın ve homojen kimlikler üstüne kurulu bir yapı arz etmektedir. İslâmiyet sonrasındaysa gelenekler İslâmî motiflerle harmanlanmış ve etnik kimlikler giderek önemini yitirerek, İslâm merkezinde hibrit kimlikler (Kasapoğlu & Ecevit, 2004: 137) inşa edilmiştir. Osmanlı Devleti'nde hilâfet makamı ile Türk – İslâm kültürlerinin bütünleşmesi sonucu ortaya çıkan bu hibrit kimlik daha da belirginleşmiş ve İslâm hem toplumsal alanda hem de siyasî alanda ana referans noktasını oluşturmuştur. Ancak Osmanlı Devleti'nin gerilemesi ve nihayetinde yıkılması ile yeni devletin kurucuları "İslâm" merkezinde tanımlanan siyasî yapıyı sorgulamış ve sekülerizm ekseninde rasyonel – modern bir kuruluş felsefesi benimsemişlerdir (Ahmad, 1991: 3).

Özetle, Osmanlı Devleti'nde din ekseninde şekillenen siyasî kültürün, dinî kökenlerinden koparılarak sekülerizm eksenine çekilmeye çalışıldığı yorumu yapılabilir. Yeni bir hibrit kimlik inşası anlamına da gelen bu süreç hem Türk siyasal hayatında hem de kültüründe belirleyici bir rol oynamıştır. Daha açık ifadesi ile

günümüz Türk siyasal kültürünün temel nitelikleri, sekülerizm – din ikilemi etrafında yürütülen tartışmalar neticesinde oluşmuştur (Sunar & Toprak, 1983: 424-428).

Ancak dinin veya dinî söylemin kısa sürede ve kolayca siyasal arenada yerini aldığını söylemek doğru olmaz. İslâmî geleneğin demokratik değerlerle çatışma halinde olduğu düşüncesiyle kurucu elitler uzun bir süre din ve siyaset ilişkisine mesafeli durmuşlardır. Nitekim açıkça İslâmî söylemle siyaset yapan Necmettin Erbakan ve öncülüğündeki siyasi oluşumlar birçok müdahaleye maruz kalmıştır. Cumhuriyetin kuruluşundan 1990'lara kadar geçen sürede taraflar, İslâm ve demokrasi arasında bir uyumun olabileceğini kabul etmiş ve İslâmî kökenlere sahip bir parti (Refah Partisi) seçmenin büyük bir çoğunluğunun oyunu alabilmiştir (Heper, 1997: 32-36). Elbette İslâm'ın siyasetteki bu yükselişi ve kabullenilişi yalnızca karşılıklı ilişkilerden sağladığı ılıman ortamla değil "batı merkezli tek tip bir model" öneren modern teoriden beslenen kurucu değerlerin çağın gerisinde kalması (Gülalp, 1995: 180) ve çokkültürcülüğün yaygınlaşmasıyla da mümkün olmuştur (Keyman, 1995: 94-95).

Dünya genelinde yaşanan bu dönüşüm, yalnızca Türkiye'de dinin toplumdaki ve siyasetteki yerini güçlendirmemiş, pek çok ülkede din ve tanrı inancı eskiye oranla gözle görülür oranda artmıştır. Hatta kimi teorisyenlerce yaşanan bu dönüşüm sekülerizmin sonu şeklinde değerlendirilmiştir. Ancak benzer şekilde pek çok ülkede de dinin ve tanrının önemi ciddi bir şekilde azalmıştır (Inglehart, 2018: 70). Dolayısı ile buradan yola çıkarak nasıl sekülerizmin sonunun geldiğini söylemek yanlışsa dinin ve tanrının da sonunun geldiğini söylemek yanlıştır.

Bu genel değerlendirmenin ardından Türkiye'ye dönülecek ve 1970'lerdeki kısa süreli ve güçsüz koalisyonlar dışarıda tutulacak olursa İslâmî ilkeleri benimsemiş bir partinin iktidara gelişi Refah Partisi ile gerçekleşmiştir. Türk siyaseti için dönüm noktası olan bu olay, totaliter eğilimli devletin karşısında sivil toplumun canlandığı, demokratik çoğulculuğun önünün açıldığı anlamına gelmekteydi. Refah Partisi'nin, seküler sistem içerisinde bu denli büyük bir başarı elde etmesi, demokrasi kavramını yeniden yorumlayıp topluma hem bir alternatif sunmalarından hem de totaliter bir yönetim benimsemediklerini göstermelerinden kaynaklanmıştır. Ancak demokratik değerlerin tüm taraflar için de tam anlamıyla benimsenememiş olması Refah Partisi'nin iktidarını kısa sürede sonlandırmıştır (Gülalp, 1999: 35-39).

Kültürel değişim yalnızca siyasî alanla kalmamış, modernleşme projesi kapsamında dışarıda tutulan ve kırsal yaşamla özleştirilen İslâmî değerlerin kamusal alanda görünür olmasının da kapısını aralamıştır. Dindar kesimin artan eğitim talebi ile ekonomik ve ticarî faaliyetlerde yükselen *yeşil sermaye*, statükocu yapının otoritesini sarsmış ve böylece kamusal alanda önemli bir paydaş daha ortaya çıkmıştır. Ticarî alanda yürütülen rekabetin nispeten örtülü gerçekleşmesine karşın bilhassa dindar kadınların kamusal alana *tesettürleri* ile girmeleri ciddi siyasî ve toplumsal tartışmaları ve dönüşümleri beraberinde getirmiştir (Hermann, 2003: 267-268).

Özellikle 1990'lı yıllardan 2000'li yılların başlarına kadar, siyasî sembol-obje şeklinde tasavvur edilerek seküler değerlere birer tehdit olarak görülen tesettür giyim, başta siyasîler olmak üzere diğer toplumsal grupların ana politika gündemini oluşturmuştur. Genel ve Karaosmanoğlu (2006) konuyla ilgili çalışmasında, Müslüman *azınlığın(?)* gettolaştırılması şeklinde tanımladıkları bu durumun, tesettürlü genç neslin kamusal alanda daha fazla vakit geçirmesiyle kısmen yumuşadığını belirtmektedirler. Daha açık ifadesiyle, eve yahut homojen bir bölgeye veya iş sahasına (Fatih ilçesi, hizmet sektörü) hapsedilen tesettürlü kadın ve erkeklerin, bu bölgelerin dışına çıkarak yeni yaşam pratikleri geliştirmeleri ve iş alanlarını genişletmeleri toplumsal kabul açısından hayatî önem taşımıştır. Böylece tesettürlülere karşı olan önyargı ve sınıflandırmalar gevşemeye başlamıştır. Elbette bu kabulün kolay ve hızlı bir şekilde gerçekleştiğini söylemek doğru olmaz.

İlk başta, İslâm (ve özelinde tesettür giyim) merkezinde yapılan yukarıdaki değerlendirmelerin siyasî kültür açısından ilişkisi sorgulanabilir ve güncel siyasî tarih değerlendirmesi olduğu düşüncesiyle anlatılanların çalışmanın kapsamını aştığı eleştirisi yapılabilir. Ancak 1990'lardan sonra ve bilhassa 2000'li yıllarda hem siyasî hem de toplumsal kültürde yaşanan dönüşümün temelini bu tartışmalar oluşturmuştur (Ayata, 1997: 60). Öyle ki 2002 yılından bugüne (2021) değin siyasî iktidarın yönetimini elinde bulunduran ve dolayısıyla da kamu politikalarını belirleyen Adalet ve Kalkınma Partisi bu mücadele ve kültürel ortamın bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır (Rankin, Ergin, & Gökşen, 2014: 163).

Sekülerizm tartışmalarının haricinde, siyasal kültürü şekillendiren diğer önemli olgu ise Avrupa Birliği'dir. Birliğe üyelik için yürütülen müzakere süreci ve bu sürecin bir

gereği olan birlik müktesebatının benimsenmesi, birçok kamu reformunun kaynağı olmasının yanında sivil toplumun gelişmesine de katkı sağlamıştır. Kurucu elitin, siyasîlerin ve bürokratların dışında sivil toplum örgütlerinin, çıkar gruplarının ve baskı gruplarının da politika oluşturmada birer aktör olmalarına imkân tanıyan birlik müktesebatı Türk siyasal kültürünü çeşitlendirmiştir (Heper & Yıldırım, 2011: 7).

3.1.2. Tarihsel Bağlamda Türkiye'de İdarî Kültür

Türkler, oldukça eski tarihlere kadar uzanan yönetim geleneği ile geniş bir kültür yelpazeye sahiptir. İslâmiyet öncesi ve İslâmiyet sonrası farklı coğrafyalarda, çeşitli isimlerle kurulan bu siyasî ve idarî birliklerin kendine has birer idarî kültür ortaya koyması kaçınılmazdır. Ancak hem çalışmanın sınırlılıkları hem de günümüz idarî kültüründe diğerlerinin neredeyse hiç ya da çok az rol olması, kapsamın Osmanlı Devleti ile sınırlı tutulmasını gerektirmiştir. Türkiye'nin selefi Osmanlı Devleti'nin Anadolu topraklarında altı asırı aşkın bir süre boyunca hüküm sürmesi de Türkiye Cumhuriyeti'nin idarî kültüründeki ağırlığının bir diğer göstergesidir.

Bu bağlamda Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan yıkılışına kadar olan dönem boyunca idarî kültüründe yaşanan gelişmelerin ve değişimlerin aktarılması faydalıdır. Mutlak monarşi ile yönetilen devlette, padişah ve uhdesindeki saray, merkezî yönetimi ve idarî kültürün kaynağını oluşturmaktadır. Tümüyle olmasa da Orta Asya kültürünün hâlâ etkin olduğu Osmanlı Devleti'nin ilk yıllarında, İslâm öncesi Türk örf ve âdetleri, idari kültürün şekillenmesinde önemli rol üstlenmiştir. Meşruiyetin savaşçılık yeteneğine dayandığı bu dönemlerde devletin başındaki kişi, hanedanın içinde "eşitler arasında birinci" konumda görülmekte, sade ve gösterişsiz bir yönetim tarzı benimsenmekteydi. Padişahın idari ve siyasi alanda mutlak bir otoriteye sahip olması ise II. Mehmed ile gerçekleşmiştir (Ortaylı, 2010: 169-170).

Birçok önemli Osmanlı tarihçisinin ifade ettiği üzere, İslâm öncesi Türk kültüründe de önemli bir yer işgal eden "savaş" merkezli meşruiyetle İslâmî değerlerin bütünleşmesi olan "gazâ" anlayışının, siyasi ve idari kültürün şekillenmesinde ve dahası Osmanlı Devleti'nin Afrika'dan Avrupa'ya kadar genişlemesinde kurucu bir unsur olmuştur. Diğer bir deyişle Türklerin savaşçı kişilikleri ile İslâmiyet'in yayılması amacıyla gerçekleştirilen fetih anlayışının uyuşması hem yöneticiler hem de halk açısından yeni

toprakların kazanılarak genişlemek için bir motivasyon kaynağı olmuştur. Elbette dinî motivasyonun yanında fetihlerin sağladığı ekonomik kaynakların, toplumsal refah düzeyinin yükselmesine yaptığı katkı da bir diğer önemli motivasyon kaynağıdır (Findley, 1980: 7).

Yukarıda bahsedilen durum özetle Osmanlı idaresinin gelenek (seküler kanun) ve din olmak üzere ikili bir yapı arz ettiğini göstermektedir. Bu düalist yapı devletin kurulduğu tarihten yıkılışına kadar varlığını korumuştur. Ancak padişahın kanunu ile Allah'ın kanunun (şeriatın) tüm dönemlerde aynı ve-veya eşit düzeyde yönetimde egemen olduğunu söylemek yanlıştır. Gazâ geleneği ile şeriatın birleşmesi şeklinde ortaya çıkan ve geleneklerin (seküler kanadın) daha baskın olduğu normatif düzen, Fatih Sultan Mehmed (II. Mehmed) ile beraber şeriatın lehine dönüşmeye başlamıştır. Heper'e göre bu dönüşüm, dinamik bir sürecin durağanlaşması anlamına gelmekteydi (Heper, 1973: 35).

Yönetsel yapı sınıfsal açıdan değerlendirildiğinde ise Avrupalı çağdaşlarının feodal ve patrimonyal sistemlerinin aksine, Osmanlı feodal bir yapıda değildi. Hatta belli bir tarihe kadar Osmanlı'nın patrimonyal olmaktan öte bürokratik bir nitelik taşıdığı da söylenebilir (Heper, 2001: 1019). Bununla ilgili olarak, toplumsal anlamda da Osmanlı Devleti'nde Avrupa'ya benzer bir sınıflandırma bulunmamaktadır. Tanzimat Fermanı'na kadar Osmanlı'da insanlar yöneticiler ve vergi verenler şeklinde iki ana gruba ayrılmaktaydı; askerîye ve reaya. Padişah da dâhil ne tür kamu hizmeti sunuyor olursa olsun tüm görevliler askerîye sınıfına, bunun dışında kalıp yalnızca devlete vergi verenlerse reaya sınıfına dâhil edilmekteydi. Personel yönetimi "kulluk" yani kölelik merkezinde yürütülmekte, Padişah şeriatın izin verdiği ölçüde kamu görevlileri üzerinde tasarruf sahibi olabilmekteydi (Mardin, 1969: 259).

Padişah, kamu yöneticileri üzerinde sahip olduğu bu tasarrufu mümkün kılabilmek ve – veya sürekli kılabilmek adına hem sivil hem de askeri kadroların yetiştirilmesini saray bünyesinde kurulan Enderun ile gerçekleştirmektedir. Enderun'da eğitim gören öğrenciler, devşirme usulüyle seçildiğinden diğer yönetici sınıfla doğrudan bir bağları olmadığı için aldıkları eğitim sayesinde sahip oldukları liyakate ek olarak Padişah'a da sadakat sahip olmaktadırlar (Eryılmaz, 2018: 76-77). Saraydaki bu yönetici okulu din merkezli bir eğitimden öte daha seküler ve devlet merkezli bir içerikle eğitim

faaliyetlerini yürütmeydi. Enderun'da eğitim-öğretim faaliyetlerinin yanında belli durumlarda nasıl davranılması ve nasıl karar alınması gerektiği de öğretilmektedir. Âdâb şeklinde isimlendirilen ve İslâm öncesi Türk yönetim geleneği ile İslâmî geleneğin harmanlanmasıyla ortaya çıkan bu davranış kalıbı Findley'e göre Osmanlı idarî kültürünü meydana getiren en önemli yapı taşıdır (1980: 11).

Türk-İslâm geleneği içerisinde yaygın kabule paralel Osmanlı Devleti'nde de devlet hükümdarın yani padişahın şahsında (kişisel egemenlik) var olmaktadır (Dinçer, 2019: 26). Bu geleneğin ışığında, yöneticilerin eğitimlerinin saray bünyesindeki Enderun'da ve âdâb merkezinde gerçekleştirilmesi rasyonel bir tercih gibi görünmektedir. Ancak kimi araştırmacılar Osmanlı'daki devşirme usulünü yani yönetici sınıfın gayrimüslim çocuklardan oluşturulmasını eleştirmektedir. Onlara göre Osmanlı Devleti'ndeki bu sistem, ilk zamanlar olumlu sonuçlara doğurmasına karşın ilerleyen zamanlarda beklenilenin aksine hükümdara ve dolayısıyla devlete bağlılığı sağlayamamış, uluslaşma süreciyle beraber devletin parçalanmasına sebep olmuştur (Sığrı, Ercil, & Başar, 2015: 99).

Bahsi geçen bozulmalara geçmeden önce, nispî homojenlik arz eden klasik dönemde Osmanlı idaresinin paternalist bir nitelik kazanmasında önemli rol oynayan diğer konulara geri dönülmesi faydalıdır. Bu bağlamda Osmanlı toprak sistemi ya da daha açık ifadesiyle mülkiyet konusu padişahın egemenliğini güçlendiren konuların başında yer almaktadır. Enderun eğitimi ve devşirme yönteminin yanında padişahın toprak ve mülkiyet üzerindeki tasarruf hakkı, padişahın karşısında konumlanabilecek ve kendi çıkarlarını savunabilecek siyasal oluşumları, kısaca sivil toplumu engellemiştir (Heper, 1973: 36). Halkın mülkleri üzerindeki bu sınırlama, can ve mal güvenliğinin padişah tarafından Tanzimat Fermanı'yla teminat altına alınmasına değin sürmüştür (Eryılmaz, 2017: 104-105).

Osmanlı Devleti'nin bu yönüyle toprak sahibi beylerin yönetimde etkin olduğu feodal Selçuklu Devleti'nin aksine yönetici sınıfın sultana bağlı devşirme kölelerden oluşan Hintli çağdaşlarına benzediği görülmektedir. Her iki devlette de kölelerin yönetici olarak seçilmesi, merkezî otoriteyi güçlendirerek gerçek manada egemen bir devlet oluşturma kaygısının güdüldüğü söylenebilir (Heper, 2015: 48-49). Özellikle Osmanlı Devleti, fethettiği yerlerde dinî ve kültürel dokuyu muhafaza ederken, feodal düzeni

ortadan kaldırarak, yerel bağlardan kopuk kişileri (merkezden) ataması bunun en somut örneğini oluşturmaktadır. Ayrıca Osmanlı Devleti, yönetimin yanında iktisadî alanda da benzer politikayı benimsemiştir. Selçuklu'da ve devletin ilk yıllarında, *Baç* vergisi toplamak gibi (Sığrı vd., 2015: 97) iktisadî otonomiye sahip ahilik teşkilatı ortadan kaldırılarak, bu alandaki iki başlılığa son verilmek istenmiştir (Mardin, 1969: 265).

Yönetsel açıdan bakıldığındaysa, bu uygulamalardan dolayı klasik dönemde ne siyasî ne de bürokratik açıdan elit bir sınıftan söz etmek doğru olur. Daha önceden de değinildiği üzere belli bir döneme kadar Osmanlı Devleti'nde genel hatlarıyla yöneten ve yönetilen ayrımı yapılmıştır (Findley, 1980: 15). Ancak bu durum duraklama döneminde başlayan reform politikalarıyla farklı bir seyre girmiştir. Bilhassa II. Mahmut döneminde köle statüsünde padişahın hizmetinde olan idarî kadro, memuriyet bakış açısıyla değerlendirilmeye ve devletin hizmetinde çalışmaya başlamıştır. Böylece patrimonyal nitelik bir nebze de olsa azalmış, yönetim bürokratik bir görünüm kazanmıştır (Heper, 1973: 36).

III. Selim ile başlayıp II. Mahmut ile çarpıcı noktaya ulaşan reform dalgalarının esas tetikleyicisi, padişahın hem merkezdeki hem de yereldeki hâkimiyetinin giderek azalmasıyla yaşanan askeri başarısızlıklar ve parçalanma hareketleridir. Padişahın klasik dönemdeki mutlak egemenliğinin sarsılması anlamına gelen bu gelişmeler, kurumların (özellikle de eyaletlerin) yeniden yapılandırılarak merkezle olan bağlantılarının kuvvetlendirilmesiyle sonuçlanmıştır (Findley, 2019: 28-34).

Diğer pek çok şey dışarıda tutulacak olursa, idarî ve siyasî kültürü etkilemesi açısından yabancı ve de bilhassa Avrupalı temsilcilerle iletişimi sağlayan tercümanlar konusu oldukça önemli bir yere sahiptir. Daha önceleri Müslüman tercümanlar kullanılmasına karşın devletin duraklama döneminde bu hizmet Rumlar tarafından yürütülmüştür. Büyük oranda askerî gücün kazanımları belirlediği dönemlerde önemsenmeyen tercüme hizmetleri, diplomasinin giderek artan önemiyle beraber devletin birincil gündemine girmiştir. Devletin bu hizmeti merkezî yönetimin denetimi altına alması ve Müslüman tercümanlar yetiştirmeye başlaması ise Fenerli Rumların Yunan isyanıyla olan bağlantısıyla mümkün olabilmiştir. Bu doğrultuda kurulan Tercüme Odası,

tercüme hizmetlerinin yürütülmesinin yanında ve bundan fazla olarak devlete yönetici yetiştiren bir okul hâline dönüşmüştür (Eryılmaz, 2017: 62-64).

Ortaylı'ya göre Tercüme Odası'nın devlet içerisinde giderek önem kazanmasının temel nedeni, azınlıkların dinî yakınlık gerekçe gösterilerek (başta Rusya ve Fransa) yabancı devletlerce iç mesele olmaktan çıkarılarak dış mesele haline getirilmesidir. Hâmil olma iddiasındaki bu ülkelerin, koruma altına aldıkları gayrimüslim toplumların gerek siyasî gerek ekonomik gerekse de kültürel haklarının iyileştirilmesi yönündeki talepleri, pek çok yasal düzenlemeyi de beraberinde getirmiştir. Bu noktada, Tercüme Odası'nın Türk idarî ve siyasî kültüründeki belirleyici rolü daha iyi anlaşılmaktadır. Tercüme Odası memurları hem İslâm ve Osmanlı hukuk sistemine vâkıf olmaları hem de Fransızca bilmelerini sayesinde, Avrupa'daki birçok yasal düzenlemeyi iç hukuka uyumlu hâle getirerek, âdeta Osmanlı ve daha sonrasında Türkiye bürokrasinin norm düzenini inşa etmişlerdir (2010: 409, 471).

Tercüme Odası ile başlayan dönüşüm o denli büyük olmuştur ki devlet idaresinde eski geleneğin temsilcisi kalemiyenin gücü azalırken, Batılı anlamda eğitim almış ve Fransızca bilen *mülkiyelilerin* gücü gün geçtikçe artmıştır. Bunda Avrupa mevzuatının benimsenmesi sonucunda ortaya çıkan bürokratikleşme ve merkezîleşme önemli rol oynamıştır. Daha açık ifadesiyle, merkezileşme ve bürokratikleşme yeni tip kamu çalışanlarına olan ihtiyacı belirgin şekilde artırmış, bu da memur eğitiminin saray dışına çıkarak yaygınlaşması sonucunu doğurmuştur. Böylece padişahın eğitim üzerindeki denetimi azalarak, memurların padişaha olan bağlılığı zayıflamıştır. Elbette Fransa'nın model alındığı bir eğitimin o dönem için farklı bir sonuç doğurması da beklenemezdi (Findley, 2019: 90-91).

Heper, Tercüme Odası ile başlayıp devletin diğer pek çok kurumuna kadar genişleyen bu dönüşümü şöyle betimlemektedir (Heper, 1973: 37):

> Tanzimat süresince, çeşitli sebeplerle zayıflamış bulunan diğer kurumların yanında, özellikle devletin diplomasi ve mali işlevlerinin önem kazandığı bu dönemde sivil bürokrasi süratle sivrilmiş ve "Reşit Paşa Mekteb-i Siyasetine mensup ricâl" yahut bürokratik elit yeni seküler ve dolayısıyla siyasi normların savunucusu ve yayıcısı olmuştur.

Yukarıdaki ifadelerden de anlaşılacağı üzere yeni geleneğin temsilcisi olan memurlar her ne kadar sınıfsal anlamda sivil bürokrasiye mensup olsalar da kendilerine biçtikleri görev itibariyle idarî olmaktan öte siyasî bir nitelik göstermektedirler. Alt düzeydeki

memurların rutin idarî işlerle ilgilenmesine karşın, özellikle üst düzey kadrolardaki "paşaların" devlet siyasetine dair fikir yürüttükleri ve hatta bu yönde eylemler gerçekleştirdikleri bilinmektedir (Heper & Berkman, 2009: 66). Dolayısıyla görünürde bürokratik elit olsalar da işlevsel açıdan Tanzimat Dönemi bürokratlarına "devlet eliti" tanımlamasını yapmak daha doğrudur (Heper, 2001: 1020).

Tanzimat bürokratlarının siyasî etkinlikleri o denli ileri safhalara ulaşmıştır ki *devlet eliti* isimlendirmesi yalnızca devlet kademeleri içinde gözlemlenebilecek bir durum olmaktan çok öteye geçmiştir. Öyle ki bakanlıkların ve birçok idarî birimin saraydan ve dahası Bâb-ı Âli'den ayrı binalara ve konaklara yerleştikleri görülmektedir (Ortaylı, 2010: 485). Hatta bu durum resmî dairelerin de sınırlarını aşmıştır. Paşaların şahsî konutları dahi, "padişah unvanına sahip olmayan padişahlar" yakıştırmasının yapılmasına sebep olmuştur (Davison, 1963: 222-223). Anlatılanlardan, Tanzimat'la birlikte Osmanlı'da kamu görevlilerinin yalnızca padişaha karşı kısmî bir otonomi kazanmadığı, uzmanlaşma esasına göre kendi içerisinde de belli bir otonomiye sahip olduğu yorumu yapılabilir.

Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulduğu ilk yıllardaysa, bu elitler monarşinin kaldırılması ile devletin idaresinde yegâne aktör olarak mutlak bir egemenlik kazanmışlardır. Parti-Devlet bütünleşmesi şeklinde vücut bulan kurucu elitlerin kontrol alanı resmî ve-veya kamusal alanlarla sınırlı kalmamış, bireylerin özel yaşamlarından ticarî faaliyetlerine, sivil örgütlenmelerden medyaya kadar neredeyse toplumun tüm alanlarına ulaşmıştır (Findley, 2019: 257). Bu durum padişahın devlet olduğu (Dinçer, 2019: 26) Osmanlı Devleti'nin klasik dönemine benzetilebilir. Diğer bir deyişle klasik dönemde padişahın bendeleri olan kamu görevlilerinin Tanzimat ile başlayan ve Cumhuriyet ile zirve noktaya ulaşan süreç sonrasında devleti bünyelerinde erittikleri söylenebilir.

Heper'e göre daha önce devlet eliti şeklinde tanımlanan bürokratik elit (2001: 1020) rakip otoritenin (padişahın) işlevsizleşmesiyle birlikte *statü elitine* dönüşmüştür. Sonrasında ise Cumhuriyetin ilân edilmesi ve yeni bir siyasal iktidarın inşa edilmesiyle Tek Parti Dönemi boyunca görünüşte yekpare görünen statü elitleri, özü itibariyle siyasal ve bürokratik olmak üzere iki kanada ayrılmıştır. Siyasal elitlerin dönemin şartlarına uygun pragmatist bir tavır sergilemesine karşın bürokratik elitler *statü eliti* olmanın gereklerini sürdürerek *"milliyetçilik, halkçılık* ve *devletçilik ilkelerinde yeni*

bir seküler-emredici-kapsamlı norm sistemi bulmuş ve bu ilkeleri kendi 'ideal' kamu çıkarı kavramına temel taşları yapmıştır" (Heper, 1973: 37).

Tüm bu başlıkta anlatılanları özetlemek gerekirse günümüz Türkiye'sinin idarî kültürü genç Türkiye Cumhuriyeti ile sınırlı olmayıp onlarca asrı bulan bir birikimin ürünü olarak ortaya çıkmış ve şekillenmiştir. Ancak bu süreç içerisindeki her bir aşamanın, kültürün belirlenmesinde benzer ağırlığa sahip olduğunu söylemek yanıltıcıdır. Türk toplumunun Orta Asya'dan Anadolu'ya kadar uzanan yolculuğu boyunca yaşanan kültürel birikim ve dönüşüm, Osmanlı Devleti'nin bir uç beyliğinden Avrupa içlerine kadar uzanan imparatorluk tecrübesiyle çok farklı bir noktaya ulaşmıştır.

Bundan dolayı Türk idarî kültürünü İslâm öncesine kadar götürmek mümkün olmakla beraber, Cumhuriyet Türkiye'sinde reformlarla etkileşim halinde olan kültürel doku, esas itibariyle Osmanlı Devleti'nin klasik dönemiyle bunun ardından gelen reform dönemi arasında nihaî halini almıştır. Kısaca, Türkiye Cumhuriyeti'nde idarî kadronun ekseri bürokratik-statü eliti sınıfına dâhil olduğu ve bu sınıfın genel karakteristiğini taşıdığı söylenebilir.

3.1.3. Türk İdarî Kültürü ve Hofstede'nin Kültürel Boyutlandırması

Osmanlı'dan Cumhuriyet'e miras kalan idarî kültürün doksan yılı aşkın bir süre boyunca yekpare bir özellik gösterdiğini ve hatta ilk yıllarda dahi bahsi geçen kültürel dokunun birebir tüm kamusal alana hâkim olduğu iddia etmek doğru olmaz. Ancak Tanzimat ile başlayıp Cumhuriyet ile neticelen kültürel doku, konjonktürel ve sektörel farklılıkların nispeten daha az belirleyici olduğu ulusal boyuttaki kamusal eylemleri anlamlandırmada oldukça faydalı veriler sağlamaktadır.

Bunun yanında ulusal idarî kültür dönemsel ve sektörel farklılıklar gösterse de aslında kendi içerisinde de bir ahenge sahiptir. Diğer bir deyişle, özü itibariyle tutarlı olmakla beraber, Türk idarî kültürü, farklı zaman ve şartlar altında farklı davranış kalıpları doğurabilmektedir. Kısaca Türk idarî kültürü, tüm diğer kültürler gibi zamana ve şarta ayak uydurabilecek dönüşümleri geçirmektedir.

Hofstede'nin ulusal kültürlere dair gerçekleştirmiş olduğu çalışmada, Türkiye ile ilgili skorlara ve değerlendirmelere geçmeden önce, yukarıda da ifadesini bulan

Osmanlı'dan günümüze değin yönetim kültüründe gerçekleşen değişimlerin ele alınması, bir anlam köprüsü oluşturması açısından yararlı görünmektedir. Elbette bu ele alış bir tekrarın ötesinde, kavramsal bir uyumlaştırma çabası şeklindedir. Bu bağlamda Çağlar (2001: 137), ilgili çalışmasında Türk yönetim kültürünü literatüre uygun olacak şekilde şöyle özetlemektedir:

> Asabiyetçi (kabile ve boy bağlılığına önem veren)
> Güvenlik merkezli (güvenliği her şeyin merkezine koyan ve her şeyin üstünde tutan)
> Paylaşımcı (grup yaşamına endeksli)
> Otorite ve töre esaslı (yani merkeziyetçi)
> Meşruiyetçi (resmi kanun ve kurallara uygun hareket etmeyi önemseyen)

Yukarıdaki kavramlar ve açıklamalar dikkatli incelendiğinde (en azından kavramsal açıdan) Hofstede'nin kültürel boyutlandırmaları ile büyük oranda uyumlu olduğu görülebilir. Farklı olan, bir boyut altında toplanan özelliklerin yukarıda ayrı ayrı yer almasıdır. Anlatılanları özetlemek gerekirse, günümüz literatürü doğrultusunda Türk yönetim kültürünün; otoriter, görev ve süreç-prosedür merkezli, bireysel farklılıklara duyarsız (gayrişahsî) gibi geleneksel niteliklere sahip olduğu anlaşılmaktadır (Ş. Özen, 1996: 244-247). Ancak bu durumun küreselleşmeyle birlikte değişmeye başladığı da söylenmelidir (Kepir-Sinangil, 2004: 29).

Daha açık ifadesiyle, değişimin yönü ve şiddeti üzerine karşılaştırmalı kültür alanında pek çok ampirik araştırma yapılmış ve belirgin bir şekilde Türk kültür yapısının son birkaç on yıl içerisinde önemli oranda farklılaştığı tespit edilmiştir. Kısaca geleneksel yapıdan uzaklaşmak anlamına gelen bu değişimlerin bireyselliğin arttığı, prosedür ve kural merkezli anlayışın azaldığı bir eksene doğru gerçekleştiğini söylemek mümkündür (Marcus, Ceylan, & Ergin, 2017: 59). Öyle ki Türk devlet geleneğinin âdeta bir nişanı haline gelen patrimonyalizmin dahi dönüşüme uğrayıp, yetki ve sorumlulukların astlarla paylaşıldığı yeni bir tip patrimonyalizm (lider ve liderlik olgusu) ortaya çıkmıştır (Fikret-Paşa, Kabasakal, & Bodur, 2001: 567).

Türk yönetim kültürünü kavramsal ve teorik açıdan değerlendiren çalışmalar olduğu gibi daha somut yahut davranışlara odaklanan çalışmalar da mevcuttur. Genel hatları ile değerlendirildiğinde bu çalışmalarda Türk yönetim kültürünün hâlâ Weberyen bürokratik modele uygun nitelikler taşıdığı görülmektedir (Sargut, 2001: 171-173). Fakat bilhassa kararların tek bir kişi tarafından değil belli bir konsensüsle belirlenmesi

ve çalışanların daha fazla risk almaktan çekinmemesi gibi bürokratik modelden ayrışan temel özelliklerin varlığı da belirtilmelidir (Metcalf vd., 2006: 387).

Yönetim kültürüne dair geniş perspektifli incelemelerin ardından Hofstede'nin kültür boyutlarının Türkiye'ye ekseninde incelenmesine geçilebilir. Kültür ve yönetim, kamu yönetimi için nispeten yeni bir kavramdır ve bunun doğal bir sonucu olarak da bu kapsamdaki eserler sınırlı kalmıştır. Ancak kamu yönetimi açısından olmasa da kültür ve yönetim ilişkisinin hem siyaset biliminde hem de işletme biliminde yarım asra varan bir süre boyunca ciddi bir şekilde incelendiği ve bu sayede kültür-yönetim ilişkisinin tespitine dair geniş bir veri setinin ve metodolojinin oluştuğu bilinmektedir. Kamu yönetimi de disiplinler arası yapısına uygun olarak hem siyasetin hem de işletmenin kazandırmış olduğu bu veri ve metodolojiyi kendi araştırmalarına uyarlayabilmiştir. Her ne kadar bu durum önemli bir fırsat kapısı oluştursa da sahip olunan bu geniş yelpaze hangi metodolojinin veya yaklaşımın benimsenmesi gerektiği konusunda bir belirsizliği de beraberinde getirmektedir. Aslında temel sorun inceleme konusunun ölçeğiyle ilgilidir. Bu bağlamda siyaset biliminin sağladığı makro boyutla işletme biliminin sağladığı mikro boyut arasında bir uzlaşının sağlanması en doğru çözüm gibi görünmektedir.

Tam bu noktada Hofstede'nin yaklaşımının orta yolu bulduğu düşünülmektedir. Bunun yanında Hofstede'nin yaklaşımı, her bir ülkenin kendine has olduğu ve karşılaştırmalı incelenemeyeceği, yalnızca kendi içerisinde münferit olarak betimlenebileceği görüşü ile yönetimin evrensel olduğu ve bundan dolayı yönetsel kültürün de evrensel olduğu görüşü arasında da bir orta yoldur. Daha açık ifadesiyle Hofstede tek tip, herkese ve her duruma uyan bir yönetimin mümkün olmadığını ve ulusal kültürün yönetim modellerini kendi iç şartlarına uygun olacak şekilde dönüştürdüğünü düşünmektedir (Yahyagil & Ötken, 2011: 1021).

Ancak bu ifadelerden tamamen farklı bir yönetim teori ve-veya pratiğinin üretildiği de anlaşılmamalıdır. Hofstede'nin vurgulamak istediği nokta; küresel çapta yönetsel bir tarzın veya modelin mümkün olmakla birlikte, ulusal kültürün bu model üzerinde bir takım "uyumlaştırmalarının" da olabileceğidir. Diğer bir deyişle, bir yönetim paradigmasından söz edilmekle beraber, bu paradigmanın birebir aynı uygulandığını söylemek gerçekçi olmaz. Kısaca, Hofstede'nin varsayımını özetlemek gerekirse;

Tablo 9. Hofstede'nin Kültürel Boyutlandırması: Türkiye

Boyutlar	Tanım ve Açıklamalar
Güç Mesafesi	Türkiye, ortalamanın üzerindeki skoruyla açık bir şekilde yönetimde eşitsiz güç ve yetki dağılımına sahip olduğunu göstermektedir. Bu yönüyle Almanya, İngiltere ve Amerika'nın oldukça yukarısında bir konumda olsa da Fransa ile kıyaslandığında nispeten daha alt sıralarda yer almaktadır. Fakat yine de Fransa'da olduğu gibi Türkiye'de de kararların belli bir yönetici çevre tarafından alındığı, diğer çalışanlarınsa alınan kararları yalnızca uyguladıkları söylenebilir. Ancak bu güç dağılımındaki eşitsizlik, Malezya'daki gibi mutlak bir nitelik de taşımamaktadır. En yüksek değerin 104, en düşük değerin 11 olduğu listede Türkiye'nin skoru 66'dır.
Bireycilik Kolektivizm	Türkiye bu boyutta oldukça düşük bir skorla, bireycilik yerine açıkça kolektivist bir toplum olduğunu göstermektedir. Bu bağlamda çalışanların bireysel becerilerini ön planda tutmadıkları, içinde bulundukları kurum veya grup kimliği altında hareket ettikleri söylenebilir. Bu tür kurumlarda bireysel rekabet eksikliğinden optimum performans yerine grup içerisinde sivrilmemek adına çalışanlar ortalama bir performans sergilemektedirler. Bundan dolayı grup performansının yükseltilmesi yönünde atılan adımlarla makul düzey yukarı çekilerek bireysel ve kurumsal performans artırılabilir. En yüksek değerin 91, en düşük değerin 6 olduğu listede Türkiye'nin skoru 37'dir.
Erillik Dişillik	Türkiye, ortalamanın altında, Fransa ile hemen hemen aynı değere sahiptir. Dişil kültürün ağırlıkta olduğu yönetimlerde bireyler, hızlı ve pratik kararlar almak yerine daha sakin veya çekinik bir davranış benimsemektedir. Ayrıca bu boyutun bireycilik-kolektivizm boyutu ile de ilişkili olduğu söylenebilir. Dişil kültüre sahip ülkelerde çalışanlar değişime karşı daha temkinli bir tavır takınarak, zamanla ortaya çıkan durumlar karşısında pozisyonlarını almaktadırlar. Diğer bir ifadesi ile dişil kültüre sahip kurumlarda bekle-gör prensibi hâkimdir. En yüksek değerin 110, en düşük değerin 5 olduğu listede Türkiye'nin skoru 45'tir.
Belirsizlikten Kaçınma	Bir önceki boyutların aksine bu boyutta Türkiye'nin skoru oldukça net ve yine Fransa'nın skoruyla hemen hemen eşittir. Yüksek belirsizlikten kaçınma skoru ile Türkiye'deki çalışanlar, ön görülemeyen durumlarla karşılaşmaktan kaçınmakta, ne yapılmasıyla ilgili prosedürlerin önceden kesinleştirilmesini istemektedirler. Yani Türkiye'deki yönetici ve çalışanlar ilk defa karşılaştıkları problemlerin çözümünde inisiyatif almaktan çekinmektedirler. Bu doğrultuda Türkiye'deki kamu görevlilerinin risk almayı tercih etmedikleri, görev, yetki ve sorumluluklarının net bir şekilde ifade edilmesini bekledikleri söylenebilir. En yüksek değerin 112, en düşük değerin 8 olduğu listede Türkiye'nin skoru 85'tir.
Uzun Dönem Kısa Dönem	Bu boyut, çalışanların ne denli geçmişe ve kurumsal yapılarına bağlı kaldığı ile ilgilidir. Kısa dönem algısına sahip yönetimler kurumlarına ve kurumsal yapılarına daha bağlı olduklarından yeniliklere temkinli bakmaktadırlar. Uzun dönem algısına sahip yönetimlerse uzun soluklu reformlara girişmekten ve köklü yapısal değişimleri gerçekleştirmekten çekinmezler. Yaygın algının aksine İngiltere'ye yakın bir sıralamaya sahip Türkiye'nin Amerika kadar olmasa da Fransa ve Almanya'ya kıyasla kurumsal geleneklere ve yapılara daha bağlı olduğu anlaşılmaktadır. En yüksek değerin 100, en düşük değerin 0 olduğu listede Türkiye'nin skoru 46'dır.
Haz alma Kısıtlama	Bireylerin işleri için nedenli konforlarından vazgeçmeye ve kısıtlanmaya razı oldukları ile ilgili bir boyuttur. Türkiye'nin hemen hemen ortalama bir değere sahip olduğu bu boyutta; kimi durumlarda çalışanlar kısıtlanmayı genelin faydası adına kabul ederken kimi durumlarda bireysel konforlarını ön planda tutmaktadırlar. Daha doğru ifadesi ile boyutun Türkiye için belirleyici bir nitelik taşıdığını söylemek doğru olmaz. En yüksek değerin 100, en düşük değerin 0 olduğu listede Türkiye'nin skoru 49'dur.
Kaynak: Hofstede, Hofstede, & Minkov, 2010: 56-62, 92-97, 138-143, 190-194, 252-258, 280-285 sayfalarındaki bilgiler doğrultusunda oluşturulmuştur.	

mantıksal kurgular veya paradigmanın temel felsefesi varlığını korumakta, ancak bu yönetim paradigmaları, uygulamada ülkeden ülkeye farklı sonuçlar doğurmaktadır. Bu bağlamda, alan araştırmasından önceki bölümde, Hofstede'nin araştırmasının verileri yardımıyla, Türkiye hem münferit hem de karşılaştırmalı bir yöntemle analiz edilmeye çalışılmıştır.

Tablo 9'dan da anlaşılacağı üzere Türkiye'nin öne çıkan kültürel özelliği; yüksek güç mesafesine ve belirsizlikten kaçınmaya sahip, kolektivist bir ülke olmasıdır. Diğer boyutların aksine bahsedilen bu boyutlar Türkiye'de ulusal kültürün şekillenmesinde belirleyici rol üstlenmektedir. Bundan dolayı bu boyutların korelasyonlarının ne gibi sonuçlar doğuracağını göstermek, çalışmanın amacı açısından faydalıdır.

Hofstede, boyutlar arası birden çok ikili korelasyondan söz etmekteyse de yukarıdaki bilgiler ışığında Türkiye'de bunların yalnızca; güç mesafesi/bireycilik-kolektivizm, belirsizlikten kaçınma/bireycilik-kolektivizm ve güç mesafesi/belirsizlikten kaçınma ile sınırlı olduğu söylenmelidir. Elbette bu durum, diğer boyutlardaki korelasyonların bir şey ifade etmediği anlamına gelmez. Ancak idari kültürün şekillenmesinde ve diğer kültürlerden ayrışmasında ciddi bir öneme de sahip değildir.

Kısa bir açıklamanın ardından tek tek boyutlar arası korelasyonlara bakmak gerekirse ilk olarak güç mesafesi/bireycilik-kolektivizm ilişkisinden başlanabilir. Hofstede, güç mesafesi ile bireycilik arasında negatif bir korelasyon olduğundan bahsetmektedir. Buna göre güç mesafesinin artmasıyla bireyselcilik azalırken kolektivizm artmaktadır. Daha açık ifadesiyle, kolektivist kültürlerde kurum içi güç dağılımının eşitsiz olduğu, kararların üst yönetim tarafından alındığı, çalışanların alınan kararlarda söz hakkının olmadığı söylenebilir. Elbette Fransa ve Belçika gibi yüksek güç mesafesine sahip olsa da yüksek bireyciliğin olduğu kültürler de vardır. Ancak bunlar çoğunluğun negatif korelasyonu yanında oldukça istisnai durmaktadır. Türkiye'nin konumuna bakılacak olursa; yüksek güç mesafesi-düşük bireycilik ile Amerika, İngiltere ve Almanya'nın karşısında kümelendiği görülmektedir (Hofstede vd., 2010: 102-105).

Belirsizlikten kaçınma ile bireycilik boyutları arasındaki etkileşime bakıldığındaysa pozitif veya negatif bir korelasyondan söz etmek yerine, bu iki boyutun birlikte ne anlama geldiğini açıklamak daha doğru olur. Bu bağlamda Türkiye'nin de içerisinde yer aldığı küme olan yüksek belirsizlikten kaçınma ile düşük bireycilik, yani yüksek

kolektivizm özelliği ağır basan ülkelerde normatif düzenin katı, örtük, karmaşık ve büyük oranda geleneğin veya statükonun koruyuculuğunu yapan *yazılı kurallar* çerçevesinde belirlendiği yorumu yapılabilir. Bunun tam tersi de yüksek bireycilik ve düşük belirsizlikten kaçınma skorlarına sahip ülkeler için söylenebilir (Hofstede vd., 2010: 217-219).

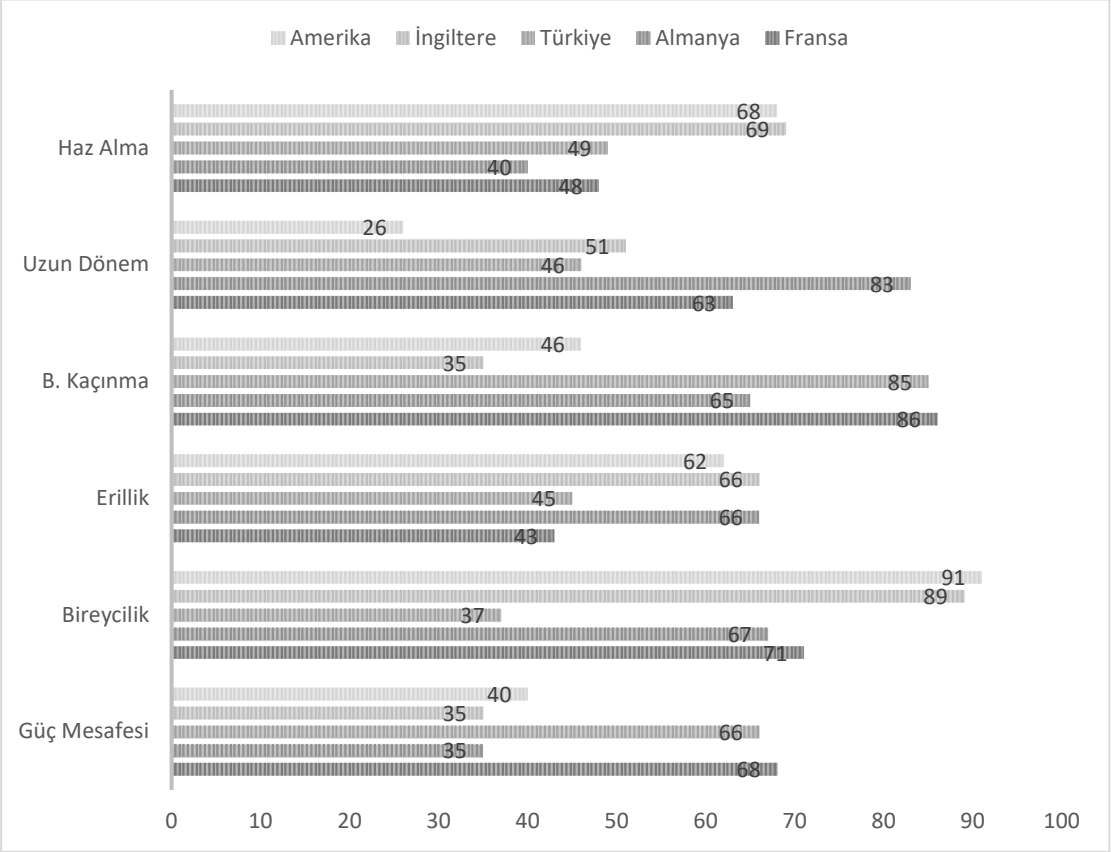
Yukarıdaki bilgiler ışığında yüksek belirsizlikten kaçınma skoruna sahip kolektivist toplumların ve bu topluma mensup her bir bireyin, resmiyette bir düzenleme olmasa dahi varmışçasına hareket edebilecekleri ve *de facto* bir düzen kurabilecekleri çıkarımı yapılabilir. Daha somut şekliyle mevcut normlar katı, karmaşık, örtük ve statükocu bir nitelik taşımasa da kişilerin yorum ve uygulamaları neticesinde gerçekte bu tarz bir norm düzeninin var olabilmesi mümkündür. Bir diğer ifadesiyle kültürel değişim veya uyumun eşlik etmediği yasal düzenlemeler yalnızca kâğıt üzerinde kalabilmektedir. Türkiye ve dahası Osmanlı Devleti, bu iddiayı destekleyecek pek çok örneğe sahiptir.

Son olarak güç mesafesi–belirsizlikten kaçınma boyutlarının etkileşimine bakıldığında yüksek belirsizlikten kaçınma değerlerine sahip ülkelerin büyük bir çoğunluğunun aynı zamanda yüksek güç mesafesine de sahip olduğu görülmektedir. "Kararları kimin vereceği ve arzu edilen sonuçlar için hangi kural ve prosedürlerin izlenmesi gerektiği" sorularının, Türkiye'nin de içerisinde bulunduğu ülkelerde neden olduğu belirsizliğin, yönetme gücünün belli bir odakta yoğunlaşmasını desteklediği anlaşılmaktadır. Bu yalnızca Hofstede'nin verileri üzerinden elde edilen korelasyonla sınırlı bir varsayım değildir. Farklı araştırmalar da göstermektedir ki birimlerde alınan çelişkili kararlar ortak bir üst yöneticiye taşınmakta ve böylece bir nevi karar alma yetkisi alt yöneticiden alınmaktadır (Hofstede vd., 2010: 302-304).

Hofstede'nin ulusal kültür boyutları ve bu boyutlar arasındaki analizi Türkiye özelinde yorumlandığında, belirleyici olanın yöneticiler değil çalışanlar olduğu görülmektedir. Kanun koyucular, politika yapıcılar, siyasetçiler ve yöneticiler ne hedef belirlemiş olurlarsa olsunlar, ortaya çıkan düzenlemelerin ne gibi sonuçlar doğuracağı uygulamaya en yakın ve nicelik üstünlüğe sahip alt kademedeki çalışanların tepkileri neticesinde son halini almaktadır. Değişimle ilgili çalışmanın önceki bölümlerinde yer alan bilgilerle, bu son ifadeler bir bütün olarak düşünüldüğünde, reformun istenilen sonucu verebilmesi, çalışanların reformları benimsemesine bağlı görünmektedir. Bu

da ancak idarî kültürün doğru tespit edilerek buna uygun kararların alınması ve uygulanmasıyla mümkündür.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışının küresel bir fenomen olduğu ve bu yönüyle de yönetimsel bir paradigmaya karşılık geldiği daha önceki başlıklarda açıklanmıştı. Bu bağlamda karşılaştırmalı yöntem, Türkiye'nin Yeni Kamu Yönetimi doğrultusunda hayata geçirdiği ve-veya geçirmek istediği reformlarla kültür arasındaki ilişkinin analiz edilebilmesinde faydalı veriler sağlayabilir. Bu doğrultuda hazırlanan aşağıdaki Şekil 7'de ülkelerin boyutlarda aldıkları skorlar hem bir bütün hem de kendi içlerinde çeşitli olasılıklar çerçevesinde değerlendirilebilecek tarzda verilmiştir. Böylece Türkiye'nin reform ile kültür arasındaki etkileşimine birden çok açıdan bakılabilme imkânı elde edilirken aynı zamanda Almanya, Fransa, İngiltere ve Amerika'nın da Hofstede'nin kültür boyutları ekseninde karşılaştırılması da mümkün olmuştur.



Şekil 7. Ülkelerin Kültürel Boyut Değerlerinin Karşılaştırılması

Kaynak: (Hofstede Insights, 2020)

Anlatılanları Şekil 7'deki bilgiler ışığında özetlemek gerekirse; Anglosakson ve Kıta Avrupası kültür ailelerinin birbirlerine benzedikleri, bundan dolayı da reformların benzer sonuçlar doğurduğu yaygın kanısının aksine aslında bu ülkelerin kendi içlerinde birbirlerine benzemelerine karşın, ciddi anlamda farklılaştıkları da görülmektedir. Kültürel anlamda en yakın iki ülke olan Amerika ve İngiltere'nin dahi bir boyutta belirgin bir şekilde farklılaştıkları ve bunun neticesinde de reformların farklı sonuçlar doğurduğu daha önceki kısımlarda söylenmişti. Anglosakson ülkelerle kıyaslamak bir kenara Almanya, Fransa ve Türkiye için yapılan genellemelerin de benzer bir şekilde doğru olmadığı anlaşılmaktadır. Ancak buradan yola çıkarak Yeni Kamu Yönetimi anlayışının başarılı olmadığı yahut bir paradigma olmaktan çok öte bir trend olduğu yönünde bir çıkarım yapmak da doğru olmaz.

Elbette dünya üzerindeki tüm ülkelerin Yeni Kamu Yönetimi anlayışı çerçevesinde bir yönetim benimsediği ve buna uygun reformlar gerçekleştirildiği iddia edilmemektedir. Fakat farklı kültür ailelerine mensup, farklı coğrafyalardan ve siyasal sistemlerden pek çok ülkenin ortak bir mantık etrafında hareket ettiği ve yönetim pratiklerini kendi iç dinamiklerine uyumlu hâle getirdiği de çok açıktır. Dikkat edilmesi gereken bir diğer husussa kültürün sabit bir bileşen olmadığıdır. Her ne kadar yukarıda ülkelerin kültürel boyutları sayısal olarak verilse de bu onların sabit ve durağan bir yapıda oldukları anlamına gelmemektedir.

Yukarıda yapılan değerlendirmeler belli bir zaman aralığında gerçekleşen reformlarla kültür arasındaki ilişkinin ortaya koyulmasından öte bir şey değildir. Türkiye özelinde bakıldığında 1980'lerden 2000'li yıllara gelindiğinde güç mesafesinin düştüğü, bireyciliğin arttığı, daha eril ve daha az belirsizlikten kaçınma skoruna sahip olduğu görülmektedir (Marcus vd., 2017; Taras, Steel, & Kirkman, 2012). Türkiye'nin ulusal kültüründe yaşanan bu değişimin, Yeni Kamu Yönetimi anlayışı çerçevesinde hayata reformlarla zamansal açıdan paralellik arz etmesi de dikkate değer bir diğer noktadır. Bu bağlamda Türk yönetiminin yaşadığı paradigmal değişim, yalnızca kuruluşları (teşkilat yapıları, kademelenme, normatif düzen vb.) değil, kurumları (başta kültürel doku olmak üzere) da beraberinde dönüştürmüştür.

Türk yönetim kültürünün ele alındığı bu başlık sonlandırılmadan Türklerin sahip olduğu yüksek güç mesafesinin diğer pek çok ülkeden farklı bir anlama geldiğini

vurgulamak gerekir. Nasıl Fransızların bireyciliği ile Amerikalıların bireyciliği arasındaki belirgin ayrımdan söz ediliyorsa Türklerin yüksek güç mesafesiyle de Fransızların yüksek güç mesafesi arasında da bir ayrımdan söz edilmelidir. Ancak bu farklılaşma tek başına değil bireycilik boyutundaki farklılıktan kaynaklanmaktadır. Fransızların yüksek bireyciliğinin aksine kolektivist özellik taşıyan Türklerin yüksek güç mesafesi ile "paternalist" bir özellik gösterdiği anlaşılmaktadır (Ertürk, 2008; Fikret-Paşa, 2000).

3.2. 1980 – 2002 ARASI KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI

1980'li yıllar dünyanın pek çok ülkesinde olduğu gibi Türkiye'de de köklü reformların yaşandığı yıllar olmuştur. Petrol Krizi başta olmak üzere küresel çapta gerçekleşen olayların tetiklediği bu reformlar, benzer iktisadî sisteme sahip ülkelerde benzer önlemlerin alınmasını gerektirmiştir. Ancak her ne kadar reform ihtiyacı iktisadî bir sebepten kaynaklansa da bu alanla sınırlı kalmamış, neredeyse yaşamın her alanında belirgin değişimlere neden olmuştur.

Bu değişim alanlarından biri de devlet idaresi yahut kamu yönetimidir. Bu bağlamda Weber'in bürokrasi teorisi çerçevesinde şekillenen geleneksel yönetim anlayışı ve onun temel ilkeleri terk edilerek yeni bir yönetim paradigması benimsenmiştir. İktisadî değişim ne denli ani ve keskin olduysa yönetim paradigmasındaki değişim de o denli ani ve keskin olmuş, doğal olarak da bu durum ülkelerde bir şok etkisi yaratmıştır. Yürütmeyi elinde bulunduranların dahi bütünsel açıdan ön göremediği fakat ilkesel anlamda bir bütün oluşturan reform paketlerinin şiddetli eleştirilere maruz kaldığı bilinmektedir.

Türkiye'de yaşananlar da bunlara paralel gerçekleşmiştir. Aslında yalnızca Petrol Krizi ile başlayan süreçte değil liberal ekonomik düzenin benimsendiği yıllardan bu yana Türkiye'de yaşanan değişimlerin, birebir aynı olmasa da Batı ile benzer bir seyir izlediği söylenebilir. Bu sebeple, Türkiye'nin Yeni Kamu Yönetimi reformları ele alınırken Amerika, İngiltere, Fransa ve Almanya'daki gibi bir sıralama izlenmiştir. Daha açık ifadesiyle, Yeni Kamu Yönetimi reformlarından önce Türkiye'deki kamu yönetimi reformlarından genel hatlarıyla bahsedilmiş, ardından Amerika ve İngiltere örneğinde olduğu gibi aktör merkezli bir anlayışla Turgut Özal özelinde Yeni Kamu

Yönetimi reformları incelenmiştir. Son olaraksa 1990'lılarda başlayan Avrupa Birliği etkileşimi sonucunda uygulanan kamu yönetimi reformları ele alınmıştır.

3.2.1. 1980 Öncesi Kamu Yönetimi Reformlarına Genel Bir Bakış

Osmanlı Devleti'nde olduğu gibi Türkiye Cumhuriyeti'nde de birçok reform programı planlanmış ve uygulanmıştır. Bu açıdan Türkiye'nin değişime yabancı bir yönetime sahip olmadığı rahatlıkla söylenebilir. Bunun yanında değişime yabancı olmamanın tüm reform planlarının uygulandığı veya uygulananların da istenilen sonucu verdiğini iddia etmek doğru olmaz. Değişimin doğasına uygun olarak yalnızca Türkiye için değil pek çok ülke için de reformların tamamının başarıyla uygulanabilmesi imkânsızdır. Küresel reform hareketlerinin yalnızca 1980'lerle sınırlı olduğu düşüncesinin aksine, genel eğilime paralel olarak cumhuriyetin ilânından bugüne Türkiye'de verimliliğin ve etkin yönetim sağlanabilmesi için küçümsenemeyecek sayıda rapor hazırlanmıştır.

1930'lu yıllardan itibaren başlayan bu reform *girişimleri* yöntem ve kapsam açısından konjonktürel etkenlere göre değişiklik gösterse de hükümetlerin gündemini oldukça sık aralıklarla işgal etmiştir. İlk dönem reform çalışmaları detaylı bir nitelik taşımazken özellikle 1950'lerden sonraki çalışmalar yapısal ve kalıcı değişimleri amaçlamıştır. Bu sebepten ve bunun yanında sayısal açıdan ilk dönem reform araştırmalarından belirgin bir şekilde fazla olması, cumhuriyet dönemi reform hareketinin 1950'lerden itibaren başladığı gibi bir yanılgıya neden olmuştur (Yayman, 2005: 80).

Yukarıdaki gerekçelerin yanında ikinci dönem reform çalışmalarını önemli ve görünür kılan bir diğer neden ise bu dönemin *kalkınmacı devlet* anlayışının küresel çapta birçok ülkeyi etkisi altına almasıdır. I. ve II. Dünya Savaşı sonrası yıkıma uğrayan ülke ekonomileri iyileştirme ve bunun yanında kapitalist gelişimini tamamlayamamış ülkeleri (Riggs, 1976, 1991), komünist "tehdide" karşı kısa zaman içerisinde sisteme adapte etmeyi amaçlayan bu yaklaşım hem finansal hem de entelektüel açıdan başta Amerika Birleşik Devletleri (Marshall Yardımları) olmak üzere Batılı devletler tarafından desteklenmiştir (Sezen, 1999: 44-46). Bu girişimler kimi yazarlarca yönetimin çağın şartlarına göre geliştirilmesi olarak görülürken, kimi yazarlarca "bağımlılık teorisi" bağlamında yeni bir sömürge yöntemi olarak görülmüştür

(Ayman-Güler, 2013). Bir bakıma niyet okuma anlamına gelen bu tartışmalar bir kenara bırakılacak olursa, 1950'lerden sonra gerçekleştirilen reform çalışmalarının Türkiye'nin ilk kapsamlı ve sistemli reform dönemini oluşturduğu söylenebilir.

1980 öncesi reformları, kronolojik ayrımın yanında aktör merkezli bir ayrıma da tâbi tutmak mümkündür. Özellikle cumhuriyetin ilk yıllarında Avrupa merkezli sekülerrasyonel yönetim modelinin benimsenmesinin neden olduğu yerli yönetim uzmanının eksikliği yabancı uzmanların görüşüne danışılmasını gerektirmiştir. Yerli uzman kadro eğitilene kadar, bir kısmı Türkiye'deki üniversitelerde çalışan akademisyenler olmak üzere birçok uzman rapor hazırlayarak hükümete sunmuştur (Berkman & Heper, 2002: 153). Neumark, Barker ve Martin and Cush raporları bunlar arasında ön plana çıkan önemli raporlar arasında yer almaktadır (Karaer, 1987: 27).

Ancak yukarıdaki ifadelerden de anlaşılacağı üzere, katkıları ve yönetime ilişkin tespitleri oldukça önemli olsa da bu girişimlerin pek çoğu rapor ve tavsiye belgesi olmaktan öteye gidememiştir. Özellikle ilk dönem raporların istenilen sonucu doğuramamasının temel nedeni olarak idarî ve siyasî rol üstlenen ve dahası toplumun kültürel açıdan yeniden inşası vazifesini üstlenen bürokratik elit gösterilmektedir (Heper, 1974: 76-79). Bu bürokratik tabakanın reformlara kayıtsız kalmasının yalnızca statüyü korumak adına gerçekleştirilen bir eylem olduğu düşünülmemelidir. Daha açık ifadesi ile raporların dikkate alınmaması bilinçli ve aktif bir karşı duruş olmaktan çok öte pasif bir umursamazlık durumudur. Bunun nedeni olaraksa bürokrat elitin sahip olduğu Osmanlı'dan kalan büyüklük duygusu ile Tek Parti düzeninin sağladığı güven duygusu gösterilmektedir (Cem, 1976, 67).

Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) kurulmasının ardından reformların aktörlerinde değişiklik olmuş ve yabancı uzmanların yerini yerli uzmanlar almıştır.[26] Bu doğrultuda DPT ve Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) iş birliği ile idarenin (kamu yönetimi) geliştirilmesi için çeşitli araştırmalar yapılmış ve hükümete sunulmuştur (Tutum, 1994: 86). İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor

[26] Fakat bu ifadelerden planlı dönem öncesi yalnızca yabancı uzman raporları, planlı dönem sonrası ise yalnızca yerli uzman raporlarının olduğu anlamı çıkarılmamalıdır. Her iki dönemde de hem yerli hem de yabancı uzmanların hazırladıkları raporlara rastlamak mümkündür (Kayar, 2018: 9-20). Burada anlatılmak istenen ağırlığın hangi yönde olduğudur.

ile başlayan bu süreç MEHTAP şeklinde bilinen Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi ile devam etmiştir (Mamur-Işıkçı, 2017: 173).

MEHTAP projesi, cumhuriyetin ilanından o güne değin yerel uzmanlarca hazırlanmış en kapsamlı ve en ciddi reform projesi olması açısından oldukça büyük ses getirmiştir (Sürgit, 1968: 2). Adından da anlaşılacağı üzere birkaç istisna dışında merkezi idarenin konu edinildiği projenin yürütücüleri başta DPT, TODAİE ve Devlet Personel Dairesi olmak üzere çeşitli akademik ve idarî kurumlar olmuştur. Kurul yaptığı araştırmalar neticesinde personel sisteminin yapısal yetersizliği, sevk-idare ve denetim eksikliği, teşkilatlanma sistemindeki bozukluklar, kırtasiyecilik ve düzensiz merkeziyetçilik gibi belli başlı sorunları tespit etmiş ve kurumların ihtiyaçlarına binaen, rehber niteliğinde çeşitli belgeler düzenlemiştir (Coşkun, 2005: 19-21).

Projenin temel amacı merkezî teşkilatlardaki mevcut durumun araştırılarak tespit edilen sorunları çözmek ve yönetimi modern-rasyonel tekniklerle geliştirmek olsa da bu amacını tam anlamıyla gerçekleştirebildiğini söylemek doğru olmaz. Raporda yer alan birçok sorun çözümsüz kalmış, geriye kalan sorunların çözümünde ise DPT pek çok ek girişimde bulunmak zorunda kalmıştır (Karaer, 1987: 31). Kısaca hızlı ve yalın bir çözüm yolu benimsenememiştir. MEHTAP projesinin yalnızca merkezî teşkilatı konu edinmesinden dolayı eksikliklerinin olduğu ve bunun doğal bir sonuç olduğu söylense de proje sonrasında gerçekleştirilen girişimlerin MEHTAP projesi kapsamına giren konulardan da oluştuğu bilinmektedir.

MEHTAP projesinin ardından bir diğer önemli reform girişimi ise 12 Mart Askerî Muhtırası sonrası gerçekleşen çalışmalardır. Muhtıra sonrası Nihat Erim tarafından oluşturulan hükümetin, mecliste okunan ve onanan programında *devlet kesiminin yeniden düzenlenmesi* şeklinde yerini alan kamu yönetimi reformlarının, iktisadî ağırlıkta olduğu ve etkinlik-verimlilik merkezinde oluşturulduğu, diğer reform başlıklarından da anlaşılmaktadır (Neziroğlu & Yılmaz, 2013b: 3271-3272). Aslında I. Erim Hükümet Programı küresel çapta 1970'lerin malî konularına oldukça yakın bir eksende şekillenmiştir (Subaşi, 2017: 317, 2019: 38).

Başbakan Erim'in mecliste hükümet programıyla ilgili yaptığı konuşmada bu kısım şu şekilde yer almıştır (Neziroğlu & Yılmaz, 2013b: 3277):

> Devlet kesiminin yeniden düzenlenmesinin genel yönünü ve stratejisini saptamak üzere en kısa zamanda yargı, politika, idare, askerlik ve üniversitede üstün başarılı ve tecrübeli

> kişilerden yüksek düzeyde bir Danışma Kurulu kurulacak ve önceden belirtilecek kısa bir sürede Başbakan'a bir ön çalışma raporu vermeleri istenecektir.
>
> Bakanlıkların Kuruluş kanunları günün icaplarına uygun olarak hazırlanacaktır.
>
> Kamu iktisada Teşebbüslerinin kârlılık ve verimlilik ilkelerine ve modern işletmecilik kurallarına uygun olarak çalışmaları esastır.
>
> Dış ticaret, döviz, gümrük himayesi ve başkaca dış ekonomik ilişkiler konusundaki politikalarda yakın bir işbirliği sağlanacaktır. Bu konuda reform hazırlıklarını yapmak ve yürütmek üzere bir "Dış Ekonomik ilişkiler Bakanlığı" kurulmuştur.

Ülkelerin incelendiği daha önceki başlıklarda da değinildiği üzere, II. Dünya Savaşı sonrası refah devleti anlayışının devletlere yüklediği ağır maliyetin ve yönetim tekniklerinin çağın gerisinde kalması, Amerika Birleşik Devletleri ve İngiltere gibi liberal ekonomilerde ciddi tahribatlara neden olmuş ve devletin, iktisadî faaliyetlerde daralmaya gitmesine neden olmuştur. Bu durum Erim'in yukarıdaki ifadeleriyle birlikte düşünüldüğünde, Türkiye'nin neoliberal politikalara hemen hemen dünya ile eşzamanlı geçiş yaptığı ya da bunun için gerekli olan ön hazırlığı yaptığı anlaşılmaktadır.

12 Mart Muhtırası sonrası gerçekleşen girişimleri, MEHTAP projesinden farklı kılan bir diğer önemli nokta ise reformu çok boyutlu ele alarak etkileşim halinde olduğu tüm kurumları da sürece dâhil etmesidir. Daha açık ifade etmek gerekirse I. Erim Hükümeti ile somut şeklini alan bu anlayış, yalnızca reforma ihtiyaç olduğu düşünülen alanla sınırlı kalmayıp, bu alana etkisi olan diğer alanları da kapsamı içine almıştır. Dahası toplumsal, ekonomik ve kültürel değişkenleri de hesaba katarak Türk reform tarihinde önemli bir miladı da oluşturmuştur (Yalçındağ, 1971: 29-30).

Bu anlayış I. Erim Hükümeti ile sınırlı kalmamış, aynı kararlılıkla II. Erim Hükümet Programı'nda ve aynı zamanda halefi Melen Hükümeti'nde de yerini almıştır (Aykaç, 1991: 91-92). Hatta Melen Hükümeti'nin bu bütüncül reform anlayışını bir üst seviyeye taşıdığı da söylenebilir. Bunu Başbakan Ferit Melen'in Mecliste yaptığı konuşmalardaki şu ifadelerden anlamak mümkündür (Neziroğlu & Yılmaz, 2013b: 3635-3636):

> …[idarenin] *kendi kendisini sürekli ve sistemli bir biçimde geliştirebilecek bir düzene kavuşturulması*,
>
> *…tüm kamu yönetimi görevlilerinin süratli, etkin, ekonomik ve kaliteli bir hizmet yarışına katılmasını sağlamak*,
>
> *… bugünkü Devlet idaremizin isleyişi vatandaşı memnun edecek bir düzen içinde değildir,*

…bütün memurların ve kamu kesiminde çalışan herkesin kanunlara ve vatandaşlara saygılı, âdil, tarafsız, işlerine hâkim bir tutum içinde görev yapmaları şikâyetleri büyük ölçüde azaltacaktır,

…Kamu İktisadî Teşekküllerinin ekonomimize daha fazla katkıda bulunabilecek şekilde ve özellikle kârlılık, verimlilik ve modern işletmecilik ilkelerine göre yönetilen kuruluşlar halinde düzenlenmeleri için başlatılmış olan çalışmaların belli bir koordinasyon düzeni içinde sonuçlandırılmasına çalışılacaktır.

Yukarıdaki bilgiler ışığında 12 Mart Muhtırası sonrasında kurulan hükümetlerin 1980 sonrası küresel alandaki değişimlere paralel bir çizgide olduğu anlaşılmaktadır. Daha detaylı açıklamak gerekirse I. ve II. Erim Hükümetleri neoliberal politikalara ağırlık verirken, Melen Hükümeti selefinin iktisadî görüşlerini benimsemenin yanında vatandaş memnuniyetini temel alan bir kamu hizmeti anlayışını da benimsemiştir. Kısaca, Erim Hükümetleri kamu kesimine (public sector) yönelik politikalara ağırlık vermişken, Melen Hükümeti buna ek olarak kamu hizmetinin (public service) iyileştirilmesine yönelik politikalara ağırlık vermiştir. Bu varsayımlar bir bütün olarak düşünülünce, Amerika ve İngiltere merkezinde dünyaya yayılan reform hareketinin bir benzerine karşılık geldikleri görülecektir.

Diğer ifadesi ile çalışmanın bir önceki bölümünde de değinildiği üzere birinci ve ikinci dalga reformlar şeklinde gerçekleşen Yeni Kamu Yönetimi reformları, aynı şekilde 12 Mart Muhtırası sonrasında Türk reform hareketinde de (*de facto* olmasa da *de jure*) gözlemlenmektedir. Ancak bu, Türkiye'nin Yeni Kamu Yönetimi reformlarını tüm dünyadan önce hayata geçirdiği anlamına gelmemektedir. Askeri müdahale sonrası iş başı yapan teknokratların pek çoğu, Dünya Bankası gibi kuruluşlarda çalıştıklarından bu tarz politikalara hiç de yabancı değillerdi (Subaşi, 2019: 38). Özetlemek gerekirse Türkiye neoliberal politikalara ve Yeni Kamu Yönetimi reformlarına yabancı olmamakla beraber, bunların hayata geçirilmesi daha sonraki yıllara kalmıştır.

Erim Hükümetleri ve özellikle Melen Hükümeti döneminde gündeme taşınan sorunlar birlikte düşünüldüğünde teknik ve yapısal sorunların dışında en önemli sorun kamu personeliyle, yani bürokrasi ile ilgili görünmektedir. Bundan önceki reform araştırmalarında daha çok kurumların örgütlenişleri üzerinden (bakanlıkların birleştirilmesi vb.) iyileştirme önerileri sunulurken 1971'den sonra bürokrasinin de ıslahat gerektiren bir alan olduğu anlaşılmıştır (Tutum, 1971: 34-36). Bu durumu, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun, kabul edilişinden günümüze kadar geçen süreçteki tartışmalar da doğrular niteliktedir (Tutum, 1970, 1973).

Türk kamu yönetiminde yaşanan bu kırılma 1980'lerin başlarında yeni bir boyut kazanmış ve 24 Ocak Kararları şeklinde isimlendirilen önlemler Türkiye'de yeni bir devrin başlangıcı olmuştur. Ancak bunun bir anda gerçekleştiğini söylemek doğru olmaz. 24 Ocak Kararlarından önce DPT'nin uzman kadrolarında ciddi değişiklikler yapılarak, gerçekleştirilmesi planlanan değişimlere ket vurabilecek personel tasfiye edilerek, oldukça fazla sayıda yeni uzman alımı gerçekleştirilmiştir (Sezen, 1999: 102-104).

Devlette oldukça etkin bir rol oynayan ve bu yönüyle de reformların kaderini tayin eden DPT bürokratlarının etkisini kırma maksadıyla gerçekleştirilen bu girişimin ardından alınan[27] 24 Ocak 1980 Ekonomik İstikrar Kararları, kısa ve uzun vade olmak üzere iki grup reform girişiminden oluşmaktadır. Döviz darboğazını çözme, ödemeler dengesini sağlama, fiyat istikrarını mümkün kılma ve ülkenin mevcut tüm kapasiteni iktisadî yaşama katarak ekonomik büyüme kapasitesini artırma kısa vadeli hedefler arasında yer alırken; devlet müdahalesini en aza indirerek piyasa ekonomisini geliştirmek ve ithal ikamecilikten ihracata dayalı sanayileşmeye doğru bir üretim modeline geçiş yapmak uzun vadeli hedefler arasında yer almıştır (Güran, 2011: 32).

Kısa veya uzun vadeli ayrımı yapmaksızın 24 Ocak Kararlarına bir bütün olarak bakıldığında (daha önceki de bahsedildiği gibi) içeriğin Bellagio Memorandumu (Rybczynski, 1976: xxii-xxxv) ile paralel çizgide şekillendiği veya diğer ifadesiyle 24 Ocak Kararları ile Bellagio Memorandumu'nun benzer şartlar altında (Kaya, 2013: 8-9) şekillendiği söylenebilir. Özellikle 24 Ocak Kararlarındaki; devlet müdahalesinin azaltılması ve ülkenin tüm kaynaklarının (beşerî kaynaklar da) iktisadî sisteme dâhil edilmesi önerisi Bellagio Memorandumu'nda oldukça açık bir şekilde görülmektedir.

Doğrudan Bellagio Memorandumu'na atıfta bulunulmasa da yukarıdaki ifadelerin pek çok yazarca onaylandığı görülmektedir. Bu yazarlar kararların Dünya Bankası ve IMF'nin (International Monetary Fund) küresel çaptaki tasarımının bir yansıması olduğunu düşünmektedirler (Boratav, 2005: 148). 24 Ocak Kararlarının doğruluğu, yanlışlığı veya yanlılığı bir kenara bırakılıp tarafsız bir gözle bakıldığında gerçekten

[27] Neoliberal nitelikte bir istikrar belgesi olan 24 Ocak Kararları, Süleyman Demirel'in başbakan olarak görev yaptığı sırada Başbakan Müsteşarlığı görevini yürüten Turgut Özal tarafından hazırlanmıştır (Alpagu, 2016: 129; Doğançay, 2016: 150; Karluk, 2016: 220).

de kararların o dönemdeki iktisadî gelişmelerle (neoliberalizm) oldukça yakın bir ilişkide olduğu anlaşılmaktadır.

Her ne kadar 24 Ocak Kararları ile neoliberal dönüşüm arasında doğrudan bir ilişki olsa da her şeyi 24 Ocak Kararlarına bağlamak ya da her şeyin başlangıcı olarak 24 Ocak Kararlarını göstermek doğru değildir. Bunu Başbakan Süleyman Demirel'in VI. Demirel Hükümet Programı'nın görüşüldüğü Genel Kurul'daki aşağıda aktarılan şu ifadelerinden açıkça anlamak mümkündür (Neziroğlu & Yılmaz, 2013c: 5595, 5600-5601):

> …Yabancı sermaye akısını yavaşlatan veya durduran bürokratik engelleri kaldırmak kararındayız.
>
> Devlet ve kalkınma münasebetleri yeniden gözden geçirilecek, modern Devletin görevleri açıklığa kavuşturulacaktır.
>
> …Hükümetimiz, içinde bulunduğumuz dış ödeme darboğazından bir an evvel çıkabilmemiz için her çareye başvuracaktır.
>
> İhracatımızı ve diğer döviz gelirlerimizi arttırmak için gerçekçi tedbirler alınacaktır.
>
> Uluslararası ekonomik kuruluşlar ve Ortak Pazar ile münasebetlerimizi Türkiye'nin menfaatlerine en uygun şekilde sürdürmeye ve geliştirmeye kararlıyız.
>
> İktisadî Devlet Teşekküllerinin millî tasarrufları tüketici halden çıkartılması için gerekli tedbirler alınacaktır.
>
> …Devlet işleyen ve vatandaşı koruyan bir Devlet haline getirilecek, her türlü rüşvet, kayırma ve yolsuzlukla amansız bir şekilde mücadele edilecektir.
>
> Vatandaşlara haksızlık, zulüm ve adaletsizlikle muamele edenlerden hesap sorulacak, gadre uğrayanların zayi olmuş hakları iade edilecektir.

Süleyman Demirel'in Genel Kurul'daki bu ifadeleri, yalnızca neoliberal politikalarla değil, Yeni Kamu Yönetimi anlayışıyla da ilgili görünmektedir. Diğer bir deyişle hükümet programında, kamu sektörünü düzenleyen malî önlemlerin yanında kamu hizmetinin niteliğini artırmaya ve bunun bir sonucu olarak da vatandaş memnuniyetini sağlamaya yönelik önlemler de yer almıştır. Sonuç olarak I. Erim Hükümeti ile başlayan etkinlik, verimlilik ve memnuniyet merkezli "reform anlayışı" VI. Demirel Hükümeti ile devam etmiştir. Dolayısı ile hükümet programlarını salt iktisadî bir perspektifte ele almak eksik ve hatta yanlış değerlendirmelere neden olabilmektedir.

Bunun yanında hem VI. Demirel Hükümet Programı hem de 24 Ocak Kararları tek başına, Türkiye'nin neoliberal ekonomik düzene ve vatandaş merkezli bir hizmet anlayışına geçtiği anlamına gelmemektedir. Bunlar her ne kadar dönemin iktisadî ve idarî düzenine uygun bir nitelik taşısa da eş zamanlı olarak uygulama alanı bulduğu

söylenemez. Bu noktada, bir diğer kırılma noktası olan 12 Eylül 1980 Askerî Müdahalesi gündeme gelmektedir. Daha açık ifadesiyle kararlar askeri müdahale sonrasında tesis edilen ortamda uygulama imkânı bulmuştur (Boratav, 2005: 148; Özdemir, 1997: 246).

12 Eylül 1980 tarihinde Türk Silahlı Kuvvetleri'nin yönetime el koymasıyla başlayan süreçte, ülke belli bir süre boyunca Millî Güvenlik Konseyi'nin bildiri ve kararları doğrultusunda yönetilmiştir.[28] Darbenin daha ilk gününde on dokuz bildiri ve on beş karar alınmıştır. Bunların içerisinde yer alan 16 Numaralı Bildiri ile 5 Numaralı Karar, daha önce yürürlüğe konulan program, anlaşma ve protokollerin uygulanmasına devam edeceğini taahhüt etmektedir (TBMM, 1980: 3). Ancak burada açık ve detaylı ifadelere ulaşmak pek mümkün değildir. Dolasıyla Millî Güvenlik Konseyi'nin bildiri ve kararları doğrultusunda gerçekleştirilen hükümet programlarının incelenmesi gerekmektedir.

Kenan Evren'in öncülüğünde gerçekleştirilen askeri müdahale sonrasında Millî Güvenlik Konseyi adında bir konsey kurulmuş ve hükümeti kurmakla görevlendirilen Saim Bülend Ulusu'dan siyasî tıkanıklıkları ortadan kaldıracak yeni bir anayasa ve bu anayasaya uygun bir mevzuat oluşturması, ardındansa bunlara uygun bir kamu yönetimi örgütlenmesini inşa etmesi istenmiştir (Sürgit, 1980: 39-45). Bu doğrultuda 27 Eylül günü Meclis Genel Kurulu'nda hükümet programı hakkın konuşma yapan Ulusu, "Temel Düzenleme Alanları" başlığı altında kamu yönetimi için tasarlanan reformları şu şekilde ifade etmiştir (Neziroğlu & Yılmaz, 2013c: 5949-5950):

> …Türk idare yapısı, şartların değişmesiyle, yeniliklere ve ihtiyaçlara ayak uyduramayarak eskimiş, ekonomik ve sosyal gelişmelerin gerisinde kalmıştır. Bunun sonucunda kamu yönetiminde; aşırı merkeziyetçilik, görev, yetki ve sorumlulukların dağılımında dengesizlik, normalin çok üstünde istihdam, âtıl kapasite, verimsizlik, lüzumsuz formalite ve kırtasiyecilik hastalıkları meydana gelmiştir…
>
> Bu itibarla;
> …Türk kamu yönetimi teşkilatı bütünüyle gözden geçirilecek; uzun reorganizasyon çalışmalarına gidilmeden kısa sürede pratik düzenlemeler yapılacaktır.
> Görev, yetki ve sorumluluklar inisiyatif ve çalışmayı teşvik edici şekilde tevzi edilecek, bunları tam olarak kullanmayanların sorumlu tutulacakları açıkça belirtilecektir.

[28] Millî Güvenlik Konseyi'nin tüm bildiri ve kararları TBMM Basımevi tarafından *Millî Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi* ismiyle on bir cilt olarak basılmıştır. Ayrıca bunlar elektronik ortama da taşınarak açık erişime açılmıştır. Detaylı bilgi ve tutanak dergisi için bkz. (E.T.: 15.10.2020): https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_dergisi_pdfler.birlesimler_diger_meclisler?v_meclis=5&meclis_kisa_adi=MGK&diger_donem_adi=d00

> …Kamu idaresindeki aşırı merkeziyetçilik yerine; mülkî ve mahallî idarelerin yetkilerinin arttırılması sağlanacaktır.
> …Ülkemizde sözü edilen bütün yönetim bozukluklarına ilave olarak, kamu hizmetlerinin görülmesindeki önemli bir aksama da gereksiz bürokrasi, kırtasiyecilik ve idarî işlemlerdeki aşırı formalitelerden doğmaktadır… Kırtasiyecilik, rüşvet ve yolsuzlukların da esas kaynağını teşkil etmektedir.
> Ekonomik programların uygulanması gereksiz formaliteler yüzünden gecikmekte, milyonlarca işgünü ve tonlarca kâğıt israf edilmektedir.

Ulusu'nun yukarıdaki ifadeleri tam olarak Yeni Kamu Yönetimi anlayışına uygun bir şekilde, kaynakların verimli ve etkin kullanılabilmesi için gerekli olan yönetim tarzını tarif etmektedir. Bu da Ulusu Hükümeti'ni önceki reform girişimlerinden farkı kılan noktadır. Daha önceki girişimler, malî önlemlere o denli odaklanmıştı ki verimliliğin ve etkinliğin önündeki engelin kamu yönetiminin genel işleyişiyle ilgili olduğu gerçeğini gözden kaçırmıştır. Özellikle, Bülend Ulusu'nun konuşmasında yer alan "*uzun reorganizasyon çalışmalarına gidilmeden kısa sürede pratik düzenlemeler yapılacak*" ifadesi oldukça anlamlıdır. Çünkü işleyişin ihmâl edilerek yalnızca kurumsal yapının değiştirilmeye çalışılması, "reform gerektiren reformlar" paradoksuna neden olmaktadır.

Bu başlık altında anlatılanları özetlemek gerekirse, Türkiye'de Yeni Kamu Yönetimi reformlarının kökenleri, zannedilenin (Sezen, 2011: 329) aksine Özal'dan daha öncesine dayanmaktadır. Refah devleti uygulamalarının, İngiltere ve Amerika gibi kapitalist ekonomilerde neden olduğu tahribat, nasıl yeni bir iktisadî anlayışın (neoliberalizm) doğmasına neden olduysa, benzer bir dönüşüm hemen hemen eş zamanlı olarak Türkiye'de de gerçekleşmiştir. Ancak dönüşümlerin hükümet gündemlerine getiriliş yöntemlerinin İngiltere ve Amerika'daki gibi demokratik yollarla olduğunu söylemek doğru olmaz. Bunun yanında, askerî müdahalelerle reformlar arasında bir ilişki olup olmadığı, farklı bir tartışma konusu olduğundan bu çalışmanın dışarısında tutulmuştur.

3.2.2. Turgut Özal ve Yeni Kamu Yönetimi (1983 – 1993)

Neoliberal politikalar ve Yeni Kamu Yönetimi reformları nasıl İngiltere'de Başbakan Margaret Thatcher'la, Amerika'da ise Başkan Ronald Reagan ile özdeşleştiriliyorsa benzer şekilde Türkiye'de de Turgut Özal ile özdeşleştirilmektedir. Diğer ifadesiyle kökenleri öncelere dayansa da Yeni Kamu Yönetimi anlayışı doğrultusunda

reformların sistematik bir şekilde uygulanmaya başlaması Özal'ın iktidarda olduğu yıllara denk gelmektedir. Bundan dolayı bu başlık, Özal'ın başbakan olarak göreve başladığı 1983 yılı ile vefat ettiği 1993 yılı arasında kalan yılları kapsamaktadır.

Her ne kadar Özal'ın yürütmenin başına geçmesi 1983 yılında gerçekleşse de Türk siyasal hayatındaki etkinliği bundan çok daha öncesine dayanmaktadır. Özal'ın 1965 seçimleri öncesi Süleyman Demirel'in teknik danışmanlığıyla başlayan süreç, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ile devam etmiştir. 1971'de görevinin sona ermesinin ardından Dünya Bankası'nda birkaç yıl çalışan Özal, daha sonra Türkiye'de özel sektörde oldukça önemli kademelerde çalışmıştır (Karataşlı, 2015: 401). Yaklaşık on beş yıllık süreç, Özal'ın iktisadî fikirlerinin oluşmasında ve devletin iktisadi sahadaki işlevini tespit etmesinde belirleyici olmuştur. Ayrıca bu süreç, Özal'ın hem ulusal ve uluslararası aktörlerle hem de kamu ve özel sektörle yakın ilişkiler kurmasını ve bunlar arasında bir köprü inşa etmesini de sağlamıştır (Öniş, 2004: 115-116).

Fakat Özal'ın edinmiş olduğu bu tecrübeler onu ülke yönetiminde önemli bir aktör yapsa da baş aktör yapmaya yettiğini söylemek pek de mümkün değildir. Nitekim Özal Türk siyasî hayatında danışmanlık, müsteşarlık, bakanlık ve başbakan yardımcılığı gibi ziyadesi ile önemli vazifelerde bulunsa da 1983 yılına kadar doğrudan iktidarı elinde bulunduramamıştır (H. Ateş, 2018: 174-175). Daha açık ifadesiyle hem ekonomik elitlerin hem de siyasî elitlerin olumlu karşıladığı Özal'ın, demokratik yollarla iktidara gelişi, profesyonel yaşamının haricinde kişisel yaşamının da toplum tarafından kabul görmesiyle mümkün olmuştur.

Özal, eğitimi ve çalıştığı kurumlar itibariyle iktisadî perspektiften liberal çizgide yer alırken, İslâmî inançlarından kaynaklı da muhafazakâr bir çizgide yer almaktadır. Toplumun çoğunluğunun Müslüman oluşu ve bunların da büyük bir kısmının kamusal alanda inançlarına uygun yaşamak ve çalışmak istemesi Özal'ın siyasî meşruiyetini güçlendirmiştir. Çünkü Özal, insanların inançlarını özgürce yaşamaları için gerekli olan yasal düzenlemeleri yapmaktan çekinmemiş, bunun yanında bilfiil bunun sağlanması için de çaba harcamıştır (A. Yıldız, 2018: 52-53). Böylece, yıllarca baskı altında kalan bir kesimin sempatisini kazanmasına imkân tanımıştır. Bu da onu, toplumun farklı katmanlarından oluşan seçmen kitlesini temsil edebilme konusunda diğer siyasîlere göre avantajlı konuma getirmiştir.

Askerî rejimin siyasî partilerin faaliyetlerine izin vermesi ile de Özal bu durumu, geniş bir halk kitlesine hitap eden, Anavatan (ANAP) isminde siyasî bir parti kurarak eyleme dönüştürmüştür. ANAP'ı avantajlı kılan bir diğer nokta ise parti yasağının kalkmasına karşın, kurulacak partilerin Millî Güvenlik Konseyi'nin onayına ihtiyaç duymasıdır. Bu neden yüzünden seçimlere ANAP'ın dışında yalnızca Halkçı Parti ile Milliyetçi Demokrasi Partisi katılabilmiştir. Bunun yanında Halkçı Parti'nin sola yakın oluşu, Milliyetçi Demokrasi Partisi'nin ise emekli askerlerden oluşması seçmen nezdinde ANAP'ı daha da çekici kılmış ve nihayetinde Özal'a hükümeti tek başına kurabilme imkânı vermiştir (Çiçek, 2018: 80-84).

Özal dönemi politikalarının temellerini belirginleştirebilmek adına 1983 yılındaki parti tüzüğünün, seçim beyannamesinin ve hükümet programının incelenmesi oldukça faydalı bilgiler sağlamaktadır. Bu bağlamda 1983 yılı tüzüğüne bakıldığında partinin kendisini;

> *"sosyal adalete ve fırsat eşitliğine inanmış, iktisadî kalkınmanın hızlandırılmasını, işsizliğin ve fakirliğin kaldırılmasını, gelir dağılımı farklılıklarının azaltılarak refahın yaygınlaştırılmasını öngören, iktisadî gelişmede fertlerin teşebbüs gücünü esas kabul eden siyasî bir parti"* olarak tanımladığı görülmektedir (ANAP, 1983b: 4).

Bu ifadelerin daha açık halini, Özal'ın söylemiyle *"milliyetçi, muhafazakâr, sosyal adaletçi ve rekabete dayalı serbest pazar ekonomisini esas alan siyasî parti"* şeklinde parti programında da görmek mümkündür (ANAP, 1983a: 9). Tüzük ve programda yer alan bu ifadelerin 12 Eylül öncesi uygulanan ekonomik istikrar politikalarının bir yansıması olduğu açıktır. Özal'ın 24 Ocak 1980 tarihli Ekonomik İstikrar Programı'nı destekleyen beyanlarda bulunması da bunu iddiayı doğrular niteliktedir (Neziroğlu, Yılmaz, & Erdem-Efe, 2014: 105). İlerleyen kısımlarda görüleceği üzere bu ifadeler sözde kalmamış, bu doğrultuda pek çok politika da hayata geçirilmiştir.

Meclis'te okunan hükümet programında ise kamu yönetimine dair şu ifadeler yer almıştır (Neziroğlu & Yılmaz, 2013c: 6005-6008):

> Belediyelerin müessir, süratli ve verimli şekilde hizmet verebilmeleri için, mükellefiyetlerine uygun imkân ve kaynaklara kavuşturulmalarını ve bunları en iyi şekilde kullanmalarını sağlayacak tedbirleri alacağız.
>
> Sayın milletvekilleri, devlet idaresi bütün unsurlarıyla yetki ve sorumluluğun paylaşıldığı bir karar ve uygulama sistemi içerisinde başarılı olabilir.
>
> Hemen hemen bütün konularda kararların daima en üst noktada teşekkül ettiği bir sevk ve idare sisteminin etkili ve verimli olması düşünülemez.

> Muhterem üyeler, devlet hizmetlerinin aşırı formaliteler ve teferruat keşmekeşinden kurtarılması zorunludur.
>
> Devlet idaresinde tedbirden vazgeçilemez. Ancak, vatandaşlarımıza daha bastan şüpheyle, güvensizlikle muamele edilmesinin bugüne kadar formaliteler yığınağından, tedirginlikten, zaman ve kaynak israfından başka kazanç sağlamadığını teslim etmeliyiz.
>
> Devlet kapısı vatandaş için korkulu, ürkeklikle başvurulacak bir duvar değil, rahatlıkla, güvenle girilen bir yer olmalıdır.

I. Özal Hükümeti Programı'nda yer alan politika hedeflerinin Türk kamu yönetimi için yeni şeyler olduğunu söylemek doğru olmaz. Daha önceki kısımlarda birçok kez tekrarlandığı üzere Özal'ın gündeminde yer alan politikalar, 1970'lerden ve hatta 1960'ların sonundan itibaren diğer bazı siyasîlerin de gündemini meşgul etmiştir. Neoliberal reformların resmî olarak benimsendiği ilk hükümet olan I. Erim Hükümeti de anlayış olarak I. Özal Hükümeti ile paralel bir çizgide program benimsemiştir. Ancak Özal'ın bunları belli noktalarda farklılaştırarak yeni politika tasarımlarına dönüştürdüğü ve bu yönüyle yalnızca Erim Hükümetleri ile değil uluslararası mevkidaşlarıyla da ayrıştığı (Bıçakçı & Hürmeriç, 2014: 257) belirtilmelidir.

Daha açık bir şekilde anlatmak gerekirse, devletin belli kademelerinde görev yapmış ve politikaları etkilemiş olsa da 1969-1983 arasında gerçekleştirilen politikalarla, Özal'ın 1983 yılında yürütmenin başı olarak gerçekleştirdiği politikalar arasında bir ayrımdan söz edilmelidir (Demirel, 2018: 61-62). Bunun tam aksini iddia edenler de mevcuttur. Onlara göre 12 Eylül Askerî İhtilali, Özal'ın daha önceden tasarladığı politikaların önündeki engelleri kaldırarak, devlet-ekonomi ilişkisini istediği gibi şekillendirebilme kabiliyeti vermiştir (Boratav, 2005: 148).

Her ne kadar 12 Eylül sonrası düzende, yürütmenin güçlendirilmesiyle neoliberal politikalar daha süratli uygulanabilme imkânı elde etmiş olsa da askerî müdahalenin, Özal'ı iktidara getirerek neoliberal politikaların önündeki tüm engellerin kaldırılması amacıyla gerçekleştirildiğini ima etmek doğru değildir. Kenan Evren'in seçimlerde Milliyetçi Demokrasi Partisi'ni destekleyen açıklamalarda bulunması da bunu doğrulamaktadır (H. Özen, 2011: 127). Nitekim seçim beyannamelerine bakıldığında Anavatan Partisi için yapılan değerlendirmelerin aslında Milliyetçi Demokrasi Partisi için daha uygun düşeceği görülecektir (MDP, 1983: 1-2):

> Ekonomik faaliyetlerin temelini, ferdi teşebbüs ve özel mülkiyet teşkil eder…
>
> Partimiz, bu anlayış içinde, serbest piyasa ekonomisi kurallarını, iktisadî karar mekanizmasının işleyişinde ve bütün iktisadî faaliyetlerin yürütülmesinde hâkim

> kılmak için gerekli tedbirleri almaya kararlıdır. Bu sistem içinde Devletin görevi, serbest piyasanın işleyişini bozan engelleri kaldırmak, özel teşebbüsün eksik ve yetersiz bıraktığı faaliyetleri tamamlamak, ekonomimizi bütünüyle yönlendiren politikalar oluşturmaktır. Bu itibarla ekonomimiz, özel sektörün ağırlık aldığı bir karma yapı içinde gelişecektir.
>
> Kamu hizmetleri dışındaki toplam yatırım içinde kamunun payını azaltmak. Bu sebeple, kamu mülkiyetinde kalmasında ekonomik sebep kalmamış olan Kamu İktisadî Teşebbüslerinin gerçekçi bir sistem içinde elden çıkarılması gerekmektedir.

Anavatan Partisi ile Milliyetçi Demokrasi Partisi'nin "İktisadî Politika ve Ekonomik Yapı" başlıkları altında toplanan seçim vaatleri karşılaştırıldığında durum daha da net anlaşılacaktır. Bu bağlamda Anavatan Partisi, daha sınırlı bir liberalleşme öngörürken Milliyetçi Demokrasi Partisi kesin bir şekilde devletin piyasadaki payını azaltarak özel sektörün payını artırmayı amaçlamakta, bu doğrultuda özelleştirmelere doğrudan ve öncelikli atıfta bulunmaktadır (TBMM, 1983: 4). Bunun yanında Anavatan Partisi'nin, toplumsal refahın artırılması, gelir eşitsizliklerinin azaltılması, Prens Sabahaddin'in Osmanlı burjuvazisi oluşturma düşüncesine benzer (B. Koçak, 2020: 832) İstanbul sermayesinin karşına Anadolu sermayesini koyması (Beriş, 2008: 39) ve sosyal konut inşa edilmesi gibi sosyal adalet temelli seçim vaatleriyle liberal kimliğini zayıflattığını[29] da açıkça göstermektedir (Karataşlı, 2015: 404).

Seçim beyannamelerinde ve parti programlarında yukarıdaki şekilde politika hedefleri yer almış olsa da bu onların uygulamaya konduğu anlamına gelmez. Belirtilen hedeflerin hangilerinin rehber olarak benimsenip, uygulamaya konulduğunu tespit edebilmek adına hükümet kurulduktan sonra alınan politika kararlarına ve bunun için gerekli olan hukukî düzenlemelere yakından bakmak gerekir. Bu bağlamda Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde kabul edilen kanunlara dair, kanunun teklif edilme gerekçeleri ile ilgili komisyon raporu esas kaynakları teşkil etmektedir. 17. döneminin ikinci, bu çalışmanın doğrudan konusunu teşkil etmesi açısındansa ilk yasama faaliyeti mahallî idareler seçimiyle ilgilidir. Genel seçimleri düzenleyen bir kanun olmasına karşın mahalli seçimlerin nasıl yapılacağına dair bir düzenleme olmadığından ve 1982 Anayasası'nın geçici onuncu maddesi gereği seçimlerin bir yıl içerisinde yapılması

[29] Kimi yazarlarsa Özal'ın politikalarının küçük kültürel farklılıklar barındırsa da özü itibariyle küresel akımla birebir uyum içerisinde olduğunu düşünmektedir. Sosyal adalet temelli ve yeni sağa aykırı görünen söylemlerinse popülizmin yansıması olduğu, uygulamada sermaye sahiplerinin çıkarlarının kollandığı ifade edilmektedir (Tünay, 1993, 2002).

gerektiğinden, bu yasama faaliyetinin tercihten öte bir zorunluluk olduğunu hatırlatmak gerekir.

Bu noktada önemli olan kanunun kendisi değil, yasama sürecinde Anavatan Partisi'nin benimsediği anlayıştır ki Özal'ın kanunun mecliste kabul edilmesi sonrasında yaptığı teşekkür konuşmasında da vurguladığı üzere bu kanun, demokrasinin ilk adımı olan genel seçimlerin ardından demokrasinin ikinci adımını oluşturmaktadır (Neziroğlu vd., 2014: 155). Benzer önem, kanunun görüşüldüğü meclis komisyonunda da verilmiş, kanunun gerekçeleri sıralanırken yerindenlik (subsidiarite) ilkesine vurgu yapılarak köy-belediye ayrımı gözetmeksizin hizmet temelinde yerel yönetimlerin bir bütün olarak görüldüğü ifade edilmiştir. Bunun yanında yerel yöneticilerin "mahallin müşterek ihtiyaçlarına" vâkıf kişilerden seçilebilmesi için hem parti merkezinden aday gösterilmesi engellenmek istenmiş hem de aday olunacak yerel birimde en az altı ay oturma şartı getirilmek istenmiştir. Açıkça, günümüz yerindenlik ilkesiyle ve demokratik ilkelerle uyumlu görünen kanun teklifinde, meclis üyeliklerinde yüzde on seçim barajının uygulanması (Madde 2) ile seçilebilme yaşını yirmi beş olarak belirlemesi (Madde 9) de kanun teklifinin olumsuz bir yönü olarak gösterilebilir.[30]

Bunun yanında kanunun teklif edildiği şekliyle yasalaştığını söylemek yanlış olur. Her ne kadar Anavatan Partisi mecliste çoğunluğa sahipse de Cumhurbaşkanının veto yetkisi ile Kenan Evren'in sahip olduğu kişisel otorite[31] nedeniyle kanun tasarısı değişikliklere gidilerek yasalaşabilmiştir.[32] Bu süreç göstermektedir ki demokratik düzene geçildiği söylense de askeri ihtilâlin etkisi, o zaman için, hâlâ güçlü bir şekilde hissedilmekte, siyasîlerin tasarladıkları ile gerçekleşenler arasında farklılıklar olabilmektedir. Dolayısıyla siyasîlerin politika amaçlarının tespitinde, yalnızca kanunların son şekli değil, öncesinde gerçekleşen eylem ve söylemlerin de incelenmesi gereklidir.

[30] Kanunun genel gerekçeleri ile İçişleri Komisyonu Raporuna TBMM'nin internet sayfasında tutanaklar başlığı altından ulaşmak mümkündür. Ayrıca ilgili rapora doğrudan ulaşabilmek için: https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d17/c001/tbmm17001018ss0002.pdf

[31] Cumhurbaşkanının vetosundan sonra, mecliste tekrar görüşülen kanun hakkında, Milliyetçi Demokrasi Partisi adına yapılan konuşmalar Kenan Evren'in veto yetkisinden fazlasına da sahip olduğunu göstermektedir. Detaylı bilgiye (Birleşim: 22, Oturum:1, ss. 307-308) şu adresten ulaşılabilir: https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d17/c001/tbmm17001022.pdf

[32] 2972 Sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun; Resmî Gazete Tarihi: 18.01.1984 Sayısı: 18285 Kabul Tarihi: 18.01.1984

Çalışmanın konusuyla doğrudan ilişkili olarak incelenen ikinci kanunsa 2977 Sayılı İdarî Usul ve İşlemlerin Yeniden Düzenlenmesi ile İlgili Yetki Kanunu'dur[33]. Bakanlar Kurulu'nun Kanun Hükmünde Kararname çıkarmak için meclise sunduğu bu kanunun genel gerekçesinin, vatandaşla kurumlar ve kurumlarla diğer kurumlar arasındaki ilişkinin sadeleştirilerek kırtasiyeciliği ortadan kaldırmak olduğu ifade edilmiştir. Kanun, bu hedefin gerçekleştirilebilmesi için Bakanlar Kurulu'na yapılacak araştırma ve incelemeler sonrasında gerekli yasal düzenlemeleri, yeni prosedürler üretmeden süratle yapabilme imkân tanımaktadır.[34]

İçeriğine bakılacak olursa Kanun, listeleme usulü ile yapılacakları sıralamak yerine esnek bir anlayışla aşağıdaki ilkeler etrafında gerekli olan iş ve eylemlerin gerçekleştirilebilmesi için Bakanlar Kurulu'na yetki vermektedir[35]:

a) Zaman ve kaynak kaybının önlenmesi,
b) Beyanın yeterli sayılması; ancak zorunlu durumlarda belgeleme yoluna gidilmesi,
c) İşlemlerin tek kuruluş içinde tamamlanması, buna imkân olmadığı takdirde görevli kurum ve kuruluşlar arasında işbirliğinin ve koordinasyonun sağlanması,
d) Görev ve yetki dağıtımının hizmetin en iyi yapılabileceği şekilde yeniden düzenlenmesi.

Bakanlar Kurulu'na yukarıdaki ilkeler çerçevesinde on sekiz ay boyunca Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi veren bu kanunun kaleme alınışıyla, yapılış amacına uygun bir görünüşe sahip olduğu söylenebilir. İlkeler, içerdikleri anlam bakımından incelendiğinde ise özü itibariyle daha sonraları Yeni Kamu Yönetimi ismiyle teorik bir zemine oturtulacak olan paradigmaya uygun bir niteliğe sahip olduğu anlaşılmaktadır. Özellikle "beyanın yeterli sayılması ve işlemlerin tek bir kuruluş içerisinde gerçekleştirilmesi" ilkelerinin Erim Hükümetlerinde (Neziroğlu & Yılmaz, 2013b: 3265, 3467) dahi yer almayan yeni bir anlayışa karşılık geldiği görülmektedir.

12 Eylül Askerî İhtilâli sonrası oluşturulan yeni anayasa, tabiatıyla kendinden önceki normları geçersiz kılmış ve bunların yerine yenileri getirilmiştir. Bir kısmı Ulusu Hükümeti ile gerçekleştirilen yasal düzenlemelerin önemli bir diğer kısmı ise 1983-

[33] Resmî Gazete Tarihi: 8.2.1984 Sayısı: 18306 Kabul Tarihi: 2.2.1984

[34] Kanunun genel gerekçeleri ile Anayasa Komisyonu Raporuna TBMM'nin internet sayfasında tutanaklar başlığı altından ulaşmak mümkündür. Ayrıca ilgili rapora doğrudan ulaşabilmek için: https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d17/c001/tbmm17001030ss0009.pdf

[35] Kanunun basılı hâline 8.2.1984 tarihli ve 18306 sayılı Resmî Gazete'den ulaşılabileceği gibi; "https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc072/kanuntbmmc072/kanuntbmmc07203481.pdf" internet adresinden de çevrimiçi olarak ulaşılabilir.

1987 yılları arasında[36] I. Özal Hükümeti ile gerçekleşmiştir. Bu bilgiler ışığında yukarıda yer alan iki kanunun dışında yerel yönetimlerin gelirlerini artırmaya, tasarruf tedbirlerine, vergi düzenlemelerine, sosyal konut inşasına, *kamusallaştırmalara,* özelleştirmelere, sosyal yardımlara (H. Gül & Gül, 2007: 19-20) ve piyasa serbestleşmelerine kadar pek çok konuda yasal düzenleme yapılmıştır.

Ancak kanunların meclisten geçmesi bunların gerçekleştiği veya yasallaştığı anlamına gelmemektedir. Nispeten uyumlu geçen 17. Yasama Döneminden sonra (1983-1987), 12 Eylül'ün yürütmeye sağladığı avantajlı ortamın etkisini yitirmesiyle, reformlara karşı muhalif sesler güçlenerek yeniliklerin önüne bir set çekmeye başlamıştır. Bunun çarpıcı örneklerinden biri, 1984 yılında yasalaşan ve hükümete, idarî usul ve işlemler üzerinde reform yapma yetkisi veren kanunun, 1988 yılında Meclisten geçmesi üzerine Erdal İnönü liderliğindeki Sosyaldemokrat Halkçı Parti tarafından anayasaya aykırılık gerekçesi ile iptal edilmesi için Anayasa Mahkemesi'ne (1990) yapılan başvurudur.

Anayasa Mahkemesi yapılan başvuruyu kabul ederek ilgili kanunun iptali yönünde karar vermiştir. Mahkeme iptal gerekçelerinden, hukukî temellerin yanında siyasi bir takım değerlendirmelerde de bulunarak "statükonun koruyucusu" vazifesiyle dördüncü bir erk gibi davrandığını düşündürmektedir. Aşağıda verilen ve bir niyet okuma anlamına da gelebilecek gerekçe, bu yöndeki düşüncelerin doğruluğunu güçlendirmektedir (Anayasa Mahkemesi, 1990):

> Tutanakların incelenmesinden de anlaşılacağı üzere bu Yetki Yasası, önceden çıkarılmış ve süresi önce 8.8.1986'ya 3207 sayılı Yasa ile, daha sonra 8.8.1988'e 3296 sayılı Yasa ile uzatılan, 2.2.1984 de süresi başlayan 2977 sayılı Yetki Yasası'nın anlam bakımından devamı niteliğindedir. Şimdi, aynı yetkiler iki yıl süreyle Bakanlar Kurulu'na yeniden verilmekle, yetkiyi yaklaşık 7 yıl süreyle kullanma olanağı yaratılmaktadır. Bu kadar geniş kapsamlı yetkiyi Bakanlar Kurulu'nun 7 yıl kullanması hukukça hoş görülecek bir iyi niyet kuralıyla bağdaşmaz. Ayrık durumun sürüp gitmesi, sürenin hep uzatılması en azından yetkinin kötüye kullanılması olup Yasa'nın 4. maddesi de bu nedenle Anayasa'ya aykırıdır.

Özal'ın hem ilk hem de ikinci hükümetinde oldukça sık Yetki Yasası çerçevesinde Kanun Hükmünde Kararname çıkardığı ve başta merkezi yönetim olmak üzere birçok reformu bu yetki yasaları sayesinde süratle gerçekleştirildiği bir gerçektir. Bunun

[36] Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 17. Dönemine denk gelen bu aralıktaki tüm kanun teklifleri ve bunlar hakkında yapılan görüşmelere dair tutanaklara basılı ulaşılabileceği gibi çevrimiçi de ulaşılabilir: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_dergisi_pdfler.yasama_yillari?v_meclis=1&v_donem=17

yanında Kanun Hükmünde Kararnamelerin yasamanın alternatifi olmadığı, dolayısıyla da bir yasama rutini haline getirilmemesi gerektiği de bilinmektedir (Aydın, 2020: 277-280). Fakat Özal'ın Kanun Hükmünde Kararnameler yoluyla parlamentonun yetkilerini sınırladığı, devleti hükümetin nezdinde merkezileştirdiği ve dahası bir güç temerküzü sorunu ortaya çıkardığını iddia etmek, yalın ifadesiyle anakronizm hatasına düşmek olarak yorumlanabilir. Kanun Hükmünde Kararnamelerin yol açtığı çıkmazlar inkâr edilmemekle birlikte, ülkenin o dönemki hem ulusal hem de uluslararası şartlar altında yeniden yapılandırılmasının gerekliliği, Özal'ın olağan bir yürütmeyle bunları gerçekleştiremeyeceği gerçeğini ortaya çıkarmaktadır.

1983'ten Özal'ın Cumhurbaşkanı seçilmesiyle başbakanlık görevinden ayrıldığı 1989 yılına kadar yukarıda bahsi geçen yetki kanunu çerçevesinde yalnızca yönetimde reform yapılmakla kalınmamış, sosyal hizmetlerin (H. Gül & Gül, 2007: 19) yanında pek çok alt yapı ve büyük devlet yatırımları da gerçekleştirilmiştir. Ayrıca neoliberal anlayışa uygun iktisadî bir sistemin gerekleri olan dış ticaret ve döviz rejimiyle ilgili de düzenlemeler yapılmıştır (Neziroğlu & Yılmaz, 2013c: 6109-6111). Bu politikaların önemli bir kısmı I. Özal Hükümeti Döneminde, yani 1983-1987 yılları arasında hayata geçirilmiş, II. Özal Hükümeti Döneminde (1987-1989) ise daha çok devam niteliğindeki politikalar uygulamaya konulmuştur (Tutum, 1994:75-76). Elbette bunda Özal'ın birkaç yıl sonra Cumhurbaşkanı seçilmesiyle başbakanlığının sona ermesi belirleyici olmuştur.

Normatif bakış açısının ardından politikaların somut karşılıklarına bakılmasında yarar vardır. Bu bağlamda Özal'ın öncülüğünde gerçekleşen politikalar genel hatlarıyla yerelleşme, özelleştirme ve düzenleme olmak üzere üç kategoride toplanabilir. Yerelleşme politikalarınınsa kendi içinde piyasa, sivil toplum ve idare şeklinde üç farklı kanal üzerinden gerçekleştiğini söylenebilir (Özcan & Turunç, 2008: 179). Piyasanın yerelleşmesi, Neoliberal iktisadî düzenin gereklerinin benimsenmesiyle gerçekleşmiştir. Piyasalarda devletin ve belli şirketlerin neden olduğu tekelleşmenin önüne geçilerek rekabeti artırmayı amaçlayan bu politikaların itici gücü büyük oranda IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası finans kuruluşlarıdır (Ömürgönülşen, 2005: 375).

Yerelleşmenin ikinci kanalı olan sivil toplumun gelişmesiyse iktisadî düzenin serbestleşmesine paralel bir seyir izlemiştir. İktisadî serbestleşmenin sağladığı imkânla kendine yer bulan taşralı girişimciler İstanbul, İzmir ve Ankara gibi büyükşehirlerin dışında yeni bir orta sınıf oluşturarak farklı dünya görüşlerinin de ülke gündemine taşınmasına olanak tanımıştır. Daha önce seküler değerlere sahip girişimci sınıf, ekonomi üzerinde bir tekel oluşturarak, hükümetlerin politikalarında tek taraflı bir baskı grubu görevi görmekteydi. Anadolu sermayesinin desteklenmesiyle bu tekel ortadan kaldırılmaya ve böylece hem dindarların hem de emek yoğun sektörlerde faaliyet gösteren küçük ve orta ölçekli girişimcilerin oluşturduğu toplumsal bir sınıfa söz hakkı tanınmaya çalışılmıştır (Özcan & Turunç, 2008: 179).

Yerelleşmenin idarî tarafı ise mahallî idareler veya daha bilinen ismiyle belediyelerdir. Demokratik siyasal sistemlerin merkezi yönetimle birlikte iki kanadından diğer birini oluşturan belediyelerin yetki ve sorumluluk alanı yerel müşterek ihtiyaçlar olduğundan vatandaşların daha fazla ilgisini çekmekte, sorunların çözümünde kamusal karar alma süreçlerine katılmalarını teşvik etmektedir. Bu yönüyle belediyelerin birer demokrasi okulu olduğunu ve ulusal çapta demokratik iklimin tesisinde hayati bir önem arz ettiği söylenebilir (Tortop, 1992: 3).

Nitekim yerel yönetimlerin ortaya çıktığı Avrupa topraklarında da demokratik gelişim süreci yerel yöneticilerle monarklar arasındaki iktidar mücadelelerine dayanmaktadır. Ulusal bir bütünlük oluşturmak isteyen monark ile yerel otoritesini korumak isteyen Lordlar arasında gerçekleşen yetki ve sorumluluk paylaşımı, demokrasinin özüne uygun bir şekilde tabandan tavana doğru şekillenen bir siyasal sistemi oluşturmuştur. Fakat yönetim geleneğini Osmanlı Devleti'nden alan Türkiye'de ise öncesinde güçlü ve örgütlü bir merkezî yönetimin var olduğu, yerel yönetimlerin ise içsel ve dışsal faktörlerle daha sonra yönetsel sisteme entegre olmaya çalıştığı görülmektedir (Yalçındağ, 1992: 3-4).

Merkezî yönetimle yerel yönetimler arasında, demokratik bir ilişkinin tesis edilmesi yönünde, görüş beyan eden ve bu doğrultuda politikalar gerçekleştirmeye çalışan siyasîler olsa da devletin idaresini elinde bulunduran tabaka, yerel yönetimleri, kontrol altına alınması gereken bir parça olarak görmüştür. Bunun bir sonucu olarak üniter yapının bir gereği olan idarenin bütünlüğü ilkesi doğrultusunda benimsenen *idarî*

vesayet de uygulamada *"siyasî ve malî"* vesayete dönüştürülmüştür (Eryılmaz, 2002: 18). Öyle ki 1980'lerden önce belediyeler, merkezin taşra örgütleriymişçesine yönetilmiş ve hatta belli dönemlerde bazı belediyelerin yönetimini, mülkî idare amirlerinin üstlendiği dahi olmuştur (T. Oktay, 2008: 148-149).

1980'li yıllara gelindiğindeyse bu yıllar pek çok alanda olduğu gibi yerel yönetimler için de değişimin yaşandığı yıllar olmuştur. Neoliberal politikalar doğrultusunda daha etkin ve verimli yönetilmeleri için ölçek ekonomisi doğrultusunda birçok belediye birleştirilmiştir. Böylece hem kamudaki fazla istihdamın azaltılması hem de bürokratik yapının sadeleşmesi amaçlanmıştır (Aydınlı, 2003: 76). Benzer şekilde, büyük bir çoğunluğu Ulusu Hükümeti Dönemi'nde olmak üzere Türkiye'de de yerel yönetim birimlerinin (köy-belediye) sayıları, birleştirme veya katılma yöntemiyle azaltılmıştır (T. Oktay, 1998: 66).

Ancak yerel yönetimler alanında gerçekleşen en önemli gelişme büyükşehir belediye yönetimlerinin kurulmasıdır. Türk kamu yönetimi tarihinde bir ilke karşılık gelen bu uygulamadan önce Anadolu'daki küçük bir belediye ile İzmir Belediyesi aynı kanun çerçevesinde yönetilmekteydi. Fakat, kısmen homojen ve kırsal ağırlıklı olan yerleşim yerlerinin yerini sanayi ve ticaretin ağırlıkta olduğu kentlerin alması ve bunların da nüfuslarının gün geçtikçe artması, farklı bir yerel yönetim modelinin benimsenmesini zorunlu kılmıştır. Bu doğrultuda, 1982 Anayasası'nın da sağladığı meşru zeminle 1984 yılında 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Yasa çıkarılmış ve ilk etap İstanbul, Ankara ve İzmir büyükşehir belediyeleri kurulmuş, bunları kısa bir süre sonra da Adana, Gaziantep, Konya, Bursa ve Kayseri büyükşehir belediyeleri takip etmiştir (Yeter, 1992: 14-15).

Türk yönetimine kazandırılan büyükşehir yönetim modelinin en önemli özelliği, iki kademeli bir yapıyı ön görmesidir. Eryılmaz'ın deyimiyle bu iki kademeli belediye sistemi (2002: 19):

> …ilçelerin/beldelerin yerel özelliğini koruyup halkın yönetime katılmasını sağlarken, büyük kent alanına yayılmış ve birbirleriyle ilişkili çeşitli hizmetler arasında ortak yönetimi de gerçekleştirmektedir. Demokrasinin gerekleri ile ekonominin avantajları arasında bir denge kurulmaya çalışılmıştır. Büyükşehir belediye modeli, büyük kentlerin sorunlarını hafifletmede yararlı bir düzenleme olmuştur.

İstanbul, Ankara ve İzmir'de büyükşehir belediyesi kurulmasının bir tercih olmak çok öte bir zorunluluk olduğu açıktır. Ancak diğer belediyeler için bu yönetim modelinin

benimsenmesi zorunluluk olmanın yanında bir tercih gibi de görünmektedir. Özal'ın hem parti programında hem seçim beyannamesinde hem de hükümet programındaki *"büyük şehirlerimizi daha da büyütmek değil, yurt sathına dengeli bir şekilde yayılmış, kendi kendine yeterli, orta büyüklükteki şehirlerimizi geliştirmek"* (ANAP, 1983a: 41, 126; Neziroğlu & Yılmaz, 2013c: 6004) şeklindeki ifadesinden İstanbul, Ankara ve İzmir'e alternatif kentler oluşturma çabasında olduğu yorumu yapılabilir.

Yerel yönetimler mevzuatındaki bahsi geçen düzenlemeler tek başına yerelleşme adına olumlu gelişmeler olarak görülmemelidir. Yerelleşmenin veya diğer bir deyişle yerel özerkliğin ne derece sağlandığı, yerel yönetimlerin merkezi yönetimle olan ilişkisine bakılarak anlaşılabilmektedir. Bu bağlamda yerel yönetimlerin merkezî yönetimden bağımsız olarak karar alma, malî kaynak oluşturabilme ve bu kaynakları ihtiyaçlarına göre özgürce kullanama bilme hakkına ne derece sahip olduğu yerelleşme düzeyini göstermektedir. Elbette merkezî yönetimin, yerel yönetimlerin faaliyetlerini hukuka ve ulusal hedeflere uygunluk açısından denetleme ve malî dengesizliklerin önüne geçerek yerel yönetimlerin ihtiyacı olduğu malî kaynağı sağlamak gibi görevleri vardır. Ancak bu, yerel demokrasinin gaspına aracı olmamalıdır (Yalçındağ, 1992: 4-5).

1980 sonrası yerelleşme politikalarına bakıldığında bir bütün arz etmediği, kişilere bağlı olarak birbirinden oldukça farklı uygulamaların hayata geçirildiği görülmektedir. Özal'ın aktif rol oynadığı dönemlerde (yaklaşık 1984-1990 arasında) hem belediyelere hem de il özel idarelerine merkezî bütçeden ayrılan paylar artırılmış, bazı vergilerin tamamı yerel yönetimlere bırakılmış ve bazı fonlardansa ilk defa olarak yerel yönetimlere pay ayrılması kararlaştırılmıştır. Bunların yanında belediyelerin alt yapı hizmetlerini gerçekleştirebilmek için gerekli olan kaynakları sağlayabilmeleri için finansman imkânları da genişletilmiştir (Aydınlı, 2003: 79).

Fakat bu olumlu gelişmeler yapısal bir dönüşümü beraberinde getiremediğinden kalıcı olamamış, Özal'ın ardından kazanımlar kademe kademe kaybedilmeye başlanmıştır. Bunun yanında gerçekleştirilen politikaları yerelleşme adına olumlu adımlar olarak görmeyen kimi yazarlarsa, bu politikaların kaynakları belli çevrelere aktarmanın bir yöntemi olarak kullanıldığını ifade ederek, yerel yönetimler üzerindeki vesayetin

kaldırılmasının merkezî yönetim için (hiç de yabancı gelmeyen bir şekilde) "kendisine yönelen bir silah, bindiği dalı kesmek" şeklinde tasvir etmiştir (Keleş, 1992: 11).

Özal'ın yönetimdeki ağırlığının azalması ve nihayetinde vefat etmesiyle de merkezî vesayetçi anlayış giderek güçlenmiş ve yerel yönetimlerin özerkliğini zayıflatmaya yönelik adımlar atmaya başlamıştır. Ancak merkeziyetçiliğin artmasında tek başına Özal faktörünün etkili olduğunu söylemek doğru olmaz. 1982 Anayasası'nın merkezî vesayeti anayasal zeminde tesis etmesi ve onu geçmiş dönemlerden daha da öteye taşıması (Eryılmaz, 2002: 19) diğer önemli nedeni oluşturmaktadır.

Yerel yönetimlerde yaşanan gerileme yalnızca vesayet kavramıyla sınırlı kalmamış, il özel idarelerine ve belediyelere ayrılan payların bir kısmı azaltılmış bir kısmı ise tamamen kaldırılarak yerel yönetimler işlevsiz ve merkeze bağımlı hale getirilmiştir (Pirler, 1995: 30). 1994 yılında 3986 sayılı Ekonomik Dengeler İçin Yeni Vergiler İhdası Kanunu[37] ile gerçekleşen bu kısıtlamaların bir kısmını şunlar oluşturmaktadır:

> Genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden belediyeler için ayrılmakta olan %8,55 oranındaki pay, %7,55 olarak uygulanır.
>
> Akaryakıt tüketim vergisi hâsılatının genel bütçeye gelir kaydedilen kısmından mahallî idarelere pay verilmez.
>
> İktisadî devlet teşekkülleri, kamu iktisadî kuruluşları, bunların müesseseleri, bağlı ortaklıkları, iştirakleri ve mahallî idarelerin mallan hariç olmak üzere Devlet malları ile hususî kanunlarında haczi caiz olmadığı gösterilen mallar.
>
> İl Özel İdareleri ve belediyelerin takip edilen borçları, İller Bankası tarafından dağıtılacak paylardan kesilerek belirlenecek hesaplara nakden veya hesaben ödenir.

Oldukça kapsamlı ve teknik ayrıntılar barındıran kanunu, yukarıda yer alan maddelerin de yardımıyla özetlemek gerekirse; merkezî yönetim, merkezî bütçeye dâhil olmayan tüm kamu kurum ve kuruluşlarının borçlarını, genel bütçeden ayrılan pay üzerinden doğrudan tahsil etmeye veya mallarını haczetmeye yetkilendirilmiştir. Bunun yanında il özel idarelerinin ve belediyelerinin genel bütçeden aldıkları paylar azaltılmış, akar yakıt tüketim vergisinden alınan pay ise tamamen kaldırılmıştır (Pirler, 1995).

[37] 3986 sayılı Ekonomik Denge İçin Yeni Vergiler İhdası ile 1.7.1964 Tarihli ve 488 Sayılı, 2.7.1964 Tarihli ve 492 Sayılı, 7.11.1984 Tarihli ve 3074 Sayılı, 25.10.1984 Tarihli ve 3065 Sayılı, 31.12.1960 Tarihli ve 193 Sayılı, 21.7.1953 Tarihli ve 6183 Sayılı, 2.2.1981 Tarihli ve 2380 Sayılı, 15.7.1963 Tarihli ve 277 Sayılı Kanunların Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 7.4.1994 tarihli ve 21927 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır. Kanuna çevrimiçi ulaşmak da mümkündür: https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc077/kanuntbmmc077/kanuntbmmc07703986.pdf

Özal döneminin ana karakteristiğini oluşturan politika alanlarına geri dönülecek olursa yerelleşmenin ardından özelleştirme politikalarının geldiği söylenebilir. Özelleştirme uygulamaları neoliberal anlayışla özdeşlemiş en belirgin politikalar arasında ve bu yönüyle de en fazla eleştirilen alanların başında yer almaktadır. Bundan dolayı yapılacak değerlendirmeler ve yöneltilen eleştirilere verilecek cevaplar için özelleştirme olgusunun sınırlarının çizilmesi gerekmektedir.

Özelleştirme, sınırlı bir bilgi kapsamında hemen hemen herkesin hakkında belli bir fikir sahibi olduğu yaygın kavramlardan biridir. Genelde özelleştirme denilince, devlet fabrikalarının özel şirketlere satılması akla gelmektedir (Tandırcıoğlu, 2002: 198). Böyle düşünülmesinde kısmen de olsa haklılık payı vardır. Thatcher'ın ilk yıllarında özelleştirme bu anlamı içerisinde kullanılmış; maliyetleri azaltmak ve etkinliği artırmak amacıyla ulusal sanayide devletin sahip olduğu birçok işletme özel sektöre aktarılmıştır (Ascher, 1987: 4).

Fakat özelleştirme bu anlamı içermekle beraber bunun çok daha ötesinde anlamlara sahiptir. Kamusal mal ve hizmetlerde özel sektörün payının artırılması şeklinde özetlenebilecek özelleştirme, şirket ve fabrikaların hisselere ayrılarak veya bir bütün olarak satılmasının yanında (Aşıkoğlu, 1992: 265-266) devletin özel sektörden mal ve hizmet alımını da kapsamaktadır. Sözleşme usulüyle gerçekleşen bu özelleştirme yöntemi devletin sorumluluğunda kalması gereken mal ve hizmetlerde tercih edilmektedir. Bürokratik engellerin ortadan kalkmasıyla sağlanan rekabet ortamında maliyetleri düşürerek verimliliği artırmayı amaçlayan sözleşme usulü, en az kamu satımları kadar yaygın bir özelleştirme yöntemidir (L. Dudley & Bogaevskaya, 2006: 36).

Bir kamu politikası olarak özelleştirmenin ilk kez bu denli yaygın ve geniş bir sahada uygulanıyor olması, onun kavramsallaşmasının uygulamalarla birlikte şekillenmesi sonucunu doğurmuştur. Özellikle Thatcher ve sonrası İngiltere'sinde hayata geçirilen politikalar bu kavramsallaştırmada önemli rol üstlenmiştir (Hodge, 2006: 1). Bu bağlamda özelleştirme politikaları mülkiyet, operasyonel, örgütsel olmak üzere üç temel açı etrafında toplanmış, küresel çaptaki uygulamalar da bu üç boyut etrafında ve-veya bunların çeşitli olasılıkları etrafında şekillenmiştir. Elbette hangi boyutların,

ne derece sürece dahil olduğu sosyo-ekonomik, kültürel vb. kriterlere göre değişiklik göstermektedir (Ramanadham, 1993: 2-4).

Her ne kadar yukarıda olduğu gibi özelleştirme *olgusu* tanımlanıp, sınıflandırılsa da içerdiği anlamın zamana ve mekâna göre çeşitlilik gösterdiğini de belirtmek gerekir (Ş. Sezgin, 2010: 156). Nitekim ilerleyen paragraflarda değinildiği üzere Türkiye'deki uygulamaların, özelleştirmenin kapsamını biraz daha genişlettiği ve hatta genel kapsamın biraz dışına da taşıdığı görülmektedir. Bu çerçevede özelleştirmeyi bir kavram olarak görmek yerine, onu yönetimsel bir anlayış, tarz ve hatta bir kültür olarak görmek daha doğru olacaktır. İngiltere'de Muhafazakâr Parti'nin seçim beyannamesinde ifadesini bulduğu şekliyle özetlemek gerekirse, özelleştirme; daha az maliyetle daha fazla şeyin yapıldığı, kamu harcamalarının azaltıldığı ve insanlara daha fazla seçeneğin sunulduğu politika setidir (Pirie, 1985: 11).

Türkiye'de özelleştirme politikalarına bakıldığındaysa, özelleştirmelerin uygulamada olmasa da tasarıda ilk millî iktisadî girişimlerin hayata geçirildiği 1920'li yıllara kadar uzanmaktadır. Bilindiği üzere adlî, idarî ve siyasî birçok kurum Osmanlı'dan Cumhuriyete intikal etmişse de yerli sermaye açısından iktisadî ve sınaî alanda aynı durumu söylemek mümkün değildir. Bundan dolayı, iktisadî ve sınaî sahadaki girişimlere ön ayak olabilmek adına bu alanda faaliyet yürütmek üzere banka, fabrika vb. birçok şirket kurulmuş (Öniş, 1991a: 163) ve hem bu kuruluşlara ait kanunlarda hem de çeşitli iktisadî toplantılarda bunların kuruluş amacına uygun olarak Türk kişilerine ve şirketlerine satılması gerektiği defa kez ifade edilmiştir. Fakat müteşebbisler için uygun ortamın oluşmuş olmasına karşın Kamu İktisadî Teşebbüslerinin satılmasına yönelik gerçekleştirilen tüm girişimler başarısızlıkla sonuçlanmıştır (Aşıkoğlu, 1992: 269-270).

Girişimlerin başarısızlıkla sonuçlanmasının nedenleri olarak Keynesyen ekonomi, Refah Devleti ve siyasî konjonktür (sosyalizm ve liberal demokrasilerde hissedilen tehdidi) gösterilebilir. Diğer bir ifadesiyle, bu dönemde, ulusal ve uluslararası ölçekte genel eğilimin, devletin iktisadî sahada aktif olması gerektiği yönünde olduğundan, özelleştirmelere hem toplumun hem de yönetici sınıfın hoş bakılmadığı yorumu yapabilir (Eşkinat & Gerek, 1993: 79). Bunun dışında, Tek Parti Dönemi dışarıda bırakılacak olursa, Heper'in kavramsallaştırmasıyla statü elitine dönüşen bürokratik

elitlerinin de (Heper, 1973: 37; 2001: 1020) devletin küçülmesi anlamına gelen bu girişimlere sıcak bakmadığı ve bunları engelleyecek hür türlü girişimde bulundukları söylenebilir. Ancak çalışmanın kapsamını aşacağından 1980'lerden önce neden özelleştirmelerin gerçekleştirilemediği sorusu daha fazla detaylandırılmamıştır.

Thatcher'ın üzeri örtük bir şekilde ifade ettiği (Pirie, 1985: 11) özelleştirmeleri Özal, 1983 seçimleri öncesi oldukça net bir şekilde ifade etmiştir (ANAP, 1983a: 104-105):

> Teşebbüs gücünün her bakımdan yetersiz olduğu Cumhuriyetimizin başlangıç döneminde çeşitli sektörlerde sanayileşmenin devlet eliyle başlatılması ve kurulan tesislerin zaman içinde Millete devredilmesi hedef alınmış olmasına rağmen, Kamu İktisadî Teşebbüsleri giderek büyümüş, idarî ve ekonomik müdahalelerin artışına paralel olarak, enflasyon ve kaynakların kullanımı yönünden tasvip edilemeyecek sonuçlar ortaya çıkmıştır.
>
> Partimiz, ilke olarak vatandaşlarımızın kendi güçleriyle veya makul teşvik tedbirleri ile gerçekleştirebilecekleri yatırımlara devletin doğrudan kaynak tahsis etmesini doğru bulmamaktadır. Bu şekilde mütalaa edilebilecek mevcut Kamu İktisadî Teşebbüslerinin tedricen millete devredilmesini uygun buluyoruz.

Seçimlerin sonuçlanmasından birkaç ay sonra da 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun çıkarılarak uygulama yolunda ilk somut adım atılmıştır. Bu kanunu diğer düzenlemeler takip etmiş ve sağlanan hukuksal alt yapı sonucunda Telekomünikasyon Endüstrisi Ticaret A.Ş (TELETAŞ) ile ilk büyük ölçekli özelleştirme 1988[38] yılında gerçekleşmiştir. Bu dönemde başlayan özelleştirme sürecinde halka arz, borsa üzerinden satış ve blok satış olmak üzere üç finansal yöntem kullanılmıştır (Aşıkoğlu, 1992: 270-271).

Özal'ın vefatına kadar olan süre boyunca gerçekleştirilen özelleştirmelerin yaklaşık %80-90'nını doğrudan halka arz veya İMKB yani borsa aracığıyla gerçekleşen hisse satışları[39] oluşturmuştur. Satışın yapıldığı gerçek veya tüzel kişilerin özelliklerine bakıldığındaysa bir kısmını merkezî hükümetin dışında kalan diğer kamu kurum ve kuruluşları, bir kısmını Türk kökenli gerçek kişiler, büyük bir çoğunluğunu ise borsada

[38] Yazar TELETAŞ'ın özelleştirmesini makalesinde 1987 yılında gerçekleştiğini yazsa da özelleştirme 1988 yılında ve şirketin tamamı için değil %21,78'lik bir kısmı için gerçekleşmiştir. Ayrıca TELETAŞ özelleştirmesinden önce küçük çaplı da olsa 1986-1987 yılları arasında 9 özelleştirme işlemi gerçekleşmiştir. Detaylı bilgi için Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın internet sayfasına bakılabilir: https://ms.hmb.gov.tr/uploads/sites/6/2020/03/Hisse-Sat%C4%B1%C5%9F%C4%B1.pdf

[39] Detaylı bilgi için: https://ms.hmb.gov.tr/uploads/sites/6/2020/06/yillar-itibariyle-uygulama1-pdf.pdf

işlem yapan gerçek veya tüzel kişilerin, geriye kalan kısmını ise yerli ve yabancı şirket ve holdinglerin oluşturduğu[40] görülmektedir (ÖİB, 2020).

Bu bilgiler ışığında Özal yönetimindeki özelleştirmelerin, ülke kaynaklarının yabancı kişi ve kurumlara satılarak, ülkenin sömürgeleştirildiği, millî ekonominin ortadan kaldırılarak küresel sisteme bağımlı hâle getirildiği eleştirilerinin pek de yerinde eleştiriler olmadığı, Anavatan Partisi'nin 1983 seçim beyannamesindeki "tedricen millete devredilmesi" ifadesinin daha yerinde bir ifade olduğu söylenebilir. Bunun yanında yine Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın verdiği istatistiklere bakıldığında malî değeri yüksek işletmelerin, özelleştirmeye muhatap olan hisselerinin büyüklüğü çoğunluğa tekabül etmediği ve bu yönüyle devletin söz hakkının ortadan kalkmadığı görülmektedir.

Türkiye'de yürütülen özelleştirmelerde nihai hedef; adalet, güvenlik ve özel sektörün üstlenemeyeceği altyapı yatırımlarının dışında kalan tüm alanlarda piyasa-pazar mekanizmalarının tesis edilmesi olsa da (ÖİB, 2020) özelleştirmelerin özellikle ilk on yılında, devletin sahip olduğu iktisadî şirket ve tesislerin halka, o kuruluşların çalışanlarına ve yöneticilerine, yani gerçek sahiplerine devredilerek sermayenin toplumsal anlamda tabana yayılmasıyla sağlanan mülkiyet duygusuyla daha rasyonel kararların alınacağının düşünüldüğü söylenebilir (Eşkinat & Gerek, 1993). Fakat ilk yıllarda gerçekleştirilen özelleştirmelerin, malî değerlerinin, devletin toplamda sahip olduğundan oldukça düşük bir miktarına denk geldiğini (Öniş, 1991b: 30); bu yönüyle de uygulamada oldukça sınırlı bir sermayenin tabana yayıldığını belirtmek gerekir.

Tüm bunlara bakıldığında anlaşılmaktadır ki Türkiye'deki özelleştirme politikaları, İngiltere gibi geniş iktisadî ve finansal enstrümanlara sahip ülkelerle belli noktalarda uyuşmakla beraber, belirgin şekilde farklı bir seyir izlemektedir. Hisse ve halka arz uygulamalarıyla vücut bulan bu farklılaşmanın "sermaye piyasaları" ile ilgili olduğu elbette açıktır. Kısaca, Kamu İktisadî Teşebbüsleri özelleştirilirken, yalnızca bunların bütçede neden oldukları maliyetleri hafifletmek ve satışlarından ek gelir elde etmek amaçlanmamış, sermaye piyasasının finansal araçları kullanılarak hem ulusal ve

[40] 1986'dan itibaren gerçekleştirilen tüm özelleştirmelerin çeşitli kategoriler halinde oluşturulmuş tablolarına ulaşmak mümkündür: https://www.oib.gov.tr/turkiyede-ozellestirme

uluslararası yatırımcıların tasarruflarını çekebilmek hem de sermaye piyasalarının gelişmesine imkân tanımak amaçlanmıştır (Aşıkoğlu, 1992: 267-268).

Özal dönemi özelleştirme politikalarını özetlemek gerekirse dört ana hedef etrafında toplandıkları görülmektedir (Gültekin, 1993: 39):

> Bilhassa Kamu İktisadî Teşebbüslerinde olmak üzere ekonomik faaliyet alanlarında, ticarî karar alma süreçlerini politik karar alma süreçlerinden ayırma,
> Sermaye piyasalarının gelişimini hızlandırma,
> Mülkiyeti ülke geneline yayma,
> Bütçe açıklarını kapatmak için kaynak oluşturma.

Her ne kadar Özal döneminde gerçekleştirilen özelleştirme politikalarıyla ilgili bu tarz olumlu denebilecek yorumlar yapılsa da özelleştirmelerin ciddi eleştirilere de maruz kaldığı bilinmektedir. İdeolojik ve dayanaksız eleştiriler (Yayman, 2000: 139) bir kenara bırakılacak olursa yöneltilen ilk eleştiri özelleştirmelerin gerçekleştirilmesiyle ilgili olmuştur. TELETAŞ ile başlayan ve sermaye piyasaları aracılığıyla küçük yatırımcılar üzerinden yapılan özelleştirmelerin istenildiği gibi sonuçlar doğurmadığı, şirketin değerinin bir yıl içinde ciddi oranda düştüğü gözlemlenmiştir. TELETAŞ tecrübesinin ışığında, kısa bir süre sonra da bu yöntemden vazgeçilerek yerli firmalara yönelerek blok hisse satışları gerçekleştirilmeye başlanmıştır (Öniş, 1991a: 171).

Özelleştirmelerin ilk uygulamalarında küçük yatırımcıya yönelmek, iktisadî iştirakleri bilfiil vatandaşların mülkiyetine katarak onların üretimde söz hakkına sahip olmasına imkân tanıma fikri kulağa hoş gelse de bireysel teşebbüsün ve dahası sermaye piyasalarının gelişmediği bir ortamda istenilen sonuçları vermesi pek de mümkün görünmemektedir. Zaten yukarıda aktarılan ifadelerin yerinde bir eleştiri olduğu, o dönemde Özal ve ekibi tarafından da kabul etmiştir.

Özal'ın özelleştirme politikalarına yönelik bir diğer eleştiri ise politikaları uygulayan "ekip" üzerinden yapılmaktadır. Devasa ekonomik ve bürokratik bir güce ulaşan iktisadî teşebbüslerin, statüko elitleri tarafından korunuyor olması, Özal'a alternatif bir ekip oluşturma ihtiyacı doğurmuştur. Genç ve uluslararası niteliklere sahip kişilerden oluşan ve özelleştirmelerle ilgili operasyonel işlemlerde önemli yetkilerle donatılan bu ekip, sahip oldukları yetkiler oranında şeffaf olmadıkları iddiasıyla yolsuzluklara veya daha hafif ifadesiyle yolsuzluk söylentilerine muhatap olmuşlardır (Öniş, 2004: 121-122).

Özal'ın iktidardaki ilk günlerinden itibaren özelleştirmeler, reform gündeminin önemli başlıkları arasında yer almıştır. Bu da şirketlerin elden çıkarılacağı düşüncesini beraberinde getirmiş ve sabit maliyetlerin karşılanması dışında şirketlere herhangi bir malî kaynak aktarılmamıştır. Özelleştirme politikalarına yöneltilen eleştirilerden birini de bu durum oluşturmaktadır. Kaynak yetersizliği yüzünden üretimi düşen ve borçlanmaya giden iktisadî teşebbüslerin verimliliği bizatihi özelleştirme politikaları yüzünden gerçekleşemediği iddia edilmiştir. Aslında, paradoksal bir şekilde bu durum özelleştirme sürecinin kendisine de zarar vermiştir. Zaten özelleştirilecek düşüncesiyle kısıtlanan kaynaklar teşebbüslerin kârlılığını daha da düşürdüğünden *satılabilirliğini* de düşürmüştür (H. Özen, 2011: 141-142).

Ancak hemen belirtmek gerekir ki Kamu İktisadî Teşebbüslerine aktarılan kaynakların kısıtlanması, Özal'ın benimsemiş olduğu maliye politikayla ilgili genel bir durumdur. Neoliberal politikaların, Türkiye şartlarına uyumlu hale getirilmesi ve uygulanabilir kılınması maksadıyla altyapı yatırımlarına ağırlık verilmiş, üretime aktarılan kaynak kısıtlanmıştır (Öniş, 1991b: 29). Diğer bir deyişle bilinçli bir şekilde Kamu İktisadî Teşebbüslerinin zarar ettirilerek elden çıkarılmalarının amaçlandığını iddia etmek, zorlama bir yorumun ötesinde bir anlam ifade etmemektedir.

Yukarıdaki eleştiriyle ilişkili olarak Özal döneminde gerçekleştirilen özelleştirmelerin hükümete ek mali kaynak oluşturma girişimi olduğu, verimliliğin ve etkinliğin gerekçe olmadığı, Özal ve yönetiminin, neoliberal ekonomik sistemin altyapı yatırımları için gerekli olan kaynakları hem şirketlerin satışlarından hem de onların bütçelerinde yapılan kesintilerden finansa etmeye çalıştığı söylenmektedir. Dahası bu teşebbüslerin gerçek anlamda verimliliğinin ve etkinliğinin artırılması istenseydi bunun karşılığının alınabileceği, fakat temel felsefesinin devletin iktisadî sahadan çekilmek olduğundan bu yönde herhangi bir girişimde bulunulmadığı ve kültürel bir hafızanın yok edildiği iddia edilmiştir (Babüroğlu & Göçer, 1994: 42, 51-52).

Neoliberal anlayışla birlikte devletin piyasalarla olan ilişkisinde belirgin bir değişimin olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Dolayısıyla yukarıdaki eleştiride Kamu İktisadî Teşebbüslerinin etkin ve verimli yönetilseler de özelleştirileceği düşüncesi doğru bir düşüncedir. Bunun yanında Cumhuriyetle hemen hemen aynı yaşta olan ve ülkenin kalkınmasında büyük rol oynayan ve kendilerine yüklenen misyonu tamamlayan

kuruluşlara nostaljik bir önem yüklemek, rasyonel bir davranış değildir. Dahası örgüt kültürünün, toplumsal kültür gibi korunması gereken bir değer gibi gösterilmesi de doğru değildir.

Özal ile başlayan özelleştirme politikalarının, yukarıda bahsedildiği gibi birçok eksik ve hatalı yönünün de olduğu bir hakikattir. Fakat, bunların yanında, genel hatlarıyla bakıldığında, iktisadî gelişmede Türkiye için pek çok fırsat kapısının da açıldığı inkâr edilmemelidir. Özal döneminde gerçekleştirilen özelleştirmeler, sermaye devrinin oldukça sınırlı olmasına karşın, başta sermaye piyasaları olmak üzere ekonomi ve finans alanında birçok gelişmeye ve birçok yeni girişimcinin ticaret hayatına kazandırılmasına ön ayak olmuştur (Gültekin, 1993: 47).

Ekonomide özel teşebbüsün giderek güçlenmesi yalnızca sermayenin el değiştirmesi ve-veya ülke kalkınmasının hızlanması şeklinde yorumlanmamalıdır. Özellikle de bu çalışma kapsamında düşünüldüğünde özelleştirmelerin başlattığı süreç, sivil toplumun güçlenerek bürokrasinin yönetimdeki egemenliğinin sorgulamasına neden olmuştur. Özal döneminde gerçekleşen satışların toplamdaki payı oldukça düşük olmasına karşın büyük tepkiler doğurması da bunun bir göstergesidir. Sermaye ve iktidar ilişkisini ele alan çalışmalar da (Buğra, 1994, 2013; Keyder, 1987, 2014) bunu doğrulamaktadır.

Çalışmanın kapsamı ve sınırlılıkları göz önüne alındığında özelleştirmeler hakkında yeterince bilgi verilmesinin ardından, Özal'ın iktidarında bizzat hayata geçirdiği reformlar arasında yer almasa da onun dönemindeki reformlarla, özellikle de özelleştirmelerle oldukça yakın ilişkisi olan reformlardan birisi de bağımsız idarî otoriteler veya bağımsız düzenleyici ajanslar şeklinde de isimlendirilen düzenleyici ve denetleyici kurumlardır. Yeni Kamu Yönetimi anlayışının karakteristik değişim kalemlerinden birini oluşturan düzenleyici ve denetleyici kurumların hem uluslararası hem de ulusal çerçevede ele alınması, çalışmanın anlam bütünlüğünün sağlanması için oldukça gerekli görülmektedir.

Neoliberal anlayış doğrultusunda devletin iktisadî faaliyetlerden geri çekilmesi, bu sahanın tümüyle özel sektöre devredildiği ve devletin herhangi bir etkisinin olmadığı anlamına gelmemektedir. Klasik liberalizmden farklı olarak neoliberal politikalar, özel teşebbüsü tamamen serbest bırakmak yerine, sosyal devlet anlayışının da korunması amacıyla piyasa mekanizmalarının doğru işleyip işlemediğinin ve sosyal adaletin

sağlanıp sağlanmadığının denetlenmesini, herhangi bir aksaklık söz konusu olduğunda da gerekli önlemlerin alınmasını öngörür. Kısaca, neoliberal iktisadî anlayış, devletin hakimliği altında ve özel teşebbüsün eliyle toplumsal refahın artırılmasını (en azından söylemde) hedeflemektedir (Larner, 2003: 510).

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar da devletin, bahsi geçen hakemlik görevini yerine getirebilmesine yardımcı olması maksadıyla yaygınlaşmıştır. Yaygınlaşmıştır ifadesi özellikle kullanılmıştır. Çünkü Yeni Kamu Yönetimi anlayışıyla özdeşlemiş olan bu kurumlar, özelleştirmelerle beraber Avrupa ve Asya ülkelerinde yeni yeni tanınmaya başlasa da Amerika Birleşik Devletleri için hiç de yeni değildir. Öyle ki önce1940-50'lerin (Bernstein, 1955; Cushman, 1941; Redford, 1952) ve daha sonra 1960'ların başında neredeyse dünyanın geri kalanında, ekonominin itici gücü, devletin iktisadî girişimleri iken, Amerika'da zaten yaygın olan bağımsız düzenleyici kurumların sahip olduğu *bağımsızlığın* boyutu tartışılmaktaydı. Bu tartışmalarda, kamu yararını koruması beklenen bağımsız düzenleyici kurumların, lobicilik faaliyetlerinden etkilenerek, belli kişi veya grupların çıkarlarını savunabilecekleri argümanı ortaya sürülmüş ve yürütmeyle yasamanın yetkilendirilmesi savunulmuştur (Lishman, 1961: 134-135).

Refah devletinin sorgulandığı ancak henüz bu anlayışından uzaklaşılmadığı 1971'lerin başındaysa, Roy L. Ash tarafından Başkan Nixon'a, yedi bağımsız düzenleyici kurul hakkında bir araştırma raporu sunulmuştur (Ash, 1971). Rapor, kökenleri 1870'lerde demiryollarıyla ilgili düzenlemelere kadar uzanan kurullarla ilgili kaleme alınan diğer raporlarla benzer noktalara vurgu yapmaktadır (Bernstein, 1972: 14-15). Belli farklılıklar içermekle birlikte Roy Ash'in Raporu da temelde "siyasi hesapverebilirlik" üzerinde yoğunlaşmış; kamu çıkarını gözetmekle görevlendirilen kurumun bağımsız oluşunun, ona sınırsız bir özgürlük alanı oluşturmadığına vurgu yapılmıştır (Robinson, 1971: 950).

Ancak her ne kadar bağımsız düzenleyici kurumların sahip oldukları yetki ve bağımsızlıkla yasama, yürütme ve yargının yanında dördüncü bir güç (Brigman, 1981: 244) olarak ortaya çıktığı iddia edilse de bunun aksini düşünenler de mevcuttur. Kurumların yönetiminin Başkan ve Kongre tarafından belirlendiği için yürütme ve yasama karşısında belli oranda bağımlı olduğu (A. L. Peters, 1988: 287-288) ve hatta

devletin, kamu çıkarını kullanarak iktisadî sahada bir hegemonya kurmaya çalıştığı dahi iddia edilmiştir (Mahon, 1979: 162).

Anglosakson kültüre mensup İngiltere'de ise farklı bir seyrin izlendiği söylenebilir. Kamusal mal ve hizmetlerin büyük oranda İngiliz devleti tarafından sağlandığı bir ekonomik düzende, neoliberal paradigma doğrultusunda hayata geçirilen özelleştirme politikaları, büyük çaplı kurumsal değişimleri beraberinde getirmiştir. Amerika'nın aksine, pek çok mal ve hizmetin devlet dışında bir aktör tarafından üstlenilmediği İngiltere'de, özelleştirme sonrası "düzenin" oturması ve bu süreçte kamusal çıkarın korunması maksadıyla geçiş mekanizmalarının inşa edilmesi (özellikle de kamusal hizmetlerin yürütülmesinde) kaçınılmaz olmuştur (Veljanovski, 1988: 558-559).

Tam bu noktada, özel sektör yöntemlerinin, kamudan daha iyi sonuçlar doğurduğu, etkinlik ve verimliliğin özelleştirmeler aracılığıyla gerçekleştirilebileceği düşüncesine karşın, düzenleyici ve denetleyici otoritelerin neden var olduğu sorusu akla gelebilir. Aslında bu sorunun cevabını *piyasa başarısızlığı* kavramı etrafında açıklamak mümkündür. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar piyasa başarısızlığının önüne geçebilmek ve özellikle adil rekâket ortamını sağlayabilmek adına aracı-uyumlaştırıcı (mediation) kurum olarak tasarlanmıştır (Kay & Vickers, 1988: 286-287).

1980'lerde ortaya çıkan bu kurumlarla, İngiltere'de daha önceden de var olan yarı otonom idarî otoriteler (quangos) birbirine karıştırılmamalıdır. Yeni Kamu Yönetim anlayışı doğrultusunda özelleştirmeler sonrası kurulan düzenleyici kurumlar, somut hizmet ve-veya üretim alanlarında kamu çıkarını korumak amacıyla kurulmuşlardır (Maloney & Richardson, 1992: 14). Yarı otonom idarî otoriteler ise devletin doğrudan dâhil olmadığı ancak kamu çıkarını sağlamak adına özel sektör faaliyetlerini denetleyen ve düzenleyen kurumlardır (Thatcher, 1998: 120-122). İngiltere Başbakanı Thatcher'ın iktidara geldiğinde özel sektörü sınırlayan kuralların azaltılması anlamında kullandığı de-regülasyon politikası da bu yarı otonom idareleri ve onların yetkilerini azaltmak anlamında kullanılmıştır (Hogwood, 1990: 595-596).

Özelleştirmeler sonrası kurulan düzenleyici kurumlar ise aslında öz-düzenleyici (self-regulation)[41] birimleri olarak tasarlanmıştır. Bu kurumların temel felsefesi belli mal ve

[41] Detaylı bilgi için, bu çalışmanın *Bürokratik Kültür ve Kamu Yönetimi Reformu* başlığına ve bu başlık altında incelenen Lowi'nin kamu politikası sınıflandırmasına bakılabilir.

hizmet alanında faaliyet gösteren paydaşların, devletin hakemliği altında bir araya gelerek, piyasa mekanizmalarının doğru bir şekilde işlemesi ve geliştirilmesi için gerekli önlemleri almaktır (Moran, 2001: 20-21; Wolfe, 1999: 891). Ancak yukarıda olduğu gibi teorik veya kavramsal anlamda bağımsız idarî otoritelerle (quangos) bağımsız denetleyici kurumlar arasında net bir çizgi çizilebiliyorken, İngiltere'de ve dünyada hayata geçirilen uygulamalarda, bu iki kurum arasında çizginin belirsizleştiği, birbirinin alanına girdiği görülmektedir (Baggott, 1989: 435-436).

Özal döneminin ele alındığı bu başlık altında, Amerika ve İngiltere'deki bağımsız idarî otoritelerle bağımsız düzenleyici kurumların neden incelendiği anlaşılamayabilir. Ancak Amerika'da ve İngiltere'de 1980'den sonra gerçekleştirilen iktisadî reformlara bakıldığında, ülkelerin farklı sosyo-ekonomik özellikleri, farklı kurumsal adımların atılmasını gerektirmiştir. Örneğin 1930'lardan itibaren Amerika'da bağımsız idarî otoritelerin "bağımsızlığı" siyasî hesap verebilirlik açısından eleştirilirken, benzer durum İngiltere'de ancak 1980 sonrası özelleştirmelerle beraber gündeme gelmiş ve seçimle göreve gelmemiş kişilere bir takım yetkilerin devredilmesi demokratik değerler açısından sorgulanmıştır (Thatcher, 2002: 125).

Benzer şekilde, 1980 sonrası Türkiye'de hayata geçirilen reformları da karşılaştırmalı bir bakış açısından açıklamak mümkün görünmektedir. Diğer bir ifadesiyle iktisadî dönüşümler benzer olsa da ülkelerin sosyo-ekonomik yapılarındaki farklılıklar, farklı kurumsal önlemlerin alınmasını gerekli kıldığından Türkiye'deki reformların açıklanmasında her iki ülkenin de tecrübelerinden faydalanmak yerinde bir girişimdir. Karşılaştırmada, özellikle Amerikan ve İngiliz tecrübelerinin birlikte kullanılması, Türkiye'deki gelişmelerin önemli noktalarını ortaya çıkaracağı düşünülmektedir.

Türkiye'de ilk düzenleyici ve denetleyici kurumların ortaya çıkışı, İngiltere'de olduğu gibi devletin piyasalardan çekilerek küçülmesi ve devlet tekelinin kaldırılmasına yönelik politikalara dayanmaktadır. Daha sonraysa bunu Avrupa Birliği, IMF, Dünya Bankası ve benzer uluslararası kuruluşlarının üyelik için öne sürdükleri gereklilikler izlemiştir. 1980 ve sonrasında ise özelleştirmelerin[42] belirleyici olduğu, uluslararası

[42] Daha önce de açıklandığı üzere, özelleştirmeler yalnızca kamusal üretim araçlarının mülkiyetinin özel sektöre satışını içermemektedir. Mülkiyet devrinin yanında özel sektör teknik ve anlayışının kamu yönetiminde yaygınlaştırılmasını da içermektedir. Yukarıdaki ifade de özelleştirme, bu geniş anlamı ile kullanılmıştır.

kuruluşların etkisinin nispeten az olduğu, ancak her iki olasılıkta da Türkiye'deki düzenleyici ve denetleyici kurumların dışsal faktörlerle gündeme geldiği söylenebilir (Sezen, 2007: 321).

Uluslararası aktörler bir kenara bırakılacak olursa, Türkiye'deki düzenleyici ve denetleyici kurumlar, esasında İngiltere'de ve Amerika'da olduğu gibi âdil rekabet ortamının sağlanması, piyasa mekanizmaların doğru işlemesi ve bunların sonucunda da kamu çıkarının korunmasını amaçlamaktadır. Bu durum doğrudan kurumların yasal mevzuatında görülebileceği gibi hem anayasa ve kanunlarda hem de yargı kararlarında açıkça görülmektedir. Kısaca, iktisadî verimliliğin ancak iyi organize edilmiş ve rekabetçi bir çevrede gerçekleşebileceği düşüncesi, Türkiye'deki düzenleyici ve denetleyici kurumların temel kuruluş gerekçeleri olmuştur (Eroğlu & Erkan, 2009: 110-111).

Türkiye'deki düzenleyici ve denetleyici kurumlar, kuruluş gerekçelerinin haricinde işlevsel açıdan ele alındığındaysa; özelleştirmelerin gerçekleştirilmesi, piyasaların serbestleşmesi (deregülasyon) ve rekabet ortamının sağlanması şeklinde üç ana eksen etrafında biçimlendiği söylenmektedir (T. Çetin, 2014: 105). Daha açık ifade etmek gerekirse bahsedilen kurumlar; nelerin, hangi şartlar altında özelleştireceğine karar vermenin yanında, özel teşebbüsün önündeki yasal engellerin kaldırılması ve rekabet mekanizmasının doğru işlemesi için gerekli olan tüm önlemleri almakla da sorumlu tutulmuşlardır.

2021 yılı itibariyle kurul veya kurum şeklinde teşkilatlanmış on tane düzenleyici ve denetleyici[43] kurum mevcuttur. Kuruluş tarihlerine bakıldığında bunların hiçbirinin Özal Hükümetleri dönemine denk gelmediği görülecektir. Hatta Sermaye Piyasası Kurulu hariç diğer tüm kurumlar-kurullar, Özal'ın vefatından sonra kurulmuşlardır. Ancak hükümetin başı olmasa da pek çok neoliberal politikada olduğu gibi[44] Sermaye

[43] 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda (III) Sayılı Cetvel'de Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar olarak şunlar sıralanmıştır: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Rekabet Kurumu, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu, Kişisel Verileri Koruma Kurumu.

[44] Sermaye piyasalarını düzenleyen bağımsız bir kurul fikri 1960'lara, yani neoliberal politikalardan öncesine dayanmaktadır (Z. Aykaç, 1985).

Piyasası Kurulu'nda da (ekonomiden sorumlu başbakan yardımcısı olarak) aktif rol üstlendiği söylenebilir.

Bu iddiayı doğrulayan dolaysız kanıtlar gösterilemese de Özal'ın başbakan olarak göreve başlamasından evvel gerçekleştirdiği eylem ve söylemlerin bunu doğrular nitelikte olduğu ifade edilebilir. Dahası, Bütçe-Plan Komisyonu'na sunulan kanunun gerekçesi ile Özal'ın (önceki kısımlarda detayları ile ele alınan) seçim beyannamesi ve hükümet programı birbiriyle ziyadesiyle uyumlu görünmektedir. Özal'ın özelleştirme politikaları için benimsediği yöntemler hatırlanacak olursa, aşağıdaki ifadelerle Özal'ın terminolojisinin benzer olduğu anlaşılacaktır (TBMM, 1981: 2):

> Sermaye piyasasının güven ve kararlılık içinde çalışmasını sağlamak ve tasarruf sahiplerinin halklarını korumak,
>
> Sağlanan güven ve kararlılık ortamı içinde mobilize edilen tasarrufları iktisadî kalkınmanın emrine sunmak ve şirketleri sermaye bakımından halka açarak mülkiyetin tabanını yaygınlaştırmak,
>
> Her türlü menkul kıymetlerin halka arz ve satışını düzenlemek ve denetlemek,
>
> Halka arz olunan menkul kıymetlere ilişkin bilgilerin halka tam ve gerçeğe uygun olarak açıklanmasını sağlamak…

1981 tarihiyle ilk düzenleyici ve denetleyici kurumun, Sermaye Piyasası Kurulu'nun olması hem ulusal hem de uluslararası şartlar altında (Leblebici, Kurban, & Sadioğlu, 2012: 91) hiç de şaşırtıcı değildir. Daha açık şekliyle ifade etmek gerekirse, Yeni Kamu Yönetimi doğrultusunda devletin küçülebilmesi için sermayenin doğru şekilde dağıtılması, yeni tekellerin oluşmaması ve nihayetinde kamu çıkarının sağlanabilmesi (Zenginobuz, 2008: 477), yani sermayenin tabana yayılabilmesi ve aynı zamanda da küçük yatırımcının ekonomiye dâhil edilerek iktisadî kalkınmaya katkı sağlaması için (Z. Aykaç, 1985: 229-230) aracı bir kurumun gerekliliği Sermaye Piyasası Kurulu'nun askeri darbeden oldukça kısa süre sonra yasalaşmasına imkân tanımıştır.

Sermaye Piyasası Kurulu, özelleştirmeler için olduğu kadar Türkiye'deki diğer düzenleyici ve denetleyici kurumlar için de öncü rol oynamıştır. Daha açık şekliyle, kurulun sağladığı ortamda gerçekleşen özelleştirmeler (özel sektör tekniklerinin kullanılması dâhil) RTÜK, Rekabet Kurumu gibi kurumların *filizlenmesi* için gerekli olan şartları sağlamış ve bu açıdan da düzenleyici ve denetleyici kurumların yönünü belirlemiştir (Çapar, 2009b: 378, 2009a: 199).

Genel hatlarıyla anlatılanları özetlemek gerekirse, Yeni Kamu Yönetimi reformları sonucunda dünya genelinde yaygınlaşan bağımsız idarî otoritelerin kuruluşu ve yapısı

Türkiye'de, Amerika ve İngiltere'de olduğundan farklı bir yönde gelişmiştir. Her şeyden önce Türkiye'de özelleştirmeler için gerekli olan sermaye piyasalarının yetersizliği, bu alanda düzenlemelerin (regülasyon) yapılmasını zorunlu kılmıştır. İngiltere'de ise Türkiye'nin aksine, devlet düzenlemelerden serbestleşmeye geçiş yapmış ve denetleyicilik görevine yoğunlaşmıştır. Kısaca, Türkiye'de bu alanda gerçekleşen reformlar hem regülatif hem de deregülatif özellik taşımaktadır.

Özal'ın Türk kamu yönetiminde gerçekleştirdiği ve-veya gerçekleşmesine kapı açtığı reformların ardından genel kamu yönetimi reformlarından bahsedilebilir. Spesifik bir karşılığı olmayan bu reform inisiyatiflerinin kamu yönetiminin genel işleyişini, daha doğru ifadesiyle merkezi yönetimi dönüştürmeye yönelik değişiklikler içerdiği söylenebilir. Aslında, 1980'li yıllarda merkezi yönetimin dönüştürülmesi ile ilgili politikalar yalnızca Türkiye'ye özgü değildi. Yeni Kamu Yönetimi paradigması merkezî yönetimin iktisadî sahadan çekilmesinin yanında hem yerel yönetimler hem de devlet-dışı organizasyonlar (non governmental organizations-NGO's) - sivil toplum kuruluşları (STK'lar) lehine geri çekilmesini de beraberinde getirmiştir (C. T. Beer, Bartley, & Roberts, 2012: 325-326).

Türkiye'deki kamu yönetimine dair genel reformlar da bu bağlam içinde belirlenmiş; merkeziyetçi geleneksel Weberyen yönetim terk edilerek vatandaş merkezli bir anlayışına geçilmesi amaçlanmıştır. Devletçi geleneğin yıkılarak yerine vatandaşın koyulabilmesi ise yerel birimlerin güçlendirilmesiyle mümkün olacağından politikalar ana hatlarıyla yerelleşme başlığı altında toplanmıştır. Yeni Kamu Yönetimi anlayışı öncesi Türkiye'de yerel yönetimlerin durumuna bakılacak olursa, iktisadî sahadan çok da farklı olmadığı, merkezi yönetimin yerel hizmetler ve siyasette de tekel konumunda olduğu görülecektir. Bunun göstergesi olarak yerel yönetimlere sınırlı bir yetki ve malî kaynak ayrılması ve dahası vesayet denetiminin hiyerarşik denetim şeklinde işletilmesi gösterilebilir (Yazıcıoğlu, 1992a: 17-18, 1992b: 7).

Bu noktadan hareketle yerel yönetimlerin malî ve idarî olmak üzere iki ana eksen etrafında güçlendirilebileceği anlaşılmaktadır. 1980 sonrası reformlara bakıldığında hem Ulusu Hükümeti hem de Özal Hükümetleri dönemlerinde yerel birimlerin gelirlerinin artırılmasına yönelik olumlu gelişmelerin yaşandığı ve belli bir yıla kadar ayrılan kaynakların arttığı görülmektedir. Fakat malî kaynaklardaki bu artış geçmişe

oranla olumlu bir gelişme sayılsa da yasal mevzuat incelendiğinde, kaynakların kullanılması oldukça karmaşık bürokratik süreçlere bağlandığından idarî açıdan aynı şeyi söylemek pek de mümkün görünmemektedir (Çöker, 1986a: 27-30, 1986b: 34-38).

Yeni Kamu Yönetimi paradigması doğrultusunda hayata geçirilen yerelleşme reformlarının yalnızca malî konularla sınırlı kaldığını söylemek doğru olmaz. Bütçeden müstakil payların ayrılmasının yanında, yüzbinleri ve hatta milyonları bulan illerde farklı yönetim modellerinin benimsenmesi ve bu yönetimlere ek kaynakların verilmesi de alternatif politikalar içerisinde yer almıştır. Somut bir şekilde ifade etmek gerekirse, 1984 yılında 195 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile başlayıp 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile neticelenen süreçte İstanbul, Ankara ve İzmir gibi illerde birden fazla belediyenin sınırları içerisinde yer aldığı metropol belediyeleri kurulmuştur (Ayman-Güler, 1987: 118, 142).

Plan ve Bütçe Komisyonu'na sunulan raporda ise gerekçe şöyle yer almıştır:

> …hızlı nüfus artışı ve sanayileşme; başta İstanbul, Ankara ve İzmir olmak üzere büyük yerleşim merkezlerinde hızlı bir şehirleşmeye yol açmıştır. Bu şehirlerdeki gelişme, belediye sınırlarını da aşarak, merkez şehrin çevresinde plansız ve kontrolsüz bir şekilde yayılmıştır.
>
> Büyük şehirlerdeki plansız ve kontrolsüz fizikî gelişme, bu şehirlerin sosyal yapıları, ekonomileri ve yerleşme şekillerinde önemli değişikliklere yol açmıştır. Plansız ve kontrolsüz imar; konut, ulaşım, çevre sorunlarını daha da artırmış ve altyapının yetersizliğini bariz bir şekilde ortaya çıkarmıştır.
>
> …
>
> Bu Kanun hükmünde Kararnamenin hazırlanmasında belediyelerin yönetimini demokratik olma özellikleri, mahallilik ve hemşehrilik esasları ile birlikte koordinasyon ve idarî etkinlik gibi unsurlar da dikkate alınmıştır.[45]

Yukarıdaki gerekçede yer alan ifadelerin, Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ile doğrudan ilişkili olduğu açıkça görülebilir. Bunun yanında Türkiye'nin ihtiyaçlarına göre yerel birimlerin idarî yapısı güçlendirilirken aynı zamanda, yerel düzeyde bir regülasyon da içerdiği söylenebilir. Fakat yine Türkiye şartları altında değerlendirilecek olursa il düzeyinde bir merkezileşme görülse de başkent teşkilatının yetkilerinin devredilmesi

[45] Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve İçişleri; Plan ve Bütçe Komisyonları Raporlarının tam metnine Meclis internet sayfasından çevrim içi ulaşabilmek için: https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d17/c004/tbmm17004084ss0087.pdf

(Tan, 1988: 75-76) açısından yerelleşme adına oldukça büyük bir adım atıldığı kabul edilmelidir.

Genel yönetim reformları arasında yerel yönetimlerle ilişkili olan bir diğer reform ise mahallî müşterek ihtiyaçların karşılanmasında, merkezî yönetimde de olduğu gibi alternatif yöntemlerin hayata geçirilmesidir. Ağırlıklı olarak özel sektörün aktif rol oynadığı bu yöntemleri; diğer kamu kurumlarıyla işbirliği kurma, sözleşme yapma, imtiyazlık, sivil toplum kuruluşlarına bırakma, şirketleşme vb. şeklinde sıralamak mümkündür. Yerel yönetimlerin ve özellikle de belediyelerin yukarıda sıralanan bu yöntemleri kullanmalarının nedeni elbette merkezî yönetimle benzerlik taşımaktadır (Eryılmaz, 1989: 18-20). Fakat önemli bir noktada da farklılaştığı söylenmelidir. O da merkezî yönetim, tasarruf etmek ve özel sektörün gelişmesi için iktisadî sahadan mümkün olduğunca çekilmeye çalışırken, belediyelerin maliyetleri düşürmek ve hizmetler için ek kaynak sağlamak maksadıyla şirket ve iştiraklerle iktisadî sahada daha da etkin rol oynamaya başlamasıdır (Bektaş & Olgun, 2017: 246).

Merkezî bütçeden aktarılan gelirlerin yerine, öz gelir kaynaklarına sahip olmak, pek tabii yerel yönetimlerin (belediyelerin) özerkliğini garanti altına alacak hususların başında gelmektedir. Bu bağlamda, yerel yönetimlerin özel sektörle eşit şartlar altında belli alanlarda, iktisadî faaliyetlerde bulunması doğal karşılanabilir. Ancak yeni gelir kaynakları sağlamak adına gerçekleşen bu girişimlerin, maksadını aşacak şekilde (mobilya, tuğla ve mantar üretip satmak gibi) merkezî hükümetin tekellerinin yerini, yerel yönetimlerin tekellerinin aldığı bir duruma sokmasıysa çelişkili görünmektedir (Meriç, 1987: 7).

Özal döneminde gerçekleşen dönüşüm süreciyle ilgili bahsedilmesi gereken bir diğer husus ise kamuoyunda KAYA ismiyle bilinen Kamu Yönetimi Araştırma Projesi'dir. 1988'de başlayıp 1991'de sonuçlanan projeyi, Ulusu Hükümeti Dönemi'nde yapılan bir dizi araştırma grubunun önerileriyle de uyumlu olacak şekilde, I. Özal Hükümeti Dönemi'nde hayata geçirilen reformların genel bir değerlendirmesi olarak görmek de mümkündür. Yeni Kamu Yönetimi doğrultusunda, Kamu İktisadî Teşebbüslerin zorunlu hallerin haricinde kapsam dışında bırakıldığı raporun, daha önceki araştırma projelerinden en önemli farkı ise yurtdışı örgütleriyle, o zamanki adıyla Avrupa Ekonomik Topluluğu olan Avrupa Birliği'ne uyum sürecinin de ele alınması olmuştur

(Ergun, 1991: 12-13). 1970'lerle başlayıp 1980'lerde küresel çapta yaygınlaşan Yeni Kamu Yönetimi anlayışının, temel felsefeyi oluşturduğu görülen araştırma projesinin; *devletin rolünün yeniden tanımlanması, kamu kesiminin daraltılması ve hizmet etkililiğinin artırılması* amaçlarını taşıdığı açıkça belirtilmiştir (Tortop vd., 1991: 4-5).

Tablo 10. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi'nde Yer Alan Tespit ve Öneriler

Tespitler ve Sorunlar
Kamu yönetimi kapsamındaki bir kesim görevler ya hiç yapılmamakta ya da ancak sınırlı ölçülerde ve amaçtan uzak biçimde gerçekleştirilmektedir.
Temel nitelikli kimi görevlerin yürütülmesinde, hizmette birlik ve bütünlük temel bir sorun olarak her alanda kendisini göstermektedir.
Kimi görevler merkezi yönetim kapsamında bulunmakla birlikte, görevi gerçekleştirecek işlevsel nitelikte örgütsel düzenlemelere gidilemediğinden, eldeki yapı, gereksinimleri karşılayamamaktadır.
Önemli orandaki merkezî yönetim görevlerinde ise, gereksiz ve amacı aşan bir örgütsel büyüklüğe ulaşılmıştır. Bu durum görev ve yapı arasındaki ussallık dengesinin kurulmasını güçleştirmektedir.
Merkezî yönetim görevlerindeki oransal artış, sistemin birçok noktada tıkanmasına ve işleme bozukluklarına neden olmakta; görevlerin merkez, taşra ve yerel yönetimler arasında ussal dağılımı yeterince sağlıklı biçimde gerçekleştirilememektedir.
Kimi kamu örgütlerinde, bunların kuruluşuna gerekçe olan görevin önemi azalmamasına karşın, süreç içinde toplumsal gereksinimlerden kaynaklanan ikincil görevler, asıl görevlerin yerini almakta; bu da örgütlerde görev kaymalarına yol açmaktadır.
Yönetimde genel bir kaynak sıkıntısı çekilirken; öncelikli olmayan kimi konularda kaynak savurganlığına yol açılmakta; sınırlı kaynaklardan, daha etkili olarak yararlanma yoluna gidilememektedir.
Kamu kuruluşlarında, görev-yetki-sorumluluk dengesinin iyi kurulamamış olması, örgütsel etkililiği olumsuz yönde etkilemektedir.
Aynı görev için birden çok kuruluş yetkilendirildiğinde, görev ortada kalmakta; bu da görevsel etkililiği azaltmaktadır.
Görevlerin bölünüşünde ve düzenlenmesinde görev ve örgüt ile çevresel girdi ve değişkenlerin göz ardı edilmesi ya da bunların yeterince dikkate alınmaması; çoğu kuruluşta, hizmet üretme gücünden yoksun alt birimlerin doğmasına neden olmaktadır.
Öneriler
Devlet yönetiminde merkezî yönetimin üstleneceği rol, toplumsal değişim gereklerine uygun olmalı ve bu alanda merkezî yönetim görevleri yeniden ele alınmalıdır.
Merkezî yönetimin taşra kuruluşları, yetki ve görevler açısından güçlendirilmeli; görevsel etkililik tabana yayılarak her aşamada öne çıkarılmalıdır. Bu yaklaşım içinde, yerel yönetim kuruluşlarınca gerçekleştirilebilir nitelikteki görevler de yerel yönetim kurumlarına aktarılmalıdır.
Merkezî yönetim örgütlenmesinde, hizmette birlik ve bütünlük ilkesi, etkililiği sağlamanın başlıca yollarından birisi olarak değerlendirilmeli; eşgüdümü kolaylaştıran bir yapısal geliştirme modeli temel alınmalıdır.
Kamu yönetiminde ortak sayılabilecek görevler, yönetimin daha sağlıklı ve kolay işlemesini gerçekleştirebilecek bir anlayışla ele alınmalıdır.
Yönetimin en önemli öğelerinden biri olan insan kaynağından, amaca uygun biçimde yararlanmayı sağlayacak bir geliştirme yaklaşımı temel olmalıdır.
Kamu hizmetlerinde bürokratik işlemlerin hızlı, etkili ve nitelikli biçimde yapılmasını olumsuz yönde etkileyen engeller kaldırılmalıdır.
Kaynak: Tortop vd., 1991: 5-6'daki bilgilerin aynen aktarılarak tablolaştırılmasıdır.

Bu bağlamda Kamu Yönetimi Araştırma Projesi'nin kamu yönetimini belli ilkeler etrafında inceleyen ilk bütüncül reform araştırması olduğu da söylenebilir. Daha açık ifadesi ile önceki araştırmalarının, kamu yönetiminin sorunlarını doğru ve detaylı bir şekilde ortaya koymalarına karşın sundukları çözüm önerileri ortak bir mantığı temsil etmemekteydi. Bu durumsa kimi sorunları çözümsüz bırakmış kimi sorunları ise yalnızca kısa süre ortadan kaldırabilmiş, kalıcı çözümler üretilememesine sebep olmuştur. Pek çok kez değinildiği ve Türk yönetim tarihinde de açık örneklerinin görülebileceği üzere, kamu yönetimi alanında sorunların tespitinde zorluk yaşanmadığı, birçok reform girişiminde sorunların büyük bir çoğunluğunun doğru bir şekilde ortaya koyulduğu görülmüştür.

Fakat, sorunların tespit edilmesi, çözüm yolunda büyük bir ilerlemeye karşılık gelse de tek başına bunları ortadan kaldırılabildiği anlamına da gelmemektedir. Kısaca, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi bu yönüyle umut vadeder niteliktedir. Bu bağlamda Tablo 10'daki bilgiler, Türkiye'de gerçekleştirilen önceki araştırma sonuçları ile kıyaslandığında, reformun paradigmal bir bakış açısıyla ele alınmasının ne denli somut sonuçlar doğurabileceğini göstermektedir. Dahası, tutarlılık arz eden bu yaklaşımın kurumlar arası koordinasyona da olumlu katkıda bulunduğu söylenebilir.

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi'nin, önemli bir yönü de yerel yönetimlere özel bir önem vermesi ve yerel birimlerin (belediyelerin, il özel idarelerinin ve köylerin) daha da güçlendirildiği yönetsel modeller ortaya koymasıdır. Kırsal alanlarda hizmetlerin yönetim boşluğu nedeniyle yetersiz olduğu bunun önüne geçilebilmesi için ilçe belediyelerinin yetkilendirilerek köy ve kırsal belediyelerin üstünde bir yapıya kavuşturulması önerilmiş ve böylece köylerin ve kırsal belediyelerin yetersiz kaldığı hizmetleri ilçe belediyelerinin gerçekleştirilmesine imkân tanınmıştır (Yalçındağ, 1991: 129). Aslında, büyük şehir yönetiminin ilçe düzeyinde de uygulanması anlamına gelen bu modelle hem mahallî müşterek ihtiyaçlara yeterli kaynağın sağlanması hem de yerel demokrasinin güçlendirilmesi amaçlanmıştır (Yalçındağ, 1992: 5-6).

Özal dönemini genel hatlarıyla özetlemek gerekirse, neoliberalizmin ve Yeni Kamu Yönetimi'nin tartışmasız bir şekilde politikalarda belirleyici olduğu söylenebilir. Fakat bu, tümüyle dışsal faktörlerin politikalara egemen olduğu anlamına da gelmemektedir. İngiltere'deki süreçle Türkiye'deki süreç ve bunların sonuçları karşılaştırıldığında, ana

fikrin korunmakla birlikte, ülkelerin kendilerine has değişkenleri de hesaba katarak politikaları kişiselleştirdikleri görülmektedir. Benzer şekilde Amerika'daki reformlar da belli açılardan İngiltere'den farklı bir seyir izlemiştir.

Dolayısı ile hem Türkiye özelinde hem de dünya genelinde "her şeye uyan tek bir model" dayatmasının uygulandığını iddia etmek doğru olmaz. Özal döneminin belli başlı politikalarının yer aldığı bu başlık altındaki örneklerde de görüleceği üzere hem özelleştirmelerde izlenen yöntem hem de sosyal güvenlik yatırımları, Yeni Kamu Yönetimi'nin Türkiye'nin şartlarına ve özelliklerine uyumlu olacak bir şekilde dönüştürülerek hayata geçirildiğini ortaya koymaktadır. 1980'lerde siyasî partilerin söylemlerine bakıldığındaysa, yöneltilen bu eleştiriler, Milliyetçi Demokrasi Partisi için daha uygun düşmektedir.

Kısaca, Özal dönemi, merkezî yönetimin üzerinde topladığı iktisadî, sosyal ve siyasî yetkilerin aktarıldığı bir dönemdir. Vatandaşların özel ve kamusal, tüm alanlarına temerküz eden böylesi devasa bir yapının kolayca ortadan kaldırılabileceğini ve Yeni Kamu Yönetimi anlayışının yönetimde hâkim kılınabileceği söz söylemek mümkün değildir. Nitekim hem Özal'ın kişisel gayretleri hem de ulusal ve uluslararası konjonktür sayesinde kat edilen ilerleme kısa bir süre sonra kaybedilmeye başlamıştır.

3.2.3. Avrupa Birliği ve Kamu Yönetimi Reformları

Türk kamu yönetiminde Turgut Özal faktörünün ardından belirleyici bir diğer faktör ise Avrupa Birliği ve birliğe üyelik sürecidir. Kronolojik açıdan Özal dönemi ile Avrupa Birliği'ne tam üyelik müzâkerelerinin ve bir sonraki kısımda ele alınan 2002 sonrası dönemin keskin hatlarla birbirinden ayrıldığı söylenemez. Dönemler arasında geçişlerin olduğu ve bu çalışmada kronolojik olmaktan öte aktör temelli bir yöntemin benimsendiği belirtilmelidir. Bir önceki başlığın sonunda da aktarıldığı gibi o zamanki isimlendirmesiyle Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun kamu yönetiminde bir referans noktası kabul edildiği de bilinmektedir. Kısaca, bu başlık bir önceki ve bir sonraki başlıklarla zamansal açıdan kesişmekte, ancak ağırlıklı olarak 1993 ilâ 2002 yılları arasında gerçekleşen girişimleri konu edinmektedir.

Her ne kadar 1990'lı yıllara odaklanılsa da Türkiye-Avrupa Birliği ilişkileri bundan çok daha öncesine dayanmaktadır. Türkiye'nin birliğe üyelik yolunda ilk teşebbüsü 1959 yılının gerçekleşmiş, ancak siyasî istikrarsızlık neticesinde 1964 yılına kadar bir anlaşma imzalanamamış, Türkiye'den yaklaşık bir ay önce başvurusunu yapan Yunanistan ile ise 1961 yılında müzakereler için gereken şartlar üzerinde anlaşmaya varılmıştır. Türkiye'nin özel durumu (askerî darbe) bir kenara bırakılacak olursa, girişimlerin ardından şartlar hakkında anlaşmaya hemen varılamamasının nedeni, altı kurucu üyenin ekonomik, siyasî ve yönetsel açıdan birbirleriyle benzer olmalarına karşın, Türkiye ve Yunanistan'ın özellikle ekonomik açıdan oldukça farklı olmasıdır. Bu tarz bir durumla ilk defa karşılaşılması, topluluğun, üyelik için belli bir prosedürü hayata geçirmelerini zorunlu kılmıştır (İlkin, 1990: 35-36).

Ankara Anlaşması ile üyelik yolunda ilk somut adım atılmışsa da Türkiye'nin hareketli siyasî ve iktisadî yapısı sürecin sekteye uğramasına neden olmuştur. Yaygın kanının aksine Türkiye-Avrupa Birliği ilişkilerinde tek taraflı bir geriye dönüş yaşanmamıştır. Avrupa Birliği, Türkiye'nin ekonomik ve siyasî istikrarsızlığını gerekçe gösterirken, Türkiye ise dış politikadaki gelişmeler ışığında şekillenen iç siyasî dengelerden dolayı süreçten uzaklaşmıştır. Türkiye özelinde bakıldığında, bilhassa 1970'li yıllarda üyelik sürecini destekleyen siyasetçilerin olmasına karşın, kırılgan dengeler üzerine kurulu koalisyonların sürekliliği adına somut adımlar atılamamıştır (Evin, 1990: 10).

Konjonktürel etkenler bir kenara bırakılacak olursa, temel anlaşmazlığın Türkiye'nin beklentileriyle Avrupa Birliği'nin beklentileri arasındaki farklılıktan kaynaklandığı söylenebilir. Türkiye, birliği yüzyıllık batılılaşma politikasının en önemli basamağı olarak görürken; Avrupa Birliği, Türkiye'ye ekonomik açıdan ele almaktadır (İlkin, 1990: 36). Pek tabii bu durumun, taraflar arası konsensüs oluşmasına engel olması kaçınılmaz görünmektedir. Ancak tarafların beklentilerindeki farklılık temel neden olmakla birlikte tek neden değildir. Birlik, Türkiye'nin üyeliğinde iktisadî meselelerin yanında demokrasi, hukuk devleti, insan hakları, kültürel farklılık gibi iç meselelerle göç, Yunanistan, Kıbrıs ve Akdeniz gibi dış politikayla ilgili de çekincelere sahip olmuştur (Taşhan, 1990: 73-75).

Yukarıda sıralanan nedenlerden Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyeliğinin, daha baştan sonuçsuz kalacağı belli olan, kısır bir girişim olduğu düşünülmemelidir. Türkiye'nin

sosyalist blok ve Arap ülkeleri ile Avrupa arasında oluşturduğu sınır hattı, Doğu-Batı (sosyalizm ile kapitalizm ya da Sovyetler Birliği ile Amerika) çatışmasında Doğu Akdeniz'in güvenliği açısından oldukça önemli bir yere sahiptir (Bourguignon, 1990: 52). Bundan dolayı Avrupa Birliği'nin, Türkiye'nin üyeliğini baştan olmayacak bir girişimmiş gibi görmesi veya üyeliğe alternatifler üretmemeden Türkiye'yi gözden çıkarması o kadar da mümkün görünmemektedir.

Jeopolitik konumunun, üyelik yolunda Türkiye'ye büyük avantaj sağlamasına karşın siyasî istikrarsızlıklar ve askerî müdahalelerle iktisadî ve kültürel yapılardaki farklılık, ilişkilerde daha belirleyici olmuş ve üyelik gün geçtikçe daha da zorlaşmıştır. Daha açık ifadesiyle, Türk demokrasisinin askerî darbelerle kesintiye uğraması, temel hak ve hürriyetler konusundaki eksiklikler, piyasa mekanizmalarının doğru işlememesi nedeniyle yaşanan ekonomik krizler ve üye devletlerin Ege, Akdeniz ve Kıbrıs konularında Yunanistan'ın tarafında yer almaları (Denton, 1990: 80-81), başvurunun yapıldığı yıllardakine oranla daha karmaşık ve hassas bir durum ortaya koymuştur.

Fakat belirtmek gerekir ki Türkiye'nin siyasî ve iktisadî istikrarı sağlaması da tek başına yeterli görünmemektedir. Birliğin anayasal pozisyonu, Türkiye için çözülmesi pek muhtemel görünmeyen "egemenliğin devri" meselesini gündeme taşımaktadır. Dinamik bir özellik taşıyan birlik anayasası, üye devletlerin belli alanlardaki yasama yetkilerinin birliğe aktarılmasını gerektirmektedir. Türkiye'nin egemenlik konusunda (özellikle de 12 Eylül sonrası) ne denli hassas olduğu hatırlanacak olursa, tüm şartlar sağlansa dahi egemenlik bahsinin ne olacağı hâlâ belirsizliğini korumaktadır (Ansay, 1990: 88-89, 93).

Yukarıdaki ifadelerden, Ankara Anlaşması sonrası somut herhangi bir gelişmenin yaşanmadığı anlamı çıkarılmamalıdır. Daha önce de bahsedildiği gibi Avrupa Birliği iktisadî sahaya öncelik vermekte ve Türkiye ile olan ilişkilerinde her zaman bunu ön planda tutmaktadır. Bunun bir sonucu olarak, 1970 yılında Ankara Anlaşması'na ek bir protokol imzalanmış ve korumacı gümrük uygulamaları sonlandırılarak birlik ile Türkiye arasında ticaretin serbestleşmesi sağlanmıştır. Ancak protokol, liberal ekonomik düzende olağan bir durum gibi gözükse de sonuçları Türkiye için pek de iç açıcı olmamış; üretimin ve piyasa mekanizmalarının Türkiye'ye kıyasla oldukça

ileride olduğu birlik ülkelerinin üreticileri ile Türkiye'deki üreticiler rekabet etmekte güçlük yaşamıştır (Hale, 1990: 156-157).

Avrupa Birliği'nin tutumu ve ilişkilerde yaşanan bu olumsuzluklar, üyeliğe karşı olan muhalefetin güçlenmesine ve sürecin kapanmasına veya daha doğru ifadesi ile rafa kaldırılmasına neden olmuştur. Ankara Anlaşması'ndan 1980'lerin başına kadar geçen bu süre, kısa duraksamalar hariç tutulacak olursa, Avrupa Birliği ile olan ilişkilerde ayrı bir dönem olarak değerlendirilebilir. Bu dönemin sona erip, yeni bir başlangıcın yapılmasıysa, 14 Nisan 1987 yılında Özal'ın girişimleriyle gerçekleşmiştir. İlişkilerin o denli zarar gördüğü bir ortamda Avrupa Birliği'ne tam üye olma politikasına geri dönüş şaşırtıcı bir durum gibi gözükse de aslında Özal'ın iktisadî, siyasî ve idarî alanda benimsediği reformlarla birliğin reform politikaları arasında belirgin bir benzerlik bulunmaktaydı. Özellikle, birliğin önceliği olan iktisadî sahada uygulanan istikrar programı ile devletin küçülerek özel sektörün güçlendirilmesi politikaları, Türkiye'nin üyeliğine sıcak bakılmasını ya da en azından müzakerelerin tekrar başlatılmasını mümkün kılmıştır (Evin, 1990: 10-11).

Özal ile halihazırda bir dönüşüm yaşayan Türkiye'nin, bir önceki dönemin aksine, üyelik için istenen gerekliliklere daha hazır durumda olduğu, bunun da insanlarda yeni bir heyecan doğurduğu söylenebilir. Üye olma yolunda atılan adımlara bakıldığında, insanlardaki bu heyecanın temelsiz olmadığı görülecektir. Yeni Kamu Yönetimi ve neoliberal politikalarla büyük oranda gerçekleşen iktisadî, siyasî ve idarî uyum sürecinin, diğer pek çok alanda da hayata geçirilebilmesi için bazı bakanlıkları da kapsayacak şekilde merkezî yönetimde *birliğe uyum* birimleri/kurulları oluşturulmuştur. Böylece dönüşüm sürecindeki kurumlar en başında birlikle uyumlu hâle getirilmiş olacaktı. Bu amaçla oluşturulan komisyonlar birkaç yıl içinde daha da genişlemiş, buna bağlı olarak da bu alanla ilgili nitelikli personel yetiştirilmesi amacıyla Ankara Üniversitesi bünyesinde bir araştırma merkezi kurulmuştur (Bozkurt, 1994: 10-14).

Yukarıdaki anlatılanlardan, üyelik yolundaki ikinci dönemde hem sosyo-ekonomik koşulların daha uygun olduğu hem de politika yapıcıların daha bilinçli ve programlı hareket ettiği anlaşılmaktadır. Bu durum, Türkiye'nin elini güçlendirmekte ve üyelik ihtimâlini geçmişe oranla bariz bir şekilde artırsa da Avrupa Birliği'nin yapısı daha da

karmaşıklaşmış, yeni ülkelerle genişleyen birlikte yeni dengeler ve beklentiler ortaya çıkmıştır. Fakat çalışmanın amacı açısından önemli olan sonuç değil, bu süreçte Türk kamu yönetiminde yaşanan dönüşümdür. Bundan dolayı Türkiye'nin birliğe neden kabul edilmediği konusu kapsam dışında bırakılmıştır.

Yönetime şekil veren gelişmelere geri dönülecek olursa, Avrupa Birliği'nin yaşadığı dönüşümden de bahsedilmesi gerekir. Geçen zaman yalnızca Türkiye'nin bakışında değil birliğin bakışında da değişikliklere neden olmuştur. 1950'lerde daha çok ekonomik işbirliğine odaklanmış ve nispeten altı homojen üyeden oluşan bir topluluk olan Avrupa Birliği'nde, 1980'lere gelindiğinde hem iş birliği yapılan alanlar hem de üye ve aday ülke profilleri genişlemiştir. Bu durum, birliğin, ülkelerin adaylık sürecini daha planlı ve bilinçli yürütebilmelerine de olanak tanımıştır. Kısaca, hazırlıklı olan yalnızca Türkiye değildir.

Avrupa Birliği'ni franko-german egemen bir örgütten daha kapsayıcı bir örgüt hâline getiren şeyse korumacı ve kalkınmacı iktisadî anlayışın yerini neoliberal politikaların almasıdır. Destekleyici diğer gelişmelerin yanında, iktisadî sahada gerçekleşen bu keskin dönüşüm, birliği uluslararası işbirliğini geliştirmeye ve daha fazla ülkeyi birliğe kabul etmeye itmiştir. İlk genişleme dalgasıyla, başta İngiltere gibi ülkelerin de birliğe katılmasıyla işbirliğinin kalıcılığını sağlamak adına "tek yasa ve tek pazar" anlayışıyla federatif bir yapının adımları atılmıştır (McAllister, 1997: 162-164).

Ancak, ortak ticaret ve ekonomi amacı, Sovyet Bloğunun dağılma sürecine girmesiyle daha da genişleyerek dış politika ve güvenlik alanlarını da içerisine almıştır. Bunda Petrol Krizi ile ulusal ekonomilerin uluslararası gelişmelerden etkilendiği, küresel çapta bir düzenin kurulmasının ulusal ekonomiler için birer zorunluluk olduğunun anlaşılması büyük rol oynamıştır. Daha açık ifadesiyle, başta Doğu Almanya olmak üzere Doğu Bloğu ülkelerinin sosyalist iktisadî sistemden kapitalist sisteme geçişinin sağlanması birliğin temel amaçları arasına girmiş, ekonomik istikrarın sağlanması için "liberalleşen" ülkelerin hızlı ve sistemli bir şekilde sisteme entegre edilebilmelerine yoğunlaşılmıştır. Bunun gerçekleşebilesi adına da üyelik süreci ve *birlik müktesebatı* bir araç olarak kullanılmıştır (Warleigh-Lack, 2009: 26-28).

Birlik, bu yoldaki ilk somut adımı, ortak dış politika ve güvenlik konularını düzenleyen Avrupa Birliği Anlaşması'nı veya bilinen adıyla Maastricht Anlaşması'nı 1992 yılında

imzalayarak atmıştır. Avrupa'nın hem Nazi hem de Sovyet kalıntılarından arındırılma maksadının açıkça görüldüğü bu anlaşma genel bir çerçeve çizmekle birlikte, ülkelerin dönüşümleriyle ilgili detaylı bir içeriğe sahip değildir (Balcerowicz, 1999: 4-5; Curzon-Price & Landau, 1999: 13-14). 1993 yılında Kopenhag'da gerçekleşen zirvede bu açık kapatılarak, merkez ve doğu Avrupa ülkelerinin üye olabilmeleri için gerekli olan şartlar[46] belirlenmiştir. İnsan hakları ve ekonomi başlıklarının yer aldığı Kopenhag Kriterlerine, 1995'te Madrid'de yapılan zirvede, aday ülkelerden birlik müktesebatını uygulayabilecek idarî kapasiteye sahip olmaları da eklenmiştir (Curzon-Price, 1999: 46-47; Heijdra, Keuschnigg, & Kohler, 2004: 175-276; Phinnemore & McGowan, 2004: 1-2).

Anlatılanları çalışmanın konusu açısından özetlemek gerekirse, daha masaya dahi oturmadan, Türkiye'nin üyelik sürecinin geçmişe kıyasla daha meşakkatli geçeceği ve oldukça çeşitli alanlarda kapsamlı reformların gerçekleşeceği söylenebilir. Nitekim Türkiye, 1987 yılında tam üyelik için başvurmasına ve 1995'te de gümrük birliğine girmesine karşın, Türkiye'nin Kıbrıs'ta asker bulundurması, gerilen Yunan ilişkileri ve insan hakları konusundaki yetersizlikler gerekçe gösterilerek, 1997 yılında yapılan Lüksemburg Zirvesi'nde müzakerelerin başlatılacağı ülkeler arasında yer almamış, fakat Güney Kıbrıs bu ülkeler içerisinde yer almıştır (Müftüler-Baç, 1998: 241-242).

Haliyle bu durum, birlikle olan ilişkileri bir kez daha kopma noktasına getirmiştir. Ancak geçmişte olduğu gibi ne birlik Türkiye'den ne de Türkiye birlikten tam anlamı ile kopabilmiştir. Yaşanan krizden birkaç yıl sonra gündemde yokken Türkiye'nin ilerlemesine yönelik bir rapor hazırlanması kararı alınmıştır. Bunu takip eden süreçler sonrasındaysa 2000'lerin başında Türkiye'nin birlik müktesebatının benimsenmesine yönelik gerekli hazırlıkları yapması istenmiş, tam üyelik yolunda müzakerelere ve fasılların uygulanmasına başlanmıştır (Müftüler-Baç, 2005: 20-21).

Türkiye'nin üyelik serüveniyle ilgili yukarıda anlatılanlardan, yaşananların diplomatik birer girişimden öteye gitmediği, somut adımların veya değişimlerin yaşanmadığı anlamı çıkarılmamalıdır. Bu başlığın içeriğini oluşturan dönemde hem üye olabilmek

[46] Bu şartlar özetle şunları içermektedir (Müftüler-Baç, 1998: 241): (i) istikrarlı demokratik düzen ve yönetim kurumları, hukuk düzeni, insan haklarına saygı ve azınlıkların korunması; (ii) işleyen rekabetçi bir piyasa ekonomisinin varlığı ve rekabet baskısıyla başa çıkma kapasitesi; (iii) siyaset, ekonomi ve para politikaları konularında birliğin yükümlülüklerini üstlenebilme yeteneği.

için gerekli şartları yerine getirebilmek hem de bunlardan bağımsız olarak Türkiye'nin batılılaşma adına inisiyatif alarak gerçekleştirdiği pek çok eylem hayata geçirilmiştir.

Bu bağlamda, Avrupa İdarî Alanı (European Administrative Space) da Türkiye'deki kamu yönetimi reformlarına yön veren en önemli konular arasında yer almaktadır. Esasında 1990'ların başında Sovyetlerin dağılması ile gündeme gelen Avrupalılaştırma (Europeanization) politikalarına (Güney & Çelenk, 2010: 242) dayanan Avrupa İdarî Alanı, birliğe üye devletlerin kamu yönetimi uygulamalarını temsil etmek üzere üretilen metaforik bir kavramdır. Diğer bir deyişle üye olmak isteyen ülkelerin, birliğin mevcut idarî yapısı ve işleyişine uyum sağlayabilmeleri için gerekli olan ilke ve prensiplerin, daha anlaşılabilir hale getirilmeye çalışılmasıdır (Matei, 2004: 31).

Daha önceden de bahsedildiği üzere 1993 Kopenhag Zirvesi'nde birliğe üye olabilmek için aday ülkelerden; insan haklarını ve azınlık haklarını garanti altına alan demokratik kurumların inşası, doğru işleyen bir pazar ekonomisi ve birlik müktesebatını (acquis communautaire) uygulayabilecek kapasiteye sahip olma şeklinde üç kriteri tamamlamaları istenmişti. Avrupa İdarî Alanı da bu kriterlerden üçüncüsüyle ilişkili olarak, altı merkez ve doğu Avrupa ülkesinin idarî yapılarının dönüştürülmesini amaçlamıştır (Torma, 2011: 151).

Avrupa İdarî Alanı'nın temel prensipleri ise şunlardır (Cardona, 2009; Lymouris, 2011: 90):

> *Hukuk Düzeni/Hukukun Üstünlüğü:* İdarî eylem ve kararların öngörülebilirliği, yasal belirginlik, bireylerin yasal beklentilerine saygı, kamusal karar alma süreçlerinde karşıt görüşlerin ifadesine imkân tanıma.
>
> *Açıklık ve şeffaflık:* İdarî süreçlerin ve sonuçların sağlıklı bir şekilde incelenmesini ve önceden belirlenmiş kurallar çerçevesinde tutarlılığını gözlemleyebilme.
>
> *Hesapverebilirlik:* Kamu yönetiminin yürütme, yasama ve yargı organlarınca hukukun üstünlüğü doğrultusunda denetlenmesi.
>
> *Etkinlik ve verimlilik:* Kaynakların etkin bir şekilde kullanılarak kamu politikasının amacına uygun sonuçlar gerçekleştirilmesini sağlama.

Başta kurucu altı üye olmak üzere birliğin öncü ülkeleri, post-Sovyet devletlerini yukarıdaki ilkeler etrafında Avrupalılaştırmak amacıyla OECD'nin idaresinde Avrupa Birliği'ninse finansal desteğiyle SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management-Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek) adında bir program başlatmışlardır (Koprić, Musa, & Novak, 2011: 1517-1518). Program, yukarıda birçok

tekrarlandığı üzere aday ülkelerin idarî yapılarını birliğin idari yapısına uyumlu hale getirebilmeyi amaçladığı gibi aynı zamanda sosyalist rejimden liberal rejime geçen idarelerin rehabilitasyonunu da hedeflemektedir. Bunu Avrupa Ombudsmanı'nın *İyi İdarî Davranışın Kodu* ismindeki rehber kitabından da açıkça görmek mümkündür (Cardona-Peretó & Freibert, 2007: 53-54).

1990'larda hem Avrupa İdarî Alanı'nın hem de SIGMA programının kapsamı Sovyet Bloktan ayrılan ülkelerken daha sonra bu kapsam genişlemiş, potansiyel aday ülkeler (Türkiye gibi) ile komşu ülkeleri de (Cezayir, Fas, Gürcistan, Ukrayna, Ürdün gibi) içerisine almıştır. Kapsamdaki genişleme yalnızca ülkelerle sınırlı kalmamış, SIGMA programı uluslararası işbirliği ve koordinasyon için rehber program haline gelmiştir (Avrupa Birliği Başkanlığı, 2017). Bu doğrultuda, SIGMA programına dâhil olarak, Avrupa İdarî Alanı'na girmenin, Avrupa Birliği'ne üye olunacağı anlamına gelmediği yorumu yapılabilir.

Avrupa İdarî Alanı ve SIGMA programının Türk kamu yönetiminde ivedi bir şekilde kurumsal dönüşümlere neden olduğunu söylemek doğru olmaz. Aynı şey merkez ve doğu Avrupa ülkeleri için de geçerlidir. SIGMA programı, özellikle post-Sovyet ülkelerinde köklü değişimleri gerektirdiğinden, sonuçların orta vadede meyvelerini vereceği ifade edilebilir. Bunun yanında Avrupa İdarî Alanı ile SIGMA programı Yeni Kamu Yönetimi paradigmasının paralelinde bir çizgide ilerlediğinden, Türkiye'deki mevcut dönüşümü desteklediği söylenebilir.

Diğer bir deyişle, 1990'lar Türkiye'sinde reformların itici gücünü Avrupa Birliği'ne üyelik süreci oluşturmuştur. Buradan yola çıkarak, 1980-1990 yılları arasında Özal merkezli bir dönüşüm yaşanırken, Özal'ın önce Cumhurbaşkanı seçilmesi ile zayıflayan gücünün, daha sonra vefatıyla tamamen ortadan kalkması; Yeni Kamu Yönetimi doğrultusunda gerçekleşen reformların iç siyasi desteğini kaybetmesine ve bunun bir sonucu olarak yavaşlamasına ve hatta kimi noktalarda durmasına neden olmuştur.

Aslında bu durum, Türkiye'nin ulusal politikasındaki değişimin de bir sonucudur. Daha açık ifadesiyle, 1983 yılından 1990'ların başlarına kadar süren liberalleşme politikalarının 1990'ların ortalarından itibaren yerini, güvenlik merkezli devletçiliğin aldığı görülmektedir (Keyman & Aydın-Düzgit, 2007: 69). Yaklaşık 1983-1990 yılları

arası merkezî yönetimin yetki ve sorumluluklarının yerel birimlere (belediyelere) aktarılmasıyla yaşanan kısmî yerelleşme; özerk malî kaynakların azaltılması, hizmet alanlarının kısıtlanması ve vesayet denetiminin genişletilmesiyle mevcut ilerlemelerin de gerisine gidilmesiyle sonuçlanmıştır. Modernleşmenin bir aracı olarak görülen Avrupa ile entegrasyon politikalarının dahi bu gerçeği değiştirmediği, taraf olunan anlaşmaların sözde kaldığı görülmektedir (Eryılmaz, 2002: 19-20).

Fakat birliğin 1950'lerdeki kuruluş amacı olan ekonomik işbirliğinin, 1990'larda tek başına yeterli olmadığı; siyasî, idarî, hukukî ve toplumsal alanların da amaçlar arasına eklendiği daha önce belirtilmişti. Daha somut şekliyle, Avrupa Birliği aday ve potansiyel aday ülkelerden yerel ve/veya bölgesel yapılarını güçlendirmelerini, malî ve idarî özerkliklerini garanti altına almalarını ve karar alma süreçlerini mümkün olduğunca hem kurumlar hem de bireyler bazında tabana yaymalarını istemektedir. Bunu isterken de ülkelere tek bir model dayatmak yerine temel felsefeyle uyumlu olacak şekilde esneklik de tanımaktadır. Ancak Türkiye'nin siyasî ve idarî geçmişi göz önüne alındığında yerelleşmenin, göründüğü kadar kolay bir şey olmadığı söylenebilir (Güney & Çelenk, 2010: 248-249).

Türkiye'nin geçmişten gelen siyasî ve idarî yapısına bir de 1990'larda ayrılıkçı hedeflere sahip terör örgütleri ile kurucu elit tarafından seküler sisteme tehdit olarak görülen dindar kesimin siyasette daha da görünür ve etkin olması (Zürcher, 2017 323, 344) eklenince yerelleşme neredeyse imkânsız hâle gelmiştir. Kısaca, devlet, 1990'lar sonrasında ortaya çıkan çeşitliliğe karşı tepki olarak daha da merkezileşmiştir (Eryılmaz, 2002: 19).

Genel hatlarıyla 1993-2002 yılları arasındaki gelişmeleri değerlendirmek gerekirse, Türkiye'nin demokratikleşme, liberalleşme ve yerelleşme yolunda hem iç hem de dış motivasyonlara sahip olmasına karşın kendilerini kurucu değerlerin savunucuları olarak gören statüko elitleri bu motivasyonları bastırmış ve reformları yaklaşık on yıl durdurmuşlardır. Fakat idarî, siyasî, askerî ve adlî tüm alanlara nüfuz etmiş statükocu elitin gücü, 1980 sonrası başlayan ekonomik liberalleşme sonuncunda güçlenen özel sektörle beraber kırılmaya başlamıştır.

Dördüncü bir erk olarak siyaset arenasında yerini alan özel sektör, özellikle de Avrupa yanlısı TÜSİAD gibi ülkenin en büyük sivil toplum kuruluşları (Atan, 2004: 102-105;

Keyman & Öniş, 2004: 182-183), merkezî yönetimi yetkilerini devretmeye ve özel girişimler üzerindeki kontrolünü azaltmaya zorlamıştır (Özcan & Turunç, 2008: 182). İktisadî sahanın demokratikleşme ve liberalleşme yönündeki tazyikleri, Avrupalılaşma politikalarının da desteğiyle toplumun diğer tabakalarında da hareketlenmelere neden olmuş; bireyler etnik, dinî ve kültürel temelde örgütlenerek politikalarda kendilerinin de dikkate alınmasını talep etmişlerdir. Böylece Türk siyasal hayatında belki de ilk defa tabandan gelen bir reform hareketi yaşanmıştır (Ulusoy, 2009: 364).

Özetle 1990'lar idari reformlar açısından oldukça durağan bir döneme karşılık gelirken sonraki başlıkta ele alınan ve 2002 sonrası hayata geçirilen reformların temelini oluşturması açısından bir kuluçka dönemi olarak da tanımlanabilir. Bu dönemi aynı zamanda devlet elitinin (Heper, 2001: 1020) gücünün sorgulandığı ve belli oranda da sarsıldığı bir girişim olarak da tanımlamak mümkündür.

3.3. 2002 SONRASI KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI

Bir önceki başlıklarda, Türkiye'nin idari reform süreci Turgut Özal ve Avrupa Birliği şeklinde aktör merkezinde incelenmişti. Bu dönemlerde gerçekleştirilen reformların oldukça önemli bir kısmı, 2002 sonrasında yenileriyle değiştirilmiştir. Bundan dolayı, geçerliliğini yitiren reformları merkeze alarak bir inceleme yapmak yerine, aktörlerin süreç boyunca yaşadıkları üzerinden, mevcut reformların analiz edilebilmesi için zemin oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu başlıktaysa, oluşturulan zemin üzerinde reform merkezli bir analiz tercih edilerek, kamu reformunun sonuçları üzerinde hangi faktörlerin belirleyici olduğu gösterilmek istenmiştir.

Her ne kadar 2002 sonrasında, AK Parti (Adalet ve Kalkınma Partisi) yürütmenin tek ortağı olarak reformların meşru sahibi olsa da hem yukarıdaki gerekçeden hem politika süreçlerinin çok-aktörlü bir yapıya dönüşmesinden hem de tez çalışmasının kapsamı açısından doğrudan reformlara odaklanılmış ve merkezî yönetim reformları ile yerel yönetim reformları şeklinde iki ana sınıflandırma benimsenmiştir. Elbette reformların bu tarz bir sınıflandırmaya tâbi tutulması, gerçekte de katı ve keskin bir ayrımın olduğu anlamına gelmemekte, bu iki sınıflandırmanın dışında da reformlar olabileceği unutulmamalıdır. Ancak hem reformları analitik bir düzlemde karşılaştırabilmek adına hem de tez çalışmasının sınırlılıklarından dolayı böyle bir ayrım benimsenmiştir.

3.3.1. Yeni Kamu Yönetimi ve Merkezî Yönetim Reformları

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı doğrultusundaki reformların, Özal'dan sonra bir süre kesintiye uğramasının ardından 2000'lerin başında tekrar kamu politikalarının öncelikli alanları hâline geldiği görülmektedir. Daha önceki başlıklarda detaylandırıldığı üzere iç ve dış birçok motivasyondan güç alan reformlar, Özal'ın gerçekleştirdiğinden daha fazla alana yayılmıştır. Özellikle merkezî kurumların, 12 Eylül müdahalesi sonrasında, Ulusu Hükümeti tarafından şekillendirilmesine karşın, 2000'li yıllarda merkezî yönetim neredeyse tamamen sivil yönetim tarafından yeniden düzenlenmiş, yalnızca sınırlı bir kısım reforma tâbi tutulamamıştır.

Yukarıdaki ifadelerden, 2000'lerdeki reformların öncekilerden daha önemli reformlar olduğu anlamı çıkarılmamalıdır. Değerden bağımsız olarak bakıldığında, sayısal açıdan (büyük bir çoğunluğu AK Parti Hükümetleri döneminde) daha fazla reform hayata geçirilmiştir. Bunların bir kısmı mevcut olanı iyileştirme şeklinde iken bir kısmı tamamen yeni bir takım düzenlemeleri içermektedir. Bu denli geniş bir yelpazede, anlam bütünlüğü açısından merkezi yönetim reformları; genel bir değerlendirmeyle ele alınmaya başlanmış, daha sonraysa normatif ve kurumsal reformlara ayrılarak incelenmeye devam edilmiştir. Bunların dışındaysa taşıdığı ehemmiyet nedeniyle bu sınıflandırmadan ayrı olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi konu edinilmiştir.

3.3.1.1. Merkezî Reformlar: Genel Bir Değerlendirme

Neoliberal politikaların ve bunun idareye yansıması Yeni Kamu Yönetimi anlayışının; Petrol Krizi ile ortaya çıktığı, devletin iktisadî sahadaki etkinliği ve genel anlamıylaysa büyüklüğü bu krizle birlikte ciddi anlamda eleştirilmeye başlandığı ve küresel çapta hükümetlerin politikalarını belirlediği bu çalışmanın pek çok yerinde değinilmişti. Kültürel belli farklılıklarla beraber Türkiye de bu akımın içerisinde yer almış ve 1983-1992 yılları arasında birçok reform gerçekleştirilmiştir. Fakat dünyada bu yönde bir eğilim sürekliliğini devam ettirirken Türkiye'de bunun yavaşladığı ve güvenlik merkezli bir devlet anlayışına doğru evirildiği görülmüştür.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışına geri dönüşse 2000'lerin başında yaşanan ekonomik krizle mümkün olmuştur. Etkisi bakımından "Petrol Krizine" benzetilebilecek olan 2001 Ekonomik Krizi, Türkiye'de yönetime ve bunun aktörlerine, kısaca o krize neden

olan tüm bileşenlere karşı bir tepki ortaya çıkarmış ve toplum nezdinde o an meşru kabul edilen birçok idarî ve siyasî kurum meşruiyetini yitirmiştir. Böylece eskinin yerine yenisinin gelmesi için (yani idarî ve siyasî reform) gerekli şartlar sağlanmış ve bu doğrultuda gerçekleştirilecek politikaların meşruiyet zemini hazırlanmıştır. Hatta belli alanlarda toplumsal baskının, politikalara doğrudan yön verdiği dahi söylenebilir (Balaban, 2004: 8-9).

Elbette Türkiye'deki değişim hareketinin dış faktörlerden bağımsız olduğunu iddia etmek doğru değildir. Küreselleşmeyle beraber uluslararası örgütlerin ülkelerin ulusal politikalarında belirleyici olduğu bilinen bir gerçektir. Bunun yanında, yaşanan krizle birlikte bu örgütlerin (bilhassa IMF) Türkiye'deki etkinliğinin daha da güçlendiği ve hatta norm dikta edildiği dahi görülmüştür. Ancak, çalışmanın odak noktasını kültürel boyut oluşturduğundan, dış aktörler arasında yer alan bu itici güçlere değil, iç aktörlere yoğunlaşılmasında yarar vardır. Bu bağlamda, herkesin kabul edeceği üzere 2000'li yıllarda Türkiye'deki reform sürecinin itici gücü, AK Parti Hükümetleri olmuştur (H. Ateş, 2018: 176).

Bilindiği gibi, kendilerini devletin kurucu unsurları olarak gören seküler kanadın karşısında konumlanan iktidar partisi, reformları gerçekleştirme konusunda güçlü bir iradeye sahip olsa da bunun tek başına yeterli olduğunu söylemek doğru olmaz. Diğer bir deyişle *iktidar olsalar da muktedir* (Türk, 2014) değillerdi. Bunun farkında olan AK Parti, reformların meşruiyetini Avrupa Birliği üyelik sürecine dayandırarak, kendisine hareket alanı oluşturmaya çalışmıştır. Özellikle ilk yıllarda belirgin bir şekilde görülen bu meşrulaştırma çabalarıyla yüzlerce yasal düzenleme, birlik müktesebatının (acquis communautaire) benimsenmesi politikaları doğrultusunda Türkiye Büyük Millet Meclisi'nden geçmiştir. 2000'lerin başında gerçekleştirilen bu yasal düzenlemelerin ekseriyeti sivil-asker ilişkilerini düzenleyen merkezî yönetim reformları oluşturmuştur (Zürcher, 2017: 339-340).

Reformlar aynı zamanda Avrupa Birliği'nin *Avrupa Yönetişimi* şeklinde isimlendirdiği ve ikili ilişkilerinde ön koşul olarak öne sürdüğü ilkelerle de ilgilidir. Ülkelerin karar alma süreçlerini daha demokratik hâle getirmeyi amaçlayan bu girişim, aynı zamanda birlikle ülkelerin ortak-karar alma prosedürlerinin belirlenmesini de amaçlamaktadır. Diğer bir deyişle Avrupa Birliği, ülkelerden hem bireylerle hem de birlikle olan

ilişkilerinde yönetişim ilkelerinin[47] hayata geçirilmesini talep etmektedir. İki kademeli yönetişim modeli şeklinde tarif edilebilecek bu ilkeler, özellikle 2000'lerde kamu yönetimi alanındaki reformlara büyük oranda yön vermiştir (Kesim & Petek, 2005).

Aslında, tek yönlü bir ilişkidense iç ve dış aktörlerin karşılıklı olarak birbirini desteklediğini söylemek daha doğrudur. Avrupa Birliği üyelik süreci Türkiye'deki çok-sesliliği mümkün kılarken, bu çok-seslilik de üyelik sürecinin geliştirilmesi yönünde destek oluşturmuştur. 2002 yılından itibaren ilk üç-dört yıllık süreçte insan hak ve hürriyetlerinden demokratik katılım süreçlerine kadar pek çok alanı içine alan demokratikleşme ve liberalleşme eğilimleri, sivil toplum kuruluşlarının da Avrupa Birliği kadar güçlü bir aktör olarak kamu politikalarında söz sahibi olmasına imkân tanımıştır (Sözen, 2011: 134-135; Ulusoy, 2009: 374-376).

Bu dönemde gerçekleştirilen reformları ana hatlarıyla özetlemek gerekirse, daha önce Yeni Kamu Yönetimi anlayışının tarihsel gelişiminin anlatıldığı başlıkta da değinildiği üzere birinci dalga ve ikinci dalga reformları etrafında bir seyir izlediği görülmektedir. Özal döneminde adımları atılan ve belli bir oranda olgunluğa ulaştırılan birinci dalga reformlarının (devletin iktisadî sahadan çekilmesi, özel sektörün güçlendirilmesi, özelleştirmeler vs.) 2000'li yıllarda da devam ettirilip, gerçekleştirilemeyen kısımları tamamlanmaya çalışılmıştır. Bunun yanında, ikinci dalga reformları olarak tanımlanan ve devletin temel işlevlerinin etkin ve demokratik ilkeler çerçevesinde yürütülmesini amaçlayan reformlar da hayata geçirilmiştir (A. A. Akdoğan, 2004: 11-12).

Türkiye'deki ikinci dalga reformlarına bakıldığında, bunların iki noktada yoğunlaştığı söylenebilir: biri askerî bürokrasinin sivil yöneticiler üzerindeki kontrol ve baskısı, diğeri ise devletin toplum üzerindeki kontrol ve baskısı. Bu durum Türk siyasî kültürü ile birleşince, Heper'in (2001: 1020) devlet eliti olarak tanımladığı ve devletin tüm alanlarında (yasama, yargı, yürütme ve askerî-sivil bürokrasi) hâkimiyet sahibi olan tabakanın şiddetli mukavemetine neden olmuştur. Gösterilen bu mukavemet, ilerleyen başlıklarda ilgili reformlarla birlikte ele alındığından burada detaylandırılmamıştır.

[47] Bu ilkelerin yalnızca Avrupa Birliği'nde söz konusu olduğunu söylemek doğru olmaz. Dünya Bankası, IMF, BM ve OECD gibi uluslararası kuruluşlar da iyi yönetişimin hangi ilkeleri kapsaması gerektiğine yönelik çalışmalar yürütmüştür. Türkiye ise belirlenen iyi yönetişim ilkelerinin yalnızca belli bir kısmını (hukukilik, şeffaflık, hesap verebilirlik, tutarlık, katılımcılık ve etkinlik) benimsemiştir (H. Ateş & Buyruk, 2018: 84).

1980'den itibaren devam eden birinci dalga reformları bir kenara bırakılacak olursa, ikinci dalga reformlarının da kendi içerisinde iki ayrı ayrım üzerinden şekillendiği söylenebilir. Buna göre merkezî reformların bir kısmı erkler arasındaki ilişkiyi ve bunların ulusal-uluslararası diğer aktörlerle olan ilişkisini, yani "hükümet etme" ile ilgili çekirdek siyaseti kapsamaktayken, diğer bir kısmıysa kamu yönetiminin yapı ve işleyişini kapsamaktadır (Sözen, 2012: 168-170). Daha anlaşılır bir dille ifade etmek gerekirse, reformların belli bir bölümü siyasîlerin ve diğer üst yöneticilerin söylem ve eylemlerini, diğer bir bölümü ise bürokratların ve kamu görevlilerinin söylem ve eylemlerini düzenlemektedir.

Yukarıdaki gibi bir ayrım söz konusu olsa da aktör ayrımı gözetmeksizin 2000'lerdeki reformların özü itibariyle; verimlilik, etkinlik, hesap verebilirlik, etik, şeffaflık, saydamlık, katılımcılık, demokratiklik, insan haklarına saygılı, sonuç odaklılık ve vatandaş merkezlilik gibi ilkeler[48] etrafında şekillendiği görülmektedir. Hatırlanacağı üzere, bu ilkelerin pek çoğu Yeni Kamu Yönetimi anlayışının getirdiği yenilikler arasında yer alan yeniliklerdir. Özellikle 2000'lerin ilk on yılında gerçekleştirilen reformların, yukarıdaki ilkeler etrafında şekillendiği açıkça görülmektedir (Lamba, 2014: 138). Ancak bunun yanında Türk kamu yönetimi reformunun demokratikleşme yolunda bir takım ilerlemeler kaydederken özellikle yürütmenin orantısız bir şekilde güçlendirilmesinin sonucunda başbakanlık/cumhurbaşkanlığı ve bakanlıklar özelinde gerçekleşen bürokratik büyüme ve merkezîleşme de dikkati çekmektedir (F. Demir, 2018: 155).

3.3.1.2. Merkezî Reformlar: Normatif Düzenlemeler

2002 yılından sonra Türkiye, yalnızca kamu yönetimi alanında değil diğer pek çok alanda da keskin bir dönüşümün ve değişimin içerisine girmiştir. Daha önceki paragraflarda bahsedildiği üzere, uluslararası konjonktürü ulusal gelişmelerin (2001 Krizi ve yolsuzluk iddiaları) takip etmesi bu değişim ve dönüşümü zaten kaçınılmaz kılmıştı. 2002 Genel Seçimlerinde yeni bir yüz olarak ortaya çıkan ve yeni söylemler

[48] Bu ilkeler aynı zamanda Avrupa Birliği'nin tam üyelik veya işbirliği için şart koştuğu Avrupa İdarî Alanı ilkeleri ile de aynı içeriğe sahiptir. Diğer bir deyişle, Avrupa Birliği'nin Yeni Kamu Yönetimi'ni ilişkilerinde bir koşul olarak öne sürdüğü söylenebilir. Detaylı bilgi için Balcı'nın (2005) ve F. Demir'in (2009) çalışmalarına bakılabilir.

üreten AK Parti, bu gelişimi doğru bir şekilde okumuş ve seçim vaatlerini seçmenler nezdinde pazarlayabilmiştir. Partinin 2002 Genel Seçimleri Seçim Beyannamesi'nde açıkça görüleceği üzere, Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ve Avrupa Birliği üyelik süreci reformların temel motivasyonunu ve dayanak noktasını oluşturmuştur (2015: 12-13):

> AB kriterlerinin ekonomik ve siyasî hükümlerinin hayata geçirilmesi, devlet ve toplum olarak birlikte çağdaşlaşmamız yönünde atılacak önemli bir adımdır. Bu kriterlerin, AB üyeliğinden bağımsız olarak düşünüldüğünde bile hayata geçirilmesi kaçınılmazdır.
>
> Avrupa ile bütünleşmemize karşı çıkan çevrelerin, millî egemenlik, millî güvenlik, millî çıkar, millî ve yerel kültür konularındaki ideolojik yaklaşımları, Kopenhag Kriterlerinin hayata geçirilmesini geciktirmektedir. Partimiz, bürokratik devletçi yönetim anlayışını sürdürmeyi amaçlayan bu kavramların, bireyin hukukunu gözeten, halkın katılımını esas alan demokratik, sivil ve çoğulcu bir anlayışla yeniden ele alınmasından yanadır.

Nitekim seçimler sonrasında hükümeti tek başına kurma yetkisini alan Parti, seçim öncesi vermiş olduğu vaatler doğrultusunda ilk adım olarak en önemli ve en kapsamlı reform girişimi olan Kamu Yönetimi Temel Kanunu tasarısını kaleme almıştır. Tasarı kanunlaşmış ancak, Cumhurbaşkanı Ahmet N. Sezer tarafından iade edilince, tekrar görüşülmeyen kanun kadük kalmıştır. Her ne kadar Kamu Yönetimi Temel Kanunu uygulama imkânı bulamamış olsa da 2000'lerde gerçekleştirilecek olan reformların yönünü göstermesi açısından oldukça önemlidir. Nitekim gündeme geldiği yıllarda kamuoyunda oldukça büyük ilgi uyandıran kanun, daha önce hiç tartışılmamış alanları tartışmaya açarak aslında reform yolunda en önemli adımlardan birini atmıştır.

Bu bağlamda kanunun bizatihi kendisinin yanında öncesinde gerçekleşen olaylar ve hazırlık süreci de oldukça faydalı bilgiler sağlamaktadır. Türk siyasetinde pek de sık karşılaşılmayan bir yöntem olan uzman bir kurul[49] tarafından, geniş kapsamlı bir tartışma ortamında hazırlanan tasarı bu yönüyle hem bürokratik ve siyasî müdahaleden uzak hem de amacına uygun katılımcı bir özellik göstermektedir. *Tüm kamu kurumlarının uyması gereken temel ilkelerin bir bütün olarak ortaya konulduğu* (TBMM, 2020) yasal düzenleme şeklinde özetlenen kanun tasarısının Anayasa Komisyonu'na gönderilen gerekçesinde ise tasarının şu yönetim ilkelerini temel aldığı belirtilmiştir (Başbakanlık, 2020: 23):

[49] Kamu Yönetimi Temel Kanunu Çalışma Grubu ismiyle bilinen kurul; Prof. Dr. Ömer Dinçer, Prof. Dr. Bilal Eryılmaz, Mustafa Çetin, Dr. M. Emin Zararsız, Dr. Cevdet Yılmaz, Zekeriya Şarbak, Kayhan Kavas, Mevlüt Atbaş, Ercan Topaca, Bekir Korkmaz'dan oluşmaktadır. Kurul çalışmalarını kapalı bir şekilde yürütmemiş, kanun tasarısı oluşturulurken birçok ulusal ve uluslararası resmi kurum ve sivil toplum kuruluşlarıyla da görüş alışverişinde bulunmuştur. Detaylı bilgi için Dinçer ve Yılmaz'ın (2003) çalışmalarına bakılabilir.

- Piyasaya saygılıdır ve mümkün olduğu ölçüde piyasa araçlarını kullanır,
- Hukukun güvencesi altında sivil toplum kuruluşlarına geniş bir alan tanır,
- Yerel ve yerinden yönetim yapılarını öne çıkarır,
- Stratejik yönetim anlayışı içinde öncelikli alanlara yoğunlaşır, performansa ve kaliteye dayanır,
- Bilgi teknolojilerini yönetimin bütün süreçlerine yayar ve kullanır,
- Mevzuatta kısalıktan ve sadelikten yanadır,
- Yatay organizasyon yapısı ve yetki devrini gerektirir,
- Katılımın gelişmesi için gerekli güvenli ortamı ve mekanizmaları oluşturur,
- Hesap verebilirliği artırır,
- Herkesin bilgi edinme hakkı olduğuna inanır,
- Her şeyin başı olan insan kaynaklarını geliştirmeye ve güçlendirmeye çalışır.

Genel hatlarıyla kanun tasarısına bakıldığında da güdülen esas amacın bütüncül bir anlayışla kamu reformlarını ele almak olduğu anlaşılmaktadır. Başbakanlık tarafından yayımlanıp (2003) kamuoyuyla paylaşılan kitapçıkta tasarı; kamu yönetiminin amaç ilke ve görevleri, merkezi idarenin teşkilatlanmasına ilişkin esas ve usuller ile kamu yönetiminde denetim olmak üzere üç temel başlık etrafında şekillenmiştir.

Bunun yanında tasarının yasalaşmasının ardından yayımlanan 2004/2 sayılı Başbakanlık Genelgesinde, geçmişte gerçekleştirilen yeniden yapılanma çalışmalarının başarısızlık ile sonuçlanmasının gerekçesi olarak temel felsefe eksiliğinden, sorunların bütüncül bir çerçevede ele alınmamasından ve bunların bir sonucu olarak kurumlar arası koordinasyon eksikliğinden söz edilmiş ve yasayla eksik olan bu yönün tamamlandığı belirtilmiştir.

İktidar partisi tarafından yönetim reformu olarak sunulan "Kamu Yönetimi Temel Kanunu", Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanması uygun bulunmadığından tekrar görüşülmek üzere Meclise geri gönderilmiştir. Cumhurbaşkanı gerekçeli kararında; idarenin bütünlüğü ve laiklik ilkeleri etrafında yoğunlaşmış ve kanunun bu iki anayasal ilkeye aykırı olduğunu sıklıkla vurgulamıştır. Daha açık ifadesiyle, kararın gerekçesinde de görüleceği üzere Sezer, yerel yönetimlere tanınan yetkilerin *tekil devlet modeline* uygun düşmeyeceğini, idarenin bütünlüğü ilkesi doğrultusunda idari vesayetin sağlanması gerektiğini, bunun yanında kanunda yer alan *"kamu hizmetinin yerine getirilmesinde ve yararlanılmasında ayrımcılık"* ifadeleri ile kamusal alanda başörtüsü serbestisinin sağlanmaya çalışıldığını, bununsa Anayasa'nın laiklik ilkesine aykırı olduğunu öne sürmüştür (2004).

Kısaca Cumhurbaşkanı Sezer, Kamu Yönetimi Temel Kanununu üniter yapıya ve laik düzene karşı bir tehdit olarak değerlendirmiştir. Bütüncül bir perspektifte bakıldığında yaşananların bir iktidar mücadelesi olduğu çok açıktır. Türkiye'nin kültürel yapısını konu edinen başlıklarda da vurgulandığı gibi dünya genelinde yaşanan siyasî, iktisadî ve idarî paradigma değişimi, Türkiye'deki güç dengelerinin de sorgulanmasına neden olmuştur. 1980'lerde askeri yönetimin etkisiyle nispeten sakin geçen bir dönemin ardından gelen 90'lı yıllarda bu güç mücadelesinin ne denli şiddetlendiği 28 Şubat başta olmak üzere pek çok olayda net bir şekilde görülmüştür. Dolayısıyla, Sezer'in kanunu yukarıdaki gerekçelerle reddetmesi statükocu yapının (devlet elitinin) agresif bir refleksi olarak görülebilir.

Kamu Yönetimi Temel Kanununun, kadük olsa da uzun yıllar tek başına iktidarda olan AK Parti'nin genel olarak reforma özelde ise kamu yönetimi reformuna bakış açısını ortaya koyduğu söylenebilir. Bu bağlamda, 2002 sonrası kamu yönetimi reformlarında geleneksel Weberyen bürokratik yönetim anlayışının terkedildiği, kimi noktalarda uyumlu olsa da birçok temel noktada geleneksel yönetimin zıddı düzenlemelerin gerçekleştirildiği görülmektedir. Daha açık ifadesiyle Yeni Kamu Yönetimi anlayışının yönetim paradigması olarak benimsendiği reformlarda başta şeffaflık, saydamlık ve hesap verebilirlik olmak üzere temel bazı ilkelerin Weberyen bürokratik paradigmayla taban tabana zıt düzenlemeler içerdiği vurgulanmalıdır. Nitekim Kamu Yönetimi Temel Kanunu başta olmak üzere birçok reform girişiminde *idare* yerine *kamu yönetimi* kavramının tercih edilmesi bu görüşü doğrulayan bir diğer unsur olarak değerlendirilebilir (Al, 2004a: 184-185, 2004b: 3).

Kamu Yönetimi Temel Kanunu hakkında yukarıdaki gibi olumlu görüşler dile getirilse de yasayı veto eden Cumhurbaşkanı Sezer gibi, olumsuz görüşlere sahip hukukçu ve akademisyenler de mevcuttur. Bahsedilen kişilerin tasarıya yönelik eleştirilerini; yerelleşme ile neyin amaçlandığının net olmadığı, merkezi yönetimin yetkilerinin yerele aktarılmasının daha fazla istihdama neden olacağından devleti daha da büyüteceği (Uluğ, 2004b: 10-11), merkezin, yerel yönetimler üzerindeki denetimin iyi kurgulanmadığı, bu durumun yetki devriyle birlikte ya denetim yapısını daha da büyüteceği ya da denetimsiz alanlar oluşturacağı (Uluğ, 2004a: 106-108), uluslararası iktisadî kuruluşların bir dayatması olduğu, devleti şirketleştirerek kamusal hizmetleri

ticarileştireceği (O. Zengin, 2003) ve hukukî açıdan kanunun statüsünün belirsizliği (Ercan, 2006) şeklinde özetlemek mümkündür.

Temel Kanunun kadük kalmasının ardından kanunda amaçlanan reformlar müstakil kanunlar şeklinde çıkarılmaya başlanmıştır. Daha doğru ifadesiyle, Kamu Yönetimi Temel Kanununun genel ilkeleri ve prensipleri, yenilenen her bir kanunun özüne yerleştirilmeye çalışılmıştır. Görünürde işlerin uzaması dışında pek de bir şeyin değişmediği düşünülse de kanunî açıdan bütüncül bir dayanaktan yoksun olan reformların kesintiye uğramaması için siyasal iktidarın yasal düzenlemeleri ardı ardına süratle çıkarması gerekmiştir. [50]

Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nun ardından, Yeni Kamu Yönetimi anlayışı doğrultusunda gerçekleştirilen 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, öncelikli olarak incelenmesi gereken kanunî düzenlemeler arasında yer almaktadır. 2003 yılında kabul edilen kanun, 1927 yılından o yıla değin uygulanmakta olan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nu yürürlükten kaldırmıştır. Bu bağlamda, her ne kadar Avrupa Birliği uyum sürecinin bir parçası olarak gerçekleştirilse de kanunun salt uluslararası bir dayatmanın sonucu olarak görmek doğru olmaz. Değişen sosyo-ekonomik şartlar altında, 1927 yılının değerlerini taşıyan bir kanunun er ya da geç yürürlükten kaldırılması zaten kaçınılmaz bir gerçektir (Kanca, 2017: 494-495).

Her ne kadar bu yöndeki girişimler 1995 yılına kadar uzansa da 1927'den 2003 yılına kadar uygulanan malî düzeni değiştirmesinin yanında, Yeni Kamu Yönetimi anlayışı doğrultusunda şekillenen ve Avrupa Birliği üyelik sürecinin bir parçası olan kanun, pek tabii birçok radikal değişimi de beraberinde getirmiştir. Bunlar içindeyse;

[50] Bu paragraf, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Çalışma Grubu'nda yer alan ve vefatına kadar bu tez çalışmasının danışmanlığını üstlenen Prof. Dr. Bilal Eryılmaz'ın verdiği bilgilere dayanmaktadır. Eryılmaz Temel Kanuna yönelik benzer tutumların diğer kanunlarda da geçerliliğini koruduğunu ve esas sorunun siyasî olduğunu ifade etmiştir. Bunu bir anısıyla anlatan Eryılmaz şunları ifade etmiştir: "…. ile birlikte (…) kanunuyla ilgili Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer ile görüşmeye gittiğimizde, kendisi bu kanunun şu sebeplerden Anayasa Mahkemesi tarafından anayasaya aykırı bulunacağını ifade etmişti. Gerçekten de Mahkeme aynı gerekçelerle kanunun ilgili maddelerini anayasaya aykırılık gerekçesi ile iptal etmişti. …. o zamanlar, reformlara karşı gösterilen direncin nedenini reformları yeterince iyi anlatamamaları olarak görmekteydi, fakat ben bunun siyasî olduğunu düşünüyorum". Cumhurbaşkanı Sezer'in uzun süre Anayasa Mahkemesi'nde görev yapmış olmasından bunu bir hukukçu olarak öngördüğü söylenebilir ve bir noktada da bu doğru bir ifadedir. Fakat Anayasa Mahkemesi üyelerinin değişen siyasî profilleri ile verdikleri kararların değişmesi bir bütün olarak düşünüldüğünde Mahkeme'nin salt hukukî kararlar almadığı, *de facto* iktidar sahiplerinin görüşlerini yansıttıkları görülecektir. Bu bağlamda siyasal iktidarı kaybeden devlet elitlerinin çeşitli *checks and balances* mekanizmaları ile statükoyu muhafaza etmeye çalıştıkları anlaşılmaktadır.

bütçelerin malî yılla sınırlı olma şartının kaldırılması, daha önce bütçe dışında tutulan kamusal gelir ve giderlerin bütçeye dahil edilerek gerçekçi ve bütüncül bir bütçenin oluşturulması, bütçelerin kalkınma planlarıyla uyumlu hazırlanması, malî şeffaflık ve hesap verebilirlik mekanizmalarının (iç denetim ve dış denetim)[51] inşa edilmesi, etkinlik temelinde bütçe hazırlama ve uygulama süreçlerinin geliştirilmesi ilk sıralarda yer almaktadır (Saraç, 2005: 124).

Öne çıkan bu değişimler birlikte düşünüldüğünde Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun, dönemin küresel eğilimlerine paralel olarak aşağıdaki amaçlar etrafında şekillendiği söylenebilir (Kolçak, 2006: 369):

1. Makro malî disiplinin sağlanması
2. Kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması
3. Dağıtılan kaynakların verimli ve etkin kullanımı
4. Etkin bir hesap verme sorumluluğunun kurulması

Yukarıdaki paragraflardan da anlaşılacağı üzere kanun, sıradan ve tikel bir normatif düzenlemenin ötesinde bir öneme sahiptir. Daha açık ifadesiyle, yerel yönetimlerden sosyal güvenlik politikasına kadar geniş bir yelpazeye hitap eden kanunun, öngördüğü düzenlemelerin gerçekleştirilmesi bir dizi reformu da zorunlu kılmıştır. Bu bağlamda kanunun ardından Kamu İhale Mevzuatı ve Sayıştay Kanunu gibi kamu malî alanını ilgilendiren birçok kanunun yasalaşmıştır (Ergen, 2016: 98-99). Bu yönüyle Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun işlevsel açıdan kadük kalan Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nun alternatifi olduğu düşünülebilir. Nitekim bunu kanun metninde yer alan amaç kısmındaki "kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere" ifadesinde de açıkça görmek mümkündür. Bu hedeflerin gerçekleştirilebilmesi içinse kanun, Türk kamu yönetimine stratejik plan, performans yönetimi ve faaliyet raporu şeklinde önemli yeni boyutlar kazandırmıştır (Akdeniz, 2010; Eren, 2009; Genç, 2009;

[51] Hesap verebilirliğin ve saydamlığın tam anlamıyla sağlanabilmesi için kanunda tek tip mali denetimin dışına çıkılarak iç denetim ve dış denetim mekanizmaları oluşturulmuştur. Daha önce de Sayıştay tarafından gerçekleştirilen dış denetim; harcamaların planlanan amaca ve yasalara uygun yapılıp yapılmadığını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlenmesidir (Özekicioğlu, 2017: 602). İç denetim ise girdi ve çıktılar arasında gerçekleşen sürece yoğunlaşmaktadır. İç denetimde esas amaç hesap sormak değil faaliyetlerin planlanan şekilde gerçekleştirilmesini mümkün kılmaktır. Bu noktadan yola çıkarak iç denetimin, mali değil yönetsel bir faaliyet olduğu söylenebilir (Akbulut, vd., 2012: 709; Akyel & Köse, 2010: 13; Bektaş & Olgun, 2018: 84; A. Özen & Öztornacı, 2015: 10).

Karasoy, 2014; Kömürcüler, 2011; Köseoğlu & Şen, 2014; Sakal & Şahin, 2008; Songür, 2015; Toprak, 2008).

Yine, eleştirel bir bakış açısı ile 5018 sayılı kanunu, mülga kanunla karşılaştıran Bayar da makalesinde kullandığı argümanlarda yukarıdaki iddiayı doğrular nitelikte ifadelere yer vermiştir (2003: 48):

> …Söz konusu fonksiyonlar bir yönü ile malî işler sayılmakla birlikte, diğer yönüyle yürütülen görevin başarı derecesinin ölçülmesi ve ortaya konulması bakımından idarî-siyasî nitelikli faaliyetlerdir. Kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması, hesap verebilirlik, saydamlık, stratejik hedefler ve performans vb. kavramları ölçmek, değerlendirmek ve müeyyidelendirmek malî hukuk konusu olmaktan çok, yönetim hukuku sorunu olarak görülmektedir.

Kısaca, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nu, gelir ve giderlerin muhasebeleştirilesinden ve yargısal denetime konu edilmesinden çok daha fazlasına karşılılık gelmektedir. Kanun, Yeni Kamu Yönetimi anlayışı etrafında şekillenen Avrupa İdarî Alanı'nın Türk kamu yönetimine uygulanmasının baş aktörü ve Avrupa Birliği'ne tam üyeliğin anahtarıdır. Dolayısıyla kanun, ilk bakışta malî düzenlemeleri içeriyor görünse de esasında hemen hemen tüm kamusal faaliyet alanlarını Yeni Kamu Yönetimi ilkeleri etrafında şekillendiren düzenlemeler içermektedir (İdikut-Özpençe & Özpençe, 2013: 214-215; Kesik, 2005. 98).

5018 sayılı kanun hesap verebilirlik açısından önemli düzenlemeleri içermekle birlikte en nihayetinde kamusal aktörler arasında gerçekleştiğinden şeffaflığın tam anlamıyla sağlanabildiğini söylemek güçtür. Elbette kamu görevlilerinin tüm söylemlerinin ve eylemlerinin denetlenebileceği iddia edilmemektedir. Ancak kaynakların amacına uygun bir şekilde kullanılması ve yolsuzluğun önlenebilmesi için sektör içinde kalan bir hesap verme mekanizmasının yeterli olmadığı da kabul edilmelidir. Dolayısıyla hesap verebilirliğin mümkün olduğunca iyi işleyebilmesi mal ve hizmetleri kullanan gerçek ve tüzel kişilerin sürece dâhil olmasına bağlıdır.

Bilgi edinme hakkı da yukarıda ifade edilen kullanıcıların veya faydalananların sürece dâhil olma yöntemlerinin başında yer almaktadır. Bundan kaynaklı örnek olarak incelenen ikinci normatif düzenlemeyi, Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nda da yer almış olan (Karcı, 2019: 5-6), Bilgi Edinme Hakkı Kanunu oluşturmaktadır. Her ne kadar ismiyle müsemma gibi görünse de bilgi edinme hakkının daha derin muhtevaya sahip olduğu söylenmelidir. Her şeyden önce bilgi edinme; yönetimin bilgi verme

sorumluluğu ile yönetimin dışında kalan diğerlerinin yönetimden bilgi talep edebilme imkânıyla doğrudan ilişkilidir (Eken, 1995: 63).

Bu ayrım dikkate alınarak tarihsel bir inceleme yapıldığında, bilgi edinme hakkına dair ilk düzenlemenin dünyada 1766 İsveç Basın Özgürlüğü Yasası'na (İyimaya, 2003: 42), Türkiye'de ise Osmanlı döneminde 1831 yılında Takvîm-i Vekâyi'nin yayımlanmaya başlamasına (Öztemiz & Yılmaz, 2015: 692) veya 1876 yılında Kanun-i Esasi'de dilekçe hakkının tanınmasına (Yeşilbaş, 2008: 158) yahut 1920 yılında Matbuat ve İstihbarat Müdüriyet-i Umumiyesi'nın kurulmasına (Bulduklu & Türkmenoğlu, 2015: 52) dayandırılmasının pek de doğru olmadığı söylenebilir.

Yukarıda ifadesini bulan bu tarz girişimlerin, idarenin bilgi verme sorumluluğuyla ilgili olarak, geleneksel anlayışı temsil eden tek taraflı bir bilgilendirme anlamında bir halkla ilişkiler faaliyeti olduğu vurgulanmalıdır. Diğer bir deyişle yönetimin bilgi vermesi ile vatandaşların bilgi edinmesi birbirinden farklı konulardır (Karkın & Zor, 2017: 26). Bunun yanında dikkat edilmesi gereken bir diğer husus ise bilgi edinme hakkı ve bilgi özgürlüğü arasındaki ayrımdır. Bu bağlamda bilgi özgürlüğü, iletişim araçları ile herkesin kullanıma sunulmuş olan bilgiye ulaşmakla ilgili iken bilgi edinme, idarenin elinde bulunan bilgiyle ilgili bir durumdur (Erkal, 2011: 473).

Tüm bu ayrımlar dikkate alınarak bilgi edinme hakkına bakıldığında pozitif hukukta ilk normatif düzenlemelerin, devlet ve toplum ilişkisinin sorgulanmaya başlandığı II. Dünya Savaşı sonrası dönemde gerçekleştiği görülmektedir (İyimaya, 2003: 42). Fakat bu, bilgi edinme hakkının ardı ardına ve süratle ülkelerce benimsendiği anlamına gelmemektedir. Daha açık ifadesiyle, ileri demokratik ülkeler de dâhil olmak üzere, bilgi edinme hakkı, 1960'lı yılların ortalarından 2000'li yılların başlarına kadar uzanan bir süreçle beraber pozitif hukukta yerini alabilmiştir (Yeşilbaş, 2008: 158). Kısaca, idarenin tek taraflı bilgilendirmesi veya düşünce ve ifade özgürlüğüne indirgenmeden gerçek anlamıyla bilgi edinme hakkı, nispeten yeni bir kavramdır (Aras & Altınok, 2009: 107).

Bilgi edinme hakkının yaygınlaşması ise başta Avrupa Birliği olmak üzere uluslararası örgütlerin yönetimin şeffaflaşması ve etkin bir hesap verebilirlik için bilgi edinmeyi bir insan hakkı olarak görmesiyle mümkün olmuştur (Hasdemir, 2014: 115). Yönetimde açıklık olarak kavramsallaştırılan bilgi edinme hakkı; kamu hizmetinde

bulunanların vatandaşların denetimine açık olması (saydamlık), kamusal bilgiye vatandaşların zorlanmadan ulaşabilmesi (ulaşabilirlik) ve elde edilen bilgiler ışığında vatandaşların yapmış olduğu geri bildirimler doğrultusunda gerekli eylemlerin gerçekleştirilmesi (cevap verebilme) şeklinde üç eksen (OECD, 2005: 29) etrafında şekillenen katılımcı yönetim modelidir (S. Y. Koçak, 2010: 119).

Bilgi edinme hakkının gerekliliği, yalnızca uluslararası örgütlerin bu yönde bir irade göstermeleri ile ilgili değildir. Demokratik düzenlerde birbiriyle etkileşim halinde olan yargı denetimi, siyasî denetim, idarî denetim ve kamuoyu denetimi şeklinde dört temel denetim boyutu vardır ve bu boyutların ne derece iyi işlediği o ülkenin demokratiklik düzeyini göstermektedir. Dolayısıyla, bu boyutlar içerisinde yer alan kamuoyu denetiminin iyi işlemesiyse kamusal mal ve hizmetlerden faydalanan bireylerin bunlar ile ilgili doğru ve eksiksiz bilgiye erişimiyle mümkün olabilmektedir (Küçük, 2017 74-75). Daha açık ifadesiyle, idarenin yapmış olduğu eylem ve söylemlerle ilgili gerekli belgeleri veya açıklamaları, talep edilmesi durumunda taraflara iletmesi ya da iletebilecek hazırlığa sahip olması, tamamen ortadan kaldırmasa da yolsuzluklar (Köseoğlu, Yurttaş, & Selek, 2005: 153) başta olmak üzere etik dışı davranışların azalmasına katkı sağlamaktadır (Yüksel, 2010: 339).

Türkiye özelinde bilgi edinme hakkına dönülecek olursa, bu konudaki ilk derli toplu ve spesifik kanun 2003 yılında çıkarılan 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanundur. Kanunun amaç ve kapsamının açıklandığı ilk iki maddesi, yukarıda yer alan bilgiler ışığında yorumlandığında, kanunun halkla ilişkiler çalışması olmaktan çok daha ötede, tam anlamıyla bilgi edinme hakkını düzenlediği ve bu yönüyle de daha önceki diğer normatif düzenlemelerden farklılaştığı görülmektedir.[52] Kanunun kesinleşmesinden sonra yayımlanan Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulamasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik'te ise kanundan yararlanacaklar gerçek ve tüzel kişiler şeklinde belirtilmiş ve sorumlu kamu kurum ve kuruluşları şöyle sıralanmıştır[53];

- Merkezî idare kapsamındaki kamu idareleri
- Merkezî idarelere bağlı, ilgili veya ilişkili kuruluşlar
- Köyler hâriç olmak üzere mahallî idareler
- Mahallî idarelere bağlı ve ilgili kuruluşlar
- Mahallî idare birlikleri

[52] 24.10.2003/25269 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan kanuna çevrimiçi olarak şuradan ulaşılabilir; https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4982&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5
[53] https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=20047189&MevzuatTur=21&MevzuatTertip=5

- Mahallî idare şirketleri
- T.C. Merkez Bankası
- Kamu üniversiteleri
- Kamu tüzel kişiliğine haiz enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon vs. kurum ve kuruluşlar
- Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları

Sıralanan kurumların sayısı ve çeşitliliği göstermektedir ki kamu tarafından finansa edilen hemen hemen tüm kurum ve kuruluşları bilgi edinme hakkı kapsamına girmektedir. Elbette asıl belirleyici olan uygulamadır. Fakat bu haliyle dahi bakıldığında en azından normatif açıdan kanun koyucunun tam ve gerçek manasıyla bilgi edinme hakkını tesis etmeye çalıştığı söylenebilir. Nitekim aynı kanun koyucu, 1982 Anayasası'nın 74. maddesine eklenen bir fıkra[54] ile bilgi edinme hakkını anayasal bir zemine kavuşturmuş ve böylece Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuru yolunu da açmıştır (Erkal, 2011: 474).

Kanun, her ne kadar kurumların bilgi edinmeyle ilgili bir birim oluşturmasını zorunlu kılmasa da gerekli idarî ve teknik tedbirlerin alınmasına imkân tanımaktadır. Ancak bunun yanında, bilgi edinmeyle ilgili itirazların çözüme kavuşturulabilmesi için Bilgi Edinme ve Değerlendirme Kurulu'nun kurulması ise kanunla zorunlu kılınmıştır. Kurula, bilgi vermeden öte bilgi edinme talebinde bulunan gerçek ve tüzel kişilerle, bilgi talep edilen kurumlar arasında ortaya çıkabilecek anlaşmazlıkları çözme görevi verilmiştir (Köseoğlu, 2019: 515).

Ayrıca bilgi edinme kanunu yalnızca talep edilen bilgi ve belgelerin sunulmasını değil, bilgi edinme hakkına dair yapılan müracaatlarla ilgili istatistiklerin, faaliyet ve denetim raporlarının, kurumun bağlı olduğu mevzuatın ve diğer önemli belgelerin bilgi iletişim kanallarıyla ilân edilmesini ve bunun için gerekli olan altyapının sağlanmasını veya kısaca kurumların bilgi talep edilmemesi durumunda dahi açık yönetim gereği temel faaliyetleriyle ilgili bilgi vermesini istemektedir (Öner & Yıldırım, 2007: 365).

Bilgi edinme kanununun ne olduğunu ve kamu yönetimine dair önemini özetlemek gerekirse, kısaca, geleneksel yönetim anlayışına yönelik bir başkaldırı olduğu ifade edilebilir. Gerçekten de Weberyen bürokratik yönetim anlayışına bakıldığında bu iddianın doğruluğu görülecektir (Köseoğlu vd., 2005: 150). Bilindiği gibi geleneksel bürokratik yönetim; hiyerarşik yapı, gayrişahsîlik, yazılı belgeler, yasal yetki alanı,

[54] (Ek fıkra: 7/5/2010-5982/8 md.) Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir.

kurallara bağlılık, özel-kamusal alan ayrımı vb. ilkeler üzerine kurulmuştur (Weber, 2012a: 337-339, 2014: 55-59, 2016: 55-58).

Başta özel-kamusal alan ayrımı olmak üzere bu ilkeler, kamu çalışanlarının-bürokratların-memurların devletin âli çıkarlarını korumak adına dışarıdan gelebilecek tüm müdahalelere karşı bir savunma-kapanma mekanizmasına zemin oluşturmuştur (Şengül, 2005: 218). Ancak bunun bürokratik örgütlerin ortaya çıktığı modern dönem ile sınırlı tutmak doğru olmaz. Esasında yönetimde gizlilik anlayışı, yöneticinin halkın iyiliği için en doğru kararı alabilecek tek kişi olduğunu düşündüğü eski çağlara kadar uzanmaktadır (Eken, 1994: 26). Kısaca, bilgi edinme hakkı yalnızca geleneksel bürokratik geleneğe karşı değil, yönetimin var olduğu dönemlerden bu yana egemen olan anlayışlara karşı da ortaya çıkmış bir Yeni Kamu Yönetimi ilkesidir.

Normatif reformlar sınıfına örnek olarak seçilen bir diğer reform ise bilgi edinme hakkıyla da ilişkili olan kamu yönetimi etik reformudur. Kavramsal açıdan bakıldığında, çoğunlukla ahlak (morality) kelimesi ile eş anlamlı kullanılsa da nispeten[55] daha evrensel değerleri referans alan etik; neyin doğru neyin yanlış olduğunu veya birinin diğerine nasıl davranması gerektiğini belirleyen kurallar bütünü olarak özetlenebilir. Bu durum diğer bir açıdan bakıldığında eylemi gerçekleştiren kişiyle ilgili bir beklentiye de karşılık gelmektedir. Daha açık ifadesiyle eylemden etkilenen kişinin bu eylemi gerçekleştiren kişiden beklentileri de etik kavramının alanına girmektedir (Yüksel, 2010: 25-26).

Kamu yönetimi özelinde bakıldığındaysa kamu yönetimi etiği; kamusal mal ve hizmetlerin, kamu görevlileri tarafından vatandaşların isteklerine uygun yerine getirilmesidir. Diğer bir deyişle yönetsel etik açısından uygun davranış vatandaşların ihtiyaçlarına cevap veren davranışlardır (Yönten-Balaban, 2018: 470). Tanım üzerinde nispeten bir uzlaşı olsa da vatandaşların ihtiyaçları ve talepleri üzerinde dönem dönem farklı fikirler ortaya atılmış. Geleneksel kamu yönetimi anlayışından bakıldığında etik davranış; kurallara ve prosedürlere bağlı kalarak âmirlerin verdiği görevleri yerine getirmektedir. İlk başta, vatandaşların taleplerinin göz ardı edildiği antidemokratik bir

[55] Etik, ekseriyetle evrensel değerler üzerine kurulu olsa da ulusal kültür, ülkeler arasında farklı ve bazen de zıt etik değerlerin kabul edilmesine neden olabilmektedir (Yüksel, 2011: 619). Bunun yanında günümüzde hemen hemen tüm ülkelerin kabul ettiği; hesap verebilirlik, saydamlık, tarafsızlık, hukukilik, bütünlük, dürüstlük, eşitlik, liderlik, sadakat, liyakat ve profesyonellik, nesnellik, nezaket ve saygı, saygınlık ve güven gibi evrensel etik davranış ilkeleri de mevcuttur (Yüksel, 2010: 62-64).

yöntem olduğu düşünülebilir. Fakat, bu düşüncenin altında yatan temel gerekçe, demokratik yollarla seçilen siyasî yöneticilerin oluşturduğu kuralların toplumun çoğunluğunun taleplerini yansıttığından, bu kurallara uymanın demokratik bir eylem olduğu varsayımıdır. Bir memur bu kurallara uyarak, kişisel çıkarlarından uzaklaşarak toplumun faydasına çalışmış, uymadığı zaman ise etik dışı davranmış sayılır (Demirci, 2007: 206-208).

Bahsedilen varsayım teorik anlamda kulağa hoş gelse de uygulamada kamu yararının gerçekleştiğini söylemek doğru olmaz. Kişisel değerlerden bağımsız, yalnızca prosedürleri izleyerek vatandaşların beklentisi yönünde politikalar gerçekleştirmesi beklenen bürokrasi, bunun tam aksi yönünde hareket ederek kendi kişisel veya grup menfaatlerini koruyan eylemler gerçekleştirmiştir. Başka bir ifadeyle, geleneksel yönetim etiği bağlamında kurallara uygun hareket ettiği için etik dışı davranmakla suçlanamayacak olan kamu görevlileri, vatandaşların devlete olan güveninin sarsılmasının en önemli nedeni olmuştur (Doğan, 2015: 390). Kamu hizmetinin veya görevinin, kamu güveni ile özdeşleştirildiği[56] düşünülecek olursa, bu durumun ne denli önemli olduğu da anlaşılacaktır.

Yukarıdaki ifadelerden de anlaşılacağı üzere, toplumsal ve kültürel bir yapıya sahip etiğin, tek boyutlu düzenlemelerle veya girişimlerle kamu yönetiminde yerleşmesi pek mümkün görünmemektedir. Dahası, her ne kadar yönetsel, siyasal ve yargısal şeklinde sınıflandırılsa da etik ile ilgili çalışmalar, bireyleri ve toplumları kapsayacak şekilde ulusal ve hatta uluslararası bütünlükte ele alınmalıdır. Diğer bir deyişle, etik kültürün ülkede hâkim kılınabilmesi, aktörler arasındaki karşılıklı ilişkinin anlaşılmasına ve gerekli önlemlerin alınmasına bağlıdır. Aksi hâlde, yapılanlar yasal düzenlemenin ötesinde bir anlam ifade etmeyecek ve yolsuzluğun önüne geçilemeyecektir (Eryılmaz, 2008: 6).

[56] "Kamu görevi, kamu güvenidir-Public service is a public trust" sözü Platon'un Devlet adlı eserinde ve aynı zamanda ABD'nin kamu görevlileri için yayınladığı etik ilkeler arasında geçtiği ifade edilmektedir (Yüksel, 2006b, 2006a, 2010). Bahsi geçen sözün ABD kamu görevlileri etik ilkelerinde birebir yer aldığı görülmekle birlikte (U.S. Department of the Interior, 2020), Platon'un Devlet adlı eserinde bu ifadenin yer aldığını söylemek doğru olmaz. Fakat hem İngilizce hem de Türkçe çeviriler incelendiğinde lafzen bu ifade geçmese de mana bakımından eserin kamu güveni ile kamu görevi arasında yakın ve pozitif bir ilişki kurduğu açıkça görülmektedir (Plato, 1991; Platon, 2010).

Bu bütüncül yapı, OECD tarafından "etik altyapı" şeklinde kavramsallaştırılmakta ve rehberlik, yönetim ve denetim sınıflandırmasına dâhil olan sekiz temel unsur üzerine oturtulmaktadır. Bahsedilen bu unsurlar şöyle sıralanabilir (OECD, 2000: 23-25):

Siyasî taahhüt
Uygulanabilir davranış kuralları
Profesyonel sosyalleşme mekanizmaları
Etik koordinasyon organı
Destekleyici kamu hizmet koşulları
Etkili yasal çerçeve
Etkili hesap verebilirlik mekanizmaları
Aktif sivil toplum

Türkiye'nin, yukarıdaki unsurlar çerçevesinde bakıldığında, yasal mevzuattaki bir takım gelişmelerle önemli adımlar attığı, fakat etik altyapı açısından daha yolun başında olduğu görülmektedir. Daha açık şekliyle, Türkiye'nin devlette etik konusundaki reformlarının; 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun ve bununla ilgili çıkarılan yönetmelik başta olmak üzere kamu personelini, hizmetini ve harcamalarını düzenleyen çeşitli kanunlarda gerçekleşen düzenlemelerden ibaret olduğunu söylemek (Yüksel, 2005: 347-349), durumu özetlemek açısından hiç de abartılı bir durum olmayacaktır. Çünkü, etik evrensel ilke ve kurallar bütünü olmanın yanında kapsam olarak da oldukça geniş bir düzenleme alanı içerdiğinden, kanunları aşan bir karaktere sahiptir (Eryılmaz & Biricikoğlu, 2011: 35).

Genel ve teorik değerlendirmelerin ardından somut örneklere bakıldığında en önemli ve net reform girişimi 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanundur[57]. Kurulun, kanunun amaç ve kapsamının açıklandığı birinci maddesinde; *"kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi davranış ilkeleri belirlemek ve gözetmek üzere"* kurulduğu söylenmektedir. Yeni Kamu Yönetimi'nde de mevcut olan bazı etik ilkelerin sayıldığı bu maddenin, kurula yeni etik davranış ilkeleri belirleme ve bunu denetleme görevi tanıması itibariyle taşıdığı anlam, sanılanın çok ötesindedir. Kısaca,

[57] Kanun, 08.06.2004 tarih ve 25486 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır. Kanunun tam ve güncel şekline çevrimiçi olarak https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5176.pdf adresinden ayrıca ulaşılabilir. Bunun yanında kanunlar incelenirken kanunun ilk hâline yayımlandığı Resmî Gazete'den (https://www.resmigazete.gov.tr/), üzerinde gerçekleşen değişiklikler sonucunda güncel şekline ise www.mevzuat.gov.tr internet adresinden ulaşılmalıdır. Çünkü Resmî Gazete'de kanunun ilk hâli mevcut olup, yasa değişiklikleri veya iptaller yer almamaktadır.

kanunun amaç ve kapsamı dünya standartlarında normatif bir değere sahiptir. Fakat bu, yazılı olanın, uygulamaya rehberlik etmesi gerektiği varsayımına karşın, gerçekte dünya standartlarında bir etik yönetimin Türkiye'de uygulandığı anlamına da ne yazık ki gelmemektedir.

Dahası, uygulama aşamasına dahi gelmeden, dünya standartlarında bir tanımlamanın yapıldığı aynı maddede kanunun kapsamı; Cumhurbaşkanı ve yardımcıları, milletvekilleri, bakanlar, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ile üniversiteler hariç tutularak, bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan; yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul başkan ve üyeleri şeklinde kısıtlanmıştır. Türkiye'nin etik geçmişi göz önüne getirildiğinde bunun olumlu bir gelişme olduğu inkâr edilemez. Fakat demokratik açıdan bakıldığında, özellikle denetimlerin ve yaptırımların yeterli düzeyde hayata geçirilemediği (Yüksel, 2006b: 200-201) ve belki de en önemlisi ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olmadığından, Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun siyasî baskılara maruz kaldığı (Demirci & Genç, 2008: 53) görülmektedir.

Bu çalışmanın amacına uygun olarak kanunun eksiklikleri bir kenara bırakılıp Türk kamu yönetimine getirdiği yeniliklere, Kamu Görevlileri Etik Kurulu özelinde yoğunlaşılmasında yarar vardır. Bu bağlamda kurulun kanunda verilen yetkiler göz önüne alındığında, gerçekleştirdikleri düşünülünce aslında sanıldığı kadar da işlevsiz olmadığı anlaşılmaktadır. Özellikle ilk yıllarında tespit ettiği önemli etik ihlâllerle büyük bir kamuoyu oluşturmuştur. Bunlardan biri Adana Büyükşehir (eski) Belediye Başkanı Aytaç Durak'ın eşi lehine imar planı düzenlemesiyle ilgili alınan karardır (Resmi Gazete, 2009). İlân edilen bu karar sonrası Durak, İçişleri Bakanlığı'nın oluru ile Adana Valiliği'nce görevden alınmıştır (NTV, 2010). Gerçi, kurulun kararının bu denli ses getirmiş olmasının nedeni olarak Durak'ın iktidar partisinden istifa ederek muhalefet partisine geçmesi de gösterilmektedir (Cumhuriyet, 2009). Fakat nedeni her ne olursa olsun, etik kurulun, etik ihlâllerin önlenerek, gerekli müeyyidelerin uygulanmasına doğrudan veya dolaylı katkıda bulunma potansiyelinin olduğu söylenebilir.

Etik kurulunun verdiği kararların (Aytaç Durak olayında olduğu gibi) uygulamaya yansıdığı çok az örnek mevcuttur. Bunun gerekçesi olarak kurulun yaptırım gücünün olmaması gösterilebileceği gibi kanunun birinci maddesinde yetki alanının üst düzey

yöneticilerle sınırlı tutulması da bir diğer neden olarak gösterilebilir (Arap & Yılmaz, 2006: 60). Kurul, 2008 yılının Aralık ayından, 2020 yılının Ocak ayına kadar geçen süre boyunca yüzlerce başvuru alsa da uygun görülen başvurulardan yalnızca elli üç tanesinde etik ihlâl kararı vermiştir (ETİK, 2020b).

Uygulamada ciddi eksiklikler olmakla birlikte Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun hiçbir işlevinin olmadığını ve Türkiye'de kamu etiğinde hiçbir ilerlemenin gerçekleşmediğini söylemek haksızlık olur. Kamuda etik ilkelerin yerleşmesi adına yasama erkinin (yeni kanun ihdas etme veya mevcut kanunlarda değişiklikler-eklemeler yapma) ve yürütme erkinin (yönetmelik, tüzük, genelge vb.) çeşitli normatif düzenlemeleri hayata geçirdikleri bilinmektedir (ETİK, 2020c, 2020f, 2020g, 2020d; N. K. Öztürk, 2013). Bunların yanında kurulun, kanunun verdiği yetkiyle etik sözleşme ve etik davranış ilkeleriyle ilgili rehber kararlar aldığı (ETİK, 2020e, 2020a; M. L. Şen, 2012) ve alınan bu kararların da diğer kamu kurumlarınca benimsendiği (ETİK, 2020h) görülmüştür.

Yukarıdaki ifadeler her ne kadar Türkiye'de etik yönetimle ilgili fikir verse de hangi konularda uluslararası standartların karşıladığını ve hangi konularda yetersiz kaldığını tespit edebilmek için OECD'nin belirlemiş olduğu kriterler üzerinden değerlendirme yapmak daha doğru bir karar olacaktır. Bu bağlamda kamu hizmetinde etik yönetim prensiplerinin şu şartları sağlaması beklenmektedir (OECD, 2000: 75-76):

> Kamu hizmetine ilişkin etik standartlar net olmalıdır.
> Etik standartlar yasal çerçeveye yansıtılmalıdır.
> Kamu görevlilerine etik rehberlik sağlanmalıdır.
> Kamu görevlileri, suçu açığa çıkarırken haklarını ve yükümlülüklerini bilmelidir.
> Etiğe siyasî bağlılık, kamu görevlilerinin etik davranışlarını güçlendirmelidir.
> Karar verme süreci şeffaf ve incelemeye açık olmalıdır.
> Kamu ve özel sektör arasındaki etkileşim için açık yönergeler olmalıdır.
> Yöneticiler etik davranışı göstermeli ve teşvik etmelidir.
> Yönetim politikaları, prosedürleri ve uygulamaları etik davranışı teşvik etmelidir.
> Kamu hizmeti koşulları ve insan kaynaklarının yönetimi etik davranışı teşvik etmelidir.
> Kamu hizmeti bünyesinde yeterli hesap verebilirlik mekanizmaları bulunmalıdır.
> Suiistimalle başa çıkmak için uygun prosedürler ve yaptırımlar mevcut olmalıdır.

OECD'nin kamu hizmetinde etik yönetimin hayata geçirilmesi için gerekli gördüğü bu ilkelerin, birbirini tamamlayan ve destekleyen ilkeler olduğu unutulmamalıdır. Bu sebeple Türkiye özelinde düşünüldüğünde yukarıdaki ilkelerin birçoğu uygulanmasına karşılık, *suiistimalle başa çıkmak için uygun prosedürler ve yaptırımlar* başta olmak

üzere eksik olan ilkelerin etik kültürün yerleşmesinde en büyük engeller olduğu söylenmelidir.

Anlatılanları özetlemek gerekirse, bu başlık altında kamu yönetimi temel kanunu, malî yönetim, bilgi edinme ve etik konuları incelense de normatif reformlar bunlarla sınırlı değildir. Daha önce de bahsedildiği üzere 2000 sonrası yüzlerce kanun yasalaşmıştır. Fakat, çalışmanın sınırlıklarından kaynaklı, idari kültür ile reform arasındaki ilişkinin ortaya koyulabilmesi için bu örneklerin yeterli olduğu düşünülmüştür. Dikkatle incelenecek olursa seçilen örnek reformların farklı alanlarda değişimleri içermesine karşın ortak bir felsefeyle hareket ettikleri ve bunun bir sonucu olarak karşılaşılan direncin de ortak olduğu görülecektir.

3.3.1.3. Merkezî Reformlar: Kurumsal Düzenlemeler

Merkezî reformlar sınıflandırılırken normatif ve kurumsal şeklinde ikili bir ayrımın gözetilmesinin pratik gerekçelere dayandığı ve aslında reformların kesin bir çizgiyle ayrılamayacağı daha önceki başlıkta belirtilmişti. Bu bağlamda, her kamu kurumunun bir hukukî dayanağı olduğundan her ne kadar normatif bir yan olsa da yeni kurumların ihdas edilmesi ve-veya mevcut olanların örgütsel ve işlevsel yapılarında önemli değişikliklerin gerçekleştirilmesi gerektiğinden sağlık, kalkınma ve e-devlet konuları kurumsal düzenlemelere örnek olarak seçilmiştir. Bu sınıflandırmaya girmekle beraber kapsamı ve ehemmiyeti nedeniyle hükümet sistemindeki değişim, bu başlığın dışında ayrıca ele alınmıştır. Diğer kurumsal reformlarsa önceki başlıkta belirtildiği gibi çalışmanın sınırlılıkları göz önüne alınarak kapsam dışında bırakılmıştır.

Kurumsal reformların detaylı bir şekilde incelenmesine geçildiğinde ilk örneği sağlık politikaları oluşturmaktadır. Cumhuriyetin ilk yıllarında Keynesyen ekonomi ve Refah Devleti anlayışının bir sonucu olarak sağlık hizmetleri tamamıyla devletin sorumluluk alanındaydı. Özel ve vakıf mülkiyetinde kuruluşlar olmakla beraber, kitlesel sağlık hizmetleri devlet eliyle yürütülmekte ve sağlık alanıyla ilgili düzenlemelerde devlet belirleyici taraf olmaktaydı (Kıray-Vural & Taşpınar, 2006: 306-308).

Somut adımların atıldığı kurumsal dönüşümlerse 1940'lardan sonra gerçekleşmiş ve başta kamu ve özel ayrımı yapmaksızın tüm işçileri güvenceye alan Sosyal Sigortalar Kurumu, kamu çalışanlarını güvenceye alan Emekli Sandığı ve serbest çalışanlar

içinse BAĞ-KUR kurulmuştur (Apan, 2007: 232; O. Özdemir, Ocaktan, & Aktur, 2003:209). Bu önemli adımları, yerel birimlere bağlı kamu hastanelerinin merkezî yönetime bağlanması izlemiştir. İlk başta merkezileşme eğilimi olarak görülen bu reform, sağlığın toplumsal boyutu düşünüldüğünde ülke çapında bütüncül bir yapının oluşturulması adına olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmelidir. Nitekim daha sonra, tüm toplumu kapsayan genel bir sağlık sisteminin oluşturulması yönünde (başarıyla sonuçlanmasa da) ciddi girişimlerde de bulunulmuştur (Yılmaz, 2018: 186-187).

Bilindiği üzere 1970'lerin sonuyla 1980'lerin başı, küreselleşmenin de etkisiyle tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de Refah Devletinin zayıflayarak yeni sağ politikaların kamu yönetiminde yaygınlaştığı bir dönem olmuştur. Kamu giderlerinin azaltılması amacıyla birçok önlemin alındığı bu dönemde en çok etkilenen kamu hizmetinin sağlık olması hiç de şaşırtıcı değildir (Erençin & Yolcu, 2008: 120). Ancak yeni sağ, klasik liberalizmden farklı olarak maliyetlerin azaltılması adına bazı hizmetlerde kısıtlamaya giderken sosyal devlet anlayışını tamamen terk etmeyerek bir takım önlemler de almayı ihmâl etmemiştir (H. H. Yıldırım & Yıldırım, 2013: 359).

Diğer bir ifadesiyle, 1980'lerde uygulanan sağlık politikası sosyal güvenliği bir devlet meselesi olmaktan çıkarmamış, sağlık ve sosyal güvenlik sistemini köklü bir şekilde değiştirmiştir (Arap, 2006: 27). Bu bağlamda sağlık hizmetinin sunulmasında devlet tekeli ortadan kaldırılmış, devlete sağlık hizmetinin bütüncül bir perspektiften düzenlenmesi görevi verilmiştir. Ayrıca nüfus politikalarının sürece dâhil edilmesi (H. Ateş & Bektaş, 2018a: 490-491), sağlık politikaları ile sosyal güvenlik politikalarının birbirinden ayrı ele alınması, sağlık hizmetinin finansmanının yalnızca vergilerden değil prim ödemeleri ve katkı payları ile de karşılanması, bazı sağlık hizmetlerinin özelleştirilmesi, personel sisteminde performans anlayışının yerleştirilmesi, kamunun cazip bir çalışma alanı olmaktan çıkarılması için zorunlu görevlendirmeler ve yer değişikliklerinin yapılması gibi birçok yenilik hayata geçirilmiştir (Altındağ & Yıldız, 2020: 167-168; Erol & Özdemir, 2014: 11). Fakat istenilenin aksine kurumlar arası (SSK, Emekli Sandığı ve BAĞ-KUR) fiyatlandırma başta olmak üzere, uygulama farklılıkları daha da artmış ve yönetilemez bir duruma gelmiştir (Akdağ, 2012: 50).

Sağlık sektöründeki bu çıkmaz AK Parti'nin ilk seçim beyannamesinde yer almış ve hastaneler arasındaki devlet-sigorta-kurum ayrımının kaldırılacağı, tüm vatandaşları kapsayan sağlık sigortasının tesis edileceği ve sağlık hizmetlerinin sunumuyla finansmanının birbirinden ayrılacağı ifadelerine yer verilmiştir (2015: 81). Seçimlerin ardından kurulan 58. ve 59. hükümet programlarında detaylı olarak ele alınmasa da (Neziroğlu & Yılmaz, 2013a: 7996-8018, 8094-8118) daha sonra ilân edilen Sağlıkta Dönüşüm Programı'nda, *kamuyu yeniden yapılandırma anlayışı* çerçevesinde, sağlık politikaları etraflıca açıklanmıştır (T.C. Sağlık Bakanlığı, 2003: 3).

Ana hatlarıyla bakıldığında ise Yeni Kamu Yönetimi anlayışının izlerinin açıkça görüldüğü Sağlıkta Dönüşüm Programı (B. Demirci, 2015: 125), Dünya Sağlık Örgütü (WHO, 1998) ve Avrupa Birliği'nin sağlık politikalarını (DPT, 2003) temel alarak; insan merkezlilik, sürdürülebilirlik, sürekli kalite gelişimi, katılımcılık, uzlaşmacılık, gönüllülük, güçler ayrılığı, yerelleşme ve hizmette rekabet ilkeleri çerçevesinde büyük oranda şekillenmiştir (T.C. Sağlık Bakanlığı, 2003: 25). Bu ilkelerin uygulanabilmesi içinse şu önlemlerin alınması planlanmıştır (Soysal & Yağar, 2015: 317-318; H. H. Yıldırım, 2013: 12-13):

> Bakanlığın işlevinin, planlayıcı ve denetleyici olarak yeniden düzenlenmesi
> Tüm vatandaşları kapsayan bir sağlık sigorta sisteminin tesis edilmesi
> Sağlık hizmetlerinin yaygınlaştırılarak erişiminin kolaylaştırılması
> Aile hekimliğinin oluşturulması ve temel sağlık hizmetlerinin geliştirilmesi
> Etkili ve kademli bir sevk sistemiyle sağlık hizmetinin sunulması
> Sağlık kuruluşlarının yönetsel ve finansal açıdan özerkleştirilmesi
> Sağlık çalışanlarının bilgi, beceri ve çalışma motivasyonlarının yükseltilmesi
> Sağlık sistemini ve çalışanlarını destekleyen eğitsel ve bilimsel kurumların kurulması
> Sağlık sisteminde akreditasyonunun sağlanarak kalite standartlarının belirlenmesi
> İlaç ve tıbbî cihazlar konusunda rasyonel bir kurumsallaşmanın sağlanması
> Doğru ve etkin karar alabilmek için sağlık bilgi sisteminin oluşturulması

İlk beş-on yıllık sürede bakanlık, programda yer alan hedeflerin hemen hemen tümünü kademe kademe hayata geçirmiştir. Bunlar arasında en önemlileri ve en kapsamlıları elbette performansa dayalı ödeme sistemi, aile hekimliği, genel sağlık sigortası, sosyal sigorta sisteminin ve hastanelerin sağlık bakanlığı çatısı altında birleştirilmesi ve ilaçların tedarik edilmesinde, ödenmesinde ve vergilendirilmesindeki iyileştirilmeler sayılabilir (Sülkü, 2011: 7-10).

Hayata geçirilen bu reformlar; yeni hastanelerin inşa edilmesi, yeni sağlık çalışanlarının istihdam edilmesi ve sosyal güvenliğin toplumun geneline yayılması

kamu harcamalarını yükselterek aslında Yeni Kamu Yönetimi anlayışına ve neoliberal politikalara aykırı birer uygulama seti olarak değerlendirilebilir. Fakat programın sonuçları, bu yöndeki değerlendirmeleri yanlışlar niteliktedir. Bilindiği gibi Yeni Kamu Yönetimi'nde esas amaç kaynakların etkin ve verimlilik bir şekilde kullanılarak optimum düzeyde fayda sağlamaktır. Bu bağlamda programın hayata geçirilmesinden yaklaşık beş-altı yıl sonra kamu harcamalarındaki yüzde doksan ikilik artışın karşısında, sağlık harcamalarındaki artış yüzde yetmiş dörtle sınırlı kalmış ve vatandaşların sağlık hizmetlerine yönelik memnuniyet düzeyleri de yaklaşık yüzde kırktan yüzde yetmiş altıya kadar çıkmıştır (Akdağ, 2012a; 2012b: 52). Bunların yanında çocuk ölümlerindeki ciddi azalış ve ortalama yaşam süresindeki yükseliş gerçekleştirilen reformların somut karşılıkları olarak sıralanabilir (The World Bank, 2018a, 2018b).

Tüm bu olumlu gelişmelerin yanında, pek önemli olmasa da hem programın hem de Yeni Kamu Yönetimi anlayışının aksine sağlık hizmetlerinde bir yerelleşmenin hayata geçirilemediği söylenmelidir. Bu dönemde yerelleşmeden ziyade, *merkezîleşme, yeniden merkezîleşme ve bölgeselleşme* eğilimlerinin ağırlıkta olduğu görülmektedir (B. Demirci, 2015: 128). Aslında Sağlıkta Dönüşüm Programı'nda yer alan diğer hedeflere bakıldığında, en azından ilk aşamada yerelleşmenin gerçekleştirilemeyeceği anlaşılabilir. Öncelikle parçalı ve çelişkili sağlık sisteminin düzene sokularak ürün ve hizmette standardın oturtulması gerektiğinden yerelleşmenin ikinci aşamaya bırakılması pratik bir sonuçtur.

Sağlık politikalarına yönelik bir diğer eleştiriyse genel sağlık sigortası uygulamasıyla ilgilidir. Buna göre sağlıkta dönüşüm programı herkese sağlık sloganıyla yola çıkmış olsa da ilerleyen zamanlarda kamunun sağlık harcamalarında kısıtlamalara gittiği, tamamlayıcı sağlık sigortasını yasal zemine oturtarak özel sektörün sağlık alanındaki payının artırıldığı ve sağlığın kamusal olmaktan çıkarılıp piyasallaştırılmaya çalışıldığı iddia edilmiştir (Balta, 2012: 157). Benzer bir eleştiri de tıbbî ilaç politikaları için yöneltilmektedir. Referans fiyat, eş değer ilaç uygulaması ve akılcı ilaç kullanımı gibi olumlu politikaların (Emmioğlu, 2016a: 116, 2016b: 289) yanında küresel ilaç firmalarının etkinliğinin giderek arttığı da ifade edilmiştir (Mercan, 2012: 174-175).

Yeniden örgütlenme (reorganization) çalışmaları denebilecek ilk dönem sağlık reformlarının oluşturduğu zemine, başta Kamu Hastane Birlikleri ve Şehir Hastaneleri olmak üzere yeni kurumlar eklenerek ikinci dönem reformları başlamıştır (H. H. Yıldırım, 2013: 70; H. H. Yıldırım & Yıldırım, 2013: 362). Kamu Hastane Birlikleri, Sağlıkta Dönüşüm Programı'nda yer almasına rağmen, ilk dalga reformlarda hayata geçirilemeyen yerelleşmenin, kurumsal bir karşılığı olarak 2011 yılında kurulmuş, fakat 2017 gibi kısa bir süre sonra çok başlılığa neden oldukları gerekçesiyle kaldırılmışlardır (Avaner & Fedai, 2018: 517; TTB, 2018).

Her ne kadar yürürlükte olmasa da bir reform örneği olarak incelenmesinde yarar olan Kamu Hastane Birlikleri'nin; mevcut sağlık kuruluşlarının etkinlik ve verimlilik çerçevesinde yönetilmesi, kurumsal ve bireysel performansının denetlenmesi, sağlık çalışanlarıyla hastaların haklarının korunması gibi yetkilerinin yanında yeni sağlık kuruluşlarını kurmak ve yönetmek gibi yetkilere de sahipti (Demiray-Ready, Örnek, Gözlü, & Barkan, 2015: 35). Sağlık hizmetlerinin yerel ihtiyaçlara uygun olarak hayata geçirilmesi için bu yetkilerle donatılan birliklerin; kaynak oluşturma, harcama ve personel yönetiminde özerklik tanınmak suretiyle de malî ve idarî açıdan güçlü hale getirildiği görülmektedir (Aktel, Altan, Kerman, & Eke, 2013: 48-49).

Birliklerin bir diğer amacı ise bakanlığın merkezi teşkilat yapısının sadeleşmesi ve yatay hiyerarşinin yerleştirilmesidir. Böylece merkez teşkilatın yetkileri politika belirleme ve bu politika çerçevesinde planlama yapmakla sınırlandırılırken, icrai faaliyetler yerel birimler olan birliklere bırakılmıştır (Sevinç & Özer, 2016: 1381). Bu ifadelerden Sağlık Bakanlığı'nın merkez teşkilatı ile Kamu Hastane Birlikleri arasında yetki ve sorumluluk paylaşımının yalın olduğunu söylemek mümkünse de aynı şeyi taşra teşkilatı ile olan ilişkilerde söylemek maalesef mümkün değildir. Nitekim yürürlükte kaldığı süre boyunca Sağlık Müdürlükleri, Kamu Hastane Birlikleri ve Halk Sağlığı Müdürlükleri arasında yetki, sorumluluk ve hiyerarşi temelinde ciddi anlaşmazlıklar yaşanmıştır (O. K. Acar, 2018: 712-713). Bu durum 2017 yılında 694 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile merkezileşme lehine sonlandırılmış ve İl Sağlık Müdürü'nün yetkileri güçlendirilmiştir (İ. Eken, 2020: 294-295).

Sıradaki yeniden örgütlenme reformu olan Şehir Hastaneleri'ne bakıldığında ise Yeni Kamu Yönetimi anlayışının temel uygulamaları arasında yer alan kamu-özel ortaklığı

(Public-Private Partnership – PPP) modelinin incelenmesinde yarar vardır. Kimi yazarlarca kamu-özel ortaklığının özel girişimlerle eş bir geçmişe sahip olduğu söylense de bu çalışmanın kapsamına giren nitelikteki uygulamaların Yeni Kamu Yönetimi anlayışıyla beraber 1980'lerden sonra hayata geçirildiği bilinmektedir (Özer, 2016: 17-18). Kamu-özel ortaklığı esasında kamusal bir hizmetin maliyetleri nedeniyle devlet tarafından gerçekleştirilememesi veya gerçekleştirmek istememesi nedeniyle bu hizmetin, belli bir kâr karşılığında özel sektör tarafından gerçekleştirilmesi şeklinde özetlenebilir (Kerman, Altan, Aktel, & Eke, 2012: 4).

Kamu-özel ortaklıklarında kamusal hizmetin tamamen özel sektöre devredilmediği, yap-işlet, yap-işlet-devret gibi çeşitli yöntemler kullanılarak özel sektörün de kâr elde etmesinin sağlandığı ve bundan dolayı da *özelleştirme* olarak değil de devlet tekeli ile özelleştirme arasında bir uygulama olduğu ifade edilmektedir (Acartürk & Keskin, 2012: 4; Leblebici-Teker, 2008: 3-4). Fakat daha önceki bölümlerde de açıkça değinildiği üzere özelleştirmenin, kamusal mülkiyetin veya hizmetin tamamıyla özel sektöre devredilmesiyle sınırlandırılması doğru değildir. Özelleştirme, bunu da kapsayacak şekilde özel sektör uygulamalarının kamusal alanda benimsenmesi ve-veya özel sektörün (ticarî şirketler, gönüllü kuruluşlar ve aile, birey, klan vb.) sürece dâhil edilmesidir (Savas, 1989: 345).

Kültürel perspektiften değerlendirildiğindeyse, bilhassa Yeni Kamu Yönetimi'nin ve neoliberal politikaların küresel ölçekte yaygınlaşması özelleştirme uygulamalarında çeşitliliğe neden olmuştur. Klasik anlamda veya daha doğru ifadesiyle Türkiye'deki yaygın anlamıyla satış ve devir anlamındaki özelleştirmelerin; sözleşme, kamu-özel rekabeti, kiralama, kamu-özel ortaklığı, borçlanma, gönüllük gibi uygulamaların yanında oldukça dar bir alana karşılık geldiği ve hatta satış ve devir dışındaki özelleştirme uygulamalarının kamu yatırımlarının yeni yaygın finansman aracı olduğu dahi iddia edilebilir (Savas, 2000).

Kamu-özel ortaklığının en belirgin örneklerini başta İngiltere'de (Gurgun & Touran, 2014: 2) Thatcher yönetiminin katı özelleştirme politikalarına bir tepki olarak ortaya çıkan *Yeni Sol (New Labour)* açılımı ve *Üçüncü Yol* söylemiyle Başbakan Blair döneminde olmak üzere sosyalist bloktan ayrılan yeni demokrasilerde ve sosyal devlet anlayışının güçlü olduğu diğer devletlerde görmek mümkündür (H. Ateş & Demirel,

2014: 4; S. P. Osborne, 2000: 1). Bu durum kültür ve reform ilişkisi etrafında düşünüldüğünde, Yeni Kamu Yönetimi reformlarının, "her şeye uyan tek bir model" olmaktan öte kültürel farklılıklara duyarlı bir yapıya sahip olduğunu doğrulamaktadır.

Türkiye'de kamu-özel ortaklığı incelendiğinde oldukça ilginç bilgilere ulaşılmaktadır. Özal döneminin (1983-1993) ele alındığı başlıktan da hatırlanacağı üzere, 1980'lerde dünya genelinde büyük çaplı mülkiyet devirleri-satışları gerçekleşmesine karşın, Türkiye'de oldukça sınırlı düzeyde kalmış ve daha çok yap-işlet-devret yöntemi ile özelleştirmeler gerçekleşmişti. Bu dönemin kamu-özel ortaklığı açısından taşıdığı bir diğer önem yalnızca özelleştirmelerde bu yöntemin yoğun olarak kullanılması değil, bunun hakkında dünyadaki ilk kanunî düzenlemenin de yapılmış olmasıdır (Yöndem, 2012: 15).

Türkiye'nin kamu-özel ortaklığında tercih ettiği yöntem çoğunlukla yap-işlet-devret yöntemi olmuştur. Bu yöntemin tercih edilmesinin nedeni ise yalnızca finansman ihtiyacı ve risk paylaşımı gibi malî nedenler değil, bürokratik engellerin de ortadan kaldırılmak istenmesidir (Gurgun & Touran, 2014: 3-4). Diğer bir deyişle iktisadî sahanın yanında idarî sahanın da dönüştürülmesi amaçlanmıştır. Dolayısıyla Özal'ın gerçekleştirdiği özelleştirmelere tek boyutlu bakmak, yanıltıcı olabilir. Nitekim 2002 sonrası Avrupa Birliği reformlarının da benzer bir işlevi olduğuna önceki başlıklarda değinilmişti.

Türkiye'de 2010 ve sonrasında yaygın olarak üç modelin kullanıldığı görülmektedir. Bunlar; yap-işlet, yap-işlet-devret ve yap-kirala-devrettir. Sırasıyla ilk model daha çok elektrik üretimi için kullanılmakta olup, şirketler verilen izin doğrultusunda tesisleri inşa edip elektrik üretmekte, devlet ise elektriği satın almaktadır. Daha çok yol, köprü, tünel, havalimanı gibi maliyeti yüksek projelerin finansmanında tercih edilen ikinci modelde ise devletin sağladığı arazi üzerinde özel sektör projeyi hayata geçirmekte ve işletmektedir. Üçüncü modeldeyse, özel sektör, tahsis edilen arazi üzerinde projeyi tamamlamakta, ancak ikinci modelden farklı olarak tesisleri devlete kiralayıp, bu tesislerdeki belli hizmetlerin yürütülmesinde imtiyaz sahibi olmaktadır. Yeni bir kamu-özel ortaklığı olan model, şehir hastaneleri ve sağlık kampüsleri projelerinde kullanılmaktadır (SBB, 2019: 24).

Kamu-özel ortaklığı modeli Türkiye'de oldukça eskilere dayansa da başta sağlık sektörü olmak üzere, bu yöntemin yaygın olarak kullanılması uluslararası örneklere kıyasla oldukça yenidir. Özellikle İngiltere ve diğer Avrupa ülkelerinde sağlık sektöründeki kamu-özel ortaklıklarının ciddi malî boyutlara ulaştığı görülmektedir (Şenel-Tekin, 2017: 7; Uysal, 2020: 941). Uluslararası uygulamalara paralel şekillenen Türk sağlık sektöründeki yöntemi kabaca özetlemek gerekirse; devlet sağlık hizmetini karşılayan taraf olurken (Sözer, 2013: 220) hemen hemen diğer tüm altyapı hizmetleri kira karşılığında özel sektör tarafından sağlanmaktadır (Uysal, 2019: 881).

Kavramsal ve normatif altyapısının oluşturulmasının ardından modelin Türkiye'deki somut karşılığı olan şehir hastanelerinin incelenmesinde yarar vardır. Bu bağlamda genel bir bilgi vermek gerekirse; ilki 2017 yılında Adana'da açılan şehir hastanelerinin 2020 sonu itibariyle sayısı 13'e, yatak kapasitesi ise 17.842'ye ulaşmıştır. Sözleşmesi yapılmış ve 2021 yılı içerisinde açılması planlanan 9.379 yatak kapasiteli 5 hastaneyle birlikte şehir hastanelerinin toplam sayısı 18'e, yatak kapasitesiyle 27.221'e ulaşması hedeflenmektedir (T.C. Sağlık Bakanlığı, 2020). Ayrıca bunlara ek olarak 1.200 yatak kapasiteli 11 yeni projesinin yapılması planlanmaktadır (SBB, 2020: 285).

Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın *dertli olduğum, âşık olduğum* (2017) şeklinde tarif ettiği şehir hastanelerini özetlemek gerekirse, özellikle büyük kentlerde hastaneler arasında oluşan altyapı farklılıkları ve kaynakların iyi bölüştürülememesi gibi dışsallıkların ve ölçek ekonomisinin motivasyonu ile hayata geçirilen sağlık kampüsleridir. Bu kampüslerde yaygın polikliniklerin haricinde onkoloji, kadın doğum, çocuk gibi branş hastaneleri ile fizik tedavi, rehabilitasyon, ağız ve diş sağlığı merkezleri, tıbbî araştırma laboratuvarları ve sosyal alanlar (kafeterya, konaklama yeri vb.) mevcuttur (S. Aydın, 2015; Fedai, 2020: 19). Şehir hastanelerinin ileriye dönük hedefleri ise Sağlık Bakanı Koca tarafından şöyle ifade edilmektedir (TBMM, 2019: 6):

> Bu hastane kampüsleri ile üniversitelerimizin iş birliği marifetiyle oluşturulacak mükemmeliyet merkezlerinin altyapılarını hazırlamaktayız. Bu yolla, kaliteli ve özellikli sağlık hizmetleriyle ülkemizi uluslararası sağlık turizminin ve sağlık eğitiminin önemli bir destinasyonu hâline getirme yönünde önemli bir adım daha atmış olacağız.

Sağlık turizmine yönelik araştırmalarda da birçok ihtisas hastanesinin bir arada olması, araştırma merkezleri, hasta odalarındaki konfor, sosyal donatılar, kara ve havayoluyla ulaşıma elverişli altyapıya sahip olma gibi özellikler şehir hastanelerinin uluslararası sağlık turizmini güçlendireceği ifade edilmektedir (Albayrak & Güçlü, 2020: 148).

Ancak şehir hastaneleri her ne kadar sahip olduğu donatılar sayesinde birçok kesimin beğenisini kazansa da birçok kesimin de ciddi eleştirilerine maruz kalmıştır. Kamuya olan malî yük bu eleştirilerin başında gelmektedir. Buna göre Manisa şehir hastanesi özelinde verilen örnekte, hastanenin iki yıllık kirasının proje maliyetinin tamamına denk geldiği, diğer hizmet alımlarınınsa bu bedele dahil edilmediği iddia edilmektedir (Erbaş, Yavuz, & İlhan, 2012: 16-17; Sözer, 2013: 239). Fakat hem sağlık sektöründe kamu-özel ortaklığını düzenleyen yönetmelikteki[58] *"bedel: yüklenicinin, sözleşme çerçevesinde yaptığı tesislerin kullanımı ile tesisteki belli hizmetlerin sunulması karşılığında yükleniciye ödenecek olan bedellerin toplamı"* ifadesinden hem de ilân edilen ihale şartlarına bakıldığında kira bedelinin yalnızca binaları değil aşağıdaki tüm alanları da kapsadığı anlaşılmaktadır (T.C. Sağlık Bakanlığı, 2014):

> …bütün binaların mimarî, betonarme, elektrik, mekanik, altyapı ile çevre düzenlemesi ve hastanede medikal mühendislik projelerinin kontrolü ve organizasyonunu yapmak.
> …tüm yapı denetime ilişkin görevlerin [zemin, çevre, statik, elektrik, elektronik, mekanik (sıhhî tesisat ve ısıtma, soğutma, havalandırma), yangın, asansör, otomasyon, medikal mühendislik] yerine getirilmesini sağlamak.

Şehir hastanelerinin coğrafî konumu ve büyüklükleri de olumsuz eleştiriler almalarına neden olmaktadır. Daha açık ifadesiyle şehir hastaneleri sağlık hizmetinin nispeten gelişmemiş olduğu yerlerde değil de gelişmiş yerlerde inşa edilmesi nedeniyle sağlık hizmetlerinde hakkaniyetin sağlanamadığı, hastanelerin şehir merkezine uzak olması nedeniyle ulaşımın güçlükle sağlanabildiği ve hastane içinde birimler arasında oldukça fazla mesafelerin olduğu dile getirilmektedir (Yeşiltaş, 2020: 20-21). Yöneltilen bu eleştirilerin haklılık payı olmakla birlikte, yaşanan sorunların yapısal-kalıcı sorunlar olmadığı hem şehirle hastane hem de hasta içinde poliklinikler arasındaki ulaşımın zamanla çözüme kavuşturabileceği ve bu yönde gerekli adımların da atılmaya başlandığı bilinmektedir. Ayrıca bu denli büyük tesislerin şehir merkezinde oluşturacağı olumsuzluklar göz önüne alındığında seçilen coğrafi konumların ne kadar yerinde bir karar olduğu görülecektir.

Yöneltilen bir diğer eleştirilerse ekseriyetle sağlık hizmetinin kamusallıktan çıkarılıp özel sektöre terk edilmeye çalışıldığı şeklinde özetlenebilir. Buna göre, Dünya Bankası gibi uluslararası örgütlerin dayatması ile hayata geçirilen şehir hastaneleri; hastaların

[58] 29995 sayılı ve 09.05.2014 tarihli Resmî Gazete'de yayınlanan "Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli ile Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınmasına Dair Uygulama Yönetmeliği"

kolayca ulaşabilecekleri şehir merkezlerinden uzaklaştırılarak, bu alanların özel sağlık kuruluşlarına terk edilmesine, kamudan özel sektöre kaynak aktarılmasına ve birinci basamak sağlık hizmetlerinin sekteye uğratılarak daha çok hastadan daha çok kâr kazanılması mantığına neden olan küresel sermayenin bir aracıdır (Ataay, 2018: 414; Avaner & Fedai, 2018: 548; Cerrahoğlu, 2016: 82). Eleştirilerin peşin hükümlü ve taraflı (büyük oranda da ideolojik) olmaları bir kenara bırakılıp değerlendirildiğinde, Sağlık Bakanlığı'nın hemen hemen her fırsatta dile getirdiği uluslararası sağlık turizmi politikasının bu eleştirilere bir cevap olabileceği söylenebilir. Daha açık şekliyle, şehir hastaneleri yalnızca ulusal hatta bölgesel kapsamda değil uluslararası kapsamda değerlendirilmelidir.

Tüm bunlara ek olarak, 2019 yılında tüm dünyayı saran Covid-19 pandemisi, şehir hastanelerinin yeniden yorumlanmasına, yeni bir bakış açısı ile değerlendirilmesine de fırsat tanımıştır. Hiçbir ülkenin ve uluslararası kuruluşun, tahmin edemediği hızda dünyanın hemen hemen tüm alanlarına yayılan virüs, sahip olduğu özellikler nedeniyle izole ortamlara, tek kişilik odalara ve yoğun bakım ünitelerine olan ihtiyacı dramatik bir şekilde artırmıştır. Fakat pek çok ülkede bu altyapının sağlanmasını bırakın, hastanelerin mevcut yatak kapasitelerinin dahi pandemi sürecinde yetersiz olduğu görülmüş, hatta şehir merkezinde yer alan kimi hastanelerin önü tabutlarla dolmuştur (Alltucker, 2020; BBC World Service, 2020; Biswas, 2020; Goldhill, 2020; Olson, 2020).

Dünya genelindeki bu ve benzeri olumsuz görüntülerin aksine, şehir hastanelerinin sahip olduğu fizikî altyapı ve konum, Türkiye'nin pandemi sürecini, diğer ülkelere kıyasla daha başarılı yönetmesini sağlamıştır (Koca, 2020: 63). Sağlık alanında önde gelen birçok akademik dergide yer alan makaleler (Birkmeyer, Barnato, Birkmeyer, Bessler, & Skinner, 2020; Cao vd., 2020; Moghadas vd., 2020; Mossa-Basha vd., 2020; Wong vd., 2020; Zangrillo vd., 2020), pandemi sürecinde Türkiye'nin yürütmüş olduğu sürece benzer önlemlerin alınmasını tavsiye ederken, Türkiye'deki bazı sağlık örgütleri, ideolojik temellere dayandığı açıkça görülen nedenlerle, şehir hastanelerinin bu süreçte ciddi sorunlara neden olduğunu ve olmaya da devam edeceğini iddia etmiştir (B. İlhan, 2020). Bu yöndeki tartışmalar, çalışma kapsamına girmediğinden burada sonlandırılmıştır.

Sağlık politikalarını ana hatlarıyla özetlemek gerekirse Türkiye'nin hem 1983 gibi erken bir tarihte hem de 2002'den sonra hayata geçirdiği politikalarda, Yeni Kamu Yönetimi paradigmasının temel ilkeleriyle sosyal devlet anlayışını bir araya getirerek, ülkenin dokusuna uygun politikalar geliştirdiği anlaşılmaktadır. Bilindiği üzere Özal, Thatcher'ın aksine tam bir özelleştirmeyle mülkiyet satışlarına ağırlık vermek yerine, yap-işlet-devret modeline ağırlık vererek, reformları "özelleştirmiştir". Nitekim Thatcher'dan sonra gelen başbakanların da Özal'ın benimsediği yöntemi benimsediği görülmüştür. Kısaca, sağlık politikalarında da Türkiye'nin toplumsal ve kültürel yapısıyla Yeni Kamu Yönetiminin uyumlaştırıldığı ve özgün politika yöntemlerinin geliştirildiği söylenebilir.

Bir diğer kurumsal reform örneği ise bölgesel kalkınma ekseninde şekillenen kalkınma ajanslarıdır. Kavramsal ve teorik açıdan kalkınma olgusuna bakıldığında, 1929 Büyük Buhranı'ndan önce belirgin bir kalkınma anlayışının olmadığı ve ülkeler arasında kalkınma temelinde bir karşılaştırmasının yapılmadığı görülmektedir. Ancak iktisadî sahanın etkilerinin yaygınlaşmasıyla beraber, ekonomik ilerleme bir kriter olarak benimsenmiş ve ülkeler, gelişmiş-gelişmemiş şeklinde sınıflandırılmaya başlanmıştır (H. Ateş & Bektaş, 2016: 76; Peet & Hartwick, 2015: 2; Yavilioğlu, 2002: 50-52).

Daha sonraysa bu sınıflandırmanın oldukça dar olduğu fark edilmiş ve kalkınma şeklinde değil *gelişme* olarak kabul edilmesi gerektiği görüşü yaygınlaşmıştır (Han & Kaya, 2004: 3). Fakat kalkınmanın iktisadî gelişmeden bağımsız olduğunu söylemek yanlış olur (Luger & Maynard, 2008: 29). Kalkınma, ekonomik refah artışına sosyal, kültürel, ekolojik ve siyasî gelişmelerin de eşlik etmesi veya diğer bir deyişle bireyin gelir düzeyinin artmasının yanında yaşam kalitesinin de artmasıdır. Aslında tüm yönleriyle sağlıklı bir toplumsal düzene karşılık gelen kalkınma, içinde bulunulan zamanın iyi-olma (well-being) anlayışı doğrultusunda yeniden inşa edilmektedir (Pike, Rodríguez-Pose, & Tomaney, 2017: 19-20).

Kalkınmanın ne olduğuna yönelik kavramsal bilgilerin ardından kapsamı veya daha doğru ifadesi ile kalkınma politikasının hedeflediği alan hakkında da değişen zamana ve şartlara göre farklılıklar ortaya çıkmıştır. 1970'lerde yaşanan olumsuz olaylar, pek çok şey gibi kalkınma politikalarının kapsamını da ulusal boyuttan yerel veya bölgesel boyuta dönüşmüştür (Işık, Baysal, & Ceylan, 2010: 6). Bu dönemde, bölgeler

arasındaki eşitsizliğin yıkıcı sonuçlarını keşfeden Kıta Avrupa'sı ve Anglosakson coğrafya, kalkınma politikalarını ülkelerinin tüm alanlarına yaymayabilmek için altyapı yatırımlarına ağırlık vermeye başlamıştır. Bu durum beraberinde, merkezden hazırlanan kalkınma politikalarının yerine bölgesel özelliklerin ve ihtiyaçların dikkate alındığı bölgesel politikaları getirmiştir (OECD, 2019: 22-24).

Kamusal yatırımların nispeten geri kalmış diğer bölgelere aktarılmasıyla, yani yeniden paylaşımla (Lago-Peñas, 2008) başlayan bölgesel kalkınma politikalarının zamanla bölgelerin rekabet edilebilir düzeye ulaştırılmasına doğru evirildiği söylenebilir (Övgün, 2007: 238; Y. E. Özer, 2008). Diğer bir deyişle, 1970 ve 1980'lerdeki bölgesel dengesizlikleri düzeltmek ve ulusal kalkınmayı sağlamak maksadıyla -ulaşım altyapısı yatırımları başta olmak üzere (Garcia-Milà & Montalvo, 2008; Rietveld, 1989: 257-260)- yapılan kamu harcamalarının yerine o bölgenin özellikle de yabancı yatırımcılar için cezbedici hale getirilmesi yönünde vergi indirimi gibi çeşitli teşvik politikaları (Goodspeed, Martinez-Vazquez, & Zhang, 2008) uygulanmaya başlanmıştır. Gelinen son noktadaysa bölgesel kalkınma, insan merkezli sürdürülebilir gelişmeyi (ekolojik modernizasyon) amaçlayan politikaların politikası şeklini almıştır (Brosio, 2008; Gibbs, 2000: 10-12).

Bölgesel kalkınmanın boyut ve sınırları çizildikten sonra, kalkınmanın hangi araçlarla ve nasıl gerçekleşeceği sorusu gündeme gelmektedir. Elbette bunun cevabı, örgütlü bir toplumda *kurumsal* oluşumlardır. Kalkınma alanında kurumsal oluşumların hem ulusal hem de uluslararası düzlemde modern toplumla eş zamanlı var olduğu ve hatta bu kurumların bazılarının küresel çapta oldukça önemli ve belirleyici rol oynadıkları bilinmektedir (Tutar & Demiral, 2007: 69). Çalışmanın konusu açısındansa yerel-bölgesel boyuttaki kuruluşların gündeme gelmesi, kalkınmayla ilgili yukarıdaki ifadelerden de anlaşılacağı üzere, 1990'lar gibi nispeten daha erken tarihlere dayanmaktadır (Rodríguez-Pose, 2013: 1035).

Türkiye'de bölgesel kalkınmaya ve kurumsal oluşumuna bakıldığında, dünyadaki gelişmelere paralel (kronolojik olmasa da) bir seyir izlediği görülmektedir. Devlet Planlama Teşkilâtı ile 1960'larda başlayan planlı kalkınma politikaları 2006 yılında farklı bir boyuta taşınmıştır. Merkezî ve iktisadî ağırlıklı planların ve onun temsil ettiği anlayışın ortaya çıkan yeni sorunlara ve ihtiyaçlara karşılık verememesi, hatta belli

noktalarda kalkınma önünde birer engel oluşturması, dünyada olduğu gibi Türkiye'de de bölgesel kalkınma anlayışına uygun bir dönüşümü beraberinde getirmiş ve 2006'de Kalkınma Ajansları kurulmuştur (Övgün, 2011: 264-265).

Dönüşümün ilk aşamasını oluşturan ajanslar, Devlet Planlama Teşkilâtı'nın alternatifi olarak değil, aksine onun koordinasyonunda kalkınma planlarının ve diğer projelerin takibini yapmak, kamu-özel-sivil toplum işbirliğini güçlendirmek ve bu paydaşlara danışmanlık hizmeti (H. Öztürk & Tataroğlu, 2018: 91-92) sunmak gibi çeşitli işlerle görevlendirilmişlerdir. Tam anlamıyla özerk bölgesel kalkınma anlayışını temsil etmese de ajanslarla beraber, yerel-bölgesel kalkınma anlayışının yerleşmeye başladığı anlaşılmaktadır. Böylece illerle bölgeler arasındaki farklılıklardan kaynaklanan eşitsizliklerin ortadan kaldırılarak ya da en azından minimize edilerek ulusal boyutta bütüncül bir kalkınmanın önü açılmış olacaktır (Eroğlu & Kum, 2010: 181-182). Bu ifadelerden anlaşılacağı gibi kalkınma ajansları hem yerelleşme hem de özelleştirme[59] politikalarını ihtiva etmektedir. Diğer bir deyişle ajanslar, geleneksel yönetim anlayışının temsilcisi görülebilecek Devlet Planlama Teşkilâtı'nın karşısında, Yeni Kamu Yönetimi paradigmasının temsilcisi olarak durmaktadır.

Nitekim bölgesel kalkınmanın ortaya çıktığı dönem göz önüne alındığında Yeni Kamu Yönetimi'ni doğuran şartlarla bölgesel kalkınmayı doğuran şartların benzer olduğu net bir şekilde görülecektir. Kısaca, bölgesel kalkınma Yeni Kamu Yönetimi anlayışının temel politikaları arasında yer almaktadır. 1970'li yılların ortalarında yaşanan iktisadî krize çözüm olarak ortaya atılan kalkınmanın yerelleşmesi, Avrupa Birliği ülkeleri arasında yaygınlık kazanmış ve birliğe üyelik sürecinin bir şartı haline gelmiştir. Pek tabii bu durum Batılılaşma hedefi doğrultusunda birliğe üye olmak isteyen Türkiye'nin de kalkınma anlayışının ve politikalarının değişmesine neden olmuştur (Eryılmaz & Tuncer, 2013: 165).

1990'ların sonunda Avrupa Birliği ile olan ilişkiler sürat kazanmış ve Türkiye aday ülke sıfatını almıştır. Tam üyelik sürecinin başlangıcını ifade eden bu gelişmenin ardından birlik, Türkiye'den belli alanlarda dönüşümleri hayata geçirmesini istemiştir. Bölgesel kalkınma ajansları da Katılım Ortaklığı Belgesi altında toplanan orta vadeli

[59] Özelleştirme ile kastedilenin; yalnızca kamuya ait imtiyazların, taşınmazların ve iktisadî işletmelerin satışı olmadığı, özel sektör uygulamalarının kamuda benimsenmesi ve kamusal alanda özel sektörün etkinliğinin artırılması olduğu hatırlanmalıdır.

bir plandır. Türkiye'nin bu doğrultudaki ilk politikası ülkenin, Avrupa istatistikî bölge sistemine göre bölgelere ayrılması olmuş ve daha sonrasında bu istatistikî bölgeler, kalkınma ajanslarının kurulmasında bir kıstas olarak kullanıştır (Hasanoğlu & Aliyev, 2006: 81-83). Görüleceği üzere, bölgesellikten kastedilen siyasî bir taksim değil, ihtiyaçlar doğrultusunda şekillenen iktisadî bir taksimdir. Dolayısıyla bölgesel kalkınma ajanslarının Türkiye'nin üniter yapısına bir tehdit olarak değerlendirilmesi doğru değildir (Cankorkmaz, 2011: 126; Karakılçık & Sarıgül, 2013).

Çalışmanın kapsamına geri dönülecek olursa, istatistiksel bölümlemenin ardından ajansların bilfiil hayata geçirilmeleri, 2006 yılında kabul edilen 5449 sayılı kanun[60] ile mümkün olmuştur. Kanun, Devlet Planlama Teşkilâtı'nın koordinasyon, denetim ve gözetimine tâbi kılınan (md. 4) ajansların; kamu, özel ve sivil toplum kuruluşlarının işbirliği içinde çalışması için gerekli önlemleri alarak kaynakların etkin kullanımını mümkün kılmak, sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak ve bölgeler arasındaki dengesizlikleri ve gelişmişlik farklılıklarını en aza indirmek amacıyla kurulduğunu ifade etmektedir (md. 1). Kanun, iptali için yapılan başvurunun sonuçlanmasına kadar kısa bir süreliğine uygulanamasa da istemin reddedilmesinin ardından, 2007 yılından itibaren ajanslar faaliyetlerine başlamış ve toplamda 12 bölgede 26 kalkınma ajansı kurulmuştur (Ultan & Saygın, 2016: 86-87).

Yukarıdaki ifadelerden ve ilgili kanun metninin tamamından da anlaşılacağı üzere, kamusal olup olmadığına bakılmaksızın kaynakların etkin kullanımı için özel sektörün ve sivil toplumun yerel kalkınma sürecine dâhil edilmesi ile devletin doğrudan yatırımcı olmak yerine kaynak sağlayan, rehberlik ve danışmanlık hizmetlerini sunan konuma çekilmesi tam da Yeni Kamu Yönetimi paradigmasının temel ilkeleri arasında yer almaktadır. Teknik bir dille söylemek gerekirse kalkınma ajansları özelleştirme ve yönetişim (Sobacı, 2008) ilkelerinin somut karşılığı olarak görülebilir.

Fakat kalkınma ajanslarının kurulması, her ne kadar Yeni Kamu Yönetimi açısından önemli gelişmeler olarak görülse de 5449 sayılı kanunun ajansları Devlet Planlama Teşkilatı'nın koordinasyonuna vermesi (md. 4) ve faaliyet alanını *"ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu"* (md. 1) olmakla sınırlandırması, tüzel kişiliğin olmasına karşın hem idarî hem de malî açıdan ajansların

[60] Mülga kanunun metni için bkz.: https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/02/20060208-1.htm

özerkliğini zayıflatmakta, bu da yerel kalkınmanın etkinliğini sekteye uğratmaktadır (Karasu, 2015: 278-279). Kısaca, bölgesel kalkınma ajanslarının bir takım eksiklikleri olmakla birlik; kalkınmada özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının kendilerini ifade etme imkânı bulması ve uluslararası örneklerine kıyasla sınırlı bir yönetişim anlayışına sahip olmasına karşın, bölgesel planları etkileyebilmeleri gibi devrimsel özelliklere sahip oldukları ve Türk idarî sisteminde yeni reformlara öncülük ettikleri de söylenmelidir.

Bunun yanında ajansların bahsi geçen yukarıdaki eksikliklerinin daha sonraki değişikliklerle çözülmeye çalışıldığı da belirtilmelidir. Özellikle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle yeni bir dönem başlamış ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi[61] ile kalkınma ajanslarıyla ilgili oldukça önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Kalkınma planları ve programlarının yerini *Cumhurbaşkanınca belirlenen politikaların* (md. 184) alması ve sorumlu olunan kurumun Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (md. 187) olarak belirlenmesi, daha önceki merkezî planlamacı anlayışın zayıfladığı, politikaların ihtiyaçlara göre esnek bir şekilde belirlenebildiği ve ihtiyaç duyulması halindeyse güncellenebildiği sonuç merkezli bir sistemi getirmiştir. Her ne kadar yerelleşme ve iyi yönetişim adına bu adımlar atılmış olsa da Avrupa Birliği'ndeki uygulamalarla karşılaştırıldığında özel sektör ile sivil toplumun etkinliğinin oldukça zayıf olduğu (Arslan, 2016: 35-36), kararların en nihayetinde kamu yöneticileri tarafından alındığı da belirtilmelidir (Hasanoğlu & Aliyev, 2006: 100; Ultan & Saygın, 2016: 86-87).

Türkiye'de Yeni Kamu Yönetimi ile ilgili, bu başlık altında incelenen son kurumsal reform ise e-devlet[62], yani kamuda dijitalleşme (H. Ateş, 2009: 85) politikalarıdır. Hemen belirtmek gerekir ki e-devlet politikaları, Yeni Kamu Yönetimi paradigmasının doğrudan ön gördüğü temel ilkeler arasında yer almamaktadır. E-devlet ile Yeni Kamu Yönetimi arasındaki ilişki, e-devletin Yeni Kamu Yönetimi paradigmasının temel

[61] 15.07.2018 tarih ve 30479 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan, 4 numaralı "Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", Onaltıncı Bölüm: Kalkınma Ajansları, ss. 75-85. Kararnamenin tam metni için bkz.: https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.4.pdf

[62] Bu kavram uluslararası literatürde (Curtin vd., 2003; R. M. Davison vd., 2005; Silcock, 2001; Tat-Kei Ho, 2002; Von Haldenwang, 2004) *electronic government – e-government şeklinde* geçmektedir. Türkçe karşılığı *elektronik hükümet – e-hükümet* olan kavramın kültürel farklılıklar göz önüne alınarak, ulusal literatürde *elektronik devlet – e-devlet* şeklinde kullanıldığı görülmektedir.

ilkelerinin doğru, etkin ve verimli bir şekilde uygulanmasında, yerleşmesinde ve geliştirilmesinde katalizör vazifesi görmesidir (H. Ateş, 2009: 90). Kısaca e-devlet, Yeni Kamu Yönetimi paradigmasının aslî bir unsuru olmamakla birlikte, onun "paradigma" olma özelliğini destekleyen önemli bir kofaktördür. Bu durum beraberinde, aslında e-devletin de Yeni Kamu Yönetimi ile bir anlam kazandığını göstermektedir. Aksi düşünüldüğünde, gerçekleştirilen değişim, teknolojik bir yenilemeden öte anlam ifade etmeyecektir.

Genel bir değerlendirmenin ardından e-devletin ne olduğunu konusuna gelindiğinde, başlangıç noktasını elbette ki teknolojik ilerlemeler oluşturmaktadır. Bilindiği üzere özellikle son yüzyılda insanlık, teknolojik alanda birçok ilerlemeye şahit olmuştur. Her geçen gün biraz daha hızlanan bu ilerlemeler, insan yaşamını kolaylaştıran yeni dönüşümleri beraberinde getirmiş, getirmeye de devam etmektedir. Bunların başında ise *bilginin* teknoloji ile bütünleşmesi gelmektedir. Ancak bu bütünleşme öncekilerden oldukça farklı ve hatta radikal değişimlere neden olarak, "bilginin" teknolojinin önüne (Bilgi Teknolojileri-BT/Information Technology-IT) geçmesi şeklinde özetlenen bir durumu ortaya çıkarmıştır. 2000'li yıllarda yaşanan bu gelişme, yönetim alanında ise *elektroniği* devletin önüne (e-devlet/e-government) geçirmiş ve yepyeni bir denklemi gündeme getirmiştir (Curtin, 2002: 108).

Yukarıdaki anlatımın, konuyla ilgisinin zayıf olduğu düşünülebilir. Ancak e-devletin sahip olduğu anlam, yukarıdaki ifadelerle birlikte düşünüldüğünde tam manasıyla açıklığa kavuşturulabilir. Daha açık ifadesiyle söylemek gerekirse e-devlet, bilginin ve teknolojinin bir araya geldiği, ama bilginin daha fazla önem kazandığı veya bilginin amaç, teknolojinin ise araç hâline geldiği düzlem çerçevesinde anlamlandırılmadır.

E-devletin "ne olduğuna" dair yapılan tanımlamalara bakıldığındaysa, yaygın birçok tanım olmakla beraber, bunlar arasında önemli bir farklılığın olmadığı, yalnızca dar veya geniş kapsamlı olmalarına göre farklılaştıkları görülmektedir. Başlangıç noktası oluşturması açısından bir tanımlama yapmak gerekirse e-devlet; etkin, verimli, şeffaf, katılımcı ve vatandaş/müşteri merkezli kamu hizmetinin mümkün kılınması (Arpacı, 2010: 38) maksadı ile kamu yönetiminde ve siyasal karar alma süreçlerinde bilgi iletişim teknolojilerinin kullanılmasıdır (Von Haldenwang, 2004: 418-419). Yukarıdaki ifadeler genel hatlarıyla e-devlete dair doğru bilgiler içermekle birlikte,

bilgi iletişim teknolojilerindeki gelişmelerin mekanik sonuçlarına yoğunlaşmakta, fakat kavramın sahip olduğu derinliği yeterince aktaramamaktadır.

Aslında e-devlet, bilgi iletişim teknolojilerinin neden olduğu ve ilk özel sektörde e-işletme (H. Ateş, 2009: 85) ile başlayan toplumsal dönüşümün bir sonucudur (Çelik, 2003: 152). Tek-yönlü (monolog) etkileşimin yerini iki taraflı (diyalog) etkileşimin (Akçakaya, 2017: 18) aldığı bu dönüşümde, mal ve hizmetlerin nasıl olması ve nasıl sunulması gerektiği, yani tüm işleyiş, bireyin tercihleri merkezinde şekillenmeye başlamıştır. Doğal olarak, özel sektörün bu hizmetlerinden yararlanan bireyler, benzer uygulamaların devlet tarafından da gerçekleştirilmesi yönünde bir baskı oluşturmuştur. Bu açıdan bakıldığında e-devlet yalnızca teknolojik altyapının benimsenmesinden çok daha fazlasına (teşkilat yapısı, personel politikaları vb.), geleneksel bürokratik anlayıştan uzaklaşmaya (Akman, Yazici, Mishra, & Arifoglu, 2005: 240; Tat-Kei Ho, 2002) karşılık gelmektedir. Kısaca e-devlet; kamu kurumlarının hem birbirleriyle hem vatandaşlarla hem sivil toplum kuruluşlarıyla hem de özel sektör ile olan ilişkisinin yeniden tanımlanması ve bu doğrultuda devletin dönüştürülmesi anlamına gelmektedir (Silcock, 2001: 88-89).

1970-80'li yıllardakine benzer şekilde özel sektörün dönüşüme öncülük etmesi dışında yukarıda ifadelerden çıkarılacak bir diğer önemli nokta ise postmodern insan ve onun tercihleri doğrultusunda şekillenen iktisadî, toplumsal, siyasal ve yönetsel düzendir. Bu bağlamda bilgi iletişim teknolojilerinin gerçekleştirmiş olduğu dönüşüm (tartışmasız radikal değişiklikleri içermekle beraber) yeni bir paradigmanın ortaya çıkması değil, bireylerin taleplerinin daha güçlü ve düzenli bir şekilde ifade etmeleri sonucunda, postmodern paradigmanın etkilerinin daha da belirginleşmesi şeklinde yorumlanmalıdır. Diğer bir deyişle şahit olunan dönüşüm, postmodern bireyin daha önce karşılanamayan veya henüz olmayan taleplerinin karşılanabilecek altyapıya sahip olunmasıyla ortaya çıkmıştır.

E-devletin "ne olduğuna" dair genel bir değerlendirmenin ardından, bununla da ilişkili olan e-devletin "nasıl" olduğuna veya olması gerektiğine yönelik değerlendirmelere geçilebilir. Her ne kadar *bireyin* merkezde oluşu teorik açıdan bir anlam ifade etse de uygulamada e-devletin; kullanıcıya-katılımcıya, amaca ve sürece göre çeşitli açılardan şekillendiği bilinmektedir (Çelik, 2003: 152). Bu bağlamda kullanıcı perspektifinden

tasarlanan e-devlet, özel sektör veya ticarî kullanıcılar, resmî kullanıcılar ve sivil kullanıcılar (vatandaşlar) etrafında, amaç perspektifinden tasarlanan e-devlet, iletişim, bilgiyi yayma-toplama, malî ödeme ve izin isteme-verme etrafında, süreç perspektifinden tasarlanan e-devlet ise, bilgisayar, mobil veya sabit telefon, faks ve tablet gibi hizmetlerin hangi teknolojik araçlarla sunulduğu etrafında kişiselleştirilmektedir (Wyld, 2004: 18-20).

E-devletin somut yansımasına ve belli oranda da gelişimine karşılık gelen bir diğer sınıflandırma ise işlevsel kriterlere göre belirlenen idarî merkezli, bilgi merkezli ve kullanıcı merkezli sınıflandırmadır (Tat-Kei Ho, 2002: 438). İçerdiği anlam bakımından önceki sınıflandırma ile benzerlikleri de olan bu sınıflandırmanın en önemli farkı, e-devletin özüne değil, kullanılan araçların nasıl olduğuna (Benzer, 2015: 711) odaklanmasıdır. Ancak bir şeyin hemen belirtilmesinde fayda var ki o da yapılan bu ayrımlar, e-devlet politikalarının değerlendirilmesinde önemli kolaylıklar sağlasa da en nihayetinde e-devletin; kamusal hizmetlerin geliştirilmesini, tüm paydaşların kendilerini ilgilendiren konularda bilgilendirilmelerini ve kamusal tartışma alanının genişletilerek demokratik düzenin ilerlemesini amaçladığı unutulmamalıdır (Curtin, Sommer, & Vis-Sommer, 2003: 2).

Çalışmanın amaç ve kapsamı göz önüne alındığındaysa tarihsel gelişim vb. kriterler dışarda tutularak aktör merkezli yaklaşımın tercih edilmesi doğru olacaktır. Bu açıdan bakıldığında ilk başlarda, e-dönüşümün öncüsü özel sektörün benimsediği, işletmeden işletmeye (business-to-business – B2B) ve işletmeden müşteriye (business-to-consumer – B2C) ikili ayrımının, devletten işletmeye (government-to-business – G2B) ve devletten vatandaşa (government-to-citizen – G2C) şeklinde e-devlete uyarlanarak benimsendiği görülmektedir (R. M. Davison, Wagner, & Ma, 2005: 280).

Ancak bu ikili ayrım, teknolojinin her geçen gün daha fazla şeyi mümkün kılması ve paydaşların da bu gelişmeleri bir an önce kamusal ilişkilerinde kullanmak istemesiyle artan ve çeşitlenen hizmet kolları nedeniyle yetersiz kalmıştır. Bunun sonucu olarak e-devletin kapsamı genişleyerek dış aktörlerin (vatandaş ile özel sektör) yanında iç aktörlerin de (kamu kurumları/government-to-government – G2G ile kamu personeli/government-to-employee – G2E) faydalanabileceği şekilde genişlemiştir (McClure, 2001: 6-8).

Aslında yaşanan bu genişlemenin en nihayetinde özel sektör ile vatandaşların aldığı hizmetlerin geliştirilmesi ve memnuniyet düzeyinin yükseltilmesi amacını taşıdığı söylenebilir. Diğer bir deyişle kamu kurumlarıyla kamu personeline yönelik e-devlet uygulamalarını, devletin kendi kendine hizmet etmesi şeklinde değil, vatandaşlarına iyi hizmet sunabilmesi için gerçekleştirdiği politikalar olarak değerlendirilmelidir.

Tüm anlatılarla birlikte, e-devletin hangi özellikleri taşıması ve hangi önlemleri alması gerektiğine dair bir özet yapılacak olursa; kullanımı kolay, herkes için ulaşılabilir, gizli ve güvenli, yenilikçi ve sonuç-odaklı, işbirliğine açık, düşük maliyetli ve dönüşümcü şeklinde sıralanan yedi ilkenin oldukça faydalı olduğu ifade edilebilir (Hart, 2001: 5). Bütüncül bakış açısıyla, bu ilkeleri de kapsayacak şekilde bir tasavvur yapıldığında e-devletin; birey açısından, tüm vatandaşların kolayca ulaşıp, kullanabilecekleri, kişisel bilgi güvenliğinin sağlanarak, her türlü kamusal hizmeti alabileceği, devlet açısındansa sonuç odaklı, düşük maliyetli, dönüşüme, yeniliklere ve paydaşlardan gelebilecek her türlü işbirliğine açık bir hizmet aracı olduğu söylenebilir (Özkan-Sancak & Güleç, 2010: 331).

Teorik ve kavramsal anlatımın ardından, e-devlet uygulamalarına bakıldığında, teknik açıdan e-devlet altyapısının nispeten oldukça eski tarihlere, 1960'lara kadar uzandığı bilinmektedir. Ancak bu tarihlerde bilgisayar ve internet teknolojisi, bireysel kullanım için değil orduda savunma maksadıyla bir iletişim aracı olarak kullanılmaktaydı. 1980 ila 1990'lı yıllar arasındaysa internet hem diğer kamu kurumları hem özel sektör hem de bireyler arasında kullanılmaya başlanmış (M. Yıldız, 2007a: 648), 1990'ların ortalarından sonraysa çarpıcı bir şekilde yaygınlaşmıştır. İnternetin bu dönemde kamu kurumları tarafından e-posta gönderme gibi bilgilendirme amaçlı kullanılmasına karşın (Akçakaya, 2017: 12), özel sektör tarafından mal ve hizmet sunumunda daha etkin kullanıldığı görülmektedir (Tat-Kei Ho, 2002: 434). Hatta Türkiye'de Migros, 1997 yılında internet üzerinden müşterilerine alışveriş imkânı sunmaya dahi başlamıştır (2021).

Ülkelerin, bilgilendirme amaçlı e-postalar ve internet siteleri dışında, e-devleti hizmet sunabilecek düzeyde kullanmaya başlamalarıysa 2000'lerin başına denk gelmektedir (Akman vd., 2005: 241-242). Yeni Kamu Yönetimi anlayışının da öncüsü olan İngiltere, Avusturalya, Yeni Zelanda ve bilhassa Amerika gibi ülkelerinse 1990'lı

yılardan itibaren bu yönde ulusal politika belgeleri ve dönüşümü yönetmesi için yeni birimler oluşturdukları bilinmektedir. Bu dönüşüm sürecinde ülkeler yalnızca teknik altyapının sağlanması ve mevcut normatif yapının yeni düzene uyarlanmasıyla ilgilenmemiş, bireyleri yüz yüze hizmetten çevrimiçi hizmete yönlendirmek için de çeşitli girişimlerde bulunmuşlardır ki (Gauld, 2006: 40-42) bu konu ayrı bir öneme sahiptir. Çünkü e-devleti işler kılan aslında bu hizmetlerden toplumun ne kadarının yararlanabildiğidir. 2020 yılı verileri üzerinden bakıldığında e-devlet uygulamalarında ilk sıralarda yer alan birçok ülkenin, aynı zamanda e-devlet dönüşümünü nispeten daha geç başlatan ülkeler arasında yer alması da bununla açıklanabilir (Aquaro & Korekyan, 2020: 12).

Türkiye'de e-devlet dönüşümüne bakıldığında, dünyanın çok da gerisinde bir seyir izlemediği, hatta kamusal hizmetlerde teknoloji kullanımının neredeyse cumhuriyetle yaşıt olduğu söylenebilir. 1980'lerden itibaren bilgi temelli (bilgisayar) teknolojinin kullanılmasıyla da günümüzdeki anlamda dijitalleşmenin ilk somut adımları atılmaya başlanmıştır (Baki, 2018: 88-89). Bilgi teknolojilerinin hem özel hem de kamusal alanda yaygınlaşması siyasîlerin bu değişimi takip edip, yönetebilmeleri için gerekli yasal önlemleri almalarını zorunlu kılmış ve 1983 yılında Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu kurulmuş (N. M. İnce, 2001: 72) ve 2018 yılında kaldırılmasına[63] kadar 29 toplantı (büyük çoğunluğu 2004 yılından sonra) gerçekleştirmiş (TÜBİTAK, 2021b).

Yaklaşık altı yıl sonra (1989) toplanan kurulun ilk toplantısının verimli geçtiğini söylemek doğru olmaz. Toplantıda ağırlıklı olarak kurulun yasal altyapısının yenilenmesi doğrultusunda konuşmalar yapılmış ve bu yönde kararlar alınmıştır. Fakat bunların yanında telekomünikasyon, bilgisayar, yabancı teknolojinin ülkeye getirilmesi, teknik enformasyon sisteminin ve teknoparkların kurulması gibi e-devleti ilgilendiren önemli konular da ele alınmıştır (TÜBİTAK, 2021a). 1993 yılındaki ikinci toplantı ise içerik açısından oldukça verimli geçmiş ve Türkiye Bilim Politikası ismi ile somutlaşan kararlar (TÜBİTAK, 2021c), Başbakan Demirel tarafından gereği için sorumlu başbakan yardımcısına ve diğer ilgili kurum ve kuruluşlara 1993/13 sayılı

[63] Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine uyum kapsamında Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu kaldırılmış, onun yerine 10.07.2018 tarihli ve 1 sayılı "Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" ile "Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu" kurulmuştur. Kaldırılan kurulda TÜBİTAK'ın etkinliği belirginken, yeni kurul Cumhurbaşkanlığı himayesindedir.

Genelge ile bildirilmiştir. Böylece e-devlet yolunda ilk planlı adım atılmıştır. Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu'nun 1993 yılında gerçekleştirdiği ikinci toplantıda alınan kararlardan e-devleti ilgilendiren kısımlar şu şekilde özetlenebilir (TÜBİTAK, 2021c):

> …Ülkemizdeki mevcut potansiyel ve dünyadaki Bilim ve Teknolojinin gidişi de göz önünde bulundurularak, çağa damgasını vuran, ekonominin bütün sektörlerini ve yaşamın hemen tüm alanlarını etkileyen;
> - Bilişim (bilgisayar, mikroelektronik, telekomünikasyon teknolojilerinin bir birleşimi),
> - İleri teknoloji malzemeleri,
> - Biyoteknoloji,
> - Nükleer teknoloji,
> - Uzay teknolojisi konularındaki çalışmalara öncelik verilmesi,
>
> Türkiye'nin bilişimden gerekli faydayı sağlayabilmesi için:
> - İnsan gücü yetiştirilmesi,
> - Kamu sektörünün öncülüğünde bilişim teknolojilerinin yaygınlaştırılması,
> - Yasal düzenlemelerin yapılması,
> - Bilişim teknolojileri araştırma ve geliştirme projelerinin desteklenmesi ve hedeflerinin belirlenmesi konularında çalışmalar yapılması,
>
> Patent ve Fikrî Mülkiyet Mevzuatının güncelleştirilmesi ve özellikle bilişim sektörünün en önemli kesimini oluşturan yazılım sektörünün Fikri Mülkiyet Kanunu çerçevesi içine alınması, karara bağlanmıştır.

Toplantının genel bakış açısına bakıldığında, bilgi teknolojilerinde öncü çağdaşlarıyla eş nitelik taşıdığı hiç tereddütsüz söylenebilir. Toplantı tutanağının giriş bölümünde; bilim ve teknolojinin birbirinden ayrılamaz derece bütünleştiği, sanayi üretiminde bilgi ve teknolojinin hammadde ve iş gücünden daha fazla verimliliği etkilediği, sanayi dışında hayatın tüm alanlarını da hızla dönüştürdüğü, ülkeler arasında ürün rekabetinin giderek önemini yitirdiği teknolojik rekabetin ise bunun yerini aldığı tespitlerinde bulunulmuş ve *…bir tür yönetim/denetim teknolojisi olarak tanımlanabilecek olan bürokrasinin, bilişim teknolojisinden yararlanılarak rasyonalize edilmesinin, erişilebilir bir hedef olduğu* ifade edilmiştir (TÜBİTAK, 2021c).

1997 yılında üçüncüsü gerçekleşen Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu toplantısında ise bir önceki (1993'te) toplantıda benimsenen Türkiye Bilim Politikası doğrultusunda "Bilim ve Teknolojide Atılım Projesi" geliştirilmiş ve VII. Beş Yıllık Kalkınma Plânı'nda yer almıştır (A. L. Gül, 2002: 31). İnovasyon (yenilik) vurgusunun sıkça yapıldığı üçüncü toplantı kararları, doğrudan e-devleti (telematik hizmetler şeklinde) konu edinmesi açısından oldukça değerlidir ve bu yönüyle de bir dönüm noktasını da ifade etmektedir. Telematik hizmetlere yönelik talebin artış göstermesinin bu yöndeki politikaları tercih olmaktan öte gereksinim haline getirdiğinden bahisle şu muhtemel atılımların gerekliliğinden bahsedilmektedir (TÜBİTAK, 2021d: 40):

- Kamu hizmetlerinin (tapu ve kadastro, vergi, nüfus, adlî kayıt ve sicil, vb. işlerle ilgili hizmetlerin) enformatizasyonu;
- Bilgisayar destekli ve bilgisayar ağları destekli eğitim ve araştırma-geliştirme;
- Bilgisayar destekli ve bilgisayar ağları destekli sağlık hizmetleri;
- Karayolu, demiryolu, havayolu ve boruhatlarına dayalı ulaşım ve taşıma hizmetlerinin enformatizasyonu (sinyalizasyon, uzaktan denetim vb.);
- Kent şebekelerine ilişkin coğrafî bilgi sistemlerinin ve uzaktan denetim sistemlerinin kurulması;
- Elektronik ticaret ağları;
- Sanayinin enformatizasyonu vb. telematik hizmetler.

Yukarıdaki politikaların planlanma gerekçeleri, daha önce de ifade edildiği üzere Türkiye'nin e-devlet konusunda uygulamada olmasa da anlayış açısından gerçek manada çağın ruhuna uygun bir karaktere sahip olduğunu göstermektedir. Bu bağlamda, Türkiye'nin e-devlet dönüşümüyle; *hizmetlerin mekândan bağımsız ihtiyaç duyan kişi veya kişilere ulaşabilmesi* ve *kişi veya kişilerin bilgi ve-veya becerilerine mekândan bağımsız ihtiyaç duyuldukları anda ulaşılabilmesi* şeklinde iki temel hedefi gerçekleştirmeyi amaçladığı anlaşılmaktadır (TÜBİTAK, 2021d: 50). Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu'nun üçüncü toplantısında aldığı kararlar hiç kuşkusuz e-devlet politikaları açısından önemli olmakla beraber, dönemin siyasî atmosferinden etkilenerek (laiklik tartışmaları başta olmak üzere) kapsamın dışında teknik olmaktan öte ideolojik bir takım ifadeler de (TÜBİTAK, 2021d: 35) içerdiği belirtilmelidir.

Çalışmanın kısıtlarından dolayı yalnızca ilk üç toplantının ele alınmasının ardından bu toplantılardaki kararların gerçekleşmesinde hayatî öneme haiz olan internet konusunu da ayrıca ele almak gerekir. Türkiye'nin internet ile tanışması Dünya Bankası'nın malî desteği ile 1993 yılında Ankara-Washington arasında kurulan ODTÜ merkezli hat ile gerçekleşmiş ve kısa süre sonra da yukarıda bahsi geçen politikaların bir kısmının uygulanmasına imkân tanıyacak denli yaygınlaşmıştır (Akçakaya, 2017: 19; Çarıkçı, 2010: 102).

Bu doğrultuda yaklaşık beş yıllık sürede e-devletin temellerini oluşturacak iki temel gelişme yaşanmıştır. Bu gelişmelerin birincisi, dünyadaki ilk e-devlet uygulamalarına benzer şekilde gelişen, belediyeler başta olmak üzere kurumların daha çok hizmetler hakkında bilgi vermek ve tanıtım yapmak amacıyla kullandıkları internet sayfalarıdır (Kaya-Bensghir & Yıldız, 2002: 43-44; M. Yıldız, 1999: 153). Diğer temel gelişmeyse kamu kurumları arasındaki ve kurumların da kendi içindeki haberleşme ve yazışma

amaçlı kurulan kamu bilgi ağları ya da yaygın kullanımıyla kamusal networklerdir (Avaner & Fedai, 2019: 159).

Fakat tüm girişimlere rağmen tam anlamıyla bir e-devlet atılımı gerçekleşememiş, birçok proje ve araştırma âtıl kalmıştır (Seferoğlu, Çelen, & Çelik, 2011: 286). 1998 yılına gelindiğindeyse dünya genelinde tartışma konusu olan milenyum hatası (Y2K) Türkiye'deki e-devlet uygulamalarının kırılma noktasını oluşturmuştur. 2000 yılına girildiğinde eski yazılıma sahip bilgisayarların tarih nedeniyle (01.01.00) çalışmaz duruma geleceği ve sonucunda da veri kayıplarının yaşanacağı yönündeki iddia Türkiye'yi bilgi iletişim teknoloji altyapısını yenilemeye zorlamış ve bunu daha sonra uluslararası faktörler biraz daha ileri taşımıştır (Akman vd., 2005: 243).

Elbette bahsedilen uluslararası faktörlerin başında Avrupa Birliği'ne üyelik süreci yer almaktadır (Kaya-Bensghir & Yıldız, 2002: 43; M. Yıldız, 2007b: 45). Daha önceki başlıklarda detaylı bir şekilde ele alındığı üzere 1999 yılında gerçekleşen Helsinki Zirvesi ile Türkiye'nin birlik müktesebatını benimsemesi kamu politikalarının ana motivasyonlarından birini oluşturmuştur. Bu bağlamda birliğin, bilgi temelli ekonomik alan modeliyle dünyanın önde gelen ekonomisi olma hedefinin (EU, 2001: 1) mümkün kılınabilmesi için ön görülen dijital dönüşüm politikası, 2003 yılında Türkiye'de de *acil eylem planı* kapsamında ve Türkiye'nin e-Dönüşüm Projesi ismiyle somutlaştırılmıştır (Avaner & Fedai, 2019: 159; Benzer, 2015: 713; Çilingir & Kushchu, 2004: 2; Ekinci, 2018: 336; Kurfalı, Arifoğlu, Tokdemir, & Paçin, 2017: 169-170).

Ancak yukarıdaki ifadelerden, Avrupa Birliği'nin e-devlet dönüşümü üzerindeki etkisinin yalnızca AK Parti döneminde gerçekleştiği anlamı çıkarılmamalıdır. İç dinamiklerin yanında Türkiye'nin e-devlet politikaları siyasî iktidarlardan çok, Avrupa Birliği tarafından şekillenmiştir. 1990'ların sonuyla 2000'lerin ilk yıllarını kapsayan dönemde (Balcı & Medeni, 2012: 231-236; Baştan & Gökbunar, 2004: 84; de Kervenoael & Koçoğlu, 2012: 361-363; Kaya-Bensghir & Yıldız, 2002: 44; Özkan-Sancak & Güleç, 2010: 335-341; Sebetci, 2015: 117-118);

- Türkiye Ulusal Enformasyon Altyapısı Anaplanı (TUENA),
- Vergi Daireleri Tam Otomasyon Projesi (VEDOP),
- Merkezî Nüfus İdare Sistemi (MERNİS),
- Ulusal Yargı Ağı Projesi (UYAP),
- Polis Bilgi Sistemi (POL-NET),

- Millî Eğitim Bakanlığı Bilişim Sistemleri (MEBBİS),
- Saymanlık Otomasyon Projesi (SAYOTO–say2000i),
- Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi (TAKBİS),
- Gümrük İdaresinin Modernizasyonu Projesi (GİMOP),
- İl Envanteri Modernizasyonu Projesi (İLEMOD),
- Merkezi Erişimli Taşra Otomasyon Projesi (METOP),
- Hukuk Bilişim Sistemi (HBS),
- Millî Emlak Otomasyon Projesi (MEOP),
- Nakil Vasıtaları Vergi Dairesi Otomasyonu Projesi (MOTOP) ve benzeri birçok dijital dönüşüm, bunların partilerden bağımsız ulusal bir politika olduğunu göstermektedir.

Yukarıda bir kısmı aktarılan ilk e-devlet uygulamaları bir bütün olarak ele alındığında; eğitim, sağlık, maliye, nüfus, güvenlik, sosyal hizmet, bayındırlık, adalet, tarım, enerji, turizm ve çevre gibi hemen hemen tüm kamusal hizmet sektörünün kapsandığını söylemek mümkündür. Ancak sektörel bazda sağlanan bu çeşitlilikten bütün kamusal hizmetlerin e-devlet kapsamında özel sektör ve vatandaşların hizmetine sunulduğunu söylemekse pek doğru bir ifade olmaz. Yukarıdaki örneklerden de anlaşılacağı üzere, erken dönem e-devlet uygulamaları daha çok kamu kurumlarının hizmet standartlarını yükseltmeye, hızlandırmaya ve kurumlar arası koordinasyonun sağlanmasına yönelik devletten-devlete (G2G) uygulamaları olarak kabul edilebilir (Akman vd., 2005: 245-246; Kahraman, Demirel, & Demirel, 2007: 287). Bunun yanında harç, vergi, borç vb. ödemeler ile menkul ve gayrimenkul alış, satış ve yönetimi gibi malî, iktisadî ve finansal hizmetlerin sunulması Avrupa Birliği'nin e-devlet politikalarının yansıması olarak da yorumlanabilir.

İlk dönem uygulamaları, hizmeti sunanla alan üzerinden düşünüldüğünde devletin devlete hizmet sunması anlamına gelse de doğurduğu sonuçlar bundan fazlasını ifade etmektedir. Diğer bir deyişle, devletten devlete e-devlet uygulamaları, vatandaşlar ile özel sektörün faydasına olacak şekilde işlevsellik göstermektedir. Bu bağlamdaki e-devlet politikalarının amaçları ise şöyle özetlenebilir (Sebetci & Aksu, 2014: 227):

- Bilgi iletişim teknolojilerinin yardımıyla, vatandaşların iş ve günlük yaşamlarında hem ekonomik verimliliğin hem de sosyal faydanın sağlanması,
- İnternet başta olmak üzere bilgi iletişim teknolojilerinin kullanılmasıyla orta ve küçük ölçekli firmaların üretkenliğinin artırılması,
- Vatandaşların ihtiyaçları doğrultusunda iş süreçlerinin yeniden yapılandırılarak hizmet etkinliğinin artırılması,
- Kamu yönetiminin modernleştirilerek, vatandaş memnuniyeti merkezinde e-devlet sisteminin şekillendirilmesi,
- Özel sektörün ve özel-kamu işbirliğinin uluslararası rekabete girebilmesi ve bu yarışta avantaj sağlayabilmesi için inovatif girişimlerin ve ticarî yazılımların sağlanması,
- Etkin rekabet ortamı için yaygın, ucuz, sürekli, kaliteli ve güvenli telekomünikasyon altyapısının kurulması.

Teknoloji ve bilhassa da bilgi iletişim teknolojisi oldukça dinamik bir alan olduğundan Türkiye'nin e-devlet uygulamalarına yönelik normatif düzenlemelerinin ve e-devletin kapsadığı hizmet alanının da bir o kadar hızlı değiştiği söylenebilir. Dolayısıyla, genel bir fikir vermesi açısından ele alınan tarihsel süreç bir kenara bırakılıp, ana hatlarıyla e-dönüşüm betimlenecek olursa; şeffaf, hesap verebilir, etkin, verimli, katılımcı ve demokratik gibi ilkeler etrafında, ekonomik ve sosyal refahın geliştirilmesi için devlet yönetiminin, teşkilatlanmadan yasal düzenlemelere ve karar alma süreçlerine kadar birçok mekanizmasının bilgi iletişim teknolojisinin yardımıyla yeniden tanımlanması şeklinde tasavvur etmek mümkündür (Altınok, 2005: 134-135; Balcı, 2013: 320-321; Çayhan, 2008: 3-4; D. Demirel, 2020: 314-316; Kahraman vd., 2007: 286; Karkın, 2013: 673; Şahin, 2007: 519).

E-devlet uygulamalarının son dönemdeki genel görünümü değerlendirildiğindeyse, yukarıdaki ilkelerin ve hatta daha fazlasının hayata geçirilebilmesi için çeşitli projeler gündeme gelmiştir. 2000'lerin başında Acil Eylem Planı çerçevesinde hayata geçirilen ilk aşama e-dönüşüm politikalarının ardından, 2006 yılında "Bilgi Toplumu Stratejisi" belgesiyle ikinci aşama e-dönüşüm politikaları başlamıştır (Medeni, Kutluoğlu, Balcı, & Kahramaner, 2010: 399). *Devletteki hiçbir belgenin vatandaştan istenmediği yapıya* geçilmesinin (Boztepe, 2018) hedeflendiği bu aşamanın dönem noktasını 2008 yılında başlayan *e-Devlet Kapısı* (e-Government Gateway) uygulaması oluşturmaktadır (Medeni vd., 2011: 5).

2008 yılından önce Türkiye dışında pek çok ülkede de uygulanan (Yürük & Öztaş, 2017) tümleşik e-devlet uygulamaları (e-devlet kapısı veya e-devlet ana portalı), kamu kurumlarının kullanmakta oldukları bilgi teknolojilerinin birbiriyle ilişkilendirilmesi esasına dayanmaktadır. Fakat bu ilişkilendirme yalın bir ağ olarak düşünülmemelidir. Tümleşik e-devlette çevrimiçi (anlık) veri paylaşımı ve çapraz hizmet sunumu gibi dönüşümler, kamu kurumları arasındaki ilişkilerin yeniden tanımlanmasını zorunlu kılmıştır (Baştan & Gökbunar, 2004: 78-79). Bunun yanında sistemin fiili olarak çalışabilir duruma gelebilmesi için ise; kamu kurumlarından şirketlere ve bireylere kadar tüm kullanıcıları kapsayacak denli geniş ve kesintisiz bir internet ağına, bilginin toplanmasını, dağıtılmasını, işlenmesini ve paylaşılmasını aksatmadan, seri bir şekilde gerçekleştirecek yazılım (software) teknolojisine ve en önemlisi teknolojik okur-yazarlığın yükseltilmesine ihtiyaç duyulmaktadır (Kösecik & Karkın, 2004: 106).

e-Devlet Kapısı'nın çalışma prensibine bakıldığındaysa en önemli değişim e-devlet alt yapısının kurum merkezli olmaktan çıkarılarak kullanıcı – hizmet merkezli bir temele oturtulmasıdır. Bunun anlamı kullanıcının gerçekleştirmek istediği işlem, birden çok kurumu ilgilendiren ve bunlar arasında bilgi – belge paylaşımını gerektiren bir şey olsa dahi, tek bir adresten mümkün kılınabilmesidir (Medeni vd., 2011: 5-6). Kurumların tek çatı altında toplanması ve kullanıcıların bunları yalnızca tek bir kimlik doğrulaması üzerinden gerçekleştirebilmesi; arka planda kamu kurumlarının iç işleyişlerinde, e-devlet uygulamalarında ve arşivleme işlemlerinde ve bireylerin de kimlik bilgilerinde standardizasyonu beraberinde getirmiştir (Süngü, Süngü, & Bayrakcı, 2008: 298). Kimlik bilgisinin standardizasyonu -eşsiz bir T.C. Kimlik Numarası (DPT, 2011: 79)- ve kurumlarla paylaşımı MERNİS ve KPS aracılığıyla (Balcı & Medeni, 2012: 231), kurumların dijitalleşme standardizasyonu ise teknik sorumluluğu üstlenen TÜRKSAT (2021) aracılığıyla sağlanmış ve birlikte çalışabilirlik mümkün kılınmıştır (M. Acar & Kumaş, 2008: 11).

Tam bu noktada bilgi-işlem güvenliği konusu ortaya çıkmaktadır. Çünkü bu denli geniş işlem havuzuna tek bir kaynak üzerinden ulaşılması ve işlem yapılabilmesi, olası pek çok riski de beraberinde getirmektedir. Bu bağlamda güvenliğin hizmet sunan ve hizmet alan şeklinde iki taraf etrafında ele alınmadığı ve önlemlerin buna göre belirlendiği söylenebilir. Hizmet sunan tarafın güvenlik ve risk önlemleri TÜRKSAT tarafından belirlenmiş ve kurumların yangın, deprem, sel vb. doğal afetlerle bilinçli ya da bilinçsiz iç ve dış kaynaklı beşerî tehditlerden korunmak amacıyla bilgilerin yedeklenmesi gibi birçok önlem alması istenmiştir (Kumaş, 2007: 204-205).

Hizmet alanlar merkezindeki güvenlik önlemleri ise üç aşamalı bir sistem aracılığıyla şekillenmektedir. Sistemin ilk aşaması olan tanıma (identification); kullanıcının kimlik bilgileri aracılığı ile kendisini sisteme tanıtmasıdır. Diğer bir deyişle kullanıcı, e-devlet hizmetinden yararlanmak istediğini sisteme bildirir. İkinci aşama olan doğrulama ise (authentication); sisteme sunulan kimlik bilgilerinin kullanıcıya ait olup olmadığının şifre, çipli kart, tek kullanımlık şifre, e-imza ve biyometrik özelliklerin kullanılması gibi çeşitli yollarla tespit edilmesidir. Son aşama ise yetkilendirme (authorization) aşamasıdır. İsminden de anlaşılacağı gibi kullanıcılara işlem yapabilme konusunda yetkinin verildiği bu aşamada, kullanıcıların hangi işlemleri, ne derece yapabilecekleri de tespit edilmektedir (Kumaş, Acar, & Palabıyık, 2010: 14-15).

Yukarıda sıralanan aşamaların her biri güvenlik açısından önemli olmakla birlikte, özellikle üçüncü aşama Türkiye'deki e-devlet uygulamalarında ayrıca bir ehemmiyete sahiptir. Açık ifadesiyle tanıma ve doğrulama işlemlerinden sonra kullanıcılara hangi hizmetlerin yeni bir güvenlik aşaması olmadan verilebileceği konusu önemlidir. Türkiye'de ilk zamanlarda bazı hizmetler özel bir operatör firması üzerinden belli bir ücret karşılığında sağlanan e-imza hizmetiyle gerçekleştirilmiş ve bu uygulama "eşit derecede ulaşılabilir olma" ilkesi etrafında ciddi bir şekilde eleştirilmiştir (Gökmen & Hamşıoğlu, 2010: 265). Fakat kullanıcılar arasındaki bu eşitsizlik çok uzun sürmemiş, şifre vb. diğer yöntemlerin çeşitli yollarla güçlendirilmesi ile doğrulama aşaması daha da güvenli hâle getirilmiş (Kumaş vd., 2010: 15-17) ve böylece yetkilendirmenin önündeki engeller de kaldırılmıştır.

Genel değerlendirmelerin ardından kullanım açısından e-Devlet Kapısı incelendiğinde kullanıcıların; internet tarayıcısı (world wide web) aracılığı ile www.turkiye.gov.tr adresinden ve mobil cihazlar üzerindense e-Devlet Kapısı ismiyle; iOS işletim sistemini kullanan cihazlarda App Store'dan (https://apps.apple.com/tr/app/e-devlet/id976505454), Android işletim istemini kullanan cihazlarda Google Play'den (play.google.com/store/apps/details?id=tr.gov.turkiye.edevlet.kapisi&hl=tr&gl=US), Huawei cihazlarında App Gallery'den (appgallery.huawei.com/#/app/C101588643) indirilen mobil uygulamalarla e-devlet hizmetlerinden yararlandığı görülmektedir. Tablet ve telefon gibi cihaz üzerinden kullanılan e-Devlet Kapısı, m-Devlet şeklinde isimlendirilen kısmen farklı bir alan (H. Ateş & Yavuz, 2019; Çilingir & Kushchu, 2004; de Kervenoael & Koçoğlu, 2012) olduğundan çalışmanın kısıtlılıklarından dolayı inceleme dışında tutulmuştur.

E-dönüşüme liderlik ve e-devlet hizmet sunumuna aracılık etmek ve kurumlar arası eşgüdümü sağlamakla (kurmak ve yönetmek) görevlendirilen T.C. Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi (2021) ile, *"kamu hizmetlerinin elektronik ortamda, ortak bir platformda ve vatandaş odaklı sunumu için iş süreçlerinin gözden geçirilmesi, içerik yönetimi, entegrasyonu ile ilgili standartlar ve gerekli hukuki düzenlemeler konusundaki çalışmalar"* TÜRKSAT'ın (2021) işbirliğinde gerçekleştirilen e-Devlet Kapısı'na dair genel bilgileri aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür (BİLGEM, 2017, 2020; türkiye.gov.tr, 2021; TÜRKSAT, 2020, 2021):

- e-Devlet Kapısı'ndan yararlanabilen kullanıcılar;
  15 yaşını doldurmuş T.C. vatandaşları,
  Mavi kartlılar ve
  İkamet tezkeresi ile kalan yabancı uyruklular.
- Sisteme, 5 farklı kimlik doğrulama yöntemi ile giriş yapılabilmektedir:
  Kimlik numarası ve şifre (PTT şubeleri ya da elçilik veya konsolosluklardan alınabilir),
  Elektronik imza (elektronik sertifika hizmet sağlayıcılarından temin edilebilir),
  Mobil imza (GSM operatörleri üzerinden temin edilebilir),
  e-Kimlik kartı (aktif değil) ve
  Banka internet şubesi (diğer 4 yöntemle daha önce hesap oluşturulması gerekir) üzerinden.
- Portal, kamu kurumları arasında -güvenli bir altyapı üzerinden- veri alışverişi sağlar.
- Hizmetler kurumların sistemleri üzerinden yapılır, e-Devlet Kapısı bilgi tutmaz.
- Merkezi kurumların yanında yerel yönetimler ve özel firmalar da yer almaktadır.
- Hizmet için gerekli olan diğer alt işlemler otomatik gerçekleştirilir.
- Kullanıcılar ihtiyaçlarına göre portalı kişiselleştirebilmektedir.
- IP sınırlama gibi ek güvenlik önlemleri seçilebilmektedir.
- e-Devlet Kapısı şifresiyle, kamu kurumlarının kimlik doğrulama gerektiren, bağımsız kendi uygulamalarına tek bir oturum (SSO-Single Sign On) üzerinden ulaşılabilir.
- Kredi/banka kartı kullanılarak vergi, harç vb. kamu ödemeleri yapılabilmektedir.
- 160 No'lu hat ya da İletişim Formu'ndan sorunlarla ilgili danışmanlık verilmektedir.
- Duyurulması ve kullanıcılarla iletişimin (öneri, şikâyet, talep vb.) sağlanabilmesi için twitter (@ekapi), facebook (edevletkapi), instagram (edevletkapisi) ve youtube (channel/UChX28IHPQ2jyaBatdfRqGSQ) gibi medya hesapları da kullanılmaktadır.
- Pek çok hizmet, mobil cihazlara indirilen e-Devlet uygulamasıyla da alınabilmektedir.
- e-Devlet Kapısı'ndan 52 milyon 843 bin 657 kullanıcı, 739 kurum tarafından sunulan 5 bin 539 hizmetten (mobil hizmet sayısı 2 bin 869) yararlanabilmektedir.[64]
- Kamu kurumlarının yanında elektrik, telekomünikasyon, doğalgaz, mobil hat, su ve kanalizasyon ve diğer kategoride, firmaların da hizmetlerinden yararlanılabilmektedir.
- Firmalar da e-Devlet Kapısı üzerinden bazı kurumlardan hizmet alabilmektedir.

Yukarıdakilerin bir kısmı genel hatlarıyla e-devleti özetlerken, özellikle özel sektör ile olan işbirliği, Türkiye'nin dijital dönüşümünde farklı bir duruma işaret etmektedir. Daha açık ifade etmek gerekirse, Türkiye'nin e-Devlet Kapısı ismiyle yürüttüğü dijital dönüşüm, yalnızca e-devlet uygulamalarını değil, e-işletme uygulamalarını da kapsar nitelikte bir hâl almıştır. İnternet Bankacılığı üzerinden giriş yapılabilmesi ve özel sektöre ait bazı işlemlerin e-Devlet Kapısı üzerinden yapılabilmesi, yani devlet ile özel sektör arasındaki bilgi alışverişi, bu durumun somut örneklerini oluşturmaktadır. Bu durumu "yönetişim" (Doğan & Ustakara, 2013; Karkın & Özgür, 2012) ekseninde değerlendirmek de mümkündür. Kısaca e-devlet; hızlı, güvenilir ve 7/24 hizmetlerden yararlanma, kırtasiyecilik ve gizlilik gibi bürokrasinin olumsuzluklarından kurtulma, kurumlar arası iletişimsizlikten kaynaklanan hataların en aza indirilmesi, şeffaflığın artırılarak devlete güvenin yükselmesi gibi birçok olumlu şeyi sağlamaktadır (Baştan & Gökbunar, 2004: 85; TÜRKSAT, 2020: 5; Tutkun, 2007: 211).

[64] turkiye.gov.tr sayfası üzerinden 07.02.2021 tarihinde, saat 12:45'te alınan verilere dayanmaktadır.

3.3.1.4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

Türkiye'de, 2003 yılındaki Kamu Yönetimi Temel Kanunu çalışmalarının ardından bir diğer önemli reform, 2017 yılında referandum sonrası gerçekleşen anayasa değişikliği ve bunun neticesinde hayat bulan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemidir. Çalışmanın kapsamını aşmadan, yönetim-kültür ilişkisini veya bir başka ifadesiyle idarî kültürün reform karşısındaki refleksini göstermesi açısından 2017 anayasa değişikliğine giden sürecin de ele alınması oldukça faydalı bilgiler verecektir.

Başkanlık sistemi tartışmaları Erbakan'a, Türkeş'e (Avaner & Volkan, 2019: 113), Demirel ve Özal'a kadar uzanmakla birlikte (Çağlıyan-İçener, 2015; Efe & Kotan, 2015: 79; Gönenç, 2005: 1-2); Erdoğan'ın parti içinde ve toplumda sahip olduğu karizmatik otorite (H. Ateş & Bektaş, 2018b: 314), değişen sosyo-ekonomik yapı, merkez karşısında güçlenen Anadolu sermayesi, küreselleşme, Avrupa Birliği ve NATO gibi faktörler demokratikleşme bağlamında (Dursun, 2007: 56-59; İnat, 2007; Keyman, 2007: 90-93) hükümet sisteminin değişmesine fırsat vermiştir. Bu noktada, birçok siyasetçinin olmasına karşın neden bu tartışmaların Demirel, Özal ve Erdoğan döneminde gündeme getirildiği sorusu akla gelebilir. Bu sorunun cevabı, Heper'in kavramsallaştırmasıyla ifade etmek gerekirse, *devlet elitleriyle* (2001: 1020) yaşanan iktidar mücadelesidir. Her üç isim de başbakan ve cumhurbaşkanı olarak siyasal iktidarın çeşitli kademelerinde bulunmuş ve devlet elitlerinin, kendi çıkarlarını (genel anlamıyla da statükoyu) korumak adına yaptıklarını bizzat tecrübe etmiştir.

Başkanlık sisteminin hayata geçirilmesine sebep olan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (2003), cumhurbaşkanlığı seçimi – 367 Krizi (2007) ve parti kapatma davası (2008) başta olmak üzere kritik dönüm noktalarına bakıldığında (Demirkaya, 2018: 16-19) bu mücadelenin nedenli büyük olduğu anlaşılmaktadır. Daha açık ifadesiyle 2000'lerin ilk on yılı; bir yanda seçmenlerin büyük bir çoğunluğunun oyunu alan, ancak kurucu değerler için tehdit olarak görülen AK Parti'nin, diğer yanda ise kendilerini cumhuriyetin, laikliğin ve demokrasinin yılmaz savunucuları olarak gören devlet elitlerinin güç mücadeleleri ile geçmiştir. Fakat bu durum Özal ve Demirel'in girişimlerinin aksine, Erdoğan'ın hem parti içindeki otoritesi hem de toplum nezdindeki karizması sayesinde devlet elitinin yenilgisiyle sonuçlanmıştır.

Çalışmanın ve bu alt başlığın amacını aşmadan ana hatları ile kritik dönüm noktalarını incelemek gerekirse ilk dönüm noktasını, AK Parti Hükümetlerinin de ilk kapsamlı politika girişimi olan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı oluşturmaktadır. Daha önceki kısımlarda detaylı bir şekilde incelendiğinden içeriğine girmeden, tasarıya yöneltilen eleştirilere yoğunlaşıldığında, en *şiddetli* eleştirilerin eğitimin, siyasetin, idarenin ve genel olarak toplumun dinselleşmesi (laikliğe aykırılık), üniter yapının ortadan kaldırılması ve yeni bir sömürü düzeni olarak Dünya Bankası, IMF, OECD ve Avrupa Birliği gibi uluslararası kapitalist kuruluşların norm dayatması gibi (Ayman-Güler, 2004; Uluğ, 2004b: 16-20; Zengin, 2003: 195-197) teknik olmaktan öte siyasî ve ideolojik olduğu görülmektedir.

İktidar partisinin bu kanun tasarısıyla gerçekte neyi amaçladığı bir kenara bırakılacak olursa, tek başına tasarı etrafında yürütülen tartışmalar dahi değişime yönelik direncin mahiyetini açıkça göstermektedir. Bu noktada asıl dikkat edilmesi gereken yargıdan, sivil ve askerî bürokrasiye, özel sektörden meslek odalarına kadar oldukça geniş bir yelpazeye sahip devlet elitlerinin, kurdukları düzenin kendileri dışında bir başka aktör tarafından değiştiriliyor olmasıdır. Özellikle sivil-asker ilişkisi bağlamında Avrupa Birliği üyelik sürecinde daha önce desteklenen reformların (Önder & Zengin, 2018: 136-138), AK Parti'nin "gizli ajandası" söylemleriyle (Elveren, 2018: 88; Özsel, Öztürk, & Ince, 2013: 567; İ. Turan, 2007: 320) engellenmesi bu durumu oldukça iyi açıklamaktadır.

Elbette bu durumun baş aktörünü (2017 yılındaki anayasa değişikliğine kadar parlamenter sistem uygulanıyor olmasına karşın) veto başta olmak üzere birçok kritik yetkiye sahip olan ve bu yönüyle de yürütme ve yasamanın üzerinde bir kontrol mekanizması olarak işlev gören cumhurbaşkanlığı makamı oluşturmaktadır. Bu durumun ne anlama geldiğini göstermesi açısından Cumhurbaşkanı Sezer'in görev süresi boyunca tekrar görüşülmesi için iade ettiği kanunlara, bakanlar kurulu kararlarına, atama kararlarına, müşterek kararnamelere ve tüm bunların sayısına (HaberTürk, 2007b; Yeni Şafak, 2007) bakılması bile tek başına yeterli olacaktır. Sezer'in vetolarının tamamının doğru ve yerinde olduğu varsayılsa dahi parlamenter sistemde cumhurbaşkanının yasama ve yürütme üzerinde bu denli denetime ve kontrole sahip olması sorunlu bir durumdur.

Belirtilmesinde fayda var ki yukarıdaki karşılaştırmalar bir tarafın yargılanıp hüküm altına alması olarak görülmemelidir. Cumhurbaşkanı Sezer'in anayasanın kendisine verdiği yetkileri kullanarak, inandığı ve yetiştiği değerler doğrultusunda bir hukukçu olarak kararlar aldığını inkâr etmek doğru olmaz. Fakat, çalışma ve eğitim hakkı, din ve vicdan özgürlüğü gibi evrensel demokratik ilke ve değerlere aykırı olup olmadığı bir kenara bırakılıp teknik açıdan bakıldığında cumhurbaşkanının yasama, yürütme, idare ve hatta yargı ile olan ilişkisinin, statükonun korunmasına yönelik refleksler olduğunu da aynı şekilde inkâr etmek doğru olmaz.

Yukarıdaki ifadelerden açıkça anlaşılacağı gibi *sembolik* bir kurum olduğu söylenen cumhurbaşkanlığı makamı, gerçekte Erdoğan'ın deyimiyle *rejimin muhafızı* (2015) olarak tasarlanmış ve tabiiyeti ile de bu makama, cumhuriyetin kurucu değerlerine ve Atatürk'ün ilkelerine *sözde değil özde* bağlı (Çölaşan, 2007) bir kişinin seçilmesi hayatî derecede önemli bir konu olmuştur. Yasama ve yürütmede otoritesini kaybeden devlet elitleri, yeni atamalarla bürokraside de gücünü kaybetmeye başlamıştır. Cumhurbaşkanlığı makamının da elitlerin kontrolünden çıkması, yasama ve yürütmenin yanında sivil, askerî ve adlî bürokrasinin de kaybedilmesi anlamına geleceğinden, siyasî, sivil, askerî, adlî, ticarî ve idarî tüm unsurlarıyla devlet elitlerinin ortak bir mücadeleye girmesine neden olmuştur.

Somut bir şekilde ifade etmek gerekirse; zaten irtica tartışmaları (AA, 2006; BBC, 2006; Hürriyet, 2006) ile gerilen bir ortamda Cumhurbaşkanı Sezer'in görev süresinin dolması, yeni cumhurbaşkanının kim olacağı konusunu gündeme getirmiştir. Önceki cumhurbaşkanlığı seçimlerinde uygulanan sürecin uygulanması sonucunda AK Parti'nin göstereceği adayın cumhurbaşkanı olacağına kesin gözüyle bakıldığından, özellikle askerî kanat irtica uyarısıyla birlikte cumhurbaşkanının nasıl olması gerektiğine yönelik "temennilerde" bulunmuştur.

Bu dönem Genelkurmay Başkanı olan Büyükanıt'ın 12 Nisan 2007 yılında yapmış olduğu basın toplantısında kullandığı ifadeler bu durumu iyi özetlemektedir (HaberTürk, 2007a):

> …Bizim temel düşünce yapımızı, inandığımız temel değerleri, cumhuriyet ilkelerine, laiklik ilkesine bağlılığımızı bilmeyen kimse yoktur herhalde…
>
> …seçilecek cumhurbaşkanı aynı zamanda TSK'nın başkomutanıdır. Bu yönüyle TSK'yı yakından ilgilendirmektedir. Biz hem cumhurbaşkanımızın hem de aynı zamanda başkomutanımızın Silahlı Kuvvetler ve Türk milletinin sahip olduğu cumhuriyetin

> temel değerlerine, anayasamızda ifadesini bulan laik, demokratik ve sosyal hukuk devleti idealine, devletin üniter yapısına bağlı ama sözde değil özde, bunu davranışlarına yansıtacak şekilde bir cumhurbaşkanının oraya seçileceğine olan inancımı belirtmek istiyorum.
>
> Tabii ki yasal mevzuatı, anayasayı, hukuku, cumhurbaşkanı nasıl seçiliyor, bunların hepsini biliyoruz. Hem vatandaş hem TSK'nın bir personeli olarak cumhuriyetin temel değerlerine sözde değil özde sahip olan bir kişinin cumhurbaşkanı seçilecek olmasını umut ediyoruz…

Büyükanıt'ın bu ifadelerinden ve cumhurbaşkanı seçiminin ilk tur oylamasından sonra 27 Nisan 2007'de Türk siyasî tarihine e-muhtıra olarak geçen bir bildiri Genelkurmay Başkanlığı internet sayfasında yayınlanmıştır. Bildiride Büyükanıt'ın 12 Nisan 2007 tarihindeki basın toplantısına da atıfta bulunularak, gerekli uyarılar yapılmasına karşın kamuoyunda laiklik başta olmak üzere cumhuriyetin temel değerlerinin tartışmaya açıldığı ve bu değerleri tehdit eden eylemlerin gerçekleştirildiği örnekleri (ilkokullarda küçük çocuklara "çağdışı" kıyafetlerin giydirilmesi gibi) ile belirtilmiştir. Ayrıca TSK'nın bu ve benzeri olayları ve laiklik tartışmalarını "endişeyle müşahede" ettiği, *tartışmaların tarafı ve laikliğin yılmaz savunucusu* olduğu, cumhuriyetin temel niteliklerinin *korunması için kendisine kanunlarla verilmiş olan açık görevleri eksiksiz yerine getirme konusundaki sarsılmaz kararlılığını muhafaza ettiği* ifade edilmiştir (Birgün, 2020; Hürriyet, 2007a).

Bir taraftan askerî kanat bu açıklamaları yaparken, diğer taraftan da Yargıtay Eski Cumhuriyet Başsavcısı Kanadoğlu'nun (2006: 8) cumhurbaşkanı seçimi için meclis toplantı yeter sayısının milletvekili toplam sayısının üçte ikisi (o dönemde oran 367'ye tekabül etmektedir) olduğu yönündeki tezi, bazı önemli hukukçular (A. Acar & Çelebi, 2012: 18-19; Eroğul, 2007: 170) ve başta CHP olmak üzere diğer partilerce benimsenerek cumhurbaşkanlığı seçimleri boykot edilmiştir. Bu karşın iktidar partisi milletvekilleri ve bir de DYP'li Ümmet Kandoğan'ın (seçimlere katıldığı için ihraç edilmiştir) katılımıyla ilk tur oyalaması yapılmıştır (NTV, 2011). Bunun üzerine Deniz Baykal, Önder Sav ve 134 vekil Anayasa Mahkemesi'ne başvurarak, toplantı yeter sayısının sağlanamadığı gerekçesi ile birinci tur seçimlerinin iptalini sağlamıştır[65].

[65] Anayasa Mahkemesine yapılan iptal başvurusuna ve mahkemenin cumhurbaşkanlığı seçiminin ilk turunun iptali yönündeki kararına https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/06/20070627-17.htm adresinden ulaşılabilir.

Meclis Başkanı Arınç'ın *hukuk kullanılarak demokrasinin devreden çıkarılması* (Milliyet, 2007a) şeklinde tarif ettiği ve 367 Krizi olarak isimlendirilen bu kaos, genel seçimlerin yenilenmesi ve anayasa değişikliğiyle neticelenmiştir (Nohutçu, 2018: 851). Erken seçimler 22 Temmuz 2007 tarihinde gerçekleşirken, anayasa değişikliği Cumhurbaşkanı Sezer'in yasal bekletme süresini kullanması ve Baykal'la birlikte Anayasa Mahkemesi'ne yapılan iptal başvurusu[66] nedeniyle 21 Ekim 2007'de gerçekleşmiştir. Bu gecikme iktidar partisi kanadında büyük bir hayal kırıklığına neden olmuştur. Çünkü AK Parti, referandumla genel seçimleri aynı anda oylayarak, yeni bir 367 Krizi'nin çıkmamasını sağlamak istese de Sezer'in süreci yavaşlatması ile bu mümkün olamamış ve yenilenen meclis tekrar 367 Krizi ile yüz yüze kalmıştır. Fakat MHP Genel Başkanı Bahçeli'nin mecliste bulunma kararı alması ile kriz tekrar yaşanmamış ve Gül, TBMM tarafından 11. Cumhurbaşkanı olarak seçilmiştir (BBC, 2018).

367 Krizi'nin atlatılması ve Gül'ün cumhurbaşkanı seçilmesinin ardından anayasa değişikliği de referandumda kabul edilmiştir. Böylece toplantı yeter sayısı, üye tam sayısının üçte biri (o dönem için 184) olarak kesinleştirilmiş, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi kararlaştırılmış ve görev süresi beş yılla sınırlandırılmıştır (Özbudun, 2007: 267). Bu durum hem bu dönemde hem de geçmişte yaşanan cumhurbaşkanlığı seçimlerinden kaynaklı krizleri sonlandırmak adına kalıcı bir çözüm olmakla beraber; yasama, yürütme ve hatta yargı erkleri üzerinde zaten vesayet makamı olarak işlev gören kurumun, daha da güçlendirilmesine sebep vermiştir.

Ancak o yıllarda dahi bunun bir ileri noktaya taşınacağı ve başkanlık – yarı-başkanlık tartışmalarına doğru evirileceği bilinmekteydi (Nohutçu, 2018: 852). Esasında cumhurbaşkanlığının tarihsel arka planına bakıldığında da cumhurbaşkanlığının hiçbir zaman sembolik olmadığı görülecektir (Eroğul, 2007: 177-178). Mustafa Kemal Atatürk'ün bu makamda bulunması ve cumhurbaşkanının aynı zamanda başkomutan olması gibi önemli noktalar bu gerçeğinin en somut kanıtlarını oluşturmaktadır. Özellikle başkomutanlık, muhalif söylemin ana argümanı hâline gelmiş, laiklik başta

[66] Cumhurbaşkanı Sezer, Anayasa Mahkemesi'ne sunduğu dilekçede "Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen kanunlarda meclisin üçte iki çoğunluğunun gerekip gerekmediği" sorusu, yeni bir 367 girişimi olarak yorumlanır. Anayasa Mahkemesi bu istemi reddetmeseydi, yasama faaliyetinin gerçekleştirilebilmesi Cumhurbaşkanın onayına ya da 367 vekilin oyuna ve referandumdan geçmesine bağlı olacaktı.

olmak üzere Atatürk ilke ve inkılâplarına aykırı bir ismin Çankaya Köşkü'ne çıkmasının mümkün olamayacağı şiddetli bir dille ifade edilmiştir.

Hükümet sisteminin değiştirilmesinde, bir diğer kırılma noktası, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı Yalçınkaya'nın "laikliğe aykırı faaliyetlerin odağı haline gelme" gerekçesi ile AK Parti'ye açılan kapatma[67] davasıdır. Hiç kuşkusuz devlet elitlerinin askerî darbeden sonra en kuvvetli adımını oluşturan, iktidar partisinin kapatılması yönünde atılan bu adım, cumhurbaşkanının yüksek yargı mensuplarını atamasının ne derece önemli olduğunu ortaya koymaktadır. Nitekim, kendi ifadesiyle laik rejimin hiçbir dönemde olmadığı kadar tehdit altında olduğu bu dönemde, Türkiye Cumhuriyeti'nin temel değerlerine taraf olduğunu vurgulayan Cumhurbaşkanı Sezer (Hürriyet, 2007b), bu yönde gerçekleştirdiği veto vb. mücadele araçlarına yüksek yargı atamalarını da eklemiştir.

Bu bağlamda Cumhurbaşkanı, bu atamalar arasında belki de en önemlisi olan (parti kapatma davası açma yetkisine sahip) Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı görevine, 146 gibi ciddi bir oy alarak birinci sırada olan Ersan Ülker yerine, 95 oy alan Abdurrahman Yalçınkaya'yı atamıştır (CNNTürk, 2007). Ülker, bu duruma; *"Hakkımda 'geçimsiz' demişler. Madem bir defom vardı, keşke son gün beklenmeseydi"* (Milliyet, 2007b) şeklinde tepki göstermiştir. Ülker'in sözleri bir yıl dahi dolmadan 14 Mart 2008 tarihinde açılan AK Parti kapatma davası ile daha anlamlı hale gelmiştir. Kapatma davasının içeriği, süreç ve süreçte yaşananlar, devlet elitleri ile yeni siyasî aktörlerin mücadelesine, yani reform ve kültür ilişkisine güzel bir örnek oluştursa da çalışmanın sınırlılıklarından dolayı, daha fazla detaylandırılmamıştır.

Görüleceği üzere, Cumhurbaşkanı hem sahip olduğu yetkiler hem de devlet elitlerinin desteğiyle bırakınız sembolik kalmayı, başkanlık sisteminde başkanın dahi sahip olamadığı kadar güçlü bir pozisyona sahip olmuştur (Nohutçu, 2018: 852). Bu durum Özal Hükümetlerinde kısmen, AK Parti Hükümetlerinde ise çok net bir şekilde, koalisyonsuz dahi olsa siyasal istikrarın ve reformların kesintiye uğramasının nedeni olarak gösterilebilir. Diğer bir deyişle, koalisyonlar kadar *de facto ve de jure*

[67] Yalçınkaya'nın açmış olduğu dava, AK Parti'ye açılan ilk kapatma davası değildir. Ocak 2002'de parti henüz iktidarda bile değilken o dönem Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı olan 367 Krizi'nin mimarı Kanadoğlu da Erdoğan'ın hukuksuz eylemler gerçekleştirdiği yönündeki iddiasıyla kapatma davası açmıştır.

yetkileriyle ve etkisiyle cumhurbaşkanlığı makamı da yürütmedeki çok-başlılığın bir (belki de en büyük) nedenidir.

Bir nevi niyet okuma anlamına geleceğinden kesin ifadeler kullanmadan, tarihsel süreç içerisinde kullanılan dil ve gerçekleştirilen eylemler bağlamında bir yorum yapılacak olursa; AK Parti'nin en başından beri, cumhurbaşkanlığının hiçbir şart altında sembolik kalamayacağını bildiğinden – ki zaten 2007 Anayasa değişikliği ile *de facto* başkanlık sistemine geçilmiştir (Yeğen, 2017: 71) – ve ilk dönemlerde başkanlık sistemini dile getirmekten de çekinmeden (Kılınç, 2016: 468; Lamba & Ceylan, 2018: 261), yürütmenin tüm yetkilerini ve meşruiyetini cumhurbaşkanlığına aktarmayı amaçladığı söylenebilir. Yukarıda ana hatlarıyla aktarılmaya çalışılan olaylar silsilesi de bu iddianın bir ispatı olarak görülebilir. Elbette bunların dışında özellikle siyasî istikrarsızlıkların da (15 Temmuz 2016 darbe girişimi gibi) hükümet sisteminin değiştirilmesine ciddi katkısı olmuştur (Akçakaya & Özdemir, 2018: 941-942; B. Aras, 2017: 5; Euronews, 2019; Kaymal, 2017: 162; Miş, 2016). Fakat maksat hâsıl olduğundan bu noktadan itibaren, bizatihi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine ve onun getirmiş olduğu yönetsel değişime odaklanılmıştır.

MHP Genel Başkanı Bahçeli'nin 11 Ekim 2016'da başkanlık sistemine yönelik taleplerin Meclis'e taşınması yönünde yaptığı açıklamayla başlayan süreç 21 Ocak 2017'ta yasalaşan anayasa değişikliğinin, 16 Nisan 2017'de referandumda kabul edilmesiyle sonuçlanmıştır (H. Ateş & Bektaş, 2018b: 312-313; Eren & Akıncı, 2018: 35; Köseoğlu & Sobacı, 2018: 414; Lamba & Ceylan, 2018: 269). Anayasa değişikliği, hükümet sistemine yani yürütmeye yönelik olsa da bazı yazarlar, bunu devlet sisteminin, yani demokratik düzenin değiştirilmesi olarak göstermeye çalışmış (Övür, 2017), Erdoğan'ın demokratik cumhuriyeti yıkarak anayasal diktatörlük kurmayı amaçladığını iddia etmiştir (Cagaptay, 2020; A. E. Öztürk & Gözaydın, 2017; Sullivan, 2018; Z. Yılmaz, 2020).

Fakat anayasa değişikliğini erkler arası denge mekanizmalarının eksikliği ile zayıf yasama ve güçlü yürütme açılarından otoriter ve antidemokratik ögeler taşıdığı şeklinde değerlendirmek mümkünse de (Al, 2020; Aslan-Akman & Akçalı, 2017; Selçuk, 2016; Selçuk & Hekimci, 2020) bunu diktatörlük rejimine bir geçiş olarak göstermek doğru değildir.

Esas konuya dönülecek olursa anayasa değişikliği ana hatlarıyla şunları içermektedir (Nohutçu, 2018: 855, 2021: 58-64; SETA, 2016; TBB, 2017):

> Anayasa'dan Bakanlar Kurulu kaldırılmış,
> Yürütme yetki ve görevi Cumhurbaşkanı'na bırakılmış,
> Yargı, bağımsızlığın yanında tarafsızlıkla da nitelenmiş,
> Anayasa'da yer alan sıkıyönetim ifadeleri çıkarılmış,
> Milletvekili sayısı 550'den 600'e yükseltilmiş,
> Milletvekili seçilme yaşı 25'ten 18'e düşürülmüş,
> Cumhurbaşkanı ve milletvekili seçiminin 5 yılda bir aynı gün yapılması kararlaştırılmış,
> TBMM'nin gensoru yetkisi kaldırılmış, diğer denetim araçları ise sınırlandırılmış,
> Cumhurbaşkanının siyasî parti üyesi olabilmesinin önündeki engel kaldırılmış,
> Cumhurbaşkanlığı için iki dönem sınırı getirilmiştir.
> Mecliste grubu olan partilerle %5 oy alan partiler Cumhurbaşkanı adayı gösterebilecek,
> Partilerin dışında da yüz bin seçmenin oyu ile Cumhurbaşkanı adayı gösterilebilecek,
> Cumhurbaşkanının, yardımcılarının ve bakanların varsa milletvekilliği düşecek,
> Cumhurbaşkanı üst düzey yöneticileri (bakan gibi) atayabilecek ve görevden alabilecek,
> Cumhurbaşkanı vatana ihanet dışında da Yüce Divan'da yargılanabilecek,
> Seçilmeye engel bir suçtan hüküm giyen cumhurbaşkanının görevi sona erecek,
> Disiplin ile savaş halleri haricinde askeri mahkemeler açılamayacak,
> Cumhurbaşkanı yürütmeye dair kararname çıkarabilecek;
>
> > Temel ve siyasî hak ve hürriyetler kararname ile düzenlenemeyecek,
> > Kanunda yer alan hüküm ve alanlarla ilgili kararname çıkarılamayacak,
> > Kararname ile kanun arasındaki uyuşmazlıklarda kanun dikkate alınacak,
> > Mevcut kararnamenin konusunda bir kanun çıkarılırsa kararname yürürlükten kalkacak,
> > Kanuna aykırı olmamak şartıyla uygulamaya dair kararname-yönetmelik çıkarılabilecektir.

Belli başlı kısımların[68] yer aldığı yukarıdaki ifadeleri özetlemek gerekirse; yürütme cumhurbaşkanında toplanmış, cumhurbaşkanına kararname çıkar yetkisi verilmiş ve yürütmenin yasamayla olan bağı koparılmıştır. Kısaca parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçiş için gerekli olan düzenlemeler yapılmıştır. Cumhuriyetin ilanından bu yana belki de en radikal reform olan hükümet sistemi değişikliği, referandumda kabul edilmiş olsa da üzerinde oldukça fazla tartışma yürütülmüştür. Bu tartışmaların iki ana eksen etrafın yürütüldüğü söylenebilir; parlamenter sistemin kaldırılması ile yürütmenin lehine olacak şekilde yasama ve yürütme arasındaki güç dengesizliği.

Ancak, her ne kadar eleştiriler yukarıdaki gibi iki ana eksen etrafında toplansa da her birinin kendi içinde, anayasa değişikliğinin eksikliklerine ve bunların muhtemel etkilerine vurgu yapan ve içeriğin demokratik olup olmamasına bakmaksızın, yalnızca

[68] Oldukça kapsamlı olan değişiklik paketi, çalışmanın kısıtlarından dolayı tamamen verilememiştir. Anayasa değişikliğinin tam metnine ve bir önceki metinle karşılaştırılmasına hem (Nohutçu'nun Anayasa Hukuku (2021) kitabında 58-64 sayfalarından hem de çevrimiçi şu adresten ulaşılabilir: http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa_Degisikligi.aspx

mevcut statüko üzerindeki etkisine yoğunlaşan olmak üzere iki farklı gruptan oluştuğu söylenebilir. Yöneltilen eleştiriler doğrultusunda bu tür bir sınıflandırma ve yorumun oldukça önyargılı, taraflı ve somut verilerden uzak bir niyet okuma girişimi olduğu düşünülebilir. Bu düşünce belli bir oranda doğru kabul edilebilir. Fakat, anayasa değişikliğine yönelik (ana muhalefet partisi başta olmak üzere) statükocu kanadın, değişikliğin gündeme geldiğin günden referandumdan sonraki yerel seçimlere kadar benimsediği tavır bu yorumun yapılmasına imkân tanımaktadır. Daha açık ifadesi ile, statükocu kanat, bırakınız başkanlık sisteminin getirilmesini, kendileri tarafından kabul edilmeyen herhangi bir değişikliğe dahi izin verilmeyeceğini açıkça ifade etmiştir. Bu bağlamda Türkan Saylan'ın ifadeleri durumu oldukça iyi özetlemektedir (CNNTürk, 2008):

> …Tüm dünya bizi konuşuyor. Herkes bana Türkiye nereye gidiyor? Üniversitelerde bir kaos olacak. Her isteyen istediğini yapacak mı? Demokrasiyi siz böyle mi algılıyorsunuz? diye sordu. Ben de merak etmeyin bunun önüne bir şekilde geçeceğiz dedim.
> …İnsan çoğunluğa sahip diye anayasayı nasıl değiştirebilir? Hele MHP'nin payandalığını hiç affetmiyorum. Biz halkız, biz asılız ve vekillerimiz var bizim istemediğimiz bir şeyin olması mümkün değil.
> …Yarın Aczimendiler de üniversitelere kıyafetleriyle girmek isterlerse, öteki üç renkli bayrağı ile girmek isterse bunlara da mı izin vereceğiz. Bir kurallar zinciri içinde yaşıyoruz. Hepimizin bu sistemin içinde olması gerekiyor.

Siyasal alanda yapılan tartışmaların, statükonun destekçisi akademisyen ve hukukçular tarafından da *kurucu iktidar*[69] argümanıyla desteklendiği ve demokratik meşruiyeti dahi olsa "kurucu ideolojinin dışındaki" siyasal iktidarların yetkilerinin *sınırları* olduğunun iddia edildiği hatırlanmalıdır (Beriş, 2010; Gözler, 1998, 2004: 29-41, 2012: 45-48; Hekimoğlu, 2007: 8-9; Nohutçu & Bektaş, 2017: 3; B. Özmen & Özdemir, 2011: 870-871; R. Turan, 2016). Burada amaçlanan, 2007 cumhurbaşkanlığı seçiminde olduğu gibi meşruiyet tartışması etrafında, AK Parti'nin yeterli milletvekili

[69] Benzer bir tartışmanın başörtüsü serbestisinde de gündeme taşındığı bilinmektedir. Önce "rejim tehdit altında" söylemi ile başlayıp, Şerif Mardin'in "mahalle baskısı" (A. Çetin, 2010) ile devam eden süreç göstermektedir ki bu tarz söylemler yalnızca statükonun korunması için ortaya atılan araçlardır. Mardin'in ortaya attığı kavramın kabul edilebilirliği ve bilimselliği elbette tartışılmamaktadır. Vurgulanmak istenen 1950'li yıllardan itibaren başörtüsüne (Dr. Hümeyra Ökten, Nesibe Bulaycı ve Hatice Babacan ve pek çokları) yönelik bilfiil baskının (Benli, 2008, 2011; Cumhuriyet, 2010; Hür, 2014; T24, 2010) gündeme getirilmemesi, bu ifadelerin bilimsel olmaktan öte ideolojik birer araç olarak kullanıldığını açıkça göstermektedir. Bunun dışında açıklamakta fayda var ki kamu yönetimi reformu ve kültür arasındaki ilişkinin incelendiği bu çalışmada, başörtüsü konusunun sıkça ele alınıyor olması, kişisel bir tercih olmaktan öte AK Parti'ye yöneltilen eleştirilerin başında başörtüsünü serbest bırakmaya çalışarak laikliğe aykırı hareket ettiği suçlamalarıdır.

olmasına karşın "bu işi" yapmaya yetkisinin olmadığının veya popüler söylemle *muktedir* (Türk, 2014: 10) olmadığının kabul ettirilmesidir.

Fakat bilindiği gibi demokratik rejimlerde meşruiyet kaynağı *demos* yani halktır (M. O. Kaya, 2013). Bu noktada ise *çoğul*culuk argümanı ortaya atılmakta ve iktidar partisinin temsili demokrasiyi istismar ederek, genelin iyiliği yerine kendisine oy veren çoğunluğun (popülizm) iyiliğini koruduğu iddia edilmektedir (K. Ateş, 2017: 116; Kalaylıoğlu, 2017: 75, 90). Belli politikalarda (özellikle güvenlik konusunda) popülist bir tavır benimseyen AK Parti'nin (S. E. Aytaç & Elçi, 2019; Bulut & Hacıoğlu, 2018) *çoğun*lukçu bir siyaset gütmediğini söylemek doğru olmaz. Buradaki esas mesele bu argümanlarla reforma engel olmak isteyen "azınlığın", sahip olduğu dünya görüşünü zamanın şartlarına ve toplumun ihtiyaçlarına rağmen, askerî darbeler başta olmak üzere çeşitli zor araçlarıyla uzun yıllar dayatmış olması ve dahası bunu yukarıdaki demokratik söylemlerin arasına serpiştirmesidir.

16 Nisan 2017'de kabul edilen anayasa değişikliğinin ardından yukarıdaki tartışmaların tonu düşse de tamamen sonu ermemiş, parlamenter sisteme dönüş için cumhurbaşkanlığı seçimine odaklanılmıştır. Ancak Erdoğan'ın cumhurbaşkanı seçilmesiyle hükümet sistemi tartışmaları geçici bir süre zorunlu olarak bir kenara bırakılmıştır. Bunun nedeninin, geçiş sürecinde gündeme gelen yasa değişikliklerine yoğunlaşılmış olması gösterilebilir. Fakat, 2023 yılı cumhurbaşkanlığı seçiminin yaklaşması üzerine "güçlendirilmiş parlamenter sistem" sloganı ile tartışmalar tekrar alevlenmiştir (Bursalı, 2021; Güneysu, 2021). 2021 yılı Aralık ayı itibariyle henüz bir değişiklik olmadığından hâlihazırdaki hükümet sistemi üzerinden çalışmaya devam edilmiştir.

Yeni hükümet sisteminin fiilen başladığı 24 Haziran 2018 seçimlerinin ardından, kanunla düzenlenen alanlar yasama faaliyetiyle, diğer alanlarsa Cumhurbaşkanı Kararnamesi'yle değiştirilmiştir. Bu bağlamda, ilk yasal düzenlemeyi oluşturan 703 numaralı Kanun Hükmünde Kararname[70], hükümet sistemi değişiminde en önemli ve kapsamlı kamu yönetimi reformlarını belirlemiştir. Merkezi idarenin şekillendirildiği kararnamenin içeriğini özetlemek gerekirse; daha öncesinde doğrudan başbakana bağlı

[70] KHK'nin tam metnine; "https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180709M3-1.pdf" ve "https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.703.pdf" adreslerinden çevrimiçi olarak ulaşılabilir.

olan müsteşarlık (Millî İstihbarat Teşkilâtı) ya başkanlığa dönüştürülmüş ya da ilgili bir bakanlıkla (Maliye) birleşerek yeni bir bakanlık (Hazine ve Maliye) haline gelmiş, bakanlığa bağlı müsteşarlıklarsa tamamen kaldırılmış, bazı bakanlıklar birleşerek yeni bir isim almış (Tarım ve Orman), bazı bakanlıklarsa (Ekonomi, Avrupa Birliği ve Kalkınma) bir başka bakanlığa (Ticaret, Dışişleri ve Sanayi Teknoloji) bağlanmıştır. Bu durum, (müsteşarlıkların kalkması ve bakanlıkların birleşme veya devredilme yöntemiyle sayısının ciddi oranda azalması) özellikle merkezî idarenin sadeleşmesine ve bürokratik yapıdan biraz daha uzaklaşılmasına imkân tanımıştır.

Kanunla düzenlenmesi gereken alanların ardından yeni sistemin diğer düzenlemeleri 10 Temmuz 2018 tarihinde ilk Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin imzalanması ile gerçekleştirilmeye başlanmış ve 2018-2020 yılları arasında toplam 68 kararname yürürlüğe konulmuştur[71]. Bunlar arasında önemli ve kurucu nitelik taşıyanların ilk üçü olduğu söylenebilir. Bu bakımdan: 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, hükümet sisteminin merkezini oluşturan Cumhurbaşkanlığı teşkilâtını; 2 No'lu ve 3 No'lu Kararnameler cumhurbaşkanının yetkisinde olan kadrolarla ilgili ihdas, atama, terfi, görevlendirmeleri; 4 No'lu Kararname bakanlıklara bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlar başta olmak üzere diğer kurum ve kuruluşları; 5 No'lu Kararname ve onun arkasından gelen kararnameler, ekseriyetle cumhurbaşkanına bağlı, ilgili, ilişkili ve diğer kurum ve kuruluşlar olmak üzere çeşitli alanları düzenleyen konuları içermektedir.

Elbette kanunlarda olduğu gibi (fakat kanunlardan daha hızlı ve daha kolay bir şekilde) bu kararnameler de değişikliğe uğrayabilmektedir. Bu durum da göz önüne alınarak, 2021 yılının başındaki en güncel hâli üzerinden 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine odaklanılmıştır. Yeni sistemin düzenlendiği 1 No'lu kararnameye göre çekirdek teşkilatlanma özetle:

> Cumhurbaşkanlığı Makamı; Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürlüğü, Cumhurbaşkanı Başdanışmanı ve Danışmanı, Özel temsilci ve Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu'ndan oluşmaktadır.
>
> Cumhurbaşkanı, devletin ve yürütmenin başıdır.
>
> Özel temsilci; yurtdışında uzmanlık isteyen bir alanda Cumhurbaşkanını temsil etmek üzere görevlendirilen ve bu süre boyunca Büyükelçi unvanını kullanan kişidir.

[71] Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine "https://www.mevzuat.gov.tr/#cumhurbaskanligiKararnameleri" internet adresinden erişim sağlamak mümkündür.

> Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu; çeşitli görev ve kademede devlete ve millete hizmet etmiş kişilerin bilgi ve tecrübelerinden faydalanmak üzere Cumhurbaşkanınca seçilen bir danışma kuruludur.
>
> Cumhurbaşkanlığı Makamının ardından düzenlenen, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığının genel vazifesi; Türkiye Büyük Millet Meclisi başta olmak üzere devletin diğer kurum ve kuruluşlarıyla Cumhurbaşkanlığının koordinasyonunu sağlamak ve bunun yanında bu kurum ve kuruluşlara dair Cumhurbaşkanına destek sağlamak şeklinde özetlenebilir.
>
> Daha sonraki düzenlemeyse Cumhurbaşkanı Yardımcıları hakkındadır. Burada, idarî manada Cumhurbaşkanı Yardımcılarına doğrudan bağlı yalnızca Özel Kalem Müdürlükleri düzenlenmiştir.
>
> Cumhurbaşkanına ait yetkileri; makamın kalıcı boşalması durumunda en yaşlı yardımcı, geçici boşalması durumunda Cumhurbaşkanının görevlendirdiği yardımcı kullanır.

Sistemin merkezindeki kurumların ardından ikinci halkada Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları yer almaktadır. Kurulların başkanı Cumhurbaşkanı olsa da kurullar Cumhurbaşkanı'nın tayin ettiği başkanvekilleri tarafından sevk ve idare edilmektedir. Kurulların[72] genel görev ve yetkilerine bakıldığında iki ana eksenden söz edilebilir. İlki, isimlendirmelerinden de açıkça görüleceği üzere görevlendirildikleri alanlarla ilgili gelişmeleri takip ederek hem ulusal hem de küresel değişimlere cevap verecek politika önerileri sunmak, sektörün diğer paydaşlarının politika önerilerini ve mevcut politikalara dair görüşlerini raporlayıp sunmak üzerine kuruludur (Akıncı, 2018: 2138-2139; Ç. Akman, 2019: 663-664; Ç. Akman & Akçay, 2019: 48-49; Batal & Çakıcı, 2019: 179). Oldukça dikkat çekici olan ikincisiyse, kararnamede ifade edildiği şekliyle "*Cumhurbaşkanı programına uygunluk açısından, bakanlıklar ile kurum ve kuruluşların uygulamalarını izlemek ve Cumhurbaşkanına rapor sunmak*" üzerine kuruludur (Ö. F. Erol, 2020: 115).

Politika kurulları, idarî bir teşkilata sahip olmadığından ve doğrudan doğruya Cumhurbaşkanına rapor sunduğundan, yukarıdaki iki ana ekseninin, uygulamaya ne denli yansıdığı konusunda kesin bir ifade kullanabilmek mümkün görünmemektedir. Fakat hükümet sisteminin 2021 yılı itibariyle daha 3 yıllık bir tecrübeye sahip olması ve bunun yanında bakanlıkların yüzyılı aşkın bir idari tecrübeye sahip olması, politika kurullarını, en azından şimdilik geri planda bıraktığı söylenebilir. Politika kurulları her

[72] 2021 yılı itibari ile toplam 9 politika kurulu mevcuttur. Bunlar;
Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu
Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu
Ekonomi Politikaları Kurulu,
Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu,
Hukuk Politikaları Kurulu
Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu,
Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu
Sosyal Politikalar Kurulu
Yerel Yönetim Politikaları Kurulu

ne kadar yapısal anlamda ve hükümet sistemi paralelliği nedeniyle Amerika Birleşik Devletleri'ndeki Başkanın Yürütme Ofisine benzetilse de (E. Akman, 2019: 45-46; R. Kaya, 2020: 2270-2271) Yeni Kamu Yönetimi anlayışı açısından bakıldığında, İngiltere'deki Gelecek Adımlar[73] reformuna benzetmek daha doğru olur.

Bilindiği gibi İngiltere'de Yeni Kamu Yönetimi anlayışı doğrultusunda bakanlıklar alanlarına özgü kamu politikaları geliştirirken, kararlaştırılan politikalar, "ajanslar" tarafından sonuç merkezli bir anlayışla uygulanmaya başlanmıştır. Türkiye'de ise (en azından *de jure*) politikaları belirleme Cumhurbaşkanına ve politika kurullarına bırakılmışken, politikaların uygulanması bakanlıklara bırakılmıştır. Diğer bir deyişle operasyonel işler daha çok bakanlıkların yönetiminde, politika belirleme ise politika kurullarının danışmanlığında Cumhurbaşkanınca gerçekleşmektedir. Elbette hükümet sisteminin çok daha yeni olması, bazı bakanlık bürokrasisinin ve bazı bakanların sahip olduğu güç yukarıdaki değişimin önündeki en büyük engel olarak durmaktadır.

Politika kurullarının ardından, Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlar[74] sıralanmış, ancak bunlar hakkındaki düzenlemeler başka kararnamelere bırakılmış, sonrasındaysa bakanlıklar[75] etraflıca ele alınmıştır. İlk göze parçan nokta, hükümet sistemindeki değişimin de bir gereği olarak bakanlıkların görev ve yetkilerinin bir nevi müsteşarlık ya da "sekreterlik" düzeyine çekilmesidir. Daha açık ifade etmek gerekirse parlamenter sistemde her bir bakan, ilgili oldukları alanlarda politikalar belirlemek, uygulamak ve – veya uygulanmasını sağlamakla; başbakansa eşitler arasında birinci (primus inter pares) sıfatıyla bakanlıklar arasında koordinasyondan sorumluyken, yeni

[73] Detaylı bilgi için, bu çalışmada İngiltere'nin incelendiği başlığa bakılabilir.

[74] 2021 yılının başı itibariyle Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlar:

- Devlet Arşivleri Başkanlığı
- Devlet Denetleme Kurulu
- Diyanet İşleri Başkanlığı
- İletişim Başkanlığı
- Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği
- Millî İstihbarat Teşkilâtı Başkanlığı
- Millî Saraylar İdaresi Başkanlığı
- Savunma Sanayi Başkanlığı
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı
- Türkiye Varlık Fonu

[75] 2021 yılının başı itibariyle bakanlıklar:

- Adalet Bakanlığı
- Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
- Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı
- Dışişleri Bakanlığı
- Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
- Gençlik ve Spor Bakanlığı
- Hazine ve Maliye Bakanlığı
- İçişleri Bakanlığı
- Kültür ve Turizm Bakanlığı
- Millî Eğitim Bakanlığı
- Millî Savunma Bakanlığı
- Sağlık Bakanlığı
- Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı
- Tarım ve Orman Bakanlığı
- Ticaret Bakanlığı
- Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı

hükümet sisteminde yürütme sorumluluğunun tamamen Cumhurbaşkanına ait olması, bakanlıkların ve bakanların[76] siyasî ağırlığını azaltmıştır.

Bakanlıklara bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar ise Cumhurbaşkanlığına bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarda olduğu gibi detaylı bir şekilde ele alınmadan kanunlara ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine atıf yapılarak bırakılmıştır. Hemen ardından ise Cumhurbaşkanlığı ofislerine geçilmiş ve *"özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip, Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi kurulmuştur"* (md. 525). Ofislerin genel maksadı, birden fazla kurum ve kuruluşun kapsamına giren alanlarda, Cumhurbaşkanı adına ve onun belirlediği politika amaçlarına uygun olarak koordinasyonu sağlamak ve gerekli altyapının oluşturulmasına öncülük etmektir.

Hâlihazırdaki ofislerin görev ve yetkilerine bakıldığındaysa Dijital Dönüşüm Ofisi; e-devlet başta olmak üzere kamu hizmetinde hem devlet-vatandaş hem de devlet-devlet arasında bilişim teknolojilerinin kullanımının artırılması, Ar-Ge yatırımlarının teşvik edilmesi, bilişim için gerekli olan iş birliğinin sağlanması, bilişim sektöründeki yerlilik oranının yükseltilmesine yönelik stratejilerin geliştirilmesi, yapay zekâ çalışmalarına ve kurumlar arası iş birliğine öncülük edilmesi, siber güvenliğin artırılması yönünde projeler geliştirilmesi ve dijital alanda yürütülen benzer projelere destek sağlanması gibi çeşitli alanlarda faaliyet göstermektedir (CBDDO, 2021b, 2021a).

Dijital Dönüşüm Ofisine kıyasla daha dar kapsamı olan Finans Ofisi hem ulusal ve uluslararası düzeyde finansal faaliyetleri ve gelişmeleri takip etme, raporlama ve analiz etme şeklinde Cumhurbaşkanına danışmanlık ve rehberlik hizmeti sunmak hem de finansal kaynakların çeşitlendirilmesi ve uluslararası fonların kazandırılması için gerekli eylemleri gerçekleştirmek veya gerçekleştirilmesini sağlamak şeklinde iki genel ve *"İstanbul Finans Merkezi projesini yürütmek ve gelişmeleri takip etmek"* (md. 527/C/1/ç) şeklinde de bir özel amaç etrafında tasarlanmıştır (CBFO, 2021).

İnsan Kaynakları Ofisinin genel anlamda görev alanına bakıldığında Türkiye'nin insan kaynağı haritasının çıkarılarak, ihtiyaç duyulan alanlarda gerekli olan düzenlemelere öncülük edilmesi, ülkenin uzun vadeli planları doğrultusunda beşerî sermayenin

[76] Elbette Süleyman Soylu, Hulusi Akar ve Mevlüt Çavuşoğlu gibi bakanların sahip oldukları meşruiyet sayesinde politikalardaki ağırlıkları, bu durumun istisnalarını oluşturmaktadır.

geliştirilmesine yönelik projelerin yürütülmesi, özel yetenekli kişilerin keşfedilerek desteklenmesi, politika kurullarının görüşleri doğrultusunda alanıyla ilgili projelerin ve kamu idaresinde liyakat, performans, verimlilik gibi çağdaş yönetim prensiplerinin yerleşmesine yönelik çalışmaların gerçekleştirilmesi gibi faaliyetler yer almaktadır (CBİKO, 2021).

Son olarak Yatırım Ofisi ise isminden de anlaşılacağı üzere ülke ekonomisinin gelişmesi için yatırımların artırılmasına yönelik faaliyetleri yürütmek, ulusal ve uluslararası yatırımcılara uygun ortamı oluşturmak, yatırımın önündeki engellere çözüm önerileri sunmak, kamu sektörü de dâhil olmak üzere yatırımcılar arası koordinasyonu sağlamak, sektörel bilgileri ve istatistikleri toplayıp hem yatırımcının hem de kamu kurum ve kuruluşların kullanımına sunmak, yatırımla ilgili gelen talepler doğrultusunda gerekli işlemleri yapmak, yaptırmak veya yaptırılması yönünde görüş bildirmek ve (ilginç olanı) yatırımcıların bürokratik engellerden ve kırtasiyecilikten korunması maksadıyla yatırım başvurularını ilgili bakanlığa veya bakanlıklara ve kamu kurumu ve kuruluşlarına yatırımcı adına yapmak ve süreci takip etmek şeklinde bir dizi yetki ve görevle donatılmıştır (Invest, 2021).

Cumhurbaşkanlığı ofislerinin incelenmesiyle birlikte yeni hükümet sisteminin "tepe" teşkilatlanmasının tasviri, genel hatlarıyla tamamlanmış, ardından bu çalışmanın amacına uygun olarak başta hükümet sistemindeki değişim olmak üzere merkezî kamu yönetimi reformlarıyla "kültür" arasındaki etkileşim ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda önceki başlıklarda açıkça belirtildiği ve Tablo 9'da da özetlendiği üzere, Hofstede'nin yüzü aşkın ülkeyi kapsayan araştırmasına dayanan Türkiye'nin kültürel değerleri[77] merkezinde yapılan bir analiz kullanılmıştır.

Devlet elitlerinin (yukarıda pek çok kez vurgulandığı gibi) menfaatleri doğrultusunda gösterdikleri ve belli bir noktada da *siyasî* olarak nitelenebilecek engelleme girişimleri bir kenara bırakılacak olursa, 1983'te Özal ile başlayıp kısa bir duraklamanın ardından 2000'li yıllarda tekrar hız kazanan paradigmal değişiminin Türk kamu yönetimince de

[77] *Güç Mesafesi*; En yüksek değer 104, en düşük değer 11, Türkiye'nin skoru 66'dır.
Bireycilik/Kolektivizm; En yüksek değer 91, en düşük değer 6, Türkiye'nin skoru 37'dir.
Erillik/Dişillik; En yüksek değer 110, en düşük değer 5, Türkiye'nin skoru 45'tir.
Belirsizlikten Kaçınma; En yüksek değer 112, en düşük değer 8, Türkiye'nin skoru 85'tir.
Uzun/Kısa Dönem; En yüksek değer 100, en düşük değer 0, Türkiye'nin skoru 46'dır.
Haz Alma/Kısıtlama; En yüksek değer 100, en düşük değer 0, Türkiye'nin skoru 49'dur.

süratle benimsendiğini söylemek doğru olmaz. Daha açık ifadesiyle; kurucu değerlere aykırılık, ulusal bütünlüğün bozulması, egemenliğin zayıflatılması gibi siyasî, kapitalizmin yeni sömürü biçimi olan neoliberalizmin benimsenmesi (Güzelsarı, 2007) gibi iktisadî gerekçelere dayanan muhalif tutumların yanında, kamu çalışanlarının bir kısmı da kültürel nedenlerden kaynaklı değişime karşı bir tutum benimsemiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi reformu, yukarıda bahsedilen kültür kaynaklı direncin boyutlarını göstermesi açısından güncel ve faydalı bir örnektir. Hatırlanacağı üzere Hofstede'nin araştırmasına göre Türk toplumu; kararı alanla uygulayan arasında bir ayrım yapılması (güç mesafesi), bireysel çıkarlardan çok genelin iyiliğinin tercih edilmesi, bireysel ayrışmayı değil bütünleşmenin benimsenmesi (kolektivizm), olaylara ani tepkiler göstermek yerine bekle-gör tavrının tercih edilmesi (dişillik), tüm olası durumlar karşısında yapılacakların önceden belirlenmesi ve puslu/gri alanların mümkün olduğunca ortadan kaldırılması (belirsizlikten kaçınma), kalıcı ve uzun soluklu politikalar yerine daha kısa vadeli pragmatist çözümlerin tercih edilmesi (uzun-kısa dönem algısı) gibi kültürel özelliklere sahiptir.

Bu açıdan bakıldığında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçişi gerçekleştirmesi nedeniyle, uzun vadeli ve kapsamlı bir kurumsal dönüşüme karşılık geldiğinden, Türkiye'nin kısa dönem kültür boyutuyla uyumsuzluk göstermektedir. Bunun yanında yürütmenin yalnızca Cumhurbaşkanına ait olması ve devletin diğer organlarının yürütme üzerindeki etkisinin yok denecek kadar azalması kolektivist yapıyla, yine Cumhurbaşkanının yürütmeye dair işlemlerinin yasalarla değil de ihtiyaçlara binaen Cumhurbaşkanı Kararnameleri ile hızlıca çıkarılması da belirsizlikten kaçınma kültür boyutu ile tezatlık göstermektedir.

Hükümet sistemi değişiminde yaşanan tartışmalar göz önüne alındığındaysa yukarıda bahsedilen uyumsuzluklar içerisinde en önemlisi ve Hofstede'nin araştırmasındaki verilerde de en belirgini "belirsizlikten kaçınma" boyutu olmuştur. Başkanlık sistemini destekleyenlerden, devlet elitlerinin karşısında konumlananlara kadar çeşitli toplumsal grupların dahi temkinli yaklaştığı, kimilerininse hükümetin birçok politikasını desteklemelerine karşın açıkça karşı çıktığı nokta, Cumhurbaşkanının diğer erklerle ve özellikle yasama erkiyle olan ilişkisinin ve yürütmeye dair diğer pek çok konunun belirsiz olmasıdır. Açıkçası tarihsel süreç içerisinde olgunlaşıp, aşamalı olarak

yerleşmediğinden, kısaca devrimsel bir nitelik taşıdığından, belirsizlikten kaçınma boyutunda 85 gibi oldukça yüksek bir skora sahip bir ülkede bu tarz reaksiyonların gösterilmesi doğal karşılanmalıdır.

Ancak tüm bu engelleyici faktörlere rağmen; hem yeni hükümet sisteminin karar almayla uygulamanın birbirinden ayrıştırılması ve güçlü-istikrarlı-tutarlı bir karar alma süreci sunması nedeniyle güç mesafesi boyutuyla uyumlu oluşu hem değişime karşı devlet elitlerinin jakobence benimsedikleri engelleyici ve yıkıcı tavrın toplum tarafından hoş karşılanmaması ve itici görülmesi hem de toplumsal, siyasî ve iktisadî gelişmelerin (bilhassa 15 Temmuz darbe girişimi ve diğer terör olayları) de desteği ile Erdoğan'ın dönüşümcü (transformational) liderlik özelliği sayesinde toplumu bu reforma karşı hazırlaması, daha önce pek çok kez hayata geçirilmek istenen başkanlık sistemine geçişi mümkün kılmıştır (H. Ateş & Bektaş, 2018b).

Kısaca, bir reformun veya dönüşümün gerçekleşebilmesini tek bir nedene bağlamak doğru olmaz. Süregelen varsayımın aksine reformların önündeki engeller yalnızca bürokratik kültür, devlet elitleri veya *"rejimin muhafızları"* değildir. Bunların yanında toplumun bütünün genel bir tasvirini yapan ulusal kültürün de reform sürecinde dikkate alınması gereken temel etkenler arasında yer aldığı unutulmamalıdır. Hatta çalışmanın ilk bölümünde etraflıca anlatıldığı üzere ulusal kültürün belli oranda veya açıda diğer etkenler üzerinde belirleyici bir role sahip olduğu dahi söylenebilir. Bu bağlamda yukarıda da belirtildiği gibi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine giden süreçte yaşananların büyük bir çoğunluğunun müsebbibi devlet elitleri ve bürokratik kültür görülebilecekken, başkanlık sistemi tartışmalarında elitist ve bürokratik etkenlere, Türk toplumunun kültürel yapısının eşlik ettiği ifade edilebilir.

3.3.2. Yeni Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim Reformları

Yerelleşme reformları, Yeni Kamu Yönetimi anlayışının temel değerlerinin kamu yönetiminde benimsenmesinde önemli bir araç olarak kullanılmış ve kullanılmaya devam da etmektedir. Kimi durumlarda merkezî yönetimin hem idarî ve siyasî hem de iktisadî bakımdan yetki ve sorumluluklarını devretmesi şeklinde geniş, kimi durumlarda ise yalnızca merkezî idarenin yetki ve sorumluluklarını belediyeler başta olmak üzere mahallî idarelere devretmesi şeklinde dar anlamda kullanılan yerelleşme

(H. Koçak, 2009: 139; Okur & Çakıcı, 2007: 6-7; Övgün, 2016: 162-163); özellikle 1990'lı yıllardan itibaren Yeni Kamu Yönetimi anlayışını benimseyen ülkelerin kamu yönetimi reformlarının başında gelmektedir.

Yerelleşme politikaları geniş anlamıyla önceki başlıklarda etraflıca olmasa da bir fikir oluşturacak düzeyde ele alınmıştı. Bu başlıktaysa dar anlamda, Türk idarî yapısında yerel yönetim birimleri olarak sıralanan il özel idareleri, belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve köyler etrafında gerçekleşen reformlar incelenmiştir. Bu bağlamda, yerel yönetim reformlarına bakıldığında ana karakteristiği normatif düzenlemelerin (kanun, yönetmelik vb.) oluşturduğu görülmektedir. Her ne kadar hayata geçirilen düzenlemeler, Türk kamu yönetiminde önemli kilometre taşlarından birini oluştursa da özellikle son yirmi yıl içerisinde merkezî yönetim alanında gerçekleştirilen reformlar belirgin bir şekilde başı çekmektedir. Merkeziyetçi bir yapıya sahip Türkiye'de, reformların yani değişim ihtiyacının ekseriyetle merkezî teşkilâtı kapsaması normal karşılanmalıdır. Ayrıca merkezî reformların oldukça önemli bir kısmı da yerelleşmenin sağlanmasında ya doğrudan ya da dolaylı katkıda bulunmuştur.

Ancak hem bu reformlara önceki başlıklarda yer verildiğinden hem de yerel yönetim kurumları merkezinde bir değerlendirme benimsendiğinden bu başlık altında yalnızca il özel idareleri, belediyeler ve büyükşehir belediyeleri konu edinilmiştir. Ayrıca bu üç kurum da ekseriyetle normatif düzlemde ele alınmıştır. Bu bağlamda ilk normatif girişim (Cumhurbaşkanı Sezer'in iadesiyle kadük kalsa da[78]) Kamu Yönetimi Temel Kanunu reform paketidir. Reform paketinin ruhuna uygun olarak kamu yönetiminin bir bütün olduğu kabul edilerek, merkezî idarenin (Cumhurbaşkanlığı ve buna bağlı kurumlar haricinde pek çoğu) yanında yerel yönetimlerin de yeniden yapılandırılması yönünde hükümler yer almıştır.

Buna göre yerel yönetimlerle merkezî yönetim arasındaki ilişkilerin (görev ve yetki), Türkiye'nin de taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ekseninde

[78] AK Parti'nin iktidara geldiği ilk günlerden itibaren tartışmaya açılan ve Prof. Dr. Ömer Dinçer'in başkanlığında 11 üyeden (Prof. Dr. Bilal Eryılmaz, Mustafa Çetin, Dr. M. Emin Zararsız, Dr. Cevdet Yılmaz, Zekeriya Şarbak, Kayhan Kavas, Mevlüt Atbaş, Ercan Topaca, Bekir Korkmaz) oluşan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Çalışma Grubunun hazırladığı reform girişimi (Başbakanlık, 2003), 2004 yılında 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ismiyle Meclis tarafından kabul edilmişse de Cumhurbaşkanı Sezer tarafından, bazı maddelerinin Anayasanın 123., 126. ve 127. maddelerine aykırı olduğu gerekçesiyle iade edilmiştir (A. N. Sezer, 2004).

yeniden şekillendirilmesi ve büyükşehir belediyelerinin, belediyelerin ve il özel idarelerinin kanunlarının sözleşmeye uygun hâle getirilmesi hedeflenmiştir. Dinçer ve Yılmaz (2003: 150) tarafından Kamu Yönetimi Temel Kanunu için kaleme alınan kitapta da *"kamu hizmetlerinin vatandaşın ayağına götürülmesi, mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması konularında kendi kararlarını alan, kaynaklarını oluşturan, uygulayan ve vatandaşların denetimine açık"* gibi ifadelerden bunu açıkça görmek mümkündür. Hatta sahip olunan yerel yönetim – yerelleşme vizyonunun bunun da ötesinde olduğu şu cümlelere bakılarak söylenebilir (Dinçer & Yılmaz, 2003: 151):

> Merkezî idarenin taşra teşkilatlarından; tarım, sanayi, sağlık, millî eğitim (müfredat belirleme ve denetim yetkisi merkezî idarede olmak üzere), bayındırlık, turizm, kültür, çevre, sosyal hizmetler, orman, ağaçlandırma, köy hizmetleri, spor müdürlükleri yetki, görev, personel, bina, lojman, arsa, misafirhane gibi bütün araç ve gereçleriyle birlikte İl İdarelerine devredilecektir. Hazine arazileri belediye sınırları içinde belediyelere, diğer bölgelerde İl Özel İdarelerine bırakılacaktır. Yerel yönetim birimleri, il özel idareleri, belediyeler ve köyler; hizmet, bina, araç-gereç ve personel gibi konularda her türlü iş birliği ve ortak proje uygulamasını yapabilecektir.

Bu ifadeler hiç kuşkusuz hem Avrupa Yerel Yönetimler Özerlik Şartına[79] hem de Yeni Kamu Yönetimi anlayışına uygun ifadelerdir. Fakat bunun Türkiye için de geçerli olduğunu söylemek (en azından o zamanlarda) o kadar da kolay görünmemektedir. Elbette burada benimsenen yerelleşme anlayışının yanlış olduğu iddia edilmemektedir. Yukarıdaki ifadeler demokratik, katılımcı, etkin, verimli, şeffaf ve hesap verebilir bir yerel yönetim için "ulaşılması gereken bir hedef" olarak görülmekle beraber "her şeye uyan tek bir model" anlayışının da bir yansıması olarak değerlendirilebilir. Daha açık söylemek gerekirse, yukarıdaki ilkeler *ideal* olarak benimsenebilir, fakat Türkiye'nin sosyal, kültürel, ekonomik ve hatta coğrafî farklılıklarının göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Nitekim yapılan sert eleştiriler ve Cumhurbaşkanı Sezer'in vetosuyla Kamu Yönetimi Temel Kanunun kadük kalmasının ardından (veya kadük kalacağının anlaşılmasının ardından) çıkarılan yerel yönetim kanunlarında da Türkiye'nin farklılıklarının dikkate alınarak ifadelerin "yumuşatıldığı" görülmektedir. Pek tabi, yerelleşme anlayışındaki bu değişimin veya geri çekilmenin tek nedeni bu ilkelerin mevcut şartlarla olan uyumu değildir. Başkentte yoğunlaşan ve ülkeyi buradan idare etme arzusunda olan devlet

[79] İlgili belge 1988 yılında imzalanıp 1992 yılında Resmî Gazete'de yayınlanmasıyla uygulamaya konulmuştur. Resmî Gazete'deki tam metne "https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21364.pdf" adresi üzerinden ulaşılabilir.

elitlerinin göstermiş olduğu direnç de yerelleşme düzeyinin geri çekilmesine neden olan nedenlerin başında sıralanabilir.

Özellikle 1982 Anayasası'nın 3. maddesinde "Türkiye Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür" şeklinde tarif edilen üniter yapının ve bunun paralelindeki Anayasanın 126. maddesinde "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür", 126. maddesinde "İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır" ve 127. maddesinde "Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir" şeklinde ifadesini bulan *idarî vesayet* olgusu, devlet elitleri tarafından ülkenin her bir bölgesinin âdil ve eşit kalkınması için merkezî yönetimin gözetimi olarak değil, kararların yalnızca Ankara'dan verilmesi gerektiği ya da verilen kararların merkezî yönetimin *onayından* geçmesi gerektiği şeklinde yorumlanması, bu direncin temel dayanak noktasını oluşturmaktadır.

3.3.2.1. 2002 Öncesi Yerel Yönetim Reformları

Kurucu değerlerle değişim – reform arasındaki güç mücadelesi hem Türkiye'nin kültürel yapısının incelendiği başlıkta hem de merkezî reformların incelendiği başlıkta etraflıca ele alındığından burada daha fazla detaylandırılmadan normatif reformlara geçilmiştir. Fakat normatif değişimin tam manasıyla anlaşılabilmesi içinse reform öncesi hâkim olan anlayışın ortaya konulması gerekmektedir. Bu bağlamda 1913 yılı İl Özel İdaresi Kanunu[80] (13 Mart 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkati[81]) ile 1930 yılı 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 1984 yılı 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ele alınmıştır. Mülga kanun olduklarından dolayı madde madde incelemek yerine betimleyici bir anlatım tercih edilmiştir.

1913 yılı İl Özel İdaresi Kanunu, artan ulusçuluk akımlarıyla dağılma aşamasına gelen Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde merkezî otoritenin güçlendirilmesi maksadıyla çıkarılmış bir dizi normatif girişimin ürünüdür (Eryılmaz, 1997: 126-127). Muvakkat kanun (yani kanun değil kanun kuvvetinde – kanun hükmünde bir norm) olmasına

[80] Literatürde, Kanunun bir kanun numarası olmadığı için "1913 yılı İl Özel İdaresi Kanunu" şeklinde kullanımı tercih edilmiştir.

[81] Kanunun, Osmanlı Devleti'nden Türkiye Cumhuriyeti'ne intikal etmiş ve 1987 yılında 3360 sayılı Kanunla birkaç maddesinde değişiklik yapılması ve isminin İl Özel İdaresi Kanunu olarak değiştirilmesi dışında 2005 yılına kadar uygulanmış, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunun 04.03.2005 tarih ve 25745 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmasıyla yürürlükten kaldırılmıştır.

karşın doksan yılı aşkın bir süre yürürlükte kalan İl Özel İdaresi Kanunu için üç farklı dönemden söz edilebilir. Uygulanmaya başlandığı 1913 yılından 1950'li yıllara kadar olan birinci dönemde il düzeyinde hem merkezî hizmetler hem de yerel hizmetler birlikte yürütülmüştür. Diğer bir deyişle, il özel idareleri bir taraftan taşra teşkilâtı gibi hizmet sunmakta, bir taraftan da mahallî müşterek ihtiyaçların karşılanması için çalışmaktaydı. Bu şartlar altında valinin, yetki devri ve yetki genişliği ilkeleri çerçevesinde, ilde oldukça geniş yetkilere sahip olduğu söylenebilir (Eryılmaz, 1994).

1950'li yıllara gelindiğinde merkezî teşkilâtın (özellikle bakanlık teşkilâtlarının) gelişmesiyle merkezî otorite güçlenmiş ve il özel idarelerinin yürüttüğü birçok hizmet bakanlıkların taşra örgütleri aracılığı ile gerçekleştirilmeye başlanmıştır. 1913 yılı İl Özel İdaresi Kanunun ikinci dönemini oluşturan bu yıllarda taşra teşkilâtı ile yerel yönetimler arasındaki ayrım da belirginleşmeye başlamıştır (Şengül, 2016: 52-56). Ancak bunun yerelleşme açısından bir ilerleme olarak değerlendirilmemesi gerekir. Kurumsal açıdan taşra yönetimi ile yerel yönetimler birbirinden ayrılmış olsa da her iki kademe de merkezî yönetimin ildeki temsilcisi olan valinin gözetimindedir.

1913 yılı İl Özel İdaresi Kanununda üçüncü dönem, 1984 yılı 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile başlamış, bunu 1987 yılında 3360 sayılı Kanunun il özel idarelerinde ön gördüğü değişiklikler izlemiştir. Her iki değişikliklerle birlikte, il kapsamında mahallî müşterek ihtiyaçların karşılanmasında, il özel idarelerinin yanında yeni bir yönetim birimi olarak büyükşehir belediyeleri ortaya çıkmıştır. Bu durum hem merkezî yönetimin yerel yönetimler üzerindeki etkinliğinin kırılmasına hem de il özel idaresinin görev ve yetkilerinde belirsizliklere neden olmuştur (Bilgiç, 2007: 101-104). Valinin düalist konumu da (il genel idaresinin de başı) buna eklenince, il özel idarelerinin yerel yönetim birimi olarak etkinliği giderek azalmıştır.

Fakat, il özel idarelerinin yerel yönetim birimi olarak işlevselliği azalsa da valinin diğer yerel yönetim birimleri olan büyükşehir belediyeleri ve belediyeler üzerindeki etkisini azaltmamıştır. İdarenin bütünlüğü (anayasal) ilkesi[82] gereği devletin ildeki temsilci olan vali, idarî vesayet denetimi aracılığıyla[83] yerel birimlerin aldığı

[82] 1982 T.C. Anayasası, Madde 123- İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.
[83] Valinin, il genel idaresindeki konumunu idarî vesayet olarak kabul etmekle birlikte, il özel idaresinde sahip olduğu yetkileri bu kapsama almayan görüşler de mevcuttur (Çiner & Karakaya, 2013: 85).

kararlardan gerçekleştirdiği faaliyetlere kadar pek çok eylemi denetleyebilmekte ve hatta bunlara müdahale edebilmekteydi (Gökçe & Şahin, 2002: 11; San, 1996; Yeter, 1992). Bunun yanında, günümüz yerelleşme anlayışı açısından merkeziyetçi bir nitelik taşısa da 1913 yılından 2000'lerin başına kadar gerçekleşen kazanımlar da unutulmamalıdır.

1913 yılı İl Özel İdareleri Kanunundan sonra, uzun yıllar (yetmiş beş yıl) yürürlükte kalan bir diğer kanunsa 1930 yılı 1580 sayılı Belediye Kanunudur. 1930'ların ulusal ve uluslararası şartları altında şekillenen kanun, fonksiyonel açıdan merkez – yerel ayrımına dayanmakla birlikte, merkezî yönetimin ve bürokrasinin kontrol ve denetimini açıkça temin eden hükümler de içermektedir. Hatta bazı yönetsel kademelerin, doğrudan merkezden tayin edilmesiyle kontrol ve denetimin ötesinde doğrudan icra faaliyetleri de merkezî yönetime bırakılmıştır (Şengül, 2016: 79-81). Elbette bu, kanunun ilk yürürlüğe girdiği hâline karşılık gelmektedir. Fakat kanunun nasıl bir anlayışla hazırlandığını göstermesi açısından oldukça değerlidir.

Kanunun içeriğine bakıldığında Osmanlı mirasının (Eryılmaz, 1994) ve yeni kurulan rejimin kalkınmacı – modernist anlayışının hâkim olduğu görülmektedir (Eryılmaz, 1997: 21-22). Belediye yönetiminde ikili bir ayrım benimsenmiş, İstanbul ve Ankara il belediyeleri ile bunların dışında kalan belediyelerin yönetimi farklılaştırılmıştır. Ankara'nın başkent olması ve yeni rejimin gereklerine uygun olarak yeni baştan kurulması; İstanbul'un ise imparatorluk başkenti olması, eski rejimi temsil etmesi, nüfus ve iktisadî bakımdan ülkenin en önemli ili olması vb. nedenleriyle il belediye başkanlığını valiler yürütmüştür (T. Oktay, 2008: 148-149).

Diğer illerde vali doğrudan belediye teşkilatının başına geçmese de merkezî yönetimin sonuçlarını onayladığı seçimle göreve gelen belediye meclisinin, kendi içinden seçtiği başkanın; il belediyesinde İçişleri Bakanının önerisi ile Cumhurbaşkanı tarafından, diğer belediyelerde ise vali tarafından atanması prosedürü işlemekteydi. Kanunun bir diğer ayırt edici noktası modernizm bağlamında geri kaldığı düşünülen ülkenin kalkınması için imar, bayındırlık, sağlık, sosyal, kültürel ve sanatsal etkinlikler gibi alanlarda belediyelere sorumluluklar yüklenmesidir (T. Oktay, 2020b: 178-181, 2020a: 10-11). Ancak malî ve idarî açıdan yeterli kaynağa ve bağımsızlığa sahip olmayan belediyeleri, âdeta merkezî yönetimin birer taşra teşkilâtına dönüştürmüştür.

Elbette kanunda ve kanunun uygulamasında yetmiş beş yıl boyunca birçok değişiklik yaşanmıştır. Fakat bazı noktalarda yürürlükten kaldırılıncaya kadar tutarlı bir tutum benimsediği söylenebilir. Bu bağlamda kanun genel hatlarıyla; İstanbul ve Ankara haricinde diğer tüm belediyeleri, farklılıkları göz ardı edilerek eşit görmekte, belediyelere özerklik tanımakla birlikte bu özerkliği üniter yapıya zarar vermeyecek şekilde kullanılmasını, hizmetlerin tüm belediye sınırlarına dağıtılmasını ve *medenî* nitelikteki mahallî müşterek ihtiyaçların karşılanmasını istemekte, merkezî yönetimin vesayet denetimini hem kanuna aykırı eylemlerin önlenmesi hem de yerel hizmetlerin aksamaması için zorunlu kılmakta, belediye meclisinin seçimle oluşması ve toplantılarının halka açık yapılmasını düzenlemekte ve son olarak belediyelerin yetki ve sorumluluklarını "liste" usulüyle düzenlemektedir (Şengül, 2016: 82-83).

İl Özel İdaresi ve Belediye kanunlarına nispeten oldukça yakın bir zamanda yürürlüğe giren ve yine bu kanunlara nispeten daha kısa süre yürürlükte kalan diğer bir yerel yönetim kanunuysa 1984 yılı 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunudur. Ulusal ve uluslararası pek çok etkene bağlı olarak artan sanayileşme ve bunun sonucunda nüfusun belli bölgelerde toplanması, klasik belediyelerin çözemeyeceği büyüklükte ve türde sorunlara neden olmuştur (Eryiğit, 2018: 66). Özellikle İstanbul gibi metropol şehirlerde; çarpık kentleşme, altyapı yetersizliği ve bunun sebep olduğu sağlık sorunları, ulaşım, kent suçlarında artış ve işsizlik gibi olumsuz durumlar, bir belediyenin sınırları içerisinde kalmayıp birden çok belediyenin ortak sorunu haline gelmiştir. Bu da koordinasyonun sağlanması ve sahipsiz kalan hizmetlerin yerine getirilebilmesi için belediyelerin üstünde bir yapılanmayı gerekli kılmıştır (Arıkboğa, 2012: 7).

Metropol düzeyinde bir yerel yönetimin gerekliliği 1980 öncesinde de dile getirilmiş olsa da iç siyasî karışıklıklar başta olmak üzere çeşitli sebeplerle ancak 1980 Askeri Darbesi sonrası kabul edilen 1982 Anayasası'nın 127. Maddesi ile anayasal bir zemine kavuşabilmiştir (T. Oktay, 2020a: 19-20). Anayasal zeminin ardından Türkiye'nin ilk metropol yönetim yasası olan 1984 yılı 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunun sinyalleri, Özal dönemi reformlarının anlatıldığı başlıkta da belirtildiği üzere Anavatan Partisi'nin gerek seçim beyannamesinde gerek hükümet programında gerekse de meclis vb. alanlar yapılan konuşmalarda açıkça görülmekte, hızlı ve kontrolsüz bir

şekilde büyüyen kentlerin özel bir yönetim modeliyle idare edilmesi gerektiği sıkça dile getirilmekteydi (ANAP, 1983a).

Bunun yanında büyükşehir modelinin (demokratik olmasa da) uygulama alanında ilk sinyalleri 1982 Anayasası'ndan öncesine, darbe yönetiminde yayınlanan 34 sayılı Millî Güvenlik Konseyi Kararı'na da dayandırılmaktadır. Büyükşehir idarî yapısının merkezî kavramı olan "ölçek ekonomisi"; yerel hizmetleri sunmakta yetersiz kalan küçük belediyelerin etkin ve verimli idare için merkezî nitelikteki belediyeler altında toplanmasını öngören 34 sayılı kararın da merkezî kavramı olmuştur (Şengül, 2016: 123). Bu açıdan bakıldığında, özü itibariyle bu girişim büyükşehir modelinin *ad-hoc* uygulaması olarak görülebilir.

34 sayılı karar daha sonra 2561 sayılı Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Anabelediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun[84] ile derli toplu bir norm hâline getirilmiş olsa da kalıcı bir yönetim modelinin ortaya koyulduğu söylenemez. Nitekim, kanunun gerekçesinde yer bulan "*temel belediye hizmetlerinin birbirleriyle uyumlu ve bütünleştirici bir planlama içinde yeterli ölçüde ve verimli bir biçimde yerine getirilmesini sağlamak amacıyla*" (md. 1) ifadesinden ölçek ekonomisini açıkça görebilmek mümkünken, anabelediyelerin yönetimlerinde herhangi bir değişiklik öngörülmemiş, mevcut idarî yapıları altında birleşme öngörülmüştür. Daha açık ifade etmek gerekirse hem 34 sayılı karar hem de 2561 sayılı kanun yeni bir idarî yapıdan öte küçük belediye ve köylerin lağvedilerek merkezî belediyeye bağlanmasını düzenlemektedir. 3030 sayılı kanunun[85] amaç ve kapsamı ile yukarıdaki düzenlemeler karşılaştırıldığında da bu ifadelerin doğruluğu anlaşılacaktır.

3030 sayılı kanunun içeriğine girilecek olursa, birçok dünya metropollerinde çeşitli biçimlerde uygulanan idarî metodun, Türk kamu yönetiminde de uygulanmaya başlandığı görülmektedir. Bunların başında, 1580 sayılı kanunda benimsenen tek tip belediye anlayışının terk edilerek nüfusun yoğunlaştığı ve mahallî ihtiyaçların birden çok belediyenin sınırlarına girdiği bölgelerde üst kademe belediyesi olarak büyükşehir belediyelerinin, alt kademede ise ilçe belediyelerinin kurulması kararlaştırılmıştır.

[84] Kanunun tam metnine "https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17538.pdf" adresinden ulaşılabilir.
[85] Kanunun tam metnine "https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18453.pdf" adresinden ulaşılabilir.

Böylece büyükşehirlerde iki kademeli bir yönetim anlayışına geçilmiştir (Eryiğit, 2018: 65-66).

Ancak, 3030 sayılı kanunla kurulan belediyelerin sınırlarının, 5216 sayılı kanunun İstanbul ve Kocaeli için, 6360 sayılı torba kanunun ise tüm büyükşehir belediyeleri için ön gördüğü şekliyle, il ve ilçe mülkî sınırlarıyla örtüştüğünü söylemek doğru olmaz[86]. Sınırlar belirlenirken ekseriyetle kırsal ve mücavir alanların dışarıda bırakıldığı, kentsel hizmetlerin ve yerleşimlerin dikkate alındığı ifade edilebilir. Bunun yanın, 3030 sayılı kanun gereği kurulan büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde, 1580 sayılı kanuna tabi "geleneksel" belediyeler de varlığını sürdürmüştür (Akıllı, 2010: 18).

3030 sayılı belediye kanunun getirdiği yeniliklerden bir diğeri de merkezî yönetimle yerel yönetimler arasındaki yetki ve sorumluluk paylaşımının bir benzerinin yerel yönetim birimleri arasında da gerçekleştirilmesidir (H. Çiçek, Eyidiker, & Poyraz, 2018: 462). Bu doğrultuda kanun metnine bakıldığında, belediyeler arası işbölümünde büyükşehir belediyesinin görevlerinde liste usulünün, ilçe belediyesine ait görevlerde ise genel yetki ilkesinin benimsendiği görülmektedir. Bu yöntem, belediye düzleminde bakıldığında, yerindenlik – yerellik (subsidiarite) ilkesi açısından sınırlı da olsa olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Fakat önceki paragraflarda ele alındığı üzere, merkezî yönetimin ildeki temsilcisi olan valinin hem il özel idaresindeki hem de il yönetimindeki konumu, yerindenlik – yerellik ilkesinin uygulanabilmesine engel teşkil etmiştir.

Büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasındaki işbölümüne tekrar bakılacak olursa, ana hatlarıyla büyükşehir belediyesine, metropol alan içerisinde ve ilçe belediyeleri arasında koordinasyon vazifesi verilmiştir. Bunun en somut örneğini büyükşehir belediyesi bünyesinde kurulan "Alt Yapı Koordinasyon Merkezi" ile "Ulaşım Koordinasyon Merkezi" oluşturmaktadır. Büyükşehir belediye başkanının başkanlığında toplanan koordinasyon merkezlerinin aldığı kararlar yalnızca ilçe belediyeleri için değil, diğer tüm kamu kurum ve kuruluşları için de bağlayıcıdır. Büyükşehir belediyesinin koordinasyon merkezleri üzerinden sahip olduğu yetkiler

[86] Sınırlara dair detaylı bilgi için kanunların Resmî Gazete'de (www.resmigazete.gov.tr) yayımlanmış tam metinlerine bakılabilir. Mevzuat (www.mevzuat.gov.tr) üzerinden yayımlanan metinler hâlihazırda uygulanan, değişiklikler sonraki metinlerdir.

düşünüldüğünde, uygulamada olmasa da en azından normatif anlamda valinin sahip olduğu denetim, gözetim ve koordinasyon yetkilerinden bazılarının büyükşehir belediyesine devredildiği veya büyükşehir belediyesine de bir vesayet denetimi yetkisi verildiği yorumu yapılabilir (Aydınlı, 2003: 76-77; Özçelik, 2014: 1139).

2000 öncesi kamu yönetimi reformları önceki başlıklarda ele alındığından, bu başlıkta ayrıntılı olarak incelenmemiş, yerel yönetim reformlarının tarihsel arka planının verilmesi maksadıyla bu alanda kabul edilen yasal düzenlemelerden bahsedilmiştir. Sonuç olarak anlatılanlar özetlendiğinde; 1913 yılı İl Özel İdaresi Kanununun Osmanlı modernleşmesini, 1930 yılı 1580 sayılı Belediye Kanununun erken dönem Cumhuriyet modernleşmesini yansıttığı; 1984 yılı 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun ise ölçek ekonomisi, etkin, verimlilik, yerellik ve işbirliği gibi ilkeler etrafında neoliberal dönemi yani Yeni Kamu Yönetimi anlayışını yansıttığı söylenebilir.

3.3.2.2. 2002 Sonrası Yerel Yönetim Reformları

Kamu Yönetimi Temel Kanunun Cumhurbaşkanı Sezer tarafından tekrar görülmesi için meclise iade edilmesinin ardından, kamu yönetimi reformunda Yeni Kamu Yönetimi anlayışına ve neoliberalizme uygun bütüncül bir çerçeve oluşturamayan AK Parti hükümeti, *temel bir kanun* olmasa da bu perspektifle pek çok hukukî düzenleme gerçekleştirmiştir. Bu, diğer bir deyişle Kamu Yönetimi Temel Kanununun kamu yönetiminde yerleştirmek istediği ilkelerin, kanun değişiklikleriyle Türk kamu yönetimine yerleştirilmesi olarak değerlendirilebilir (Demirkaya, 2018: 15-16).

Nitekim, Anayasa Mahkemesi'ne yapılan iptal başvurularının gerekçelerinde de yöneltilen eleştiriler ortak bir felsefe etrafında şekillenmiştir. Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile olan ilişki bir kenara bırakılıp, normatif eksende yerel yönetim reformlarına odaklanılacak olursa, ilk yasalaşıp uygulanmaya başlayan 2004 yılı 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile başlanması yerinde olacaktır. Kanun, kabul edildiği 2004 yılından 2021 yılına kadar önemli bir takım değişikler geçirdiğinden dolayı kronolojik bir sıralama izlenmiş ve 5216 sayılı kanunun Resmî Gazete'deki ilk hâli ile 6360 sayılı kanun başta olmak üzere diğer düzenlemeler sonrası gerçekleşen değişiklikler 3030 sayılı kanunla karşılaştırılarak Tablo 11'de verilmiştir.

Tablo 11. 3030 Sayılı Kanun İle 5216 Sayılı Kanunun Karşılaştırılması

3030 Sayılı Kanun	5216 Sayılı Kanun
Büyükşehir ve ilçe belediyeleri yer almaktadır. Ancak bunlara, 1993 yılı 504 KHK ile alt (ilk) kademe belediyesi eklenmiştir.	İlk hâlinde büyükşehir, ilçe ve ilk kademe (belde) belediyesi yer almaktadır. 6360 sayılı kanunla belde belediyeleri kaldırılmıştır.
Kanun büyükşehirlerin kuruluşunu değil, büyükşehir ve ilçe belediyelerinin yetki, sorumluluk ve yönetimini ele almaktadır.	Hem büyükşehirlerin kuruluşunu hem de büyükşehir ve ilçe belediyelerinin yetki, sorumluluk ve yönetimini ele almaktadır.
Büyükşehirlerin kuruluşu 2561 sayılı Kanunla düzenlenmiş ve nüfus kriteri olarak 300.000 kişi belirlenmiştir.	Büyükşehir belediyelerinin kurulacağı yerlerde toplam nüfusun 750.000 kişi olması kararlaştırılmıştır.
Büyükşehir ve ilçe belediyeleri, kanunda yer almayan ve kanunla çelişmeyen konularda *Belediye Kanunu*'na tâbidirler.	Benzer şekilde büyükşehir ve ilçe belediyesi 5216 sayılı kanunda yer almayan diğer konularda *Belediye Kanunu*'na tâbidir.
Belediye sınırları, il mülkî sınırından daha dar kapsamlı bir alana karşılık gelmektedir. Sınırların nasıl belirleneceği kanunda doğrudan belirlenmemiş, 2561 sayılı kanuna gönderme yapılmış, 2561 sayılı kanun da 1580 sayılı kanunun 5/B maddesince belirleneceğini kararlaştırmıştır.	Kanunun ilk hâlinde sınırlar Geçici 2. Madde uyarınca belirlenmiş; İstanbul ve Kocaeli'de il mülkî sınırı, diğer büyükşehirlerde ise nüfusa göre belli oranda genişleyen bir alan sınır olarak tespit edilmiştir. 6360 sayılı kanundan sonra ise tüm büyükşehirler için il mülkî sınırı büyükşehir belediye sınırı olarak belirlenmiştir.
Görev, yetki ve sorumluklar paylaştırılmak suretiyle büyükşehir belediyeleri ile il özel idareleri aynı anda var olmuştur.	Kanunun ilk versiyonunda il özel idareleri muhafaza edilmişse de 6360 sayılı kanunla büyükşehirlerin olduğu illerde kaldırılmıştır.
Görev paylaşımında büyükşehir belediyesi için liste usulü, ilçe belediyeleri için genel yetki usulü benimsenmiştir.	Büyükşehir belediyesi için liste usulü korunmuş, ilçe belediyelerinde ise genel yetki ve liste usulü birlikte kullanılmıştır.
İlçe belediyeleri arasındaki itilafların çözülmesi ve koordinasyonun sağlanması dışında; toptancı halleri ve mezbahalar yapmak, itfaiye, zabıta vb. işleri yürütmek gibi klasik hizmetler sıralanmış, metropollere özgü hizmetler yer almamıştır.	Klasik belediye hizmetlerinin yanında; coğrafî ve kent bilgi sistemlerinin kurulması, sürdürülebilirlik çerçevesinde gerekli planların yapılması, doğal afetlerde için acil eylem planların oluşturulması gibi pro-aktif görevler de sıralanmıştır.
Büyükşehir belediye meclisi Kasım, Mart ve Temmuz aylarının ilk iş gününde olağan şekilde yılda üç kez toplanır. Kanunda olağanüstü toplantıya yer verilmiş, ancak bunun dışında kaç defa toplanacağı, toplantıların ne kadar süreceği, hangi konularda olağanüstü toplanılacağı, toplantının nasıl gerçekleşeceği, kim tarafından olağanüstü toplantı kararı alınacağı gibi pek çok husus belirtilmemiştir.	Meclisin, her ayın ikinci haftası toplanacağı, bütçe görüşmelerinin yirmi, rutin toplantılarınsa on beş günü geçemeyeceği kararlaştırılmıştır. Olağanüstü toplanma şartlarıysa 5675 sayılı kanunda; büyükşehir belediye başkanı tarafından, yılda üç defadan fazla olmamak, bir birleşimi geçmemek, yalnızca toplantı konusunu görüşmek ve en az üç gün önce toplantı gündemi ile birlikte meclis üyelerine yazılı bildirmek şeklinde yer almıştır.
Kanundaki, "Büyük şehir belediye meclisinde meseleleri tetkik etmek üzere komisyonlar teşkil edilebilir." (Madde 10) ifadesinden de anlaşılacağı üzere, ihtisas komisyonlarının kurulması yalnızca tavsiye edilmiş ve bunun dışında başka bir detaya da yer verilmemiştir.	Belediye meclisindeki siyasî temsili yansıtacak şekilde 5 ilâ 9 üyeli ihtisas komisyonlarının kurulabileceği belirtilmiştir. Bunun yanında "imar ve bayındırlık", "çevre ve sağlık", "plân ve bütçe", "eğitim, kültür, gençlik ve spor", "ulaşım" komisyonlarının kurulması zorunlu tutulmuştur.
Ağırlıklı yerel nitelikli olmak üzere, tamamen ya da belli oranda aktarılan çeşitli harç ve vergilerin yanında genel bütçe vergi gelirlerinden de %3'lük bir pay ayrılması kararlaştırılmıştır.	Kanunun ilk hâlinde, büyükşehir belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden %5'lik bir pay ayrılması kararlaştırılmışsa da 5779 sayılı kanunla bu oran il özel idaresi ve ilçe belediyelerinin dâhil edilmesiyle farklılaştırılmıştır.

Not: Kanunların ilk hâline resmigazete.gov.tr'den, en güncel hâline ise mevzuat.gov.tr'den erişilebilir.

Değişimin boyutunu daha detaylı görebilmek adına Tablo 11'deki bilgilerin, 3030 sayılı kanunun ilk hâli, 5216 sayılı kanununsa en güncel hâli üzerinden genel hatları ile yorumlanması gereklidir. Bu bağlamda 3030 sayılı kanun; metropol yönetimini düzenleyen ilk kanun olması, Türkiye'nin sosyo-ekonomik yapısı ve büyükşehirlerin, ileri sanayi toplumlarındaki metropollerdeki kentleşme ve ulaşım başta olmak üzere fizikî altyapıyla kıyaslandığında oldukça geride olması gibi nedenlerden dolayı dar bir coğrafyada ilçeler arası koordinasyonun sağlanmasından öte bir işleve sahip olamadığı ifade edilebilir (T. Oktay, 1998: 67-69). 5216 sayılı kanunsa hem ulusal ölçekte sosyo-ekonomik ve kültürel şartların gelişmesiyle hem de büyükşehirlerin pek çoğunun fiziksel anlamda metropol olgusuna uygun olacak şekilde büyümesiyle daha kapsamlı ve gerçek anlamıyla farklı bir yönetim biçimi ortaya koyma imkânı bulmuştur.

5216 sayılı kanunla ilgili vurgulanması gereken esas nokta "somut ve inkâr" edilemez bir ihtiyacın sonucu olarak kaleme alındığıdır. 1980 ve özellikle 1990 sonrası İstanbul başta olmak üzere büyükşehirlerde yaşanan nüfus artışı ve buna bağlı kentsel alandaki genişleme ve nüfusun çalışma vb. nedenlerle ilçeler arasındaki günlük hareketi ulaşım, çevre, güvenlik, sağlık gibi birçok sorunu ortaya çıkarmış, bu da sorunların çözümünde ilçeler arası (üstü) yönetimi zorunlu kılmıştır. Dolayısı ile çözüm üretmekte yetersiz kalan 3030 sayılı kanunun, AK Parti iktidarında kaldırılan ilk yerel yönetim kanunu ve 5216 sayılı kanununsa uygulamaya giren ilk yerel yönetim kanunu olması hiç de şaşırtıcı bir durum değildir.

Ayrıca, 5216 sayılı kanunun kabul edildiği ilk hali incelendiğinde, büyükşehir belediyesinin görev ve sorumluluklarının yeni duruma uygun hâle getirilmesi dışında, keskin veya devrimsel nitelikte kurumsal ve normatif dönüşümler içermediği, görece daha dar kapsamlı hükümler içerdiği de anlaşılacaktır. Fakat bu, 5216 sayılı kanuna hiçbir eleştirinin yöneltilmediği anlamına da gelmemektedir. Bazı hükümlerin hem büyükşehir belediyeleri arasında hem de büyükşehir-ilçe belediyeleri arasında güç dengesizliklerine neden olabileceği ifade edilmiştir. Nitekim, kanunun ilk hâli incelendiğinde, 3030 sayılı kanundaki gibi bir yandan ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyeleri karşısında güçsüzleştirildiği diğer bir yandansa büyükşehir belediyeleri arasındaki gelişmişlik farkının daha da büyümesine neden olabilecek malî düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir.

Bilhassa Büyükşehir Belediye Başkanına tanınan haklar bağlamında 3030 sayılı kanunun ilk hâli ile kıyaslandığında 5216 sayılı Kanunun büyük bir ilerleme olduğu kabul edilmekle birlikte[87] hem Yeni Kamu Yönetimi anlayışına hem Türkiye'nin taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na hem de çağın ihtiyaç ve gerekliliklerine uygun olmadığını vurgulamak gerekir. Bu bağlamda Ali Topuz ve Haluk Koç ile 121 Milletvekilinin, iptal istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne yapmış oldukları başvuruda yer alan gerekçelerin birçoğunun yerinde ifadeler olduğunu da söylemek gerekir. Nitekim maddelerin bazıları, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş[88], bazıları Anayasa Mahkemesi'nin kararından önce[89] ve bazılarıysa karardan sonra[90] çeşitli kanunî düzenlemelerle değiştirilmiştir.

3030 sayılı kanunla karşılaştırıldığında; 5216 sayılı kanunun yukarıdaki süreç bağlamında yaşadığı ilk dönüşümle hem 3030 sayılı kanunun yetersiz kaldığı (hatta sorunlara neden olduğu) noktalar büyük oranda ortadan kaldırılmış hem de merkezî yönetimin büyükşehir belediyeleri üzerindeki vesayeti azaltılarak nispeten malî ve idarî açıdan yerelleşmede (subsidiarite) mesafe kaydedilmiştir. 5216 sayılı kanunda gerçekleştirilen bir diğer büyük çaplı değişimse[91] 6360 sayılı kanun çerçevesinde gerçekleşmiştir. Kanunda yeni belediyelerin kurulması ve sınırların yeniden taksim edilmesi gibi rutin düzenlemelerin yanında, büyükşehirlerin olduğu illerde; belediye sınırlarının mülkî sınırlar olarak belirlenmesi, belde belediyelerinin ve köylerin

[87] 3030 sayılı Kanun 14. Madde: "Büyük şehir ve ilçe belediye meclislerince alınan bütün kararlar büyük şehir belediye başkanına gönderilir. Büyük şehir belediye başkanı konunun meclislerde tekrar görüşülmesini isteyebilir. Meclisler kararlarında ancak 2/3 çoğunlukla ısrar edebilirler ve bu hallerde meclis kararı kesinleşmiş olur." 5216 sayılı Kanun 14. Madde (İlk hâli): "İlçe ve ilk kademe belediye meclislerinin bütçe ve imarla ilgili olanlar dışındaki kararları dayanak belgeleriyle birlikte büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Büyükşehir belediye başkanı, yedi gün içinde, gerekçesini de belirterek hukuka aykırı gördüğü kararların yeniden görüşülmesini isteyebilir. İlgili meclis, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kararında ısrar ederse karar kesinleşir."

[88] İptal kararına https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/01/20080117-16.htm adresinden çevirim içi olarak ulaşılabilir.

[89] Bunlar; 5390 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 5335 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

[90] Bunlar; 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.

[91] 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun, belediye kanuna atıfta bulunan kısımları da büyük çaplı değişimler arasında sayılabilir. Fakat bu kısımda, doğrudan büyükşehir belediyesini ilgilendiren değişiklikler incelenmiş, belediye kanunu çerçevesindeki değişiklikler 5393 sayılı Belediye Kanunu ele alınırken bahsedilmiştir.

mahalleye dönüştürülmesi, il özel idarelerinin kaldırılması, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının kurulması gibi radikal reformlar da yer almıştır.

Yukarıda sıralanan reformlara daha ayrıntılı bir şekilde bakmak gerekirse daha önce İstanbul ve Kocaeli'de (köyler hariç olmak üzere) uygulanan belediye sınırlarının mülkî idare sınırları olarak (köyler de dâhil tüm ili kapsayacak şekilde) genişletilmesi uygulamasının diğer tüm büyükşehir belediyeleri için de benimsendiği görülmektedir. İstanbul ve Kocaeli'de edinilen tecrübeler doğrultusunda, aynı coğrafî yetki alanında iki yerel yönetim biriminin hem yetki kargaşasına neden olabileceği hem de diğer bir kurumun işlevsiz hâle getirebileceği sonucuna ulaşılmış ve büyükşehir belediyelerinin olduğu illerde, il özel idarelerinin tüzel kişiliklerine son verilmiştir (Usta, Akman, & Kocaoğlu, 2018: 223; O. Zengin, 2014: 102). Fakat *idarenin bütünlüğü ve kamu hizmetinin sürekliliği* ilkeleri doğrultusunda, yerel yatırım ve hizmetlerin, merkezî yönetim tarafından denetlenmesi ve koordine edilmesi için[92] Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur.

Ayrıca, bilhassa köylerin ve beldelerin (ilk kademe belediyesi) mahalle olarak büyükşehir ilçe belediyelerine bağlanmasıyla birçok hizmetin büyükşehir ve ilçe belediyesine geçmesine karşın madenler ve diğer yeraltı kaynakları bir takım alanların mahallî müşterek ihtiyaçların ötesinde ulusal nitelik taşıması da Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının kurulmasını gerektirmiştir. Fakat 6360 sayılı Kanunun ilk getirdiği düzenlemede tüzel kişiliği dahi olmayan[93] Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının katı bir vesayet aracı olduğu düşünülmemelidir. İl Özel İdarelerinin sahip olduğu yetki ve sorumlulukların neredeyse tamamına yakını belediyelere aktarılmış, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının görev ve

[92] 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu ile İl Yatırım ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanunun 28/A maddesinin 2. fıkrası: "İldeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin vali veya ilgili bakanlıkça tespit edilmesi durumunda, vali uygun süre vererek hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmesini ister. Hizmet ve yatırımın verilen sürede gerçekleşmemesi hâlinde, vali söz konusu yatırım ve hizmetin ildeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesini isteyebileceği gibi yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı aracılığıyla da yerine getirebilir."

[93] Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı, 6360 sayılı Kanunda genel bütçeye dahil edilmişken, 15 Temmuz 2016 darbe girişimi sonrası yayınlanan 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile özel bütçeli, yani tüzel kişiliğe haiz bir kuruma dönüştürülmüştür. Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemine uyum süreci dâhil gerçekleşen tüm normatif düzenlemelerde de tüzel kişilik muhafaza edilmiştir.

yetkileri sınırlı kalmıştır. Bu durum, başkanlığın kamu tüzel kişiliğini kazanmasıyla da değişiklik göstermemiştir.

Ancak, yerelleşmenin veya daha net ifadesiyle subsidiarite ilkesinin yalnızca merkezî yönetim karşısında sahip olunan yetkilerle sınırlı tutulması doğru olmaz. İlkenin temel felsefesi, yerel demokrasinin mümkün kılınabilmesi için kararların ve hizmetlerin mümkün olduğunca en yakın idari birimce yerine getirilmesidir (Føllesdal, 1998: 190). Bu doğrultuda, özellikle 6360 sayılı kanun sonrası değişikliklerle 5216 sayılı kanunun, merkezî idare karşısında yerelleşmeyi konusunda bir ilerleme olarak değerlendirilse de büyükşehir belediyelerinin, ilçe belediyelerinin aleyhine sahip olduğu yetkiler ve bazı belediyelerin kapatılması veya mahalleye dönüştürülmesi nedeniyle ciddi tartışmalara neden olmuştur. Yalnızca muhalefet değil iktidar partisini destekleyen birçok kişi de bu girişimi "yerelde merkezîleşme" olarak değerlendirmiştir (Kaypak, 2020: 206; O. Zengin, 2014: 111-112).

Öncelikle bu tarz bir değerlendirmenin yapılabilmesi için somut çıktıların olmadığını hatırlatmak gerekir. Ardından, 5216 sayılı Kanunun (nihai hâliyle) verdiği yetkiyle, il bazında hizmet sunmaya başlayan büyükşehir belediyelerinin, yerel yönetim birimi olsa da geleneksel olarak merkezî yönetimin (valinin) gölgesinde çalışmalarını yürüten il özel idarelerinin görev ve yetkilerinin birçoğunu almasını eleştirmek pek de doğru bir değerlendirme olmaz. Bunun yanında büyükşehir belediye başkanının yetkileri küçümsenmemekle beraber, ilçe belediyeleriyle olan ilişki bağlamında, büyükşehir belediye meclisinin oluşumu ve yetkileri de unutulmamalıdır. Türkiye'nin pek alışık olmadığı şekilde sonuçlanan 2019 yılı mahallî idareler genel seçimlerinde, İstanbul ve Ankara büyükşehir belediye başkanı ile belediye meclislerinin çoğunluğunun farklı siyasî görüşten olduğu durum da bunu açıkça göstermektedir.

Büyükşehir belediye kanunundan sonra gerçekleştirilen diğer normatif yerel yönetim reformu ise 2005 yılı 5393 sayılı Belediye Kanunudur. Ancak 5393 sayılı kanun, 1580 sayılı kanunun yerine kabul edilen ilk kanun değildir. Bundan evvel 2004 yılında 5215 ve 5272 sayılı iki tane belediye kanunu[94] Meclis tarafından kabul edilmiştir. 5215 sayılı kanun, Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından, Anayasanın 126. ve

[94] 5215 sayılı kanunun tam metnine "https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5215.html" adresinden, 5272 sayılı kanunun tam metnine "https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5272.html" adresinden ulaşılabilir.

127. maddelerine aykırı düzenlemeler içerdiği gerekçesiyle tekrar görüşülmesi için Meclise iade edilmiştir[95]. Bunun üzerine bir takım düzenlemelerin ardından ilgili kanun, 5272 sayılı kanun olarak kabul edilmişse de Anayasa Mahkemesi, yasalaşma sürecine uyulmaması gerekçesi ile şekil yönünden kanunu iptal edilmiştir[96]. Tüm bu sürecin sonucunda belediye kanunu 3 Temmuz 2005 tarihinde 5393 kanun sayısıyla kabul edilebilmiş ve 1580 sayılı Belediye Kanunu fiilen yürürlükten kalkmıştır.

Yerel yönetim reform yasalarına yönelik hem Cumhurbaşkanınca hem de muhalefet partisince çeşitli yollarla (meclis görüşmelerinin yavaşlatılması, veto ile Anayasa Mahkemesine yapılan iptal ve yürütmeyi durdurma başvuruları) gösterilen direnç kanunlar arası silsilenin de bozulmasına neden olmuş ve bu durum da yine ilgili kanunların iptali yönünde gerekçe olarak gösterilmiştir[97]. Hükümetin hem il özel idaresi hem belediye hem büyükşehir belediyesi kanunlarında sahip olduğu ana felsefe merkezî yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayetini hafifletmek ve yerel özerkliği kamu yönetiminin temel ilkesi hâline getirmekken, Cumhurbaşkanı Sezer başta olmak üzere muhalefetin ve devlet elitlerinin amacı da bunun tam aksi merkezî yönetimin kamu yönetimindeki ve yerel yönetimlerindeki egemenliğini pekiştirilmek olmuştur. Çünkü, onlara göre üniter yapıdaki bir ülkede merkeziyetçilik kuraldır (O. Zengin, 2014: 98).

Cumhurbaşkanı Sezer'in yalnızca belediye kanunu değil yerel yönetimleri ilgilendiren diğer tüm kanunları veto etme veya bu kanunlar hakkında Anayasa Mahkemesi'ne yaptığı iptal başvurularında ortak gerekçe Anayasanın 123., 126. ve 127. maddelerine aykırılık olmuştur. Daha detaylı anlatmak gerekirse Cumhurbaşkanı Sezer, merkezî idarenin (123. ve 126. madde) ve mahallî idarelerin (127. madde) düzenlendiği ilgili Anayasa maddelerini dayanak göstererek; merkezî idarenin esas, mahallî idarelerin ise istisnaî/özel olduğunu, bundan dolayı yerel yönetimlere tanınan yetkinin merkezî idarenin vesayeti altında mahallî müşterek ihtiyaçlara ilişkin olması ve sınırlarının net çizilmesi gerektiğini savunmaktadır.

[95] Veto gerekçesine "https://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/6332/5215-sayili-kanun" adresinden ulaşılabilir.
[96] Anayasa Mahkemesinin iptal kararına "https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/04/20050413-15.htm" adresinden ulaşılabilir.
[97] Cumhurbaşkanı Sezer'in veto açıklamalarında 1923 yılı İl Özel İdaresi Kanununa atıf yaptığı, kanun değişikliğinin İl Özel İdaresi Kanununa aykırı hükümler içerdiğini ifade ettiği görülmektedir.

Cumhurbaşkanının bu yöndeki net ve tutarlı tavrına karşın AK Parti Hükümeti de yerelleşme konusundaki fikirlerinde bir o kadar ısrarcı olmuştur. Belediye Kanununun hem 5215 ve 5272 sayılı versiyonlarında hem de 5393 sayılı son hâlinde belediyeleri genel yetki ilkesi çerçevesinde yetkilendiren, *"belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır"* gibi hükümlere ısrarla yer vermiştir. Ancak teknik açıdan bakıldığında belediyeleri hem belde halkının hem de beldenin müşterek ihtiyaçları için yetkilendirmek veya merkezî yönetimin yetkisi dışında kalan tüm konularda genel yetkili kılmak, Cumhurbaşkanı Sezer'in ifade ettiği gibi Anayasaya aykırıdır.

Nitekim Cumhurbaşkanının ve Ana Muhalefet partisinin başvurusu üzerine, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı açısından büyük bir ilerleme anlamına gelen bu hükümler iptal edilmiştir. Fakat, 5393 sayılı Belediye Kanununun getirmiş olduğu pozitif dönüşüm bunlarla sınırlı değildir. Meclise sunulan genel gerekçe, kanunun sahip olduğu önemi oldukça iyi açıklamaktadır:[98]

> Bütün dünyada toplumsal yapı ve ilişkileri derinden etkileyen hızlı bir değişim ve dönüşüm yaşanmaktadır. 20. yüzyılın son çeyreğinde başlayan ve 21. yüzyılda da devam edeceği anlaşılan bu değişim ve dönüşüm süreci her alanda olduğu gibi kamu yönetimi düşüncesi, yapısı ve fonksiyonları üzerinde derin etkiler bırakmış, neyi nasıl yapması gerektiğinden hareketle, devletin görevlerinde ve iş yapma yöntemlerinde tartışmalara yol açmıştır.
>
> Kamunun rolünün yeniden tanımlanmasına yol açan bu tartışmalar, kamu yönetiminin demokratikleştirilmesi taleplerini de beraberinde getirmiştir. Geleneksel temsil yönteminin yeterli olmadığı, daha demokratik bir kamu yönetimi için yönetim ve sunumunda açıklık, katılım, sorumluluk ve hesap verebilirlik ilkelerinin hayata geçirilmesi gerektiği, bu ilkelerin aynı zamanda etkin bir kamu yönetiminin zorunlu unsurları arasında olduğu bilinmektedir.
>
> Yeni kamu yönetimi anlayışı, yönetimde etkinlik ve verimliliği temel almaktadır. Geleceğin belirsizliklerine karşı hazırlıklı olma, hızlı karar alma ve sorunlara süratle uygun çözümler bulma, değişime uyum sağlamanın temel gerekleridir…
>
> Esnek ve yatay örgütlenme yanında geleceği öngören stratejik yönetimin öne çıkması; kamunun girişimci ve rekabet edebilir olması gerektiğine vurgu yapılması ademi merkeziyetçilikle de uyumlu olan bir durumdur…
>
> …Yerinden yönetim ilkesinin bir gereği olan özerklikten (bu Tasarıda) anlaşılması gereken; mahallî idarelerin kanunlarla verilen görev ve hizmetleri kendi organlarının kararıyla ve kendi sorumlulukları altında yerine getirmeleridir. Katılım, idarelerin demokratikleştirilmesini; etkinlik ise kamu yönetiminde yaşanan değişime uygun olarak etkili, verimli ve hizmet odaklı bir yönetim kurulmasını ifade etmektedir. Verimlilik, etkinlik ve yönetimin demokratikliği birbiri ile çatışan değil birbirini tamamlayan kavramlardır…

[98] Gerekçenin ve tasarının tam metnine https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss944m.htm adresinden çevrimiçi olarak ulaşılabilir.

> …Tasarı kanunlaştığında belediye idaresi ile belde halkı arasında sürekli işbirliği, dayanışma ve karşılıklı güven artacaktır. Belediyeler, idarenin bütünlüğüne uygun görev yapan; güvenilir ve öngörülebilir; açık ve saydam; hesap verme yükümlülüğü olan; verimli, etkin ve kaliteli hizmet sunan bir yapıya kavuşacaklar, demokratik değerlerin yaygınlaşmasına ve refahın artmasına katkıda bulunacaklardır.

Yukarıdaki ifadeler belediye kanunun gerekçesinde yer alıyor olsa da aynı zamanda o dönemin kamu yönetimi reformlarının da gerekçesidir. Bu bağlamda özetlemek gerekirse, kanun tasarısını hazırlayanlar, 1970-1980 yıllarında dünya çapında başlayan değişim ve dönüşüm olgusundan Türkiye'nin de etkilendiğini, bundan dolayı gerekli önemlerin alınması gerektiğini iddia ederek, temsili demokrasinin eksikliğinin giderilebilmesi ve tam anlamıyla vatandaşların tercihlerinin kamu politikalarına yansıyabilmesi için; merkeziyetçi yapıdan adem-i merkeziyetçi bir yapıya geçilmesi, etkinlik, verimlilik, katılım, işbirliği, şeffaflık, hesap verebilirlik, güven, kalite, hizmet odaklılık, esneklik, yatay örgütlenme, stratejik yönetim, girişimcilik ve rekabet gibi Yeni Kamu Yönetimi anlayışı doğrultusundaki bir takım ilkelerin elzem olduğundan bahsetmişlerdir.

Ayrıca gerekçedeki ifadelerden yola çıkarak politika yapıcılarının; yönetmekle hizmet sunmak ya da karar almakla uygulamak arasında bir ayrım güttükleri ve geleneksel siyasetin yani temsili demokrasinin dayandığı vekâlet teorisinin[99] yeterli olmadığı, vatandaşların yönetime doğrudan katılımın önemli olduğu, bunun da merkezî yönetimle değil yerel yönetimlerle mümkün kılınabileceği görüşlerine sahip oldukları da görülmektedir. Hatırlanacağı üzere bu ifadeler merkezî yönetim reformlarında da sıkça tekrar edilmiştir. Buradan yola çıkarak AK Parti Hükümetlerinin ilk yıllarında Yeni Kamu Yönetimi anlayışını bir çerçeve olarak benimsedikleri ve reformları bunun etrafında şekillendirdikleri söylenebilir.

5393 sayılı Belediye Kanunun getirmiş olduğu yeniliklere bakıldığında ilk göze çarpan ve Cumhurbaşkanı Sezer başta olmak üzere statükonun temsilcileri tarafından en çok tepki çeken nokta, belediyelerin malî ve idarî açıdan özerk kamu kurumu olduklarının

[99] İşletme alanında oldukça yaygın kullanılan iktisadî kökenli vekâlet teorisi, zamanla siyaset ve kamu yönetimi alanlarında da uygulanmaya başlamıştır. Teorinin ismi bazı çağrışımlar yapsa da göründüğü kadar yalın bir teori değildir. İşletme kavramlarıyla ifade etmek gerekirse şirket ortaklarıyla onların vekili olarak görev yapan çalışanlar arasındaki ilişkiyi konu edinen teori, vekillerin asimetrik bilgi vb. çeşitli yollarla şirket ortaklarını yanıltabilecekleri ve çıkarları doğrultusunda hareket edebilecekleri varsayımıyla hareket ederek, şirket ortaklarından oluşan bir kurulla/heyetle/meclisle vekillerin denetlenmesi gerektiği fikri etrafında şekillenmektedir. Detaylı bilgi ve kamu yönetimi ile olan ilişkisi için Eisenhardt (1989), Mitnick (2015) ve Shapiro (2005) eserlerine bakılabilir.

kanun metninde (*mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi*, md. 3) net bir şekilde vurgulanmasıdır. Bunun aksine 1580 sayılı kanunun hem ilk hâlinde hem de mülga olmadan önceki hâlinde belediye tanımlanırken yalnızca "beldenin[100] ve belde sakinlerinin mahallî mahiyette müşterek ve medenî ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmî şahsiyettir" (md. 1) ifadesine yer verilmiş, bunun dışında özerkliğe dair herhangi bir açıklama ya da tanımlama yapılmamıştır.

Kanundaki bu özerklik vurgusu, belediyelerin yalnızca merkezî yönetimce belirlenen teknik işlerin ve hizmetlerin yerel yöneticiler tarafından hayata geçirilmesi olarak görülmemesi gerektiğinin ve demokrasinin tam anlamıyla halk yönetimi olmasının en önemli basamaklarından birini oluşturduğunun, kanun düzeyinde teminat altına alınmasıdır. Daha açık ifadesiyle "idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi" şeklinde tanımlanan belediyeler, eskiden yalnızca *uygulayan* iken bu düzenlemeyle *karar veren ve uygulayan* bir niteliğe kavuşturulmak istenmiştir. Ayrıca, Anayasaya aykırı olduğu ve üniter yapıyı tehdit ettiği iddia edilen ilgili kanun maddesi, aslında bizatihi Anayasanın 127. maddesinin bir gereğidir. Belediyelere özerklik tanımak yerine idarî vesayetin hiyerarşik bir yapıya dönüştürülecek denli güçlendirilmesi ise *yerinden yönetim* değil, *taşra yönetimi* olarak görülmesi daha doğrudur.

Yeni belediye kanundaki diğer bir yenilikse belediye kurulması için aranan şartlarda gerçekleştirilmiş. Bu bağlamda, daha önce 2.000 olan nüfus kriteri 5.000'e çıkarılmış, su havzaları ile sit alanları ve diğer koruma alanlarında belediye kurulamayacağı ve kurulan belediyelerin merkezlerininse birbirine en az 5.000 metre uzaklıkta olması zorunlu tutularak (md. 4) belediye kurulabilmesi zorlaştırılmış ve mevcut belediye sayısıysa azaltılmıştır. Kanunun gerekçesinde açıkça belirtildiği gibi bu önlemler, kaynakların etkin ve verimli kullanımı için kanunda yer almıştır. Ölçek ekonomisi

[100] Cumhurbaşkanı Sezer, 5215 sayılı mülga Belediye Kanununu veto ettiğinde gerekçeler arasında "…yapılan düzenlemede belediye tanımlanırken, "belde halkı" yanında "belde" ayrıca belirtilerek, beldenin yerel ortak gereksinimlerini karşılama görevi de belediyelere verilmiştir" diyerek bunun Anayasanın 126. ve 127. maddelerine aykırı olduğunu iddia etmiştir. Ancak Kanun, beldenin tanımını yapmak ve belediyelerin malî ve idarî özerkliğe sahip olduğunu vurgulamak dışında yeni bir şey getirmemiştir. Bir devlet eliti olarak Cumhurbaşkanı Sezer'in, statükonun korunması ve *kendilerinin kontrolü dışında* bir dönüşümün engellenmesi adına niyet okuyuculuğuna girerek bu yorumu yapmış olabileceği söylenebilir.

şeklinde isimlendirilen bu yöntem (Korlu, 2019: 232-234), bürokratik ve popülist siyasî saiklerle aşırı artış gösteren belediye sayılarının optimum düzeye düşürülmesi ve gelecekte bu tarz girişimlerin de önüne geçilebilmesi adına yararlı bir girişim olarak değerlendirilebilir.

Tüm olumlu sonuçlarına rağmen belediye kurulabilmesi için gerekli olan şartların yükseltilmesinin yerelleşmeyi olumsuz etkileyebileceği ve yerelde merkezîleşmeye neden olabileceği düşünülebilir. Bu noktada, 5393 sayılı kanunun mahalleler (md. 9) ve hemşehrilik hukuku (md. 13) eksenindeki hükümlerinin bu sorunlara çözüm üretebileceği iddia edilebilir. 1580 sayılı kanunda mahalleden (md. 8) yalnızca idarî (kurulması, birleştirilmesi ve ilgası) ve teknik açıdan bahsedilmişken, 5393 sayılı kanun mahalleyi yalnızca fiziksel bir sınır olarak değil organik bir yapı olarak görmekte ve mahallenin muhtarına "mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek, mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek" (md. 9) gibi vazifeler yüklemektedir.

Bunun yanında 5393 sayılı kanun, hemşehriliği (md. 13) nüfusa kayıtlı olan yer olarak değil, ikamet edilen yer olarak belirlemekte ve hemşehrilere belediye faaliyetlerine katılma ve bunlarla ilgili bilgi edinme hakkı tanımaktadır. 5393 sayılı kanunun hemşehrilikle ilgili asıl önemli düzenlemesi, belediyelere "hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkileri geliştirilme ve kültürel değerleri korunma" (md. 13) görevi verilmekte ve bunları hayata geçirirken "üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler" (md. 13) alması istenmektedir. Görüldüğü üzere etkin ve verimli bir yönetim için ölçek ekonomisi doğrultusunda belediyelerin kuruluşları zorlaştırılırken, yerelleşme ve demokratikleşme adına ortaya çıkması muhtemel olumsuzlukların giderilmesi için de gerekli tedbirler alınmaktadır.

5393 sayılı kanunun, getirmiş olduğu önemli yeniliklerden bir diğeri ise belediyelerin görev ve sorumluluklarının (md. 14) ele alındığı maddede yer almıştır. Bu madde esas itibariyle, Cumhurbaşkanı Sezer'in (Anayasanın 123., 126. ve 127. maddelerine aykırı olduğu gerekçesiyle[101]) veto ettiği 5215 sayılı kanunun ilgili maddelerinde olduğu gibi, belediyeleri mahallî müşterek ihtiyaçlar konusunda genel yetkili kılar nitelikte

[101] https://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/6332/5215-sayili-kanun

yasalaşsa da Anayasa Mahkemesinin iptal kararı[102] sonrası kanun metninden çıkarılmıştır. İptal sonrasındaki hâli üzerinden bir değerlendirme yapıldığında ise liste usulünün benimsendiği; ancak görev ve sorumlulukların (md. 14) içeriklerine bakıldığındaysa hem çağdaş ihtiyaçlara göre şekillendiği hem de klasik (zorunlu) hizmetlerin yanında beldenin sosyo-kültürel ve ekonomik ihtiyaçlarında belediyelere pro-aktif ve teşvik edici bir rol verildiği görülmektedir.

Belediye meclis toplantılarına dair yapılan düzenlemede ise daha önce Ekim, Şubat ve Haziran aylarında (yılda üç kez) olağan toplanan meclisin (md. 54), her ay[103] düzenli olarak toplanması (md. 20) kararlaştırılmıştır. Bunun yanında belediye meclisinin yetkileri genişletilmiş, denetim komisyonu (md. 25) ve ihtisas komisyonlarıyla (md. 24) belediye yönetimindeki etkinliği artırılmıştır. Böylece daha önceki 1580 sayılı kanunda başkana ve encümenine bırakılan belediye yönetiminde Meclise de söz hakkı tanınarak hem katılımcı ve demokratik bir yönetim anlayışına geçilmiş hem de beldenin tercihleri doğrultusunda, ihtiyaçlara daha hızlı cevap verilebilmesine imkân sağlanmıştır.

Dahası, 5393 sayılı kanundan önce, belediye başkanı seçimle göreve gelse de encümenin ağırlıklı yapısı memurlardan oluştuğundan halkın tercihleri değil memurların tercihleri ön plana çıkmaktaydı. Yeni düzenlemedeyse belediye encümeninde çoğunluk memurlardan seçilmiş üyelere (meclis üyelerine) geçmiş (md. 33), encümenin belli durumlarda Meclis adına karar alma yetkisi kaldırılarak yalnızca yürütmeye dair yetkilerle (md. 34) sınırlandırılmıştır. Ayrıca belediye meclisinde olduğu gibi belediye encümeninde de yapısal ve işlevsel iyileştirmeler (haftada en az bir kez toplanma, salt çoğunlukla toplanıp karar alabilme, gündemin başkan tarafından belirlenmesi ve gündemin dışında karar alınamaması gibi, md. 35) yapılarak etkin, verimli, demokratik ve süratli bir yapıya kavuşturulmuştur.

Tüm bunların yanında; belediyelerin stratejik plan, performans programı (md. 41) ve faaliyet raporu oluşturması (md. 56), belediye başkanı ve meclis üyelerinin uyması gereken etik kuralların tespit edilmesi (md. 27, 28 ve 43), belediye başkanlarının

[102] Mahkeme, Kanunun 14. maddesindeki "Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır" ifadesini Anayasanın 2. ve 127. maddelerine aykırı bularak iptal etmiştir. İlgili Anayasa Mahkemesi kararına tam metnine 'https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/12/20071229-18.htm' adresinden ulaşılabilir.
[103] "Belediye meclisi her yıl bir ay tatil kararı alabilir" (md. 20).

doğrudan belediyenin görev alanına girmeyen konularda (siyasî parti yöneticiliği, spor kulüp başkanlığı) görev almalarının yasaklanması (md. 37) gibi birçok yeni düzenleme yapılmıştır.

Hem kanunun genel gerekçesinde hem de ilgili maddelerin gerekçelerinde doğrudan ifade edildiği şekliyle Yeni Kamu Yönetimi anlayışı doğrultusunda hazırlanan bu hükümlerle; etkin, verimli, süratli, vatandaş merkezli, yerel ihtiyaçlara cevap veren, demokratik, katılımcı, etik değerlere sahip (hesap verebilirlik, saydamlık vb.) bir yerel yönetim inşa edilmeye çalışılmıştır. Veto, iptal ve değişiklikler sonrası kanunun nihai hâline bakıldığında birkaç hükmün dışında hemen hemen hepsinin yukarıda yer alan gerekçelere uygun olacak şekilde uygulamaya konulduğunu söylemek gerekir. Bu yönüyle de 2002 sonrası demokratik dönüşümün lokomotifinin belediye reformu olduğunu söylemek yanlış olmaz.

Anlatılanlardan 1580 sayılı Belediye Kanunun hiçbir şekilde ve dönemde işlevsel olmadığı anlamı çıkarılmamalıdır. Kanun, özellikle Cumhuriyetin ilk yıllarında, I. Dünya Savaşı sonrası Türkiye'nin kalkınmasına yönelik oldukça önemli hükümler içermiştir. Yetmişten fazla hükmün listelendiği kanunun 15. maddesi incelendiğinde de aslında kanunun belli bir dönem ve belli bir misyon (Eryılmaz, 1997: 21; Şengül, 2016: 80) için kaleme alındığı anlaşılacaktır. Fakat çeşitli girişimler olsa da Çok Partili Döneme geçilmesinden ve kentsel nüfusun hızla artmasından sonra ortaya çıkan ihtiyaçlara cevap verecek çağdaş bir kanunun kabul edilememiştir.

Bunun nedeni olarak basitçe siyasîler arası uyuşmazlıklar gösterilebilir ise de esas nedenin Tek Partili Dönemde kökleşmiş bir düşüncenin etrafında toplanan devlet elitlerinin gösterdiği direnç olduğu söylenebilir. Teknik ve basit beledî vazifeler gibi görünse de 1580 sayılı kanunun 1. maddesinde belediye tanımlanırken yalnızca mahallî müşterek ihtiyaçlar değil "medenî" ihtiyaçlar da belediyenin sorumluluğuna verilmiş olması bunun en büyük kanıtı olarak gösterilebilir.

Belediye reformunun ardından, bu çalışmada ele alınacak normatif temelli son yerel yönetim reformu ise 2005 yılı 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunudur. 5393 sayılı Belediye Kanununda olduğu gibi 5302 sayılı kanunun öncesinde de il özel idaresinin reformuna yönelik çeşitli normatif düzenlemeler olmuştur. Hatta 2002 sonrasındaki girişimlere odaklanıldığında Belediye ve Büyükşehir Belediye Kanunlarından bile

önce 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun kabul edildiği görülmektedir. Elbette bu sıralama rasgele oluşturulmuş bir sıralama değildir. Türkiye'nin ilk belediye kanunu 1930 yılında kabul edilmiş olsa da Osmanlı'dan Türkiye'ye miras kalan hukuk düzeni içerisinde yer alan il yönetimi kanunu 1913 yılında kabul edilmiş, büyükşehir kanunu ise oldukça geç bir tarih olan 1983 yılında kabul edilmiştir.

Dolayısıyla birbiriyle ilgili hükümler içeren kanunların sırası ile değiştirilmesi şaşırtıcı değildir. Fakat Hükümet bu doğrultuda kanunları sırasıyla hazırlayıp Meclise sunmuş olsa da Cumhurbaşkanı Sezer'in veto yetkisini kullanması bu düzeni bozmuş ve diğer kanunların da veto veya Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesine neden olmuştur. Örneğin 5215 sayılı Belediye Kanununu veto eden Cumhurbaşkanı Sezer, gerekçesinde 1913 İl Özel İdaresi Kanununa (İUVKM.) atıfta bulunmuştur. Yerel yönetim reformlarına dair genel mahiyetteki bu değerlendirmenin ardından il özel idaresiyle ilgili yapılan çalışmalara geçilebilir.

1913 yılından 2000'lerin başına değin yürürlükte kalan Osmanlı bakiyesi İl Özel İdaresi Kanununun değiştirilmesine yönelik ilk girişim 2004 yılı 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunudur. Bakanlar Kurulunca tasarı olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulan kanununun, iki kısma ayrılabilecek gerekçesinin ilk kısmındaki ifadeler, diğer yerel yönetim kanun tasarılarındaki ifadelerle, hemen hemen aynıdır. Değişen yönetim paradigmasından ve Yeni Kamu Yönetiminin ilkelerinden bahsedilen ilk kısmın sonrasındaki ikinci kısımda, 1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunun bulunduğu zamanın şartlarıyla 2000'lerin şartları karşılaştırılarak, yeni kanununun gerekliliği anlatılmaya çalışılmıştır. Detaylı olarak anlatmak gerekirse kanunun genel gerekçesinin ilgili kısımlarının aktarılması faydalı olacaktır[104]:

> …Kanunda, il özel idarelerine 1913 yılı şartlarında çok geniş bir görev alanı öngörülmüştür. Bunun temel sebebi, il özel idarelerinin merkezî idarenin sorumluluğundaki hizmetleri taşrada sunan ara düzey kurumlar olarak görülmeleridir. O günkü şartlarda bu bir zorunluluk olmakla birlikte kamu hizmetlerinin yürütülmesinde özel idarelerin önemli yetki sahibi olmaları mahallî idarelerin gelişmesi açısından önemli bir aşamadır. Ancak bu görevlerin büyük bir kısmı daha sonraki süreçte merkezî idareye aktarılmıştır.
>
> …1913 ve 1987 tarihli kanunlar özel idareler için çok geniş bir görev alanı tespit etmiştir. Zaman içinde, kaynak tahsislerinin ve kamu hizmetlerinin merkezileştirilmesi kalkınmanın bir gereği olarak görüldüğünden başlangıçta özel idarelere verilen pek çok görev ve yetki merkezî idareye aktarılmıştır. Oysa bu görevler özel idarelerin

[104] İl Özel İdareleri Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Avrupa Birliği Uyum ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporlarına https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss583m.htm adresinden ulaşılabilir.

> sorumlulukları arasından çıkarılmadığından aynı hizmeti sunmada birden çok kuruluş yetkili hale gelmiştir.
>
> Diğer taraftan, il özel idarelerine verilen bazı görevlerin, bugün ya bir anlamı kalmamış veya il çapında uygulama imkânı ortadan kalkmıştır. İktisadî, sosyal ve teknolojik gelişmeler, bir yandan birtakım görevlerin ortadan kalkmasına, diğer yandan çok sayıda yeni görev ve hizmet alanının ortaya çıkmasına yol açmıştır.
>
> …Sonuç olarak ülkemizde il özel idareleri, mahallî idare özerkliğinin gerektirdiği bağımsız karar alma, açıklık ve katılımı sağlama mekanizmalarına sahip olmadıklarından demokratik nitelikleri zayıf olan kurumlardır. Anayasanın 127nci maddesinde "mahallî müşterek" ihtiyaçların mahallî idarelerce karşılanacağının hükme bağlanmasına karşılık yasal düzenlemelerde bugüne kadar bu ilkeye yeterince uyulduğu söylenemez. Bu nedenle, il özel idareleri bugün mahallî kamu hizmetleri alanında çağdaş eğilimlerin aksine genel yetkili değillerdir ve gelirleri görevlerini karşılamaktan uzaktır; kurumsallaşamamışlardır, yönetim kapasiteleri zayıftır, etkin ve verimli hizmet sunamamaktadır.

Bir kısmı yukarıda aktarılan gerekçede dikkati çekmesi gereken en önemli nokta 1913 sayılı kanunun hem merkezî hem de yerel yönetimi kapsayacak şekilde ili konu edinmiş olmasıdır (T. Oktay, 2010: 77; Şengül, 2016: 52). Daha açık ifadesiyle 13 Mart 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-i Muvakkati (İl Genel İdaresi Geçici Kanunu) aslında bir yerel yönetim birimi olan il özel idaresini değil, isminden de anlaşılacağı üzere il genel yönetimini düzenlemektedir. Yürürlüğe girdiği tarih itibari ile Osmanlı'nın tercüme kanunları iktibas edecek denli Fransız etkisinde kaldığı bir döneme rastlayan kanun (Gözler, 2019a, 2019b), devletin merkeziyetçi bir yapıya doğru evirildiği radikal dönüşümün eseridir.

Elbette, modern devlet yapısının kurumsallaşmasıyla merkezî yönetimin taşra teşkilatı da güçlenmiş ve il genel yönetimine ait yetkiler kanundan çıkarılmıştır. Fakat, bu durum kanundaki merkeziyetçi anlayışı değiştirmemiş, özellikle vali olmak üzere, il özel idarelerinin organlarındaki işleyiş aynı kalmıştır (T. Oktay, 2010: 77; Önez-Çetin, 2015: 250). Bu da hem il özel idarelerini bir yerel yönetim birimi olarak işlevsiz hâle getirmiş (N. E. Keskin, 2016: 62) hem de ili Vali aracılığı ile merkezî yönetimin kıskacına (Ömürgönülşen & Sadioğlu, 2009: 2) bırakmıştır. Diğer bir deyişle 13 Mart 1913 tarihli kanun çerçevesinde şekillenen İl Özel İdaresi *de jure* yerel yönetim birimi sayılsa da *de facto* yalnızca başkent teşkilâtının belediyeleri kontrol etme aracı olarak işlev görmektedir. Kuşkusuz bu, devlet elitinin bonapartist[105] tutumunun bir dışa

[105] Marx'ın, Louis Bonaparte'ın (III. Napolyon) yönetim ve siyasetini tanımlamak için kullandığı bir kavramdır. Özetle, bonapartizm; askerî ve sivil bürokrasinin konumlarını korumak ve merkeziyetçi bir yapı inşa etmek veya bunu kâim kılmak için kendileri dışındaki sınıfları kullanmaları ve kontrol etmeleri anlamında kullanılmaktadır. Detaylı bilgi için; Miliband, 2001, s. 55-56'ya bakılabilir.

vurumudur. 1913 yılında "kanun-i muvakkat" yani geçici kanun olarak kabul edilmesine karşın, 2005 yılına kadar (bir takım önemli değişiklikler olmakla birlikte) yürürlükte kalması da devlet elitlerinin Kanuna yüklediği anlamın nedenli büyük olduğunu göstermektedir.

Giriş mahiyetindeki ifadelerin ardından İl Özel İdaresi reformuna yönelik ilk girişim olan 5197 sayılı kanunun metni üzerinden detaylı bir incelemenin yapılmasında fayda vardır. Bu doğrultuda, tanımların yapıldığı 3. maddede il özel idaresi (belediye kanununda olduğu gibi) hem bir fizikî alanın hem de o fizikî alan içerisindeki kişilerin müşterek ihtiyaçlarından sorumlu olan yerel yönetim birimi olarak tanımlanmıştır. Kanunun 6. maddesinin giriş cümlesinde ise il özel idaresi için "kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki her türlü görev ve hizmeti yapar, gerekli kararları alır, uygular ve denetler" ifadeleri kullanılmıştır. Sahip oldukları anlayış açısından bakıldığında her iki maddenin de bir yerel yönetim birimi olarak il özel idaresini, il çapında genel yetkili kılmayı amaçladığı görülmektedir (T. Oktay, 2010: 79; Soyocak-Özalp, 2018: 528).

İl özel idaresine yüklenen yukarıdaki anlamın ardından, buna uygun olacak şekilde il özel idaresinin organlarının da yetki, görev ve sorumlulukları yeniden tanımlanmıştır. Yerelleşmenin, katılımın, yönetişimin ve demokratik diğer ilkelerin bir gereği olarak seçilmiş üyelerden oluşan il genel meclisi ilk düzenlenen organ olmuştur (S. Koçak & Kavsara, 2012: 70). Tüm diğer meclisler gibi bir karar organı olması gereken il genel meclisi, 1913 yılı İl Özel İdaresi Kanununda valinin yetkileri altında sembolik bir organ olmaktan öte bir anlam ifade etmiyordu. 5197 sayılı kanunun 9. maddesi ile 24. maddesi (bunlar da dâhil) arasında düzenlenen il genel meclisi, yetkileri ve sorumlulukları (md. 10) artırılarak il özel idaresinde belirleyici organ hâline getirilmiştir. İl özel idaresi reformunun bel kemiğini oluşturan il genel meclisine dair getirilen yenilikler şöyle sıralanabilir[106]:

> Başkan ve divan üyelerinin meclis üyeleri arasından seçilmesi,
> Yılda iki kere toplanan meclisin, her ay düzenli toplanması,
> Meclis toplantılarına oy hakkı olmaksızın kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri ile kamu niteliğindeki kurum ve kuruluşların temsilcilerinin katılabilmeleri,
> Başkanının yanında üyelerin de gündemin oluşturulmasında söz sahibi olabilmesi,

[106] Meclise sunulan 5197 sayılı kanunun tasarısının maddelerinin gerekçelerinden özetlenmiştir. İlgili metne şu adresten ulaşılabilir: https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss583m.htm

Toplantı ve karar yeter sayısının, kararların meşruiyeti de dikkate alınarak düşürülmesi,
Meclis kararlarının geçerli olabilmesi için gerekli olan vali onayının kaldırılması,
Ancak kararların valiye gönderilmesi ve valinin de tekrar görüşülmesini isteyebilmesi,
Meclis kararları üzerinde yerindelik denetimi yerine yargı denetiminin yapılabilmesi,
İhtisas komisyonlarında sivil toplum kuruluşlarına da söz hakkı tanınması,
Eğitim, kültür ve sosyal hizmetler, imar ve bayındırlık, çevre ve sağlık, plan ve bütçe komisyonlarının kurulmasının zorunlu hale getirilmesi,
Meclis kararlarının yanında komisyon raporlarının da halka ilân edilmesi,
Denetim komisyonu aracılığıyla il özel idaresinin malî açıdan denetlenmesi, gibi birçok yeni konu kararlaştırılmıştır.

Yukarıda kısaca aktarılan il genel meclisi ekseninde gerçekleştirilen yenilikleri özetlemek gerekirse üç noktanın öne çıktığı söylenebilir. Birincisi, merkeziyetçiliğin ve vesayetin azaltılmasına yönelik hükümlerdir. İl genel meclisi seçilmiş üyelerden oluşmasına karşın meclis başkanı seçimle belirlenmemekte, atanmış bürokrat olan vali kanunun verdiği hakla bu görevi doğrudan üstlenmekteydi. Bu durum, il genel idaresinin başı olan valinin aynı zamanda il özel idaresinin ve onun karar organı olan il genel meclisinin de başı olması anlamına gelmekteydi. Yapılan yeniliklerle valinin il genel meclisi başkanlığına son verilmiş, il özel idaresi başkanına (valiye) ait olan yetkilerin bir kısmı da il genel meclisine aktarılmıştır. Bunlara meclis kararlarının kesinleşmesi için vali onayının alınması şartının da kaldırılması eklenince merkezin gölgesinden kurtarılarak meclisin daha demokratik bir ortamda özgürce çalışabilmesine imkân tanınmıştır.

İkincisi, katılım, yönetişim, şeffaflık, etik ve hesap verebilirlik gibi ilkeler etrafında şekillenen hükümlerdir. 1913 yılı kanunu doğrultusunda il özel idaresinin faaliyetleri hem idarenin hem de meclisin başkanı olan vali tarafından yürütülmekteydi ve vali yalnızca merkezî hükümete karşı sorumluydu. Meclisin, valinin gerçekleştirdiği malî işlerimi denetleyebilmesi için gerekli hukukî altyapının olup olmaması bir kenara, meclisin aldığı kararlar valinin denetimindeydi. Bu duruma bir de toplantı gündeminin vali tarafından belirleniyor olması eklenince bırakınız diğer paydaşların katılımının sağlanmasını, meclis üyelerinin katılımı dahi tartışmalıdır. 5197 sayılı kanunla meclis gündemi oluşturulurken üyelere de söz hakkı tanınmış (md. 13), meclis üyelerine il özel idaresinin faaliyetlerini ve malî işlerini denetleyebilme imkânı verilmiş (md. 17 ve 18), başkan ve diğer tüm üyeler dahil herkesin çıkar çatışması durumları tanımlanmış ve bu durumlarda neler yapılacağı belirlenmiş (md. 19 ve 20), ihtisas

komisyonları (md. 16) sayesinde alınan kararlarda hem meclis üyelerine hem de o konuyla ilgili diğer paydaşlara konuyla ilgili görüşlerini ifade edebilmelerine fırsat verilerek kararların meşruiyeti güçlendirilmiştir.

Üçüncüsü, meclisin çalışmasıyla ilgili hükümlerdir. Bir önceki paragrafta belirtildiği gibi il özel idaresi neredeyse tamamıyla valinin yönetimine bırakılmış bir kurumdu. Yapılan değişikliklerle valinin etkisi en aza indirilerek meclise hareket alanı açılmıştır. Bu hareket alanının içerisi ise meclisin yılda iki olan toplantı düzeninin her ay olacak şekilde artırılması (md. 12), toplantı ve karar yeter sayısının düşürülerek karar almanın kolaylaştırılması (md. 14), alınan kararların yürürlüğe girebilmesi için aranan vali onayının kaldırılması (md. 15), oylamalarda eşitlik olması durumunda yapılacakların belirlenmesi (md.14), meclisin feshini gerektiren durumların (md. 22) daraltılması gibi düzenlemelerle doldurulmuştur. Böylece il genel meclisinin süratli ve kesintisiz çalışabilmesi için gerekli olan önemler alınarak, etkin ve verimli bir çalışma ortamı oluşturulmuştur.

İl genel meclisinden sonra düzenlenen ikinci idarî organ olan il encümeni, bir nevi il özel idaresinin bakanlar kurulu (yürütme) vazifesini görmektedir. 5197 sayılı kanunla il encümeninde gerçekleştirilen en önemli değişiklikler; il genel meclisi yerine karar alma yetkisine son verilmesi, yürütmeye dair niteliğinin daha da güçlendirilmesi (md. 26), beş birim müdürünün yanında meclisin kendi içinden seçeceği beş üyenin de encümene dahil edilmesi (md. 25), haftada en az bir kez toplanması, toplanma-karar alma yeter sayılarının düşürülmesi, valinin belirleyeceği gündemin dışına çıkılamaması ve en geç bir hafta içerisinde havale edilen konuların sonuçlandırılması (md. 27) şeklinde özetlenebilir.

İl encümeninde gerçekleştirilen değişiklikleri iki eksen etrafında değerlendirmek anlamlı olacaktır. Birinci eksen, vali ile encümen arasındaki otorite ilişkisiyle ilgilidir. Her ne kadar valinin meclis üzerindeki hâkimiyetine son verilse de yürütmenin başı olan vali, encümenle olan ilişkisinde daha da güçlendirilmiş ve encümen yalnızca valinin tayin edeceği konularda karar alıp valinin il özel idaresine dair işlerinde ona yardımcı olacak şekilde yeniden tanımlandırılmıştır. İkinci eksen, encümenin çalışma usulleri etrafında şekillenmiştir. Daha önce meclis adına karar alma dışında pek de işlevsel olmayan encümen, uzun, karmaşık, tutarsız ve belirsiz toplantı ve karar alma

prosedürlerinden arındırılıp, yürütme sıfatına uygun olacak şekilde teknik ve uzman bilgisi ile çözüm ve uygulama odaklı sade bir yapıya kavuşturulmuştur.[107]

İl özel idaresinin, kanunda düzenlenen son idarî organı valinin görev, yetki ve sorumluluklarına dair yeniliklerin, aslında birçoğu hem il genel meclisi hem de il encümeni ele alınırken anlatılmıştı. 5197 sayılı kanunun valiye ayrılan maddelerinin kısalığı da bunu doğrulamaktadır. Fakat bunlara ek olarak valinin sorumluluğuna verilen stratejik plan ve performans planının hazırlanması gibi faaliyetler (md. 31), yukarıda ele alınmayan yenilikler arasında sıralanabilir. Bu yenilikle beraber il özel idaresinin işlevselliğinin ve ulusal – bölgesel planlarla uyumlu çalışabilme kabiliyetinin artırılması hedeflenmiştir. Valiyle ilgili bir diğer yenilikse valinin il özel idaresindeki işlerinde ona yardımcı olması için genel sekreterlik makamının ihdas edilmesidir (md. 35 ve 36). Böylece il genel yönetiminden de sorumlu olan valinin, il özel idaresi ile ilgili işlerinin aksamaması ve sorunların süratle çözülebilmesi için gerekli olan kurumsal alt yapı oluşturulmuştur.

Fakat, 5197 sayılı kanun kapsamında öngörülen değişikliklerin tamamının uygulamaya konulduğunu söylemek doğru olmaz. Daha önce de vurgulandığı üzere 5197 sayılı kanun, Anayasanın 123., 126. ve 127. maddelerine aykırı olduğu gerekçesi ile Cumhurbaşkanı Sezer tarafından tekrar görüşülmek[108] üzere Meclise iade edilmiş, bir takım değişikliklerin[109] ardında 22.02.2005 tarihinde 5302 kanun numarası ile tekrar kabul edilmiştir. 5302 sayılı kanundaki değişikliklerin şekillenmesinde belediye ve büyükşehir belediyesi kanunlarının bazı maddelerine açılan iptal davaları ve Anayasa Mahkemesinin bu yönde aldığı kararlar belirleyici olmuştur.

Ana hatlarıyla 2002 sonrası yerel yönetim reformları değerlendirildiğinde AK Parti Hükümetlerinin özellikle ilk dönem politikalarının Yeni Kamu Yönetimi anlayışı

[107] Bir önceki kanun ile karşılaştırılmasına için, Meclise sunulan ilgili metne şu adresten ulaşılabilir: https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss583m.htm

[108] Cumhurbaşkanı Sezer, 5197 sayılı kanunun 3., 6., 7., 10., 11., 13., 15., 18., 25., 35., 45., 47., 52. ve geçici 1. maddelerini uygun bulmayarak Meclisin Kanunu tekrar görüşmesini istemiştir. Detaylı bilgi için: https://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/6323/5197-sayili-kanun

[109] Cumhurbaşkanının veto gerekçelerinin bir kısmı Anayasanın 123., 126. ve 127. maddelerine dayandırılmakta ise de bir kısmı bireysel siyasî görüşlere dayandırılmaktadır. Cumhurbaşkanı açıkça merkeziyetçiliği savunarak, kanunun valinin il özel idaresindeki otoritesini zayıflattığını ifade etmiştir. Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanının kişisel siyasî görüşleri doğrultusunda karar almamış, fakat Anayasaya dayandırılan iptal istemleri doğrultusunda karar almıştır. Dolayısıyla, 5197 sayılı kanundaki 3., 6. ve 10. maddeler Cumhurbaşkanı Sezer'in görüşlerine uygun bir şekilde değiştirilmiş ve ilgili ifade ve hükümler kanun metninden çıkarılmıştır.

doğrultusunda oluşturulduğu hem kanunların içeriğinden hem de politika yapıcıların ifadelerinden açık görülmektedir. Katı merkeziyetçi, hiyerarşik, mevzuat ve prosedür odaklı yapının yıkılarak yerine katılımın, şeffaflığın, yönetişimin, hesap verebilirliğin, etkinliğin ve verimliliğin hâkim olduğu bir yönetimin inşa edilmesini amaçlayan reform politikalarının, devlet elitlerinin müdahalelerine rağmen büyük oranda hayata geçirildiği söylenebilir.

Aslına bakılırsa yerel yönetim reformları (merkezî yönetim reformlarının açmış olduğu ortamda filizlenmiş ve gelişmişse de) yakın zamana kadar AK Parti dönemi politikalarının görünür yüzü olmuştur. Fakat AK Parti'nin veya onun temsil ettiği *diğerlerinin*, kendilerini bu ülkenin sahibi olarak gören devlet elitleriyle olan esas mücadelesi, Anayasa ve merkezî teşkilatlanma etrafında şekillenmiştir. Hükümet sistemi değişikliğine kadar yerel yönetimlerin ön plana çıkmasının gerçek sebebi de bu zorlu mücadelede amaçlanan pek çok politikanın başarısızlığa uğraması olarak gösterilebilir. Anayasa değişikliği tartışmalarının sık sık gündemi meşgul etmesi, Cumhurbaşkanlığı seçimi ve 367 Krizi gibi olayların yanında Cumhuriyet Mitinglerinden, darbe imalarına ve E-Muhtıraya kadar birçok olay bu iddiayı doğrular niteliktedir.

BÖLÜM IV: İDARÎ KÜLTÜR BAĞLAMINDA KAMU YÖNETİMİ REFORMU; TÜRKİYE ÜZERİNE BİR ALAN ARAŞTIRMASI

Çalışmanın birinci bölümünde öncelikle kültür, reform, değişim, idare ve bürokrasi kavramları içerdikleri anlam açısından tüm boyutlarıyla incelenmiş, ardındansa bu kavramların birbiriyle olan ilişkisi ortaya koyulmaya çalışılmıştı. Böylece çalışmanın kavramlara ve olgulara yüklediği manaya açıklık getirilmişti. İkinci bölümde ise soyut kalan tartışmalara somut bir zemin sağlanabilmesi amaçlanmış ve diğer tüm alanlarda olduğu gibi kamu yönetimi alanında da paradigma değişiminin yaşandığı 1970'lere ve Yeni Kamu Yönetimi anlayışı şeklinde isimlendirilen idarî reformlara odaklanılmıştır. İlk aşamada Yeni Kamu Yönetimi anlayışını besleyen teorik tartışmalara yer verilerek, reformların hangi esaslara dayandığı gösterilmiş ve uygulamadaki farklılıklardan esas ilkelerin ayrıştırılması hedeflenmişti. İkinci aşamada ise birbirine yakın ve uzak olmak üzere iki kültür ailesinin uygulamalarına yer verilerek, kültürün dönüştürücü yönüne vurgu yapılmıştı. Üçüncü bölümdeyse Türkiye özelinde bir değerlendirme yapılmış ve Türkiye'nin idarî kültürü hem literatür hem de Hofstede'nin araştırması ekseninde betimlenmişti. Ardındansa Yeni Kamu Yönetimi anlayışı doğrultusundaki reformlara kronolojik olarak yer verilmiş, Hofstede'nin Türkiye için tespit ettiği skorlar üzerinden yorumlanmaya çalışılmıştı.

Bu bölümdeyse genelde kültür ile reform, özelde ise idari ve bürokratik kültür ile kamu yönetimi reformu arasındaki karşılıklı etkileşimin daha kapsamlı bir açıklamasının yapılması amaçlanmıştır. Bu doğrultuda spesifik noktaların tespit edilebilmesi maksadıyla uzun yıllar bilfiil Türk idaresinin içinde bulunmuş siyasî ve – veya idarî yöneticilerin reform sürecindeki gözlemlerine başvurulmuştur. Böylece oldukça geniş bir zaman dilimine ve kapsama sahip reform sürecindeki verilerin elde edilebilmesi mümkün olabilmiştir.

4.1. ALAN ARAŞTIRMASININ TASARIMI

Alan araştırması ana hatlarıyla, cevap aranan bir konu hakkında araştırmacının bizzat kendisinin ve – veya kendisine yardımcı olan diğer araştırmacıların, alana inmesi ve çeşitli bilimsel yöntemlerle bilgi toplaması şeklinde tanımlanabilir. Burada iki aşamalı bir yapıdan söz etmek mümkündür. İlk aşama, hangi soruların yanıtlanmayı beklediği, bu sorulara hangi bilgilerin cevap verebileceği ve bu bilgilere ulaşabilmek için hangi verilerin elde edilmesi gerektiği gibi noktaların aydınlatılabilmesi adına çalışmanın kapsamına giren bilimsel yayınların, yani literatürün (alan yazının) incelenmesidir. Görüleceği gibi ziyadesiyle önemli olan bu konu, ne yazık ki Türk akademisinde ihmâl edilmekte, hatta küçümsenmektedir. Hâlbuki önceki çalışmaların rehberliğinde hem tekrarlardan hem de hatalardan kaçınabilmek mümkündür. Bundan dolayı bu başlığın ilk alt başlığını metodolojinin arka planı olan literatür incelemesi oluşturmuştur. Alan araştırmasının ikinci aşaması olan metodoloji aşamasındaysa, literatürün sağladığı rehberlikle aydınlatılması gereken noktalara ışık tutulabilmesi için gerekenler, bilimsel kriterlere bağlı kalınarak yerine getirilmektedir. Akademik çalışmalarda popüler olan bu aşamada verilerin nerden ve nasıl toplandığı, sınıflandırıldığı ve yorumlandığı hayatî önem taşımaktadır. Ancak sahip olduğu popülerliğe karşın metodolojiye gerekli özenin gösterildiğini söylemek doğru olmaz. Temsil kabiliyeti olmayan örneklemden, yanlı, yanlış ve – veya genellenemeyen sonuçların analizlerde kullanılmasına kadar çeşitli bilimsel hataların sıkça yapıldığı görülmektedir. Bu sebeple, ikinci alt başlıkta bahsedilen hataların yapılmaması için azamî derece hassasiyet gösterilmiştir.

4.1.1. Metodolojik Arka Plan; Literatürün İncelenmesi

Türkiye bağlamında dahi olsa idarî ve bürokratik kültür ile kamu yönetimi reformunun incelendiği bu çalışmanın oldukça geniş ve çeşitli bir literatüre karşılık geldiği açıktır. Bu başlık altında her iki konunun (kültür-reform) da ele alındığı yayınlar seçilerek mümkün olduğunca rafine bir literatür sunulmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda literatür incelemesinde ikili bir ayrım gözetilmiştir. İlk ayrımda metodolojik açıdan katkı sağlayan yayınlar içinden öne çıkan ulusal ve uluslararası yayınlar incelenmiştir. İkinci ayrım kapsamındaysa YÖK'ün tez sisteminde kayıtlı olan yüksek lisans ve doktora tezleri taranmıştır. Her ikisinde dikkat edilen nokta, konunun ampirik açıdan ele alınıp

alınmadığıdır. Bilindiği gibi Türkiye'de bürokratik kültür ve devlet geleneği bağlamında pek çok betimleyici kitap ve makale yayımlanmıştır. Bunların bir kısmı alana ciddi katkı sağlayan çalışmalardır ve önceki bölümlerde bunlardan sıklıkla faydalanılmıştır. Geriye kalanlarsa özgün değere sahip olmadıklarından bu çalışmanın dışında tutulmuştur.

Zaten yöntem bilimciler de araştırmada kullanılacak literatür için öncelikli kaynak olarak ciddi hakem süreçlerinden geçen uluslararası makalelerin kullanılmasını önermektedir. Yani öncelikli olarak güvenilir kaynakların kullanılması gerektiği savunulmaktadır (Creswell, 2013: 32, 35-36). Ancak yöntem bilimcilerce güvenilir kaynaklar arasında sonuncu sırada gösterilen tezlerin, bu çalışma kapsamında incelenmesi hem bu çalışma da bir tez olduğundan, diğerlerinden farklılaştığını noktaların gösterilmesinin gerekmesinden hem de Türkiye'deki literatür tarama geleneğinin tezlere de önem vermesinden kaynaklanmaktadır.

Literatür taramasının nasıl yapıldığı, yani kaynaklara nasıl ulaşıldığı konusuna gelince, klasik literatür tarama yöntemlerinin aksine, gelişen bilgi iletişim teknolojilerine bağlı olarak, üniversitelerin abone oldukları ERIC, Scopus, Web of Science (WoS), EBSCO ve PsycINFO gibi çeşitli elektronik veri tabanları günümüzde literatür taramasının omur iliğini oluşturmaktadır. Bu veri tabanlarına üniversitelerin kütüphaneleri aracılığı ile ayrı ayrı ulaşılabileceği gibi Google Scholar (Google Akademik – scholar.google.com.tr) ile tek bir noktadan da ulaşılabilir. Veri tabanlarına ulaşmada portal görevi görmesinin yanında Google Scholar'ın kendisi de bir veri tabanı olarak işlev görmektedir (Creswell, 2013: 33, 2017: 60).

Yukarıda bahsedilen işlevselliği dolayısıyla basılı kitapların dışında kalan diğer tüm elektronik kaynaklar Google Scholar aracılığı ile taranmıştır. Taramada anahtar kelimeler hem İngilizce hem de Türkçe olarak aranmış ve ortaya çıkan sonuçlar atıf sayıları, yayımlandıkları yerler ve güncellik gibi çeşitli kriterler doğrultusunda elemeye tâbi tutulmuştur. Bunun yanında Türkçe tezlerin büyük bir çoğunluğu Google Scholar'da taranmadığından, çalışmanın alanına giren tezler YÖK Tez Veri Tabanı (https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/) üzerinden kamu yönetimi dizini içinde; değişim, reform, kültür ve yeniden yapılanma anahtar kelimeleri ile aranmıştır. Her iki kaynak üzerinden toplanan literatür kendi içinde analize tâbi tutulmuştur.

Nicel araştırmalarda literatür girişte ya da ilk bölümlerde münferit bir bölüm olarak ele alınsa da nitel çalışmalarda literatür ayrı olarak ya hiç verilmez ya da kısa bir alt başlık olarak ele alınır. Fakat bu literatür olmadığı anlamına gelmemektedir. Nitel çalışmalarda literatür genellikle çalışmanın bütününe yayılmış bir şekilde bulunur (Creswell, 2017: 59). Bu çalışmada da literatür, bu başlıktaki gibi genel hatlarıyla ele alınmışsa da araştırma soru formunun oluşturulmasında olduğu gibi çalışmanın diğer başlıklarına da yayılmıştır. Daha açık ifadesi ile geniş literatür özellikle Nvivo nitel araştırma programı yardımıyla tematik olarak (Tıkaç, 2017: 363) incelenmiştir. Bu başlık altında seçili dar bir kaynakça üzerinden çalışmanın literatürdeki yeri tanımlanmaya çalışılmıştır. Bunun yanında Türkiye üniversitelerinde yazılan tezler ise niteliksel (alan araştırması var mı yok mu vb.) açıdan ele alınarak, bu tez çalışmasının orijinal boyutu ortaya konulmak istenmiştir.

Daha özgün çalışmaların yer almasından dolayı, literatür incelemesine öncelikle uluslararası-İngilizce literatürden başlamak gerekir. İngilizce literatür taranırken çalışmaların; kamu yönetimi reformları ile kültür arasındaki ilişkiyi incelemesine, metodolojik bir yönleri olmasına ve ülke uygulamalarını konu edinmesine bilhassa dikkat edilmiştir. Bunun dışında en çok atıf alan çalışmalarla en güncel çalışmalar bir arada verilmeye azamî gayret gösterilmiştir. Böylece literatürün hem niteliği hem de zamansal bütünlüğü sağlanmıştır.

Çalışmalara yakından bakılacak olursa; Howlett, *Understanding National Administrative Cultures and Their Role in Administrative Reform: A Neo-Institutional Model of Administrative Styles* (2002) ve *Administrative Styles and the Limits of Administrative Reform: A Neo-Institutional Analysis of Administrative Culture* (2003) başlıklı her iki çalışmasında da idarî kültür ile Yeni Kamu Yönetimi anlayışı doğrultusunda gerçekleştirilen reformların ilişkisini incelemiştir. Ona göre kültür ile kurumlar/yapılar birbirinden ayrılması mümkün olmayan unsurlardır ve ülkelerin siyasî, idarî ve sosyal tecrübeleri kültürü oluşturduğu gibi kurumları da oluşturmakta, şekillendirmektedir.

Parker ve Bradley, B*ureaucracy or Post-Bureaucracy? Public Sector Organisations in a Changing Context* (2004) isimli çalışmalarında Yeni Kamu Yönetimi anlayışı reformlarının, kamu yönetiminde yüzeysel değil derin değişikliklere neden olduğunu,

kamu yönetiminin dışa kapalı yapısından, iç ve dış faktörlerin sürece dahil olduğu yeni bir sisteme doğru evirilmesi gerektiğini vurgulamaktadırlar. Onlara göre, bürokratik yapının tamamen ortadan kalması mümkün olmamakla beraber, değişen şartlara göre kendisini yeniden tanımlaması gerekmektedir.

Maull, Brown ve Cliffe, *Organisational Culture and Quality Improvement* (2001) başlıklı makalelerinde kurumsal ve idari alanda gerçekleştirilen reform programlarının birçoğunun örgütsel davranışı değiştirmeye yönelik olduğunu savunmaktadırlar. Onlara göre istenilen çıktıların alınabilmesi için kurumsal davranışların uygun kalıplar içerisinde gerçekleşmesi, davranışların değişmesi için ise örgütsel kültürün (değerler, inanç, ritüeller vb.) değişmesi gerekmektedir. Daha açık ifadesiyle kültürün bağımsız değişken olduğunu savunan araştırmacılar, dışarıdan iyi veya ideal kültür tipinin kuruma ithal edilebileceği düşüncesine sahiptirler.

Fard, Rostamy ve Taghiloo, *How Types of Organisational Cultures Contribute in Shaping Learning Organisations* (2009) adlı makalelerinde İran'da kamu yönetimi kültürü ile değişim arasındaki ilişkiyi anket yardımıyla incelemişlerdir. Makalenin özgün kısmı değişimi, "öğrenme kültürü (learning culture)" kavramı etrafında ele almasıdır. Yazarlara göre kurumsal değişimin gerekliliği anlık yahut dönemlik değil süreklidir. Bundan dolayı kurumun değişimlere açık kültürel bir forma düşünmesi gerekmektedir. Kurumun yaşam boyu öğrenme yetisini kazanması reformların başarıya ulaşmasında hayatı öneme sahiptir. Öğrenen kültür kurumsal kültürün bir parçası olması durumunda şartlara göre kurum kendini yenileyebilmekte, zamana ayak uydurabilmektedir.

Sinclair, *Public Sector Culture Managerialism or Multiculturalism?* (1989) ve *After Excellence: Models of Organisational Culture for the Public Sector* (1991) adlı makalelerinde, kamu yönetimi reformlarının değerlerden uzak, teknik bir boyuta indirgenmesini ve özel sektör ile kamu sektörünün bir tutulmasını eleştirmekte ve reformların kültürel değerlerle yeniden yorumlanması gerektiğini savunmaktadır. Çünkü somut bir patronun olmayışı, kamu yararının olması, daha fazla ve karmaşık paydaş yapısına sahip olması gibi yapısal olarak da özel sektör ile kamu sektörünün önemli farklılıkları bulunmaktadır. Yazarın, oldukça erken denebilecek bir dönemde

işletmecilik eleştirisi yapıp, kültürel değerleri reform sürecine dâhil etmesi önemli bir noktadır.

Schedler ve Proeller, *Public Management As A Cultural Phenomenon; Revitalizing Societal Culture in International Public Management Research* (2007) başlıklı çalışmalarında dünya genelinde yürütülen Yeni Kamu Yönetimi anlayışına kültürel perspektiften bakan çalışmaların *kuramsal-metodolojik* incelemesini yapmışlar ve sosyokültürel yaklaşım, kültürel yaklaşım, neo-kurumsalcı yaklaşım ve fonksiyonel yaklaşım olmak üzere dört ana grupta toplandıklarını tespit etmişlerdir. Yazarlar, her bir yaklaşımın öne çıkardığı noktayı açıklayarak, Yeni Kamu Yönetimi reformlarına kültürel bir perspektiften bakmak isteyen araştırmacılara bir rehber oluşturmayı amaç edinmişlerdir.

Bouckaert, *Cultural Characteristics from Public Management Reforms Worldwide* (2007) isimli eserinde Yeni Kamu Yönetimi reformlarının kültürel açıdan incelenmesi yapılırken, oldukça geniş bir anlam çeşitliliğine sahip olduğu için kültürün sınırlarının iyi çizilmesi gerektiğini söylemektedir. Ona göre bu sınırlandırma, reformun kapsadığı alanın kademelendirilmesiyle yapılmalıdır. Daha açık ifadesiyle, reformun kapsamına göre kültürel bakış açısı tespit edilmelidir. Bu bağlamda Bouckaert, makro, mezo/orta, mikro ve nano olmak üzere dört kültür kademesinden bahsetmekte ve bu kademelere göre kültür ve reform ilişkisinin ele alınması gerektiğini savunmaktadır.

Thompson ve Jones, *Cultural Evolution of Organizations from Bureaucracy to Hyperarchy and Netcentricity: Reaping the Advantages of It and Modern Technology* (2007) isimli çalışmalarında gelişen bilgi iletişim teknolojilerinin kamu yönetiminde olumlu gelişmelere neden olduğunu ve son dönemdeki reformların gerçekleşmesini kolaylaştırdığını söylemekte, ancak bunun yeterli olmadığını iddia etmektedirler. Yazarlara göre, kamu yönetiminin, bilgi iletişim teknolojilerinden faydalanmanın ötesine gitmesi gerekmektedir. Yani teknolojik gelişmeleri işleri kolaylaştırmanın ötesine taşıyarak, örgütsel ve kültürel yapılarını bilgi iletişim teknolojilerine uygun olacak şekilde yeniden düzenlemeleri gerekmektedir. Bu bağlamda yazarlar, Weberyen hiyerarşik ve bürokratik yönetimin terk edilmesini ve "ağ-merkezli" bir örgütlenmeye gidilmesini önermektedir.

Pollitt, *Time Out?* (2007) isimli eserinde Yeni Kamu Yönetimi reformlarında pek çok araştırmacının ve uygulayıcığının "postmodernizm" sloganına kendilerini çok fazla kaptırdıklarını, her şeyi çok hızlı bir şekilde halledebilecekleri yanılgısına düştüklerini ifade etmektedir. Pollitt'e göre reformların tasarlanmasından uygulanmasına ve değiştirilmesine kadar çok aceleci davranılmakta, bundan dolayı yeteri kadar tetkik edilmeyen reformlar yeniden merkezileşme, yolsuzluk gibi sorunları tekrar gündeme getirmekte ve sık sık yeniden örgütlenmeyle vakit boşa harcanmaktadır. Bu yüzden yazar, reformların değerlendirilmesi için zamana ihtiyaç olduğunu, bu zamanın da ülkeden ülkeye farklılık gösterdiğini vurgulamaktadır.

Bowornwathana, *Governance Reform Outcomes Through Cultural Lens: Thailand* (2007) adlı çalışmasında Tayland'daki reform tecrübesi üzerinden gelişmekte olan ülkeler için bir rehber oluşturmaya çalışmaktadır. Yazara göre reform yapmak isteyen veya uygulanan reformları inceleyen bir kişi kültürün engelleyici, bağımlı değişken ve bağımsız değişken olmak üzere üç farklı rolünü dikkate almalıdır. Yazar, reform yapılan alandaki kültürün rolünün doğru tespit edilememesinin reformu başarısızlığa uğratabileceğini ve hatta istenilenin tam aksi sonuçlar doğurabileceğini Tayland'daki örnekleri üzerinden anlatmaktadır.

Bovaird, *Triggering Change Through Culture Clash: The UK Civil Service Reform Program, 1999–2005* (2007) adlı eserinde İngiliz kamu hizmeti sunumu reformunu vaka çalışması araştırma deseni ile incelemiştir. Yazar, reformun kültürel sonuçlarını görebilmek için dört farklı hizmet alanı belirlemiş ve bu hizmet alanındaki çalışanlarla derinlemesine görüşmeler gerçekleştirmiştir. Sonuç olarak yazar, reformun sonuçlarını etkileyen; ulusal kültür, örgütsel kültür, meslekî kültür ve sektörel kültür olmak üzere dört farklı boyut olduğunu tespit etmiştir.

Wescott, *E-Government in Asia: How Culture Affects Patterns of Adoption* (2007) adlı çalışmasında gelişmiş ülkelerle gelişmekte olan ülkelerdeki reform gündeminin farklı özellikler taşıdığını, aynı kültür ailesine dahil ülkelerde dahi kültür kaynaklık sorunlar olduğunu, gelişmiş ülkelerin model alındığı reform programlarının gelişmekte olan ülkelerde doğru sonuçlar doğuramayacağını ifade etmektedir. Asya ülkeleri özelinde iyi yönetişim reformu üzerinden bir değerlendirme yapan yazar, bu reformun içerdiği ilkeleri pek çok Asya ülkesine uygulamanın zor olabileceğini, fakat doğrudan doğruya

onu amaçlamasa da e-devlet reformunun bu yönde olumlu gelişmelere neden olduğunu belirtmiştir.

Dwivedi ve Gow, *From Bureaucracy to Public Management: the Administrative Culture of the Government of Canada* (1999) adlı kitap çalışmalarında Kanada'nın özellikle Yeni Kamu Yönetimi anlayışı çerçevesinde gerçekleştirdiği idarî dönüşümü kültürel açıdan ele almaktadır. Ağırlıklı olarak etik temeller üzerine kurulu bir çalışmadır. Yazarlar, kamu çalışanlarının hangi değerlere göre hizmet vermeleri gerektiğini sorgulamakta ve dönüşümü etik dönüşüm şeklinde algılanmaktadırlar.

Hughes, *Public management: 30 years on* (2017) isimli makalesinde Yeni Kamu Yönetimi anlayışının yaşadığı dönüşümü özetlemektedir. Yazar, bu dönüşümün kamu idaresinden (public administration) kamu yönetimine (public management) doğru bir evrim olduğunu söylemektedir. Kamu idaresinde süreçler, prosedürler, bürokratik yapı ve siyasî liderin verdiği talimatlar ön plandayken kamu yönetiminde bunun yerine sonuç odaklılık ve inisiyatif alan yöneticiler geçmiştir. Dahası yazar, "yeni" kavramının artık geride kaldığını son dönemlerde Post-Yeni Kamu Yönetimi anlamında Kamu Yönetimi (Public Management) kavramının yaygınlaştığını ifade etmektedir.

Mojic, Jovancevic ve Jovancevic, *Culture and public administration reforms in postsocialist transformation: The case of Serbia* (2018) isimli makalelerinde Sırbistan özelinde Post-Sosyalist/Sovyet ülkelerde kamu yönetimi reformuyla kültür arasındaki ilişkiyi incelemişlerdir. Teorik ve metodolojik çerçeve olarak GLOBE araştırma programının kültür boyutları ve sonuçlarının kullanıldığı çalışmada, Sırbistan ve diğer Doğu Avrupa ülkeleri için yapılan tahminlerin doğrulandığı ve informel yapının, formel değişimi engellediği, yani Sırbistan'da kültürün reformu olumsuz etkilediği sonucuna ulaşılmıştır.

Romanyshyn, *The role of organizational culture in public management reform* (2020) başlıklı tez çalışmasında, Ukrayna-NAUCS örneği üzerinden kamu yönetimi reformları ile idari kültür arasındaki ilişkiyi incelemiştir. Yazar; güç mesafesi, belirsizlikten kaçınma, normatif-pragmatik, süreç odaklı-sonuç odaklı, iş odaklı-çalışan odaklı, açık-kapalı sistem ve gevşek-sıkı kontrol şeklinde yedi kültür boyutu

üzerinden yaptığı incelemede kamu yönetimi reformlarında kültürel engellerin nasıl aşılabileceği konusunda önerilerde bulunmaktadır.

Barani, Faghih ve Najafbagy, *Barriers to Administrative Reforms in Iran: A Study on Organizational Culture* (2017) başlıklı araştırmalarında, kamu yönetimi reformlarının uygulanmasında karşılaşılan kültürel engelleri İran örneği üzerinden ele almışlardır. Karma (yarı-yapılandırılmış mülakat ve anket) araştırma yönteminin kullanıldığı çalışmada mikro, mezo-orta ve makro olmak üzere üç düzeyde 11 boyut altında 100 kültürel bariyer tespit edilmiştir. Özetle yazarlar, İran'da reforma yönelik siyasî bir istek olmadığı, reformların başarıya ulaşabilmesi için yöneticilerin değişime açık olmaları ve çalışanlarına liderlik etmeleri gerektiği sonucuna ulaşmışlardır.

Christensen ve Fan, *Post-New Public Management: a new administrative paradigm for China?* (2018) adlı çalışmalarında Çin'in kamu yönetimi reformlarını, bu çalışmada birinci dalga olarak isimlendirilen Yeni Kamu Yönetimi (NPM) reformları ile yine bu çalışmada ikinci dalga reformları olarak isimlendirilen Post-Yeni Kamu Yönetimi (Post-NPM) reformları ekseninde karşılaştırmalı olarak incelemişlerdir. Yazarlar, Çin'in kendi şartlarına uygun olarak reformları yorumladığı ve Yeni Kamu Yönetimi ile Post-Yeni Kamu Yönetimi reformlarını sentezleyerek hayata geçirdiği sonucuna varmışlardır.

Aspridis ve Pouliana, *The culture of modern public administration. The case of Greece* (2021) isimli makalelerinde geçmişten günümüze Yunanistan'ın kamu yönetimini ve idarî kültürünü dokuman analizi yöntemiyle incelemişlerdir. Birincil ve ikincil veriler üzerinden yaptıkları değerlendirme neticesinde; 1974 yılından beri istikrarlı siyasî ve idarî dönem geçiren Yunanistan'da kamu yönetiminde bir takım ilerlemelerin olduğu, ancak bürokratik hastalıkların hâlâ devam ettiği, özellikle pandemi döneminde bunun daha da belirginleştiği yargısına ulaşılmıştır. Yazarlar, etkin ve verimli bir kamu yönetimi için ise Yeni Kamu Yönetimi anlayışına uygun modern idarî kültürün Yunanistan'da yerleştirilmesi gerektiğini savunmaktadır.

da Motta ve Gomes, *The Characteristics from the National Culture and its Influence at the Organizational Subcultures: An Analysis from Brazilian Public Management* (2021) başlıklı makalelerinde, Brezilya İstatistik Kurumu-IBGE çalışanları üzerinden Hofstede'nin ulusal kültür boyutunu test etmeyi ve bölgeler arasında farklılık olup

olmadığını, varsa bu farklılıkların neler olduğunu tespit etmeyi amaçlamışlardır. Bu amaç doğrultusunda Hofstede tarafından hazırlanan VSM-2013 anket formu, dört farklı bölgeden, 464 çalışana uygulanmış ve çıkan sonuçlar Hofstede'nin Brezilya için bulduğu sonuçlarla karşılaştırılmıştır. Sonuç olarak yazarlar, belli boyutlarda Brezilya ile dört bölgesi arasında farklılıklar olduğunu tespit etmişlerdir.

Funck ve Karlsson, *Twenty-five years of studying new public management in public administration: Accomplishments and limitations* (2020) adlı çalışmalarında Yeni Kamu Yönetimi kavramının ortaya çıktığı tarihten itibaren geçen 25 yıl içerisinde hem kavramın kendisinin yaşadığı dönüşüm hem de bu kavram altında yapılan çalışmalarda yaşanan dönüşüm *meta-analiz* yöntemiyle incelenmiştir. Yazarların amacı, geçen 25 yıl sonunda üst düzey dergilerde yayınlanan makaleler üzerinden nelerin başarıldığını, nelerin hâlâ çözümsüz kaldığını gösterebilmektir. 1991-2016 arasında 299 makale üzerinden yapılan analiz sonucunda Yeni Kamu Yönetimi reformlarının çoğunlukla yönetime ve performansa dair reformlar olarak ele alındıkları, kavramın iktisadî ve piyasa merkezli olarak tanımlanma eğiliminde olduğu, ancak bunun dışında yeni anlamları da içermeye müsait yapıda olduğu gibi sonuçlara ulaşılmıştır.

İngilizce-uluslararası literatürün ardından, Türkiye'deki ve-veya Türkçe literatür incelenirken kaynak türlerinin çeşitlendirilmesine özellikle dikkat edilmiştir. Bu bağlamda İngilizce literatürde, uluslararası indekslerde taranan ve-veya çok atıf alan eserler yer alırken, burada çalışmanın konusuyla ne denli benzer olduğuna göre eserler belirlenmiştir. Seçilen eserlere yakından bakıldığında Türkiye'deki ve-veya Türkçe literatür; güncel makale, kitap, kitap bölümü ve lisansüstü tezler ile güncel olmasa da günümüzde de önemini koruyan benzer çalışmalardan oluşmaktadır.

Türkiye'deki ve-veya Türkçe literatürdeki belli başlı kaynaklar aşağıdaki gibi özetlenmiştir:

Tutum, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma* (1994) adlı kitabında reform kavramını yeniden yapılanma çerçevesinde ele almış ve 1990'lı yıllarda yaygın olan değişim trendlerinden bahsederek dönemin genel bir çerçevesini çizmiştir. Çalışmayı farklı kılan nokta; partilerin ve hükümetlerin reform programlarıyla devletin ve diğer sivil örgütlerin gerçekleştirdiği araştırma raporlarının genel bir değerlendirmesini yaparak belli başlı noktaları öne çıkarmasıdır. Tutum'a göre 1994 yılı için reforma-yeniden

yapılanmaya dair öne çıkan unsurlar şunlardır; koordinatör valilik sistemine gidilmeli, valiler seçimle belirlenmeli, genel idarî usul yasası çıkarılmalı, başvurularda vatandaşın beyanı esas olmalı, üst kademe yöneticilik görevlerine atanmalarda yöneticilik eğitimi görme koşulu aranmalı, ücret rejimi bütünü ile yeniden düzenlenmeli vb. Son olarak yazar 1994 yılına kadar gündeme getirilen reformlara dair şu değerlendirmeleri yapmaktadır: i- reformun sahibi ve yönlendiricisi yok, ii- reform çalışmalarının teknik alt yapısı eksik, iii- reformun stratejisi yok, iv- reform önerilerinin kabul edilebilirlik derecesi düşük.

Heper, ilk baskısı İngilizce *The State Tradition in Turkey* olarak 1985 yılında yapılan *Türkiye'de Devlet Geleneği* (2015) isimli kültleşen kitabında (kendi deyimiyle);

> "…devlet, ampirik bir olgu olarak ele alınmaktadır; değişik mekân ve zamanlarda bir devlet olgusunun, yani devlet seçkinlerinin, ortaya çıkabileceği, değişik biçim ve oranlarda siyasal seçkinleri denetimleri altında tutabilecekleri ve böylece siyasal hayata büyük ölçüde damgalarını vurabilecekleri varsayılmakta ve bu durumun sonuçlarının Türkiye'nin siyasî hayatı için neler olabileceği irdelenmektedir."

2000'li yılların reformistlerinin başında yer alan Dinçer, *Türkiye'de Değişim Yapmak Neden Bu Kadar Zor?* (2016) adlı eserinde ise (kendi ifadesiyle);

> "…2003-2007 yılları arasında yaşanan ve kamu yönetiminde yeniden yapılanma projesi ekseninde dönen olayları, değişim sürecini, siyasî çıkarlar ve güç mücadelesi yapılırken ülkemizin geleceğinin nasıl göz ardı edildiğini hikâye ediyor. AK Parti iktidarının ülkeyi demokratikleştirme mücadelesinin sadece bir boyutunu, 'Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Projesi" ile ilgili kısmını ele alıyor. Bir bütün olarak başlatılan değişim programının bir parçası olan Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Projesi'nin öyküsünü ve projenin yürütülmesi sırasında karşılaşılan olayların perde arkasını anlatıyor. Kişi ve kurumların kendi aralarındaki güç dengeleri ve dengesizlikler ile çıkar çatışmalarının ülkenin huzur ve refahının, uluslararası rekabet gücünün nasıl önüne geçtiğini gösteriyor.
>
> Ayrıca, projeyi yürütenlerin yaşadıkları risk ve tehditlere, maruz kaldıkları suçlama ve itibarsızlaştırma çabalarına ve de reformun başarıya ulaşmasını önlemek isteyen derin devletin karanlık oyunlarına ışık tutuyor."

Saran, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kalite Odaklı Bir Yaklaşım* (2004) adlı kitap çalışmasında, 1980'lerde başlayıp 1990'larda küresel bir fenomen haline gelen Yeni Kamu Yönetimi anlayışını kalite penceresinden yorumlamış ve bu anlayışla 2000 yıllardan önce Türkiye'de gündeme getirilen kamuda yeniden yapılanma çalışmalarına bakmıştır. Yazar, son dönemlerde küreselleşmeyle birlikte sıkça zikredilen ilke ve prensiplere aslında Türkiye'nin yabancı olmadığı, pek çok ilkenin cumhuriyetin ilk yıllarından beri Türk kamu yönetimi için dile getirildiği görüşünü savunmaktadır.

Ş. Karatepe, *Siyaset ve Bürokrasi Gündemi* (1996)*, Demokrasi Savunması* (1998) *ve İdeolojik Devlet Krizi* (2001) isimli kitaplarında Türkiye'nin 1990'lı yıllarda yaşadığı toplumsal dönüşümü, siyaset ve yönetim ekseninde ele almıştır. Kendini dindar olarak tanımlayan bir kesimin siyaset ve yönetimde yer almasıyla devlet elitlerinin göstermiş olduğu direncin anlatıldığı kitaplarda, aynı zamanda Türkiye'nin siyasal kültürünün de bir panoraması çizilmiştir. Yazar'ın hem akademisyen olması hem de yerel siyasette aktif olarak bulunması kitapların içeriğini zenginleştirmiştir.

Eren, *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı (Büyükşehir ve İl Belediyeleri Üzerinde Bir Araştırma)* (2001) adlı doktora tez çalışmasında, Türk akademik yazını için erken bir dönemde Yeni Kamu Yönetimi anlayışını konu edinen ampirik bir araştırma yapmıştır. Araştırma örneklemi olarak, farklı yönetsel işleyişe sahip iki yerel yönetim birimi olan büyükşehir belediyesi ile il belediyesini seçen Eren, bu iki yönetsel birim arasında hem yapısal ve kültürel bir farklılık olup olmadığını hem de Yeni Kamu Yönetimi anlayışı reformlarının bu iki birimde ne gibi bir değişime neden olduğunu ve bu değişimin homojenlik gösterip göstermediğini tespit etmeyi amaçlamıştır. Bu doğrultuda, 81 ildeki belediye başkanı, belediye başkan yardımcısı ve genel sekreter gibi görevlerdeki üst düzey yöneticiler araştırma evreni olarak belirlenmiş ve toplamda 115 kişi ankete katılmıştır. Sonuç olaraksa Eren'in sözleriyle:

> "Yapılan analizler neticesinde, üst düzey belediye yöneticilerinin yeni yönetim anlayışını benimsedikleri; belediyelerin örgüt ve personel yapısı bakımından geleneksel yönetim anlayışının karakteristiklerini taşıdıkları; rekabet mekanizmalarının kısmen kullanıldığı; etkin hizmet görmeyi engelleyen en önemli faktörün nitelikli personel yetersizliği olduğu; bilgi ve iletişim araçları olarak bilgisayar teknolojisinin pek kullanılmadığı; büyükşehir ve il belediyeleri arasında birçok bakımdan homojenlik olduğu ortaya çıkmıştır. Kısaca belediyeler, düşünce bazında yeni yönetim anlayışından büyük ölçüde yararlanmışlardır. Üst düzey belediye yöneticileri, yeni yönetim anlayışına sıcak bakmakta, bu anlayışın temel ilke ve yaklaşımlarını benimsemektedirler. Ancak belediyeler, işleyiş, örgütlenme ve personel sistemi bakımından henüz geleneksel yönetim anlayışının etkisinden kurtulamamışlardır."

A. Coşkun, doktora tez çalışmasından ürettiği *Kamu Yönetimi Reformunda Temel Başarı Faktörleri* (2019) başlıklı kitap çalışmasında, Yeni Kamu Yönetimi anlayışı etrafında Türkiye'de hayata geçirilen reform çalışmalarını uluslararası bir perspektifle ele almış ve reformların başarılı olup olmamasında hangi faktörlerin ön plana çıktığını ortaya koymaya çalışmıştır. Yazar hem araştırma ve incelemeleri hem de kişisel tecrübeleri neticesinde, kültürel ve kurumsal-yapısal olmak üzere iki ana neden olduğu sonucuna ulaşmıştır. Buna göre yazar, reformların bütüncül bir bakış açısıyla ele

alınmamasını, çalışanlara rehberlik edecek liderliğin ve kültürel iklimin olmamasını ve reformların izlenmesi ve değerlendirilip geliştirilmesi için gerekli olan kurumsal bir yapılanmanın eksik olmasını başarının önündeki engeller olarak görmektedir.

Bakoğlu, Aşkun ve Yıldırım'ın, *Türkiye'de Kamu Kurum Kültürü* (2016) adlı kitapları, valilikler, il müdürlükleri (sağlık, milli eğitim, tapu-kadastro, defterdarlık) ve denetleyici ve düzenleyici kurumlar düzeyinde yapılan kültürel sermaye ekseninde yapılan araştırmaya dayanmaktadır. Araştırmada karma yöntem, yani derinlemesine mülakat, bilişsel haritalama ve anket yöntemleri birlikte kullanılmıştır. Türk kamu kurum kültürüne dair pek çok boyut içeren araştırmanın ön plana çıkarılması gereken yönü çalışanların sahip oldukları kültürel sermayeyle boyutlar arasında anlamlı bir farklılık olmasıdır. Kısaca, farklı kültürel geçmişe sahip olmak örgüt kültüründe farklı sonuçlar doğurmaktadır.

Sayın, *What Does the Turkish Bureaucracy Represent? Manifestation of the State-Society Relationship in the Meaning Worlds of the Bureaucrats* (2006) başlıklı tezinde temsilî bürokrasi teorisinden yola çıkarak Türk bürokratlarının devlete ve topluma dair anlam dünyasını ortaya koymayı amaçlamıştır. Çalışma, Çok Boyutlu Ölçeklendirme ve Hiyerarşik Gruplandırma yöntemlerini kullanmıştır. Elde edilen verilerin analiz edilmesi neticesinde temsilî bürokrasi teorisinin Türkiye için belli sınırlılıklara sahip olduğu, yani bürokrasinin toplumun bir yansıması olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

Bilir, *Küreselleşmenin Türk Bürokratik Sistemine Etkileri* (2009) adlı tez çalışmasında 100 kişiye 24 soruluk kapalı uçlu soru formu göndermiş ve bu soru formu üzerinden kamu çalışanlarının küreselleşmeye dair fikirlerini öğrenmeyi amaçlamıştır. Yazar, yapılan analiz neticesinde küreselleşmenin Türk kamu yönetiminin daha etkin ve verimli hale gelmesinde önemli bir faktör olduğu sonucuna varmıştır. Özellikle Avrupa Birliği gibi uluslararası kurumlara üye olma gerekliliğinin bu olumlu sonuçları doğuran unsurların başında geldiği ifade edilmiştir.

Kurt'un, *Türkiye'de Yönetim Kültürü ve Mahalli İdarelerin Gelişimine Etkisi* (2002) başlıklı tez çalışmasında Türkiye'deki yerel yönetimlerin gelişimi hem kültürel hem de tarihsel açıdan ele alınmıştır. Yazar, Türk yönetim kültürünün şekillenmesinde İslam öncesi Türk geleneklerinin, İslâm medeniyetinin, Türklerden önce Anadolu'da var olan kültürlerin ve batılılaşmanın önemli rol oynadığını düşünmektedir. Yazar'a

göre Tazminattan Cumhuriyetin kuruluşuna ve 2000'li yıllara kadar yönetimde katı merkeziyetçiliğin hâkim olması karmaşık idarî-yönetsel yapının ortaya çıkmasına neden olmuştur.

A. Turan, *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Bağlamında Örgüt Kültürü ve Liderlik Etkileşimi* (2011) isimli tez çalışmasında kültürü bağımlı değişken olarak ele almıştır. Bunun anlamı kültürün başarılı bir sonuç elde edebilmek adına dönüştürülebileceğidir. Literatür taraması yönteminin kullanıldığı tezde, özellikle Yeni Kamu Yönetimi anlayışı doğrultusunda hayata geçirilen reformların başarıya ulaşmasında liderliğin oldukça önemli bir yere sahip olduğu yargısına varılmıştır.

A. Özmen, *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türkiye'de Yönetim Kültürüne Etkisini Ölçmeye Yönelik Bir Alan Araştırması* (2012) başlıklı tez çalışmasında geleneksel yönetim anlayışının özelliklerini taşıyan Türk kamu yönetiminin, özellikle 2003 sonrasında hayata geçirilen Yeni Kamu Yönetimi anlayışı doğrultusundaki reformlarla birlikte, kültürel anlamda, ne derece değişiklik gösterdiğini tespit etmeyi amaçlamıştır. Ampirik yöntem olarak anketin kullanıldığı çalışmada; yöneticilerin çoğunluğunun katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi ilkeleri benimsediği, ancak inisiyatif almaya ve özelleştirmeye ise sıcak bakmadıkları sonucuna ulaşılmıştır.

Öztop, *Kamu Çalışanlarının Örgütsel Değişim Yönetimi Uygulamalarına Yönelik Algısı* (2014) isimli tez çalışmasında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Konyaaltı Belediyesi ve Rekabet Kurumu örnekleri üzerinden kamu kurumlarında yaşanan değişimi, kamu çalışanlarının gözünden tasavvur etmeyi amaçlamıştır. Bu bağlamda veri toplama aracı olarak anket yöntemi kullanılmış ve 34 hipotez sorgulanmış; bu hipotezlerin 7'si reddedilmiş, 27'si ise doğrulanmıştır. Veriler analiz edildiğinde; kurumsal bağlılığın ve yöneticilere-lidere duyulan güvenin, kamu çalışanlarının örgütsel değişim algısı üzerinde pozitif yönde bir etkisi olduğu tespit edilmiştir.

Al'ın teorik ve kavramsal yöntemi benimsendiği, *Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi* (2002) adlı doktora çalışmasında, kendi deyimiyle şu yargılara ulaşılmıştır;

> "…tüm zamanlar ve koşullar için geçerli tek bir kamu yönetimi teorisi oluşturmak zordur. Bu anlamda geleneksel Weberyen hukukî-rasyonel bürokrasinin tüm zamanlar için geçerli olması da mümkün değildir. Diğer taraftan yönetim boşlukta oluşan ve işleyen bir kurum değildir. Belirli bir çevrede doğar, gelişir ve söz konusu çevrenin şartlarından etkilenir ve çevreyi etkiler. Bu anlamda kamu yönetimi ile toplumsal

> yapılar arasında karşılıklı bir ilişki kaçınılmazdır. Toplumların teknolojik, ekonomik, kültürel, sosyal ve zihinsel yapılarıyla kamu yönetimleri arasında uyumsuzlukların olması uzun vadede mümkün değildir."

E. Turan, *Türkiye'de Kamu Yönetimi Sisteminin Dünyadaki Yeni Değişim Dinamikleri Çerçevesinde Yeniden Yapılandırılması: Kuramsal ve Ampirik Bir Çalışma* (2007) isimli eserinde; Yeni Kamu Yönetimi anlayışının paradigma olup olmadığı, değişime neden olan faktörlerin neler olduğu, değişimi çalışanların benimseyip benimsemediği, benimsemiyorsa bunun hangi nedenlere dayandığı gibi sorulara yanıt aramıştır. 325 başkent teşkilatı çalışanına uygulanan anket ve bu ankette elde edilen verilerin istatistikî analizlere tabi tutulması sonucunda, diğer araştırmalarda da kullanılabilecek Yeni Kamu Yönetimi Ölçeği geliştirilmiştir. Bu ölçek doğrultusunda çalışanların Geleneksel Kamu Yönetimi Yönelimli veya Yeni Kamu Yönetimi Yönelimli oldukları tespit edilebileceği gibi hangi boyutların belirleyici olduğu da anlaşılabilecektir. Araştırmadaki veriler yorumlandığındaysa Geleneksel Kamu Yönetimi Yönelimli çalışanların değişime temkinli hatta mesafeli bakmakla beraber Yeni Kamu Yönetimi ilkelerine karşı olmadıkları da sonucunda ulaşılmıştır.

Tunçer, *Yerel Yönetimlerde Değişim Yönetimi ve Samsun Büyükşehir Belediyesi Alan Araştırması* (2011) doktora tez çalışmasında; örgütsel değişim ile örgütsel iletişim ve örgütsel sorunlar arasında ilişki olup olmadığını yerel yönetimler üzerinden incelemek amacıyla Samsun Büyükşehir Belediyesi çalışanı 199 kişiye anket uygulamıştır. Elde edilen verilerin analiz edilmesinin ardından Samsun Büyükşehir Belediyesi'nin değişimi ve değişimin gereklerini çalışanlarına yeteri kadar iyi anlatamadığı, bu yüzden de Yeni Kamu Yönetimi ilkelerinin çalışanlar tarafından içselleştirilmediği sonucuna varılmıştır.

H. E. Şener, *Public Administration Reform in the Context of the European Union Enlargement Process: the Hungarian and Turkish Cases* (2008) başlıklı çalışmasında karşılaştırmalı bir analizle Avrupa Birliği'nin tek tip kamu yönetimini dayatmadığını, genel idarî çerçeve çizdiğini, Türkiye'nin tercihlerinde iç dinamiklerin daha belirleyici olduğunu ifade etmektedir. Yazar, Türkiye'nin tercihlerinin nedenlerini, aşağıdaki şu sözlerle özetlemektedir:

> "…Mademki, neo-liberalizm ile AB'ye üyelik arasında bir zorunluluk ilişkisi yok, o zaman neden Türkiye neo-liberal yönetsel reformlar uyguladı sorusu yanıtlanmaya muhtaçtır. Bu soruyu yanıtlarken öznel neden hükümetlerin tercihi iken, yapısal neden ekonomik krizlerdir (s.316).

> …Bu bağlamda uzun dalga ekonomik krizler ile kamu yönetimi reformları arasında bir uyum söz konusudur. Türkiye'de bu ilişki doğrulanmaktadır. Sadece büyük dalga ekonomik krizler açısından değil, ayrıca Türkiye'de meydana gelmiş büyük ekonomik krizler açısından da bu söz konusudur. Kriz dönemlerinde yanıt devletin ekonomideki rolüne uygun olarak idarî reformlarla verilmiştir. Yönetsel reform, siyasal iktidarın yönetim sistemine ekonomik krizler sonucu şekillenen devletin rolü ile uyumlu bir şekilde amaçsal bir müdahalesi olarak tanımlanabilir. Kriz, idarî reform tarafından istikrara kavuşturulur. Bu nedenle idarî reform ihtiyacı temel olarak ekonomik krizlerden kaynaklanır (s.317)."

Doru, *Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Yerel Yönetim Reformları: Çek Cumhuriyeti ve Türkiye Örnekleri* (2014) başlıklı eserinde yerel yönetim reformları özelinde Çek Cumhuriyeti'nin, Avrupa Birliği üyelik sürecinde yaşadığı tecrübe üzerinden Türkiye için ön görülerde bulunmaya çalışmıştır. Doküman-literatür analizi ve derinlemesine mülâkat yöntemlerinin kullanıldığı çalışmada, Türkiye'de Avrupa Birliği üyelik süreci doğrultusunda birçok reform hayata geçirilmiş olsa da bu reformların şekillenmesinde iç dinamiklerin daha baskın geldiği görülmüştür. Özellikle, bölgeselleşme görüntüsü veren, 6360 sayılı torba kanunla ölçeği değişen büyükşehir belediyeleri reformunun Avrupa Birliği'nin bir dayatması olmadığı belirtilmiştir.

Avaner, *Kamu Yönetiminde Reform: Bağımlılık Bağlamında Reformun Antropolojisi* (2009) isimli doktora tezinde yaygın anlayışın aksine Osmanlı'dan günümüze kadar hayata geçirilen batı menşei kamu yönetimi reformlarını eleştirel bir anlayışla ele almıştır. Kavramsal ve teorik tartışma yönteminin kullanıldığı eserde bağımlılık teorisi merkezî bir role sahiptir. Yazara göre, özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası Amerika merkezli reformların bir tür sömürgeleştirme süreci olduğu iddia edilmektedir. Buna göre emperyalist ülke, kendi yönetim şeklini sömürge ülkeye dayatmaktadır. Burada yaşanan dönüşümün, yani bağımlılığın teknik olmaktan öte zihinsel olduğu da yazar tarafından ifade edilmektedir.

Çavuşoğlu, *Öğrenilmiş Çaresizlik Teorisi Üzerine Bir Araştırma: Türk Kamu Yönetiminde Reform Çabalarının Çalışanlar Üzerinde Davranışsal Etkilerinin İncelenmesi* (2007) adlı çalışmasında, psikolojide kullanılan "öğrenilmiş çaresizlik" kavramı çerçevesinde kamu çalışanlarının reform gerçeğini ne derece benimseyip benimsemediklerini tespit etmeyi amaçlamıştır. Anket yöntemiyle, merkezî (Sağlık Bakanlığı) ve yerel (Kocaeli Büyükşehir Belediyesi) kamu kurumlarından toplanan veriler ışığında, kamu çalışanlarında belli oranda öğrenilmiş çaresizlik olduğu ve reformları olumsuz etkilediği ifade edilmiştir.

Yetim, *Planlı Dönem Türk Kamu Yönetimi Reformları* (1988) başlıklı çalışmasını oldukça eski ve hatta Yeni Kamu Yönetimi anlayışının henüz tam anlamıyla anlaşılmadığı bir dönemde kaleme almıştır. Çalışmanın önemi, Yeni Kamu Yönetimi anlayışından önce mevcut olan yapıya yönelik, orta-üst kademe kamu yöneticilerinin görüşlerini vermesidir. Yetim, çalışmasında karma yöntemi, yani mülakatı ve anketi birlikte kullanmış ve kamu yönetiminin başarısızlığında; kamu personelinin eğitimsizliğinin, tembelliğinin, neme lazımcılığının, kamu yönetiminin aşırı merkeziyetçiliğinin, bürokratik süreçlerin fazlalığının, kötü personel sisteminin, siyasî baskıların, ekonomik yetersizliklerin öne çıktığı sonucuna ulaşmıştır.

Sobacı, *Politika Transferi Bağlamında Ulusal ve Global Düzeydeki İdari Reformların Analizi* (2009) doktora tez çalışmasında ampirik bir alan araştırması yapılmamış olsa da uluslararası yayınları incelenmiş ve ülke karşılaştırmalarına yer vermiştir. Amerika'nın politika transfer eden ülke olarak merkeze alındığı çalışmada Yeni Zelanda, Malezya ve Fransa gibi ülkelerde hayata geçirilen Yeni Kamu Yönetimi reformlarındaki başarı faktörleri karşılaştırmalı bir analizle ortaya koyulmaya ve Türkiye için önerilere dönüştürülmeye çalışılmıştır. Yapılan değerlendirme sonrasında yazar; idarî reformun uzun soluklu bir politika olduğu, bundan dolayı aşamalı ve istikrarlı bir şekilde uygulanması ve güçlü bir siyasî irade ile desteklenmesi gerektiği sonucuna varmıştır.

A. F. Şen, *Türkiye'de Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Sürecinde Yerel Yönetim Reformları* (2009) adlı çalışmasında Ankara Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde yer alan yerel meclis üyelerine ve mülkî idare amirlerine anket uygulayarak yerel aktörlerin yerel yönetim reformlarını nedenli benimsediklerini tespit etmeye çalışmıştır. Türkiye'de 2000'li yılların başında uygulanmaya başlayan ilk yerel yönetim reformlarına yönelik algıyı veren çalışmada, katılımcıların reformları genel olarak içselleştirmedikleri ve genel yetkili birimin merkez olmak şartıyla yerelleşmeye sıcak bakılabilecekleri sonucuna varılmıştır.

Haktankaçmaz, *Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformu* (2009) başlıklı doktora tezinde Yeni Kamu Yönetimi reformlarının başarısını etkileyen faktörleri literatür taraması yöntemiyle tespit etmeye çalışmıştır. Daha önce yapılan araştırmaların meta-analizine dayanan bu çalışmada; güçlü liderliğin, istikrarlı siyasî

iktidarın, ekonomik krizlerin, doğal afetlerin ve Avrupa Birliği'ne üyelik gibi uluslararası faktörlerin Yeni Kamu Yönetimi reformlarının başarıya ulaşmasına olumlu katkı sağladığı, Weberyen bürokratik yapının ve daha önce hayata geçirilen reformlarınsa Yeni Kamu Yönetimi reformlarını olumsuz yönde etkilediği sonucuna varılmıştır.

D. Demirel, *Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi Reformları* (2012) isimli çalışmasında Yeni Kamu Yönetimi reformlarını "Yeni Sağ" siyasal akımı içerisinde incelemektedir. Bu bağlamda özellikle 1980 sonrası hem Türkiye'de hem de Amerika, İngiltere, Yeni Zelanda gibi ülkelerde meydana gelen reformlar Yeni Sağ siyasal düşüncesi etrafında anlamlandırılmaya çalışılmıştır. Türkiye'de Özal ile başlayan Yeni Sağ politikaların AK Parti ile devam ettiği ve AK Parti'nin "muhafazakâr demokrasi" kavramının tipik bir Yeni Sağ söylemi olduğu iddia edilmiştir.

Küçükyağcı, *Kurumsal Yaklaşım Perspektifinden Türkiye'de Reform Yönetimi* (2021) başlıklı doktora tezinde, Osmanlı'dan günümüze kadar olan reformların başarısında ya da başarısızlığında etkili olan faktörleri "Yeni Kurumsalcılık" teorik zemininde analiz etmeye çalışmıştır. Bunu yaparken siyasal iktidarların reformları yönetme biçimine odaklanmıştır. Yazar, yaptığı değerlendirmeler neticesinde koordinasyondan sorumlu kurumsal bir yapının reformları başarıya ulaştırdığı yargısına varmıştır. Ayrıca yazar, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte, geçmişte nispeten var olan kurumsal yapının ortadan kalktığını, yeni sisteme uygun reformlardan sorumlu bir yapının bir an önce kurulması gerektiğini vurgulamıştır.

Çifci, *Yerel Yönetim Reformu Sonrasında Türk Yerel Yönetimleri İçin Bir Tipoloji Belirleme Çalışması* (2020) isimli çalışmasında karşılaştırmalı perspektifle Avrupa ve Türkiye'deki yerel yönetim reformlarını incelemiştir. Yazar, Avrupa ülkeleri arasında en çok Fransa'ya ve kültür ailesi olaraksa Napolyonist-Frankofon kültüre benzettiği Türkiye'nin 2000 sonrası reformlarla farklı bir seyre girdiğini ancak kendi içinde de met-cezirler yaşadığını ifade etmektedir. Özellikle 2009 yılına kadar yerelleşmeyi ön plana koyan Türkiye'nin, bu tarihten sonra duraklamaya girdiği ve 2012 yılında 6360 sayılı kanunla birlikte de merkezileşmeye doğru evirildiği dile getirilmiştir.

Atmaca ve Karaçay, *Türkiye'deki Kamu Yönetimi Reformlarında Dijitalleşme ve E-Yönetişim* (2020) başlıklı makalelerinde (kendi ifadeleriyle);

> "…Dijitalleşme bağlamında yönetişim anlayışında meydana gelen gelişmelerin Türk kamu yönetimi sistemine olan katkılarını incelemektir. Çalışma sonucunda ise e-yönetişimin Türk kamu yönetimi sisteminde demokratik yönetimin pekişmesine öncülük eden çok önemli idari reformlar gerçekleştirdiği belirlenmiştir."

Ö. Sezer ve Büyükpınar, *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Türkiye'de Yerelleşme Politikaları* (2021) isimli makalelerinde 1980'lerden günümüze kadar uygulanmakta olan yerelleşme politikaları, belediye reformlarının ötesinde bütüncül bir anlayışla ele alınmıştır. Yazarlar, yerelleşme politikalarının ANAP ve AK Parti iktidarlarında gözle görülür bir şekilde arttığını, ilk yerelleşme politikalarının uygulandığı ANAP iktidarı döneminde yerel hizmet özelleştirmelerinin, AK Parti iktidarlarında ise idarî ve malî yerelleşme politikalarının ön plana çıktığını ifade etmektedirler. Yazarlar, Türkiye'nin yerelleşme politikalarını bütüncül bir anlayışla değerlendirdiklerinde, ilerlemelerin olmasına rağmen merkeziyetçi zihniyetin hâlâ varlığını koruduğunu düşünmektedirler.

Avaner ve Fedai, *Türk Kamu Yönetiminde Ofis Sistemi: E-Devlet Uygulamalarından Dijital Dönüşüm Ofisine* (2019) adlı çalışmalarında; geleneksel yönetim anlayışının dikey yapılanmasına karşın, yeni yönetim anlayışının yatay yapılanmasının bir örneği olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin *ofis tipi* yapılanmasını Dijital Dönüşüm Ofisi özelinde incelemişlerdir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin 2011 yılından itibaren hayata geçirilen bir dizi yasal düzenlemenin nihai şekli olduğu ifade edilen çalışmada, ofis yapılanması da bu dönüşümün en somut şekli olarak görülmektedir.

E. Eroğlu ve Yağmurlu, *Modern Devletin Yönetim Fonksiyonu Olarak Halkla İlişkiler ve 1980 Sonrası Şekillenişi* (2020) isimli makalelerinde Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ile beraber değişen devlet-vatandaş ilişkisine odaklanmıştır. Yazarlara göre vatandaşın merkeze alındığı, memnuniyetin, kalitenin ve katılımın ilke olarak benimsendiği bu yeni anlayışta halkla ilişkiler politikaları da zamanın şartlarına göre değişikliğe gitmiş, dijitalleşmeye doğru evirilmiştir. Yazarlar, bu yeni dönemde devletin halkla ilişkiler politikalarının; *"çevrimiçi dijital iletişim platformları, kamu diplomasisi, kamu pazarlamacılığı ve kriz yönetimi gibi farklı ve yeni uygulamalar"* etrafında vücut bulduğunu ifade etmektedirler. Genel hatlarıyla, bu şekilde özetlenebilecek yerli ve yabancı literatürün, büyük oranda birbiriyle uyumlu olduğu ve ortaya çıkan temaların büyük oranda birbirine benzediği görülmektedir. Çalışmanın alan araştırması da hem burada hem de çalışmanın bütününe yayılmış olarak verilen literatür doğrultusunda oluşturulmuştur.

4.1.2. Alan Araştırmasının Metodolojisi

Alan araştırmasının tasarımında bu çalışmanın çeşitli kısımlarında yürütülen teorik ve kavramsal tartışmaların yanında bir önceki başlıkta kısaca bahsedilen kaynaklardan da yararlanılmıştır. Aslında sıfırdan bir araştırmadan söz etmek doğru olmaz. Yapılan şey literatürde ayrı ayrı incelenen konuların karşılıklı etkileşim içerisinde yeniden yorumlanması ve elde edilen bilgiyle olgunun tüm yönleriyle açıklığa kavuşturulmaya çalışılmasıdır. Bundan çalışmanın özgün bir yanı olmadı anlamı çıkarılmamalıdır. Çalışmanın özgün yani Yeni Kamu Yönetimi anlayışı doğrultusunda gerçekleştirilen reformların bir meta-politika olarak değerlendirilerek, yani holistik bir bakış açısıyla bakılarak, politika yapım süreci ve uygulanmasında kültürün nasıl bir işleve sahip olduğunun gösterilmeye çalışılmasıdır.

Metodolojik kavramsallaştırma çerçevesinde konuşmak gerekirse çalışmada nitel araştırma yöntemi benimsenmiştir. Bilindiği üzere tümdengelim anlayışına sahip nicel araştırmalardan farklı olarak tümevarım anlayışına sahip nitel araştırmalarda (Creswell, 2017: 17; Silverman, 2018: 134) çalışmanın tüm aşamaları birbiriyle ilişki içerisinde, canlı ve değişken bir yapıdadır. Holistik, yani bütüncül bir şekilde şekillenen nitel araştırmanın esas amacı; sorunu ve sorgulanan konuyu sınırlayarak, tek bir noktaya odaklanmak değil, sorunu veya araştırma nesnesini bir olgu olarak görüp, bütüne dair bir tasavvur ortaya koyabilmektir (Patton, 2014: 58-60). Kısaca, nitel araştırmalarda öncelik açıklamak, anlamlandırmak ve derinleştirmektir (Patton, 2014: 193, 227, 253).

Sosyal bilimlerde olduğu gibi kamu yönetimi alanında da son zamanlarda en doğru bilimsel yöntemin ne olduğuna yönelik tartışmaların yer aldığı canlı bir literatür vardır. Daha önce vurgulandığı üzere bu çalışmada nitel yöntemin benimsenmesi konu ile ilgili bir durumdur (Creswell, 2017: 6; Silverman, 2018: 540). Nicel ve nitel yöntemler arasında yürütülen tartışmalara da bu açıdan bakılması gerekmektedir. Çünkü her iki yöntemin de kendini ispat ettiği yerler olduğu gibi eksik kaldığı yönler de vardır (Patton, 2014: 228). Nitekim bu sebepten, karma yöntemin yani nitel ve nicelin birlikte, aynı araştırma nesnesi üzerinde, aşamalı olarak kullanıldığı (Creswell, 2013: 14) çalışmaların sayıları gün geçtikçe artmaktadır. Bu çalışma kapsamında yapılan

nitel araştırmanın sonuçları da nicel yöntemle sorgulanmaya müsait yapıdadır. Fakat zaman kısıtı nedeniyle karma yöntem kullanılamamıştır.

Belirgin farklılıklar olmakla beraber nihayetinde bilimsel bir yöntem olduğu için nitel araştırmalar ile nicel araştırmalar arasında yapısal benzerlikler bulunmaktadır. Bu benzerliklerin başında her iki yöntemin de bir modele ya da araştırma desenine sahip olmasıdır (Patton, 2014: 253-255). Elbette nitel araştırma desenleri, nitel araştırmanın doğasına uygun işleyişe sahiptir. Daha açık ifade etmek gerekirse nitel araştırma desenleri ya da modelleri başı ile sonu belli bir süreci kapsamaz (Creswell, 2013: 186; Sığrı, 2018: 66). Bu itibarla nitel desenleri, araştırma tutumu veya tarzı şeklinde isimlendirmek daha doğru olur.

Nitel araştırma desenlerine bakıldığında beş yaklaşımın – anlatı, fenomenoloji, kuram oluşturma (gömülü teori/temellendirilmiş kuram), etnografi, durum/vaka çalışması (case study) – yaygın olarak kullanıldığı görülmektedir. Her bir araştırma deseninin kendine has veri toplama ve analiz etme yöntemi bulunmaktadır. Biyografi, otoetnografi, yaşam öyküsü, sözlü tarih vb. alt desenlerden oluşan anlatı araştırmaları daha kişisel ve genelde dar bir katılımcı grubunu kapsamakta ve katılımcıların *anlatıları – hikâyeleri* esas veri kaynağını oluşturmaktadır (Creswell, 2017: 263-264).

Kuram oluşturma (gömülü teori/temellendirilmiş kuram) isminden de anlaşılacağı üzere bir olguyu yalnızca betimlemeyi değil, onu tüm boyutları ile aydınlatıp, boyutlar arasındaki ilişkileri teorik bir yapıya dönüştürerek açıklamayı amaçlamaktadır. Bunun için mümkün olduğunca çok sayıda ve çeşitlilikte katılımcıyla mülakat görüşmesi gerçekleştirerek veri toplanması gerekmektedir. Çünkü bu araştırma deseninin temel varsayımı, olayların veya olguların içerisinde o olay ve olguları anlamlandırmaya yarayan teorinin gizlendiği-gömülü olduğudur (Creswell, 2013: 14; A. Yıldırım & Şimşek, 2016: 72-73).

Etnografi, büyüklüğü farklılık gösterse de bir kültür grubunu konu edinmektedir. Bu desenin amacı o grubu bir arada tutan ve onları bir bütün yapan noktaları ortaya çıkarmak ve anlamaktır. Katılımcı gözlem yolu ile grubun günlük yaşamına dâhil olunan bu desende araştırmacı hem gözlemlerini not almakta hem de gerekli gördüğü kişilerle mülakat da gerçekleştirmektedir (Sığrı, 2018: 76).

Durum/vaka çalışması, geniş kapsamlı araştırmaların aksine bir veya birden fazla olay ve olgunun içerisinde spesifik bir veya birden çok örneğin (zaman, mekân, nesne vb. olabilir) etraflıca incelenmesidir. Diğer bir deyişle araştırma belli bir odak noktası üzerinden yapılmakta ve bütüne dair fikir edinilmeye çalışılmaktadır. İncelenen konu diğer desenlere kıyasla daha belirgin olsa da veri toplama yöntemi çeşitlilik gösterir. Yazılı, sözlü ve görsel dokümanların incelenmesi, derinlemesine mülakatlar ve gözlem durum/vaka çalışmasında kullanılan yaygın veri toplama yöntemleridir (Paker, 2017: 119-120, 126).

Bu çalışmada benimsenen nitel araştırma deseni olan fenomenoloji ise felsefi kökleri olan bir desendir. Fenomenoloji kavramı Hegel'e ve hatta daha öncelere dayandırılsa da bilimsel araştırma yönteminde kullanımı Husserl ile başlamaktadır. Pozitivizmin bilimsel araştırmalarda egemen olduğu bir dönemde Husserl, hakikatin deneysel yolla değil, kişisel deneyimlerle tespit edilebileceğini savunmuş ve deneyimleri birinci veri kaynağı olarak kabul etmiştir (Kuş, 2012: 70-71). Buradan hareketle bir nitel araştırma deseni olan fenomenoloji katılımcıların deneyimleri üzerinden olay ve-veya olguları incelemektedir (Sart, 2017: 70; A. Yıldırım & Şimşek, 2016: 69). Söz konusu araştırmacının değil, katılımcıların deneyimledikleri olduğundan bu desen kapsamında en iyi veri toplama yöntemi yapılandırılmamış veya yarı-yapılandırılmış mülâkatlardır (Patton, 2014: 104).

Fenomenoloji desenini, bu araştırma kapsamında özelleştirerek anlatmak gerekirse; kültürün, değişim ve reform süreçlerinde nasıl bir etkiye sahip olduğunu ve kültürü bu süreçler içerisinde nasıl yorumlamak gerektiğini, bu süreçleri bizzat tecrübe edinmiş ve gözlemlemiş kişilerin deneyimleri üzerinden anlayabilmek amacıyla araştırmanın şekillendirilmesidir. Bu doğrultuda Türkiye'nin kamu yönetimi reform gündeminde birinci sırada yer alan Yeni Kamu Yönetimi anlayışı doğrultusunda hayata geçirilen reformlarda Türk kamu bürokrasisinin nasıl bir refleks gösterdiği, kültürel dokunun bu süreçteki işlevinin ne olduğu, kısaca Türkiye'nin kamu yönetimi reform serüvenine kültürel perspektiften bakıldığında reform sürecinin nasıl tasvir edilebileceği, orta ve üst düzey kamu yöneticilerinin deneyimleri üzerinden anlatılmaya çalışılmıştır.

Deneyimlerin fenomenoloji deseninde merkezî bir yer tuttuğu yukarıdaki ifadelerden açık görülmektedir. Fakat deneyimlerin nasıl aktarılabileceği, yani işlenebilir ve

yorumlanabilir veriye nasıl dönüştürülebileceği belirsiz kalmaktadır. Daha önceki paragraflarda araştırma desenlerinden bahsedilirken veri toplama tekniklerinden de kısaca bahsedilmişti. Fenomenoloji deseninde yaygın olarak kullanılan veri toplama tekniği olan mülâkat (Creswell, 2013: 14) bu çalışmada da tercih edilmiştir. Fakat birincil veri olarak mülâkat tercih edilmişse de Hofstede'nin araştırması başta olmak üzere literatürdeki diğer çalışmalar da *fenomenin* tasvir edilmesinde ikincil veri olarak kullanılmıştır.

Fenomenolojinin dışında da yaygın bir şekilde kullanılan mülâkat (görüşme) yöntemi ana hatlarıyla yapılandırılmamış, yarı-yapılandırılmış ve yapılandırılmış olmak üzere üç yolla gerçekleştirilmektedir (Sığrı, 2018: 237). Kapalı uçlu soruların ağırlıklı olarak sorulduğu (A. Yıldırım & Şimşek, 2016: 90-91) yapılandırılmış mülâkat, katılımcının deneyimlerini aktarmasını kısıtlayacağından (Silverman, 2018: 238) ayrı tutulursa fenomenoloji deseni için yapılandırılmamış ve yarı-yapılandırılmış mülâkatlardan söz etmek daha yerinde olur. Çalışmanın tasarımı ve amacı (belli bir olgunun daha da derinleştirilmesi) göz önüne alındığında, soruların tamamen olmasa da bir miktar sınırlandırılması (Sığrı, 2018: 237) gerekliliğini doğurmaktadır. Dolayısıyla çalışmada mülâkat tekniği olarak yarı-yapılandırılmış mülâkat tercih edilmiştir.

Türkçe literatüre bakıldığındaysa kamu yönetimi reformu ile idarî ve bürokratik kültürü konu edinen benzer ampirik araştırmaların yok denebilecek kadar az olması nedeniyle kesin bir şekilde ağırlıklı olarak hangi veri toplama yönteminin kullanıldığı söylenemese de genellikle, kültürün odakta olduğu çalışmalarda anket, reform sürecinin odakta olduğu çalışmalardaysa katılımcının görüşlerini serbestçe ifade edebileceği mülakat, açık-uçlu soru formu, odak grup ve benzeri yöntemler tercih edilmektedir. Bilindiği gibi bu çalışmada Hofstede'nin araştırması referans kabul edildiğinden, amaç idarî ve bürokratik kültürün tespit edilmesi değil, idarî ve bürokratik kültürün reform sürecinde üstlendiği rolün tespit edilmesi olduğundan katılımcıların tanıklığına ihtiyaç duyulmuş ve gözlem ve tecrübelerini rahatça aktarabilecekleri bir veri toplama yönteminin, yani mülakat yönteminin benimsenmesi gerekmiştir.

Verilerin toplanması konusuna gelince, pandeminin oluşturduğu olağanüstü şartlar da göz önüne alınarak, katılımcılara çeşitli katılım yolları sunulmuştur. Bu doğrultuda

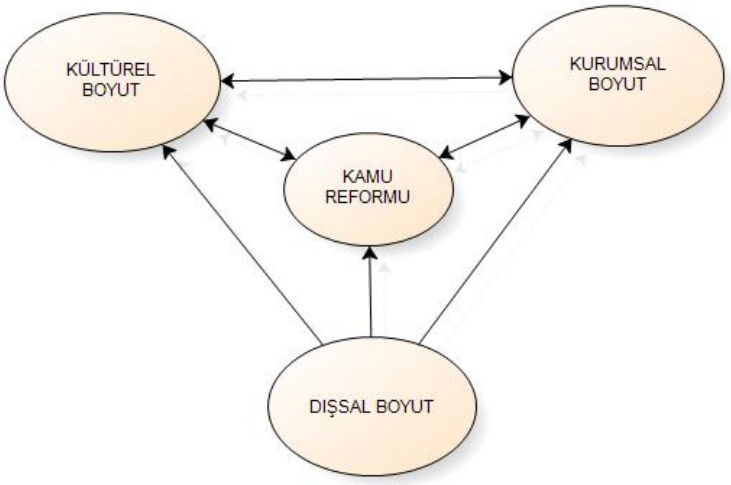
yüz yüze görüşmelerin yanında çevrimiçi (Zoom, Google meet vb.) veya telefonla görüşme (Sığrı, 2018: 239) veya yazılı cevap alma yoluyla açık-uçlu sorular katılımcılara, standartlaştırılmış form (Patton, 2014: 344; A. Yıldırım & Şimşek, 2016: 132) üzerinden yöneltilmiştir. Yüz yüze ve çevrimiçi-telefonla gerçekleştirilen görüşmeler (Creswell, 2017: 128) ile yazılı verilen cevaplar hem ayrı ayrı hem de bir bütün olarak değerlendirilmiştir. Böylece her iki veri toplama tekniğini iç ve dış tutarlılıklarına göre değerlendirebilme imkânı elde edilmiştir.

Çalışma doğrultusunda oluşturulan formda, sekiz ana soru ve bu sorulardan bazılarını detaylandırmak amacıyla on iki tane alt soru yer almıştır. Sorular hazırlanırken üç kaynaktan faydalanılmıştır. Birincisi Hofstede'nin araştırması ve kültür boyutlarıdır. Açık-uçlu soru olduğundan Hofstede'nin anket sorularından yararlanmak yerine, doğrudan altı boyutun, Türk kamu yönetiminde ve kamu yönetimi reform sürecindeki işlevi sorulmuştur. İkinci kaynak literatürdür. Çalışmanın konusu ile ilgili alan araştırması içeren yayınlar başta olmak üzere diğer bilimsel ve nitelikli kaynakların vurguladıkları ortak ifadeler soru formuna dönüştürülmüş ve eklenmiştir.

Tablo 12: Literatür Taraması Sonrasında Ortaya Çıkan Boyutlar

Name	Sources	References
KURUMSAL BOYUT	4	144
Güç Dağılımı	2	34
Organizasyon	4	23
Reformun Kaynağı ve Yönü	3	18
Teknolojik Gelişim	2	14
Rehberlik ve Danışmanlık	2	13
Yasal Esneklik	3	12
Liderlik	3	12
Dışa Açıklık	1	10
Denetim-Şeffaflık	1	7
Kurumiçi Adalet	1	1
KÜLTÜREL BOYUT	4	112
Bürokratik-Idari Kültür	3	18
Örgütsel Kurumsal Kültür	3	18
Değişime Açıklık	1	16
Toplumsal-Ulusal Kültür	3	13
Müzakareci-Uzlaşmacı Örgüt	2	12
Kültür-Kurum Etkileşimi	3	8
Mesleki Gruplaşmalar - Alt kültürler	3	7
Bireysel Kültür	3	6
Ekip Çalışması	2	6
Aidiyet-Bağlılık	1	5
Riskten Kaçınma	1	3
DIŞSAL BOYUT	2	90
Küresel Etkileşim	2	29
Zaman	2	16
Dışsal Motivasyon	1	10
Dilsel Dinsel ve Mekansal	2	9
İktisadi ve Mali Düzenlemeler	2	7
Siyasi Ekonomik ve Toplumsal Krizler	2	7
Süreklilik ve Tutarlılık	2	6
Özel Sektördeki İlerlemeler	1	6

Literatürün genişliği ve çeşitliliği sebebiyle ortak noktaların tespit edilmesinde QSR Nvivo 10 nitel araştırma programından (Creswell, 2013: 196) yararlanılmıştır. Daha sonra her bir cümle veya paragraf bir frekans olarak kabul edilmiş ve ortaya çıkan sonuç yukarıdaki tabloda detaylı olarak verilmiştir. Literatürdeki ve tablodaki veriler ışığında; kurumsal, kültürel ve dışsal olmak üzere üç ana boyut ortaya çıkmış ve bu boyutların hem kendi aralarında hem de kamu yönetimi reformuyla etkileşim hâlinde olduğu görülmüştür. Dışsal boyut dışındaki diğer boyutların etkileşimi karşılıklı iken dışsal boyut; kurumsal ve kültürel boyutla kamu yönetimi reformuna yalnızca etki eden konumda yer almıştır. Kamu yönetimi reformu ile boyutlar arasındaki bu çok yönlü etkileşim aşağıdaki şekilde modellenmiştir.



Şekil 8: Literatür Sonrası Ortaya Çıkan Model

Soru formunun içeriğine dönülecek olursa; ortaya çıkan boyutların bir kısmının Hofstede'nin kültür boyutlarıyla benzerlik gösterdiği, diğer kısmınınsa reforma özgü boyutlar içerdiği görülmüş ve soru formatına dönüştürülerek soru formuna eklenmişlerdir. Üçüncü kaynak ise uzman görüşüdür. Bu bağlamda kamu yönetimi reformu ve kültür alanında çalışmaları olan kişilerden, ilk iki kaynak doğrultusunda oluşturulan soruları değerlendirmeleri ve öneriler sunmaları istenmiş ve alınan geri dönüşler neticesinde soru formu son hâline getirilmiştir.

Tek tek sorular üzerinden bir değerlendirme yapılacak olursa, soruların amaçlarına odaklanılması faydalı olacaktır. Bu bağlam açık-uçlu soruların ilkini oluşturan "Türk kamu yönetiminde işler nasıl yürütülmektedir?" sorusu ile Türk kamu yönetimi (idarî) kültürünün, katılımcılar tarafından nasıl algılandığını göstermek amaçlanmıştır.

Bilindiği gibi konusu ne olursa olsun kültür Schien'in (2009, 2010) deyimiyle, "bir yerde işlerin nasıl gerçekleştirildiği" veya Hofstede'nin deyimiyle davranışlara ve fikirlere yön veren "zihinsel bir yazılım" şeklinde kısaca tanımlanmaktadır. Burada doğrudan Türk kamu yönetimi kültürünün ne olduğunu sormak yerine, dolaylı bir yol tercih edilmesi, Türk kamu yönetimine yönelik yaygın anlayışın sebep olduğu ön yargının önüne geçilerek gerçek anlamda kültürün bir tasvirine ulaşılmak istenmesidir.

İkinci ve üçüncü sorular Hofstede'nin kültür boyutları doğrultusunda hazırlanmıştır. "Türk kamu yönetiminin genel bir panoramasını çizebilir misiniz?" şeklinde formüle edilen ikinci soru ve onun altıda yer alan "Kararlar nasıl alınmaktadır? Risk alma alışkanlığı var mı? Uzun vadeli mi, yoksa kısa vadeli mi planlar yapılmaktadır?" sorularıyla; kararların tek bir yerden mi, yoksa konsensüsle mi alındığı (güç mesafesi), belirsizliklerin olduğu durumlardan uzak durmak yerine risk alınıp alınmadığı ve sorunların çözümünde köklü ve kalıcı değişikliklerin mi yoksa kısa vadeli planların mı yapıldığı tespit edilmeye çalışılmıştır.

"Türk kamu personelinin iş yapma tarzları ve davranışları nasıl tarif edilebilir?" üçüncü sorusu ve onun altında yer alan "Bireysel görevlerde mi, yoksa ekip çalışmalarında mı daha başarılıdır? Rekabetçi mi, yoksa mütevazı mı hareket etmektedir? İş için özel yaşamından ödün vermekte midir? Sorumluluk almaya istekli mi? İnisiyatif alıyor mu? Yoksa zorlamayla mı iş yapıyor?" sorularıyla da kamu yönetimine dair daha bireysel boyutlara odaklanılmak istenmiştir. Böylelikle ikinci sorunun sağladığı kolektif ağırlıklı kültürel dokuya üçüncü soru yardımıyla bireysel ağırlıklı kültürel doku eklemlenerek bütüncül bir analizinin gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır.

Kültürel perspektifin ardından dördüncü sorudan itibarense reforma dair sorular yer almıştır. Bu bağlamda "Reform, değişim ve yeniden yapılanma kavramları sizin için neyi ifade etmektedir?" dördüncü sorusu ve onun altında yer alan "Kamu Yönetimi Reformu sizin için neyi ifade etmektedir?" sorusu ile (ilk sorudaki gibi) katılımcının reform kavramını nasıl algıladığını tespit etmek amaçlanmıştır. "Reform sürecinde, kamu bürokrasisine yönelik gözlemleriniz nelerdir?" beşinci sorusunda ve bu soruya bağlı "Türk Kamu Yönetimi'nde reform yapmanın zor olduğunu düşünüyor musunuz? Evetse, bu zorluk teknik mi, siyasî mi, yoksa kültürel mi? Kamu reformların bürokrasi

tarafından içselleştirildiğini düşünüyor musunuz?" alt sorularında, katılımcıların reformun oluşturulması ve – veya uygulanması aşamalarında, bürokratik kadroların gösterdikleri reaksiyona yönelik gözlemleri, literatürdeki yaygın kanaatin ve Hofstede'nin Türkiye'ye yönelik verilerinin ne derece gerçeği yansıttığının anlaşılabilmesi hedeflenmiştir.

"Kamu yönetimi reformlarının şekillenmesinde ihtiyaçlar mı, yoksa uluslararası etkileşim ve kurumlar mı belirleyici olmuştur?" altıncı sorusu, literatürde özellikle neoliberal politikalara ve küreselleşmeye karşı olan yazarlarca sıkça ifade edilen bir eleştirinin sorgulanması için soru formuna eklenmiştir. Bu eleştirilere göre, Türk kamu yönetiminde reformlar ihtiyaçlara göre değil sermaye sahiplerini korumaya yönelik gerçekleştirilmekte ve küresel kapitalist kurumlar tarafından şekillendirmektedir. Bu soru aracılığıyla, çoğunlukla Marksist teoriye dayanan, iktisadî ağırlıklı bu iddiaların ne denli gerçeği yansıttığı katılımcıların gözlemleriyle irdelenmek istenmiştir.

"Reformlardan beklenilen ile reformun sonuçları arasında bir farklılık var mı? Varsa bu farkın ortaya çıkmasında en etkili faktörler sizce neler?" yedinci sorusu ile hem daha önceki sorularda tespit edilmek istenen bürokratik kadroların reform üzerindeki etkisinin bir teyidinin yapılması hem de reforma yön veren başka aktörlerin var olup olmadığının tespit edilmesi amaçlanmıştır. Bu açıdan yedinci soru bu çalışmasının ana sorusu olarak görülebilir. "Kamu yönetiminde reform deyince genellikle yasal değişiklikler anlaşılıyor. Sizce kamu yönetiminde reformun parametrelerini neler oluşturmalı, neler reforma tabi tutulmalı?" sekizinci sorusu, çalışmada ihmâl edilen konuların olup olmadığını, varsa bunların neler olduğunu öğrenmek maksadıyla ve uzman görüşü doğrultusunda açık-uçlu sorular arasında yer almıştır. Ayrıca bu soru sayesinde katılımcının ifade etmek istediği farklı bir konu varsa bunu ifade etmesine de imkân tanınmıştır.

Araştırma soru formunda yukarıda genel hatlarıyla açıklanan soruların dışında, form ve araştırma hakkında bilgi veren kısa bir yazı ve onun altında da araştırmacılara ait iletişim bilgileri yer almıştır (Sığrı, 2018: 240). Bu üç bölümün dışında kişisel ve demografik bilgilerin yer aldığı herhangi başka bir kısım yer almamıştır. Formun böyle yalın bir şekilde hazırlanmasındaki maksat, katılımcılara fikirlerini özgürce ifade edebilmelerine imkân tanınmak istenmesidir. Bunun yanında, ilerleyen kısımlardan da

anlaşılacağı üzere, benimsenen yöntemde katılımcıların kişisel ve demografik bilgileri araştırma için zaten bir anlam ifade etmemektedir. Araştırma için önemli olan katılımcıların reform sürecindeki gözlemleri ve kişisel tecrübeleridir (Creswell, 2017: 6). Bu noktada katılımcıların nasıl seçildiği, yani örneklem konusu gündeme gelmektedir.

Araştırmanın tek bir reform üzerinden değil (vaka çalışması olmadığından), genel hatlarıyla reformlara yönelik olması (fenomenoloji çalışması olduğundan) ve ulusal düzeyde bütüncül (holistik) bir bakış açısını yansıtmayı amaçlaması nedeniyle; meta politika olarak, özellikle 2000'li yıllarda hayata geçirilen ya da geçirilmek istenen reformların, kamu politikasının tüm süreçleriyle gözlemlenmesini zorunlu kılmıştır. Reformların çeşitliliğinin yanında sayılarının oldukça fazla olması, geniş bir zaman dilimine yayılması ve gözlem yapılacak noktaların orta ve üst düzey kamu yöneticilerinin görev ve yetki alanlarına girmesi gibi nedenlerle doğrudan gözlem yapılabilmesi mümkün olmamıştır. Bundan dolayı hem Türk kamu bürokrasisine dair tecrübesi olan hem de ulusal ve yerel reformların hemen hemen tüm süreçlerini ve bu süreçlere yönelik reaksiyonları gözlemleme imkânı olan (Akmehmet-Şekerler, 2017: 188) orta ve üst düzey yöneticilerin, yani elit-seçkin katılımcıların (Patton, 2014: 402) görüşlerine başvurma yolu tercih edilmiştir.

Katılımcıların sağladığı yazılı cevapların yanında sözlü ve-veya görüntülü görüşmeler de yazılı metin hâline getirilmiş ve ilgili katılımcıyla yazılı metin paylaşılarak metni incelemesi istenmiştir (Creswell, 2017: 129). Katılımcıların bir kısmı gönderilen metinlerle ilgili herhangi bir geri bildirimde bulunmamış, bir kısmı gönderilen metnin olduğu şekliyle kullanılabileceğini ifade etmiş, bir kısmı ise anlamın iyileştirilmesine yönelik birkaç düzeltme önerisinde bulunmuştur. Geri dönüşler neticesinde katılımcıların görüşleri son haline getirilmiş ve Hofstede'nin ulusal kültür boyutlarıyla, bu bağlamda yapılan değerlendirmeler ve literatürdeki diğer bilgi ve yorumlar çerçevesinde oluşturulan (Sığrı, 2018: 234) temalara ayrılmıştır. Anlaşılacağı gibi temalar nicel araştırmaların aksine araştırmanın öncesine dayanmaktadır. Bu nitel araştırmayı, nicel araştırmadan ayıran bir diğer noktadır (Creswell, 2017: 16-17).

Daha sonraysa temalara ayrılan katılımcıların görüşleri betimsel içerik analizi yöntemi ile analiz edilmiştir (Silverman, 2018: 162; Sığrı, 2018: 275; A. Yıldırım & Şimşek, 2016: 239). İsminden de anlaşıldığı gibi bu analiz yönteminde ifadelerin içerdikleri anlamlar, Hofstede başta olmak üzere literatürdeki diğer bilgiler ile birlikte yorumlanmıştır. Yorum yapılırken literatürdeki bilgilerle katılımcıların görüşlerinin ne derece uyumlu olduğunun yanında (Silverman, 2018: 245) katılımcıların özgün bir ifadesinin olup olmadığı da tespit edilmeye çalışılmıştır. Diğer bir deyişle betimsel içerik analizi yoluyla hem literatürdeki bilgilerin doğruluğunun test edilmesi hem de literatüre katkı sağlanıp sağlanmadığının anlaşılması amaçlanmıştır.

Daha açık ifadesiyle aslında çalışma, daha önce araştırılıp ortaya konulan iki farklı sorunun derinlemesine incelenmesi (Creswell, 2017: 8) ve aralarındaki karşılıklı ilişkinin ortaya çıkarılması şeklinde olduğundan, görüşmelerden elde edilen verilerin üç fonksiyonu olmuştur. Birincisi, mevcut bilgilerin sahadaki kişilerce doğrulanması veya yanlışlanması; ikincisi, literatürde geçmeyen ya da yeterince önem verilmeyen konuların ön plana çıkarılması; üçüncüsü ise kültür ve reform kavramlarının karşılıklı ilişkilerinden doğan sonuçların gösterilmesidir (Creswell, 2013: 186).

Elbette tüm katılımcı görüşlerinin bu üç fonksiyonu birlikte karşıladığını söylemek doğru olmaz. Bu durum katılımcının sahip olduğu tecrübe ve gözlemlerin yanında konuşmaya açık olup olmadığına ve görüşlerini sözlü, yazılı veya yüz yüze bildirip bildirmediğine göre değişmektedir (Sığrı, 2018: 67). Sondalama imkânı olduğundan yüz yüze aktarılan görüşlerde yukarıda bahsedilen üç fonksiyonu birlikte görmek daha olasıdır (Akmehmet-Şekerler, 2017: 187; Patton, 2014: 372; Sığrı, 2018: 243).

Özetle, çalışma gerek yüz yüze veya iletişim teknolojileriyle yapılan görüşmeler (yarı-yapılandırılmış mülâkat) kısmıyla gerekse yazılı (açık-uçlu soru formu) kısmıyla nitel bir araştırmadır (Buran, 2017: 43-44). Bu bağlamda örneklemin seçimi, verinin toplanması ve yorumlanması nicel araştırma yöntemlerinden oldukça farklı güvenilirlik ve geçerlilik kriterlerine sahiptir. Hatta nitel yolla elde edilen verilerin güvenilirliği ve geçerliliği konusunda hâlâ ciddi tartışmalar yürütülmektedir (Sığrı, 2018: 135-136). Fakat her ne kadar tartışmalı bir konu da olsa nitel araştırmalarda (yüzde yüz olmasa da) güvenilirliğin ve geçerliliğin olduğundan ve bunu artırmaya

yönelik bir takım önlemlerin olduğundan söz etmek mümkündür (A. Yıldırım & Şimşek, 2016: 269).

Verilerin kaynağı, yani verilerin nereden elde edildiği, nasıl elde edildiği, nasıl kayıt altına alındığı ve nasıl yorumlandığı sorularına verilen cevaplar, güvenilirlik ve geçerlilik konusunda temel belirleyici kriterleri oluşturmaktadır (Creswell, 2013: 201-203; Patton, 2014: 20). Daha yalın ifadesiyle nitel araştırmada, araştırmanın güvenilirliği ve geçerliliğinde en büyük engeli gerek katılımcının gerekse araştırmacının sübjektif – öznel etkisi (Aratemur-Çimen, 2017: 59-60) teşkil etmektedir. Bu sübjektif etkiyi asgari düzeye indirebilmek için her iki tarafı da kapsayacak bir takım önlemler alınmıştır (Sığrı, 2018: 141). Bu bağlamda ilk önlem elbette ki mülâkatların, önceden belirlenmiş açık-uçlu soruların yer aldığı standart bir görüşme formuyla gerçekleştirilmesidir (A. Yıldırım & Şimşek, 2016: 132). Önceki kısımlarda söylendiği gibi görüşme formunda yer alan araştırma soruları hem literatür ve uzman görüşleri doğrultusunda oluşturulmuş hem de kullanılan ifadelerde literatüre bağlı kalınmıştır. Böylece öznel yargıların araştırma sorularına yansımasına yönelik önlem alınmıştır.

Araştırmacının öznel etkisini (Akmehmet-Şekerler, 2017: 192) önlemeye veya en azından asgarî düzeye indirmeye yönelik bir diğer girişimse, verilerin hem mülâkat yoluyla hem de yazılı olarak toplanması ve ifadelerin karşılaştırılmasıdır. Veri üçgenlemesi-çeşitlemesi (triangulation) şeklinde isimlendirilebilecek bu yöntem (Creswell, 2013: 201; Silverman, 2018: 128), özellikle mülakat sırasında sondalama (probing) yapılırken katılımcının yönlendirilmesi sorununun (C. Çetin & Arslan, 2019: 104-105) ortadan kaldırılmasında oldukça işlevseldir.

Güvenirliliği ve geçerliliği sağlamaya yönelik önlemlerden bir diğeri de katılımcıları belirleme kriteridir (Patton, 2014: 240-241; A. Yıldırım & Şimşek, 2016: 282). Bu bağlamda, kültür ve reformun ulusal perspektifte ele alındığı çalışmada, katılımcılar belirlenirken; orta ve üst düzey yönetici olmalarına, Türk kamu yönetiminde uzunlar çalışmış olmalarına, kamu politikalarının uygulanmasında ve-veya oluşturulmasında yer almalarına, farklı hizmet alanlarında olmalarına, başkent teşkilatının yanında taşra teşkilatı ve yerel yönetimlerden de katılımcıların oluşmasına ve siyasî yöneticiyle idarî yönetici nispî dengesinin sağlanmasına azamî özen gösterilmiştir.

Güvenirlilik ve geçerlilikle ilgili son önlemse gerek ses kaydı ile kaydedilen gerekse de görüşme anında not alınan mülakatların yazılı bir metin hâline getirildikten sonra ilgili katılımcı ile paylaşılması ve metindeki ifadeleri teyit etmesinin istenmesidir (Akmehmet-Şekerler, 2017: 192; Creswell, 2013: 201-202, 2017: 196-197; Silverman, 2018: 131). Böylece ifadeler yazıya geçirilirken hem araştırmacı tarafından yapılan değişikliklerin kontrol edilmesi hem de konuşma ile yazı arasında oluşabilecek anlam kaymalarının önüne geçilmesi sağlanmıştır. Kısacası, mümkün olduğunca öznellikten uzak, bilimsel bir zemine sahip bilgilere ulaşılmaya çalışılmıştır. Fakat ne derece güvenilir ve geçerli olsa da nihayetinde araştırma nitel bir araştırma, veriler de nitel veri olduğundan nicel araştırmalarda ve nicel verilerde olduğu gibi genellenebilir bir nitelikte değildir.

4.2. ALAN ARAŞTIRMASININ SONUÇLARI

Alan araştırması, gerekli ön çalışmaların yapılmasının ardından 2021 yılı içerisinde Temmuz ile Kasım ayları arasında gerçekleştirilmiştir. Araştırma soru formuna yazılı verilen cevaplar bu aylar içerisinde dağılım gösterse de yüz yüze yapılan mülâkatların büyük bir çoğunluğu Ağustos ayının sonu ile Eylül ayının ortasında yapılmıştır. Yazılı veya sözlü olup olmamasına bakılmaksızın tüm katılımcılar seçkin-elit sınıflandırması içine girdiğinden ulaşılabilmeleri ve ulaşıldığında da araştırmaya katılmayı kabul etmeleri diğer katılımcı türlerine göre oldukça güç olmuştur. Özellikle atanmış üst düzey kamu yöneticilerine ulaşmak, seçilmiş veya siyasî kadrolara atanmış kamu yöneticilerine kıyasla daha da zor olmuştur.

Araştırmanın kriterlerine uygun katılımcı profili oluşturulduktan sonra bu profile uyan yöneticilerle doğrudan diyaloğu olan ve araştırmacı tarafından da tanınan kişilerle irtibata geçilmiş ve katılımcılara soru formu iletilerek yazılı veya sözlü (yüz yüze ve diğer iletişim kanalları) yanıt verebilecekleri bilgisi paylaşılmıştır. Katılımcıların bir kısmı, araştırmaya katılıp katılmayacakları sorusunu yanıtsız bırakırken, çok az bir kısmı, yoğunluklarını gerekçe göstererek katılamayacaklarını bildirmişlerdir. Kabul edenlerden bazıları ise sorulara yazılı cevap vereceklerini iletmişler ancak herhangi bir dönüş gerçekleştirmemişlerdir. Benzer şekilde yüz yüze görüşmeyi kabul eden birkaç kişi ise randevu tarihlerini sürekli ötelemişlerdir.

Tüm bu olumsuzluklara karşın 10'u yazılı 9'u sözlü olmak üzere 19 seçkin katılımcıya ulaşılmıştır. Katılımcıların dağılımlarına bakıldığında 9'u merkezî yöneticilerden, 7'si yerel yöneticilerden ve 3'ü de akademisyenlerden oluşmuştur. Bu ayrımların keskin olmadığını da belirtmek gerekir. Örneğin katılımcılar arasında yer alan 3 akademisyen hem yerel hem de merkezi yönetimde üst düzey görevlerde yer alan kişilerken merkezî yöneticiler arasında da akademisyenlik yapan kişiler bulunmaktadır. Sınıflandırmada daha yoğun hangi alanda çalışmışlarsa o alan kullanılmıştır.

Katılımcı sayısının yeterli olup olmadığına gelince, yöntem bilimci Patton (2014: 244) mülâkat sayılarının çalışmanın konusuna ve desenine göre değişebileceğini, Creswell (2017: 265) 3 ilâ 15, Sığrı (2018: 160) 5 ilâ 25 arasında olması gerektiğini, A. Yıldırım ve Şimşek (2016: 71) ise 10'u geçmemesi gerektiğini belirtmektedir. Bu çalışmada ise ne az sayıda mülâkat gerektiren anlatı deseni ne de çok sayıda mülâkat gerektiren gömülü teori deseni kullanılmadığından, yazılı cevaplar dışarıda dahi tutulsa 9 mülâkat sayısının kabul edilebilir düzeyde olduğu görülmektedir. Ayrıca yazılı cevaplarla mülâkatların içerikleri karşılaştırıldığında sorulara yazılı cevap veren katılımcıların da ideal katılımcı sayısına eklenmesinin yanlış olmayacağı söylenebilir. Nihayetinde hangi görüş benimsenirse benimsensin, katılımcı sayısı fenomenoloji deseni için kabul edilebilir aralıktadır.

Değerlendirilmenin nasıl yapıldığı konusuna gelince, sözlü gerçekleşen mülâkatların transkripsiyonunun ardından ortaya çıkan metinlerle yazılı verilen cevaplar birlikte, literatürdeki bilgiler doğrultusunda bir değerlendirmeye tâbi tutulmuştur. Daha önce de söylendiği üzere ortak anlam içeren ifadeler, önceden belirlenen temaların ve araştırma sonucunda ortaya çıkan temaların altında toplanmış ve aşağıda yer aldığı şekliyle başlıklara dönüştürülmüşlerdir. Her biri aynı zamanda bir temaya karşılık gelen başlıklar altında, katılımcıların ifadeleri hem birbirleriyle hem de literatürle ve Hofstede'nin araştırmasıyla karşılaştırmalı olarak incelenmiş ve katılımcılardan doğrudan alıntılar yapılarak anlatımın güçlendirilmesi ve bunun yanında araştırmanın güvenilirliğinin de sağlanması (Creswell, 2013: 204; Sığrı, 2018: 145; A. Yıldırım & Şimşek, 2016: 270) amaçlanmıştır.

Araştırmada, katılımcıların ifadelerinin ayırt edilebilmesi için çeşitli özellikleri temsil eden kısaltmalar kullanılmıştır. Kısaltmaları açıklamak gerekirse, öncelikle kısaltma;

"katılımcı" kelimesine karşılık olarak **K** harfi ile başlamakta, hemen ardındansa kaçıncı katılımcı olduğunu gösteren sayılarla (K1 gibi) devam etmektedir. Sayının yanında ise katılımcının türünü gösteren bir harf yer almaktadır. Merkez, Yerel ve Akademisyen olmak üzere üç katılımcı türü bulunmaktadır. Bunlar için sırasıyla **M**, **Y** ve **A** harfleri tercih edilmiş ve hemen katılımcı sırasının sağına (K1A gibi) konumlandırılmıştır. Katılımcıya dair bilginin yer aldığı bu birinci kısımdan sonra "-" işareti ile ikinci kısım ayrılmış ve orada da yazılı verilen cevaplar için **Y** harfi, sözlü olup ses kaydı alınanlar için **SS**, sözlü olup not alınanlar içinse **SN** kısaltması kullanılmıştır.

Örneğin bu çalışma kapsamında on üçüncü sırada, sözlü yapılan fakat ses kaydı kullanılmayıp not alınan mülâkattaki ifadelerin başında **K13Y-SN** kısaltması yer almıştır. Bu tarz bir yöntemin tercih edilmesi iki temel amaca dayanmaktadır. Birincisi ifadeleri hangi bağlamda ele almak gerektiğini göstermek, ikincisi ise araştırma verilerinin güvenirliliğini ve geçerliliğini sağlamak adına şeffaflık sağlamaktır. Kısaca verilerin denetlenebilirliğini ve yorumlanabilirliğini güçlendirmek iki temel amaçtır. Bu doğrultuda hazırlanan metinler analiz edildiğindeyse temaların, kültür ve reform şeklinde iki ana grup etrafında toplandıkları anlaşılmıştır. Kültür grubundakilerin altısının doğrudan Hofstede'nin kültürel boyutlarına, ikisinin ise bu kültür boyutlarının bir sentezine karşılık geldiği; reform grubu içerisindeki temaların ise Türk kamu reformu literatürüyle paralellik arz ettiği görülmüştür.

4.2.1. Kültüre Yönelik Bulguların Değerlendirilmesi

Türk kamu yönetimi ve personelinin kültürel yapısına dair sorulara verilen cevapların şekillendirdiği bu tematik grupta "sorumluluk alma ve inisiyatif alma" temaları hariç diğer altı tema (liderlik, risk alma alışkanlığı, planlama, bireysel çalışma, orta yolcu ve özveride bulunma) Hofstede'nin altı kültür boyutuyla (güç mesafesi, belirsizlikten kaçınma, uzun dönem-kısa dönem, bireycilik-kolektivizm, erillik-dişillik ve haz alma-kısıtlanma) uyum göstermektedir. Sorumluluk alma ve inisiyatif alma temalarının ise Hofstede'nin kültür boyutlarının birkaç tanesinin sentezi olduğu anlaşılmaktadır.

Bunun dışında, katılımcıların Türk kamu yönetimine ve personeline yönelik genel izlenimlerinin öğrenilmeye çalışıldığı giriş sorusunda; merkeziyetçi, kuralsız, mevzuat

odaklı, süreç odaklı, sistemsiz, ehliyetsiz, liyakatsiz, bürokratik, geleneksel, amaçsız, sorun odaklı ve hantal gibi kavramların sıkça ifade edildiği görülmüştür.

> **#K19A-SS**: Yönetimle yönetim kültürünü ayırmak gerekirse ikisi arasında ciddi bir farklılık oluşmuş durumdadır, Türk bürokrasisinde. Her şeyden önce Türk bürokrasisinde maalesef her an çok uğraşmamıza işler amaçlara yönelik olarak değil sorunlara yönelik olarak yürütülüyor. ...Bu açıdan bakıldığında Türk bürokrasisi amaçlara yönelik olmaktan uzak duruyor, hala sorunlara yönelik. Eğer sizin amaçlarınız yoksa ve amaçlara yönelik hareket etmiyorsanız o zaman ister istemez önünüze gelen sorunları çözmek zorunda kalıyorsunuz.
> ...Amaç yönelimli olsanız bile bir başka husus ortaya çıkıyor Türkiye'de. Türkiye'de yönetim teşhis yönelimli değil çözüm yönelimli. Yani durumlarını teşhis etmiyor.
> ...Teşhis olmadan uygulayacağınız bütün yöntemler tesadüfi başarılara götürür. O yüzden ben teşhis etmeyi bürokraside önemli bir sorun olarak görüyorum. Ve nihayet bir başkası çözümünü ortaya koyduktan sonra izleme ve değerlendirme yapılmıyor.

> **#K1M-Y**: Türkiye'de kamu yönetimi, oldukça merkeziyetçi, bir o kadar da seçmen, daha doğrusu seçmen temsilcilerinin kararların alınmasından kararların uygulanma süreçlerinin her aşamasında müdahale edebildiği (etkili olabildiği değil müdahale kelimesini özellikle vurguluyorum) bir yapıdadır.

> **#K6M-SS**: İki temel özellik. Kuralsızlık ve sistemsizlik. Hatta bir gelenek; sistemsizlik ve kuralsızlık. Kabaca Türk kamu yönetim sistemini ortaya koyabileceğimiz iki temel özellik.

> **#K7M-SS**: Mesela Türk kamu yönetiminde genel olarak ehliyet ve liyakatin çok da dikkate alındığından söz etmek zordur. Gelişmiş bazı batılı ülkelerde bu hususlara daha çok önem verildiğini söylemek mümkündür.

> **#K10Y-SN**: Hızlı yürümüyor. Bürokrasi çok. Ehliyet-liyakat yok. Doktorasını bitirmiş biri, lise mezunu bir amirin emrine veriliyor. Türkiye kanunlar ülkesi olmuştur.

Katılımcıların Türkiye'de kamu yönetimine ve personeline dair vurguladıkları diğer bir husussa 657 Devlet Memurları Kanunu olmuştur.

> **#K5Y-Y**: 657 sayılı devlet memurları kanunu güvencesi altına giren memur çalışsa da çalışmasa da aynı maaşı alıyor, iş yapınca bir belgenin altına imza atınca sorumluluk alıyor işin durumuna göre soruşturma geçirme riski doğuyor. İş ve icraat yapmayan memurun böyle bir riski yok, onun için memur soruşturma riski geçirmemek için salla başı al maaşı usulünce icraat yapıyor.

> **#K11Y-SS**: 1923 itibariyle Türkiye Cumhuriyeti devleti kuruluyor, yeni mevzuat yeni yasalarla devlet yoluna devam ediyor. Türkiye'de kamu yönetiminde yıllarca konuşulan, tartışılan, öne çıkan mevzulardan birisi 657 sayılı devlet memurları kanunu var. Bununla ilgili tartışmalar var.

Bunların yanında, reformlarla birlikte olumlu gelişmelerin olduğu da ifade edilmiştir.

> **#K18Y-Y**: Ülkemizdeki kurumlarda geleneksel kamu yönetimi anlayışı hala görülse de son 18 yıldır kamu yönetiminde yapılan reformlar ile hizmet standartlarında büyük artış yaşanmıştır. Buna paralel olarak 21. yüzyılda yaşanan gelişmeler kamuda teknoloji unsurlarının kullanımını artırmıştır.

> **#K3M-Y**: Türk kamu yönetimi, köklü bir tarihsel geçmişe dayanmaktadır. Bu sebeple tarihsel süreçte ortaya çıkan tecrübelerin olumlu yansımalarını görmek mümkündür. Tarihsel süreçlerde ortaya çıkan talepler yönündeki değişimler ile günümüze uyumu

sağlanmaya çalışılmaktadır. Son dönemlerde özellikle vatandaş odaklı, hesap verebilir bir yaklaşım gözlenmektedir. Ancak halen prosedür odaklı, aşırı mevzuat bağımlı problemler de bulunmaktadır.

#K8A-SN: 1960'larda dönüşüm başladı. Ancak 2000'li yıllara kadar merkeziyetçilik ağırlığını korumaya devam etti. Avrupa Birliği gibi uluslararası kuruluşların etkisi ile yumuşamaya başlamıştır. Bu yumuşama yerel yönetimlerin güçlendirilmesiyle olmuştur. Şuan karma bir yapıdan söz edilebilir. Her kurumun çalışma şekli farklı. Bakanlıklar daha merkeziyetçi yapıdalar ve merkeziyetçiliklerini koruyorlar. Bu noktada müsteşarlıkların kaldırılması ve bakan yardımcılığının getirilmesi olumlu birer gelişme olarak değerlendirilebilir. Bu gelişmeyle siyasetin bürokrasiye üstün geldiği söylenebilir. Yeni Kamu Yönetimi anlayışının ilkeleri ve benzeri şeyler bürokrasiyi azalttı. Ama hâlâ merkeziyetçi kültür devam etmektedir.

4.2.1.1. Liderlik – Güç Mesafesi

Türk kamu yönetiminde kararların nasıl alındığı sorusu etrafında şekillenen liderlik teması, bu sorunun dışında başka sorularda da sıklıkla ifade edilmiştir. Hofstede'nin terminolojisinden söylemek gerekirse, Türk kamu yönetiminde gücün bir noktada yoğunlaşma eğilimi olduğu görülmektedir. Daha açık ifadesiyle, katılımcılar bir olayla ilgili ya yöneticiyi adres göstermekte ya da Türk kamu yönetiminde, çalışanların yöneticiye göre hareket ettiğini belirtmektedirler. Kısaca, kararlar istişare ile değil, bir kişi veya dar bir grubun yönlendirmesiyle alınmaktadır. Fakat, bu mutlak bir düzeyde değildir. Bazı katılımcılara göre kararların istişare ile alındığı da durumlar da mevcuttur.

#K12M-Y: Türk kamu yönetiminde kararlar genellik ve ekseriyetle yukarıdan aşağıya doğru alınmaktadır. Yani kurumun başındaki yönetici bir karar almakta ve bu karar hiyerarşik olarak alt kademelere iletilmektedir. Kısacası kararların istişareyle alınmadığı açıktır.

#K9M-SN: Bizim toplum liderliğe ve lidere önem verir. "At sahibine göre kişner" biraz amiyane kalabilir fakat hakikaten toplumsal mantalitemiz bu şekilde. Yöneticinin emri altındaki personeli çalıştırması beklenir. Başarı da başarısızlık da lidere ait görülür. Bu sebepten dolayı hem yönetici kendisinin hem çalışan yöneticinin elini taşının altına koyması gerektiğini düşünür.

#K13Y-SN: Türkiye gibi coğrafyalarda liderlik ön plana çıkıyor. Ama bu demek değildir ki hiçbir kararda istişare yok. Genelde lider karar verir. Bunu yalnızca Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile veya Osmanlı padişahlık sistemiyle ilişkilendirmek doğru olmaz. Bu Türk idarî geleneğinde olan bir durum. Ayrıca bu merkezî idareyle de ilgili bir durum değil. Yerel yönetimlerde yani belediyelerde belediye başkanı liderdir. Bu zaten her yerde böyle. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini eleştiriyorlar, tırnak içerisinde "tek adam" rejimi diyorlar. Ama yerel yönetimleri konuşmuyorlar. Orda başkan her yerin başkanı. Meclisin başkanı, encümenin başkanı, belediyenin başkanı. Bunun sıkıntıları var tabi. Denge-denetim mekanizmalarının iyi kurulması lazım.

#K17M-Y: Kararlar üst düzey yöneticilerin bakış açısına, dünya görüşlerine ve kısmen üst politika belgelerinde yer alan amaç ve hedeflere göre alınmaktadır.

#K6M-SS: Bir defa merkeziyetçi, hiyerarşik bir yönetim modeli söz konusu olduğu için bu merkeziyetçi ve hiyerarşik yapıya göre yürütüyor olmak... Hem sistemsiz hem de kuralsız olduğu için kararların tabandan yukarıya doğru bir bilgi ve paylaşım mantığı içinde değil tepeden inmeci, daha ziyade tepedeki iradenin şartlara göre ihtiyaç ortaya çıktıkça kararların alındığını söyleyebiliriz. Aslında sistemsizliğin bir sonucu olarak bürokratik yapının tepesinde irade ve karar mercilerinin tercihlerine göre, onların anlık duruma çıkardıkları özelliklere göre veya bir takım şeylere göre alınıyor olduğunu söyleyebiliriz. Yani çok fazla danışma, istişare yok...

Ayrıca karar alma sürecinde yasaların ve yasal süreçlerin belirleyici olduğunu ifade edenler de vardır.

#K16Y-Y: Anayasa ve yasalarla düzenlenmiştir.

#K1M-Y: İl ve ilçe düzeyindeki müşahedem ve kanaatim ise: ilde vali ilçede kaymakam başkanlığında, il ve ilçede kurum başkan/müdür/temsilcilerinin katıldığı belli aralıklarla toplanan onlarca kurul/komisyon/komite bulunmaktadır. Bu kurullar- ilgili mevzuat gereği (kanun yönetmelik bazen genelge)- haftada bir defa toplanmak zorunda olanından tutun, her ay, üç ayda bir, yılda iki, yılda bir gibi aralıklarda toplanmak zorundadır. Kurul toplantılarında katkısı olan görüş belirten ve kararlara etkisi olan hemen hemen yalnızca gündemi hazırlayan kurum temsilcisi ile kurula başkanlık eden vali ya da kaymakam olabilmektedir (Öyle ki; bazen ilgili kurumun amirinin/ müdürünün bile ilgisiz ve bilgisiz olduğu gözlenmekte, bir altındaki şube müdürü konuya vakıf olabilmektedir). Mevcut haliyle mevzuat gereği toplanması zorunlu olan kurullar/komisyonlar verimsiz ve anlamsız olmaktadır. Kurullara katılım fikrî olmaktan ziyade "fizikî" dir demek fazla acımasız bir ifade olamasa gerektir.

Bunların yanında hem yasaların hem siyasî iradenin hem de geleneklerin karar alma tarzını belirlediği de ifade edilmiştir.

#K14Y-SN: Kamu mevzuata uygun hareket eder. Ancak bizim bir geleneğimiz var. Buna göre aşağıdan yukarı bir süreç izlendiği de olur. Burada yönetişim önemli. Hem alt hem üst birbiriyle irtibat halinde kararları uygulamalı. Kısaca kararlar mevzuat ve gelenekle uyumlu bir şekilde alınır. Tabi yine de karar alma süreçleri kurumlara ve kişi bağlı olarak değişiyor. Sistemi çalıştırmak için sistemin iyi olması tek başına yeterli değil. Sadece yöneticiye veya memura bağlı bir sistem olmamalı. Her ikisi de birbiriyle uyumlu bir şekilde çalışmalı. Ülkemizde kriterler net olmadığı için yönetici ile çalışanlar arasında uyumsuzluklar var.

#K7M-SS: ...kararların ne şekilde alınacağı, kanun ve yönetmeliklerle belirlenmiştir. Bununla birlikte, kamu yönetiminin muhtelif paydaşlarından gelen talepler de karar süreçlerini başlatabilir. Karar süreçleri bazen alttan bazen de üstten gelen taleplerle başlar. Mesela bir bakan kendi politikaları bakımından bir karar alınması gerekiyorsa kendi bürokratlarına talimat vermek suretiyle yukardan aşağıya bir yol izler. Mevzuatın öngördüğü bir kararın alınması veya bir vatandaşın talebi karar alma sürecini alttan başlatırken, bakan veya hükümetten bir talimat üzerine de karar süreci başlayabilir.

Pejoratif anlamda bürokrasinin liderliğine, yöneticiliğine veya yönlendirmesine vurgu yapan katılımcılar da olmuştur.

#K11Y-SS: Bazen yukarıdan aşağıya talimatlar gelir işler yürür ama maalesef Türkiye'deki bürokraside aşağıdan yukarı pişirilerek yukarıya getirilir. Yukarıdakiler eğer dersine çalışmadıysa aşağıdaki hazırlıkları alır kabullenir, Meclise taşır, yasalaşır, onaylanır, hayata geçirilir. Yani her ne kadar emir komuta zinciri olsa da kararların alınmasında alt ekiplerin ön hazırlıkları her zaman 1-0 öne geçer.

#K19A-SS: Maalesef kişisel tarzlara bağlı kararlar. Normal şartlarda yasalar kararların nasıl alınacağını belirliyor ve kişilerin de bu yasalara uyması gerekiyor. Tabi belirli bir durumla ilgili yasa çıkarmış olmanın aslında bir amacı vardır. Yasayı çıkarırsınız o yasa beklenen bir sonuç doğurur. Ama çıkan her yasa sadece beklenen bir sonuç doğurmuyor bürokraside, aynı zamanda beklenmeyen bir sonuç da doğruyor. ...Kamu bürokrasisinde her bir bakanlık ayrı bir bağımsız kurum gibi düşünüyor. Kendi amaçlarını gerçekleştirmesi onun için genel çıkarların gerçekleşmesinden daha önemli hale geliyor. Maliye Bakanlığı için bütçeyi tutturmak harcamaları azaltmak birincil amaçsa şayet, genel amaç bakımından Sağlık Bakanlığında veya Millî Eğitim Bakanlığında yapılması gereken çok elzem bir görev sırf bu gerekçeyle engellenebiliyor. ...O açıdan amaçlarının farklılaşması, çevrelerinin farklılaşması örgütleri de farklılaştırıyor ve aralarındaki bütüncül ortak vizyona ve genel çıkarlara dayalı bir istikamet kayboluyor. Bu kayboluş bürokrasinin önemli sorunlardan denilebilir.

Yukarıdaki ifadelerin aksine istişarenin olduğu da söylenmektedir.

#K8A-SN: Karar almanın iki yönü var; teknik ve kültürel. Gelişen teknoloji ile daha hızlı ve esnek karar alınabilmekte. Reformlarda tüm paydaşların politikalara katılımı artmıştır. Ama yeterli değildir. Bürokrasinin gücü azaldıkça vatandaşların söz hakkı artmaktadır. Katı, bürokratik yönetimin hâkim olduğu zamanlarda halkın kararı filtre edilirdi. Son dönemki gelişmelerle toplumun söz hakkı arttı. Özellikle bakan yardımcılığı bu noktada önemlidir.

#K10Y-SN: Kararlar genelde istişareyle alınır. Personel atamalarında bu söz konusu değil. Atamalar tek bir yerden yapılıyor. Çalışanların görüşü alınmıyor. Kademeli atamalar olmalı. Yani her amir astını atamalı.

Hofstede'nin araştırması ile katılımcı görüşleri karşılaştırıldığında, güç mesafesi boyutundaki Türkiye'nin 66 puanlık skoru ile katılımcı ifadelerinin paralellik arz ettiği görülmektedir. Hofstede'nin araştırma sonuçlarına göre Türkiye'de karar almanın ya da daha açık ifadesiyle yönetme gücünün bir noktada toplanmaya eğilim olduğu, ancak bunun mutlak düzeyde olmadığı, bazı durumlarda birden çok aktörün yönetim sürecine dâhil olabildiği söylenebilir.

4.2.1.2. Risk Alma Alışkanlığı – Belirsizlikten Kaçınma

Belirsizliğin artması, aynı zamanda riskin artması anlamına gelmektedir. Türk kamu personelinin belirsiz – riskli durumlara ne derece açık olduğunu, riskli – belirsiz bir işi kabul edip etmeyeceğini anlamaya yönelik bir tema olan bu başlıkta, katılımcıların pek

çoğu riskin ve belirsizliğin Türk kamu personeli tarafından pek hoş karşılanmadığını ifade etmişlerdir.

#K2A-Y: Bürokrasinin risk alma alışkanlığı olmaz.

#K16Y-Y: Genelde risk alma alışkanlığı yoktur. Özelde, yani yerelde inisiyatif kullanılmaktadır. Ama başkanlık sisteminde bürokrasi dışı işlemler hızlı bir şekilde yapılmaktadır.

#K3M-Y: Risk alma alışkanlığının zayıf olduğu kanaatindeyim.

#K4M-Y: Risk alma alışkanlığa yoktur.

#K19A-SS: Çok fazla risk alma alışkanlığı maalesef yok. Risk alanlar o makamlarda çok fazla kalamazlar. Kalmak onlar için sıkıntılıdır. Çünkü risk aldığınızda yenilik yapmanız gerekir. Halbuki bürokratik yapı yenilik taraftarı değildir çok fazla. Mevcut alışılmış süreçleri işletmek ve rutini takip etmek onun için daha sorunsuzdur. Çünkü eğer siz yenilik yapmayı ve riski göze alırsanız cezalandırılma ihtimaliniz daha yüksek. Yeni bir fikir sizleri ya başarıya götürür ya da başarısız olursunuz. Başarıya götürdüğü zaman takdir almayacaksınız, ama başarılı olmadığınız zaman teftişe uğrayacaksınız ve cezalandırılacaksınız. Böyle bir durumda siz ne yaparsınız? Almıyorlar, alanlar da benim gibi oluyorlar.

#K7M-SS: Bürokraside nadiren de olsa gözü pek kişiler mevcuttur, ama bürokratlar genellikle ihtiyatlı olurlar. Çünkü bundan 20 yıl öncesine kadar Türkiye'de hükümetler sık sık değişmekte idi. Bürokrat olarak bir bakanın ısrarıyla mevzuata aykırı bir şeyi siz yaparsanız bakan değişir gider onun yükünü siz çekmek zorunda kalırsınız… Genellikle akıllı bürokratlar risk almazlar. Seçime yakın dönemlerde bunu daha sıklıkla müşahede etmek mümkündür. Seçim kararı alındığında veya bu yöndeki söylentiler ciddiyet kazandığında kamuda işlerin yavaşladığı gözlenir. Bu gibi zamanlarda devlet çarkı döner ama bazı konularda neyin ne olacağı bilinmediği için çalışma temposu düşer. Bürokrat kendisini güvende hissederse daha cesur hareket edebilir, kendisini güvende hissetmezse çekingen davranır.

#K6M-SS: Kamu yönetiminde sıfır risk esastır ki hiçbir organizasyonda sıfır riskle bir sonuç elde edilemez. Sıfırdan kastım mutlak anlamda sıfır riskte sonuç alınamaz demek istiyorum. Kamu bürokratına "milyonda 1 risk var" deseniz ondan kaçar.

#K11Y-SS: Genelde almaz, yüzde 99 almaz. Yüzde 1 iradeli kişiler, memleket sevdalıysa, ülkesine bir şeyler yapmak istiyorsa, alınan kararda inancı tamsa risk alabilir. Ama risk alanlar Türkiye'de memurlar içerisinde yüzde 1'i geçmez.

#K12M-Y: Kesinlikle risk alma alışkanlığı yoktur. Kimse risk almaz. Bir işte en ufak bir risk görülürse o işten uzak durulur. Kamu personeli garanticidir.

Yukarıdaki ifadelerden riskten uzak kalmanın yani garantici olmanın kural olduğu anlaşılmakla birlikte bazı durumlarda risk alınabildiği, risk alma alışkanlığının eskiye kıyas arttığı da katılımcılar tarafından dile getirilmiştir.

#K14Y-SN: Kuruma göre bu değişebilir, üst yöneticilerin durumuna ve tavrına göre de değişebilir. Bu gerçekten kamu yönetimi ve kurum kültürü ile ilgili bir durum.

#K17M-Y: Risk belirleme kültürü bile yeni gelişmektedir. Risk alma alışkanlığı daha bilgili deneyimli yöneticilerde pek yoktur. Çünkü kısmen mevzuatı bilirler. Yeni toy yöneticiler genellikle cahil cesaretiyle hareket ederler.

#K8A-SN: 2000'li yıllardan sonra risk alma alışkanlığı artmıştır. İstikrarlı siyasal iktidarlarla önemli derecede arttı. Ama bürokrasi hâlâ 1990'ların kültürünü taşıdığı için, siyasetin desteği olmadan bu durum kolayca geriye döner. Son yirmi yılda yükselmede risk alma önemli bir kriter olmuştur. Risk alan bürokrat terfi alıyor. Risk aldığında başarı geldiği için teşvik oluyor.

#K18Y-Y: Yürürlükte bulunan mevzuat çerçevesinde kurum risk haritasında belirlenen, kabul edilebilir riskler alınmaktadır.

#K9M-SN: Geçmişle mukayese etmek lazım. Eskiden risk alma diye bir şey yoktu. Her şey mevzuat hazretlerine göre yapılırdı. Mevzuatta yeri yoksa, o iş kanunsuz görülür yapılmazdı. Kimseyi de buna zorlayamazdınız. Bundan, sorunun kaynağı olarak kanunlar ve diğer yasal belgeler görülmemeli. Esasında sorun kanunda değil, sorun; risk ve güven ikileminde. Yani senin eğer kendine güvenin varsa risk alır, yorumlarsın. Kendine güvenden kastım, eğer bir yanlışın yoksa, kusurlu bir davranışın yoksa, yani alnın aksa korkmazsın risk alırsın. Aksi halde göze çarpmamak için risk almazsın.

Hofstede'nin belirsizlikten kaçınma boyutuna karşılık gelen bu temada, Türkiye'nin belirgin skorunun katılımcıların anlatımlarında da karşılığını bulduğu görülmektedir. Güç mesafesi boyutuna kıyasla keskin ifadelerin kullanılması, hemen hemen tüm katılımcıların risk almaktan kaçınıldığını farklı şekillerde de olsa ifade etmesi bu durumu doğrulamaktadır. Bunun yanında kimi durumlarda risk alındığının, risk alma alışkanlığının geçmişe oranla arttığının ifade edilmesi de mutlak bir belirsizlikten kaçınma olmadığını göstermektedir. Nitekim Türkiye'nin 85 puanlık skoru da gözle görülür skor olsa da bunun üzerinde skora sahip ülkelerin olduğu vurgulanmalıdır.

4.2.1.3. Planlama – Uzun Dönem-Kısa Dönem

Türk kamu yönetiminde hem yöneticilerin hem çalışanların hem de politika yapıcıları ve uygulayıcılarının "eylem" vizyonlarının ne olduğunun anlaşılmaya çalışıldığı soru kapsamında, katılımcıların çoğunluğu kısa vadeli, günübirlik planların yapıldığını, uzun vadeli stratejik planlamanın yerleşmediğini ifade ettikleri görülmüştür.

#K2A-Y: Türkiye'de genel olarak kısa vadeli hatta vadesiz sadece günü kurtarmaya yönelik karar ve iş yapma geleneği bulunmaktadır. Bu sınırlı süre için iktidara gelen siyasal otoriteler açısından olduğu gibi o süre içinde siyasete dayanmış bürokratlar için de geçerlidir.

#K4M-Y: Kamuda kararlar genelde kısa vadeli alınmakta, uzun vadeli kararlar alınsa da uzun ömürlü olduğu pek söylenemez.

#K19A-SS: Daha önce bir kere uzun vadeli plan yapmıyorlardı. Hatırlarsanız planlama araştırma başkanlıkları vardır bakanlıklarda. Ama onların hiçbirisinde plan yapılmıyor adeta istenmeyen memurların sürgün yeri olarak kullanılıyorlardı. Biz onları kapattık, onların yerine strateji geliştirme başkanlıkları oluşturduk. Amacımız her örgüte vizyon belirlemek, misyon tanımlaması yapmak, stratejik hedefler koymak ve daha rasyonel,

daha etkin ve verimli bir yönetim gerçekleştirmekti. Kurumlar bunları yapmaya başladılar, hala daha yapıyorlar. Ama yapma sanki biraz bağlayıcı olmaktan uzak duruyor. Halbuki stratejik hedefi niçin koyarsınız? Ona ulaşmak için. Dolayısıyla amaçlar ve hedefler örgütler için bağlayıcı konulardır. Onlara ulaşmak için önünüze çıkan her fırsatı değerlendirmeye kalkmaz veya önünüze çıkan her tehdide boyun eğmezsiniz. Ama bakanlıklarda özellikle siyasi aktörle sık değişmenin de etkisiyle belirlenmiş olan bu stratejileri bazen kendileri şahsi çizgilerine uygun bulmuyorlar. Strateji birisi uygun bulduğu için konulacak veya uygun bulmadığı için konulmayacak bir şey değildir.

#K6M-SS: Kamu yönetiminin uzun vadeli plandan yoksun olduğunu görüyoruz. Aslında geleceğin uzun vadeli olarak tasarlanması kültürü tam olarak yaygınlaşmamış. Kamu yönetiminde bunda ciddi boşluklar var. Strateji bütünlüğü, stratejik planlama uygulaması becerisi zayıf. Orta vadede belli ölçüde bunun gerçekleştiğini görebiliyoruz ama... Sorunlar ortaya çıktıkça onlara el yordamıyla günübirlik bir takım çözüm yollarıyla, çıkış yolu bulmak durumuyla karşılaşıyorsunuz. Bu durumda uygulayıcılar riskten de kaçındığı zaman bir türlü mesafe de alamıyorsunuz. Sürekli kuralları yenilemeye tercih duyuluyor.

#K10Y-SN: Belediye başkanlarının beş yıllık yatırım projeleri, bunun sonrasındaysa beş yıllık vizyon projeleri bulunur. Yani kısa ve orta vadeli planlar yapar. Memurlarınsa vizyonları dardır. Günü kurtarmanın derdindedirler. Saat akşam beş oldu mu yerinde kimse kalmaz.

Her ne kadar kısa vadeli planlar ağırlıkta olsa da bunların yanında uzun vadeli planlar da yapıldığı dile getirilmiştir.

#K9M-SN: Her ikisi de. Uzun vadeli planları merkez yapıyor. Taşra, uzun vadeli planlarla da ilişkili olarak kısa vadeli planlar yapıp uyguluyor. Bu anlamda merkezin rolünü genel politikaları (uzun vadeli) belirlemek şeklinde özetlemek mümkün. Taşra teşkilatı yani bizlerse merkezin belirlediği politikaların uygulamasını yapıyoruz. Türk kamu yönetiminin genel vizyonuna bakıp bir şey söylemek gerekirse kısa vadeli bir anlayışın hâkim olduğunu söylenebilir. Bunda değişen dünyanın etkisi çok. Bir sorun oldu mu vatandaş sizden hemen çözüm bekliyor. Bu sorunların çoğu merkezin belirlediği uzun vadeli planlar içerisinde yer almadığı için bu tür durumlar için hızlı pratik çözümler üretmek zorundasınız. "Sorun varsa, çözüm de var" vatandaşın beklentisi bu. Eğer sorun varsa bunun bir çözümü var ve bizden de bunu istiyorlar. Eskiden planda beklenmedik bir şey oldu mu Ankara'yla günlerce, belki aylarca yazışmak gerekiyordu. Ancak günümüzde artık devletin refleksi arttı. Bugün bir afet durumu olduğu zaman bakan dâhil tüm bürokrasi orda. Artık sorunlar yerinde, hızlı bir şekilde çözülüyor.

#K11Y-SS: Burada ülkemizde bazı devlet kurumlarının çok uzun yıllara dayalı aldığı kararlar var ama bazı kurumlar var günü kurtarmaya yönelik kararlar alır. Diyelim ki geçmişte DPT vardı, uzun vadeli kararlar alır. Diyelim Ulaştırma Bakanlığı bir bölgeden yol geçirecektir, der ki 'Bunun 100 metre sağı, 100 metre solu koruma bandıdır. Yarın ben buradan yan yol geçirebilirim, tren yolu geçirebilirim' diyerek geniş tutabilir. Bunun gibi uzun vadeli kararlar alabilir. Ama maalesef kamunun bir bölümünde de günlük problemlerin bertarafı için de kararlar alınabilir.

Bunların yanında kültürel değil, yasal düzenlemelere göre planlamaların yapıldığına ve değişiklik gösterdiğine yönelik ifadeler de olmuştur.

> **#K7M-SS**: Türkiye'de kalkınma politikaları, kalkınma planları ve yatırım projeleri çerçevesinde belirlenir. Planlar uzun, orta ve kısa vadeli yapılır. Genellikle 15 yıl ve daha uzun süreli planlar uzun vadeli, beş yıldan fazla planlar orta vadeli, bir yıldan beş yıla kadar olan planlar kısa vadeli kabul edilir... Planlar, icra planları olarak da adlandırılan yıllık programlar şeklinde uygulanır: Programda bir yıl içinde yapılacak kamu yatırımlarına ilişkin projeler yer alır. Yıllık programlar kalkınma planlarındaki ilkeleri ve politikaları hayata geçirecek şekilde bürokrasi tarafından hazırlanıp, hükümet tarafından son hali verilerek yürürlüğe konulur.
>
> **#K17M-Y**: 5 yıllık Kalkınma Planlarına göre 3 yıllık stratejik planlar yapılır. Bunun yanında 1 yıllık programlar ve eylem planları yapılır.

Hofstede'nin uzun-kısa dönem boyutuna karşılık gelen bu temada Türkiye'nin skoruna bakıldığında, kısa vadeli vizyonun biraz daha ağırlıkta olduğu hatırlanacaktır. Bu itibar ile katılımcıların çoğunluğunun, Hofstede'nin bulgusunu doğruladığı görülmektedir. Daha açık şekliyle, Türkiye'nin radikal ve karmaşık çözümler yerine günü kurtarmaya dönük pratik çözümlere daha yatkın olduğu söylenebilir.

4.2.1.4. Bireysel Çalışma – Bireycilik-Kolektivizm

Çalışmanın özellikle birinci bölümünde kültür mümkün olduğunca tüm boyutlarıyla ele alınmıştı. Orada ne tek başına kültürün ne de kurumsal yapının belirleyici olduğu, bu iki olgunun birbiriyle etkileşim halinde olduğu vurgulanmıştı. Bunun yanında hangi ortamda bulunulduğu da kültürün dışa vurumu için önemli bir kriterdir. Diğer bir deyiş ile aynı kültürel doku farklı ortamlarda farklı sonuçlar doğurabilmektedir. Bu tema altında toplanan ifadelerden de bunu açıkça görmek mümkündür. Katılımcıların bir kısmı Türk kamu personelinin ekip çalışmasında zayıf olduğunu, daha çok bireysel iş ve görevlerde başarılı olduğunu, bir kısmı ise ekip çalışmasında daha başarılı olduğunu ifade etmiştir.

Ancak Türk kamu yönetiminde bireysel çalışmanın ekip çalışmasına nazaran biraz daha öne çıktığı görülmektedir.

> **#K7M-SS**: Hırs, kıskançlık, çekememezlik gibi zafiyetler insana özgü ve insanın yaratılışında olan şeylerdir. Bu kötü özelliklerin bürokraside çalışanlarda da ortaya çıkması mümkündür. Yani bazı insanlar belirli makam ve mevkilere gelmek için aşırı bir arzu ve istek duyabilirler. Bu da o kimseyi, bir takım ahlaka ve etik kurallara aykırı davranışa yöneltebilir. Bir görevde bir koltukta çok arzusu olan insanların gelmek istediği makamda bulunan kişinin ayağını kaydırma gibi bir takım teşebbüsleri olabilir. Bu da onu bireysel çalışmaya veya başka bir kimsenin –ki o kişi aynı statüde veya ast konumunda ise- başarılarını kendisine mal etme gibi yollara yöneltebilir.

#K6M-SS: Takım çalışması, ekibin organizasyonu yüklenmesi Türk idari yapısının sisteminde çok karşılaşılan bir şey değil. Yani hiyerarşik, çok katmanlı ve dikey bir yapının güçlü olduğu yerde zaten takım çalışması gibi bir model söz konusu olamaz. Malum takım ruhu dediğimiz daha çok ekip çalışması aslında daha çok esnek organizasyon yapısıyla ilgili bir şey... Zaten bir kamu kurumuna gidin, müdürün şefin odaları, ayrıdır. Ekip çalışması dediğiniz zaman herkesin bir masanın etrafında toplanmış, çok fazla hiyerarşik mesafenin bulunmadığı, bir takım farklı işlemlerin bir takım ruhu içerisinde yürütüldüğü bir sistemi göz önünde bulundurmanız gerekir. Takım ruhunun olması için bir defa esneklik olması lazım. Hedefi, imkanları, amaçları belli bir konu olması lazım. Ekip çalışması proje bazlı çalışmada söz konusu olabilir. Proje bazlı çalışma kültürü Türk kamu yönetiminde çok fazla karşılığını bulmuş değil. Onun için bundan söz edemeyiz diye düşünüyorum.

#K1M-Y: Kamu personelinin bireysel görevlerde daha başarılı olduğu kanaatindeyim. Ekip çalışmasında birbirini tamamlayan, işe/hizmete/projeye katkı sunmaktan ziyade, ya birbiriyle rekabet eden bir tutum takınmakta ya da bir veya iki görevli iş/proje için emek sarf ederken diğerleri pasif kalmakta, yeterince sahiplenmemektedir. Özellikle aynı teknik ve uzmanlık gerektiren konularda iki ya da daha fazla kişi görevlendirilmişse çoğu zaman bir kişi ön plana çıkmaktadır. Hatta birden fazla kişiye verilen işlerde "atak" olan görevli sivrilebilmekte, işe/projeye katkı sunabilecek daha yetkin görevli geri planda kalabilmektedir. Değişik uzmanlık ve teknik donanım gerektirmedikçe, aynı uzmanlık ve teknik bilgi gerektiren işlerde tek kişinin görevlendirilmesinin daha verimli olduğu gözlenmiştir.

#K2A-Y: Ekip çalışması zayıf.

#K4M-Y: Bireysel görevlerde daha başarılı olduğu söylenebilir.

Her ne kadar bireysel çalışmanın ön plana çıktığı görülse de katılımcının kurumuna ve kişisel tecrübelerine göre personelin ekip çalışmasında daha başarılı olduğunu ifade edenler de olmuştur.

#K5Y-Y: Türk kamu personeli benim tecrübem yeterli donanıma sahip olmadığı için ekip çalışmalarında daha başarılı oluyor.

#K15M-Y: Ekip çalışmasında daha başarılı sonuçlar ortaya çıkmaktadır.

#K16Y-Y: Türk kamu yönetiminde bireysel çalışma ön plana çıkmaz ekip çalışması önemlidir. Çünkü bir kişi bütün yetkilerle donatılmadığından tek başına bir yere kadar başarılı olur bu sebeple ekip çalışması olmalı ama bütün ekipte devletin âli menfaatlerini savunmalıdır. Ama maalesef bazı kamu çalışanları çalışma saatini tüketmeye yönelik çalışmalar yapmaktadır. Verimlilik esas değil zaman geçirme esastır.

#K9M-SN: Bireysel çalışmada başarılı olanlar da var ama ekip çalışması daha fazla. Kimse kahraman değil. Bir işi başarmak istiyorsanız, yardımlaşmaya mecbursunuz. "Ben sorumluluğuma düşeni yaptım" demekle olmuyor. Dediğim gibi artık vatandaşlar sorunlarına çözüm üretilmesini istiyor, bu da ekip olarak bir işe sarılmayı bir nevi zorunlu kılıyor. Ekip çalışmasından memurlar arasında ya da aynı kurum içerisinde söz edilebileceği gibi başka kurumlar ve aktörler arasında da ekip çalışmasından söz etmek mümkündür. Günümüzde bu anlamda ekip çalışması daha yaygın hale geldi. Demek istediğim her şeyi mülki idare yapmamalı, diğer kurumlardan ve aktörlerden de yardım almalı, birlikte sorunu çözmeli.

Bazı katılımcılar tarafından ekip çalışmasıyla bireysel çalışmanın birlikte görüldüğü de dile getirilmiştir.

> **#K10Y-SN**: Kamu personeli bireysel ama ekiple yardımlaşarak çalışır.
>
> **#K12M-Y**: Bunun cevabı kurumdan kuruma farklılık göstermektedir. Sivil bürokraside veya yaygın bilinen adıyla 657'ye tabi memurlarda bireysel çalışmanın ön plana çıktığı görülmektedir. Ancak benim çalışmış olduğum kurumda ekip çalışması ön plandadır. Bu daha çok kurumun yaptığı işle, verdiği hizmetle de ilgilidir. Sivil bürokrasi yasal prosedürlerle ilgilenirken, biz operasyonel hizmet sunduğumuz için ekip çalışması bir nevi zorunluluk.
>
> **#K17M-Y**: İşe göre değişir. Teftiş denetim işleri genelde yalnız yapılır. Hızlı sonuca gidilir. Ekip çalışmaları özellikle plan program hazırlanırken verimlidir. Ekip olarak çalışılan işlerde yöneticinin bakış açısı ve güdülemesi ekibi etkiler. Başarı da buna bağlı olarak değişir.
>
> **#K19A-SS**: Personelin çalışması üst kademe yönetiminin de iktidar aktörlerinin duruşuyla alakalı. İktidar aktörleri çok çalışıyorlarsa kamu bürokrasisi de onlarla beraber çok çalışıyor. Bir şey üretmeye çalışıyor. Takım içinde de çalışmayı başarırlar hem de siyasi ayrımlar gözetmeksizin çalışırlar. Sizden farklı bir siyasi bir görüşü varsa belki olumsuz tavır koyar. Eğer bu engelleyici bir tavır değil de düşünce ise çoğu zaman ortaya koyduğu olumsuz düşünceler bile size yol gösterir. Yapacağınız bir hatayı belki önler. Ama iktidar aktörleri iyi çalışmıyorsa personel de çalışmaz. Ne bireysel olarak iyi çalışır ne de takım olarak iyi çalışır. Eğer siz koordinasyon çabaları yapıyor takımlar kuruyor ve takımları çalıştırıyorsanız takım kurmaya yatkın davranacaktır. Aksi takdirde kendisine verilen görevi yapacak sonra duracaktır. ...Şimdi bir kere bürokratik yapıda hiyerarşik olarak her bir bakanlık olarak baksanız bile hem yatay hem dikey olarak çok çeşitlenmiş vaziyette. Koordinasyon için özel çaba sarf etmeniz ekip çalışması için özel yöntemler geliştirmeniz gerekir.

Katılımcıların bir kısmı ise son dönemde yaşanan dönüşümle birlikte ekip çalışmasının biraz ön plana çıktığını vurgulamıştır.

> **#K18Y-Y**: Türk kamu yönetimi aslında kabuk değiştiriyor. Geleneksel kamu yönetimi anlamında bireysel çalışma ön plana çıkarken proje ve planlama gibi kolektif bakış açısı gerektiren çalışmalarda ekip çalışması daha başarılı olmaktadır.
>
> **#K8A-SN**: 2000'den sonra proje bazlı çalışmalar ağırlık kazandığından ekip çalışması daha önemli hâle gelmiştir.
>
> **#K3M-Y**: Kamu personeli, eğitim durumu, işi öğrenme süreci gibi etkenlere bağlı olarak değişim yaşamaktadır. Eğitim durumu ve işleyişi öğrendikten sonra gelişmelere açık hale gelebilmektedir. Önceden klasik işleri ezber tarzında yapan personel ağırlıklı iken son dönemde bilgi teknolojisindeki gelişmelerle bağlantılı olarak kendini geliştirmeye yakın personel ağırlık kazanmaya başlamıştır. Yeni personel anlayışının ekip çalışmasına daha yakın olduğunu düşünüyorum.

Hofstede'nin kültür araştırmasında Türkiye'nin skoru belirgin bir şekilde kolektivizme karşılık gelse de katılımcıların Türk kamu yönetimi ve personeline dair deneyimlerine bakıldığında, sonucun o kadar da belirgin olmadığı görülmektedir. Hatta ifadelerin geneline bakıldığında, kolektif çalışmanın Türk kamu yönetimi için tanımlayıcı bir

özellik olmadığı anlaşılmaktadır. Kısaca, Türk toplumuyla Türk kamu personeli bu alanda farklı özellikler göstermektedir. Bunun sebebi olarak (K12M-Y ve K6M-SS kodlu katılımcıların da ifade ettikleri gibi) hiyerarşik, kademeli ve parçalı kurumsal ve yasal yapı gösterilebilir.

4.2.1.5. Orta Yolcu – Erillik-Dişillik

Türkiye'de kamu çalışanlarının bir işi üstlenirken o işi ne kadar benimsedikleri ne derece geliştirmeye çalıştıkları ne derece girişken, istekli ve rekabetçi olduklarına dair sorular etrafında şekillenen bu temada net bir cevaba ulaşılabildiğini söylemek doğru olmaz. Fakat Türk kamu personelinin iş konusunda pek de rekabetçi ve girişken bir rol üstlenmediklerine yönelik ifadelerin ağırlıkta olduğu görülmüştür.

> **#K11Y-SS**: Maalesef rekabetçilik kamuda yok. Kamu kurumları arasında kendi içerisinde mutaassıp bir yapı vardır ama aynı kurum içerisinde daha fazla iş yaparak öne geçeyim anlayışı devlet memurunda yok. Onun için rekabetçi bir anlayış yok. Mütevazi de değil aslında. Şöyle 'üzerime tevdi edilen görevi yapayım, gerisi benim için önemli değil. Onun için de ben yukarıdan gelen talimatı eksiksiz yaparsam görevimi yapmış sayılırım.' der öyle kapatır.
>
> **#K8A-SN**: Dışa açık kurumların rekabetçi olduğu söylenebilir. Ama çalışma tarzı olarak dışa kapalı kurumlarda aynı şeyi söylemek pek mümkün değil.
>
> **#K6M-SS**: Şekilci, ilkelere, formalitelere aşırı derecede bağlı bir yapı olduğunu itiraf etmemiz lazım. Bu yapı içinde bizim kamuda rekabet ruhu zaten olmaz. Yani rekabetin karşılıklı bir yarış ortamında, kendilerini kabul ettirme ve geleceği güvence altına alma çabası içinde olmaları lazım. Yani rekabette var olma çabası yatar. Rekabet rakipten gelen bir şey var. Kendisiyle yarıştığınız başka aktörlerin veya uygulama yapılarının olması lazım. Kamu kurumlarının rakibi olmaz ki. Rekabet kamuda değil siyasette olur… Rekabet, rekabetin takdir edildiği mekanizmalarda olur.
>
> **#K5Y-Y**: Ne mütevazi ne rekabetçi orta yol.
>
> **#K17M-Y**: Çalışılan kuruma ve personelin hayata bakış açısına göre değişir. Bazı personel kendini göstermek ister. Rekabetçi olmanın ötesinde başka personelin kendisini göstermesine bile fırsat vermez. Ancak personelin çoğu mütevazi çalışır. Kendisine havale edilen işi yapar o kadar.
>
> **#K4M-Y**: Başarıya endeksli rekabetten söz etmek pek olası değildir.
>
> **#K19A-SS**: Rekabetçi mi diye sorduğunuzda muadilleriyle yarışmak, böylece iyi olmak türünden bir rekabetten bahsediyorsanız böyle bir rekabet yoktur. Ama daha üst kademelere tırmanmak konusunda rekabetten bahsediyorsanız bu hiç eksik olmaz.
>
> **#K13Y-SN**: Özel sektör ile kıyaslandığında kamu daha az rekabetçi görünüyor. Ancak kamuda da bazı aktörler var ki fark yaratabiliyor. Binlerce vali var ama herkes Recep Yazıcı'yı hatırlar. Ama yaşasaydı büyük ihtimalle uzun süre vali kalamazdı.
>
> **#K1M-Y**: Genel olarak kamuda, mevzuatla tanımlanmış işlerde rutini yapmakla iktifa etme alışkanlığı vardır. Mamafih rekabetçilikten maksat eşitlerinden daha fazla gayret

gösterip terfi etmek çaba ve arzusu ise "çok çalışan, verimli çalışan terfii hak eder" gibi bir teamül ve uygulamadan bahsetmek zordur. Esasen empati yapıldığında kamu personelini rekabete teşvik edecek pratik değeri olan mekanizmalar da bulunmamaktadır. Mevzuatta düzenlenen aylıkla ödüllendirme (ki çıplak aylık esas alındığından çok da göze gelir rakamlar değildir), takdirname, performans değerlendirme formlarının fazla bir değeri olmadığı kanaatindeyim. Kaldı ki; bazı kurumlarda kanunda olmasına rağmen aylıkla ödüllendirme uygulaması da yoktur. Böyle olduğu içindir ki gayretli, çalışkan personelin bu tutumlarının yetişme tarzı ve kendi değer yargılarından kaynaklandığı kanaati hasıl olmuştur.

Kimi durumlarda ise daha eril, girişken, rekabetçi vb. hareket edebildiği de ifade edilmiştir.

#K3M-Y: Kamu personelinin rekabetçi bir yapısı olduğunu düşünüyorum.

#K7M-SS: Rekabet hayatın bir gerçeğidir. Her alanda olduğu gibi bürokraside de çalışanlar arasında rekabet mutlaka olur. Geçmiş hükümetler ve özellikle koalisyon hükümetleri döneminde daha çok siyasi rekabet belirleyici olmaktaydı. Bir bakanlığa hangi siyasi parti hâkim ise, partili bakanın ideolojik olarak kendisine yakın hissettiği kişileri tercih etmesi yaygın bir uygulamadır. Ancak istisnai de olsa ideolojik bir saplantısı bulunmayan, iş odaklı bürokratla da çalışan bakanlar da olmuştur.

#K9M-SN: Tek tek çalışanlardan birimlerden öte ilçeler arasında bir rekabetten söz edilebilir. Daha doğrusu rekabet içinde olmaya mecbursunuz. Gelişen teknolojiyle birlikte vatandaşların sizden bekledikleri klasik hizmet anlayışının ötesine geçmenize sizi mecbur kılıyor. Bununla da kalmıyor, tecrübe edindiği ve memnun kaldığı bir hizmeti sizden de bekliyor. Sosyal medya aracılığı ile ilçelerin uygulamaları birbirleriyle karşılaştırılıyor. Tüm bunlar sizi diğer ilçelerle rekabete sokuyor. Vatandaşlardaki bu yönelim idarecileri de bu anlayışa yönlendirdi. Malum pandemi sürecinde aşı sayıları epey gündemde. Mesela İstanbul'da aşılama oranları tespit ediliyor. Benim ilçem 29. sırada. Haliyle bu sizin önünüze bir performans kriteri olarak sunuluyor.

Son zamanlarda rekabetçiliğin, yani erilliğin arttığına yönelik görüşler de vardır.

#K18Y-Y: Günümüzde her alanda rekabetçi iş yapma tarzı yaşanmaktadır. Belediyelerde de rekabetçi bir çalışma olduğunu söyleyebilirim.

#K10Y-SN: Kişiler arasında değil ama hizmet alanında birimler arasında rekabetçi bir yapı var şimdi. Eskiden devlet yoktu ki rekabet olsun. Belediyeler hizmet odaklı kurumlardır. Dolayısıyla halkın takdiri önemli. Vatandaşın istediği olur. Bu da personelden çok yöneticilere bağlı. Yönetici zihniyeti belirler. Bir konuda önce yöneticinin bilgi sahibi olması lazım, yoksa başarı olmaz.

#K14Y-SN: Son dönemlerde biraz daha arttı. Bunun terfi olanaklarıyla doğru orantılı bir ilişkisi var.

İfadelerin tamamı düşünüldüğünde, temayla Hofstede'nin erillik-dişillik boyutunda Türkiye için tespit ettiği skorun ve bunun davranışlara yansımasının uyumlu olduğunu söylemek gerekir. Hakikaten Türkiye'nin erillik-dişillik boyutunda ortalamanın çok az altında bir skora (45 puan) sahip olduğu görülmektedir. Bu da dişil özellik göstermekle

beraber, dişilliği Türkiye'nin bir karakteri olarak görmenin doğru olmadığı anlamına gelmektedir.

4.2.1.6. Özveride Bulunma – Haz Alma-Kısıtlanma

Türkiye'de kamu personelinin özel yaşamla kamusal yaşam arasındaki ayrıma ne denli dikkat ettiğinin irdelendiği soruya verilen yanıtların merkezinde toplanan bu temada, personelin statüsüne göre değişen iki farklı sonuç ortaya çıkmıştır. Daha açık ifadesi ile kamu personelinin yönetici pozisyonunda olup olmamasına göre cevaplar farklılık göstermiştir.

Buna göre yönetici pozisyonunda çalışmayan ya da hiyerarşik olarak alt kademe olarak isimlendirilen pozisyonlarda çalışan kamu personelinin mesai saatlerinin dışında işle ilgilenmedikleri, hatta bazılarının mesai saatlerinden özel yaşamlarına vakit ayırdıkları ifade edilmiştir.

> **#K2A-Y**: Önemli bir kısmı için öncelik özel yaşamıdır.
>
> **#K5Y-Y**: Kesinlikle çok azı müstesna özel yaşamından taviz vermez.
>
> **#K6M-SS**: Ne münasebet! Bilakis işinden özel yaşamına vakit ayırır. Kamuda verimlilik, çok düşüktür. 100 kamu çalışanından kaçı 8 saatlik mesai süreci içerisinde, 8 saatinin ne kadarını tam olarak kamu hizmetine ayırıyor. Sizin bu soruyu sormanız lazım. Yüzde 80 verimsiz çalışır kamu personeli. Burada da çok büyük bir oransızlık var. Bazı alanlarda standart tanımlanmış, mesela nüfus idaresinde eleman azsa harıl harıl çalışırlar. En iyi çalışan kurumlar nelerdir? Bir an bile boş geçmeden, vakit israf edilmeden bir örnek verin? Elemanın az olduğu, işin çok standart hale geldiği, mesela nüfus, tapu. Ne yapacağı bellidir, 10-15 çeşit iş vardır. Noterlikler, çok dar alanda çok iş üretilir. Onun performansı arttıkça kazancı artıyor olmasaydı kamu gibi olsaydı bir noterlikte 4 kişi çalışıyorsa, 100 metrekarede iş çözülüyorsa, 40 kişi çalışır, 400 metrekareye yayılırdı alan.
>
> **#K10Y-SN**: Memur kendi iradesiyle işi için özel yaşamından ödün vermez. Saat 5 oldu mu hepsi servis araçlarının yanındadır. Ama bir iş oldu mu, yasal olarak o işi yapmak için mesai dışında da çalışmak zorunda. Çalışmazsa yasal işlem başlatabilirsin.
>
> **#K11Y-SS**: Burada da istisnai durumlar hariç, belediyelerin bir bölümü hariç akşam saat 17.00 olsun mesai bitsin, evime ulaşayım, cumartesi pazar tatil, bayram tatil... Ama her şeye rağmen kendi özel hayatını, sağlığını hiçe sayarak eşinden çocuğundan ödün vererek devlet millet sevdası varsa fedakârlık yapıp mesai mefhumu gözetmeden çalışan kamu yöneticilerimiz var mı? Var. Bunlar ağırlıkla yerel yönetimlerde biraz fazla, kamunun bir bölümünde de var ama yüzde 80-85 kamu yöneticileri, çalışanları 'akşam saat 17.00 olsa da evime döneyim' der.
>
> **#K16Y-Y**: Kesinlikle hayır bilakis iş hayatının en az yarısı özel yaşama ayrılmaktadır.

Yönetici pozisyonunda çalışan kamu personelinin ise özveride bulunarak, mesai saati kısıtı olmadan özel yaşamlarından işlerine vakit ayırdıkları, kısaca konfor alanlarının dışına çıkarak fedakârlık gösterdikleri, bunun hiyerarşi artıkça arttığı dile getirilmiştir.

> **#K8A-SN**: Yönetici özel yaşamından ödün vermektedir. Memur için bu söz konusu değil. Bunun yanında proje odaklı kurumlarda ödün verme var. Diğer kurumlarda böyle değil.
>
> **#K13Y-SN**: Türk Milletinin özelliği, yönetici daha fazla ödün verir. Projeleri sahiplenir. Takım çalışması olmadığı veya eksik olduğu için çoğu iş ona kalır. Yönetici kendini işine adıyor. Maalesef bu durum aşağıya indikçe azalıyor. Biraz da terfi imkânı ile ilgili. Eğer alt kadrolar tünelin sonunda ışığı görürse işine daha fazla adar, ödün verir. Ama ilerleme imkânını göremezse işi sahiplenme ile ilgili motivasyon da düşüyor dolayısıyla özel hayatından iş için daha az ödün verme eğilimi başlıyor.
>
> **#K14Y-SN**: Üst yönetim, özel yaşamını geri plana atmak zorunda. Özellikle yerel yönetimlerde daha fazla özel yaşamından ödün vermek zorunda. Bu durum aşağıya indikçe azalır.
>
> **#K17M-Y**: Evet. Özellikle orta düzey yöneticiler için özel hayat kalmaz. Ya üstleri talimat vermek için arar ya astları talimat almak için arar. Çoğu zaman evi iş getirirler.

Bunların yanında üst kademe yöneticiyle doğrudan çalışan personelin ya da polis, jandarma gibi kolluk kuvvetlerinin de özel yaşamını geri plana itmek zorunda kaldığı söylenmiştir.

> **#K1M-Y**: Personel genel olarak, iş için özel hayatından fedakârlık etme temayülünde değildir. Belli projelerde en üst amirle doğrudan çalışan ve üst amir tarafından manevi olarak teşvik edilen personelin fedakârca çalıştığı gözlenmiştir. Yukarıda belirtildiği gibi özel hayatından iş için ödün vermenin pratikte çok bir karşılığının olmadığı da bir gerçektir. Kurum içi disiplinin fazla olduğu emniyet, jandarma gibi kolluk görevlileri özellikle alt rütbedekiler personel yetersizliği sebebiyle herhangi bir fazla çalışma ödemesi almadan özel hayatlarından ödün vererek çalıştırılmaktadır.
>
> **#K19A-SS**: Eğer siz iktidar aktörleri kendileri iyi çalışıyorlarsa ve onların çalışmaları bürokraside üretilecek bilgiye, getirilecek malzemeye bazen de geçmiş tecrübelerin aktarılmasına ihtiyaç duyar. Bu açıdan bakıldığında eğer iktidar aktörleri iyi çalışıyorsa bürokratik personel de iyi çalışır. Gece gündüz çalışır ve yeterinden daha fazla fedakârlık yapar. Ben bunları başbakanlık müsteşarı olarak çok kez şahit oldum. Ama siz çalışmıyorsanız o da size ayak uydurur.
>
> **#K9M-SN**: Ben bunun yalnızca kamu yönetimine mahsus bir şey olduğunu düşünmüyorum. Bu toplumsal kültürle alakalı bir durum. Bizim toplum liderliğe ve lidere önem verir. "At sahibine göre kişner" biraz amiyane kalabilir fakat hakikaten toplumsal mantalitemiz bu şekilde. Yöneticinin emri altındaki personeli çalıştırması beklenir. Başarı da başarısızlık da lidere ait görülür. Bu sebepten dolayı hem yönetici kendisinin hem çalışan yöneticinin elini taşının altına koyması gerektiğini düşünür. Bu da gece geç saatlere kadar orta ve üst yöneticilerin çalışması sonucunu doğurur. Ancak bunun daha çok bakanlıklar gibi başkent teşkilatlarında olduğu söylenebilir. Taşrada yöneticinin yanında hizmetin gereğine göre gerektiğinde ilgili personelin de özel yaşamından ödün vermek zorunda kaldığı olur. Yine de yönetici mi çalışan mı diye sorulursa yöneticinin özel yaşamından daha fazla ödün verdiği açıktır.

Yukarıdaki görüşlerden tamamen farklı olarak Türk kamu personelinin özel yaşamını işi için geri plana ittiğini dile getirenler de olmuştur. Burada katılımcının hem yönetici pozisyonunda olmasının ve soruyu kişiselleştirmesinin hem de bulunduğu kurumun çalışma tarzının belirleyici olduğu yorumu yapılabilir.

> **#K18Y-Y**: Rutin yapılan işlerin dışında belediye personeli özel yaşamından ödün vermektedir.
>
> **#K3M-Y**: Genel olarak gözlemlediğim, kamu personelinin iş için özel yaşamından ödün vermeye eğilimli olduğunu ifade edebilirim.
>
> **#K4M-Y**: Mevcut yapı içerisinde ödün verilmektedir.
>
> **#K15M-Y**: Özel yaşamdan taviz vermenin her kademede ve gereğinden fazla ortaya çıktığını ifade edebilirim.
>
> **#K12M-Y**: Çalıştığım kurumda özel yaşamın hemen hemen tüm kadrolarda geri planda olduğunu söyleyebilirim. Bu durum hiyerarşide yukarıya çıkıldıkça biraz daha artmaktadır.

Hofstede'nin haz alma-kısıtlanma boyutuna karşılık gelen bu temada çalışanların sahip oldukları statüye, daha açık şekliyle yönetici olup olmamasına göre iki zıt sonucun ortaya çıkmasını, yine Hofstede'nin güç mesafesi boyutu ile açıklamak mümkündür. Bilindiği gibi mülâkatlardaki ifadelerle birlikte yorumlandığında Türkiye'nin güç mesafesi boyutundaki skoru liderlik olgusunu ortaya çıkarmıştır. Bu da K9M-SN kodlu katılımcının deyimiyle *elini taşın altına koyması gereken kişinin* yönetici olması gerektiğinin hem çalışan hem de yönetici tarafından kabul edilmesi anlamına gelmektedir. Mülâkatlardaki ifadelerden de bu açıkça görülmektedir.

4.2.1.7. Sorumluluk Alma

Sorumluluk alma teması, Türkiye üzerine yapılan çalışmaların incelenmesi sonucunda eklenen soruya katılımcıların verdiği yanıtlarla şekillenmiştir. Bu yönüyle ilk başta literatürün sorgulanması amacını taşısa da daha sonra bundan daha derin bir anlama sahip olduğu anlaşılmıştır. Katılımcıların hem bu soruya verdikleri yanıtlar hem de diğer boyutlar için verdiği yanıtlar bir bütün olarak değerlendirildiğinde sorumluluk alma temasının, Hofstede'nin kültür boyutlarının bir sentezi olduğu anlaşılmıştır.

Daha açık ifade etmek gerekirse sorumluluk alma teması; bireycilik-kolektivizm, güç mesafesi, erillik-dişillik ve belirsizlikten kaçınma boyutlarından oluşmaktadır. Burada bir diğer nokta daha açıklığa kavuşmaktadır. O da Hofstede'nin araştırmasının aksine,

yapısal ve yasal nedenlerden kaynaklı Türk kamu personelinin bireyci çıkan iş yapma tarzının, yapısal ve yasal bileşenlerden arındırıldığında kolektivist yapısına geri dönmesidir. Aşağıda aktarılan ifadelerden de anlaşılacağı üzere kolektivist, garantici, dişil ve lider merkezli bir yapıda sorumluluktan kaçınmanın öne çıkması veya belli şartlar altında sorumluluğun alınması şaşırtıcı olmasa gerek.

#K4M-Y: İstekli olduğu söylenemez.

#K5Y-Y: Sorumluluk almaya pek istekli değildir.

#K10Y-SN: Sorumluluk alma yok. Soruşturma korkusu var. İmza ile sorumluluk dağıtılıyor. Üst yönetici sorumluluk almadığı için memurlar işini yürütüyor. Üst yöneticiler sorumluluk almalıdır. Ancak üst yöneticilerin sorumluluğu alt kademelere dağıttığı görülmektedir. Üst yönetici pratik olmalı, esnek olmalı. Sorumluluğu yönetici alırsa bürokrasi hızlanır.

#K11Y-SS: Maalesef çok da istekli değil. Ne kadar az iş alırsan o kadar sorumluluğun var. Ne kadar az iş alırsan o kadar yorulursun. Ne kadar az iş alırsan da o kadar başarılı olursun. Böyle bir anlayış var. Niye? Haftada bir iş geldi onu da tamamladın, görevini yaptım. Günde 10 tane iş gelir 8'ini yaparsın, 1'ini kaçırırsın 1'ine de zaman yetmez başaramadın. Onun için de devlet memuru o riski almaz. Fazla iş ve sorumluluk da almak istemez. Sadece günlük rutin işlerimi yapayım, ara sıra ekstra iş gelirse onu da tamamlayayım onu ister.

#K13Y-SN: İnsanı motive etmek lazım. Kamuda ödül sistemi yok. Terfi ve kariyer düşünen, ışık görürse sorumluluk alır. Onun dışında kimsenin sorumluluk alacağını düşünmüyorum.

#K19A-SS: Güvenirse ve yaptığı işten takdir alacağına inanıyorsa sorumluluk alır. Yeni fikirler üretir ama bu güvenle alakalı bir husus. İktidarın onlara vereceği güven önemli. …ama orada tabi, güven demiştik ya diyelim ki siz temel politikalar belirlediniz ve politikalara bağlı olarak kararlı bir şekilde devam ediyor... Yani aynı şahısların iktidarda kalması değil de o partideki insanların belirlenen stratejik politikalara bağlılığı ise stratejik politikalara bağlılık bürokratik mekanizmaya güven verir. Ama aynı iktidarın mensubu olduğu halde bir gün böyle ertesi gün farklı bir politikayı ortaya koyarsanız bu bürokraside güvensizlik yaratır. Bu yüzden eğer siyasi aktörler eğer politikalarında istikrarlıysa, stratejik politikaları gerçekleştirme konusunda kararlı ve azimliyse bürokrasi onları destekler ve onlarla birlikte çalışır. …Bürokrasiyi çok bağımsız bir aktörmüş gibi görmemek gerekir. Yani kamusal yönetim kültürüyle etkilenebileceği gibi mevcut iktidardaki siyasi aktörlerin davranış tarzları ve fikriyle hareket ederler.

#K9M-SN: Daha önce de söylediğim gibi bu sizin ne kadar şeffaf ve hesap verebilir olduğunuzla ilgili bir durum. Eğer çekinecek bir hatanız veya yanlışınız yoksa sorumluluk almaktan da çekinmezsiniz. Tabi kanunun izin verdiği çerçevede. Yani "sorumluluk almaktan" kanunsuz bir işe olur vermek anlaşılmamalı. Kimsenin adamı olmadan herkese hizmet edeceksin. Bu anlayışla hareket edersen, sorumluluk almaktan da çekinmezsin.

#K17M-Y: Çoğu personel sorumluluk almak istemez. Kendisine havale edilen işi yapar.

Yukarıdaki ifadelerin aksi görüş beyan eden katılımcılar da olmuştur.

#K3M-Y: Sorumluluk almaya istekli personelin çoğunlukta olduğu ifade edilebilir.

#K18Y-Y: Kurumlarda rol ve sorumluluklar yönetmeliklerle belirlenmektedir. Bu sebeple görev alanına giren konularla ilgili sorumluluk almaya isteklidir.

Temanın, Hofstede'nin birden çok kültür boyutunun sentezi etrafında yorumlanması, Türk kamu yönetimi kültürüne yeni bir bakış açısı kazandırması açısından kayda değer bir öneme sahiptir. Fakat, temanın araştırma sürecinde ortaya çıkması, detaylı bir incelemenin yapılmasını engellemiştir. Bundan dolayı sonraki araştırmalarda bilinçli bir irdelemenin ve derin bir analizin yapılması gerekmektedir.

4.2.1.8. İnisiyatif Alma veya Rutinin Dışına Çıkma

İnisiyatif alma teması, sorumluluk alma temasına benzer bir şekilde ortaya çıkmıştır. Yani literatürdeki bilgiler ışığında eklenen sorunun, araştırma sürecinde derinleşmesi ile şekillenmiştir. İnisiyatif alma teması, yine sorumluluk alma temasında olduğu gibi Hofstede'nin kültür boyutlarının bir sentezidir. Buna göre inisiyatif alma teması haz alma-kısıtlanma, güç mesafesi, erillik-dişillik ve belirsizlikten kaçınma boyutlarından oluşmaktadır. Görüleceği gibi güç mesafesi, erillik-dişillik ve belirsizlikten kaçınma boyutu bu temada da vardır. Farklılaşan nokta bireycilik-kolektivizm yerine haz alma-kısıtlanma boyutudur.

Hofstede'nin araştırmasında Türkiye'nin sahip olduğu skorlar üzerinden detaylı bir şekilde ifade etmek gerekirse; garantici, yönetici-lider merkezli, dişil bir karaktere, konfor alanından kolay kolay çıkmayan bir anlayış eklendiğinde orada inisiyatif alma pek de mümkün görünmemektedir. Katılımcıların aşağıda yer alan sözlerinden de bu anlaşılmaktadır.

#K1M-Y: Kısaca inisiyatif almayı teşvik eden bir sistem olmadığından inisiyatif almanın ve özel hayattan fedakarlığın olduğu istisna kurum ve kişiler haricinde söylenemez.

#K2A-Y: İnisiyatif almak isteyenlerin de önü kesilir. Hele son zamanlarda hiçbir bürokrat inisiyatif almak istemez. Çünkü kararlar tek kişi tarafından alınmaktadır. Ya da böyle bir algı oluşmuştur. Bir bürokrat yanlış karar verebilir. Tek başına hareket edebilir ve sonucu iyi olmayabilir. Siyasal otoritelerden çok sosyal, yazılı ve sözlü medyanın eleştiri oklarından çekinmektedir.

#K4M-Y: Zorlama ve rutin görev tanımı içinde iş yapar.

#K19A-SS: Kendisi karar alamaz. Sadece karar mercilerine malzemeyi aktarır, düşüncesini söyler. Bu riski de karar aldığı zaman sonuçları başarısız olursa kendisinden hesap sorulacağı düşüncesindedir.

#K6M-SS: Ama mesela kamu kurumlarında, kamu yönetiminde bu tersidir. Yani üst yönetim iş yükünün ağırlığını çeker aşağıdaki alt ve orta kademe sadece rutinle ilgilenir. Rutinin dışına bir nebze olsun bile çıkmaz. Mesela gidin bakanlıklara, bakanlıklarda saat 17.00'da personel ayrılır, üst seviye gece yarısına kadar çalışır ama bu sağlıklı bir yapı değildir. Bu birçok rutine ve detaya ilişkin işlemlerin aşağıda tamamen çözülmesi gerekirken hatta rutini ilgilendirdiği konularda bile bir takım inisiyatif almaya ilişkin yönlerin orta alt kademede üstlenilmesi gerekirken en ufak bir inisiyatifin bile yukarıya taşınmasından dolayı çözümün tamamen yukarıya aktarılması gibi bir sonuçla karşı karşıya kalır. Bu aşağının sadece otomat gibi, aşırı rutin işlerden başka hiçbir iş çözmediğini, en ufak problemin bile alt ve orta kademede inisiyatif alınarak veya prensiplerin şekillendirilerek çözülmesi gerekirken tüm detayların yukarıya taşınması söz konusu olduğu için bakarsınız gece yarılarına bakanlıklarda ışıklar yanar.

#K11Y-SS: Çokça inisiyatif almaz. İnisiyatif alan memur çok az çünkü bizim memurlar mevzuatı çok iyi takip ederler. Üzerime düşeni yaparım, üzerime düşmüyorsa beni aşar der. Ama hiçbir zaman kanunun öngörmediği, kanunun reddetmediği bir konuda da zorlayıp kendisine bir yol açmayı denemez. Onun için memur inisiyatif almaz.

#K12M-Y: Her ne kadar sorumluluk almada sıkıntı yaşanmasa da aynı şeyi inisiyatif almada söylemek zor. En nihayetinde çalıştığım kurum kamu kurumu olduğu için mevzuat doğrultusunda hareket etmektedir. Suç unsuru barınmasa da mevzuatta düzenlenmeyen bir konuda inisiyatif alınmaz. Amirin bu konuda astını zorlaması gerekmektedir. Bu da amirin sorumluluk almasıyla ilgilidir. Diğer bir ifadeyle ast, sorumluluğu üstüne yıkmadan bir işi yapmaz. Dolayısıyla üst kademe inisiyatif alırken, alt kademe inisiyatif almaz, zorlamayla iş yapar.

Yukarıdaki sözlerin aksine inisiyatif alındığını ya da belli şartların sağlanması halinde alınabileceğini dile getiren katılımcılar da vardır.

#K3M-Y: İnisiyatif vermeyi bilen yöneticilerle çalışan personel inisiyatif almaya isteklidir.

#K8A-SN: Memura tanınan yetkilerden dolayı memuru zorlamak mümkün değil. Bundan dolayı yönetici de çalışanlardan oluşan ekip kuruyor. Cumhurbaşkanının her kararı alması mümkün değil. Bürokrasinin de inisiyatif alması gerekir. Maalesef bürokrasi, siyasetin hızına yetişemiyor. Kanunlar çerçevesinde inisiyatif alınıyor. Bu durum kurumlara göre değişiyor. 2000 sonrası ilerlemenin olduğu söylenebilir. Dışarıdan yöneticilerle, lider değişimi ile iyileştirmeler yapılıyor ama siyasetin gücü azalırsa, bürokrasinin gücü artar.

#K9M-SN: Lidere bağlı olarak kurumlar vatandaş odaklı çalışıyor. Böyle olunca da her şeyi mevzuatta bulamıyorsun, doğal olarak inisiyatif almak durumunda kalıyorsun. Burada liderin tavrı çok önemli, eğer lider inisiyatif almayı teşvik etmiyorsa, inisiyatif alan personelini takdir etmiyorsa, hatta inisiyatif almayı hoş karşılamıyorsa o kurumda veya birimde inisiyatiften söz etmek zor. Kısaca yöneticinin vereceği güvene göre inisiyatif alma değişir. Taşrada durum böyle. Bakanlıkların bu konuda biraz yol kat etmesi gerekiyor. Ama geçmişe kıyasla bakanlıklarda da müthiş bir dönüşümün olduğunu söylemek lazım.

#K13Y-SN: En alt yönetici, ağırlıklı, birlikte çalıştığı yöneticisine bakar, güvenirse inisiyatif alır. Sorun gören sıfır risk ile çalışmak ister. Kamuda iş güvencesi olsa da ceza türleri var. O yüzden güvencesiz inisiyatif almak istemez. Siyasi istikrar, kamu yönetiminin fikrini kesinlikle belirler. Eğer gelecek görürse inisiyatif alır, benimser. Bu durum yalnızca idarî kısmı değil yargıyı da güvenlik güçlüklerini de etkiler.

#K16Y-Y: Merkezî hükümete bağlı ilçe müdürlüklerinde inisiyatif alınmamaktadır. Ancak ilçe belediye yönetimlerinde siyasi olarak inisiyatifler alınmaktadır.

İnisiyatif alındığını ya da alınmadığını söyleyen, kısaca tüm katılımcıların ifadelerine yakından bakıldığında güven, lider, teşvik, gelecek, terfi ve rutinin dışına çıkma gibi kavramlara sıklıkla referans verildiği; bu kavramların da Hofstede'nin başta belirsizlikten kaçınma ve güç mesafesi olmak üzere haz alma-kısıtlanma ve erillik-dişillik boyutlarına karşılık geldiği görülmektedir.

İnisiyatif alma temasının, sorumluluk alma temasında olduğu gibi, Hofstede'nin birden çok kültür boyutunun sentezi etrafında, Türk kamu personelinin kültürel yapısını incelemesi, güçlü bir yön olsa da araştırma sürecinde ortaya çıkması ve bu yüzden yeterince derinleştirilememesi de temanın zayıf yönünü oluşturmaktadır. Sorumluluk alma temasındaki inisiyatif alma temasının da sonraki çalışmalarda etraflıca araştırılması ve bilinçli bir sorgulamaya tâbi tutulması yerinde olacaktır.

4.2.2. Reforma Yönelik Bulguların Değerlendirilmesi

Kültür başlığı altında, Türkiye'de kamu personelinin iş yapma tarzına yönelik temalar yer almaktayken, bu başlık altında hem Türkiye'nin reform gündemi ve tecrübesi hem de Türk kamu bürokrasisinin reformlara yönelik görüşleri ve gösterdikleri reaksiyon, üst düzey yöneticilerin gözlemleriyle açıklanmaya çalışılmıştır. Seçkin katılımcıların verdiği cevaplar doğrultusunda; reform algısı, zorluğun kaynağı, içselleştirme, reformun kaynağı, reformun sonucu ve reformun kriterleri şeklinde isimlendirilen altı tema ortaya çıkmıştır.

4.2.2.1. Reform Algısı

Katılımcılara reformdan ne anladıkları sorulduğunda verilen yanıtların ekseriyetle iki ana nokta etrafında toplandığı görülmüştür. Buna göre katılımcıların bir kısmı reformu ideal tipte ve çoğunlukla Yeni Kamu Yönetimi anlayışı doğrultusunda tanımlamıştır. Katılımcıların diğer bir kısmıysa mevcut durum üzerinden ve yine Yeni Kamu Yönetimi anlayışı doğrultusunda fakat pejoratif anlamda yorumlamıştır. Elbette her iki durumun keskin bir şekilde ayrıldığını söylemek doğru olmaz. İdeal olana vurgu

yapılırken mevcut olandan da bahsedildiği gibi mevcut durum üzerinden yapılan eleştirilerde ideal durumlardan veya olumlu gelişmelerden de bahsedilmiştir.

İdeal durum üzerinden yapılan reform tasavvurlarına örnek olarak katılımcıların aşağıdaki ifadeleri gösterilebilir.

> **#K19A-SS**: Bana göre bir toplumun kalitesini ve gelişmişlik seviyesini belirleyen o toplumun yönetimidir. Yönetimin kalitesini belirleyen yöneticilerdir. Yöneticilerin kalitesini belirleyen doğru karardır. Doğru kararı belirleyen işi ehline vermektir. O açıdan ben kamu yönetimi reformunu toplum yönetiminin kalitesinin geliştirilmesi dolayısıyla toplumun geliştirilmesi konusunda ön şart olarak görüyorum.
>
> **#K1M-Y**: Kamu yönetimi reformu deyince; şeffaflık, açıklık, hesap verilebilirlik, etkinlik, hizmet kalitesinin artması, hizmetlere erişimin kolaylaşması, insan kaynağı da dahil, finansal ve her türlü kaynak israfının önlenmesi, yetki ve sorumlulukların belirgin olması, yetki ve sorumluluklarla mütenasip kaynak tahsisi, personel politikasında liyakat ve performansın geçerli olması, yerel yöneticilere (merkezin taşra temsilcilerini kastediyorum) yetki devrinin yapıldığı, görev ve sorumluluklarını yerine getirmek için yeterli finansal kaynak verildiği, yakın çalışacağı amirleri belirlemede görüşlerinin etkili olduğu, denetimin sonuç odaklı olması, eşitlik, hakkaniyet, adalet… yerel yönetimlerde yerindelik denetiminin yerel demokrasiye aykırı olduğu genel kural olmakla birlikte, yerel yönetimlerdeki savurganlığın, kaynak israfının önlenmesi bakımından hizmetlerde öncelik planlamasının zorunlu olması, yerel yönetimlere seçilen kişilerin sorumluluğunun yalnızca siyasi ya da "sandık sorumluluğu" telakkisinin olmaması.
>
> **#K3M-Y**: Kamu yönetiminin daha etkili ve etkin çalışmasına yönelik değişim çabalarıdır.
>
> **#K8A-SN**: Kamu yönetiminde reform, vatandaş merkezli sürekli bir süreçtir. Kamu yönetimi reformunda beş şey esastır; -Sürekli olmalı, -Günün ihtiyaçlarına uygun olmalı, -Çatı reformlarla, alt reformlar birbiriyle uyumlu olmalı, -Katılımcı olmalı, tüm paydaşları kapsamalı, -Dünyadaki reformları takip etmeli, gerektiğinde politika transfer edilmeli. Kamu yönetimi reformları sadece bakanlığa ait olamaz. Üst kurul zorunludur. Bu bağlamda politika kurullarına ihtiyaç vardır.
>
> **#K9M-SN**: Benim için bu kavramlar hizmetin hızlı ilerlemesi, vatandaş odaklı olma, ulaşılabilir olma anlamına geliyor. Vatandaş hizmetten ne kadar çok faydalanırsa reform odur. Yani sizin yaptığınız değişiklik, sunulan hizmettin kalitesini artırıyorsa reformdur. Yoksa yapılanları reform olarak nitelemek doğru olmaz.
>
> **#K14Y-SN**: Devletin örgüt yapısının, teşkilatlanmasının ve yönetim tarzının zamana ve şartlara uyumlu hale getirilmesidir. Ama bu kurumlar yıpratılmadan yapılmalıdır. Gerektiğinde radikal kararlar alınabilir. Fakat reformun bugününü ve yarınını düşünerek değişim yapılmalıdır. Reform ve dönüşümler anı düşünür, genel değişim ve dönüşümse yarını da düşünür.
>
> **#K18Y-Y**: Kamu Yönetimi Reformu şeffaf olma, yönetime katılma, kapsayıcılık, açıklık ve hesap verebilirlik, stratejik planlama gibi kavramları ifade etmektedir. Bunun yanında kamudaki mevcut yapının ve kalitesinin geliştirilmesi, yeniden düzenlenmesi ve çağın gerektirdiği koşullara erişmesi olarak da ifade edilebilir.

Mevcut durum üzerinden ve-veya pejoratif açıdan yapılan değerlendirmelere örnek olarak aşağıdaki ifadelere gösterilebilir.

#K15M-Y: Pek bir şey ifade etmemektedir.

#K6M-SS: Lafügüzaf... Yeniden yapılandırma dedikleri zaman ne hantal bir yapı çıkacak ortaya. Ondan korkarım ben. Genellikle de öyle olur. Yeniden yapalım derken, dengeler alt üst edilir, ayarlar bozulur.

#K2A-Y: Türkiye'nin hiçbir zaman reform stratejisi olmamıştır. Sadece Tanzimat'ın ilk yılları ile 2000 başlarında kısa dönemli stratejiler olmuştur. Onun dışında reform ile ilgili asla kısa, orta veya uzun vadeli bir strateji olmamıştır. Günün gereklerine göre davranılmakta ve adına reform denmektedir.

#K7M-SS: Reform Türkiye'de bürokrasinin Cumhuriyet döneminden sonra yeniden oluşması, değişmesi, kanunların değişmesiyle birlikte oluşan yeni bir süreçtir. Bu yapı zaman içinde ilk oluştuğu dönemlerde ihtiyaçlara cevap verebiliyordu ama çok dinamik bir süreç yaşandığı için 1990'lı yıllardan sonra bilişim teknolojilerindeki gelişmeler, küreselleşme, ülkeler arasında etkileşimin daha da hızlanmasıyla birlikte kurumlarda ciddi reform çalışmaları yapılması gereği hâsıl oldu.

Bunların dışında spesifik bir politika üzerinden reformu tasavvur eden katılımcılar da olmuştur.

#K17M-Y: 5018 sayılı kanun reformun şahıdır. Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmeden çok önce alt yapısını kurmuştur. Her maddesi modern devlet yönetiminin birer unsurunu taşır.

#K16Y-Y: Çok radikal şeyler yapmak örneğin 657 sayılı çalışma yasasını değiştirmek. Örneğin Asgari ücretten vergiyi kaldırmak, örneğin servet vergilerini artırmak gibi. Diğer türlü küçük hamleler kamu reformu değildir. Ancak geçmişte yapılan araç satışlarının sadece noterlerde yapılması, ehliyetlerin nüfus müdürlüklerinde verilmesi kamu reformu niteliğindedir.

#K13Y-SN: Personel reformu yapılması lazım. Kamu personel sistemi, yamalamalardan dolayı sistem olmaktan çıkmış durumda. Kamu yönetimi reformu benim için personel reformudur. Aynı işi yapan bambaşka birden çok kadro türü var. Bunların özlük hakları, maaşları birbirinden farklı. Aynı işi yapmalarına karşın biri diğerinden daha fazla maaş alıyor. Evvela bu sorun ortadan kaldırılmalı. Reformlardan en zoru da kamu personel reformudur.

#K11Y-SS: Bizim de ortak beklentimiz odur, emeklilik yaşı 60'a kadar düşmeli, memuriyette. 65'e kadar çalışıyorum derse çalışıyor. 657 sayılı yasa değişmeli, aynen işçi statüsü gibi olabilmeli, tazminatını verip görevini yapmayan, suiistimal eden, üretemeyen memuru da işten çıkarabilmeliyiz. Yani 20-30 sene önceki üretim anlayışında kalmış. Ama Türkiye'de dünyada o kadar değişim var buna ayak uyduramıyor, vatandaş gelsin benim karşımda el pençe divan dursun diyor. Yani bir hizmet anlayışını bile kendisi sorgulayamıyor. Böyle bir insandan da devlet bir şey kazanmıyor. Bu yasalaşmadı bence yasalaşmalı.

#K5Y-Y: Reform, değişim, yeniden yapılandırma kavramları birbirini tamamlayan kavramlardır. Reform yaptığınız zaman diğer kavramları da devreye almalısınız ki reform süreci tamamlansın yoksa güdük kalır. Kamu yönetimi reformu Türkiye başkanlık sistemine geçtikten sonra olmazsa olmaz bir reformdur. Kamu bürokrasisi başkanlık sistemine yüzde yüz uydurulmalıdır aksi takdirde başkanlık sistemi yeterli başarı sağlayamaz. 657 sayılı devlet memurları kanunu baştan aşağı değişmeli ulusal ve uluslararası özel sektör çalışma sistemine geçilmelidir. Performansa göre mükâfat ve ceza verilmeli, terfiler performansa göre verilmelidir.

Olumlu veya olumsuz fark etmeksizin tüm katılımcıların ifadeleri bir bütün şeklinde değerlendirildiğinde iki ana noktanın ön plana çıktığı görülmektedir. Birincisi, ismen zikredilmese de katılımcıların reform olarak ifade ettikleri pek çok şeyin, Yeni Kamu Yönetimi anlayışı reformları arasında sıklıkla sıralanan ilkeler olması; ikincisi ise bu reformların ikinci dalga reformlar[110] arasında yer almasıdır. Kısaca, reform denilince birkaç istisna dışında katılımcıların neredeyse tamamı Yeni Kamu Yönetimi anlayışına paralel ifadeler kullanmıştır. Buradan yola çıkarak Yeni Kamu Yönetimi anlayışının direkt adres gösterilmese de Türk kamu yönetiminde kabul gören reform paradigması olduğu yorumu yapılabilir.

4.2.2.2. Zorluğun Kaynağı

Reform yapmanın zor olup olmadığına yönelik soruya katılımcıların çoğunluğu reform yapmanın zor olduğu cevabını vermiştir. Katılımcıların ifadeleri bir bütün olarak analiz edildiğindeyse zorluğun kaynağı olarak hem kültürel hem siyasî hem de teknik ve yapısal nedenlerin birlikte gösterildiği, ancak kültürel ve siyasî nedenlerin biraz daha ağır bastığı anlaşılmaktadır.

> **#K4M-Y**: Zor olduğunu düşünüyorum, mevcut yapının devamından nemalanan bürokratik oligarşinin mevcudiyeti nedeniyle zor görülmektedir. Yani kültürel ve siyasi yapı, sürekli Kamu Yönetimini kontrol etme zafiyeti ile illetlidir.
>
> **#K5Y-Y**: Evet zor olduğunu düşünüyorum. Bu zorluk üç unsuru [kültürel, siyasî ve teknik-yapısal] da kapsıyor. İyi bir mevzuat hazırlayamıyoruz. Ülkenin ve dünyanın gerçeklerine uygulanabilir uygun mevzuat yapamıyoruz, kısa süre sonra değişikliğe gidiyoruz.
>
> **#K7M-SS**: Türkiye'de kamu yönetimi alanında yapılacak reform çalışmaları ciddi engellerle karşılaşmıştır. 1960'lı yıllardan beri bu alanda yabancı uzmanlardan da destek alınarak bazı projeler hazırlanmıştır, ancak bunların hayata geçirilmesi mümkün olmamıştır… Örneğin pek çok hükümet programında 1965 yılında yürürlüğe giren 657 sayılı devlet Memurları Kanunun kaldırılarak personel reformu yapılacağı vadi bulunmasına rağmen, bugüne kadar bu kanunu kaldırmak mümkün olmamıştır. Önemli değişiklikler yapmış olmasına rağmen AK Parti hükümeti de bunu başarabilmiş değildir.
>
> **#K14Y-SN**: Reform kültürel, teknik, siyasî tüm açılardan zor. Sadece Türkiye'de değil, genelde dünyada da reform yapmak zordur. İnsanlar konfor alanının dışına çıkmak

[110] Bilindiği gibi Yeni Kamu Yönetimi anlayışı doğrultusunda öncelikle devletin iktisadî sahadaki etkinliği kısıtlanmıştır. Birinci dalga olarak isimlendirilen bu aşamada özelleştirmeler başta gelmek üzere malî ve iktisadî bir takım reformlar hayata geçirilmiştir. Daha sonra ise (birinci dalga reformlar düşük tempoda devam etmekle beraber) sunulan hizmetlerin kalitesinin artırılmasına yönelik iyileştirme reformlarına ağırlık verilmeye başlanmıştır. Bu aşama da ikinci dalga olarak isimlendirilmiştir. Daha fazla bilgi için önceki bölümlere bakılabilir.

istemez. Alışık oldukları düzenin dışında yeni bir şeyler getirmek bu konfor alanının dışına çıkmak anlamına gelir.

#K8A-SN: Kamuda reform yapmak genel olarak zor. Ama alanına göre de değişir. İnsan bazlı alanlarda reform daha zor. Örneğin Millî Eğitim Bakanlığı'nda. Zorluk siyasî, idarî, kültürel, yani hepsinden kaynaklıdır. Teknolojik ve teknik reformlar daha kolay. İnsana dayalı daha zor. Bürokrasiye dair reformlarda ise geleneklerin olması etkili. Reform ile siyasetçi ikililiği önemli. Eskiden bakanlıklar krallıklar gibiydi. Birbirleriyle işbirliğine girmezler, hiçbir kaynaklarını paylaşmazlardı. Artık bu böyle değil. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle bakanlıkların cumhurbaşkanına bağlanması işbirliğinin önünü açmıştır. Kısaca, zorluk bürokratik kültürdür.

#K11Y-SS: Reform yapmak zor mu? Çok zor. Türkiye'de şuanda 4 milyon 300 bin memur var. Devletin her kademesinde var. Bunlar bürokrasiyi oluşturuyor. Diyor ki devlet memuru bu ülkenin sahibi benim, bu ülkeyi ben yönetiyorum. Ben idareciyim. 80 milyon da benim hizmetkarım diye bakıyor. Ama sen vatandaşın memurusun, garson devlet ifadesi var geçmişte büyüklerimiz kullanırdı, sen hizmet edensin. Kime? 85 milyona. Devlet sana bu görevi vermiş. Sen vatandaşa hizmet edensin. İşte burada kamu reformunun çıkmamasının önünde de üst düzey bürokratlar var. Bence büyük engel onlar. Onun için zor düşüyor ama çok zor da değil. Sadece kültürel. Siyasi tarafı yok. Siyasetten çıkmasını istiyoruz. Teknik anlamda da bir şey yok. Geriye ne kalıyor? Anlayış, kültürel anlayış. Yani bu bizim genlerimize girmiş. Yani bunu değiştirmek lazım.

Genel anlamda Türkiye'de reform yapmanın zor olduğu ifade edilse de zor olmadığını ifade eden katılımcılar da olmuştur.

#K3M-Y: Türk kamu yönetiminin, sadece Cumhuriyet Dönemi'ndeki gelişim süreci bile sürekli reform arayışı ve uygulamalarının olduğu bir görünüme sahiptir. Sanılanın aksine reforma açık bir örgütlenme olduğunu düşünüyorum. Türk Kamu Yönetimi'nde son dönemlerde birçok AB üyesi ülkelerden bile daha iyi duruma gelmiş uygulama ve örgütler olduğunu düşünüyorum.

#K16Y-Y: Başkanlık sisteminde çok kolay olduğuna inanıyorum ama kamu vicdanını yaralamadan asgari müşterekte anlaşmak şartıyla yapılabilir. Biraz siyasi biraz kültürel biraz da adil olmaktan geçiyor.

#K9M-SN: Cumhuriyet dönemi içerisinde Türk kamu yönetiminde köklü değişiklikler 1980'lerin sonunda Özal'la birlikte başladı. Bir dönem yavaşlama olsa da günümüzde reform trendi tekrar eski hızına ulaştı. Esasında nerede olursa olsun reformun kendisi zor. Bu bağlamda Türkiye'deki reformlar zaman alsa da çok da zor oldu diyemem. Reformların hayata geçirilmesinde, teknolojinin neden olduğu dönüşümün müthiş etkisi oldu. Yaşın itibariyle sizin nesil bilmez ama Özal'ın bir görüntüsü vardır, bilgisayar başında. O zamanlar sayılı bilgisayar vardı. Şimdi çocukların elinde bile var. Teknolojinin yaygınlaşması ve yaşattığı dönüşümün hızı, insanları değişime alıştırdı. İnsanlar faydalı uygulamaları, nerede yapılırsa yapılsın görüp sizden de aynısını, hatta daha iyisini istiyor. Bu ihtiyaçları karşılamak için değişmeye açık olmak zorunda kalıyorsunuz.

Reformun zor olup olmaması dışarıda tutulacak olursa katılımcıların ortak bir noktada buluştukları söylenebilir. Bu ortak nokta reformun tutarlı ve bütüncül bir bakış açısıyla ele alınmasıdır. Olumlu ya da olumsuz beyanların tamamına bakıldığında belli bir reform üzerinden yorum yapılsa dahi, tarihsel bir arka planın olması, hizmet alanı fark

etmeksizin genel anlamda insan ve zaman faktörüne ve yasal-organizasyonel yapıya (Weberyen bürokratik yönetim) vurgu yapılması ve büyük çaplı reformların diğer reformlara öncülük etmesi gibi bütüncül bakış açısını doğrulayan örnekler sıralanabilir.

4.2.2.3. İçselleştirme

Siyasî otoriteler tarafından hayata geçirilen kamu yönetimi reformlarının, reformların uygulayıcısı konumunda olan kamu bürokrasisi tarafından benimsenip benimsendiği, o reformun başarılı veya uzun ömürlü olup olmamasını doğrudan etkileyen başlıca faktörler arasında yer almaktadır.

Yöneltilen bu soruya katılımcıların bir kısmı, Türk kamu bürokrasisinin reformlara direnç gösterdiği yönünde cevap vermiştir.

> **#K7M-SS**: Ordu, yargı gibi bazı kurumlar ülkenin bölüneceği endişesi ile bu türden reformlara karşı çıkmışlardır. Bürokratik oligarşinin de statülerini koruma endişelerini bu engeller arasında göstermek mümkündür.
>
> **#K2A-Y**: Reformlar bürokrasi tarafından içselleştirilmesi zaman alır. Ancak toplumu, siyasal otoriteleri önceleyen hiçbir reform benimsenmez. Çünkü tarihsel olarak güçlü bir bürokrasi geleneğine sahip ülkelerde bürokrasinin alanının daralması istenen bir sonuç değildir. İlk fırsatta değiştirme eğilimi vardır. Örnek: 5393 sayılı kanuna paralel yapılan ikincil mevzuatta belediyelere kanun ile tanına bir çok yetki sınırlanmıştır. Benzer şekilde kentsel dönüşüm yasası da belediyelerdeki yetkiyi bazı durumlarda bakanlığa almıştır. Ayrıca reformların siyasal otoriteler tarafından da içselleştirilmesi gerekir. 2000'lerin başında reform yapan AK Parti iktidarı bugün tersi bir tutum içindedir. Yani reform stratejisi veya pusulası bulunmamaktadır.
>
> **#K11Y-SS**: Kabullenmiyorlar bize. Ne yaparsan kabullenmiyorlar. Burada sen devlet memurusun, hastanede doktor olarak memurluk yapıyorsun. Özel muayenehane açamazsın diyor. Niye? Ben senden 8 saat mesai bekliyorum, maaş istiyorsan 10 bin lira veriyorum. Bütün fiziki şartları yerine getiriyorum sen benim hastaneme gelen vatandaşa bakmakla mükellefsin. Bütün doktorlar ayağa kalkıyor. Bu reformu yaptık ama. Özel muayenehane açacaksan istifa edeceksin. Bürokrasi işine gelmediği zaman kabullenmiyor ve direniyor.
>
> **#K13Y-SN**: Adam yirmi yıllık devlet memuru. Oturmuş bir geleneği var. Gelenekleri değiştirmek zor. Yönetici reformu aşağıya anlatmalı, ikna etmelidir. İnsan bilmediği şeyden korkar. Korktuğu şeydense kaçar. Böyle olunca reformu içselleştirmesi beklenemez. Memurun veya bürokrasinin reformu içselleştirmesi için yöneticinin çalışanlarını bilgilendirmesi ve motive etmesi gerekir.
>
> **#K17M-Y**: Kesinlikle hayır. Aslında özümsemeyi geciktiren devlet üst yönetimidir. Çünkü 5018'de yer alan yönetici performans değerlendirmesi yapılmamaktadır.
>
> **#K1M-Y**: Bürokratik yapı, bürokraside reform denilince, Weberyen bir bürokratik yapı var. Reformist bir siyasi irade mevcut. Bürokrasi siyasi iradeye ve reformlara karşı

> belirli bir duruşu olan tutucu bir yapı… Dolayısıyla reformları uygulamak için, uygulayıcı yapıyı/bürokrasiyi dönüştürmek, değiştirmek gerekli.

Bunun yanında içselleştirildiğini ya da belli şartları sağlayanların içselleştirilebildiğini söyleyen katılımcılar da olmuştur.

> **#K19A-SS**: Şimdi orda iki ayrım yapmak lazım. Herhangi bir değişim, basit düzeyli bir değişim de olabilir reform düzeyinde bir değişim de olabilir. Herhangi bir değişim kendi talebiyle gerçekleşiyorsa, kendi çıkarlarını engellemiyorsa bu kolayca içselleştiriliyor ve kolayca uygulamaya geçiyor. Herhangi bir değişim kendi talebiyle gerçekleşiyor ama özlük hakları konusunda çekimser davranıyorsanız o zaman yaptığı değişiklik teklifinden vazgeçme ihtimali daha yüksek oluyor.
> …Eğer değişiklik tepeden geliyorsa ama o değişiklikle beraber onun özlük haklarında iyileştirme yapıyorsa onu içselleştirmek daha kolay. Ama değişiklik tepeden geliyor da özlük haklarıyla alakalı düzenlemeleri içermiyorsa onu kabul etmesi daha zor, içselleştirmiyor ve benimsetmek için özel çabalar sarf etmek gerekiyor. Umursamıyor yani.
>
> **#K3M-Y**: Türk devlet geleneği ve toplumsal gerçekliğimize uygun, anlaşılabilir reformların içselleştirilebileceğini ve içselleştirilebildiğini düşünüyorum.
>
> **#K8A-SN**: İçselleştirme belli oranda var. Stratejik plan, performans vb. reformlar buna örnek gösterilebilir. Ama bürokrasi 1990'lardaki kültürü taşıyor. Bundan dolayı sınırlı bir içselleştirme var. Tam bir içselleştirme için süreye ihtiyaç var. Reformlara bir direnç olsa da bir süre sonra bürokrasi bunlara alışıyor. Bazı kurumlarda daha güçlü dirençler oluyor. Bunlar reformdan bütçe vb. bakımından en çok etkilenen kurumlardır.
>
> **#K9M-SN**: Devlet uzun vadeli bir plan çizer, kimse engelleyemez. Bu anlamda reformun kamu bürokrasisi açısından içselleştirilip içselleştirilmediğinin bir önemi yok. Elbette çalışanların benimsediği reformların daha hızlı ve kolay hayata geçirildiği de unutulmamalıdır. Bu noktada yine yöneticiye sorumluluk düşmektedir. Önce yönetici reformu benimsemeli ve anlamalı, ardından bunu çalışanlarına anlatmalı, akıllardaki soru işaretlerini gidermelidir.
>
> **#K12M-Y**: Eğer kamuda reform yapabilirseniz, bu reformlar biraz zaman alsa da bürokrasi tarafından içselleştirilir, benimsenir. Diğer bir deyişle yapılan şeyin kalıcı olduğu anlaşılırsa, memur da bunu benimser.
>
> **#K18Y-Y**: Kamu reformları öyle ya da böyle bürokrasi tarafından içselleştirilmektedir. Ama bu zaman almaktadır.

Olumlu-olumsuz ayrımı yapmaksızın katılımcıların ifadeleri birlikte düşünüldüğü vakit, kamu bürokrasisinin reformu kabullenip kabullenmemesindeki motivasyonun genel olarak kültürel kaynaklı olduğu söylenebilir. Daha açık ifade etmek gerekirse kamu çalışanlarının alıştıkları düzenden kolay kolay vazgeçmek istememeleri (haz alma-kısıtlanma), yöneticilerin ve siyasîlerin reformları anlatmaları ve çalışanlarını ikna etmeleri (güç mesafesi/liderlik), reformların kalıcı olmadığına, siyasetçiyle beraber kaybolacağına olan inanç (belirsizlikten kaçınma/güven), reformların benimsenmesi için kamu çalışanların zamana ihtiyaç duymaları (uzun dönem-kısa dönem) gibi ifadelerin Hofstede'nin ulusal kültür boyutu başta olmak üzere, kültürel

boyutlara referans verdiği görülmektedir. Buradan yola çıkarak, bir önceki başlıktaki varsayımlarla buradaki varsayımların birbirini desteklediğini söylemek mümkündür.

4.2.2.4. Reformun Kaynağı

Yeni Kamu Yönetimi anlayışını iktisadî sahadan değerlendirip, eleştirel tavır takınan uzman ve araştırmacıların, özellikle 1990'lardan sonra Türk kamu yönetiminde hayata geçirilen reformların küresel kapitalist örgütlerin birer dayatması olduğu iddiasının sorgulandığı bu başlıkta, söylenenin aksine katılımcıların çoğunluğu reformların birer dayatma olmadığını ifade etmiştir.

Reformların gündeme gelmesinde ihtiyaçların ön plana çıktığı yönündeki beyanlar;

> **#K19A-SS**: Bana dayatma olmadı. Bana kimse otur da kamu reformu yap diye dayatmadı. Hatta ben kamu yönetimi reformu çerçevesinde Başbakanlıktaki Dünya Bankası'nın verdiği şartlı kredileri iptal ettim. Mesela onlar bu yüzden kamu yönetimi reformuna itiraz bile ettiler sırf onların kredilerini iptal ettim diye. Hatta bana geldiler IMF ile Dünya Bankası kamu yönetimi reformunu desteklemek için kredi vermek istediklerini söylediler. "Benim krediye ihtiyacım yok ben Türk bürokrasisinde bütçe imkânlarıyla reform yapabilecek durumdayım" dediğimde kamu yönetimi reformuna itiraz ettiler, aleyhimde kampanya yaptılar.
> ...iç dinamiklerle ihtiyaçlar ortaya çıkabilir. Bir de dış çevredeki değişim sebebiyle ortaya çıkabilir. Türkiye'de her şeyden önce değişim ihtiyacı dış çevredeki aşırı değişmelerden dolayı ortaya çıkmıştır. Rekabet etmek için dış çevrenin sana baskı yapması gerekmez. Dış çevrenin senin yok olmamanla hiçbir ilgisi yoktur. İster yok ol ister yok olma. Kısmen yok olmanı istemiyorsa destekleyici bir tavır ortaya koyabilir. Avrupa Birliği bizim görev kavramımızdan o kadar endişe etmez. Belki ölmemizi istemez ama ayağa kalkmamızı da zaten istemez. Dolayısıyla çevrede teknoloji değişmiş, yönetim yapıları değişmiş, halkın beklentileri değişmiş, ülkeler başka alanlarda başka ürünlerle rekabet etmeye başlamışlar, senin yaşamsal olarak bir sorunun ortaya çıkmışsa, Avrupa Birliği'nin bana hiç de baskı yapmasına gerek yok.
>
> **#K4M-Y**: Daha çok ihtiyaçlar, kısmen de olsa uluslararası etkileşim ve kurumlar.
>
> **#K11Y-SS**: Bu ihtiyaca binaen yoksa uluslararası bir dayatma yok. Senin memuru nasıl çalıştıracağına kimse karışmıyor. Yapılacaklar da ihtiyaçtan da kaynaklı. Farklı bir devlette farklı bir güzel uygulama varsa onu her zaman alırsın.
>
> **#K14Y-SN**: Kurumun iç dinamikleri olabilir. Uluslararası etkileşimle ilgili olabilir. Ancak son reformlarda ihtiyaçların ön plana çıktığı söylenebilir.
>
> **#K18Y-Y**: Kamu Yönetim reformlarında öncelikle ihtiyaçlar belirli olmuştur. Bunun ardından uluslararası kurumların uyguladığı reformlar gözden geçirilmiş ve ülkemiz koşullarına göre yeniden düzenlemiştir.
>
> **#K4M-Y**: Daha çok ihtiyaçlar, kısmen de olsa uluslararası etkileşim ve kurumlar.

İhtiyaçlar belirleyici olsa da hayata geçirilmesinde bilhassa Avrupa Birliği olmak üzere çeşitli uluslararası kuruluşların desteğinin alındığı da dile getirilmiştir.

#K1M-Y: Kanaatimce e-devlet sistemi kurulmamış olsa, çoğu rutin işlem artık mobil uygulamalarla yapılabiliyor ve takip edilebiliyor olmasa 30-40 yıl öncesi memur zihniyetinin ne derece yorucu ve işleri zorlaştırıcı olduğunu, bugüne kadar çok da değişmediğini daha net ve yoğun yaşıyor ve gözlemliyor olacaktık. Dolayısıyla kamu reformu ciddi bir ihtiyaçtı. Reformun iç dinamikleri olmakla birlikte uluslararası kurumlar ve etkileşim de reform sürecinde önemli derecede etkili olmuştur. Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunundan Devlet İhale Kanunu'na, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Bilgi Edinme Kanunu, Kalkınma Ajansları Kanunundan Kamu Etik Kurulu Kanunu ve Kamu Denetçiliği Kanunu'na kadar kanun gerekçelerine bakıldığında hep Avrupa Birliği uyum sürecine, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına atıfta bulunulduğu görülmektedir.

#K5Y-Y: İhtiyacımız olduğunu uluslararası iletişim ve etkileşim sayesinde öğreniyoruz ve istiyoruz.

#K2A-Y: İhtiyaçlar önemlidir. Tanzimat döneminde de yapılan reformlara ihtiyaç olduğu bilinmektedir. Ancak reformcuların içeride güçlü olabilmesi için dış destek ve tavsiyeler öne çıkmıştır. Aynı şey yerel yönetim reformu için (2000'ler) söylenebilir. Bu süreçte AB desteği önemliydi. Ama ülkemizde bu alanda çalışanlar, reform ihtiyacı olduğunu yıllardır söylüyor ve hatta ara sıra yasa çalışmaları gündeme geliyordu. Ekonomik krizler sonrasında IMF ve Dünya bankası önerileri ile yapılan reformlar için de aynı şey söylenebilir. Yıllardır Merkez Bankası özerk olmalı deniliyordu. IMF baskısıyla gerçekleşti.

#K7M-SS: Her ikisinin de etkili olduğunu söyleyebiliriz. Teknolojik gelişmelerin ekonomik ve sosyal alanda ortaya çıkardığı yenilikler, kamu yönetimi alanındaki birçok kural ve kurumu değişime zorlamıştır. Kurumların yapısında ve işleyişinde değişimleri ve bazı yeni kurumların teşkili zorunlu hale gelmiştir. Küreselleşmeyle birlikte halklar ve dolayısıyla ülkeler arasındaki etkileşim büyük boyutlara ulaşmıştır. Kamu reformlarının şekillenmesinde bunun da itici bir güç olduğu inkâr edilemez… Mesela bilişim teknolojilerindeki gelişmeler ülkemizde e-dönüşümü zorunlu kılmıştır… Türkiye'deki reform çalışmalarının başlatılması ve sürdürülmesinde AB'nin etkisinin olduğu inkâr edilmez. 1995'ten itibaren aday ülke statüsünün kabul edilmesiyle AB'nin ısrarı ile hukuk alanında birçok değişiklikler ve yenilikler yapılmıştır… Piyasa ekonomisini benimseyen Türkiye, bu sitemin gerektirdiği kuralların yanı sıra kurumları da kurmaya, bu alandaki reformları da gerçekleştirmeye başlamıştır. ...AB gibi ülke dışı kurumların etkisi olduğunu söylemek mümkündür, ancak bunların dışarının amaçlarına hizmet eden kurumlar olduğu iddiası doğru değildir. Bu ülkenin vatandaşlarının menfaatinin gerçekleştirilmesi için olması gereken kurumlardır.

#K13Y-SN: Bunlar bir sentez. Bir dönem Avrupa Birliği üyelik süreci ön plandaydı. Siyasi irade bazı projelerini hayata geçirebilmek için Avrupa Birliği desteğini kullandı. Bazı kronik sorunlarda ise kamuoyundan ciddi bir talep olabiliyor ve reform için gereken motivasyon içerden sağlanıyor. Örneğin; kadın cinayetleri gündemi gibi. Günümüzde ihtiyaçların ön planda olduğunu söyleyebiliriz.

Yukarıdaki ifadelerin aksine kurumların tercihlerinin veya uluslararası faktörlerin belirleyici ya da ön planda olduğu şeklinde ifadeler de olmuştur.

#K17M-Y: AB uyum süreci etkili olmuştur.

#K15M-Y: Her ikisi de etkili olmaktadır. Ağırlık olarak dış etkiler devreye girmektedir.

#K10Y-SN: Şimdi biz hâlâ kendi devletimizi yönetemiyoruz. Amerika gibi ülkelerin baskısı var. Eskiye nazaran ihtiyaçların belirleyiciliği artsa da Amerika'nın etkisi azalmakla beraber devam da etmektedir. Reformları, merkezî bürokrasi hazırlıyor.

> Yöneticiler ve siyasîler sürece dâhil olmuyor. Bürokrasinin tepesi de çeşitli burslarla Amerika'da eğitim görenlerden oluşuyor.
>
> **#K12M-Y**: Ağırlıklı olarak kurumların belirleyici olduğunu düşünüyorum. İhtiyaçların dikkate alındığını düşünmüyorum. Kurumlar bir şeyin gerekli olduğunu görürse, kendilerince bir reform paketi hazırlarlar ve bunun uygulanmasını isterler. Yani yukarıdan aşağıya dayatılır. Aynı karar alma süreçlerinde olduğu gibi.

K17M-Y, K15M-Y, K10Y-SN, K12M-Y kodlu katılımcılar dışarıda tutulacak olursa, 1990 ve sonrasında hayata geçirilen ya da gündeme getirilen reformların pek çoğunun Türkiye'nin ihtiyaçlarına binaen olduğu söylenebilir. Buradan yola çıkarak reformların pek çoğunun Türkiye'nin kültürel, yapısal vb. dokusuna aykırı özellik taşımadığı yorumunu yapmak mümkündür. Dolayısıyla, diğer temalardaki ifadelerle beraber düşünüldüğünde, eğer reformlara karşı gösterilen bir direnç varsa, bu direncin ana sebebinin (toplumsal-ulusal) kültürel farklılık olmadığı ifade edilir. Nitekim, ülkelerin 1980 sonrası reform gündemlerinin ele alındığı bölümlerde sıkça vurgulandığı gibi, aynı kültür ailesine mensup ülkelerin dahi, farklı tarz reformları hayata geçirdiği, Özal'ın da Türkiye'de aynı paradigma içerisinde fakat ulusal ihtiyaçlara göre şekillenen reformları hayata geçirdiği hatırlanmalıdır.

4.2.2.5. Reformun Sonucu

Reformların istenilen sonuçları verip vermedikleri, vermedilerse bunun nedeninin ne olduğuna yönelik soru etrafında şekillenen bu tema, aslında reforma dair sorulan diğer soruların bir sağlaması ve özeti niteliğindedir. Böylece diğer tüm şartlar göz önüne alındığında, sonucu neyin daha çok etkilediğine dair daha net bir fikir edinilmiş olacaktır.

Reformların beklentilerin gerisinde kaldığını düşünen katılımcılara göre:

> **#K1M-Y**: Reformlarla yeni bazı kurumlar ve kurullar getirilmekle birlikte kamunun iş yapma tarzında esaslı bir dönüşüm olduğunu söyleyebilmek zordur. Reform sonuçlarının beklenilen şekil ve ölçüde gerçekleşmemesinin en önemli amili zihniyette dönüşümün sağlanamamasıdır. Gerek siyasi gerekse bürokratik aktörler tarafından, uzun vadeli, kendi kendine verimli ve kaliteli şekilde işleyecek bir yapıyı kurmak, yerleştirmek ve sürdürülebilmesi için gerekli mekanizmaları kurmak, uygulamada ortaya çıkan aksaklıklar gözden geçirilip iyileştirilerek yola devam etmek yerine, her aşamada olumsuz müdahaleye açık bir yapı ve sistemin yeğlendiğini düşünüyorum.
>
> **#K4M-Y**: Farklılık vardır, genelde reformların palyatif [geçiştirici, kalıcı olmayan, günü kurtaran] olduğu gözlenmektedir. En etkili faktör, reform gereksinimlerinin genelde istek, irade ve uygulamaların aynı veya önemli ölçüde birbiri ile bağlantılı merkez/odaklarca istenmesi, planlanması ve uygulanması.

#K5Y-Y: Evet var. Reform hazırlanırken mevzuatı kendi toplumumuzun değer yargıları uygulanabilirliği göz önüne alınmadan alelacele hazırlanmasıdır. Çok kısa zamanda da çeşitli değişikliklere uğramasıdır.

#K15M-Y: Beklenilen sonuçlar kısa süreli ve yetersizdir. Yukarda yazdığım gibi, Eğitim sistemimizin iyileştirilmesi ve yasalarla ve yöneticilerle-siyasi olarak tamamen desteklenmediği sürece aradaki fark hiç kapanmayacaktır. Ya da çok az fark azalacak, istenilen neticelere ulaşılamayacaktır.

#K17M-Y: Hesap verilebilirlik, saydamlık, katılımcılık, performans değerlendirmesi vb. büyük kısmı havada kalmıştır. Düzenlenen belgelerin çoğu görece başarılı işleri öne çıkarmaktadır. Eski kamu yönetimi anlayışı ile yetişen personel ve yöneticiler en önemli faktördür.

#K18Y-Y: Reformlarda beklenilen ile reformun sonuçlarında farklılıklar vardır. Reformların uygulayıcısı olan kurum personelinin eğitim eksikliği, denetim mekanizmasının yeterli olmayışı bu farkın ortaya çıkmasına neden olabilir.

Reformların beklentilerin gerisinde kaldığını ancak bunun Türkiye'ye özgü değil, genel bir kural olduğunu ifade eden katılımcılar da olmuştur.

#K3M-Y: Elbette, evdeki hesap çarşıya uymaz. Ancak amaç ve hedefler gözden kaçırılmadan gözden geçirme ve düzeltmeler yapabilme kapasitemiz olduğunu düşünüyorum.

#K9M-SN: Elbette var. Reformlar size hedef çizer. Bunların yüzde yüz olması zaten beklenmez. Önemli olan hedefin ne derece yakınına gelindiğidir. Tek tek değil de bir bütün olarak bakıldığında, Özal döneminde başlayan reformların, ufak bazı farklılıklar ve bazı dönemler yavaşlamalar olsa da büyük oranda günümüzde de devam ettirildiğini söyleyebilirim.

#K11Y-SS: Çok reform yapamadığımız için kamuda... Bazen her şey düşünüldüğü gibi veya kitapta yazdığı gibi sonuç vermiyor. Uygulamada daha farklı sıkıntılarla karşılaşabiliyoruz.

#K14Y-SN: Toplumsal hiçbir olayda yüzde yüz sonuç beklememek lazım. Önemli olan hedefe nedenli yaklaştığınızdır. Son dönemlerde reformların sonuçlarına yaklaşıldığı söylenebilir.

Katılımcılardan bazıları da beklentileri kısmen karşıladığı ya da beklentilerin ilerisinde sonuçlar verdiğini iddia etmiştir.

#K8A-SN: Beklentilerin ötesine geçmektedir. İnsan ve emek yoğun kurumlarda reformlardan daha üst verim alınmaktadır. Belediyeler reformlardan beklenilenin altında kalmıştır. 2005'lerdeki kanunları bile karşılayamıyor. Elbette reformlar bütün bölgelerde aynı sonucu vermeyebilir. Kültürümüz aslında katılımcı bir kültür, fakat bürokratik oligarşi buna izin vermiyor. Devlet elitinin gücü kırıldı. Bunda siyasette farklı görüşlerin yer alması etkili oldu. Siyasetle birlikte bürokrasi baskılanıyor ama dönüşmüyor. Hala bürokrasi güçlü. CİMER gibi şeffaflığı artıran reformlar sayesinde bürokrasinin gücü kırılıyor. Cumhurbaşkanının yetkileri artmasına karşın hâlâ bürokrasiden yakınıyor. Bu da bürokrasinin gücünü tam anlamıyla kaybetmediğini gösteriyor. Bürokrasinin gücünün kırılmasında siyasî liderlik önemli bir kurumdur. Lider ne kadar güçlü ise bürokrasinin gücü de o denli kırılmaktadır. Bürokrasinin gücünün kırılmasında üniversiteler çok geride kaldı. Sadece eleştiri yaptı, gelişmesi için katkı sağlamadı.

#K13Y-SN: Stratejik plan gibi ilerlemeler var. Ama planlar sahiplenilmediği için istenilen sonuçlar alınmıyor.

Önceki temalarla bu başlık altındakiler bir bütün olarak düşünüldüğünde, istenilen veya ideal sonuçların alınamamasının nedeni Türk kamu yönetiminin kültürel yapısı ile reformların özünün tezatlık teşkil etmesi değil, uygulayıcıların kültürel dokuyu dikkate almadan reformları hayata geçirmeye çalışmalarıdır. Daha açık ifadesiyle, kalıcı etkileri olan nispeten daha radikal reformlara Türk kamu bürokrasisinin temkinli yaklaştığı göz ardı edilirse; kısa vadede istenilen sonuçların alınamamasının sebebi olarak, gerçekte böyle olmamasına karşın, reformun kültürel yapıya ve özgün şartlara aykırı olması gösterilebilir. Dolayısıyla personelin reform konusunda yeteri düzeyde eğitilmesi başta olmak üzere bir takım uzun soluklu önlemlerin alınması ve sonuçların gözlemlenmesi gerekmektedir.

4.2.2.6. Reformun Kriterleri

Bu temada katılımcılar, siyasîler tarafından uygulanagelen reform mantığını ve kriterlerini değerlendirmiş, reform kriterlerinin neler olması gerektiğini ve uygulamada nasıl bir yöntem benimsenmesi gerektiğini sıralamışlardır. Kısaca, bu başlıkta "tam yetkiyle, reformun başındaki kişi olsaydınız, siz ne/nasıl yapardınız veya ne/nasıl yapmazdınız?" sorusuna verilen yanıtlar yer almıştır. Çeşitlilik gösteren yanıtların bir kısmında ihtiyaçlar ve vatandaş-merkezlilik ön plana çıkmıştır.

#K12M-Y: Öncelikle ihtiyaçlar dikkate alınmalıdır. İhtiyaçlar dikkate alınmadan reform yapmak, yarardan çok zarar verir. İhtiyaçların ardındansa çağın gerekleri dikkate alınmalıdır. Bu ikisi dikkate alınarak kamu yönetimi reformları şekillendirilmelidir.

#K4M-Y: Kamu hizmetlerinin kamu ve bu hizmet alıcılarının ihtiyaçlarına kısa yoldan ve kısa sürede, etkin ve zorlanmadan ulaşmasını sağlama esas alınmalıdır. Reformlarda, hizmetin kalitesi, verimliliği, kolaylığı, aracısızlığı, ucuzluğu, hizmet sunucusunun hesap verebilirliği, şeffaflık esas alınmalıdır.

#K11Y-SS: Burada sadece yasal değişiklik yetmiyor, mantalite anlayış değişikliği lazım. Yani vatandaşa bir devlet memuru olarak soğuk duvar muamelesi mi yapacaksın yoksa gülen yüzünü mü göstereceksin. Yasal değişiklikler önemli ama hizmet anlayışı değişikliği daha önemli. Burada tek başına yasalar kamuyu düzene sokmuyor. Yasalar yetmez kanunlar yetmez. O kanunlara sadık kalacak, intibak edecek insanlara ihtiyaç var.

#K9M-SN: Her şeyden önce vatandaşın ihtiyaçları ile hareket etmek zorundayız. İnsanlar değişti. Artık yirmi yıl önceki vatandaş yok. Eskiden devletin verdiğiyle yetinme diye bir şey vardı. Devlet lütfederdi. Şimdi öyle değil. Vatandaşlar artık istemesini biliyor. Siz de kamu görevlisi olarak bu istekleri yerine getirmek

zorundasınız. Bunun için de kendinizi buna uygun hale getirmelisiniz. Yani kurumları ve işleyişlerini zamana ve mekâna uygun hale getirmelisiniz. Yani vatandaşı merkeze alarak reformları planlamalısınız. Bu anlayış Özal'la başladı, başkanlık sistemiyle zirveye ulaştı.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışının ilkelerinin sıralandığı yanıtlar da olmuştur.

#K1M-Y: Bilindiği gibi kamu yönetimi literatüründe kamu yönetimi reformunun bileşenleri denilince aşağı yukarı oturmuş bir söylem vardır: Şeffaflık, hesap verilebilirlik, katılım, yerellik, bürokratik reform… Reform kanunlarında bu oturmuş literatürdeki bütün kavramlar sayılmakta gerekçe ve amaç olarak ortaya konmaktadır. Reform düzenlemelerini gerçekleştiren siyasi aktörler ile hayata geçirilmesinin aracı bürokratik aktörlerin kişilerin/grupların sübjektif anlayış ve görüşlerinden etkilenmeyecek, kişiler/gruplarla kaim olmayan, siyasi ve bürokratik aktörler değişse de devam edecek, kanunlarda öngörülen, eşitlik, adalet, hesap verme, açıklık vs. ilkelerine göre hareket eden bir yapı ve anlayış yerleştirilmediği müddetçe reform söylemi sürer gider diye düşünüyorum.

#K13Y-SN: Katılımcılık, hesap verebilirlik, saydamlık kanunda var ama aktif hayata geçmesi lazım. Vergi ödeyen merkezin de bir hesap verebilirliği olması lazım. Türkiye'de vergilerin büyük çoğunluğu kaynağında tahsil edildiği için insanlar ne kadar vergi verdiğini bilmiyor. Amerika'da bu böyle değil. Vergiler insanlar tarafından ödendiği için, ne kadar vergi verdiğini biliyor. Bu da insanların kamu yatırımlarını, harcamalarını benimsemelerini, hesap verebilirliğin artmasını sağlıyor. Türkiye'de ise sahiplenme olmadığı için hesap sorma alışkanlığı yok. Hesap sadece seçimle sorulmuyor. Bu çeşitlenmeli. Kamuda hantallaşma daha fazla. Kamunun sınırlarını daraltması lazım, özel sektörün alanına girmemeli. Kamu iç-dış güvenlik, adalet gibi temel alanlara çekilmeli. Denetleme ve düzenleme yapmalı, özel sektörü geliştirmelidir. Devletin küçülmesi lazım. Bu yalnızca özel sektöre yetkilerin devredilmesi değil, merkezî yönetimin de süreçleri hızlandırmak adına bazı yetkilerini yerele devretmesi ve bu yolla yereli güçlendirmesi lazım. Bunun için de belli konularda bazı yetkilerin kamudan özele, merkezden yerele aktarılması lazım.

#K18Y-Y: Geleneksel alışkanlıkların bırakılması, Performans ölçüm sisteminin etkin olarak yapılması, Prosedürlerin olabildiğince azaltılması, Rekabetin artırılması, Kurumlar arası koordinasyonun etkin sağlanması, Kurumlar arası veri paylaşımının sistematik hale getirilmesi, Veriye dayalı karar destek sistemlerinin hayata geçirilmesi, Kurumlar arası işbirliği ve ortak çalışmaların geliştirilmesi, Dijital teknolojinin kurumlar bazında yaygınlaştırılması, Küresel, ulusal, bölgesel ve yerel hedeflerin uyumlu planlanması.

Bazı katılımcılarınsa; reformun süreklilik göstermesine, tüm paydaşları kapsamasına, yöneticilerin uygulanmaya rehberlik etmesine ve reformların benimsenmesi için yöneticilerin gerekli gayreti göstermesi gerektiğine vurgu yaptıkları görülmüştür.

#K3M-Y: Reform konusunda sadece tepeden inme yerine aşağıdan yukarıya yöntemler ile destek sağlanmalıdır. Devlet geleneğimize, iş yapma usullerine, kamu personeli kültürüne uygun ve bütüncül anlayışla ayakları yere basan reformlar hazırlanmalıdır. Kamu personelini ikna edebilecek nitelik taşımalıdır. Salt politika transferine dayalı uygulamalardan kaçınılmalıdır.

#K5Y-Y: Reformun acil bir ihtiyaç olduğuna siyasîler, toplum, bürokrasi ve uygulayıcılar inanmalıdır. Uygulayıcılar reformu içselleştirmeliler, kolaylaştırmalılar, zorlaştırmamalılar, sevdirmeliler, nefret ettirmemeliler.

#K14Y-SN: Yönetimden önce yönetişim anlayışının yerleştirilmesi lazım. Kamuda, güçlü iradenin olduğu adil, kapsayıcı ve kuşatıcı dönüşüm iyidir.

#K15M-Y: Önce planlanan-istenilen reformu ker kesim, her siyasî parti katkı vermeli ve uygulanmasında gönülden desteklemelidir. Halkı ve uygulayıcıları tamamen kapsamalıdır. Kültürümüze uygun şekil verilmelidir. Yöneticiler ve siyasîler değiştiğinde reformlar yaşamaya-tatbikatına devam etmelidir.

Temadaki ifadelerin bütününe bakıldığında katılımcıların neredeyse tamamının Yeni Kamu Yönetimi ilkelerini reform olarak benimsedikleri ve özellikle liderlik, rehberlik gibi kavramlarla güç mesafesi kültür boyutuna ayrı önem verdikleri, yani başat rol biçtikleri görülmüştür.

SONUÇ

Kamu yönetiminin en canlı konularının başında yeniden yapılanma, değişim gibi çeşitli isimlerle de anılan reform gelmektedir. Bu durum, yani idarî yapının çağının şartlarına uygun olarak yeniden tasarlanması, yalnızca Türkiye için değil diğer tüm ülkeler için de geçerlidir. Bunun yanında reform, modern ve postmodern çağın geçici bir durumu değil, geçmişten geleceğe uzanan bir çizgi üzerinde süreklilik arz eden bir durumdur. Kısaca kamu yönetiminde reform, idarî yapılanmaların olduğu her yerde ve her zamanda mevcudiyetini koruyacak bir olgudur.

Çalışmada da bu anlayış benimsenmiş ve reform bir fenomen olarak ele alınmıştır. Elbette bu anlayışın benimsemesi bir takım teorik ve pratik sonuçlar doğurmaktadır. Bunların başında reformun dar bir kapsamda ve belli bir zaman dilimine kısıtlanmış haline değil, bizatihi kendisine odaklanılması gelmektedir. Bu bağlamda idarî yapıda gerçekleştirilmek istenen değişimlerde hangi etkenlerin devreye girdiği ve hangi bileşenlerin değişimin sonuçlarını etkilediği gibi bir takım sorular ortaya çıkmaktadır. Davranışlara ve tutumlara yön veren kültür, bu soru kapsamında ilk akla gelen etkenler arasında sayılabilir.

Kamu yönetiminde oldukça önemli bir yere sahip olan reform ve kültür olguları bu çalışmanın iki ana eksenini oluşturmaktadır. Her iki olgunun birbiriyle olan etkileşimi, farklı boyutlara sahip olduğundan bir kısıtlamanın yapılması gerekmiş ve kamu yönetimi reform sürecinde kültürün oynadığı kritik role odaklanılmıştır. Bundan, kültürün ne reformun tek belirleyicisi olduğu ne de yalnızca dönüştürücü role sahip olduğu anlamı çıkarılmamalıdır. Elbette kültürün dışında farklı etkenler de işin içine girmekte ve kültür de reform süreciyle beraber dönüşüme uğramaktadır.

Çalışmada hem mekânın (ülkeler arasında) hem de zamanın karşılaştırmalı kullanımı için Yeni Kamu Yönetimi anlayışı doğrultusunda planlanan ve/veya hayata geçirilen reformlar araştırma nesnesi olarak seçilmiştir. Kültür, reform ve bürokrasiye dair

teorik ve kavramsal girişin yapıldığı birinci bölümün ardından Yeni Kamu Yönetimi anlayışı önce teorik açıdan, daha sonra ise Anglosakson kültürü temsilen İngiltere ve Amerika, Kıta Avrupası kültürünü temsilen Fransa ve Almanya özelinde pratik açıdan ele alınmıştır. Ülke uygulamalarının çalışmada yer alması, çalışmanın karşılaştırmalı bir inceleme olduğu anlamına gelmemektedir. Tüm bu öncü veriler, Türkiye'de son otuz-kırk yıllık süre boyunca uygulanmakta olan reform serisinin, kültürel bağlamda incelenmesine dayanak ve mihenk noktası oluşturması bakımından çalışmanın akışında yer almıştır.

Türkiye'de Yeni Kamu Yönetimi anlayışı doğrultusundaki reform girişimlerinin başlangıcı 1970'lere kadar geriye götürülebilecek olsa da 1980'ler ve Özal İktidarları, Yeni Kamu Yönetimi anlayışı reformlarının somut ve yoğun olarak uygulanmaya başlandığı tarihlerdir. Çalışmada da bu anlayışla hareket edilmiş ve Yeni Kamu Yönetimi anlayışına dair öncü girişimler anlatıldıktan sonra Özal ile başlayan süreç, tarihsel seyri içerisinde incelenmiştir. Daha sonra ise çalışma kapsamında gerçekleştirilen alan araştırmasına yer verilmiştir.

Nitel bir araştırma olan çalışma, nicel araştırmalarda olduğu gibi kabul-ret/olumlu-olumsuz şeklinde siyah ve beyaz ifadelerin ve önermelerin yer aldığı ana hipoteze ve bunun altında hipotezlere sahip olmasa da bir ana varsayıma-teze ve bunun altında yer alan alt varsayımlara sahiptir. Bu bağlamda, benimsenen varsayımların doğruluğunun sorgulanabilmesi ve/veya bu varsayımlara dair bir betimleme yapılabilmesi içinse fenomenoloji desenine dayanan alan araştırması kullanılmıştır.

Daha sonra bu doğrultuda, orta ve üst düzey kamu görevlerinde çalışmış 19 katılımcının, Hofstede'nin araştırması ve literatür doğrultusunda oluşturulan araştırma formu aracılığıyla yazılı ve sözlü görüşlerine başvurulmuştur. Katılımcıların verdikleri cevaplar kendi içinde analiz edildiklerinde; 8 tanesi kültür (büyük oranda Hofstede'nin ulusal kültür araştırmasına paralel şekillenmiştir) ve 6 tanesi reform ana temaları altında toplamda 14 alt temadan oluştuğu tespit edilmiştir.

Katılımcıların ifadeleri sonucunda ortaya çıkan temalar üzerinden Türk kamu yönetimi ve çalışanları hakkında genel bir betimleme yapmak mümkündür. Bu bağlamda ilk söylenmesi gereken şey "liderliğin" Türk kamu yönetimi için oldukça önemli bir yere sahip olduğudur. Hofstede'nin güç mesafesi boyutuna denk gelen liderlik olgusunun

kamu çalışanlarının eylemlerinde diğer boyutlara göre daha belirgin bir rol oynadığı görülmektedir.

Bilindiği gibi güç mesafesi, kararların ne derece merkezde toplandığı ya da tabana yayıldığıyla ilgili bir durumdur. Katılımcıların ifadeleri ve bu konuda yapılan diğer çalışmalar göstermektedir ki yalnızca yöneticiler değil, çalışanlar da liderin öncü rolüne vurgu yapmaktadır. Yani güç temerküzü arzusuyla hareket eden bürokratların güç mesafesini arttırdığını söylemek doğru olmaz.

Elbette tek başına güç mesafesi boyutu bu sonucu doğurmamaktadır. Bu durumu besleyen diğer boyutlardan da söz edilmesi gerekir. Bunların biri belirsizlikten kaçınma boyutudur. Türkiye'de kamu çalışanlarının belirsizliğin arttığı durumlarda işleri yavaşlatma, bekleyip görme, riskli durumlardan uzaklaşma gibi eğilimler içerisine girdiği katılımcılar tarafından ifade edilmiştir. Belirsizlikten kaçınma boyutu genelde mevzuatçılık olarak görülmekte, çözüm olarak yasal düzenlemelerdeki değişimlere işaret edilmektedir. Fakat katılımcılarla yapılan mülâkatlar ve yazılı cevaplar ışığında sorunun yalnızca yasal düzenlemeler olmadığı anlaşılmaktadır.

Kamu çalışanlarının belirsizlik kaygılarının temelinde gelecekte kendilerini kimin yöneteceği sorusu yatmaktadır. Yasal anlamda sınırlar çizilmiş, görev ve yetkiler belirlenmiş olsa da Türk kamu çalışanları, gelecekteki yöneticilerine göre konum almayı tercih etmektedir. Yöneticinin belirsizliğindeyse eylemsizlik durumu ortaya çıkmaktadır. Bunun yanında yöneticinin yani liderin belli olması yeterli değildir. Çalışanlar, liderlerinden-yöneticilerinden, emirlerin uygulanması durumunda ortaya çıkabilecek muhtemel riskleri de üstlenmesini beklemektedir.

Güç mesafesi boyutunu besleyen bir diğer boyutsa haz alma-kısıtlanma boyutudur. Bu boyuttaki Türkiye'nin skoruna bakıldığında kamu çalışanlarının konfor alanlarının dışına çıkıp işleri için özel yaşamlarından ödün vermeye pek de istekli olmadıkları görülmektedir. Haliyle bu durum güç mesafesi ile birleşince konfor alanının dışına çıkması ve özel yaşamından ödün vermesi gereken kişinin yönetici veya lider olması gerektiği anlamına gelmektedir. İlginç olan bu durumun yalnızca çalışanlar tarafından değil, bizzat yöneticiler tarafından da kabul edilmesidir.

Katılımcıların ifadelerinde güç mesafesinin yanında öne çıkan bir diğer boyutsa uzun-kısa dönem boyutudur. Bu boyut da tıpkı güç mesafesinde olduğu gibi diğer boyutlarla

etkileşime girerek, Türk kamu yönetimindeki belirleyiciliğini artırmaktadır. Şöyle ki uzun vadeli planlar veya genel anlamda planlama, geleceğe dair pek çok belirsizliği içinde barındırmakta, alışılmışın dışında yeni şeyler getirdiği için de kişinin konforunu bozmaktadır. Dolayısıyla ne kadar iyi hazırlanırsa hazırlansın, planın gelecekte nelere sebep olabileceğinin ve mevcut yöneticinin dışında başka birinin bu planları sahiplenip sahiplenmeyeceğinin bilinmemesinin yanında yeni şeyler öğrenmenin fazladan efor sarf etmek anlamına geldiğinden kamu çalışanları uzun vadeli planlara temkinli yaklaşmaktadır.

Çalışmada katılımcıların vermiş oldukları beyanlar neticesinde, bireycilik-kolektivizm boyutunun Hofstede'nin Türkiye'ye yönelik bulgularından farklı olduğu sonucuna varılmıştır. Daha açık ifadesiyle, Hofstede'nin skoruna göre Türkiye kolektivizmin öne çıktığı bir kültüre sahipken, ekip çalışmasının sorgulandığı soruya verilen yanıtlar neticesinde, Türk kamu çalışanlarının bireysel çalışmaya daha yatkın oldukları ifade edilmiştir. Bu durumda kültürel dokunun değil yasal-kurumsal yapının belirleyiciliği görülmektedir.

Aslında kurumsal-yasal yapının kolektivizm kültürel dokusunun önüne geçmesi de kültürel bir dayanağa sahiptir. Güç mesafesinde olduğu gibi burada da belirsizlikten kaçınma boyutu davranışın şekillenmesinde rol oynamıştır. Ekip çalışması veya proje bazlı çalışma düzenleri önceden planlanmış rolleri içermediğinden ve liderin, yani ipi kimin göğüsleyeceğinin, sorumluluğu kimin alacağının belirsiz kalmasından dolayı, mevcut düzenin tercih edildiği ve bireysel çalışmanın öne çıktığı söylenebilir.

Yukarıdaki ifadelerden, kamu çalışanlarının davranışlarını tek tek kültürel boyutların değil, büyük oranda bu kültürel boyutların birbiriyle olan ilişkilerinin şekillendirdiği anlaşılmaktadır. Bu doğrultuda Hofstede'nin kültür boyutlarının bir sentezi şeklinde ortaya çıkan sorumluluk alma ve inisiyatif alma (rutinin dışına çıkma) temalarının Türk kamu bürokrasisi için karakteristik bir özelliğe sahip olduğunu vurgulamak gerekir.

Sorumluluk alma teması, Hofstede'nin bireycilik-kolektivizm, belirsizlikten kaçınma, güç mesafesi ve erillik-dişillik boyutlarının, bir bütün olarak davranışa yansımasıdır. Katılımcıların verdikleri cevaplardan yola çıkarak sorumluluk almanın, çalışanlardan çok yöneticileri ilgilendiren bir davranış olduğu anlaşılmaktadır. Katılımcılar hem

yöneticilere hem de çalışanlara yönelik verdikleri örneklerde, ihtiyaç hâlinde yöneticinin sorumluluk alması gereken taraf olduğu vurgulanmıştır.

İnisiyatif alma teması ise Hofstede'nin haz alma-kısıtlanma, belirsizlikten kaçınma, güç mesafesi ve erillik-dişillik boyutlarının, bir bütün olarak davranışa yansımasıdır. Sorumluluk alma temasında olduğu gibi burada da katılımcıların yönetici ve çalışan ayrımı gözettiği görülmektedir. Bu doğrultuda katılımcılar, ihtiyaç hâlinde inisiyatif alması gereken taraf olarak çalışanları veya daha alt yöneticileri göstermektedir.

Bunun yanında sorumluluk alma ve inisiyatif alma temaları aynı zamanda birbiriyle de etkileşim halinde olan temalardır. Daha açık ifadesiyle, katılımcılar çalışanların inisiyatif alabilmeleri için liderlerinin-yöneticilerinin veya üstlerinin sorumluluğu üstlenmeleri gerektiğini vurgulamaktadırlar. Bilindiği gibi inisiyatif alma, Yeni Kamu Yönetimi anlayışını Geleneksel Kamu Yönetiminden ayıran en temel ilkelerden biridir. Literatür ve araştırmalarda sıklıkla Türk kamu yönetiminde inisiyatif almanın eksikliğinden söz edilmekte, ancak bunun nedenleri ve çözümü üzerine çok az şey söylenmektedir. Bu çalışmadaysa inisiyatif almanın hangi kültürel bileşenlerden meydana geldiği, yaygın kabul gören Hofstede'nin uluslararası araştırmasına dayandırılarak, ne yapmaları, nelere dikkat etmeleri gerektiği konusunda uygulayıcılara ve araştırmacılara rehber olunmaktadır.

Kültürel bulguların ardından reform ana temasındaki bulgulara yakından bakıldığında; katılımcıların hemen hemen hepsinin ortak bir reform algısına sahip olduğu ve algının Yeni Kamu Yönetimi anlayışıyla büyük oranda örtüştüğü görülmektedir. Hatta bazı katılımcılar doğrudan Yeni Kamu Yönetimine referansla reformu tanımlamışlardır. Bu doğrultuda, Türk kamu yönetiminde Yeni Kamu Yönetimi anlayışının ismen olmasa da özü itibariyle benimsendiği, reformların özüne dair herhangi ciddi bir itirazın olmadığı yorumu yapılabilir.

Reform yapmanın zor olup olmadığına dair yapılan değerlendirmelerdeyse, birkaç katılımcı dışında katılımcıların çoğunluğu Türkiye'de reform yapmanın zor olduğunu düşünmektedir. Bunlar içinden de bir katılımcı, toplumsal kültürün değişime engel olduğunu düşünürken, geriye kalan çoğunluk ise reformun önündeki zorluğun memur sınıfından kaynaklandığını; memurların veya kamu çalışanlarının reform konusundaki dirençlerinin ise çoğunlukla siyasî ve kültürel nedenlere dayandığını ifade etmişlerdir.

Bu bulgular doğrultusunda Türkiye'nin kültürel yapısıyla reformlar arasında aslında bir uyumsuzluk olmadığı, yaşanan zorluğun memur sınıfının çıkarlarını ve varlığını korumaya yönelik bir refleks olduğu söylenebilir.

Diğer bir deyişle, *Kamu Tercihi Teorisinin*, Türkiye'de reformların neden zor olduğu konusunda daha açıklayıcı öngörüler sunduğu iddia edilebilir. Bu iddiayı Heper'in Türkiye için kullandığı *aşkın (transandantal) devlet* ve *devlet elitleri* kavramlarıyla da desteklemek mümkündür. Özetle katılımcı ifadelerine ve literatürdeki diğer araştırmalara ve incelemelere dayanarak; kamu çalışanlarının, bürokratların veya memurların varlık mücadelesi anlamında göstermiş olduğu refleksler antropolojik anlamda kültür olarak nitelenebilirken, idarî kültür anlamında bir yorumun yapılması pek de mümkün görünmemektedir. Kısaca, değişim karşısında yaşanan zorlukları kültürel uyumsuzluk şeklinde kabul etmek yerine, grup-sınıf çatışması ekseninde bir okumanın daha doğru olacağı kanaati ağır basmaktadır. Çalışmanın ilgili kısımlarında etraflıca ele alındığı gibi Türkiye'de özellikle 2000'lerden sonra yaşanan olaylar ve gelişmeler bu görüşü destekler niteliktedir.

Reformların kamu çalışanları tarafından ne derece içselleştirildiği sorusuna verilen cevaplardan da yukarıdaki varsayımlar doğrulanmaktadır. Katılımcıların çok azı kamu bürokrasisinin reformları benimsemekte direnç göstermediğini ifade ederken, büyük bir kısmı reformlara karşı bir direncin olduğunu fakat nihayetinde reformlara karşı gelemedikleri için içselleştirmek zorunda kaldıklarını ifade etmiştir. Bu noktada katılımcıların da belirttiği gibi güçlü siyasî irade belirleyici olmaktadır. Yani, ortaya çıkabilecek belirsizlikleri ve tehditleri ortadan kaldıracak istikrarlı bir reform politikası ile sorumluluğu üstlenecek ve dirayetli durabilecek bir liderlik reforma karşı gösterilen direnci kırabilecek iki önemli husustur.

Reformların Türkiye'nin kültürel dokusuna uygun olmadığını, bir takım dayatmalarla Türkiye'nin kendine has gerçeklerine *rağmen* uygulanmaya çalışıldığını ve bu yüzden direnç gösterildiğini savunan bazı araştırmacıların ve siyasîlerin olduğu bilinmektedir. Literatürdeki bilgiler ışığında bir değerlendirme yapıldığında Yeni Kamu Yönetimi reformlarının yalnız Türkiye için değil diğer ülkeler için de farklı uygulamalara sahip olduğu görülmüştür. Yani küresel veya uluslararası bir özü olmakla beraber, Yeni Kamu Yönetimi reformlarının ülkelerin ihtiyaçlarına ve yapılarına göre şekillendiği,

bazı reformlarınsa her ülkede hayata geçirilmediği, bazı ülkelerdeyse hibrit – melez uygulamaların hayata geçirildiği görülmüştür.

Katılımcıların sözlü ve yazılı ifadeleri de bu paralelde olmuştur. Katılımcılar reformların hayata geçirilmesinde özellikle Dünya Bankası, IMF ve Avrupa Birliği gibi uluslararası kurumların etkisinin inkâr edilemez bir gerçek olduğunu, fakat reformların Türkiye'nin ihtiyaçlarına göre şekillendiğini, uluslararası kurumların desteğinin iç direnci kırabilmek için alındığını ifade etmişlerdir. Diğer bir deyişle, özellikle 2000'li yıllarda hayata geçirilen reformlarda Avrupa Birliği başta olmak üzere Yeni Kamu Yönetimi anlayışını benimseyen uluslararası kuruluşlar, iç direncin kırılabilmesi ve siyasî destek alınabilmesi için araç olarak kullanılmışlardır.

Yukarıda anlatılanları kültür teorisi etrafında analiz etmek gerekirse; 2000'li yıllardan günümüze kadar siyasî iktidarı elinde bulunduran AK Parti, devlet elitlerinin yaptığına benzer bir şekilde hayatta kalma-var olma (*survive*) stratejisi geliştirmişlerdir. Diğer bir deyişle AK Parti, devlet elitlerinin oluşturduğu tehdide karşı antropolojik anlamda kültürel bir strateji geliştirmiştir.

Reformun sonucu temasındaki ifadelere bakıldığında da yukarıda reforma dair yapılan değerlendirmelerin bir özeti olduğu görülecektir. Reformdan beklenenlerle sonuçlar arasında bir farklılık olup olmadığına yönelik sorulara verilen cevaplar çerçevesinde şekillenen temada, katılımcıların cevapları çeşitlilik gösterse de özü itibariyle hepsini tek bir kotada eritmek mümkündür. Buna göre, sonuç ne olursa olsun, reformlardaki esas amaç; planlanan her şeyin yüzde yüz yerine getirilmesi değil hedef koymaktır. Bu noktadan yola çıkarak da katılımcıların esnek bir anlayışla reforma yaklaştıkları ve çıktı değil, sonuç merkezli bir anlayışa sahip oldukları yorumu yapılabilir.

Reformun sonuçlarına dair verilen cevapların içeriğinden bahsetmek gerekirse, katılımcıların bir kısmı gerçekleşen sonuçların beklenenden iyi olduğunu, çok az bir kısmı beklentilerin gerisinde kaldığını, büyük bir kısmı ise kazanımların olduğunu, ancak bunların yeterli olmadığını, reformun hızına kamu bürokrasisinin yetişemediği için geride kaldığını ifade etmişlerdir. Nitekim, katılımcılara bir reform gündemi oluşturmaları durumunda, neleri listeye koyacaklarının sorulduğu son soru etrafında oluşan temada da ortaya çıkan ilkeler yukarıdaki durumu doğrulamaktadır. Ekseriyetle

katılımcıların 2003-2007 arası dönemde hayata geçirilen reform yasalarında yer alan temel ilkeleri sıraladıkları görülmüştür.

Bu durumdan iki sonuç çıkarabilir. Birincisi, özelleştirme gibi devletin iktisadî sahadan çekilmesiyle ilgili olan ilk dalga reformların artık gündem olmadığı, ikinci dalga olarak isimlendirilen; hizmetin kalitesinin ve vatandaş memnuniyetinin artırılmasına yönelik girişimlerinse reform gündemini oluşturduğudur. İkincisi ise reformlarda gözle görülür bir ilerleme olmakla birlikte son dönemlerde bir duraklamanın yaşandığıdır.

Çalışma kapsamında yapılan alan araştırması başta olmak üzere kavramsal, teorik ve pratik inceleme ve karşılaştırmalar neticesinde;

- Kamu yönetimi reformlarında kültüre ne edilgen bir rol biçilmesinin ne de bağımsız bir aktörmüş gibi davranılmasının doğru olmadığı,
- Knill'ın (1998) söylediği gibi kültürün politika yapıcılar ve siyasetçiler gibi politika süreçlerinde dikkate alınması gereken önemli bir aktör olduğu,
- Diğer politika aktörleri gibi belli noktalarda direnç gösterebileceği gibi belli noktalarda müzakereye (değişmeye) açık olduğu,
- Aktörler arasındaki politikayı belirlemeye yönelik mücadelede bazen öne çıkabileceği gibi bazen geri planda kalabileceği gibi genel çıkarımlar yapmak mümkündür.

Bunun yanında Türkiye özelinde ise;

- Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, dünyada yaşanan değişimine paralel Türkiye'de de 1970'lerin ortaların itibaren reform ajandasının ana gündem maddesini oluşturduğu,
- Yeni Kamu Yönetimi anlayışı paradigmal bir dönüşüm olsa da kültürden kaynaklı farklı uygulamaların, diğer ülkelerde olduğu gibi, Türkiye için de geçerli olduğu,
- Kamu çalışanlarının bir kısmı tarafından Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ismen reddedilse de bu doğrultudaki ilkelerin çoğunluk tarafından benimsendiği,
- Reformların 1980-90 ile 2000'li yıllarda yoğunlaştığı,
- Kültürün pek çok reformda dönüştürücü rol üstlendiği,
- Kültür ile uyumlu olan reformların içselleştirilmesinin daha kolay olduğu,
- Bazı reformlar kısa vadede başarısız veya beklentilerin altında görülse de zaman içerisinde reformların istenilen sonuçları doğurduğu,
- Bu süreçte başarının, kültürün dönüştürücü rolünden kaynaklandığı,
- Türkiye'nin kadim devlet geleneği olsa da bunun kültürel anlamda reformlara engel teşkil etmediği,

Tarihsel sürecin de gösterdiği gibi reformların önündeki esas engelin kurumların veya devlet elitlerinin güç ve çıkar çatışmasından, yani iktidar mücadelelerinden kaynaklandığı,

Reform ve kültür arasındaki ilişkiye bakarken reformun uygulandığı düzeyle kültür düzeyi (ulusal, idarî, kurumsal, profesyonel vb.) arasındaki uyuma dikkat edilmesi gerektiği,

Reformlarda liderlik kurumunun ve yöneticilerin ve bunlara bağlı olarak da rehberlik, önderlik, güven gibi kavramların oldukça belirleyici olduğu,

Dış dünya ile olan farkın artması Türkiye'yi reform yapmaya zorlasa da bunun küresel kurumların bir baskısı olarak değil ihtiyaçlara binaen gerçekleştiği,

Son zamanlarda reformlarda yavaşlamalar ve belli noktalarda gerilemeler olsa da reform gündeminde Yeni Kamu Yönetimi anlayışının hâkimiyetini koruduğu şeklinde belli başlı çıkarımlar yapmak imkân dâhilindedir.

Bunların yanında çalışmanın kısıtlılıklarından da söz edilmesi gerekir. Çalışmada veri toplama yöntemi olarak yarı-yapılandırılmış mülakat kullanıldığından, nicel verilerde olduğu gibi genelleme yapılamaması çalışmanın kısıtlarından biridir. Ancak çalışma konusunun kapsamı düşünüldüğünde bu denli geniş bir konuda nicel araştırmanın tek bir kişi tarafından sınırlı bir zaman ve finansal kaynakla gerçekleştirilmesi gerçekçi bir istek gibi görünmemektedir. Buna bir de küresel salgının oluşturduğu olağanüstü şartlar eklendiğinde, yüksek katılımcı sayısı gerektiren nicel veri toplamanın ne denli zor olacağı görülecektir.

Çalışmanın bir diğer kısıtlılığı ise katılımcıların ifadeleri ve literatür doğrultusunda ortaya çıkan "sorumluluk almak" ile "inisiyatif alma veya rutinin dışına çıkma" boyutlarının belli noktalarda belirsiz kalması, tüm açılarıyla ele alınamamasıdır. Veri toplama sürecinde ortaya çıkan ve Hofstede'nin kültür boyutlarının bir sentezi olan bu iki boyut, Türk idarî kültürünün detaylandırılmasında önemli bir potansiyele sahip olmasına karşın pandeminin neden olduğu zorlu şartlar ve sınırlı zaman nedeniyle ikinci bir katılımcı grubuyla derinleştirilememiştir.

Sonraki çalışmalarda, anket gibi nicel veri toplama yöntemi ile ortaya çıkan temaların sorgulanması oldukça yerinde bir uygulama olacaktır. Hatta nitel araştırmanın da tekrarlanması ve sonuçlarının nicel yöntemle sorgulanması, yani karma yöntemin kullanılması bilimsel açıdan daha faydalı sonuçlar doğuracaktır. Nitel ve nicel veriler toplanırken katılımcıların hem hizmet alanları açısından hem coğrafi açıdan hem de hiyerarşik açıdan reformlarla paralel çeşitlendirilmesi çalışmanın güvenirliliğini ve geçerliliğini artıracak önemli diğer adımlardır. Fakat tüm bu kısıtlılıklar ve eksiklerle

dahi çalışmanın Türkiye'de kamu yönetimi reformlarına kültürel bir açıklık getirdiği söylenebilir.

Sonuç olarak; çalışmanın, yukarıda bahsedilen tüm eksikliklerine karşın, elde edilen bulgular ile Hofstede'nin ulusal kültür araştırmasının sentezlenmesinin, ulusal – uluslararası literatüre özgün bir katkı sağladığı düşünülmektedir. Bilhassa, sorumluluk alma ile inisiyatif alma boyutlarının, Hofstede'nin uluslararası kültür araştırmasının, Türkiye'nin kültürel dokusuna uyarlanmasında bir araç olarak kullanılarak, kamu politikalarının planlama, uygulama ve değerlendirme aşamalarında rasyonel kararlar alınabilmesine katkıda bulunabileceği iddia edilebilir. Açık ifadesi ile bu çalışmada elde edilen sonuçların Türk kamu yönetiminde etkinlik ve verimlilik sorununa çözüm olabileceği beklenmektedir.

KAYNAKÇA

AA. (2006). Zirvede Gündem "İrtica". Tarihinde 15 Mayıs 2021, adresinden erişildi www.aa.com.tr website: https://www.aa.com.tr/tr/arsiv/zirvede-gundem-irtica/428407

Acar, A., & Çelebi, M. B. (2012). Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarında Cumhurbaşkanlığı Makamının Önemi ve 2007 Yılı Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Abdullah Gül'ün Görev Süresi Tartışmaları. *Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, *12*(23), 1–34.

Acar, M., & Kumaş, E. (2008). Türkiye'nin Dönüşüm Sürecinde Anahtar Bir Mekanizma Olarak e-Devlet, e-Dönüşüm ve Entegrasyon Standartları. *2. Ulusal İktisat Kongresi*, 1–17. İzmir: DEÜ İİBF İktisat Bölümü.

Acar, O. K. (2018). Sağlıkta Dönüşüm Programı Sonrası Sağlık Bakanlığı Teşkilat Yapısı; Isparta İli Üzerinden Nitel Bir Analiz. *MANAS Sosyal Araştırmalar Dergisi*, *7*(3), 703–722.

Acartürk, E., & Keskin, S. (2012). Türkiye'de Sağlık Sektöründe Kamu Özel Ortaklığı Modeli. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, *17*(3), 25–51.

Ahmad, F. (1991). Politics and Islam in Modern Turkey. *Middle Eastern Studies*, *27*(1), 3–21. Tarihinde adresinden erişildi http://www.jstor.com/stable/4283411

AK Parti. (2015). *2002 Genel Seçimleri Seçim Beyannamesi*. Ankara: AK Parti: Tanıtım ve Medya Başkanlığı.

Akbey, F. (2013). *Türkiye'de Bürokrasi ve Kamu Ekonomisi*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Akbulut, Ö. Ö., Mimaroğlu-Özgen, H., Fındık, D., Seymenoğlu, Ö., & Almış, O.

(2012). *Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim*. Ankara: TODAİE Yayınları.

Akçakaya, M. (2016). Bürokrasi Kuramları ve Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Sorunlar. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, *18*(3), 669–694.

Akçakaya, M. (2017). E-Devlet Anlayışı ve Türk Kamu Yönetiminde E-Devlet Uygulamaları. *Yüzüncü Yıl Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, *Kış*(3), 8–31.

Akçakaya, M., & Özdemir, A. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyasal İstikrar. *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi*, *53*(3), 922–944. https://doi.org/10.15659/3.sektor-sosyal-ekonomi.18.11.996

Akdağ, R. (2012a). 2013 Yılı Merkezî Yönetim Bütçesi ve 2011 Yılı Merkezî Yönetim Kesin Hesap Kanunu Tasarısı. Tarihinde 03 Ocak 2021, adresinden erişildi www.tbmm.gov.tr website: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/genel_kurul.cl_getir?pEid=8636

Akdağ, R. (2012b). *Türkiye Sağlıkta Dönüşüm Programı Değerlendirme Raporu (2003-2011)*. Ankara.

Akdeniz, İ. (2010). Kamu Mali Yönetimi Reformunda Strateji Geliştirme Birimleri. *Maliye Dergisi*, (159), 463–475.

Akdoğan, A. A. (2004). Uygulama Açısından Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformu. *Amme İdaresi Dergisi*, *37*(4), 11–30.

Akıllı, H. (2010). Türkiye'de Yerel Yönetim Sistemindeki Dönüşümün Sayısal Sonuçları: Antalya Örneği. *Türk İdare Dergisi*, (469), 11–36.

Akın, Ö. (2013). Federal Almanya'da Kamu Yönetimi. Içinde K. Karasu (Ed.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* (ss. 361–398). Ankara: İmge Kitabevi.

Akıncı-Vural, Z. B. (2012). *Kurum Kültürü ve Örgütsel İletişim* (Genişletil). İstanbul: İletişim Yayınları.

Akıncı, B. (2018). Türkiye'de Kamu Politikası Oluşturma Sürecinde Yeni Aktör: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları. *OPUS Uluslararası Toplum Araştırmaları*

Dergisi, *9*(16), 2128–2146. https://doi.org/10.26466/opus.491006

Akman, Ç. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları: Sosyal Politikalar Kurulu Üzerinden Bir Değerlendirme. *Route Educational and Social Science Journal*, *6*(3), 659–676.

Akman, Ç., & Akçay, E. Y. (2019). Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları: ABD ile Karşılaştırması. *Yasama Dergisi*, (40), 33–59.

Akman, E. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri. *Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi*, *15*(1), 35–54.

Akman, I., Yazici, A., Mishra, A., & Arifoglu, A. (2005). E-Government: A global view and an empirical evaluation of some attributes of citizens. *Government Information Quarterly*, *22*(2), 239–257. https://doi.org/10.1016/j.giq.2004.12.001

Akmehmet-Şekerler, S. (2017). Derinlemesine Görüşme. Içinde F. N. Seggie & Y. Bayyurt (Ed.), *Nitel Araştırma: Yöntem, Teknik, Analiz ve Yaklaşımları* (ss. 186–200). Ankara: Anı Yayıncılık.

Aksoy, A. Ş. (1998). Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, *7*(1), 3–13.

Aktan, C. C. (2005). Piyasa Başarısızlığının Anatomisi ve Kamu Ekonomisi Rasyoneli. Içinde C. C. Aktan, D. Dileyici, & İ. Y. Vural (Ed.), *Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikaları* (ss. 9–36). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Aktan, C. C., & Dileyici, D. (2005). Devlet Niçin Başarısız? Kamu Ekonomisindeki Etkinliksizlerin Kaynakları. Içinde C. C. Aktan, D. Dileyici, & İ. Y. Vural (Ed.), *Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikaları* (ss. 101–132). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Aktan, C. C., & Karaaslan, Y. T. (2005). Regülasyon Ekonomisi ve Kamusal Regülasyonlar Teorisi. Içinde C. C. Aktan, D. Dileyici, & İ. Y. Vural (Ed.), *Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikaları* (ss. 81–100). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Aktan, C. C., & Yay, S. (2019). *Değişim Statüko Direnç*. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

Aktel, M., Altan, Y., Kerman, U., & Eke, E. (2013). Türkiye'de Sağlık Politikalarının Dönüşümü: Sağlık Bakanlığı'nın Taşra Örgütlenmesi Üzerinden Bir Analiz. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, *15*(2), 33–62. https://doi.org/10.5578/JSS.6834

Akyel, R., & Köse, H. Ö. (2010). Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği. *Türk İdare Dergisi*, (466), 9–24.

Al, H. (2002). *Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*. Sakarya Üniversitesi, Sakarya.

Al, H. (2004a). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı. *Liberal Düşünce*, *Kış*(33), 183–197.

Al, H. (2004b). Türk Kamu Yönetiminde Liberal ve Postmodern Esintiler: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı. *Amme İdaresi Dergisi*, *37*(4), 1–10.

Al, H. (2020). Başkanlık Sistemi Üzerine: Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Zayıf Halkası Parlamento. *Bilgi*, *22*(1), 14–44.

Albayrak, Ç., & Güçlü, A. (2020). Şehir Hastanelerinin Sağlık Turizmine Etkisinin Swot Analizi ile Değerlendirilmesi. *Aydın Sağlık Dergisi*, *6*(2), 139–153. https://doi.org/10.17932/IAU.ASD.2015.007/asd_v06i2004

Albrow, M. (1970). *Bureaucracy*. London: The MacMillan Press.

Alltucker, K. (2020). "A very, very dark place": Hospitals brace for crisis-care mode with too many patients, not enough staff. Tarihinde 10 Ocak 2021, adresinden erişildi USA Today website: https://www.usatoday.com/story/news/health/2020/12/05/hospitals-crisis-care-mode-coronavirus-hospitalizations-increase/3820852001/

Almond, G. A., & Verba, S. (1989). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. California: SAGE Publications.

Alpagu, H. (2016). 24 Ocak Kararları ve Turgut Özal Döneminin Yansımaları. Içinde Ş. Atakan-Duman (Ed.), *Proceedings of International Turgut Ozal Symposium* (ss. 129–133). Ankara: Turgut Özal Üniversitesi.

Altındağ, Ö., & Yıldız, A. (2020). Türkiye'de Sağlık Politikalarının Dönüşümü. *Birey*

ve Toplum Sosyal Bilimler Dergisi, *10*(1), 157–184. https://doi.org/10.20493/birtop.742637

Altınok, A. R. (2005). E-Dönüşüm Yolunda Türkiye: E-Devlet Stratejisi Hazırlama Süreci ve Yaşanan Sorunlar. Içinde A. Nohutçu & A. Balcı (Ed.), *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması - I* (ss. 133–167). Istanbul: BETA Basım Yayım Dağıtım.

Altunok, M. (2018). Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Üzerine Bir Tartışma. Içinde B. Aykaç, H. Altunok, & F. G. Gedikkaya (Ed.), *Yönetsel Yapı İncelemeleri* (Genişletil, ss. 1–12). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

Alvesson, M. (2011). Organizational Culture: Meaning, Discourse, and Identity. Içinde N. M. Ashkanasy, C. P. M. Wilderom, & M. F. Peterson (Ed.), *The Handbook of Organizational Culture and Climate* (2. baskı, ss. 11–28). Singapore: SAGE Publications.

ANAP. (1983a). Anavatan Partisi Programı, Anavatan Partisi 6 Kasım 1983 Seçim Beyannamesi, Hükümet Programı. Tarihinde 19 Ekim 2020, adresinden erişildi https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/handle/11543/609

ANAP. (1983b). Anavatan Partisi Tüzüğü. Tarihinde 19 Ekim 2020, adresinden erişildi https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/handle/11543/642

Anayasa Mahkemesi. (1990). 20.10.1988 günlü, 3481 sayılı "İdarî Usul ve İşlemlerin Yeniden Düzenlenmesi ile İlgili Yetki Kanunu" nun, Anayasa'nın Başlangıç'ıyla 2., 5., 6., 7., 87., 91. ve 128. maddelerine aykırılığı ileri sürülen 1., 2., 3. ve 4. maddelerinin iptali istemi. Tarihinde 26 Ekim 2020, adresinden erişildi Resmi Gazete website: http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/1f81866e-cd35-415d-95f9-af1d572316c5?excludeGerekce=False&wordsOnly=False

Anderson, J. E. (2003). *Public Policymaking: An Introduction* (5. baskı). Boston: Houghton Mifflin Company.

Andrews, W. G., & Levy, M. (2006). United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. Içinde N. Schlager, J. Weisblatt, & O. J. Pérez (Ed.), *World Encyclopedia of Political Systems and Parties* (4. baskı, ss. 1409–1427). New York: Facts On File.

Andrews, W. G., & Michael, T. (2006). Republic of France. Içinde N. Schlager, J. Weisblatt, & O. J. Pérez (Ed.), *World Encyclopedia of Political Systems and Parties* (Fourth, ss. 445–463). New York: Facts On File.

Ansay, T. (1990). Constitutional and Legal Implications of Membership. Içinde A. Evin & G. Denton (Ed.), *Turkey and the European Community* (ss. 85–94). Opladen: Leske und Budrich.

Apan, A. (2007). Kamu Yönetiminde Reform Çalışmaları Bağlamında Sosyal Güvenlik Reformu. Içinde A. Nohutçu & A. Balcı (Ed.), *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması - II* (ss. 225–258). Istanbul: BETA Basım Yayım Dağıtım.

Aquaro, V., & Korekyan, A. (2020). Global Trends in E-Government. Içinde L. Zhenmin (Ed.), *E-Government Survey 2020: Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development* (ss. 1–36). New York: United Nations.

Arap, İ. (2006). Kamu Yönetimi Anlayışındaki Değişim Sürecinde Türkiye'de Sosyal Güvenlik Reformu. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, *8*(3), 20–53.

Arap, İ., & Yılmaz, L. (2006). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının "Yeni" Kurumu: Kamu Görevlileri Etik Kurulu. *Amme İdaresi Dergisi*, *39*(2), 51–69.

Aras, B. (2017). *15 Temmuz Sonrası Türkiye'de Devlet, Kurumlar ve Reform*. Tarihinde adresinden erişildi İPM website: http://ingev.org/wp-content/uploads/2017/05/15-Temmuz-Sonrası-Türkiye'de-Devlet-Kurumlar-ve-Reform".pdf

Aras, Z., & Altınok, E. B. (2009). Türkiye'de Bilgi Edinme Hakkı ve Uygulama Sorunları. *Ankara Barosu Dergisi*, *67*(1), 107–112.

Aratemur-Çimen, C. (2017). Nitel Araştırmada Öznellik ve Düşünümsellik. Içinde F. N. Seggie & Y. Bayyurt (Ed.), *Nitel Araştırma: Yöntem, Teknik, Analiz ve Yaklaşımları* (2. baskı, ss. 59–68). Ankara: Anı Yayıncılık.

Arıkboğa, E. (2012). Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform. *Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi*, (2), 1–32.

Arpacı, İ. (2010). E-government and technological innovation in Turkey. *Transforming Government: People, Process and Policy*, *4*(1), 37–53. https://doi.org/10.1108/17506161011028795

Arslan, F. (2016). Yönetişimsiz Yönetimler: Türkiye'de Kalkınma Ajansları. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, *25*(2), 29–52.

Ascher, K. (1987). *The Politics of Privatisation: Contracting Out Public Services*. London: Macmillan Education.

Ash, R. L. (1971). *A New Regulatory Framework: Report on Selected Independent Regulatory Agencies*. Washington.

Asilbay, İ. H. (2013). Parlamenter Sistem ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme. *TBB Dergisi*, (104), 247–264.

Aşıkoğlu, R. (1992). Türkiye'de Özelleştirme. *Eskişehir Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, *10*(1–2), 265–280.

Aslan-Akman, C., & Akçalı, P. (2017). Changing the system through instrumentalizing weak political institutions: the quest for a presidential system in Turkey in historical and comparative perspective. *Turkish Studies*, *18*(4), 577–600. https://doi.org/10.1080/14683849.2017.1347508

Aslan, O. E. (2012). *Devlet Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi* (Gözden Geç). Ankara: İmge Kitabevi.

Aspridis, G. M., & Pouliana, L. (2021). The culture of modern public administration. The case of Greece. *Academicus International Scientific Journal*, *23*, 142–155. https://doi.org/10.7336/academicus.2021.23.09

Ataay, F. (2018). Kamu-Özel İşbirliği Modeli Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme: Sağlık Sektörü Örneği. Içinde V. Erat, C. Ekiz, & İ. Arap (Ed.), *Quo Vadis: Kamu Yönetimi* (ss. 403–416). Ankara: Nika Yayınevi.

Atan, S. (2004). Europeanisation of Turkish peak business organisations and Turkey–EU relations. Içinde M. Uğur & N. Canefe (Ed.), *Turkey and European Integration: Accession prospects and issues* (ss. 100–122). London: Routledge Taylor & Francis Group.

Ateş, H. (2009). Overcoming Cultural Obstacles to E-Government. *Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi*, *4*(2), 85–96.

Ateş, H. (2013a). Postbürokratik Kamu Yönetimi. Içinde A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, & B. Coşkun (Ed.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar: Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları* (3. baskı, ss. 85–108). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Ateş, H. (2013b). Postmodern Toplum, Devlet ve Kamu Yönetimi. Içinde A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, & B. Coşkun (Ed.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar: Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları* (3. baskı, ss. 389–418). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Ateş, H. (2018). A Brief History of Administrative Reform in Turkey. Içinde M. Rusev, E. Straus, C. Avcıkurt, A. Soykan, & B. Parlak (Ed.), *Social Sciences Researches in the Globalizing World* (ss. 171–182). Sofia: St. Kliment Ohridski University Press.

Ateş, H., & Bektaş, M. (2016). İslam ve Kalkınma: İnançsal, Tarihsel ve Teorik Temeller Üzerine Bir Değerlendirme. Içinde S. Erdoğan, A. Gedikli, & D. Ç. Yıldırım (Ed.), *İslam Ekonomisi ve Finansı* (ss. 73–103). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Ateş, H., & Bektaş, M. (2018a). 2008 Sonrası Türkiye'de Uygulanan Nüfus Politikaları ve Paydaş Analizi. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, *20*(3), 483–504.

Ateş, H., & Bektaş, M. (2018b). Liderlerin ve Liderlik Kurumunun Hükümet Sistemlerine Etkisi: Türkiye'deki Başkanlık Sistemi Tartışmaları Çerçevesinde Erdoğan, Obama, Putin ve De Gaulle'ün Liderlik Tarzlarının Karşılaştırmalı İncelemesi. Içinde Y. Demirkaya (Ed.), *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim* (ss. 281–330). İstanbul: Hiperyayın.

Ateş, H., & Bektaş, M. (2020). Yeni Kamu İşletmeciliği ve Performans Yönetimi. Içinde V. Eren & H. T. Eroğlu (Ed.), *Kamuda Performans Yönetimi: Kavram, Kuram ve Uygulama* (ss. 17–42). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

Ateş, H., & Buyruk, G. C. (2018). Bir İyi Yönetişim İlkesi Olarak Katılımcılık ve Türk

Kamu Yönetiminde Katılımcılığın Konumu. *Ombudsman Akademik*, *Özel Sayı*(1), 81–98.

Ateş, H., & Demirel, D. (2014). Üçüncü Yol ve İngiltere'de Blair Dönemi Kamu Reformları. *Amme İdaresi Dergisi*, *47*(3), 1–18.

Ateş, H., & Ünal, S. (2004). Devletin Doğduğu Yer: Antik Çağ Ortadoğusu'nda İdari Hayat. *Bilgi*, *8*(1), 21–42.

Ateş, H., & Yavuz, Ö. (2019). Elektronik Devletten Mobil Devlete Geçiş: Fırsatlar, Tehditler ve Uygulama Örnekleri. *Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi*, *14*(2), 155–177.

Ateş, K. (2017). AKP, Dinsel Popülizm ve Halk-olmayan. *Mülkiye Dergisi*, *41*(1), 105–129.

Atmaca, Y., & Karaçay, F. (2020). Türkiye'deki Kamu Yönetimi Reformlarında Dijitalleşme ve E-Yönetişim. *International Journal of Management and Administration*, *4*(8), 260–280. https://doi.org/10.29064/ijma.779263

Avaner, T. (2009). *Kamu Yönetiminde Reform: Bağımlılık Bağlamında Reformun Antropolojisi*. Ankara Üniversitesi, Ankara.

Avaner, T., & Fedai, R. (2018). Türkiye'de Sağlık Politikalarında Dönüşüm. Içinde C. Babaoğlu & E. Akman (Ed.), *Kamu Politikası Analizi: Türkiye Uygulamaları* (ss. 515–560). Ankara: Gazi Kitabevi.

Avaner, T., & Fedai, R. (2019). Türk Kamu Yönetiminde Ofis Sistemi: E-Devlet Uygulamalarından Dijital Dönüşüm Ofisine. *Amme İdaresi Dergisi*, *52*(2), 149–172.

Avaner, T., & Volkan, M. (2019). Himet-i Hükümet ve Yeni Reform: Türk Tipi Başkanlık Sistemi ve ABD Başkanlık Sisteminin Etkisi Üzerine. *Yasama Dergisi*, *Ocak-Hazir*(39), 105–130.

Avolio, B. J. (2004). Transformational and Transactional Leadership. Içinde *Encyclopedia of Leadership* (ss. 1558–1565). SAGE Publications.

Avrupa Birliği Başkanlığı. (2017). OECD SIGMA Programı. Tarihinde 29 Kasım 2020, adresinden erişildi www.ab.gov.tr website: https://www.ab.gov.tr/oecd-

sigma-programi_5942.html

Ayata, A. (1997). The Emergence of Identity Politics in Turkey. *New Perspectives on Turkey*, *17*(September), 59–73. https://doi.org/10.1017/S0896634600002752

Aycan, Z., Kanungo, R. N., & Mendonça, M. (2016). *Kültürler Arası Bağlamda Örgütler ve Yönetim* (A. Kayapalı, Çev.). İstanbul: Koç Üniversitesi Yayınları.

Aydın, R. (2020). Neoliberalleşme Döneminde Türk Kamu Yönetiminin Merkezileşme Süreci: 1980 1980'li Yıllarda Yönetsel Merkezileşmenin Araçları. *Akademik Hassasiyetler Dergisi*, *7*(13), 267–295.

Aydın, S. (2015). Entegre Sağlık Kampüsleri veya nam-ı diğer Şehir Hastaneleri. Tarihinde 08 Ocak 2021, adresinden erişildi Sağlık Düşüncesi ve Tıp Kültürü Platformu website: http://www.sdplatform.com/Yazilar/Kose-Yazilari/386/Entegre-Saglik-Kampusleri-veya-nam-i-diger-Sehir-Hastaneleri.aspx

Aydınlı, H. İ. (2003). 1980 Sonrası Türk Belediye Sisteminde Yeni Liberal ve Desentralist Eğilimler. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, *5*(1), 73–86.

Aykaç, B. (1991). Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim. *Amme İdaresi Dergisi*, *24*(2), 81–122.

Aykaç, Z. (1985). Sermaye Piyasası Kanunu ve Çok Ortaklı Şirketler. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, *40*(1), 229–253. https://doi.org/10.1501/SBFder_0000001465

Ayman-Güler, B. (1987). Büyük Kentler İçin Yönetim Arayışları. *Türk İdare Dergisi*, *59*(374), 117–143.

Ayman-Güler, B. (2004). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine. Tarihinde 12 Mayıs 2021, adresinden erişildi politics.ankara.edu.tr website: http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/Hukuk1.pdf

Ayman-Güler, B. (2013). Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Nedir? Içinde K. Karasu (Ed.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* (3. baskı, ss. 23–40). Ankara: İmge Kitabevi.

Aytaç, Ö. (2005). Modern Bürokratik Kurumlar ve Baskı Düzenleri. *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, *15*(1), 249–278.

Aytaç, S. E., & Elçi, E. (2019). Populism in Turkey. Içinde D. Stockemer (Ed.), *Populism Around the World* (ss. 89–108). https://doi.org/10.1007/978-3-319-96758-5_6

Babüroğlu, O., & Göçer, A. (1994). Whither Organizational Culture? Privatization Of The Oldest State-Owned Enterprise In Turkey. *Industrial & Environmental Crisis Quarterly*, *8*(1), 41–54.

Baggott, R. (1989). Regulatory Reform in Britain: The Changing Face of Self-Regulation. *Public Administration*, *67*(Winter), 435–454.

Baker, P., & Shear, M. (2013, Haziran 16). Obama to 'Put Everything I've Got' Into Gun Control. *The New York Times*.

Baki, E. (2018). *Genel Kamu Hukukubda E-Devlet*. Ankara Üniversitesi.

Bakoğlu, R., Aşkun, O. B., & Yıldırım, H. (2016). *Türkiye'de Kamu Kurum Kültürü*. İstanbul: BETA Basım Yayım Dağıtım.

Balaam, D. N., & Dillman, B. (2015). *Uluslararası Ekonomi Politiğe Giriş* (N. Uslu, Çev.). Ankara: Adres Yayınları.

Balaban, O. (2004). Krizden Kaçış, Krize Kaçış: Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformu. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, *13*(4), 5–18.

Balcerowicz, L. (1999). Europe growing together. Içinde V. Curzon-Price, A. Landau, & R. G.Whitman (Ed.), *The enlargement of the European Union: issues and strategies* (ss. 3–9). London: Routledge Taylor & Francis Group.

Balcı, A. (2005). Türkiye-AB İlişkileri Perspektifinden Kamu Yönetimi Sisteminin Yeniden Yapılandırılması. *Amme İdaresi Dergisi*, *38*(4), 23–37.

Balcı, A. (2013). e-Devlet: Kamu Yönetiminde Yeni Perspektifler, Fırsatlar ve Zorluklar. Içinde A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, & B. Coşkun (Ed.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar: Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları* (3. baskı, ss. 319–338). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Balcı, A., & Medeni, T. (2012). E-Government Developments in Turkey for Supporting Public Sector Transformation. Içinde T. Papadopoulos & P. Kanellis (Ed.), *Public Sector Reform Using Information Technologies: Transforming Policy Into Practice* (ss. 223–244). Hershey: IGI Global.

Baldwin, J. N., & Farley, Q. A. (2001). Comparing the Public and Private Sectors in the United States: A Review of the Empirical Research. Içinde A. Farazmand (Ed.), *Handbook of Comparative and Development Public Administration* (Second Edi, ss. 119–130). New York: Marcel Dekker, Inc.

Balta, E. (2012). Herkes İçin Sağlıktan Paran Kadar Sağlığa: Türkiye'de Sağlık Politikalarının Neoliberal Dönüşümü. *Praksis*, (30–31), 149–168.

Barani, S., Faghih, A., & Najafbagy, R. (2017). Barriers to Administrative Reforms in Iran: A Study on Organizational Culture. *Public Management Researches*, *10*(36), 5–30. https://doi.org/https://dx.doi.org/10.22111/jmr.2017.3507

Barnett, C. G. (2001). Leadership: Arranging the Chairs—Reflections on the Lessons of Neely Gardner. Içinde C. Stivers (Ed.), *Democracy, Bureaucracy, and the Study of Administration* (ss. 498–505). Oxford: Westview Press.

Barnett, R. E., Adler, J. H., Bernstein, D. E., Kerr, O. S., Kopel, D. B., Somin, I., & Burrus, T. (2013). *A Conspiracy Against Obamacare*. New York: Palgrave Macmillan.

Barzelay, M. (2001). *The new public management: improving research and policy dialogue*. Berkeley: University of California Press.

Barzelay, M., & Armajani, B. J. (2016). Bürokrasinin Ötesine Geçmek. Içinde Jay M. Shafritz & A. C. Hyde (Ed.), & H. Akdoğan & S. Altuntop (Çev.), *Kamu Yönetimi Klasikleri* (ss. 783–822). Ankara: Global Strateji ve Politika Yayınları.

Başbakanlık. (2003). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 2 - Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*. Ankara: T.C. Başbakanlık.

Başbakanlık. (2020). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı: Genel Gerkeçeli Kanun Tasarısı. Tarihinde 12 Aralık 2020, adresinden erişildi www.tbmm.gov.tr website: https://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0731.pdf

Baştan, S., & Gökbunar, R. (2004). Kamu Hizmetlerinin Sunumunda E-Devletle İlgili Yeni Gelişmeler: Tümleşik E-Devlet Sistemlerine Doğru. *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, *19*(1), 71–89.

Batal, S., & Çakıcı, K. (2019). Yerel Yönetimler Açısından Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Yerel Yönetim Politikaları Kurulu Üzerine Bir Değerlendirme. *17. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu*, 169–189. Karaman.

Bayar, D. (2003). Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Ne Getir(m)iyor? *Maliye Dergisi*, (144), 47–62.

Bayırbağ, M. K. (2013). Kamu Politikası Analizi İçin Bir Çerçeve Önerisi. Içinde M. Yıldız & M. Z. Sobacı (Ed.), *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama* (ss. 44–65). Ankara: Adres Yayınları.

BBC. (2006). Büyükanıt'tan "irtica" uyarısı. Tarihinde 14 Mayıs 2021, adresinden erişildi www.bbc.co.uk website: http://www.bbc.co.uk/turkish/europe/story/2006/10/061002_turkey_general.shtml

BBC. (2014). ABD'de Obama'nın sağlık reformu yürürlükte. Tarihinde 23 Ekim 2016, adresinden erişildi http://www.bbc.com website: http://www.bbc.com/turkce/haberler/2014/01/140101_obama_saglik_reformu

BBC. (2016). Clinton: Umarım Trump tüm ABD'liler için iyi bir başkan olur. Tarihinde 08 Nisan 2017, adresinden erişildi www.bbc.com website: http://www.bbc.com/turkce/live/haberler-dunya-37916989

BBC. (2017). ABD'de sağlık reformu oylaması ertelendi, Trump derhal oylama istedi. Tarihinde 08 Nisan 2017, adresinden erişildi www.bbc.com website: http://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-39377343

BBC. (2018). Devlet Bahçeli: Türkiye'de son 16 yılda siyasete yön veren kararları. Tarihinde 15 Mayıs 2021, adresinden erişildi www.bbc.com website: https://www.bbc.com/turkce/43799117

BBC. (2021). Covid: Huge protests across Europe over new restrictions. Tarihinde 06 Aralık 2002, adresinden erişildi www.bbc.com website: https://www.bbc.com/news/world-europe-59363256

BBC World Service. (2020). Coronavirus: “When coffins lined the streets of my hometown”. Tarihinde 10 Ocak 2021, adresinden erişildi BBC website: https://www.bbc.com/news/av/world-latin-america-53451703

Beer, C. T., Bartley, T., & Roberts, W. T. (2012). NGOs: Between Advocacy, Service Provision, and Regulation. Içinde D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance* (ss. 325–338). Oxford: Oxford University Press.

Beer, M., Eisenstat, R. A., & Spector, B. (1990). Why Change Programs Don’t Produce Change. *Harvard Business Review*, *68*(6), 158–166.

Beer, M., Eisenstat, R. A., & Spector, B. (2015). Değişim Programları Neden Değişim Yaratmaz? Içinde M. İnan (Çev.), *Değişim* (ss. 237–263). Istanbul: Optimist Kitap.

Bektaş, M., & Olgun, İ. (2017). Belediye Şirketleri ve İştirakler. Içinde H. Ateş & M. Bıyıklıoğlu (Ed.), *Belediye Yönetimi ve Kamusal İlişkiler* (ss. 225–263). Istanbul: DER Yayınları.

Bektaş, M., & Olgun, İ. (2018). Türk Kamu İdarelerinde İç Denetimin Etkinliği ve Yaşanan Sorunlar. Içinde M. Taylak & İ. Ciğerci (Ed.), *Kamu Mali Yönetimi Kapsamında Mali Denetim Üzerine Seçme Konular* (ss. 73–108). Ankara: Savaş Kitap ve Yayınevi.

Bell, D. (2014). Political Science. Içinde R. A. W. Rhodes & P. ’t Hart (Ed.), *The Oxford Handbook of Political Leadership* (ss. 87–100). New York: Oxford University Press.

Benli, F. (2008). Hukuki ve Siyasal Boyutlarıyla Türkiye’de Başörtülü Kadınlara Yönelik Ayrımcılık Sorunu. Içinde N. Akbulut (Ed.), *Örtülemeyen Sorun Başörtüsü: Temel Boyutları ile Türkiye’de Başörtüsü Yasağı Sorunu* (ss. 131–196). İstanbul: AKDER Yayınları.

Benli, F. (2011). *1964-2011 Türkiye’de ve Dünyada Başörtüsü Yasağı Kronolojisi*. İstanbul: MAZLUMDER.

Bennis, W. (2016). Geleceğin Teşkilatları. Içinde Jay M. Shafritz & A. C. Hyde (Ed.), & E. Sezgin (Çev.), *Kamu Yönetimi Klasikleri* (ss. 305–326). Ankara: Global Strateji ve Politika Yayınları.

Benzer, R. (2015). E-Government in Developed Countries, The Case of Turkey. *International Journal of Computer Science and Information Technologies*, *6*(1), 710–714.

Berber, M. (2006). *İktisadi Büyüme ve Kalkınma* (3. baskı). Trabzon: Derya Kitabevi.

Berend, I. T. (2015). *20. Yüzyıl Avrupa İktisat Tarihi* (3. baskı; S. Çağlayan, Çev.). Istanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Beriş, H. E. (2008). Türkiye'de 1980 Sonrası Devlet Sermaye İlişkileri ve "Parçalı Burjuvazi"nin Oluşumu. *Ekonomik Yaklaşım*, *19*(69), 33–45.

Beriş, H. E. (2010). Prof. Dr. Ergun Özbudun'la Röportaj. *Liberal Düşünce*, *15*(57–58), 17–26.

Berkman, A. Ü., & Heper, M. (2002). Political Dynamics and Administrative Reform in Turkey. Içinde A. Farazmand (Ed.), *Administrative Reform in Developing Nations* (ss. 151–162). Westport: Praeger Publishers.

Bernstein, M. H. (1955). *Regulating Business by Independent Commission*. New Jersey: Princeton University Press.

Bernstein, M. H. (1972). Independent Regulatory Agencies: A Perspective on Their Reform. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, *400*, 14–26.

Bezes, P. (2001). Defensive versus Offensive Approaches to Administrative Reform in France (1988–1997): The Leadership Dilemmas of French Prime Ministers. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, *14*(1), 99–132.

Bezes, P. (2007). The "steering state" model: The emergence of a new organizational form in the French Public Administration. *Sociologie du Travail*, *49*, e67–e89. https://doi.org/10.1016/j.soctra.2007.10.002

Bezes, P. (2016). Challenges to French Public Administration: Mapping the Vitality of Its Knowledge Sources. Içinde R. Elgie, E. Grossman, & A. G. Mazur (Ed.), *The Oxford Handbook of French Politics* (ss. 243–281). Oxford: Oxford University Press.

Bezes, P., Fimreite, A. L., Lidec, P. Le, & Lægreid, P. (2013). Understanding Organizational Reforms in the Modern State: Specialization and Integration in Norway and France. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, *26*(1), 147–175. https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2012.01608.x

Bezes, P., & Parrado, S. (2013). Trajectories of Administrative Reform: Institutions, Timing and Choices in France and Spain. *West European Politics*, *36*(1), 22–50. https://doi.org/10.1080/01402382.2013.742735

BİLGEM. (2017). *Türkiye'de E-Devlet: Genel Görünüm*. Ankara: TÜBİTAK.

BİLGEM. (2020). Ulusal Portal. Tarihinde 06 Şubat 2021, adresinden erişildi TÜBİTAK-Dijital Akademi website: https://dijitalakademi.bilgem.tubitak.gov.tr/ulusal-portal

Bilgiç, V. (2007). Türk Yerel Yönetimlerinin Tarihi Gelişimine İlişkin Bir Değerlendirme. Içinde B. Eryılmaz, M. Eken, & M. L. Şen (Ed.), *Kamu Yönetimi Yazıları: Teoride Değişim, Yeniden Yapılanma, Sorunlar ve Tartışmalar* (ss. 100–110). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Bilgiç, V. (2013). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı. Içinde A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, & B. Coşkun (Ed.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar: Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları* (3. baskı, ss. 27–46). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Bilgin, M. (2015). Parlamenter Sistemin Doğduğu Ülke: İngiltere. Içinde H. Yapıcı Kaya (Ed.), *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Parlamenter Sistem (Almanya, Güney Afrika, Hindistan, İngiltere, İtalya ve Japonya Örnekleri)* (ss. 189–238). Ankara: TBMM Araştırma Merkezi Yayınları.

Bilir, L. Ç. (2009). *Küreselleşmenin Türk Bürokratik Sistemine Etkileri*. Gazi Üniversitesi, Ankara.

Birgün. (2020). 27 Nisan e-muhtırası'nın yıldönümü: Tarihin karanlık sayfaları'nda neler oldu? Tarihinde 15 Mayıs 2021, adresinden erişildi www.birgun.net website: https://www.birgun.net/haber/27-nisan-e-muhtirasi-nin-yildonumu-tarihin-karanlik-sayfalari-nda-neler-oldu-298456

Birkland, T. A. (2015). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making* (3. baskı). New York: Routledge Taylor & Francis Group.

Birkmeyer, J. D., Barnato, A., Birkmeyer, N., Bessler, R., & Skinner, J. (2020). The Impact Of The COVID-19 Pandemic On Hospital Admissions In The United States. *Health Affairs*, *39*(11), 2010–2017. https://doi.org/10.1377/hlthaff.2020.00980

Biswas, S. (2020). Coronavirus: How many Covid-19 deaths is India missing? Tarihinde 10 Ocak 2021, adresinden erişildi BBC website: https://www.bbc.com/news/world-asia-india-53773070

Bıçakçı, A. B., & Hürmeriç, P. (2014). The historical development of public relations in Turkey: the rise of a profession in times of social transformation. Içinde B. St. John, M. Opdycke Lamme, & J. L'Etang (Ed.), *Pathways to Public Relations: Histories of practice and profession* (ss. 257–272). New York: Routledge Taylor & Francis Group.

Bodley, J. H. (2011). *Cultural anthropology : tribes, states, and the global system* (5. baskı). Maryland: Rowman & Littlefield Publishing.

Boratav, K. (2005). *Türkiye İktisat Tarihi: 1908-2002* (9. baskı). Ankara: İmge Kitabevi.

Borins, S. (2002). New Public Management, North American style. Içinde K. McLaughlin, S. P. Osborne, & E. Ferlie (Ed.), *New Public Management: Current trends and future prospects* (ss. 181–194). London: Routledge Taylor & Francis Group.

Borrego, E., & Johnson, R. G. (2012). *Cultural Competence for Public Managers: Managing Diversity in Today's World*. New York: CRC Press.

Bouckaert, G. (2007). Cultural Characteristics From Public Management Reforms Worldwide. Içinde K. Schedler & I. Proeller (Ed.), *Cultural Aspects Of Public Management Reform* (1. baskı, ss. 29–64). Oxford: Elsevier Inc.

Bouckaert, G., & van Dooren, W. (2016). Performance measurement and management in public sector organizations. Içinde T. Bovaird & E. Loeffler (Ed.), *Public*

Management and Governance (3. baskı, ss. 148–161). Oxon: Routledge Taylor & Francis Group.

Bourguignon, R. (1990). The History of the Association Agreement between Turkey and the European Community. Içinde A. Evin & G. Denton (Ed.), *Turkey and the European Community* (ss. 51–63). Opladen: Leske und Budrich.

Bousquet, G., & Pessin, A. (2003). Culture and identity in postwar France. Içinde N. Hewitt (Ed.), *The Cambridge companion to modern French culture* (ss. 41–60). Cambridge: Cambridge University Press.

Bovaird, T. (2007). Triggering Change Through Culture Clash: The UK Civil Service Reform Program, 1999–2005. Içinde K. Schedler & I. Proeller (Ed.), *Cultural Aspects Of Public Management Reform* (1. baskı, ss. 323–350). Oxford: Elsevier Inc.

Bovaird, T. (2016). Strategic Management in Public Sector Organizations. Içinde T. Bovaird & E. Loeffler (Ed.), *Public Management and Governance* (3. baskı, ss. 57–75). London: Routledge Taylor & Francis Group.

Bovaird, T., & Loeffler, E. (2016). The Changing Context of Public Policy. Içinde T. Bovaird & E. Loeffler (Ed.), *Public Management and Governance* (3. baskı, ss. 14–25). New York: Routledge Taylor & Francis Group.

Bowornwathana, B. (2007). Governance Reform Outcomes Through Cultural Lens: Thailand. Içinde K. Schedler & I. Proeller (Ed.), *Cultural Aspects Of Public Management Reform* (1. baskı, ss. 275–298). Oxford: Elsevier Inc.

Bozkurt, Ö. (1994). Türk Yönetiminin Avrupa Topluluğuna Yönelik Örgütlenişi. *Amme İdaresi Dergisi*, *27*(1), 3–17.

Bozkurt, Ö., Ergun, T., & Sezen, S. (Ed.). (2008). *Kamu Yönetimi Sözlüğü* (2. baskı). Ankara: TODAİE: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.

Boztepe, M. (2018). Cumhurbaşkanı Yardımcısı Oktay: Devletteki hiçbir belgenin vatandaştan istenmediği yapıya geçeceğiz. Tarihinde 03 Şubat 2021, adresinden erişildi Anadolu Ajansı website: https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/cumhurbaskani-yardimcisi-oktay-devletteki-hicbir-belgenin-vatandastan-istenmedigi-yapiya-gececegiz/1307507#

Brault, G. J. (1962). French Culture: Some Recent Anthropological and Sociological Findings. *The French Review*, *36*(1), 44–54.

Brigman, W. E. (1981). The Executive Branch and the Independent Regulatory Agencies. *Presidential Studies Quarterly*, *11*(2), 244–261.

Brock, W. R. (1988). *Welfare, Democracy, and The New Deal*. Cambridge: Cambridge University Press.

Brosio, G. (2008). Regional growth and environmental regulation: friends or enemies? Içinde J. Martinez-Vazquez & F. Vaillancourt (Ed.), *Public Policy for Regional Development* (ss. 198–214). Oxon: Routledge Taylor & Francis Group.

Buchanan, J. M. (1975). Public Finance and Public Choice. *National Tax Journal*, *28*(4), 383–394.

Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1999). *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*. Indianapolis: Liberty Fund.

Buğra, A. (1994). *State and Business in Modern Turkey: A Comparative Study*. Albany: State University of New York Press.

Buğra, A. (2013). *Devlet ve İşadamları* (8. baskı). İstanbul: İletişim Yayınları.

Bulduklu, Y., & Türkmenoğlu, A. T. (2015). Bilgi Toplumunda Kamu Kurumlarının Bilgi Edinme Birimleri ve Halkla İlişkiler. *Hacettepe Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi*, *Bahar*(22), 47–64.

Bulut, A., & Hacıoğlu, N. (2018). Bir Siyasi İletişim Stili Olarak Popülizm: Akp'nin Popülist Siyasal Söyleminin Karşılaştırmalı Analizi. *SİYASAL: Journal of Political Sciences*, *27*(2), 187–219. https://doi.org/10.26650/siyasal.2018.27.2.0009

Buran, A. (2017). Nitel Araştırmada Veri Toplama. Içinde F. N. Seggie & Y. Bayyurt (Ed.), *Nitel Araştırma: Yöntem, Teknik, Analiz ve Yaklaşımları* (2. baskı, ss. 43–58). Ankara: Anı Yayıncılık.

Bursalı, C. (2021). CHP'li Erkek, 'Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem'in ipuçlarını verdi: Hakimler ve Savcılar Kurulu kaldırılarak Adalet Yüksek Kurulu'nu oluşturmayı önereceğiz. Tarihinde 17 Mayıs 2021, adresinden erişildi

Independent Türkçe website: https://www.indyturk.com/node/359076/röportaj/chpli-erkek-güçlendirilmiş-parlamenter-sistemin-ipuçlarını-verdi-hakimler-ve

Cagaptay, S. (2020). *The New Sultan: Erdogan and the Crisis of Modern Turkey*. London: I.B. Tauris.

Çağlar, İ. (2001). Yönetim-Kültür Bağlamında Türk Yönetim Modelinin Saptanmasına Yönelik Kavramsal Bir Çalışma. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, (3), 125–148.

Çağlıyan-İçener, Z. (2015). Türkiye'de Başkanlık Sistemi Tartışmalarının Yakın Tarihi: Özal ve Demirel'in Siyasi Mülahazaları. *bilig-Türk Dünyası Sosyal Bilimler Dergisi*, *Güz*(75), 313--340.

Cahn, M. A. (2013). Rules, Strategies, Resources, and Culture. Içinde S. Z. Theodoulou & M. A. Chan (Ed.), *Public Policy: The Essential Readings* (2. baskı, ss. 85–91). New Jersey: Pearson Education.

Calmes, J. (2009, Haziran 26). Obama and Congress Clash on How to Pay for Health Care. *The New York Times*. Tarihinde adresinden erişildi http://www.nytimes.com/2009/06/26/business/26cost.html?_r=1&emc=eta1&pagewanted=print

Cameron, K. S., & Quinn, R. E. (2017). *Örgüt kültürü örgütsel tanı ve değişim rekabetçi değerler modeli* (M. G. Gülcan & N. Cemaloğlu, Çev.). https://doi.org/10.14527/9786053187271

Çandarlıoğlu, G. (2003). *İslam Öncesi Türk Tarihi ve Kültürü*. İstanbul: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı.

Cankorkmaz, Z. (2011). Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Bu Ajanslara Yönelik Eleştiriler. *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, *26*(1), 113–138.

Cao, Y., Li, Q., Chen, J., Guo, X., Miao, C., Yang, H., … Li, L. (2020). Hospital Emergency Management Plan During the COVID-19 Epidemic. *Academic Emergency Medicine*, *27*(4), 309–311. https://doi.org/10.1111/acem.13951

Çapar, S. (2009a). Düzenleyici Kurumlara Türkiye'den Üç Örnek: SPK, BDDK, Şeker Kurumu. *Türk İdare Dergisi*, *81*(462), 197–223.

Çapar, S. (2009b). Türkiye'de ve Yunanistan'da Düzenleyici Kurumlar. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (83), 375–393.

Cardona-Peretó, F., & Freibert, A. (2007). The European Administrative Space and Sigma Assessments of EU Candidate Countries. *Hrvatska Javna Uprava*, *7*(1), 51–59.

Cardona, F. (2009). Integrating national administrations into the European administrative space. *Conference on Public Administration Reform and European Integration*, (March). Budva: OECD and EU.

Çarıkçı, O. (2010). Türkiye'de E-devlet Uygulamaları Üzerine Bir Araştırma. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, *2*(12), 95–122.

Castles, S. (1984). Racism and politics in West Germany. *Race & Class*, *25*(3), 37–51. https://doi.org/10.1177/030639688402500304

Çavuşoğlu, S. (2007). *Öğrenilmiş Çaresizlik Teorisi Üzerine Bir Araştırma: Türk Kamu Yönetiminde Reform Çabalarının Çalışanlar Üzerinde Davranışsal Etkilerinin İncelenmesi*. Kocaeli Üniversitesi, Kocaeli.

Çayhan, B. E. (2008). Implementing E-Government in Turkey: A Comparison of Online Public Service Delivery in Turkey and the European Union. *Electronic Journal on Information Systems in Developing Countries*, *35*(8), 1–11.

CBDDO. (2021a). Hakkımızda. Tarihinde 17 Mayıs 2021, adresinden erişildi cbddo.gov.tr website: https://cbddo.gov.tr/hakkimizda/

CBDDO. (2021b). Mevzuat: 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. Tarihinde 06 Şubat 2021, adresinden erişildi www.cbddo.gov.tr website: https://cbddo.gov.tr/mevzuat/1-nolu-cbk/

CBFO. (2021). 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. Tarihinde 17 Mayıs 2021, adresinden erişildi cbfo.gov.tr website: https://cbfo.gov.tr/mevzuat/

CBİKO. (2021). 48 Nolu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. Tarihinde 17 Mayıs 2021, adresinden erişildi cbiko.gov.tr website:

https://www.cbiko.gov.tr/kurumsal/48-nolu-cumhurbaskanligi-kararnamesi

Çelik, K. (2003). E-Devlet ve Yeniden Yapılanma. *Türk İdare Dergisi*, *75*(440), 149–158.

Cem, C. (1976). Türk Kamu Yönetimi Üzerinde Araştırmalar. *Amme İdaresi Dergisi*, *9*(3), 66–77.

Cerrahoğlu, A. (2016). Şehir Hastaneleri ve Birinci Basamak. *The Journal of Turkish Family Physician*, *7*(3), 81–84. https://doi.org/10.15511/tjtfp.16.00381

Çetin, A. (2010). Bir Kavramın Kısa Tarihi: "Mahalle Baskısı". *Mukaddime: Mardin Artuklu Üniversitesi Sosyal Bilimleri Enstitüsü Dergisi*, *3*(3), 81–92.

Çetin, C., & Arslan, M. L. (2019). *Mülakat: Teori, Süreç ve İlkeler* (3. baskı). İstanbul: BETA Basım Yayım Dağıtım.

Çetin, H. (2017). Siyasal İktidar ve Meşruiyet. Içinde H. Çetin (Ed.), *Siyaset Bilimi* (7. baskı, ss. 66–115). Ankara: Orion Kitabevi.

Çetin, T. (2014). Structural and regulatory reform in Turkey: Lessons form public utilities. *Utilities Policy*, *31*, 94–106. https://doi.org/10.1016/j.jup.2014.10.004

Çevik, H. H., & Demirci, S. (2012). *Kamu Politikası: Kavramlar, Aktörler, Süreçler, Modeller, Analiz, Karar Verme* (2. baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Chadwick, A. (2003). Bringing E-Democracy Back In. *Social Science Computer Review*, *21*(4), 443–455. https://doi.org/10.1177/0894439303256372

Chandler, J. A. (2000). The United States. Içinde J. A. Chandler (Ed.), *Comparative Public Administration* (ss. 200–223). London: Routledge Taylor & Francis Group.

Cheibub, J. A. (2007). *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. New York: Cambridge University Press.

Christensen, T., & Fan, Y. (2018). Post-New Public Management: a new administrative paradigm for China? *International Review of Administrative Sciences*, *84*(2), 389–404. https://doi.org/10.1177/0020852316633513

Çiçek, A. C. (2018). Türk Siyasal Hayatında "Toplayıcı" Bir Parti Olarak Anavatan Partisi (1983-1989). *MCBÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, *16*(4), 73–98.

Çiçek, H., Eyidiker, U., & Poyraz, E. (2018). *Türkiye'de Belediye İdarelerinin Hukuksal Statüsü Üzerine Bir Değerlendirme* (ss. 452–467). ss. 452–467. Tarihinde adresinden erişildi http://acikerisim.kirklareli.edu.tr:8080/xmlui/bitstream/handle/20.500.11857/1304/Belediye İdareleri.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Çifci, Y. (2020). *Yerel Yönetim Reformu Sonrasında Türk Yerel Yönetimleri İçin Bir Tipoloji Belirleme Çalışması*. Hacettepe Üniversites.

Çilingir, D., & Kushchu, I. (2004). E-Government and m-Government: Concurrent Leaps by Turkey. *European Conference on E-Government (ECEG 2004)*, 1–10. Dublin: Trinity College.

Çiner, C. U., & Karakaya, O. (2013). Merkez - Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, *68*(2), 63–93.

Çiner, C. U., & Olgun, B. (2015). Neo-Weberyen Devlet: Yeni Kamu İşletmeciliği Reformları İçin Yeni Bir Tartışma. Içinde Ö. Köseoğlu & M. Z. Sobacı (Ed.), *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi* (ss. 205–230). Bursa.

Clark, J. R., & Lee, D. R. (2013). The Impact of The Calculus of Consent. Içinde D. R. Lee (Ed.), *Public Choice, Past and Present: The Legacy of James M. Buchanan and Gordon Tullock* (ss. 1–16). New York: Springer Science & Business Media.

Clarke, J. (2005). Performing for the Public: Doubt, Desire, and the Evaluation of Public Services. Içinde P. du Gay (Ed.), *The Values of Bureaucracy* (ss. 211–232). Oxford: Oxford University Press.

Claver, E., Llopis, J., Gascó, J. L., Molina, H., & Conca, F. J. (1999). Public administration: From bureaucratic culture to citizen-oriented culture. *International journal of public sector management*, *12*(5), 455–464.

CNNTürk. (2007). Yargıtay Başsavcısı Yalçınkaya oluyor. Tarihinde 13 Mayıs 2021, adresinden erişildi www.cnnturk.com website: https://www.cnnturk.com/2007/turkiye/05/01/yargitay.bassavcisi.yalcinkaya.oluyor/341051.0/index.html

CNNTürk. (2008). Af gelsin, peruk takıp okulu bitirsinler. Tarihinde 16 Mayıs 2021, adresinden erişildi www.cnnturk.com website: https://www.cnnturk.com/2008/turkiye/02/05/af.gelsin.peruk.takip.okulu.bitirsinler/425699.0/index.html

Coglianese, C. (2009). The Transparency President? The Obama Administration and Open Government. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, *22*(4), 529–544.

Çöker, Z. (1986a). İçişleri Bakanlığı Tarafından Belediyelere Mahalli İdareler Fonundan Yapılan Yardımlar. *Türk İdare Dergisi*, *58*(373), 27–48.

Çöker, Z. (1986b). İçişleri Bakanlığı Tarafından İllere Özel İdare Fonundan Yapılan Yardımlar. *Türk İdare Dergisi*, *58*(371), 33–56.

Çölaşan, E. (2007). Büyükanıt daha ne desin. Tarihinde 15 Mayıs 2021, adresinden erişildi www.hurriyet.com.tr website: https://www.hurriyet.com.tr/buyukanit-daha-ne-desin-6324936

Corby, S. (1999). The National Health Service. Içinde S. Horton & D. Farnham (Ed.), *Public Management in Britain* (ss. 180–194). London: Macmillan Press.

Coşkun, A. (2019). *Kamu Yönetimi Reformunda Temel Başarı Faktörleri*. Ankara: Nobel Bilimsel Eserler.

Coşkun, B. (2005). Türkiye'de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tarihsel Geçmiş ve Genel Bir Değerlendirme. *Türk İdare Dergisi*, (448), 13–47.

Coşkun, B. (2013). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Üzerine Bir Değerlendirme. Içinde A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, & B. Coşkun (Ed.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar: Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları* (3. baskı, ss. 47–66). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Coşkun, B., & Nohutçu, A. (2005). Türkiye'de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kuramsal - Tarihsel Perspektif, Genel Değerlendirme ve Saptamalar. Içinde A. Nohutçu & A. Balcı (Ed.), *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması - I* (ss. 1–36). BETA Basım Yayım Dağıtım.

Cowans, J. (1991). French Public Opinion and the Founding of the Fourth Republic. *French Historical Studies*, *17*(1), 62–95.

Creswell, J. W. (2013). *Araştırma Deseni: Nitel, Nicel ve Karma Yöntem Yaklaşımları* (S. B. Demir, Çev.). Ankara: Eğiten Kitap.

Creswell, J. W. (2017). *Nitel Araştırmacılar için 30 Temel Beceri* (H. Özcan, Çev.). Ankara: Anı Yayıncılık.

Crozier, M. (1964). *The bureaucratic phenomenon*. Chicago: Chicago University Press.

Cumhuriyet. (2009). Etik Kurul'dan Aytaç Durak'a kötü haber. Tarihinde 25 Aralık 2020, adresinden erişildi www.cumhuriyet.com.tr website: https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/etik-kuruldan-aytac-duraka-kotu-haber-37446

Cumhuriyet. (2010). Türban tartışmaları 60'larda başlamıştı. Tarihinde 17 Mayıs 2021, adresinden erişildi www.cumhuriyet.com.tr website: https:///haber/turban-tartismalari-60larda-baslamisti-184516

Curtin, G. G. (2002). E-Government: A Generational Perspective. *Journal of Political Marketing*, *1*(4), 107–110. https://doi.org/10.1300/J199v01n04_09

Curtin, G. G., Sommer, M. H., & Vis-Sommer, V. (2003). The World of E-Government. *Journal of Political Marketing*, *2*(3–4), 1–16. https://doi.org/10.1300/J199v02n03_01

Curzon-Price, V. (1999). Reintegrating Europe: Economic aspects. Içinde V. Curzon-Price, A. Landau, & R. G. Whitman (Ed.), *The enlargement of the European Union: issues and strategies* (ss. 25–55). London: Routledge Taylor & Francis Group.

Curzon-Price, V., & Landau, A. (1999). The enlargement of the European Union: dealing with complexity. Içinde V. Curzon-Price, A. Landau, & R. G.Whitman (Ed.), *The enlargement of the European Union: issues and strategies* (ss. 10–24). London: Routledge Taylor & Francis Group.

Cushman, R. E. (1941). *Independent Regulatory Commissions*. New York: Institute of

Public Administration.

da Motta, L. A. S., & Gomes, J. S. (2021). The Characteristics from the National Culture and its Influence at the Organizational Subcultures: An Analysis from Brazilian Public Management. *Public Organization Review*. https://doi.org/10.1007/s11115-021-00516-6

Dastidar, M. (2001). Racism in Germany: Double-Talk by Political Parties. *Economic and Political Weekly*, *36*(12), 1006–1008.

Davison, R. H. (1963). *Reform in the Ottoman Empire: 1856-1876*. New Jersey: Princeton University Press.

Davison, R. M., Wagner, C., & Ma, L. C. K. (2005). From government to e-government: a transition model. *Information Technology & People*, *18*(3), 280–299. https://doi.org/10.1108/09593840510615888

Dawson, S., & Dargie, C. (2002). New Public Management: A discussion with special reference to UK health. Içinde K. McLaughlin, S. P. Osborne, & E. Ferlie (Ed.), *New Public Management: Current trends and future prospects* (ss. 34–56). London: Routledge Taylor & Francis Group.

de Kervenoael, R., & Koçoğlu, İ. (2012). E-Government Strategy in Turkey: A Case for m-Government? Içinde K. J. Bwalya & S. Zulu (Ed.), *Handbook of research on e-government in emerging economies: adoption, e-participation, and legal frameworks* (ss. 351–373). Hershey: IGI Global.

De Witte, K., & van Muijen, J. J. (1999). Organizational Culture. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, *8*(4), 497–502.

Demir, B., & Düşün, Z. D. (2015). A Theoretical Approach to Power Sources and Styles of Leadership. *International Research Journal of York University*, *2*(3), 245–259.

Demir, F. (2009). Avrupa İdari Alanı İlkeleri Bağlamında Türkiye'nin Avrupa Birliği Adaylık Süreci. *Amme İdaresi Dergisi*, *42*(4), 79–100.

Demir, F. (2011). Bürokratik Kültür. *Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, *16*(2), 153–178.

Demir, F. (2018). Post-NPM and re-centralisation: current themes in Europe and Turkey. *Journal of Contemporary European Studies*, *26*(2), 149–164. https://doi.org/10.1080/14782804.2017.1352494

Demiray-Ready, F. N., Örnek, M., Gözlü, M., & Barkan, O. B. (2015). *Kamu Hastane Birlikleri (Saha Araştırması)* (M. N. İlhan, Ed.). Ankara: Sağlık-Sen Yayınları.

Demirci, B. (2015). Sağlık Hizmetlerinde Dönüşüm: Sağlıkta Dönüşüm Programı (SDP) Nasıl Bir Sistem Getiriyor? *Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, (30), 122–135.

Demirci, M. (2007). Kamu Yönetimi Etiğinin Normatif Temelleri. Içinde B. Eryılmaz, M. Eken, & M. L. Şen (Ed.), *Kamu Yönetimi Yazıları: Teoride Değişim, Yeniden Yapılanma, Sorunlar ve Tartışmalar* (ss. 200–219). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Demirci, M., & Genç, F. N. (2008). Türkiye'de Kamu Yönetimi Reform Sürecinde Etik Yapılanma. *Amme İdaresi Dergisi*, *41*(2), 43–58.

Demirel, D. (2012). *Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi Reformları*. Sakarya Üniversitesi, Sakarya.

Demirel, D. (2020). Bilgi Teknolojileri, E-Devlet ve Siberokrasi Yaklaşımı. Içinde H. Ateş (Ed.), *Kamu Yönetimi Teorileri: Geleneksel Teorilerden Yeni Yaklaşımlara* (ss. 307–322). Ankara: Savaş Kitap ve Yayınevi.

Demirel, T. (2018). Turgut Özal: Reformcu Bir Siyasetçi Hakkında Bazı Notlar. *Muhafazakâr Düşünce*, *15*(55), 57–76.

Demirkaya, Y. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimi'nde Yeni Aktörler: Sivil Toplum Örgütleri. Içinde Y. Demirkaya (Ed.), *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim* (ss. 13–34). Istanbul: Hiperyayın.

Denton, G. (1990). Negotiating Turkish Accession: A Summary of Papers Submitted to the Study Group. Içinde A. Evin & G. Denton (Ed.), *Turkey and the European Community* (ss. 79–84). Opladen: Leske und Budrich.

Derlien, H.-U. (2008). The German public service: between tradition and

transformation. Içinde H.-U. Derlien & B. G. Peters (Ed.), *The State at Work, Volume 1: Public Sector Employment in Ten Western Countries* (ss. 170–195). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Diamond, J. (2018). *Tüfek, Mikrop ve Çelik: İnsan Topluluklarının Yazgıları* (Ü. İnce, Çev.). İstanbul: Pegasus Yayınları.

Dileyici, D., & Vural, T. (2005). Kamusal Mallar Teorisinde Yeni Gelişmeler. Içinde C. C. Aktan, D. Dileyici, & İ. Y. Vural (Ed.), *Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikaları* (ss. 35–56). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Dinçer, Ö. (2013). *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası* (9. baskı). Istanbul: Alfa Yayınları.

Dinçer, Ö. (2016). *Türkiye'de Değişim Yapmak Neden Bu Kadar Zor?* (2. baskı). İstanbul: Alfa Yayınları.

Dinçer, Ö. (2019). *Kamu Yönetimi Âdâbı: Geleneğin İzinde Modern Bir Siyasetnâme*. İstanbul: Klasik Yayınları.

Dinçer, Ö., & Yılmaz, C. (2003). *Kamu yönetiminde yeniden yapılanma 1: Değişimin yönetimi için yönetimde değişim*. Ankara: T.C. Başbakanlık.

DiTomaso, N. (1993). Weber's Social History and Etzioni's Structural Theory of Charisma in Organizations: Implications for Thinking about Charismatic Leadership. *Leadership Quarterly*, *4*(3/4), 257–275.

Dodds, A. (2013). *Comparative Public Policy*. London: Palgrave Macmillan.

Doğan, K. C. (2015). Yeni Kamu Yönetimi ve Etik Anlayışının Türk Kamu Yönetiminde Kurumsallaşması: Kamu Görevlileri Etik. *Journal of Turkish Studies*, *10*(10), 381–402. https://doi.org/10.7827/TurkishStudies.8321

Doğan, K. C., & Ustakara, F. (2013). Kamuda Bir Yapılanma Dönüşümü Olarak E-Devlet ve E-Yönetişim. *Küresel İktisat ve İşletme Çalışmaları Dergisi*, *2*(3), 1–12.

Doğançay, M. (2016). Neoliberal Kuram Bağlamında Turgut Özal ve 24 Ocak Kararları. Içinde Ş. Atakan-Duman (Ed.), *Proceedings of International Turgut Ozal Symposium* (ss. 150–158). Ankara: Turgut Özal Üniversitesi.

Dollery, B. (2009). The influence of economic theories of government failure on public management reform. Içinde S. F. Goldfinch & J. L. Wallis (Ed.), *International Handbook of Public Management Reform* (ss. 18–40). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Doru, S. (2014). *Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Yerel Yönetim Reformları: Çek Cumhuriyeti ve Türkiye Örnekleri*. Akdeniz Üniversitesi, Antalya.

DPT. (2003). *Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi (14 Nisan 2003 Tarihinde AB Konseyi Tarafından Kabul Edilen Nihai Metin)*. Ankara.

DPT. (2011). *Bilgi Toplumu İstatistikleri 2011*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı.

Dreyfus, F. (2014). *Bürokrasinin İcadı: Fransa, Büyük Britanya ve ABD'de Devlete Hizmet Etmek (18.-20. yüzyıl)* (I. Ergüden, Çev.). İstanbul: İletişim Yayınları.

Dror, Y. (1975). Some features of a meta-model for policy studies. *Policy Studies Journal*, *3*(3), 247–255.

Drucker, P. F. (2013). *Büyük Değişimler Çağında Yönetim* (2. baskı; Z. Dicleli, Çev.). Istanbul: Optimist Yayınları.

du Gay, P. (2002). *Bürokrasiye Övgü: Weber - Organizasyon - Etik* (Engin Yıldırım, S. Bayraktar, Ş. Çalış, & İ. Haşlak, Çev.). Istanbul: Değişim Yayınları.

du Gay, P. (2005). Bureaucracy and Liberty: State, Authority, and Freedom. Içinde P. du Gay (Ed.), *The Values of Bureaucracy* (ss. 41–62). Oxford: Oxford University Press.

Dudley, L., & Bogaevskaya, A. (2006). Contracting as policy: worldwide implications. Içinde G. Hodge (Ed.), *Privatization and market development: global movements in public policy ideas* (ss. 36–62). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Dudley, L. S. (2008). Bureaucracy: Perspectives. Içinde *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy* (2. baskı, ss. 221–224). New York: CRC Press.

Dunleavy, P., & Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public Money & Management*, *14*(3), 9–16. https://doi.org/10.1080/09540969409387823

Durgun, Ş. (2012). Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset. Içinde B. Aykaç, Ş. Durgun, & H. Yayman (Ed.), *Türkiye'de Kamu Yönetimi* (2. baskı, ss. 227–262). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

Durna, U., & Eren, V. (2002). Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim. *Amme İdaresi Dergisi*, *35*(1), 55–75.

Dursun, D. (2007). Türkiye'nin Dönüşüm Süreci, Dinamikleri ve Genel Özellikleri. Içinde D. Dursun, B. Duran, & H. Al (Ed.), *Dönüşüm Sürecindeki Türkiye: Aktörler, Alanlar, Sorunlar* (ss. 17–64). Istanbul: Alfa Yayınları.

Dursun, D. (2012). Bürokrasi Teorisi ve Yönetim. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, (37–38), 133–149. Tarihinde adresinden erişildi http://dergipark.gov.tr/iusskd/issue/921/10411

DW. (2021). COVID curbs spark protests worldwide. Tarihinde 06 Aralık 2021, adresinden erişildi www.dw.com website: https://www.dw.com/en/covid-curbs-spark-protests-worldwide/a-59892484

Dwivedi, O. P. O., & Gow, J. I. (1999). *From Bureaucracy to Public Management: the Administrative Culture of the Government of Canada*. Toronto: Broadview Press.

Dye, T. R. (2013). *Understanding public policy* (14. baskı). New Jersey: Pearson Education.

Eagleton, T. (2014). *Culture and the death of God*. New Haven: Yale University Press.

Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley & Sons.

Edensor, T. (2002). *National Identity, Popular Culture and Everyday Life*. Oxford: BERG.

Edgar, A., & Sedgwick, P. (2008). *Cultural Theory: The Key Concepts* (2. baskı). London: Routledge Taylor & Francis Group.

Efe, H., & Kotan, M. L. (2015). Türkiye'de Hükümet Sistemi Tartışmaları Çerçevesinde Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği. *Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, *6*(9), 65–94.

Eğilmez, M. (2018). *Tarihsel Süreç İçinde Dünya Ekonomisi* (3. baskı). İstanbul:

Remzi Kitabevi.

Ehrhart, M. G., Schneider, B., & Macey, W. H. (2014). *Organizational Climate and Culture*. New York: Routledge Taylor & Francis Group.

Eikenberry, A. M., & Pautz, M. C. (2008). Administrative Reform in the United States: Toward Government–Nonprofit Partnerships in Governance. Içinde J. Killian & N. Eklund (Ed.), *Handbook of Administrative Reform: An International Perspective* (ss. 197–214). New York: CRC Press.

Eisenhardt, K. M. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review*, *14*(1), 57–74.

Eken, İ. (2020). Sağlık Bakanlığı Teşkilat Yapısına İlişkin Merkeziyetçilik/Ademi Merkeziyetçilik Düzenlemeleri Üzerine Bir İnceleme. *Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, *11*(Ek Sayı-1), 269–305. https://doi.org/10.36543/kauiibfd.2020.Ek1.013

Eken, M. (1994). Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı. *Amme İdaresi Dergisi*, *27*(2), 25–54.

Eken, M. (1995). Bilgi Edinme Hakkı. *İnsan Hakları Yıllığı*, *17–18*, 61–75.

Ekinci, T. A. (2018). Türkiye'nin E-Devlet Görünümüne Uluslararası Göstergelerden Bir Bakış. *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (32), 333–351. https://doi.org/10.30794/pausbed.424384

Elgie, R. (1999a). France. Içinde R. Elgie (Ed.), *Semi-Presidentialism in Europe* (ss. 67–85). New York: Oxford University Press.

Elgie, R. (1999b). The Politics of Semi-Presidentialism. Içinde R. Elgie (Ed.), *Semi-Presidentialism in Europe* (ss. 1–21). New York: Oxford University Press.

Elgie, R. (2007). What is semi-presidentialism and where is it found? Içinde R. Elgie & S. Moestrup (Ed.), *Semi-presidentialism outside Europe: A comparative study* (ss. 1–13). New York: Routledge Taylor & Francis Group.

Elgie, R. (2011). Semi- Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice. Içinde R. Elgie, S. Moestrup, & Y.-S. Wu (Ed.), *Semi-Presidentialism and Democracy* (ss. 1–20). London: Palgrave Macmillan.

Elgie, R., & Schletter, P. (2011). Variation in the Durability of Semi- Presidential Democracies. Içinde R. Elgie, S. Moestrup, & Y.-S. Wu (Ed.), *Semi-Presidentialism and Democracy* (ss. 42–60). London: Palgrave Macmillan.

Eller, J. D. (2007). *Introducing Anthropology of Religion: Culture to the Ultimate*. New York: Routledge Taylor & Francis Group.

Elveren, A. Y. (2018). The Pious Predator State: The New Regime in Turkey. *Challenge*, *61*(1), 85–91. https://doi.org/10.1080/05775132.2018.1424695

Emmioğlu, E. (2016a). İlaç Politikası. Içinde H. Altunok & F. G. Gedikkaya (Ed.), *Kamu Politikası Ansiklopedisi* (ss. 115–117). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

Emmioğlu, E. (2016b). Sağlık Politikası. Içinde H. Altunok & F. G. Gedikkaya (Ed.), *Kamu Politikası Ansiklopedisi* (ss. 287–293). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

Erbaş, Ö., Yavuz, C. I., & İlhan, B. (2012). *Soru ve Yanıtlarla Sağlıkta Kamu Özel Ortaklığı*. Ankara: Türk Tabipleri Birliği.

Ercan, İ. (2006). Kamu Yönetimi Yasa Tasarısı'nın Hukuksal Boyutu. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, *19*(63), 173–196.

Erdoğan, A. (2014). İslamiyet'ten Önce Türk Devletlerinde Meclis Anlayışı: Toy, Kengeş, Kurultay Örneği. *KSÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, *11*(1), 39–52.

Erdoğan, R. T. (2015). Rejimin Muhafızı Olarak Tasarlanan Cumhurbaşkanlığı Sistemi 10 Ağustos 2014 İtibariyle Çöktü. Tarihinde 14 Mayıs 2021, adresinden erişildi www.tccb.gov.tr website: https://www.tccb.gov.tr/haberler/410/32238/rejimin-muhafizi-olarak-tasarlanan-cumhurbaskanligi-sistemi-10-agustos-2014-itibariyle-coktu

Erdoğan, R. T. (2017). Şehir Hastaneleri Ülkemize Sağlık Alanında Sınıf Atlatıyor. Tarihinde 08 Ocak 2021, adresinden erişildi www.tccb.gov.tr website: https://tccb.gov.tr/haberler/410/70902/sehir-hastaneleri-ulkemize-saglik-alaninda-sinif-atlatiyor

Eren, V. (2001). *Kamu Yönetimi Anlayışı (Büyükşehir ve İl Belediyeleri Üzerinde Bir*

Araştırma). Sakarya Üniversitesi.

Eren, V. (2009). Kamu Performans Yönetiminde Ölçüt Sorunu: İdarî Faaliyetlerde Başarı Ölçütleri. *Amme İdaresi Dergisi*, *42*(2), 1–21.

Eren, V. (2020). Kamuda Peformans Ölçüm Modelleri ve Performans Ölçütleri. Içinde V. Eren & H. T. Eroğlu (Ed.), *Kamuda Performans Yönetimi: Kavram, Kuram ve Uygulama* (ss. 73–118). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

Eren, V., & Akıncı, B. (2018). Yasama Yürütme İlişkileri Açısından Başkanlık Sistemi ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin Karşılaştırılması. Içinde Y. Demirkaya (Ed.), *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim* (ss. 35–70). Istanbul: Hiperyayın.

Eren, V., & Kahraman, Ö. F. (2020). Kamuda Performans Yönetiminin Eleştirisi. Içinde V. Eren & H. T. Eroğlu (Ed.), *Kamuda Performans Yönetimi: Kavram, Kuram ve Uygulama* (ss. 301–326). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

Erençin, A., & Yolcu, V. (2008). Türkiye'de Sağlık Hizmetlerinin Dönüşümü ve Yerinden Yönetimi. *memleket Siyaset Yönetim*, *3*(6), 118–136.

Ergen, Z. (2016). Kamu Mali Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Muhasebe-i Umumiye Kanunundan 5018 Sayılı Kanuna Bütçe ve Harcama Usullerinde Dönüşüm. *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, *8*(1), 93–115.

Ergun, T. (1991). Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinmesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi. *Amme İdaresi Dergisi*, *24*(4), 11–23.

Erkal, A. (2011). Bilgi Hukuku Üzerine Bir Deneme. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, *69*(1–2), 467–476.

Erkmen, T. (2010). *Örgüt Kültür: İşletmelerin Başarısındaki En Temel Paradigma*. Istanbul: BETA Basım Yayım Dağıtım.

Eroğlu, E., & Yağmurlu, A. (2020). Modern Devletin Yönetim Fonksiyonu Olarak Halkla İlişkiler ve 1980 Sonrası Şekillenişi. *Amme İdaresi Dergisi*, *53*(4), 139–167.

Eroğlu, Muzaffer, & Erkan, F. (2009). The Role of Competition Law in the Turkish Privatization Process. *Ankara Law Review*, *6*(2), 107–139.

Eroğlu, Müzeyyen, & Kum, M. (2010). Türkiye'de Kalkınma Ajanslarının İdari Teşkilat İçindeki Yeri. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, *Ocak-Temmu*(35), 175–198.

Eroğul, C. (2007). 2007 Cumhurbaşkanı Seçimi Bunalımından Çıkarılacak Dersler. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, *62*(3), 167–181.

Eroğul, C. (2008). *Çağdaş Devlet Düzenleri* (6. baskı). Ankara: Kırlangıç Yayınevi.

Erol, H., & Özdemir, A. (2014). Türkiye'de Sağlık Reformları ve Sağlık Harcamalarının Değerlendirilmesi. *Sosyal Güvenlik Dergisi*, *4*(1), 9–34.

Erol, Ö. F. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, *26*(1), 107–130. https://doi.org/10.33433/maruhad.725877

Ertürk, A. (2008). A trust-based approach to promote employees' openness to organizational change in Turkey. *International Journal of Manpower*, *29*(5), 462–483. https://doi.org/10.1108/01437720810888580

Eryiğit, B. H. (2018). Metropoliten Alanların Yönetimine Dair Kuramlar Ekseninde Türkiye'de Büyükşehir Belediye Mevzuatının İrdelenmesi. *TESAM Akademi Dergisi*, *Nisan*(Yerel Yönetimler Özel Sayısı), 51–76.

Eryılmaz, B. (1989). Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler. *Türk İdare Dergisi*, *61*(382), 17–59.

Eryılmaz, B. (1994). *Kamu Yönetimi*. İzmir: Üniversite Kitabevi.

Eryılmaz, B. (1997). *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması*. İstanbul: Birleşik Yayınları.

Eryılmaz, B. (2002). Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, *11*(3), 6–21.

Eryılmaz, B. (2007). Parlamento-Bürokrasi İlişkilerinin Çeşitli Boyutları. Içinde B. Eryılmaz, M. Eken, & M. L. Şen (Ed.), *Kamu Yönetimi Yazıları: Teoride Değişim, Yeniden Yapılanma, Sorunlar ve Tartışmalar*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Eryılmaz, B. (2008). Etik Kültürü Geliştirmek. *Türk İdare Dergisi*, *80*(459), 1–12.

Eryılmaz, B. (2013). *Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime* (5. baskı). İstanbul: Alfa.

Eryılmaz, B. (2015). *Kamu Yönetimi: Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar* (8. baskı). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Eryılmaz, B. (2017). *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme* (4. baskı). İstanbul: İşaret Yayınları.

Eryılmaz, B. (2018). *Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar* (Gözden Geç). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Eryılmaz, B., & Biricikoğlu, H. (2011). Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik. *İş Ahlakı Dergisi*, *4*(7), 19–45.

Eryılmaz, B., & Tuncer, A. (2013). Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Bölgesel Kalkınma Politikaları: Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye Uygulaması. *Akademik İncelemeler Dergisi*, *8*(1), 165–189.

Eşkinat, R., & Gerek, S. (1993). Türkiye'de Özelleştirme. *Eskişehir Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, *11*(1–2), 79–85.

Esposito, L., & Finley, L. L. (2014). Beyond Gun Control: Examining Neoliberalism, Pro-gun Politics and Gun Violence in the United States. *Theory in Action*, *7*(2), 74–103. https://doi.org/10.3798/tia.1937-0237.14011

ETİK. (2020a). Eğitim-Öğretim Hizmeti Verenler İçin Mesleki Etik İlkeler. Tarihinde 27 Aralık 2020, adresinden erişildi T.C. Kamu Görevlileri Etik Kurulu website: http://www.etik.gov.tr/wp-content/uploads/2019/06/egitimogretimhizmeti.pdf

ETİK. (2020b). Etik İhlal Kararları. Tarihinde 27 Aralık 2020, adresinden erişildi T.C. Kamu Görevlileri Etik Kurulu website: http://www.etik.gov.tr/etik-ihlal-kararlari/

ETİK. (2020c). Etik Mevzuatı. Tarihinde 27 Aralık 2020, adresinden erişildi T.C. Kamu Görevlileri Etik Kurulu website: http://www.etik.gov.tr/etik-mevzuati/

ETİK. (2020d). Genelgeler. Tarihinde 27 Aralık 2020, adresinden erişildi T.C. Kamu Görevlileri Etik Kurulu website: http://www.etik.gov.tr/genelgeler/

ETİK. (2020e). Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi. Tarihinde 27 Aralık 2020,

adresinden erişildi T.C. Kamu Görevlileri Etik Kurulu website: http://www.etik.gov.tr/wp-content/uploads/2020/05/kamu-gorevlileri-etik-sozlesmesi.pdf

ETİK. (2020f). Kanunlar. Tarihinde 27 Aralık 2020, adresinden erişildi T.C. Kamu Görevlileri Etik Kurulu website: http://www.etik.gov.tr/kanunlar/

ETİK. (2020g). Yönetmelikler. Tarihinde 27 Aralık 2020, adresinden erişildi T.C. Kamu Görevlileri Etik Kurulu website: http://www.etik.gov.tr/yonetmelikler/

ETİK. (2020h). Yükseköğretim Kurumları Etik Davranış İlkeleri. Tarihinde 27 Aralık 2020, adresinden erişildi T.C. Kamu Görevlileri Etik Kurulu website: http://etik.gov.tr/wp-content/uploads/2019/02/yuksekogretim-etik-davranis-ilkeleri.pdf

EU. (2001). *eEurope+ Action Plan*. București: European Commission.

Euronews. (2019). 15 Temmuz'dan sonra Türkiye'de gerçekleşen 5 köklü yapısal değişim. Tarihinde 15 Mayıs 2021, adresinden erişildi tr.euronews.com website: https://tr.euronews.com/2019/07/12/15-temmuz-dan-sonra-turkiye-de-gerceklesen-5-koklu-yapisal-degisim

Evin, A. (1990). Introduction. Içinde A. Evin & G. Denton (Ed.), *Turkey and the European Community* (ss. 9–12). Opladen: Leske und Budrich.

Farazmand, A. (2009). Bureaucracy, Administration, and Politics: An Introduction. Içinde A. Farazmand (Ed.), *Bureaucracy and Administration* (ss. 1–15). https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004

Fard, H. D., Rostamy, A. A. A., & Taghiloo, H. (2009). How types of organisational cultures contribute in shaping learning organisations. *Singapore management review*, *31*(1), 49–62.

Farnham, D., & Horton, S. (1999). Managing Public and Private Organisations. Içinde S. Horton & D. Farnham (Ed.), *Public Management in Britain* (ss. 26–45). London: Macmillan Press.

Fedai, R. (2020). Şehir Hastaneleri'nin Gelişimi Sürecinde Sağlık Bakanlığı'nın Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü. *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*,

18(4), 1–28. https://doi.org/10.11611/yead.569978

Fendoğlu, H. T. (2010). *Başkanlık Sistemi Tartışmaları*. Ankara.

Fendoğlu, H. T. (2012). Başkanlık Sistemi. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, *2*(2), 39–60.

Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L., & Pettigrew, A. (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.

Fikret-Paşa, S. (2000). Leadership influence in a high power distance and collectivist culture. *Leadership & Organization Development Journal*, *21*(8), 414–426.

Fikret-Paşa, S., Kabasakal, H., & Bodur, M. (2001). Society, Organisations, and Leadership in Turkey. *Applied Psychology: An International Review*, *50*(4), 559–589.

Findley, C. V. (1980). *Bureaucratic Reform in the Ottoman Empire: The Sublime Porte, 1789-1922*. New Jersey: Princeton University Press.

Findley, C. V. (2019). *Modern Türkiye Tarihi: İslam, Milliyetçilik ve Modernlik* (7. baskı). İstanbul: Timaş Yayınları.

Finger, M., & Pécoud, G. (2003). From e-Government to e- Governance? Towards a model of e-Governance. *the 3rd European Conference on E-Government-ECEG*, 1–12. Dublin.

Føllesdal, A. (1998). Survey article: subsidiarity. *Journal of Political Philosophy*, *6*(2), 190–218.

Ford, J. D. (1999). Organizational change as shifting conversations. *Journal of Organizational Change Management*, *12*(6), 480–500.

Forehand, G. A., & Gilmer, B. von H. (1964). Environmental Variation in Studies of Organizational Behavior. *Psychological Bulletin*, *62*(6), 361–382.

Franzke, J. (2008). Administrative Reform in Germany: Changes and Challenges. Içinde J. Killian & N. Eklund (Ed.), *Handbook of Administrative Reform: An International Perspective* (ss. 73–94). London: CRC Press.

Funck, E. K., & Karlsson, T. S. (2020). Twenty-five years of studying new public management in public administration: Accomplishments and limitations.

Financial Accountability & Management, *36*(4), 347–375. https://doi.org/10.1111/faam.12214

Gaffney, J. (2003). The French Fifth Republic as an Opportunity Structure: A Neo-institutional and Cultural Approach to the Study of Leadership Politics. *Political Studies*, *51*, 686–705.

Gajduschek, G. (2003). Bureaucracy: Is it efficient? Is it not? Is that the question? Uncertainty reduction: An ignored element of bureaucratic rationality. *Administration & Society*, *34*(6), 700–723.

Gall, T. L., & Gleason, D. M. (2007a). France. Içinde *Junior Worldmark Encyclopedia of the Nations, Vol 4* (ss. 17–40). Detroit: UXL Publishing.

Gall, T. L., & Gleason, D. M. (2007b). Germany. Içinde *Junior Worldmark Encyclopedia of the Nations, Vol 4* (5. baskı, ss. 97–116). Detroit: UXL Publishing.

Gall, T. L., & Gleason, D. M. (2007c). United Kingdom. Içinde *Junior Worldmark Encyclopedia of the Nations, Vol 10* (5. baskı, ss. 43–72). Detroit: UXL Publishing.

Gall, T. L., & Gleason, D. M. (2007d). United States. Içinde *Junior Worldmark Encyclopedia of the Nations, Vol 10* (5. baskı, ss. 91–130). Detroit: UXL Publishing.

Garcia-Milà, T., & Montalvo, J. G. (2008). Do new highways attract businesses?: A new microeconometric methodology. Içinde J. Martinez-Vazquez & F. Vaillancourt (Ed.), *Public Policy for Regional Development* (ss. 180–197). Oxon: Routledge Taylor & Francis Group.

Garston, N. (1993). The Study of Bureaucracy. Içinde N. Garston (Ed.), *Bureaucracy: three paradigms*. New York: Springer Science & Business Media.

Garvin, D. A., & Roberto, M. A. (2015). İkna Yoluyla Değişim. Içinde M. İnan (Çev.), *Değişim* (ss. 29–50). Istanbul: Optimist Kitap.

Gauld, R. (2006). E-government: What Is It, and Will It Transform Government? *Policy Quarterly*, *2*(2), 37–43.

Geertz, C. (1973). Religion As a Cultural System. Içinde C. Geertz (Ed.), *The Interpretation of Cultures* (ss. 87–125). New York: Basic Books Inc.

Genç, F. N. (2009). Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (23), 201–211.

Genel, S., & Karaosmanoğlu, K. (2006). A New Islamic Individualism in Turkey: Headscarved Women in the City. *Turkish Studies*, *7*(3), 473–488. https://doi.org/10.1080/14683840600891158

Gibbs, D. (2000). Ecological modernisation, regional economic development and regional development agencies. *Geoforum*, (31), 9–19.

Giddens, A. (2008). *Ulus-devlet ve şiddet*. İstanbul: kalkedon.

Gökçe, O., & Şahin, A. (2002). 21. Yüzyılda Türk Bürokrasisinin Sorunları ve Çözüm Önerileri. *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomi Araştırmalar Dergisi*, *2*(3), 1–27.

Gökmen, A., & Hamşıoğlu, A. B. (2010). The Contemporary Concept of e-Government and the Case of Turkey: Possible Challenges and the e-Transformation Turkey Project. *International Journal of Emerging and Transition Economies*, *3*(2), 249–268.

Goldhill, O. (2020). 'People are going to die': Hospitals in half the states are facing a massive staffing shortage as Covid-19 surges. Tarihinde 10 Ocak 2021, adresinden erişildi STAT News website: https://www.statnews.com/2020/11/19/covid19-hospitals-in-half-the-states-facing-massive-staffing-shortage/

Gönenç, L. (2005). Türkiye'de Hükümet Sistemi Değişikliği Tartışmaları: Olanaklar ve Olasılıklar Üzerine Bir Çalışma Notu. Içinde T. Ergül (Ed.), *Başkanlık Sistemi* (ss. 1–12). Ankara: Türkiye Bankalar Birliği.

Goodnow, F. J. (2016). Siyaset ve İdare. Içinde Jay M. Shafritz & A. Hyde (Ed.), & H. Akdoğan & S. Altuntop (Çev.), *Kamu Yönetimi Klasikleri* (ss. 25–30). Ankara: Global Strateji ve Politika Yayınları.

Goodspeed, T., Martinez-Vazquez, J., & Zhang, L. (2008). The role of public services and taxes in attracting 'foreign' direct investment. Içinde J. Martinez-Vazquez &

F. Vaillancourt (Ed.), *Public Policy for Regional Development* (ss. 135–158). Oxon: Routledge Taylor & Francis Group.

Gore, A. (1993). *The Gore Report on Reinventing Government: Creating a Government that Works Better Than Costs Less*. New York: Times Books.

Gözler, K. (1998). *Kurucu İktidar*. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.

Gözler, K. (2004). *Anayasa Hukukuna Giriş*. Tarihinde adresinden erişildi www.anayasa.gen.tr/kiktidar.htm

Gözler, K. (2012). Aslî Kurucu İktidar - Tali Kurucu İktidar Ayrımı: TBMM Yeni Bir Anayasa Yapabilir mi? Içinde E. Göztepe & A. Çelebi (Ed.), *Demokratik Anayasa: Görüşler ve Öneriler* (ss. 45–61). İstanbul: Metis Yayınları.

Gözler, K. (2019a). Osmanlı/Türk İl Özel İdaresi Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi: 26 Mart 1913 Tarihli Kanun-ı Muvakkat, 10 Ağustos 1871 Tarihli Fransız Kanunundan mı İktibas Edilmiştir? Tarihinde adresinden erişildi www.idare.gen.tr website: www.idare.gen.tr/ioi-fransiz-etkisi.pdf

Gözler, K. (2019b). Osmanlı Mülkî İdare Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi: 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri Fransa'dan mı İktibas Edilmiştir? *Amme İdaresi Dergisi*, *52*(1), 1–32.

Guion, R. M. (1973). A Note on Organizational Climate. *Organizational Behavior and Human Performance*, *9*, 120–125.

Gül, A. L. (2002). *Elektronik Devlet ve Türkiye İçin Öneriler*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.

Gül, H., & Gül, S. S. (2007). Sosyal Devletten Çalışma Refahına Geçişte Sosyal Haklar ve Yoksullar. *Amme İdaresi Dergisi*, *40*(3), 1–30.

Gül, Z. (2013). Kamu Politikasında Kurumsallık (Institutionalism) Teorisi. Içinde A. Kaptı (Ed.), *Kamu Politika Süreci: Teorik Perspektifler, Modeller ve Analiz Yöntemleri* (2. baskı, ss. 75–90). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Gülalp, H. (1995). The crisis of westernization in Turkey: Islamism versus nationalism. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, *8*(2), 175–182. https://doi.org/10.1080/13511610.1995.9968442

Gülalp, H. (1999). The Poverty of Democracy in Turkey: The Refah Party Episode. *New Perspectives on Turkey*, *21*(Fall), 35–59. https://doi.org/10.1017/S0896634600006373

Gültekin, N. B. (1993). Privatization in Turkey. Içinde V. V. Ramanadham (Ed.), *Privatization: A global perspective* (ss. 39–49). London: Routledge Taylor & Francis Group.

Güney, A., & Çelenk, A. A. (2010). Europeanization and the dilemma of decentralization: centre–local relations in Turkey. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, *12*(3), 241–257. https://doi.org/10.1080/19448953.2010.506810

Güneysu, S. (2021). Akşener'in 26 mayıs'ta 'parlamenter sistem çalışmasını' açıklaması bekleniyor. Tarihinde 17 Mayıs 2021, adresinden erişildi Cumhuriyet website: https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/aksenerin-26-mayista-parlamenter-sistem-calismasini-aciklamasi-bekleniyor-1836544

Güran, M. C. (2011). The Political Economy of Privatization in Turkey: An Evaluation. Içinde T. Çetin & F. Oğuz (Ed.), *The Political Economy of Regulation in Turkey* (ss. 23–50). New York: Springer Science & Business Media.

Gurgun, A. P., & Touran, A. (2014). Public-Private Partnership Experience in the International Arena: Case of Turkey. *Journal of Management in Engineering*, *30*(6), 1–11. https://doi.org/10.1061/(ASCE)ME.1943-5479.0000213

Gurr, T. R. (2000). Nonviolence in Ethnopolitics: Strategies for the Attainment of Group Rights and Autonomy. *PS: Political Science and Politics*, *33*(2), 155–160.

Güzelsarı, S. (2007). *Küresel Kapitalizm ve Devletin Dönüşümü Türkiye'de Mali İdarede Yeniden Yapılanma* (Ankara Üniversitesi). Tarihinde adresinden erişildi https://dspace.ankara.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/20.500.12575/28087/2060.pdf?sequence=1

HaberTürk. (2007a). Cumhurbaşkanlığı için ne dedi? Tarihinde 15 Mayıs 2021, adresinden erişildi www.haberturk.com website: https://www.haberturk.com/gundem/haber/20069-cumhurbaskanligi-icin-ne-dedi

HaberTürk. (2007b). İşte Sezer'in 7 yıllık karnesi. Tarihinde 14 Mayıs 2021,

adresinden erişildi www.haberturk.com website: https://www.haberturk.com/gundem/haber/18794-iste-sezerin-7-yillik-karnesi

Hague, R., & Harrop, M. (2004). *Comparative Government and Politics: An Introduction* (6th baskı). New York: Palgrave Macmillan.

Hague, R., Harrop, M., & McCormick, J. (2016). *Political Science: A Comparative Introduction* (8. baskı). London: Palgrave Macmillan.

Haktankaçmaz, M. İ. (2009). *Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformu*. Gazi Üniversitesi, Ankara.

Hale, W. (1990). Turkish Industry and the Common Market. Içinde A. Evin & G. Denton (Ed.), *Turkey and the European Community* (ss. 153–166). Opladen: Leske und Budrich.

Halis, M., & Yaşar-Uğurlu, Ö. (2008). Güncel Çalışmalar Işığında Örgüt İklimi. *"İş,Güç" Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, *10*(2), 101–123.

Hammerschmid, G., Meyer, R. E., & Demmke, C. (2007). Public Administration Modernization: Common Reform Trends or Different Paths and National Understandings in the EU Countries. Içinde K. Schedler & I. Proeller (Ed.), *Cultural Aspects of Public Management Reform* (ss. 145–169). https://doi.org/10.1016/S0732-1317(07)16006-1

Han, E., & Kaya, E. A. (2004). *İktisadi Kalkınma ve Büyüme* (E. Kutlu, Ed.). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi.

Hanley, D. (2003). French Politics in the Twenty-First Century: Invention or Muddling Through? Içinde S. Milner & N. Parsons (Ed.), *Reinventing France: State and Society in the Twenty-First Century* (ss. 21–34). New York: Palgrave Macmillan.

Hart, P. D. (2001). *E-government: The Next American Revolution*. Tarihinde adresinden erişildi http://www.diggov.org/library/library/pdf/wingo-egov.pdf

Hartnell, C. A., & Walumbwa, F. O. (2011). Transformational Leadership and Organizational Culture: Toward Integrating a Multilevel Framework. Içinde N. M. Ashkanasy, C. P. M. Wilderom, & M. F. Peterson (Ed.), *The Handbook of Organizational Culture and Climate* (2. baskı, ss. 225–248). London: SAGE

Publications.

Hasanoğlu, M., & Aliyev, Z. (2006). Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajansları. *Sayıştay Dergisi*, (60), 81–103.

Hasdemir, T. A. (2014). Türkiye'de Kamusal İletişim ve Bilgi Edinme:10 Yılın Ardından Panoramik Bir İnceleme. *Amme İdaresi Dergisi*, *47*(3), 111–144.

Hatch, M. J. (2011). Material and Meaning in the Dynamics of Organizational Culture and Identity With Implications for the Leadership of Organizational Change. Içinde N. M. Ashkanasy, C. P. M. Wilderom, & M. F. Peterson (Ed.), *The handbook of organizational culture and climate* (2. baskı, ss. 341–358). London: SAGE Publications.

Haviland, W. A., Prins, H. E. L., Walrath, D., & McBride, B. (2008). *Kültürel Antropoloji* (İ. D. Erguvan-Sarıoğlu, Çev.). İstanbul: Kaknüs Yayınları.

Hayward, J. (2003). Reinventing the French State. Içinde S. Milner & N. Parsons (Ed.), *Reinventing France: State and Society in the Twenty-First Century* (ss. 35–47). London: Palgrave Macmillan.

Heclo, H. (2013). Issue Networks and the Executive Establishment. Içinde S. Z. Theodoulou & M. A. Cahn (Ed.), *Public Policy: The Essential Readings* (2. baskı, ss. 69–77). New Jersey: Pearson Education.

Heijdra, B. J., Keuschnigg, C., & Kohler, W. (2004). Eastern Enlargement of the EU: Jobs, Investment, and Welfare in Present Member Countries. Içinde H. Berger & T. Moutos (Ed.), *Managing European Union Enlargement* (ss. 173–210). Massachusetts: The MIT Press.

Hekim, H. (2013). Kamu Politikasında Post-Pozitivizm. Içinde A. Kaptı (Ed.), *Kamu Politika Süreci: Teorik Perspektifler, Modeller ve Analiz Yöntemleri* (2. baskı, ss. 47–62). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Hekimoğlu, M. M. (2007). Bu Meclis Anayasa Yapabilir mi? *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*, *44*(511), 8–11.

Henderson, K. M. (2004). Characterizing American public administration: The concept of administrative culture. *International Journal of Public Sector*

Management, *17*(3), 234–250. https://doi.org/https://doi.org/10.1108/09513550410530162

Heper, M. (1973). Osmanlı - Türk Devletinde Bürokrasinin Siyasal Rolü: Kamu Yönetimi Kuramı Açısından Bazı Gözlemler. *Amme İdaresi Dergisi*, *6*(2), 29–40.

Heper, M. (1974). Değişen Türkiye'de Bazı Geleneksel Üst Kademe Yöneticilerinin Eğilimleri. *Amme İdaresi Dergisi*, *7*(2), 76–100.

Heper, M. (1985). *The State Tradition in Turkey*. North Humberside: Eothen Press.

Heper, M. (1997). Islam and Democracy in Turkey: Toward a Reconciliation? *Middle East Journal*, *51*(1), 32–45. Tarihinde adresinden erişildi http://www.jstor.com/stable/4329021

Heper, M. (2001). The State and Bureaucracy: The Turkish Case in Historical Perspective. Içinde A. Farazmand (Ed.), *Handbook of Comparative and Development Public Administration* (Second Edi, ss. 1019–1028). New York: Marcel Dekker, Inc.

Heper, M. (2015). *Türkiye'de Devlet Geleneği* (N. Soyarık, Çev.). Istanbul: Doğu Batı Yayınları.

Heper, M., & Berkman, A. Ü. (2009). Bureaucracy in the Ottoman–Turkish Polity. Içinde A. Farazmand (Ed.), *Bureaucracy and Administration* (ss. 6–84). New York: CRC Press.

Heper, M., & Yıldırım, S. (2011). Revisiting civil society in Turkey. *Southeast European and Black Sea Studies*, *11*(1), 1–18. https://doi.org/10.1080/14683857.2011.558307

Hermann, R. (2003). Political Islam in Secular Turkey. *Islam and Christian–Muslim Relations*, *14*(3), 265–276. https://doi.org/10.1080/09596410305266

Hewitt, N. (2003). Introduction: French culture and society in the twentieth century. Içinde N. Hewitt (Ed.), *The Cambridge companion to modern French culture* (ss. 1–16). Cambridge: Cambridge University Press.

Heywood, A. (2012a). *Siyaset* (6. baskı; B. B. Özipek, B. Şahin, M. Yıldız, Z.

Kopuzlu, B. Seçilmişoğlu, & A. Yayla, Çev.). Ankara: Adres Yayınları.

Heywood, A. (2012b). *Siyasetin Temel Kavramları* (H. Özler, Çev.). Ankara: Adres Yayınları.

Hobsbawm, E. (2003). *Devrim Çağı* (3. baskı; B. S. Şener, Çev.). Ankara: Dost Kitabevi Yayınları.

Hodge, G. (2006). Introduction. Içinde G. Hodge (Ed.), *Privatization and market development: global movements in public policy ideas* (ss. 1–8). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Hodgetts, R. M. (1997). *Yönetim: Teori, Süreç ve Uygulama* (5. baskı; C. Çetin & E. C. Mutlu, Çev.). İstanbul: DER Yayınları.

Hofstede, G. (1998). Identifying Organizational Subcultures: An Empirical Approach. *Journal of Management Studies*, *35*(1), 1–12.

Hofstede, G. (2001). *Culture's consequences: Comparing values, behaviors, institutions and organizations across nations* (2. baskı). London: SAGE Publications.

Hofstede, G. (2003). What is culture? A reply to Baskerville. *Accounting, Organizations and Society*, *28*(7–8), 811–813. https://doi.org/10.1016/S0361-3682(03)00018-7

Hofstede, G. (2011). Dimensionalizing Cultures: The Hofstede Model in Context. *Online Readings in Psychology and Culture*, *2*(1), 1–26. https://doi.org/10.9707/2307-0919.1014

Hofstede, G., & Bond, M. H. (1988). The Confucius connection: From cultural roots to economic growth. *Organizational Dynamics*, *16*(4), 5–21. https://doi.org/10.1016/0090-2616(88)90009-5

Hofstede, G., Hofstede, G. J., & Minkov, M. (2010). *Cultures and Organizations: Software of the Mind: Intercultural Cooperation and Its Importance for Survival* (3. baskı). New York: The McGraw-Hill.

Hofstede, G., & McCrae, R. R. (2004). Personality and Culture Revisited: Linking Traits and Dimensions of Culture. *Cross-cultural research*, *38*(1), 52–88.

Hofstede, G., Neuijen, B., Ohayv, D. D., & Sanders, G. (1990). Measuring Organizational Cultures : A Qualitative and Quantitative Study Across Twenty Cases. *Administrative Science Quarterly*, *35*(2), 286–316.

Hofstede Insights. (2020). Country Comparison. Tarihinde 10 Ağustos 2020, adresinden erişildi www.hofstede-insights.com website: https://www.hofstede-insights.com/country-comparison/germany,france,turkey,the-uk,the-usa/

Hogwood, B. W. (1990). Developments in Regulatory Agencies in Britain. *International Review of Administrative Sciences*, *56*(4), 595–612.

Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, *69*(1), 3–19.

Hood, C. (1998). *The art of the state: Culture, rhetoric, and public management*. Oxford: Clarendon Press.

Hood, C. (2016). Tüm Zamanlar için Kamu İşletmeciliği Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yükselişi. Içinde Jay M. Shafritz & A. C. Hyde (Ed.), & C. Zengin (Çev.), *Kamu Yönetimi Klasikleri* (ss. 749–772). Global Strateji ve Politika Yayınları.

Horton, S. (1999). The Civil Service. Içinde S. Horton & D. Farnham (Ed.), *Public Management in Britain* (ss. 145–161). London: Macmillan Press.

Horton, S., & Farnham, D. (1999). The Politics of Public Sector Change. Içinde S. Horton & D. Farnham (Ed.), *Public Management in Britain* (ss. 3–25). London: Macmillan Press.

Hosbas, A. (2020). Dozens arrested in anti-COVID-19 lockdown protest in Germany. Tarihinde 06 Aralık 2021, adresinden erişildi www.aljazeera.com website: https://www.aljazeera.com/news/2020/4/26/dozens-arrested-in-anti-covid-19-lockdown-protest-in-germany

Howlett, M. (2002). Understanding National Administrative Cultures and Their Role in Administrative Reform: A Neo-Institutional Model of Administrative Styles. *International Association of Schools and Institutes of Public Administration Section V: Accountability, Culture and Trust*. https://doi.org/10.1016/S1449-4035(02)70001-5

Howlett, M. (2003). Administrative styles and the limits of administrative reform: A neo-institutional analysis of administrative culture. *Canadian Public Administration-Administration Publique Du Canada*, *46*(4), 471–494.

Hsu, F. L. K. (1979). The Cultural Problem of the Cultural Anthropologist. *American Anthropologist*, *81*(3), 517–532.

Hughes, O. (2017). Public management: 30 years on. *International Journal of Public Sector Management*, *30*(6–7), 547–554. https://doi.org/10.1108/IJPSM-06-2017-0174

Hughes, O. E. (2012). *Public management and administration: An introduction* (4. baskı). New York: Palgrave Macmillan.

Hughes, O. E. (2014). *Kamu İşletmeciliği ve Yönetimi* (Türkçe; B. Kalkan, B. Akın, & Ş. Akın, Çev.). Ankara: BigBang Yayınları.

Hughes, O. E. (2018). *Public Management and Administration: An Introduction* (5. baskı). London: Palgrave Macmillan.

Hummel, R. P. (2000). Bureaucracy. Içinde Jay M. Shafritz (Ed.), *Defining Public Administration: Selections from the International Encyclopedia of Public Policy and Administration* (ss. 121–127). Oxford: Westview Press.

Hür, A. (2014). Cumhuriyet'in 'kadın projesi'nde "türban gediği". Tarihinde 17 Mayıs 2021, adresinden erişildi Radikal website: http://www.radikal.com.tr/yazarlar/ayse-hur/cumhuriyetin-kadin-projesinde-turban-gedigi-1215157/

Hürriyet. (2006). Sezer'den TBMM'ye irtica ve laiklik uyarısı. Tarihinde 14 Mayıs 2021, adresinden erişildi www.hurriyet.com.tr website: https://www.hurriyet.com.tr/gundem/sezerden-tbmmye-irtica-ve-laiklik-uyarisi-5181386

Hürriyet. (2007a). Genelkurmay'dan çok sert açıklama. Tarihinde 14 Mayıs 2021, adresinden erişildi www.hurriyet.com.tr website: https://www.hurriyet.com.tr/gundem/genelkurmaydan-cok-sert-aciklama-6420961

Hürriyet. (2007b). Rejim büyük tehlike altında. Tarihinde 14 Mayıs 2021, adresinden erişildi www.hurriyet.com.tr website: https://www.hurriyet.com.tr/gundem/rejim-buyuk-tehlike-altinda-6330947

Husain, S. N. (2015). Bureaucracy culture of public service. *European Journal of Research in Social Sciences*, *3*(4), 19–30.

Iddiols, R., & Shelley, J. (2021). Violent clashes erupt during anti-lockdown demonstrations in Europe. Tarihinde 06 Aralık 2021, adresinden erişildi edition.cnn.com website: https://edition.cnn.com/2021/11/21/europe/europe-lockdown-protests-violence-intl/index.html

İdikut-Özpençe, A., & Özpençe, Ö. (2013). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ile AB Üyelik Sürecinin Uyum Yasası: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. *Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, *13*(25), 197–222.

İlhan, B. (2020). Covid-19 Salgını ve Şehir Hastaneleri. Içinde Türk Tabipleri Birliği COVID-19 İzleme Kurulu (Ed.), *Covid-19 Pandemisi Altıncı Ay Değerlendirme Raporu*. Ankara: Türk Tabipleri Birliği.

İlkin, S. (1990). A History of Turkey's Association with the European Community. Içinde A. Evin & G. Denton (Ed.), *Turkey and the European Community* (ss. 35–49). Opladen: Leske und Budrich.

İnat, K. (2007). Türkiye'nin Dönüşümünde Avrupa Birliği'nin Etkisi. Içinde D. Dursun, B. Duran, & H. Al (Ed.), *Dönüşüm Sürecindeki Türkiye: Aktörler, Alanlar, Sorunlar* (ss. 97–120). Istanbul: Alfa Yayınları.

İnce, N. M. (2001). *Elektronik Devlet: Kamu Hizmetlerinin Sunulmasında Yeni İmkanlar*. Tarihinde adresinden erişildi http://ekutup.dpt.gov.tr/bilisim/incem/e-devlet.pdf

Inglehart, R. F. (2018). *Cultural Evolution: People's Motivations Are Changing, and Reshaping the World*. https://doi.org/10.1017/9781108613880

Invest. (2021). KİMİZ. Tarihinde 17 Mayıs 2021, adresinden erişildi www.invest.gov.tr website: https://www.invest.gov.tr/tr/sayfalar/who-we-are.aspx

Işık, N., Baysal, D., & Ceylan, O. (2010). Bölgesel Kalkınma Farklılıklarının Giderilmesinde Bir Politika Aracı Olarak Kalkınma Ajansları. *Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi*, *3*(2), 1–18.

Itzhaky, H., & York, A. S. (2003). Leadership Competence and Political Control: The Influential Factors. *Journal of Community Psychology*, *31*(4), 371–381. https://doi.org/10.1002/jcop.10054

İyimaya, A. (2003). Bilgi Edinme ve Verilere Ulaşma Özgürlüğü. *Ankara Barosu Dergisi*, *60*(1), 41–47.

Jackson, P. M. (2016). The Changing Shape of the Public Sector. Içinde T. Bovaird & E. Loeffler (Ed.), *Public Management and Governance* (3. baskı, ss. 26–38). New York: Routledge Taylor & Francis Group.

Jacoby, S. M. (1997). *Modern manors : welfare capitalism since the New Deal*. New Jersey: Princeton University Press.

James, L. R., & Jones, A. P. (1974). Organizational Climate: A Review of Theory and Research. *Psychological Bulletin*, *81*(12), 1096–1112.

Jann, W. (2003). State, Administration and Governance in Germany: Competing Traditions and Dominant Narratives. *Public Administration*, *81*(1), 95–118.

Jenei, G. (2009). A Post-Accession Crisis?Political Developments and Public Sector Modernisation in Hungary. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, *1*(2), 55–68.

Jermier, J. M. (1993). Introductıon-Charısmatıc Leadershıp: Neo-Weberıan Perspectıves. *Leadership Quarterly*, *4*(3/4), 217–233.

Jones, G. R. (2017). *Örgüt Kuramı, Örgüt Tasarımı ve Örgütsel Değişim* (A. Altın-Gülova, L. Oral-Ataç, & D. Dirik, Çev.). Ankara: Gazi Kitabevi.

Journet, N. (2009). Giriş: Kültür Nedir? Içinde Y. Sezen (Çev.), *Evrenselden Özele Kültür: Kökenlerin Araştırılması, Kültürün Tabiatı, Kimliklerin Oluşumu* (ss. 15–28). İstanbul: İZ Yayıncılık.

Jreisat, J. E. (2001). The Public Management and Reform. Içinde K. T. Liou (Ed.), *Handbook of Public Management Practice and Reform* (ss. 539–560). New York:

Marcel Dekker, Inc.

Jreisat, J. E. (2011). *Globalism and Comparative Public Administration* (E. M. Berman & J. Rabin, Ed.). New York: CRC Press.

Kahraman, C., Demirel, N. Ç., & Demirel, T. (2007). Prioritization of e-Government strategies using a SWOT-AHP analysis: the case of Turkey. *European Journal of Information Systems*, *16*(3), 284–298. https://doi.org/10.1057/palgrave.ejis.3000679

Kakabadse, A. K., Kakabadse, N. K., & Myers, A. (1996). Leadership and the public sector : an internationally comparative benchmarking analysis. *Public Administration and Development*, *16*, 377–396.

Kalaylıoğlu, M. (2017). 'İktidarda Popülizm' veya Tedrici Bir İnşa Süreci Olarak 2002-2010 AKP Dönemi: Bir Çerçeve Denemesi ve Birkaç Temel Önerme. *Mülkiye Dergisi*, *41*(1), 67–103.

Kamalak, İ., Gül, H., & Gül, S. S. (2015). Demokrasi, Siyasal Rejim ve Başkanlık Sistemi Tartışmalarının Karşılaştırmalı Bir Analizi. *Toplam ve Demokrasi*, *9*(19–20), 127–148.

Kanadoğlu, S. (2006, Aralık 26). AKP Tek Başına Seçemez. *Cumhuriyet*, s. 8.

Kanca, O. C. (2017). 5018 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme. *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, *5*(2), 493–505. https://doi.org/10.18506/anemon.293419

Kapani, M. (2018). *Politika Bilimine Giriş* (57. baskı). Ankara: BB101 Yayınları.

Kapoor, H., Ticku, A., Tagat, A., & Karandikar, S. (2021). Innovation in Isolation? COVID-19 Lockdown Stringency and Culture-Innovation Relationships. *Frontiers in Psychology*, *12*, 1–10. https://doi.org/10.3389/fpsyg.2021.593359

Karaer, T. (1987). Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Sonuçları Üzerine Bir Deneme. *Amme İdaresi Dergisi*, *20*(2), 25–46.

Karahanoğulları, O. (2013). Fransa'da Kamu Yönetimi. Içinde K. Karasu (Ed.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* (3. baskı, ss. 41–144). Ankara: İmge Kitabevi.

Karakılçık, Y., & Sarıgül, C. E. (2013). Bir "Ekonomik Yönetişim Modeli" Olarak

Bölge Kalkınma Ajansları (BKA) Uygulaması: Üniter Yapının ve Sosyal Devletin Tasfiyesi mi Tesviyesi mi? *Turgut Özal Uluslararası Ekonomi ve Siyaset Kongresi-1: Küresel Krizler ve Ekonomik Yönetişim*, 384–408. Tarihinde adresinden erişildi http://abakus.inonu.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/11616/12050/28.pdf?sequence=1

Karasoy, H. A. (2014). Türk Kamu Yönetiminde Performans Yönetimine Bir Bakış. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, *10*(22), 257–274.

Karasu, K. (2013). İngiltere'de Kamu Yönetimi. Içinde K. Karasu (Ed.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* (Genişletil, ss. 145–292). Ankara: İmge Kitabevi.

Karasu, K. (2015). Kalkınma Ajansları: "Modelimi Kaybettim. Hükümsüzdür" Ölçek Siyasetin Yerelliği. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, *70*(2), 273–316.

Karataşlı, Ş. S. (2015). The Origins of Turkey's "Heterodox" Transition to Neoliberalism: The Özal Decade and Beyond. *Journal of World-Systems Research*, *21*(2), 387–416. https://doi.org/10.5195/jwsr.2015.8

Karatepe, Ş. (1996). *Siyaset ve Bürokrasi Gündemi*. Kayseri: Rey Yayıncılık.

Karatepe, Ş. (1998). *Demokrasi Savunması*. İstanbul: İZ Yayıncılık.

Karatepe, Ş. (2001). *İdeolojik Devlet Krizi* (2. baskı). İstanbul: Birey Yayıncılık.

Karatepe, S., Özen, M., & Nalcı-Arıbaş, N. (2018). Almanya. Içinde B. Aykaç, H. Altunok, & F. G. Gedikkaya (Ed.), *Yönetsel Yapı İncelemeleri* (Genişletil, ss. 13–58). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

Karcı, Ş. M. (2019). Kamu Yönetimi Temel Kanunundan Günümüze Türkiye'de Bilgi Edinme Hakkı Mevzuatının Gelişimi. *Gaziantep Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, *1*(1), 1–18.

Karcıoğlu, F. (2001). Örgüt Kültürü ve Örgüt İklimi İlişkisi. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, *15*(1–2), 265–283.

Karkın, N. (2013). Türkiye'nin E-Devlet Politikalarının Değerlendirilmesi. Içinde M. Yıldız & M. Z. Sobacı (Ed.), *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama* (ss. 670–695). Ankara: Adres Yayınları.

Karkın, N., & Özgür, H. (2012). Türkiye'nin Yönetsel Düzeninde E-Devletten E-Yönetişime Geçiş. Içinde M. Z. Sobacı & M. Yıldız (Ed.), *E-Devlet: Kamu Yönetimi ve Teknoloji İlişkisinde Güncel Gelişmeler* (ss. 85–102). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

Karkın, N., & Zor, A. (2017). Vatandaş - İdare Etkileşimi Bağlamında Bilgi Edinme Hakkı: BİMER Örneği ve İdarede İnovasyon. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, *5*(1), 25–44. https://doi.org/10.14782/sbd.2017.47

Karluk, S. R. (2016). Türkiye Ekonomisini Dışa Açan 24 Ocak 1980 İstikrar Kararları: Öncesi ve Sonrasında Ekonomik Durum. Içinde Ş. Atakan-Duman (Ed.), *Proceedings of International Turgut Ozal Symposium* (ss. 218–224). Ankara: Turgut Özal Üniversitesi.

Kartarı, A. (2014). *Kültür, Farklılık ve İleşitim: Kültürlerarası İletişimin Kavramsal Dayanakları*. İstanbul: İletişim Yayınları.

Kasapoğlu, M. A., & Ecevit, M. C. (2004). Culture and Social Structure: Identity in Turkey. *Human Studies*, (27), 137–167.

Kaufman, H. (2016). İdari Özerklik ve Siyasi Güç. Içinde Jaj M. Shafritz & A. C. Hyde (Ed.), & H. Akdoğan & S. Altuntop (Çev.), *Kamu Yönetimi Klasikleri* (ss. 391–413). Ankara: Global Strateji ve Politika Yayınları.

Kay, J., & Vickers, J. (1988). Regulatory Reform in Britain. *Economic Policy*, *3*(7), 285–351.

Kaya-Bensghir, T., & Yıldız, M. (2002). Perceptions of E-Government in Turkey. *Turkish Public Administration Annual*, *27–28*, 41–57.

Kaya, A. (2013). *Mali Sürdürülebilirlik: Teori ve Türkiye Uygulaması*. Istanbul: Türkiye Bankalar Birliği.

Kaya, M. O. (2013). Vesayet Demokrasisi ve Türkiye Örneği. *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, *15*(2), 491–538.

Kaya, R. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörü Olarak Politika Kurulları: Yerel Yönetim Politika Kurulu Üzerinden Bir Değerlendirme. *Social Sciences Studies Journal*, *6*(63), 2266–2276.

https://doi.org/10.26449/sssj.2333

Kayar, N. (2018). *Kamu Personel Yönetimi* (Güncellenm). Bursa: Ekin Yayınevi.

Kaymal, C. (2017). Başkanlık Sistemi ve Siyasi İstikrar Arasındaki İlişki. *Strategic Public Management Journal*, *3*(6), 150–167. https://doi.org/10.25069/spmj.342234

Kaynar, M. K. (2017). Anayasa, Yasama, Yürütme ve Yargı. Içinde Y. Taşkın (Ed.), *Siyaset: Kavramlar, Kurumlar, Süreçler* (4. baskı, ss. 285–334). Istanbul: İletişim Yayınları.

Kaypak, Ş. (2020). Yerel Yönetimlerle İlgili Gelişmelere Bağlı Yaşanan Yerelleşme ve Merkezileşme Tartışmaları. *Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, *4*(9), 190–226.

Keating, M. (1983). Decentralization in Mitterrand's France. *Public Administration*, *61*(3), 237–251. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1983.tb00519.x

Keleş, R. (1992). Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, *1*(2), 9–14.

Kelly, M. (2003). Religion, politics and culture in France. Içinde N. Hewitt (Ed.), *The Cambridge companion to modern French culture* (ss. 165–186). Cambridge: Cambridge University Press.

Kepir-Sinangil, H. (2004). Globalisation and Managing Organisational Culture Change: The Case of Turkey. *Psychology and Developing Societies*, *16*(1), 27–40.

Keraudren, P. (1996). In Search of Culture: Lessons From the Past to Find a Role for tge the Study of Administrative Culture. *Governance: An International Journal of PoIicy and Administration*, *9*(1), 71–98.

Kerman, U., Altan, Y., Aktel, M., & Eke, E. (2012). Sağlık Hizmetlerinde Kamu Özel Ortaklığı Uygulaması. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, *17*(3), 1–23.

Kesik, A. (2005). 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Bağlamında ve AB Sürecinde Türk Kamu İç Mali Kontrol Sistemi. *Kocaeli Üniversitesi*

Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, *9*(1), 94–114.

Kesim, H. K., & Petek, A. (2005). Avrupa Komisyonu'nca Belirlenen İyi Yönetişimin İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi Reformunun Bir Eleştirisi. *Amme İdaresi Dergisi*, *38*(4), 39–58.

Keskin, F. (2000). İktidar, hakikat ve entelektüelin siyasi işlevi. Içinde M. Foucault (Ed.), & F. Keskin, O. Akınhay, & I. Ergüden (Çev.), *Entelektüelin Siyasi İşlevi* (ss. 13–29). Istanbul: Ayrıntı Yayınları.

Keskin, N. E. (2016). Reform Sarmalında Bir Kurum: İl Özel İdareleri. *memleket Siyaset Yönetim*, *11*(25), 61–82.

Keyder, Ç. (1987). *State and Class in Turkey: A Study in Capitalist Development*. London: Verso.

Keyder, Ç. (2014). *Türkiye'de Devlet ve Sınıflar* (19. baskı). İstanbul: İletişim Yayınları.

Keyman, E. F. (1995). On the Relation Between Global Modernity and Nationalism: The Crisis of Hegemony and the Rise of (Islamic) Identity in Turkey. *New Perspectives on Turkey*, (13), 93–120.

Keyman, E. F. (2007). 11 Eylül Sonrası Dünyada Türkiye'nin Dış Politikası: Demokratikleşme, Ekonomik İstikrar, Güvenlik. Içinde D. Dursun, B. Duran, & H. Al (Ed.), *Dönüşüm Sürecindeki Türkiye: Aktörler, Alanlar, Sorunlar* (ss. 65–96). Istanbul: Alfa Yayınları.

Keyman, E. F., & Aydın-Düzgit, S. (2007). Europeanization, Democratization and Human Rights in Turkey. Içinde E. LaGro & K. E. Jørgensen (Ed.), *Turkey and the European Union: Prospects for a Difficult Encounter* (ss. 69–89). New York: Palgrave Macmillan.

Keyman, E. F., & Öniş, Z. (2004). Helsinki, Copenhagen and beyond: challenges to the new Europe and the Turkish state. Içinde M. Uğur & N. Canefe (Ed.), *Turkey and European Integration: Accession prospects and issues* (ss. 173–193). London: Routledge Taylor & Francis Group.

Kickert, W. (2007). Public Management Reforms in Countries with a Napoleonic State

Model: France, Italy and Spain. Içinde C. Pollitt, S. van Thiel, & V. Homburg (Ed.), *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives* (ss. 26–51). New York: Palgrave Macmillan.

Kim, W. C., & Mauborgne, R. (2015). Devrilme Noktası Liderliği. Içinde M. İnan (Çev.), *Değişim* (ss. 107–132). Istanbul: Optimist Kitap.

Kingdom, J. (2000). Britain. Içinde J. A. Chandler (Ed.), *Comparative Public Administration* (ss. 14–49). London: Routledge Taylor & Francis Group.

Kingdon, J. W. (2013). Why Some Issues Rise and Others Are Negated. Içinde S. Z. Theodoulou & M. A. Cahn (Ed.), *Public Policy: The Essential Readings* (2. baskı, ss. 157–163). New Jersey: Pearson Education.

Kingdon, J. W. (2016). Bir Fikrin Zamanı Nasıl Gelir? Gündemler, Alternatifler ve Kamu Politikaları. Içinde Jay M. Shafritz & A. C. Hyde (Ed.), & H. Akdoğan & S. Altuntop (Çev.), *Kamu Yönetimi Klasikleri* (ss. 653–664). Ankara: Global Strateji ve Politika Yayınları.

Kılınç, D. (2016). Türkiye'de Bitmeyen Tartışma: Hükümet Sistemi Üzerine Değerlendirmeler. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, *20*(1), 447–510.

Kıray-Vural, B., & Taşpınar, A. (2006). Sağlık Politikaları. *Ege Üniversitesi Hemşirelik Yüksek Okulu Dergisi*, *22*(1), 305–318.

Klages, H., & Loffler, E. (1998). New public management in Germany: the implementation process of the New Steering Model. *International Review of Administrative Sciences*, *64*(1), 41–54. https://doi.org/10.1177/0020852398064001O4

Knill, C. (1998). European Policies: The Impact of National Administrative Traditions. *Journal of Public Policy*, *18*(1), 1–28.

Koca, F. (2020). Turkey's Management of Covid-19: Measures and Strategies of Health Policies. *Insight Turkey*, *22*(3), 55–65. https://doi.org/10.25253/99.2020223.04

Koçak, B. (2020). Prens Sabahaddin: İktisadi Kalkınma Fikirleri. *İzmir İktisat Dergisi*, *35*(4), 829–838. https://doi.org/10.24988/ije.202035411

Koçak, H. (2009). Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Yerel Demokrasi ve Kentsel Yaşam. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, *2*(10), 133–152.

Koçak, K. A. (2015). ABD Başkanlık Sistemi: "Ayrı" Ama "Birlikte" Çalışan Organlar. Içinde H. Yapıcı Kaya (Ed.), *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi (ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri)* (ss. 23–78). Ankara: TBMM Araştırma Merkezi Yayınları.

Koçak, S., & Kavsara, V. (2012). 5302 Sayılı Kanun Sonrasında İl Özel İdarelerinde Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, *10*(20), 61–92.

Koçak, S. Y. (2010). Kamu Yönetiminde Açıklık İçin Bilgi Edinme Hakkı. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (23), 115–125.

Kolçak, M. (2006). Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Türk Mali Sistemine Getirdikleri. *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, *7*(1), 367–384.

Kömürcüler, E. (2011). 5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda Küreselleşmenin İzleri. *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, *29*(1), 127–151.

Koprić, I., Musa, A., & Novak, G. L. (2011). Good Administration as a Ticket to the European Administrative Space. *Zbornik PFZ*, *61*(5), 1515–1560.

Korlu, R. K. (2019). Türkiye'de Belediyelerde Optimum Büyüklüğün Bütçe ve Verimlilik Açısından Değerlendirilmesi. *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (37), 231–246. https://doi.org/10.30794/pausbed.559922

Körösényi, A. (2005). Political Representation in Leader Democracy. *Government and Opposition*, *40*(3), 358–378.

Korten, D. C. (2001). The Management of Social Transformation. Içinde C. Stivers (Ed.), *Democracy, Bureaucracy, and the Study of Administration* (ss. 476–497). Oxford: Westview Press.

Kösecik, M., & Karkın, N. (2004). Elektronik Devlet: Amaçlar, Sorunlar ve Uygulamalar. Içinde Abdullah Yıldız & M. Ökmen (Ed.), *Kamu Yönetimi:*

Kuramdan Uygulamaya (ss. 97–129). Ankara: Gazi Kitabevi.

Köseoğlu, Ö. (2013). Kamu Politikası Sürecinde Karar Verme Modelleri. Içinde M. Yıldız & M. Z. Sobacı (Ed.), *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama* (ss. 244–265). Ankara: Adres Yayınları.

Köseoğlu, Ö. (2019). Türk Kamu Yönetiminde Denetim. Içinde H. Ateş (Ed.), *Türk Kamu Yönetimi*. Ankara: Savaş Kitap ve Yayınevi.

Köseoğlu, Ö., & Şen, M. L. (2014). Kamu Sektöründe Performans Yönetimi: Politikalar, Uygulamalar ve Sorunlar. *Akademik İncelemeler Dergisi*, *9*(2), 113–136.

Köseoğlu, Ö., & Sobacı, M. Z. (2015). Kamu Yönetimi Kuramının Geleceği: Yeni Kamu İşletmeciliğinden Hibritleşmeye Doğru. Içinde Ö. Köseoğlu & M. Z. Sobacı (Ed.), *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi* (ss. 297–314). Bursa: DORA Yayınevi.

Köseoğlu, Ö., & Sobacı, M. Z. (2018). Başkanlık Sistemlerinde Yerel Yönetimler ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi'ne İlişkin Bir Değerlendirme. Içinde Y. Demirkaya (Ed.), *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim* (ss. 413–442). Istanbul: Hiperyayın.

Köseoğlu, Ö., Yurttaş, F., & Selek, C. (2005). Yolsuzluğu Önlemede Kullanılan Araçlardan Biri Olarak Yönetimde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı. *II. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu*, 143–163. Sakarya: Sakarya Üniversitesi.

Kotter, J. P. (2015). Değişimi Yönetmek: Dönüşüm Çabaları Neden Başarısız Kalıyor? Içinde M. İnan (Çev.), *Değişim* (ss. 7–28). Istanbul: Optimist Kitap.

Koven, S. G. (2001). A Shifting Center: Budgeting in the Thatcher, Reagan, and Clinton Administrations. Içinde A. Farazmand (Ed.), *Handbook of Comparative and Development Public Administration* (Second Edi, ss. 157–174). New York: Marcel Dekker, Inc.

Koven, S. G. (2009). Bureaucracy, Democracy, and the New Public Management. Içinde A. Farazmand (Ed.), *Bureaucracy and Administration* (ss. 139–154). New York: CRC Press.

Krislov, S. (2016). Temsili Bürokrasi. Içinde Jay M. Shafritz & A. C. Hyde (Ed.), & H. Akdoğan & S. Altuntop (Çev.), *Kamu Yönetimi Klasikleri* (ss. 515–524). Ankara: Global Strateji ve Politika Yayınları.

Küçük, A. (2017). Hukukun Hâkim Kılınmasının Bir Gereği Olarak İdarî Şeffaflık ve Bilgi Edinme Hürriyeti. *Liberal Düşünce Dergisi*, *22*(86), 69–95.

Küçükkalay, A. M. (2011). *İktisadi Düşünce Tarihi* (3. baskı). Istanbul: BETA Basım Yayım Dağıtım.

Küçüksavaş, N. (2016). *Finansal Muhasebe (Genel Muhasebe)* (14. baskı). Istanbul: BETA Basım Yayım Dağıtım.

Küçükyağcı, N. (2021). *Kurumsal Yaklaşım Perspektifinden Türkiye'de Reform Yönetimi*. Ankara Üniversitesi.

Kuhn, T. S. (2015). *Bilimsel Devrimlerin Yapısı* (15. baskı; N. Kuyaş, Çev.). Istanbul: Kırmızı Yayınları.

Kumaş, E. (2007). E-Devlet Kapısı ve Risk Değerlendirme Metodolojisi. Içinde M. Akgül, U. Çağlayan, E. Derman, & A. Özgit (Ed.), *XII. Türkiye'de İnternet Konferansı* (ss. 203–208). Ankara: Bilkent Üniversitesi.

Kumaş, E., Acar, M., & Palabıyık, E. (2010). E-government gateway project and authentication: The case of Turkey. *Journal of US-China Public Administration*, *7*(10), 12–19.

Kundakçı, D. (2016). *Max Weber*. İstanbul: Say Yayınları.

Kurfalı, M., Arifoğlu, A., Tokdemir, G., & Paçin, Y. (2017). Adoption of e-government services in Turkey. *Computers in Human Behavior*, *66*, 168–178. https://doi.org/10.1016/j.chb.2016.09.041

Kurt, N. (2002). *Türkiye'de Yönetim Kültürü ve Mahalli İdarelerin Gelişimine Etkisi*. Sakarya Üniversitesi, Sakarya.

Kuş, E. (2012). *Nicel-Nitel Araştırma Teknikleri: Sosyal Bilimlerde Araştırma Teknikleri: Nicel mi? Nitel mi?* (4. baskı). Ankara: Anı Yayıncılık.

Kutlu, Ö. (2012). *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi: Teorik Çerçeve ve Ülke Uygulamaları* (2. baskı). Konya: Çizgi Kitabevi.

Lago-Peñas, S. (2008). Unbalanced development and regional governments: how much to equalize and how to equalize? Içinde J. Martinez-Vazquez & F. Vaillancourt (Ed.), *Public Policy for Regional Development* (ss. 89–106). Oxon: Routledge Taylor & Francis Group.

Lamba, M. (2014). Yeni Kamu Yönetimi Perspektifinden Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformları: Genel Gerekçeler Üzerinden Bir İnceleme. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, *19*(3), 135–152.

Lamba, M., & Ceylan, V. (2018). Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne Yönelik Politikaların Çoklu Akış Modeli Çerçevesinde Analizi. Içinde Y. Demirkaya (Ed.), *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim* (ss. 249–277). Istanbul: Hiperyayın.

Lane, J.-E. (2000a). *New Public Management*. New York: Routledge Taylor & Francis Group.

Lane, J.-E. (2000b). *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches* (3. baskı). London: SAGE Publications.

Lane, J.-E. (2008). *Comparative Politics: The Principal-Agent Perspective*. New York: Routledge Taylor & Francis Group.

Lane, J.-E., & Wagschal, U. (2012). *Culture and Politics*. New York: Routledge Taylor & Francis Group.

Larner, W. (2003). Neoliberalism? *Environment and Planning D: Society and Space*, *21*(5), 509–512. https://doi.org/10.1068/d2105ed

Leblebici-Teker, D. (2008). Sağlık Sektöründe Proje Finansman Modelleri: Türkiye İçin Bir Model Önerisi ve Bir Hastane Projesinin Fizibilite Analizi. *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, (37), 1–18.

Leblebici, D. N., Kurban, A., & Sadioğlu, U. (2012). Türk Yönetim Sisteminde Bagımsız Düzenleyici Kurullar Üzerine Kuramsal Tartısmalar. *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, *30*(2), 81–109.

Levitan, D. M. (2001). Political Ends and Administrative Means. Içinde C. Stivers (Ed.), *Democracy, Bureaucracy, and the Study of Administration* (ss. 4–13).

Oxford: Westview Press.

Lewis, D. S. (1994). Organizational Change: Relationship between Reactions, Behaviour and Organizational Performance. *Journal of Organizational Change Management*, *7*(5), 41–55. https://doi.org/10.1108/09534819410068912

Lindblom, C. E. (2016). El Yordamıyla Amaçlara Ulaşma Bilimi. Içinde Jay M. Shafritz & A. C. Hyde (Ed.), & H. Akdoğan & S. Altuntop (Çev.), *Kamu Yönetimi Klasikleri* (ss. 237–256). Ankara: Global Strateji ve Politika Yayınları.

Lipsky, M. (2016). Sokak Bürokrasisi: Sokak Bürokratlarının Kritik Rolleri. Içinde Jay M. Shafritz & A. C. Hyde (Ed.), & H. Akdoğan & S. Altuntop (Çev.), *Kamu Yönetimi Klasikleri* (ss. 595–610). Ankara: Global Strateji ve Politika Yayınları.

Lishman, R. W. (1961). "Independence" in the Independent Regulatory Agencies. *Administrative Law Review*, *13*(Winter), 133–140.

Loeffler, E. (2016). Public Governance in a Network Society. Içinde T. Bovaird & E. Loeffler (Ed.), *Public Management and Governance* (3. baskı, ss. 207–222). Oxon: Routledge Taylor & Francis Group.

Luger, M. I., & Maynard, N. C. (2008). On the government's role in regional economic development. Içinde J. Martinez-Vazquez & F. Vaillancourt (Ed.), *Public Policy for Regional Development* (ss. 28–46). Oxon: Routledge Taylor & Francis Group.

Lundberg, C. (2008). Organizational Culture. Içinde E. M. Berman & J. Rabin (Ed.), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy* (2. baskı, ss. 1402–1406). New York: CRC Press.

Lymouris, N. (2011). Understanding the European Administrative Space. Içinde L. Matei, D. Vašiček, & M. K. Mrak (Ed.), *European Administrative Space - Balkan realities* (ss. 89–93). București: Editura Economică.

Lynn, L. E. (2006a). *Public management: old and new*. New York: Routledge Taylor & Francis Group.

Lynn, L. E. (2006b). The New Public Management as an International Phenomenon: A Skeptical View. Içinde E. E. Otenyo & N. S. Lind (Ed.), *Comparative Public Administration: The Essential Readings in Public Policy Analysis and*

Management (ss. 573–591). https://doi.org/10.1016/S0732-1317(06)15024-1

Mahon, R. (1979). Regulatory Agencies: Captive Agents or Hegemonic Apparatuses. *Studies in Political Economy*, *1*(1), 162–200. https://doi.org/10.1080/19187033.1979.11675740

Maloney, W., & Richardson, J. J. (1992). Post-Privatisation Regulation in Britain. *Politics*, *12*(2), 14–20.

Mamur-Işıkçı, Y. (2017). Türkiye'de İdari Reform Çalışmalarının Tarihsel Perspektif Açısından Değerlendirilmesi. *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, *5*(1), 167–192. https://doi.org/10.18506/anemon.266070

Mansfield, R. (1973). Bureaucracy and centralization: An examination of organizational structure. *Administrative Science Quarterly*, *18*(4), 477–488.

Marche, S., & McNiven, J. D. (2003). E-Government and E-Governance: The Future Isn't What It Used To Be. *Canadian Journal of Administrative Sciences*, *20*(1), 74–86.

Marcus, J., Ceylan, S., & Ergin, C. (2017). Not So "Traditional" Anymore? Generational Shifts on Schwartz Values in Turkey. *Journal of Cross-Cultural Psychology*, *48*(1), 58–74. https://doi.org/10.1177/0022022116673909

Marcuse, H. (2010). *Tek-Boyutlu İnsan: İleri İşleyim Toplumunun İdeolojisi Üzerine İncelemeler* (4. baskı; A. Yardımlı, Çev.). İstanbul: İdea Yayınevi.

Mardin, Ş. (1969). Power, Civil Society and Culture in the Ottoman Empire. *Comparative Studies in Society and History*, *11*(3), 258–281.

Matei, A. (2004). The Development of the European Administration: Fundamental Concepts and Approaches. *Romanian Review of Community Law*, (3), 29–43.

Maull, R., Brown, P., & Cliffe, R. (2001). Organisational culture and quality improvement. *International Journal of Operations & Production Management*, *21*(3), 302–326.

McAllister, R. (1997). *From EC to EU: An historical and political survey*. London: Routledge Taylor & Francis Group.

McClure, D. L. (2001). *Electronic Government: Challenges Must Be Addressed With*

Effective Leadership and Management. Tarihinde adresinden erişildi https://www.gao.gov/new.items/d01959t.pdf

McFarland, A. S. (2013). Neopluralism. Içinde S. Z. Theodoulou & M. A. Cahn (Ed.), *Public Policy: The Essential Readings* (2. baskı, ss. 47–62). New Jersey: Pearson Education.

MDP. (1983). *Milliyetçi Demokrasi Partisi Seçim Beyannamesi*. Tarihinde adresinden erişildi https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/handle/11543/637

Medeni, T., Erdem, A., Osman, İ. H., Anouze, A. L., İrani, Z., Lee, H., … Weerakkody, V. (2011). Information society strategy & e-government gateway development in Turkey: Moving towards integrated processes and personalized services. *tGov Workshop "11 (tGOV11)*, 1–16. London: Brunel University.

Medeni, T., Kutluoğlu, U., Balcı, A., & Kahramaner, Y. (2010). Initial Analysis and Evaluation of Citizen Usage of E-Government Gateway in Turkey. *The 2010 International Conference on Electronics and Information Engineering (ICEIE 2010) - Vol. 2*, 399–403. Kyoto: IEEE.

Meier, K. J. (2013). Regulation: Politics, Bureaucracy and Economics. Içinde S. Z. Theodoulou & M. A. Cahn (Ed.), *Public Policy: The Essential Readings* (2. baskı, ss. 236–245). New Jersey: Pearson Education.

Mercan, A. S. (2012). Türkiye'de Sağlık Sisteminin Neoliberal Yeniden Yapılandırılma Sürecinde Kamu İlaç Politikaları: Devlet Müdahalesinin Değişen Biçimleri. *Praksis*, (30–31), 169–200.

Meriç, O. (1987). İl Mahalli İdaresiyle İlgili Yeni Düzenlemenin Değerlendirilmesi. *Türk İdare Dergisi*, *59*(376), 2–16.

Merton, R. K. (2016). Bürokratik Yapı ve Kişilik. Içinde H. Akdoğan & S. Altuntop (Çev.), *Kamu Yönetimi Klasikleri* (ss. 127–142). Ankara: Global Strateji ve Politika Yayınları.

Metcalf, L. E., Bird, A., Shankarmahesh, M., Aycan, Z., Larimo, J., & Valdelamar, D. D. (2006). Cultural tendencies in negotiation: A comparison of Finland, India, Mexico, Turkey, and the United States. *Journal of World Business*, *41*(4), 382–394. https://doi.org/10.1016/j.jwb.2006.08.004

Métraux, R. (2001). The Foyer: The World Within. Içinde R. Métraux & M. Mead (Ed.), *Themes in French Culture: A Preface to a Study of French Community* (ss. 3–31). New York: Berghahn Books.

Meyerson, D. E. (2015). Sessiz Yoldan Radikal Değişim. Içinde M. İnan (Çev.), *Değişim* (ss. 83–106). Istanbul: Optimist Kitap.

Migros. (2021). Hakkımızda. Tarihinde 20 Ocak 2021, adresinden erişildi Migros Sanal Market website: https://www.migros.com.tr/islem-rehberi?id=8

Miliband, R. (2001). Bonapartism. Içinde T. Bottomore (Ed.), *A Dictionary of Marxist Thought* (Second rev, ss. 55–56). Oxford: Blackwell Publishers.

Milliyet. (2007a). "25 Nisan" iması. Tarihinde 15 Mayıs 2021, adresinden erişildi www.milliyet.com.tr website: https://www.milliyet.com.tr/siyaset/25-nisan-imasi-195690

Milliyet. (2007b). Başsavcı Ok'un yerine Yalçınkaya. Tarihinde 14 Mayıs 2021, adresinden erişildi www.milliyet.com.tr website: https://www.milliyet.com.tr/siyaset/bassavci-okun-yerine-yalcinkaya-198117

Minkov, M., & Hofstede, G. (2011). The evolution of Hofstede's doctrine. *Cross Cultural Management: An International Journal*, *18*(1), 10–20. https://doi.org/10.1108/13527601111104269

Miş, N. (2016). 15 Temmuz Sonrası Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Başkanlık Sistemi. Tarihinde 15 Mayıs 2021, adresinden erişildi www.setav.org website: https://www.setav.org/15-temmuz-sonrasi-devletin-yeniden-yapilandirilmasi-ve-baskanlik-sistemi/

Miş, N., Aslan, A., Ayvaz, M. E., & Duran, H. (2015). *Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları: ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Güney Kore ve Şili*. İstanbul.

Mitnick, B. M. (2015). Agency Theory. Içinde C. L. Cooper (Ed.), *Wiley Encyclopedia of Management* (ss. 1–6). https://doi.org/10.1002/9781118785317.weom020097

Moghadas, S. M., Shoukat, A., Fitzpatrick, M. C., Wells, C. R., Sah, P., Pandey, A., … Galvani, A. P. (2020). Projecting hospital utilization during the COVID-19 outbreaks in the United States. *Proceedings of the National Academy of Sciences*,

117(16), 9122–9126. https://doi.org/10.1073/pnas.2004064117

Mojic, D., Jovancevic, J., & Jovancevic, S. (2018). Culture and public administration reforms in postsocialist transformation: The case of Serbia. *Sociologija*, *60*(3), 653–669. https://doi.org/10.2298/SOC1803653M

Moran, M. (2001). The Rise of the Regulatory State in Britain. *Parliamentary Affairs*, *54*(1), 19–34.

Morgan, G. (1998). *Images of Organization* (THe Execut). London: SAGE Publications.

Mossa-Basha, M., Medverd, J., Linnau, K. F., Lynch, J. B., Wener, M. H., Kicska, G., … Sahani, D. V. (2020). Policies and Guidelines for COVID-19 Preparedness: Experiences from the University of Washington. *Radiology*, *296*(2), E26–E31. https://doi.org/10.1148/radiol.2020201326

Moussios, A., & Legge, J. S. (2001). Implementing the Denationalization Option: Great Britain and the United States. Içinde A. Farazmand (Ed.), *Handbook of Comparative and Development Public Administration* (Second Edi, ss. 145–156). New York: Marcel Dekker, Inc.

Mueller, D. C. (1997). Public Choice in Perspective. Içinde D. C. Mueller (Ed.), *Perspectives on Public Choice: A Handbook* (ss. 1–20). Cambridge: Cambridge University Press.

Müftüler-Baç, M. (2005). Turkey's Political Reforms and the Impact of the European Union. *South European Society and Politics*, *10*(1), 17–31. https://doi.org/10.1080/13608740500037916

Müftüler-Baç, M. (1998). The never-ending story: Turkey and the European Union. *Middle Eastern Studies*, *34*(4), 240–258. https://doi.org/10.1080/00263209808701250

Muratoğlu, T. (2014). Almanya Federal Cumhuriyeti'nde Devlet Yapılanması. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, *18*(2), 291–366.

Musgrave, R. A. (1999). The Nature of the Fiscal State: The Roots of My Thinking. Içinde J. M. Buchanan & R. A. Musgrave (Ed.), *Public Finance and Public*

Choice: Two Contrasting Visions of the State (ss. 29–50). Massachusetts: The MIT Press.

Newman, K. L., & Nollen, S. D. (1996). Culture and Congruence: The Fit Between Management Practices and National Culture. *Journal of International Business Studies*, *27*(4), 753–779.

Neziroğlu, İ., & Yılmaz, T. (2013a). *Hükümetler-Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri: Cilt 10 (11 Ocak 1999 -)*. Ankara: TBMM Basımevi.

Neziroğlu, İ., & Yılmaz, T. (2013b). *Hükümetler, Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri: Cilt 5 - (26 Mart 1971-17 Kasım 1974)*. Ankara: Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı Yayınları.

Neziroğlu, İ., & Yılmaz, T. (2013c). *Hükümetler, Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri: Cilt 7 - (12 Kasım 1979-9 Kasım 1989)*. Ankara: Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı Yayınları.

Neziroğlu, İ., Yılmaz, T., & Erdem-Efe, G. (2014). *Başbakanlarımız ve Genel Kurul Konuşmaları - Cilt 8 (Cumhuriyet Hükümetleri Dönemi): Saim Bülend Ulusu, Halil Turgut Özal, Yıldırım Akbulut*. Ankara: Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı Yayınları.

Nişancı, Z. N. (2012). Toplumsal Kültür-Örgüt Kültürü İlişkisi ve Yönetim Üzerine Yansımaları. *Batman Üniversitesi Yaşam Bilimleri Dergisi*, *1*(1), 1279–1293.

Niskanen, W. A. (1989). Progressive Taxation and Democratic Government: A Public Choice Analysis. Içinde D. Bös & B. Felderer (Ed.), *The Political Economy of Progressive Taxation* (ss. 1–18). Berlin: Springer-Verlag.

Niskanen, W. A. (2008). *Reflections of a political economist: selected articles on government policies and political processes*. Massachusetts: CATO Institute.

Nohutçu, A. (2018). Türkiye Siyasetinde ve Hükümet Sisteminde Yeni Dönem: 16 Nisan 2017 Halkoylamasıyla Kabul Edilen Anayasa Değişiklikleri. Içinde A. Çaylak & A. S. Avcu (Ed.), *Türkiye'nin Siyasal Hayatı* (ss. 851–870). Ankara: Savaş Kitap ve Yayınevi.

Nohutçu, A. (2021). *Anayasa Hukuku* (25. baskı). Ankara: Savaş Kitap ve Yayınevi.

Nohutçu, A., & Balcı, A. (2013). Kamu Yönetiminin Yeni Perspektif ve Dinamizmi; "Kamu"nun Yönetilmesinden "Kamu"nun Yönetmesi Anlayışına Doğru. Içinde A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, & B. Coşkun (Ed.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar: Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları* (3. baskı, ss. 15–26). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Nohutçu, A., & Bektaş, M. (2017). Yeni Anayasa Tartışmaları Etrafında Kurucu İktidar, Kurucu Meclis ve Referandum Kavramlarının Analizi. *Siyasal Bilimler Dergisi*, *5*(1), 1–23.

North, D. C. (2010). *Kurumlar, Kurumsal Değişim ve Ekonomik Performans* (2. baskı; G. Çağalı-Güven, Çev.). İstanbul: Sabancı Üniversitesi Yayınları.

NTV. (2010). Atalay, Aytaç Durak'ı görevden aldı. Tarihinde 25 Aralık 2020, adresinden erişildi www.ntv.com.tr website: https://www.ntv.com.tr/turkiye/atalay-aytac-duraki-gorevden-aldi,5i0creEvZky8Txc9thyMBA

NTV. (2011). e-muhtıra'nın kronolojisi. Tarihinde 14 Mayıs 2021, adresinden erişildi www.ntv.com.tr website: https://www.ntv.com.tr/galeri/turkiye/e-muhtiranin-kronolojisi,0Sl6nw7mM0iKqufp3XMd6w/WEwSzUwe-kS6VBfNIzanLQ

NYTimes. (1993, Haziran 4). The Solingen Tragedy. *www.nytimes.com*, s. 30. Tarihinde adresinden erişildi https://www.nytimes.com/1993/06/04/opinion/the-solingen-tragedy.html

Oberlander, J. (2017). The End of Obamacare. *New England Journal of Medicine*, *376*(1), 1–3. https://doi.org/10.1056/NEJMp1614438

OECD. (1998). *Public Management Reform and Economic and Social Development*. Paris.

OECD. (2000). *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2005). *Modernising Government: The Way Forward*. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2019). *OECD Regional Outlook 2019: Leveraging Megatrends for Cities and*

Rural Areas. Paris: OECD Publishing.

Oğurlu, Y., & Felekoğlu, H. (2019). *Almanya'nın Avrupa Birliği İçinde İç Politika Belirleyiciliği* (Sayı 233/2019-09). Tarihinde adresinden erişildi https://ticaret.edu.tr/uploads/dosyalar/921/233 ALMANYANIN AVRUPA BIRLIGI ICINDE IC POLITIKA BELIRLEYICILIGI (1).pdf

ÖİB. (2020). Türkiye'de Özelleştirme. Tarihinde 05 Kasım 2020, adresinden erişildi Özelleştirme İdaresi Başkanlığı website: https://www.oib.gov.tr/turkiyede-ozellestirme

Oktay, C. (2007). *Siyaset Bilimi İncelemeleri: Meşruiyet-Sınıflandırma-Kültür-Modernleşme* (3. baskı). İstanbul: Alfa Yayınları.

Oktay, T. (1998). Türkiye'de Büyükşehir Belediye Yönetiminin Tarihsel Gelişimi ve Mevcut Sistemin Değerlendirilmesi. *Öneri*, *2*(9), 63–70.

Oktay, T. (2008). Belediye Kurumunun Tarihsel Gelişimi. Içinde R. Bozlağan & Y. Demirkaya (Ed.), *Türkiye'de Yerel Yönetimler* (ss. 119–156). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Oktay, T. (2010). Yerel Yönetim Reformunun İl Özel İdarelerine Etkileri: Kocaeli Örneği. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, *19*(3), 75–100.

Oktay, T. (2020a). 1855-2020 Döneminde Türkiye'de Büyükşehir Belediye Yönetiminin Gelişimi. *Strategic Public Management Journal*, *6*(12), 1–41.

Oktay, T. (2020b). 1920-2020 Döneminde Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi. *Medeniyet Araştırmaları Dergisi*, *5*(2), 171–223.

Okur, F., & Çakıcı, A. B. (2007). Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme ve Yerel Demokrasi. *Akademik Bakış*, *Ocak*(11), 1–12.

Olson, J. (2020). "No beds anywhere": Minnesota hospitals strained to limit by COVID-19. Tarihinde 10 Ocak 2021, adresinden erişildi Star Tribune website: https://www.startribune.com/no-beds-anywhere-minnesota-hospitals-strained-to-limit-by-covid-19/573157441/

Ömürgönülşen, U. (2005). Staff Cutback As A Strategy of the Policy of the Withdrawal of Goverment: A General Assesment of the Motherland Party

Goverments' Strategy of Staff Cutback in the Turkish Civil Service (1984-1990). *H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, *23*(1), 371–417.

Ömürgönülşen, U. (2013). Amerika Birleşik Devletleri'nde Kamu Yönetimi. Içinde K. Karasu (Ed.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* (Güncellenm, ss. 293–360). Ankara: İmge Kitabevi.

Ömürgönülşen, U., & Sadioğlu, U. (2009). Türkiye'de Yakın Dönemde Yapılan Yerel Yönetim Reform Çalışmalarının İl Özel İdarelerine Yansımaları. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, *18*(1), 1–22.

Önder, M. (2018). Amerika Birleşik Devletleri. Içinde B. Aykaç, H. Altunok, & F. G. Gedikkaya (Ed.), *Yönetsel Yapı İncelemeleri* (Genişletil, ss. 59–106). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

Önder, M., & Zengin, Ü. N. (2018). AK Parti Döneminde Asker-Sivil İlişkileri. Içinde H. Yaylı (Ed.), *Türkiye'de Toplum, Yerleşim ve Yönetim Tartışmaları* (ss. 134–145). Kırıkkale: Kırıkkale Üniversitesi.

Öner, Ş., & Yıldırım, U. (2007). Bilgi Edinme Hakkı Açısından Yerel Yönetim Mevzuatının Analizi. Içinde B. Eryılmaz, M. Eken, & M. L. Şen (Ed.), *Kamu Yönetimi Yazıları: Teoride Değişim, Yeniden Yapılanma, Sorunlar ve Tartışmalar* (ss. 358–383). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Önez-Çetin, Z. (2015). Türkiye'de İl Özel İdaresi Sisteminin Dönüşümü ve 6360 Sayılı Kanunun Dönüşüme Etkileri. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, *20*(2), 247–266.

Ongaro, E. (2009). *Public Management Reform and Modernization: Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Ongaro, E. (2010). The Napoleonic Administrative Tradition and Public Management Reform in France, Greece, Italy, Portugal and Spain. Içinde M. Painter & B. G. Peters (Ed.), *Tradition and Public Administration* (ss. 174–190). New York: Palgrave Macmillan.

Öniş, Z. (1991a). The Evolution of Privatization in Turkey: The Institutional Context of Public-Enterprise Reform. *International Journal of Middle East Studies*, *23*(2),

163–176. https://doi.org/10.1017/S0020743800056026

Öniş, Z. (1991b). The Political Economy of Turkey in the 1980s: The Anatomy of Unorthodox Liberalism. Içinde M. Heper (Ed.), *The Strong State and Economic Interest Groups. The Post-1980 Turkish Experience* (ss. 27–40). New York: Walter de Gruyter.

Öniş, Z. (2004). Turgut Özal and his Economic Legacy: Turkish Neo-Liberalism in Critical Perspective. *Middle Eastern Studies*, *40*(4), 113–134. https://doi.org/10.1080/00263200410001700338

OPEC. (2019). Brief History. Tarihinde 26 Temmuz 2019, adresinden erişildi www.opec.org website: https://www.opec.org/opec_web/en/about_us/24.htm

Ortaylı, İ. (2010). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi* (3. baskı). Ankara: Cedit Neşriyat.

Osborne, D. (1993). Reinventing Goverment. *Public Productivity & Management Review*, *16*(4), 349–356.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (7. baskı). Massachusetts: Addison-Wesley Publishing.

Osborne, S. P. (2000). Understanding public-private partnerships in international perspective: globally convergent or nationally divergent phenomena? Içinde S. P. Osborne (Ed.), *Public-Private Partnerships: Theory and practice in international perspective* (ss. 1–6). London: Routledge Taylor & Francis Group.

Osborne, S. P., & McLaughlin, K. (2002). The New Public Management in context. Içinde K. McLaughlin, S. P. Osborne, & E. Ferlie (Ed.), *New Public Management: Current trends and future prospects* (ss. 7–14). London: Routledge Taylor & Francis Group.

Ostrom, E. (2013). Background on the Institutional Analysis and Development Framework. Içinde S. Z. Theodoulou & M. A. Cahn (Ed.), *Public Policy: The Essential Readings* (2. baskı, ss. 173–184). New Jersey: Pearson Education.

Otenyo, E. E., & Lind, N. S. (2006). New Public Management and Reforms. Içinde E. E. Otenyo & N. S. Lind (Ed.), *Comparative Public Administration: The Essential*

Readings in Public Policy Analysis and Management (ss. 501–514). https://doi.org/10.1016/S0732-1317(06)15052-6

Övgün, B. (2007). Bir Politika Transferi Örneği: Kalkınma Ajansları. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, *62*(3), 233–255.

Övgün, B. (2011). Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme Kalkınma Bakanlığı. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, *66*(3), 263–281.

Övgün, B. (2016). Kamu Yönetimi Reformunda Bir Açmaz: Yerelleşme mi, Merkezileşme mi? *Mülkiye Dergisi*, *40*(3), 159–179.

Övür, M. (2017). Rejim değil sahibi değişiyor. Tarihinde 16 Mayıs 2021, adresinden erişildi Sabah website: https://www.sabah.com.tr/yazarlar/ovur/2017/02/25/rejim-degil-sahibi-degisiyor

Owen, B. (2000). France. Içinde J. A. Chandler (Ed.), *Comparative Public Administration* (ss. 50–74). London: Routledge Taylor & Francis Group.

Özbudun, E. (2007). Türk Anayasa Mahkemesinin Yargısal Aktivizmi ve Siyasal Elitlerin Tepkisi. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, *62*(3), 257–268.

Özcan, G. B., & Turunç, H. (2008). The Politics of Administrative Decentralization in Turkey Since 1980. Içinde J. Killian & N. Eklund (Ed.), *Handbook of Administrative Reform: An International Perspective* (ss. 177–196). London: CRC Press.

Özçelik, Y. (2014). Büyükşehir Belediyesi İle İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, *5*(19), 1117–1142.

Özdemir, H. (1997). Siyasal Tarih (1960-1980). Içinde S. Akşin (Ed.), *Türkiye Tarihi 4: Çağdaş Türkiye, 1908-1980* (ss. 190–264). İzmir: Cem Yayınevi.

Özdemir, O., Ocaktan, E., & Aktur, R. (2003). Sağlık Reformu Sürecinde Türkiye ve Avrupada Birinci Basamak Sağlık Hizmetlerinin Değerlendirilmesi. *Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası*, *56*(4), 207–216.

Özekicioğlu, S. (2017). Türkiye'de Dış Denetim Mevzuatı ve Kamu Mali Yönetimine Yansımaları. *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, *39*(2), 601–618. https://doi.org/10.14780/muiibd.372675

Özen, A., & Öztornacı, E. (2015). Çeşitli Ülkelerde İç Denetim-Performans Denetimi İlişkisi ve Türkiye Uygulamasının Değerlendirilmesi. *Yönetim ve Ekonomi*, *22*(1), 1–14.

Özen, H. (2011). Turgut Özal. Içinde E. Toros (Ed.), *Türkiye'de Siyasi Liderlik: Dönemler, Özellikler ve Karşılaştırmalar: Menderes, Demirel, Özal ve Erdoğan Örnekleri* (ss. 121–177). Ankara: Atılım Üniversitesi Yayınları.

Özen, Ş. (1996). *Bürokratik kültür 1: Yönetsel değerlerin toplumsal temelleri*. Ankara: TODAİE: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.

Özer, M. A. (2016). Sağlık Sektöründe Yeni Bir Hizmet Sunum Modeli: Kamu Özel Ortaklığı. *Sosyal Güvenlik Dergisi*, *6*(1), 9–38.

Özer, Y. E. (2008). Küresel Rekabet - Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye. *Review of Social, Economic & Business Studies*, *9*(10), 389–408.

Özkan-Sancak, H., & Güleç, S. (2010). Towards E-government Transformation in Turkey: Policy and Implementation. Içinde C. G. Reddick (Ed.), *Comparative E-Government* (ss. 331–352). New York: Springer Science & Business Media.

Özkurt, F. Z. (2018). İngiltere. Içinde B. Aykaç, H. Altunok, & F. G. Gedikkaya (Ed.), *Yönetsel Yapı İncelemeleri* (Genişletil, ss. 323–360). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

Özmen, A. (2012). *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türkiye'de Yönetim Kültürüne Etkisini Ölçmeye Yönelik Bir Alan Araştırması*. Sakarya Üniversitesi, Sakarya.

Özmen, A. (2013). Post-Bureaucracy and Post-Bureaucratic Culture in Public Administration. *International Journal of Management Sciences and Business Research*, *2*(3), 75–81.

Özmen, B., & Özdemir, H. (2011). Türk Anayasacılık Tarihinde Anayasal Kurucu İktidar (Bulgaristan Büyük Ulusal Meclisi Örneği ve Türkiye Cumhuriyet Meclisi Önerisi). *e-Journal of New World Sciences Academy*, *6*(4), 869–888.

Özmutaf, N. M. (2019). *Çağdaş Yönetici Nitelikleri ve Yönetsel Konular*. Ankara: Detay Yayıncılık.

Özsel, D., Öztürk, A., & Ince, H. O. (2013). A Decade of Erdoğan's JDP: Ruptures

and Continuities. *Critique: Journal of Socialist Theory*, *41*(4), 551–570. https://doi.org/10.1080/03017605.2013.876817

Öztaş, N. (2015). *Yönetim: Örgüt ve Yönetim Kuramları* (3. baskı). Antalya: Otorite Yayınları.

Öztemiz, S., & Yılmaz, B. (2015). Türkiye'de Bilgi Edinme Hakkı'nın Yasal Dayanağı-Bilgi Edinme Hakkı Kanunu: 2004-2014 Yılları Arası Uygulama Sonuçlarının Değerlendirilmesi. *Türk Kütüphaneciliği*, *29*(4), 687–706.

Öztop, S. (2014). *Kamu Çalışanlarının Örgütsel Değişim Yönetimi Uygulamalarına Yönelik Algısı*. Süleyman Demiral Üniversitesi, Isparta.

Öztürk, A. E., & Gözaydın, İ. (2017). Turkey's constitutional amendments: A critical perspective. *Research and Policy on Turkey*, *2*(2), 210–224. Tarihinde adresinden erişildi http://repository.londonmet.ac.uk/5403/1/Turkeys-draft-constitutional-amendments.pdf

Öztürk, H., & Tataroğlu, M. (2018). Ülkelerin Kamu Yönetimi Örgütlenmelerinin Bölgesel Kalkınma Ajansları Üzerine Yansıması: Türkiye ve İspanya Karşılaştırması. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, *9*(21), 88–101. https://doi.org/10.21076/vizyoner.401254

Öztürk, N. K. (2013). Etik ve Kamu Yönetimi. Içinde A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, & B. Coşkun (Ed.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar: Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları* (Gözden Geç, ss. 255–285). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Painter, C., & Isaac-Henry, K. (1999). Managing Local Public Services. Içinde S. Horton & D. Farnham (Ed.), *Public Management in Britain* (ss. 162–179). London: Macmillan Press.

Painter, R. W. (2010). President Obama's Progress in Goverment Ethics. *Constitutional Commentary*, *26*(195), 195–213.

Paker, T. (2017). Durum Çalışması. Içinde F. N. Seggie & Y. Bayyurt (Ed.), *Nitel Araştırma: Yöntem, Teknik, Analiz ve Yaklaşımları* (2. baskı, ss. 119–134). Ankara: Anı Yayıncılık.

Palvia, S. C. J., & Sharma, S. S. (2007). e-Government and e- Governance: Definitions/Domain Framework and Status around the World. *Foundation of e-government, 5th International Conference on e-governance (ICEG)*, 1–12. Hyderabad.

Parker, R., & Bradley, L. (2004). Bureaucracy or Post-Bureaucracy? Public Sector Organisations in a Changing Context. *The Asia Pacific Journal of Public Administration*, *26*(2), 197–215.

Parlak, B., & Caner, C. (2013). *Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetsel Yapılar* (Gözden Geç). Ankara: Orion Kitabevi.

Parsons, T. (2015). *Toplumsal Eylemin Yapısı Cilt 2: Max Weber* (N. Nirven, Çev.). Sakarya: Sakarya Üniversitesi Kültür Yayınları.

Pasquino, G. (2007). The advantages and disadvantages of semi- presidentialism: a West European perspective. Içinde R. Elgie & S. Moestrup (Ed.), *Semi-presidentialism outside Europe: A comparative study* (ss. 14–29). New York: Routledge Taylor & Francis Group.

Patton, M. Q. (2014). *Nitel Araştırma ve Değerlendirme Yöntemleri* (M. Bütün & S. B. Demir, Çev.). Ankara: PEGEM Akademi.

Paya, M. (2013). *Küresel Ortamda İktisat Politikaları*. Istanbul: Türkmen Kitabevi.

Peet, R., & Hartwick, E. (2015). *Theories of Development: Contentions, Arguments, Alternatives* (Third). New York: The Guilford Press.

Peters, A. L. (1988). Independent Agencies: Government's Scourge or Salvation? *Duke Law Journal*, *1988*(2–3), 286–296.

Peters, B. G. (2001). *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration* (5. baskı). https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004

Peters, B. G. (2008). Public employment in the United States: building the state from the bottom up. Içinde H.-U. Derlien & B. G. Peters (Ed.), *The State at Work, Volume 1: Public Sector Employment in Ten Western Countries* (ss. 140–169). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Peters, B. G. (2018). *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration* (7. baskı). New York: Routledge Taylor & Francis Group.

Peters, B. G., & Helms, L. (2012). Executive Leadership in Comparative Perspective: Politicians, Bureaucrats and Public Governance. Içinde L. Helms (Ed.), *Comparative Political Leadership* (ss. 25–55). Hampshire: Palgrave Macmillan.

Peters, T. J., & Waterman, R. H. (2004). *In Search of Excellence: Lessons from America's Best-Run Companies*. New York: HarperCollins Publishers.

Pettigrew, A. M. (1979). On Studying Organizational Cultures. *Administrative Science Quarterly*, *24*(4), 570–581.

Phinnemore, D., & McGowan, L. (2004). *A Dictionary of the European Union*. London: Europa Publications.

Pike, A., Rodríguez-Pose, A., & Tomaney, J. (2017). *Local and Regional Development* (Second). London: Routledge Taylor & Francis Group.

Pirie, M. (1985). Privatization Techniques and Results in Great Britain. Içinde J. C. Goodman (Ed.), *Privatization* (ss. 11–24). Dallas: The National Center for Policy Analysis.

Pirler, O. (1995). Ekonomik Tedbirler ve Yerel Yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, *4*(2), 21–30.

Plato. (1991). *The Republic of Plato* (Second; A. Bloom, Çev.). New York: HarperCollins Publishers.

Platon. (2010). *Devlet* (20. baskı; S. Eyüboğlu & M. A. Cimcoz, Çev.). Istanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Poggi, G. (2014). *Modern devletin gelişimi: sosyolojik bir yaklaşım*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay.

Poister, T. H. (2010). The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance. *Public Administration Review*, *70*(1), 246–254. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02284.x

Poister, T. H., Pitts, D. W., & Hamilton Edwards, L. (2010). Strategic Management Research in the Public Sector: A Review, Synthesis, and Future Directions. *The*

American Review of Public Administration, *40*(5), 522–545. https://doi.org/10.1177/0275074010370617

Poister, T. H., & Streib, G. D. (1999). Strategic Management in the Public Sector: Concepts, Models, and Processes. *Public Productivity & Management Review*, *22*(3), 308. https://doi.org/10.2307/3380706

Pollitt, C. (2006). Antistatist Reforms and New Administrative Directions: Public Administration in the United Kingdom. Içinde E. E. Otenyo & N. S. Lind (Ed.), *Comparative Public Administration: The Essential Readings in Public Policy Analysis and Management* (ss. 777–792). https://doi.org/10.1016/S0732-1317(06)15036-8

Pollitt, C. (2007). TIME OUT? Içinde K. Schedler & I. Proeller (Ed.), *Cultural Aspects Of Public Management Reform* (1. baskı, ss. 231–248). Oxford: Elsevier Inc.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). Public management reform: A comparative analysis : new public management, governance, and the neo-Weberian state THIRD EDITION. *Oxford University Press*, 1 online resource (xvii, 367. https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis—Into the Age of Austerity* (4. baskı). Oxford: Oxford University Press.

Poterba, J. M. (1998). Public Finance and Public Choice. *National Tax Journal*, *51*(2), 391–396.

Presthus, R. V. (2001). Authority in Organizations. Içinde C. Stivers (Ed.), *Democracy, Bureaucracy, and the Study of Administration* (ss. 454–463). Oxford: Westview Press.

Quenneville, M.-È., Laurin, C., & Thibodeau, N. (2010). The Long-run Performance of Decentralized Agencies in Québec. Içinde P. Lægreid & K. Verhoest (Ed.), *Governance of public sector organizations: proliferation, autonomy and performance* (ss. 157–176). London: Palgrave Macmillan.

Radikal. (2012). Obama'nın "sağlık reformu" zaferi. Tarihinde 23 Ekim 2016, adresinden erişildi http://www.radikal.com.tr website: http://www.radikal.com.tr/dunya/obamanin-saglik-reformu-zaferi-1092561/

Rajala, T., Laihonen, H., & Vakkuri, J. (2018). Shifting from Output to Outcome Measurement in Public Administration-Arguments Revisited. Içinde E. Borgonovi, E. Anessi-Pessina, & C. Bianchi (Ed.), *Outcome-Based Performance Management in the Public Sector* (ss. 3–24). Cham: Springer International Publishing.

Ramanadham, V. V. (1993). Privatization: Constraints and Impacts. Içinde V. V. Ramanadham (Ed.), *Constraints and impacts of privatization* (ss. 1–63). London: Routledge Taylor & Francis Group.

Rankin, B., Ergin, M., & Gökşen, F. (2014). A Cultural Map of Turkey. *Cultural Sociology*, *8*(2), 159–179. https://doi.org/10.1177/1749975513494878

Rauchway, E. (2008). *The Great Depression and the New Deal: a very short introduction*. Oxford: Oxford University Press.

Redford, E. S. (1952). *Administration of National Economic Control*. New York: Macmillan Press.

Reed, M. (2005). Beyond the Iron Cage? Bureaucracy and Democracy in the Knowledge Economy and Society. Içinde P. du Gay (Ed.), *The Values of Bureaucracy* (ss. 115–140). Oxford: Oxford University Press.

Resmi Gazete. (2009). Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurul Kararı. Tarihinde 25 Aralık 2020, adresinden erişildi www.resmigazete.gov.tr website: https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/01/20090127-8.htm

Richter, A. (2001). The Existentialist Executive. Içinde C. Stivers (Ed.), *Democracy, Bureaucracy, and the Study of Administration* (ss. 464–475). Oxford: Westview Press.

Rietveld, P. (1989). Infrastructure and regional development: A survey of multiregional economic models. *The Annals of Regional Science*, (23), 255–274.

Riggs, F. W. (1976). The Group and the Movement: Notes on Comparative and Development Administration. *Public Administration Review*, *36*(6), 648–654.

Riggs, F. W. (1991). Public Administration: A Comparativist Framework. *Public Administration Review*, *51*(6), 473–477.

Riggs, F. W. (2002). Administrative Culture--the Concepts. *International Review of Sociology*, *12*(1), 61–63. https://doi.org/10.1080/03906700220135327

Riggs, F. W. (2006). The Prismatic Model: Conceptualizing Transitional Societies. Içinde E. E. Otenyo & N. S. Lind (Ed.), *Comparative Public Administration: The Essential Readings in Public Policy Analysis and Management* (ss. 17–60). Tokyo: Elsevier Inc.

Robinson, G. O. (1971). On Reorganizing the Independent Regulatory Agencies. *Virginia Law Review*, *57*(6), 947–995.

Rodríguez-Pose, A. (2013). Do Institutions Matter for Regional Development? *Regional Studies*, *47*(7), 1034–1047. https://doi.org/10.1080/00343404.2012.748978

Romanyshyn, O. (2020). *The role of organizational culture in public management reform*. Westfälische Wilhelms-Universität.

Rose, R. (1969). England: A Traditionally Modern Political Culture. Içinde L. W. Pye & S. Verba (Ed.), *Political Culture and Political Development* (ss. 83–129). New Jersey: Princeton University Press.

Rosenberg Hansen, J., & Ferlie, E. (2016). Applying Strategic Management Theories in Public Sector Organizations: Developing a typology. *Public Management Review*, *18*(1), 1–19. https://doi.org/10.1080/14719037.2014.957339

Rosenbloom, D. H. (2016). Kamu Yönetim Teorisi ve Kuvvetler Ayrılığı. Içinde Jay M. Shafritz & A. C. Hyde (Ed.), & H. Akdoğan & S. Altuntop (Çev.), *Kamu Yönetimi Klasikleri* (ss. 631–651). Ankara: Global Strateji ve Politika Yayınları.

Roskin, M. G. (2011). *Çağdaş Devlet Sistemleri: Siyaset, Coğrafya, Kültür* (2. baskı). Ankara: Adres Yayınları.

Roskin, M. G. (2013). *Countries and concepts : politics, geography, culture* (12. baskı). Boston: Pearson Education.

Rouban, L. (2008). The French paradox: a huge but fragmented public service. Içinde H.-U. Derlien & B. G. Peters (Ed.), *The State at Work, Volume 1: Public Sector Employment in Ten Western Countries* (ss. 222–248). Cheltenham: Edward Elgar

Publishing.

Rudolph, L. I., & Hoeber-Rudolph, S. (1979). Authority and Power In Bureaucratic and Patrimonial Administration: A Revisionist Interpretation of Weber on Bureaucracy. *World Politics*, *31*(2), 195–227.

Rybczynski, T. M. (1976). Bellagio Memorandum. Içinde T. M. Rybczynski (Ed.), *The Economics of the Oil Crisis* (ss. XXIII–XXXV). London: The MacMillan Press.

Sadioğlu, U. (2018). Alman Parlamenter/Yönetsel Federalizmi'nin Kamu Yönetimi Sistemi. Içinde Y. Demirkaya (Ed.), *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim* (ss. 135–198). İstanbul: Hiperyayın.

Sadran, P. (2003). The French State and the Challenges of the Twenty-First Century. Içinde S. Milner & N. Parsons (Ed.), *Reinventing France: State and Society in the Twenty-First Century* (ss. 48–62). New York: Palgrave Macmillan.

Sager, F., & Rosser, C. (2009). Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy. *Public Administration Review*, *69*(6), 1136–1147.

Şahin, A. (2007). Kamu Çalışanlarının E-Devleti Algılayış Biçimleri: Beklentiler ve Sorunlar. Içinde B. Eryılmaz, M. Eken, & M. L. Şen (Ed.), *Kamu Yönetimi Yazıları: Teoride Değişim, Yeniden Yapılanma, Sorunlar ve Tartışmalar* (ss. 514–541). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Sakal, M., & Şahin, E. A. (2008). Kamu Kurumlarında Performans Ölçümü ve Sayıştay Denetimi İlişkisi: Türkiye'deki Düzenlemeler Bakımından Bir Değerlendirme. *Sayıştay Dergisi*, (68), 3–27.

San, C. (1996). Çağdaş Demokrasi Anlayışı ve İdari Vesayet Denetimi. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, *5*(1–2), 285–297.

Sanchez, G. R., Medeiros, J., & Sanchez-youngman, S. (2011). The Impact of Health Care and Immigration Reform on Latino Support for President Obama and Congress. *Hispanic Journal of Behavioral Sciences*, *20*(10), 1–20. https://doi.org/10.1177/0739986311429427

Saraç, O. (2005). Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan

Düzenlemelerin Değerlendirmesi. *Maliye Dergisi*, (148), 122–163.

Saran, U. (2004). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kalite Odaklı Bir Yaklaşım*. Ankara: Atlas Yayıncılık.

Sargut, A. S. (2001). *Kültürler Arası Farklılaşma ve Yönetim* (Genişletil). Ankara: İmge Kitabevi.

Sart, G. (2017). Fenomenoloji ve Yorumlayıcı Fenomenolojik Analiz. Içinde F. N. Seggie & Y. Bayyurt (Ed.), *Nitel Araştırma: Yöntem, Teknik, Analiz ve Yaklaşımları* (ss. 70–81). Ankara: Anı Yayıncılık.

Savas, E. S. (1989). A Taxonomy of Privatization Strategies. *Policy Studies Journal*, *18*(2), 343–355.

Savas, E. S. (2000). *Privatization and Public-Private Partnerships*. Tarihinde adresinden erişildi https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/4617108/sem200601_md02_in.pdf?response-content-disposition=inline%3B+filename%3DPrivatization_and_public_private_partner.pdf&Expires=1609944205&Signature=BldXxX4jcs0Ihsn3YMRhJ28oCKQYIDmk4D-0sSCEsNOG6c7h~r2nsevyMVeSyQy

Saxena, K. B. C. (2005). Towards excellence in e-governance. *International Journal of Public Sector Management*, *18*(6), 498–513. https://doi.org/10.1108/09513550510616733

Sayın, Ç. (2006). *What Does the Turkish Bureaucracy Represent? Manifestation of the State-Society Relationship in the Meaning Worlds of the Bureaucrats*. ODTÜ, Ankara.

SBB. (2019). *Dünyada ve Türkiye'de Kamu-Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler Raporu 2018*. Tarihinde adresinden erişildi Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı website: https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/05/Kamu-Ozel_Isbirligi_Raporu-2018.pdf

SBB. (2020). *2021 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı*. Tarihinde adresinden erişildi https://www.sbb.gov.tr/wp-

content/uploads/2020/11/2021_Yili_Cumhurbaskanligi_Yillik_Programi.pdf

Schedler, K., & Proeller, I. (2002). The New Public Management: a perspective from mainland Europe. Içinde K. McLaughlin, S. P. Osborne, & E. Ferlie (Ed.), *New Public Management: Current trends and future prospects* (ss. 163–180). London: Routledge Taylor & Francis Group.

Schedler, K., & Proeller, I. (2007). Public Management As A Cultural Phenomenon. Revitalizing Societal Culture In International Public Management Research. Içinde K. Schedler & I. Proeller (Ed.), *Cultural Aspects Of Public Management Reform* (1. baskı, ss. 3–28). Oxford: Elsevier Inc.

Schein, E. H. (2009). *The Corporate Culture Survival Guide* (New and Re). Hoboken: Jossey-Bass A Wiley Imprint.

Schein, E. H. (2010). *Organisational Culture and Leadership* (4. baskı). San Francisco: Jossey-Bass.

Schmidt, V. A. (1990). *Democratizing France: The Political and Administrative History of Decentralization*. Cambridge: Cambridge University Press.

Schneider, R. O., & Levy, M. (2006). United States of America. Içinde N. Schlager, J. Weisblatt, & O. J. Pérez (Ed.), *World Encyclopedia of Political Systems and Parties* (Fourth, ss. 1447–1467). New York: Facts On File.

Schroeder, N. (2020). Predicting the spread of Covid-19 through quantified cultural dimensions. *2020 IEEE International Conference on Big Data (Big Data)*, 5816–5818. https://doi.org/10.1109/BigData50022.2020.9378238

Schröter, E. (2007). Deconstructing Administrative Culture: Exploring the Relationship Between Cultural Patterns and Public Sector Change in the UK and Germany. Içinde K. Schedler & I. Proeller (Ed.), *Cultural Aspects Of Public Management Reform* (ss. 299–322). https://doi.org/10.1016/S0732-1317(07)16012-7

Schultz, D. (2004). Privatization. Içinde *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy* (ss. 337–338). New York: Facts On File.

Sebetci, Ö. (2015). A TAM-based model for e-government: a case for Turkey.

International Journal of Electronic Governance, *7*(2), 113–135.

Sebetci, Ö., & Aksu, G. (2014). Evaluating e-government systems in Turkey: The case of the "e-movable system". *Information Polity*, *19*(3,4), 225–243. https://doi.org/10.3233/IP-140341

Seferoğlu, S. S., Çelen, F. K., & Çelik, A. (2011). Türkiye'de e-Devlet Uygulamalarında E-Öğrenmenin Yeri. Içinde B. Balcı-Demirci, G. Telli-Yamamoto, & U. Demiray (Ed.), *Türkiye'de E-Öğrenme: Gelişmeler ve Uygulamalar II* (ss. 281–308). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi İletişim Bilimleri Fakültesi.

Seibel, W. (2006). Administrative Science As Reform: German Public Administration. Içinde E. E. Otenyo & N. S. Lind (Ed.), *Comparative Public Administration: The Essential Readings in Public Policy Analysis and Management* (ss. 759–776). Oxford: Elsevier Ltd.

Selçuk, O. (2016). Strong presidents and weak institutions: populism in Turkey, Venezuela and Ecuador. *Southeast European and Black Sea Studies*, *16*(4), 571–589. https://doi.org/10.1080/14683857.2016.1242893

Selçuk, O., & Hekimci, D. (2020). The rise of the democracy – authoritarianism cleavage and opposition coordination in Turkey (2014–2019). *Democratization*, *27*(8), 1496–1514. https://doi.org/10.1080/13510347.2020.1803841

Şen, A. (2005). Washington Konsensüs ve Gelişmekte Olan Ülkeler Sorunları: Eleştirel Bir Değerlendirme. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, *10*(2), 181–200.

Şen, A. F. (2009). *Türkiye'de Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Sürecinde Yerel Yönetim Reformları*. Ankara Üniversitesi, Ankara.

Şen, M. L. (2012). *Kamu Görevlileri Etik Rehberi*. Ankara.

Şenel-Tekin, P. (2017). Küresel Kamu Özel Ortaklığı Uygulamaları ve Türkiye Sağlık Sektörü Açısından Bir Değerlendirme. *Ankara Sağlık Hizmetleri Dergisi*, *16*(2), 5–20.

Şener, H. E. (2008). *Public Administration Reform In The Context Of The European*

Union Enlargement Process: The Hungarian And Turkish Cases. Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara.

Şengül, R. (2005). Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Türk Kamu Yönetimini "Camdan Eve" Dönüştürür Mü? *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, *60*(3), 215–234.

Şengül, R. (2007). Fransa'da Kamu Yönetiminde Merkeziyetçilikten Yerelleşmeye Doğru. Içinde B. Eryılmaz, M. Eken, & M. L. Şen (Ed.), *Kamu Yönetimi Yazıları: Teoride Değişim, Yeniden Yapılanma, Sorunlar ve Tartışmalar* (ss. 563–581). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

Şengül, R. (2012). Fransa'da Yerinden Yönetim Politikalarının Belediye Yönetimine Etkileri. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, *9*(29), 31–44.

Şengül, R. (2015). Kamu Yönetiminde Yüksek Yöneticilerin Yetistirilmesinde Okul Modeli:Fransa'da ENA Örneği. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (24).

Şengül, R. (2016). *Yerel Yönetimler* (Genişletil). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

SETA. (2016). 1982 Anayasası ve Anayasa Değişiklik Teklifi Karşılaştırması. Tarihinde 16 Mayıs 2021, adresinden erişildi www.setav.org website: http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa_Degisikligi.aspx

Sevinç, İ., & Özer, K. (2016). Yeni kamu yönetimi bağlamında Sağlık Bakanlığı yeniden yapılandırma çalışmaları. *International Journal of Social Sciences and Education Research*, *2*(4), 1373–1387.

Sezen, S. (1999). *Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye'de Planlama*. Ankara: TODAİE: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.

Sezen, S. (2007). Independent regulatory agencies in Turkey: are they really autonomous? *Public Administration and Development*, (27), 319–332. https://doi.org/10.1002/pad.448

Sezen, S. (2011). International versus domestic explanations of administrative reforms: the case of Turkey. *International Review of Administrative Sciences*, *77*(2), 322–346. https://doi.org/10.1177/0020852311399229

Sezer, A. N. (2004). Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER tarafından yayımlanması uygun bulunmayan, 5227 sayılı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun". Tarihinde 12 Aralık 2020, adresinden erişildi www.tccb.gov.tr website: https://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/6352/5227-sayili-kamu-yonetiminin-temel-ilkeleri-ve-yeniden-yapilandirilmasi-hakkinda-kanun.html

Sezer, Ö., & Büyükpınar, R. (2021). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Türkiye'de Yerelleşme Politikaları. *Uluslararası Batı Karadeniz Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, *5*(1), 80–105. https://doi.org/10.46452/baksoder.936073

Sezgin, Ş. (2010). Piyasa Ekonomisinin Şartları ve Özelleştirme. *Akademik İncelemeler Dergisi*, *5*(2), 154–171.

Shapiro, S. P. (2005). Agency Theory. *Annual Review of Sociology*, *31*, 263–284.

Silcock, R. (2001). What is e-Government? *Parliamentary Affairs*, *54*(1), 88–101.

Silverman, D. (2018). *Nitel Verileri Yorumlama* (E. Dinç, Çev.). Ankara: PEGEM Akademi.

Sinclair, A. (1989). Public sector culture managerialism or multiculturalism? *Australian Journal of Public Administration*, *48*(4), 382–397.

Sinclair, A. (1991). After Excellence: Models of Organisational Culture for the Public Sector. *Australian Journal of Public Administration*, *50*(3), 321–332.

Sirkin, H. L., Keenan, P., & Jackson, A. (2015). Değişim Yönetiminin Zor Yanı. Içinde M. İnan (Çev.), *Değişim* (ss. 209–236). Istanbul: Optimist Kitap.

Şişman, M. (2014). *Örgütler ve Kültürler* (4. baskı). Ankara: PEGEM Akademi.

Sığrı, Ü. (2018). *Nitel Araştırma Yöntemleri*. Istanbul: BETA.

Sığrı, Ü., Ercil, Y., & Başar, U. (2015). *Geçmişten Günümüze Türk Yönetim Uygulamaları*. İstanbul: BETA Basım Yayım Dağıtım.

Skousen, M. (2014). *İktisadî Düşünce Tarihi: Modern İktisadın İnşası* (6. baskı; M. Acar, E. Erdem, & M. Toprak, Çev.). Ankara: Adres Yayınları.

Smircich, L. (1983). Concepts of Culture and Organizational Analysis. *Administrative science quarterly*, *28*(3), 339–358.

Smith, G., & Gablinger, T. (2006). Federal Republic of Germany (Bundesrepublik Deutschland). Içinde N. Schlager, J. Weisblatt, & O. J. Pérez (Ed.), *World Encyclopedia of Political Systems and Parties* (4. baskı, ss. 479–496). New York: Facts On File.

Smith, P. (2007). *Kültürel Kuram* (S. Güzelsarı & İ. Gündoğdu, Çev.). İstanbul: Babil Yayınları.

Smith, T. (1974). The French Colonial Consensus and People's, 1946-58. *Journal of Contemporary History*, *9*(4), 217–247.

Sobacı, M. Z. (2008). Türkiye'de Bölgesel Yönetişimin Kurumsal Yansıması: Kalkınma Ajansları. *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*, *45*(519), 61–75.

Sobacı, M. Z. (2009). *Politika Transferi Bağlamında Ulusal ve Global Düzeydeki İdari Reformların Analizi*. Uludağ Üniversitesi, Bursa.

Sobacı, M. Z. (2014). *İdari Reform ve Politika Transferi: Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı* (2. baskı). Bursa: DORA Yayınevi.

Songür, N. (2015). Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama ve Uygulamalara İlişkin Genel Bir Değerlendirme. *Strategic Public Management Journal*, *1*(1), 56–78.

Soyocak-Özalp, S. (2018). Küreselleşme-Yerelleşme Bağlamında 6360 Sayılı Yasanın İl Özel İdareleri Üzerindeki Etkisi. *Journal of Turkish Studies*, *13*(22), 519–533. https://doi.org/10.7827/TurkishStudies.13521

Soysal, A., & Yağar, F. (2015). Sağlıkta Dönüşüm Programı: Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Araştırma ve Uygulama Hastanesinde Bir Araştırma. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, *12*(2), 313–344.

Sözen, S. (2011). Türkiye'de Demokratikleşme ve Kamu Yönetimi Reformu: Son On Yıla Genel Bir Bakış. *Türk İdare Dergisi*, *83*(473), 133–148.

Sözen, S. (2012). Recent Administrative Reforms in Turkey: A Preliminary Assessment. *International Journal of Business and Social Science*, *3*(9), 168–173.

Sözer, A. N. (2013). Sağlıkta Yeniden Yapılanmanın (Özelleştirmenin) Devamı Olarak Şehir Hastahaneleri. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, *15*(Özel Sayı), 215–253.

Spitzer, R. J. (2015). *Guns across America: reconciling gun rules and rights*. New York: Oxford University Press.

State, P. F. (2011). *A brief history of France*. New York: Facts On File.

Stone, D. (2016). Politika Paradoksu: Siyasi Karar Verme Sanatı. Içinde Jay M. Shafritz & A. C. Hyde (Ed.), & H. Akdoğan & S. Altuntop (Çev.), *Kamu Yönetimi Klasikleri* (ss. 839–852). Ankara: Global Strateji ve Politika Yayınları.

Stork, J. (1975). *Middle East Oil and the Energy Crisis*. London: Monthly Review Press.

Stovall, T. (2015). *Transnational France: The Modern History of a Universal Nation*. Colorado: Westview Press.

Subaşi, E. (2017). *Kapitalist Devlet, Güvenlik ve Toplumsal Düzen: 12 Mart 1971 Muhtırasını Açıklamak*. Galatasaray Üniversitesi.

Subaşi, E. (2019). Bir Yeniden Hegemonikleştirme Hamlesi Olarak 12 Mart Döneminde Reform Siyaseti ve Başarısızlığı. *Mülkiye Dergisi*, *43*(1), 27–61.

Sülkü, S. N. (2011). *Türkiye'de Sağlıkta Dönüşüm Programı Öncesi ve Sonrasında Sağlık Hizmetlerinin Sunumu, Finansmanı ve Sağlık Harcamaları*. Ankara: Maliye Bakanlığı.

Sullivan, A. (2018). Unconditional Surrender: The Rise of President Erdogan and the end of Kemalist Turkey. *History in the Making*, *11*(5), 1–39. Tarihinde adresinden erişildi https://scholarworks.lib.csusb.edu/history-in-the-making/vol11/iss1/5

Sunar, İ., & Toprak, B. (1983). Islam in Politics: The Case of Turkey. *Government and Opposition*, *18*(4), 421–441. Tarihinde adresinden erişildi http://www.jstor.com/stable/44484475

Süngü, E., Süngü, H., & Bayrakcı, M. (2008). E-Inclusion: Providing Services Towards an Information Society fo All. Içinde A. Kuzu (Ed.), *8th International*

Educational Technology Conference (ss. 297–299). Eskişehir: IETC.

Sürgit, K. (1968). Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi (MEHTAP) Yönetim Kurulu Raporu ve Uygulanışı. *Amme İdaresi Dergisi*, *1*(2), 1–10.

Sürgit, K. (1980). 12 Eylül ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi. *Amme İdaresi Dergisi*, *13*(3), 39–77.

T.C. Sağlık Bakanlığı. (2003). *Sağlıkta Dönüşüm*. Ankara.

T.C. Sağlık Bakanlığı. (2014). Manisa Hastane Yapım İhale İlanı. Tarihinde 09 Ocak 2021, adresinden erişildi Kamu Özel İşbirliği Daire Başkanlığı website: https://sygm.saglik.gov.tr/TR-30391/manisa-hastane-yapim-ihale-ilani.html

T.C. Sağlık Bakanlığı. (2020). Şehir Hastaneleri. Tarihinde 08 Ocak 2021, adresinden erişildi Sağlık Yatırımları Genel Müdürlüğü website: https://sygm.saglik.gov.tr/TR,33960/sehir-hastaneleri.html?Sayfa=1

T24. (2010). Türbanın 60 yıllık serüveni. Tarihinde 17 Mayıs 2021, adresinden erişildi t24.com.tr website: https://t24.com.tr/haber/turban□n-60-y□ll□k-seruven□,107320

Tan, T. (1988). Kamu Hizmeti, Özelleştirme ve Bürokrasinin Azaltılması Üzerine. *Türk İdare Dergisi*, *60*(378), 73–90.

Tandırcıoğlu, H. (2002). Geçiş Ekonomilerinde Özelleştirme. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, *4*(3), 198–226.

Taner, A. (2020). Kamuda Performans Yönetimi ve Hesap Verebilirlik. Içinde V. Eren & H. T. Eroğlu (Ed.), *Kamuda Performans Yönetimi: Kavram, Kuram ve Uygulama* (ss. 43–72). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

Taras, V., Steel, P., & Kirkman, B. L. (2012). Improving national cultural indices using a longitudinal meta-analysis of Hofstede's dimensions. *Journal of World Business*, *47*(3), 329–341. https://doi.org/10.1016/j.jwb.2011.05.001

Taşhan, S. (1990). The case for Turkish membership. Içinde A. Evin & G. Denton (Ed.), *Turkey and the European Community* (ss. 71–78). Opladen: Leske und Budrich.

Tat-Kei Ho, A. (2002). Reinventing Local Governments and the E-Government

Initiative. *Public Administration Review*, *62*(4), 434–444.

Tayfur, M. F. (2014). Devletler ve Piyasalar. Içinde A. Eralp (Ed.), *Devlet ve Ötesi: Uluslararası İlişkilerde Temel Kavramlar* (8. baskı, ss. 183–216). Istanbul: İletişim Yayınları.

TBB. (2017). Anayasa Değişikliği Teklifi'nin Karşılaştırmalı ve Açıklamalı Metni. Tarihinde 16 Mayıs 2021, adresinden erişildi www.barobirlik.org.tr website: http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa_Degisikligi.aspx

TBMM. (1980). Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi: Cilt 1. Tarihinde 15 Ekim 2020, adresinden erişildi www.tbmm.gov.tr website: https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK_/d01/c001/mgk_01001001.pdf

TBMM. (1981). *Sermaye Piyasasının Düzenlenmesi ve Denetimi Hakkında Kanun Tasarısı ve Bütçe-Plan Komisyonu Raporu*. Tarihinde adresinden erişildi https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK_/d01/c004/mgk_01004065ss0217.pdf

TBMM. (1983). Anavatan-Halkçı-Milliyetçi Demokrasi Partileri Seçim Beyanname ve Programları. Tarihinde 19 Ekim 2020, adresinden erişildi https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/handle/11543/678

TBMM. (2019). 27'nci Dönem 12'nci Toplantı. *Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanak Dergisi*, 1–163. Tarihinde adresinden erişildi https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/02/12-Kasim-2019_PBK_Gorusmeler.pdf

TBMM. (2020). 22.Dönem Kanun Tasarısı Bilgileri (Geçmiş Dönem): Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı. Tarihinde 12 Aralık 2020, adresinden erişildi www.tbmm.gov.tr website: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_gd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=26118

Thatcher, M. (1998). Institutions, regulation, and change: New regulatory agencies in the British privatised utilities. *West European Politics*, *21*(1), 120–147. https://doi.org/10.1080/01402389808425235

Thatcher, M. (2002). Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation. *West European Politics*, *25*(1), 125–147. https://doi.org/10.1080/713601588

The Chinese Culture Connection. (1987). Chinese Values and the Search for Culture-Free Dimensions of Culture. *Journal of Cross-Cultural Psychology*, *18*(2), 143–164. https://doi.org/10.1177/0022002187018002002

The World Bank. (2018a). Turkey: Transforming Health Care for All. Tarihinde 03 Ocak 2021, adresinden erişildi www.worldbank.org website: https://www.worldbank.org/en/about/partners/brief/turkey-transforming-health-care-for-all

The World Bank. (2018b). Turkish Health Transformation Program and Beyond. Tarihinde 03 Ocak 2021, adresinden erişildi www.worldbank.org website: https://www.worldbank.org/en/results/2018/04/02/turkish-health-transformation-program-and-beyond

Theodoulou, S. Z. (2013a). In Search of a Framework to Understand the Policy Process. Içinde S. Z. Theodoulou & M. A. Cahn (Ed.), *Public Policy: The Essential Readings* (2. baskı, ss. 123–133). New Jersey: Pearson Education.

Theodoulou, S. Z. (2013b). The Contemporary Language of Public Policy: Starting to Understand. Içinde S. Z. Theodoulou & M. A. Cahn (Ed.), *Public Policy: The Essential Readings* (2. baskı, ss. 1–11). New Jersey: Pearson Education.

Thompson, F., & Jones, L. R. (2007). Cultural Evolution Of Organizations From Bureaucracy To Hyperarchy And Netcentricity: Reaping The Advantages Of It And Modern Technology. Içinde K. Schedler & I. Proeller (Ed.), *Cultural Aspects Of Public Management Reform* (1. baskı, ss. 203–230). Oxford: Elsevier Inc.

Thurber, J. A. (2011). Changing the Way Washington Works? Assessing President Obama's Battle with Lobbyists. *Presidential Studies Quarterly*, *41*(2), 358–374.

Timmins, G. (2000). Germany. Içinde J. A. Chandler (Ed.), *Comparative Public Administration* (ss. 75–97). London: Routledge Taylor & Francis Group.

Tıkaç, S. (2017). Nitel Veri Analiz Programlarının Veri Analizinde Kullanımı: NVivo'ya Bir Bakış. Içinde F. N. Seggie & Y. Bayyurt (Ed.), *Nitel Araştırma:*

Yöntem, Teknik, Analiz ve Yaklaşımları (ss. 360–366). Ankara: Anı Yayıncılık.

Toprak, D. (2008). 5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 24 Ocak 1980 Kararları Işığında Değerlendirilmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, *13*(2), 313–333.

Torma, A. (2011). The European Administrative Space (EAS). *European Integration Studies*, *9*(1), 149–161.

Tortop, N. (1992). Demokratik Mahalli İdare Anlayışının İlkeleri. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, *1*(3), 3–6.

Tortop, N., Ergun, T., Tan, T., Bozkurt, Ö., Ertekin, Y., Canman, D., … Yalçındağ, S. (1991). *Kamu Yönetimi Araştırması: Genel Rapor* (T. Ergun, Ed.). Ankara: TODAİE: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.

Trompenaars, F., & Hampden-Turner, C. (1997). *Riding the Waves of Culture: Understanding Diversity in Global Business* (2. baskı). London: Nicholas Brealey Publishing.

TTB. (2018). *Kamu Hastane Birlikleri: Ne Dediler Ne Oldu*. Ankara: Türk Tabipleri Birliği.

TÜBİTAK. (2021a). Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu'nun 9 Ekim 1989 Toplantısının Tutanağı. Tarihinde 24 Ocak 2021, adresinden erişildi www.tubitak.gov.tr website: https://www.tubitak.gov.tr/tubitak_content_files/BTYPD/btyk/1/1btyk_karar.pdf

TÜBİTAK. (2021b). Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu. Tarihinde 21 Ocak 2021, adresinden erişildi www.tubitak.gov.tr website: https://www.tubitak.gov.tr/tr/kurumsal/icerik-bilim-ve-teknoloji-yuksek-kurulu

TÜBİTAK. (2021c). Türk Bilim ve Teknoloji Politikası 1993-2003. Tarihinde 24 Ocak 2021, adresinden erişildi www.tubitak.gov.tr website: https://tubitak.gov.tr/tubitak_content_files/BTYPD/btyk/2/2btyk_karar.pdf

TÜBİTAK. (2021d). Türkiye'nin Bilim ve Teknoloji Politikası. Tarihinde 24 Ocak 2021, adresinden erişildi www.tubitak.gov.tr website:

https://tubitak.gov.tr/tubitak_content_files/BTYPD/btyk/3/3btyk_karar.pdf

Tullock, G. (2002). People Are People: The Elements of Public Choice. Içinde G. Tullock, A. Seldon, & G. L. Brady (Ed.), *Government Failure: A Primer in Public Choice* (ss. 3–16). Washington: CATO Institute.

Tünay, M. (1993). The Turkish New Right's Attempt at Hegemony. Içinde A. Eralp, M. Tünay, & B. A. Yeşilada (Ed.), *The Political and Socioeconomic Transformation of Turkey* (ss. 11–30). Westport: Praeger Publishers.

Tünay, M. (2002). Türk Yeni Sağının Hegemonya Girişimi. *Praksis*, (5), 177–197.

Tunç, A. (2018). Fransa. Içinde B. Aykaç, H. Altunok, & F. G. Gedikkaya (Ed.), *Yönetsel Yapı İncelemeleri* (Genişletil, ss. 187–210). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

Tunçer, P. (2011). *Yerel Yönetimlerde Değişim Yönetimi ve Samsun Büyükşehir Belediyesi Alan Araştırması*. Gazi Üniversitesi, Ankara.

Tunçkaşık, H. (2015). Başkanlık Sistemi: Teori, Pratik ve Tartışmalar. Içinde H. Yapıcı Kaya (Ed.), *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi (ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri)* (ss. 1–22). Ankara: TBMM Araştırma Merkezi Yayınları.

Turan, A. (2011). *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Bağlamında Örgüt Kültürü ve Liderlik Etkileşimi*. Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, Karaman.

Turan, E. (2007). *Türkiye'de Kamu Yönetimi Sisteminin Dünyadaki Yeni Değişim Dinamikleri Çerçevesinde Yeniden Yapılandırılması: Kuramsal ve Ampirik Bir Çalışma*. Selçuk Üniversitesi, Konya.

Turan, İ. (2007). Unstable stability: Turkish politics at the crossroads? *International Affairs*, *83*(2), 319–338.

Turan, R. (2016). Bu Meclis anayasa yapamaz! Tarihinde 17 Mayıs 2021, adresinden erişildi Sözcü website: https://www.sozcu.com.tr/2016/yazarlar/tokmak/bu-meclis-anayasa-yapamaz-1187839

Türk, H. B. (2014). *Muktedir: Türk Sağ Geleneği ve Recep Tayyip Erdoğan*. İstanbul: İletişim Yayınları.

türkiye.gov.tr. (2021). Non-citizens: e-Government Gateway. Tarihinde 06 Şubat 2021, adresinden erişildi www.turkiye.gov.tr website: https://www.turkiye.gov.tr/non-citizens

TÜRKSAT. (2020). *e-Devlet Tanıtım Kataloğu*. Tarihinde adresinden erişildi https://www.turksat.com.tr/sites/default/files/2020-04/e-devlet_tanitim_katalogu.pdf

TÜRKSAT. (2021). e-Devlet Kapısı. Tarihinde 04 Şubat 2021, adresinden erişildi www.turksat.com.tr website: https://www.turksat.com.tr/tr/bilisim/e-devlet-kapisi

Tutar, F., & Demiral, M. (2007). Yerel Ekonomilerin Yerel Aktörleri: Bölgesel Kalkınma Ajansları. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, *2*(1), 65–83.

Tutar, H. (2016). *Örgütsel Davranış (Örgüt Teorileri ve Çağdaş Yaklaşımlar Açısından)*. Ankara: Detay Yayıncılık.

Tutkun, C. (2007). Devletin Kısa Yolu. Içinde M. Akgül, U. Çağlayan, E. Derman, & A. Özgit (Ed.), *XII. Türkiye'de İnternet Konferansı* (ss. 209–213). Ankara: Bilkent Üniversitesi.

Tutum, C. (1970). Yeni Personel Rejimi Üzerine. *Amme İdaresi Dergisi*, *3*(3), 11–29.

Tutum, C. (1971). İdarî Reformda Başlıca Yaklaşımlar. *Amme İdaresi Dergisi*, *4*(2), 32–45.

Tutum, C. (1973). Gerçekleştirilemiyen Reform: Personel Reformu. *Amme İdaresi Dergisi*, *6*(3), 3–26.

Tutum, C. (1994). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*. Ankara: TESAV Yayınları.

U.S. Department of the Interior. (2020). Basic Obligation of Public Service. Tarihinde 24 Aralık 2020, adresinden erişildi https://www.doi.gov website: https://www.doi.gov/ethics/basic-obligations-of-public-service

Uçman, H. (2015). Türk Kamu Yönetiminde Bakan Yardımcılığı Uygulaması Üzerine İnceleme ve Değerlendirmeler. *Akademik Hassasiyetler Dergisi*, *2*(3), 191–225.

Ultan, M. Ö., & Saygın, D. (2016). Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türkiye'de

Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Bölgesel Kalkınmaya Etkisi. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, *14*(28), 71–99.

Uluğ, F. (2004a). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma. *Amme İdaresi Dergisi*, *37*(2), 97–122.

Uluğ, F. (2004b). Yönetimde Yeniden Yapılanma ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Üzerine Eleştirel Bir Bakış. *Amme İdaresi Dergisi*, *37*(1), 1–28.

Ulusoy, K. (2009). The Changing Challenge of Europeanization to Politics and Governance in Turkey. *International Political Science Review*, *30*(4), 363–384. https://doi.org/10.1177/0192512109342525

Ünal, M. C. (2013). Kamu Politikasında Tipolojik Yaklaşımlar. Içinde A. Kaptı (Ed.), *Kamu Politika Süreci: Teorik Perspektifler, Modeller ve Analiz Yöntemleri* (2. baskı, ss. 189–204). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Usta, S., & Akıncı, A. (2018). Bir Alman Yönetim Yaklaşımı Olarak Kameralizm. *Journal of Political Administrative and Local Studies*, *1*(1), 67–86.

Usta, S., Akman, E., & Kocaoğlu, M. (2018). 6360 Sayılı Kanun'un Büyükşehir Belediye Sistemine Etkileri: Konya Büyükşehir Belediyesi Örneği. *Tesam Akademi Dergisi*, (Yerel Yönetimler Özel Sayısı), 217–249.

Uysal-Sezer, B. (1993). Çağdaş Karizma. *Amme İdaresi Dergisi*, *26*(4), 3–20.

Uysal, Y. (2019). Kamu-Özel İşbirliği (Yap-Kirala-Devret) Modeli ve Şehir Hastanelerinin Sağlık Hizmetlerindeki Değişim ve Dönüşüm Üzerine Etkileri. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, *14*(3), 877–898.

Uysal, Y. (2020). İngiltere Kamu-Özel İşbirliği Modelinin Türkiye'deki Şehir Hastaneleri Uygulamaları Üzerine Etkileri: Politika Transferi Bağlamında Bir Analiz. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, *22*(3), 935–960. https://doi.org/10.16953/deusosbil.509594

van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2015). *Performance management in the public sector* (2. baskı). Oxon: Routledge Taylor & Francis Group.

van Thiel, S., & Leeuw, F. L. (2002). The Performance Paradox in The Public Sector.

Public Performance & Management Review, *25*(3), 267–281.

Veljanovski, C. G. (1988). Privatization in Britain - The Institutional and Constitutional Issues. *Marquette Law Review*, *71*(3), 558–582.

Venn, F. (2002). *The Oil Crisis*. New York: Pearson Education.

Verba, S. (1969). Germany: The Remaking of Political Culture. Içinde L. W. Pye & S. Verba (Ed.), *Political Culture and Political Development* (ss. 130–170). New Jersey: Princeton University Press.

Verhoest, K., Verschuere, B., Meyers, F., & Sulle, A. (2010). Performance of Public Sector Organizations: Do Managerial Tools Matter? Içinde P. Lægreid & K. Verhoest (Ed.), *Governance of public sector organizations: proliferation, autonomy and performance* (ss. 211–234). London: Palgrave Macmillan.

Voegel, J., & Wachsman, Y. (2021). The effect of culture in containing a pandemic: the case of COVID-19. *Journal of Risk Research*, *24*(10), 1–9. https://doi.org/10.1080/13669877.2021.1986566

Von Haldenwang, C. (2004). Electronic Government (E-Government) and Development. *The European Journal of Development Research*, *16*(2), 417–432. https://doi.org/10.1080/0957881042000220886

von Mises, L. (2010). *Bürokrasi* (F. Ergin & A. Yayla, Çev.). Ankara: Liberte Yayınları.

Vural, İ. Y. (2005). Uluslararası Rekabet Gücünün Teşvikinde Devletin Rolü. Içinde C. C. Aktan, D. Dileyici, & İ. Y. Vural (Ed.), *Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikaları* (ss. 239–261). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Wagner, U., Hewstone, M., & Machleit, U. (1989). Contact and Prejudice Between Germans and Turks: A Correlational Study. *Human Relations*, *42*(7), 561–574.

Waldo, D. (2016). İdari Devlet: Sonuç. Içinde Jay M. Shafritz & A. C. Hyde (Ed.), & H. Akdoğan & S. Altuntop (Çev.), *Kamu Yönetimi Klasikleri* (ss. 203–210). Ankara: Global Strateji ve Politika Yayınları.

Wang, Y. (2021). Government policies, national culture and social distancing during the first wave of the COVID-19 pandemic: International evidence. *Safety Science*,

135, 1–13.

Warleigh-Lack, A. (2009). *European Union: the basics* (2. baskı). Oxon: Routledge Taylor & Francis Group.

Warren, K. F. (2011). *Administrative law in the political system* (5th baskı). Philadelphia: Westview Press.

Weber, M. (2012a). *Ekonomi ve Toplum; Cilt 2* (Türkçe; P. Birsaygılı-Mut, Ed.; L. Boyacı, Çev.). İstanbul: Yarın Yayınları.

Weber, M. (2012b). *Ekonomi ve Toplum: Cilt-1* (P. Birsaygılı-Mut, Ed.; L. Boyacı, Çev.). İstanbul: Yarın Yayınları.

Weber, M. (2014). *Bürokrasi ve Otorite* (7. baskı; H. B. Akın, Çev.). Ankara: Adres Yayınları.

Weber, M. (2016). Bürokrasi. Içinde Jay M. Shafritz & A. C. Hyde (Ed.), & H. Akdoğan & S. Altuntop (Çev.), *Kamu Yönetimi Klasikleri* (6. baskı, ss. 55–63). Ankara: Global Strateji ve Politika Yayınları.

Weisman, J. (2013, Nisan 17). Senate Blocks Drive for Gun Control. *The New York Times*.

Weller, P. (2014). The Variability of Prime Ministers. Içinde R. A. W. Rhodes & P. 't Hart (Ed.), *The Oxford Handbook of Political Leadership* (ss. 489–502). New York: Oxford University Press.

Wescott, C. (2007). E-Government in Asia: How Culture Affects Patterns of Adoption. Içinde K. Schedler & I. Proeller (Ed.), *Cultural Aspects of Public Management Reform* (1. baskı, ss. 351–367). Oxford: Elsevier Inc.

WHO. (1998). *HEALTH21: an introduction to the health for all policy framework for the WHO European Region*. Copenhagen.

Wilkinson, P. (1995). Violence and terror and the extreme right. *Terrorism and Political Violence*, *7*(4), 82–93. https://doi.org/10.1080/09546559508427319

Williams, W., & Lewis, D. (2008). Strategic management tools and public sector management. *Public Management Review*, *10*(5), 653–671. https://doi.org/10.1080/14719030802264382

Williamson, J. (2008). A Short History of the Washington Consensus: Towards a New Global Governance. Içinde N. Serra & J. E. Stiglitz (Ed.), *The Washington Consensus Reconsidered* (ss. 14–30). Oxford: Oxford University Press.

Williamson, O. E. (1983). Organization Form, Residual Claimants, and Corporate Control. *The Journal of Law and Economics*, *26*(2), 351–366. https://doi.org/10.1086/467039

Wilsford, D. (2009). Running the Bureaucratic State: Administration in France. Içinde A. Farazmand (Ed.), *Bureaucracy and Administration* (ss. 381–394). New York: CRC Press.

Wilson, T. W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, *2*(2), 197–222.

Wilson, T. W. (2016). İdarenin İncelenmesi. Içinde Jay M. Shafritz & A. C. Hyde (Ed.), & H. Akdoğan & S. Altuntop (Çev.), *Kamu Yönetimi Klasikleri* (ss. 1–24). Ankara: Global Strateji ve Politika Yayınları.

Witzel, M. (2004). *Management : the basics*. London: Routledge Taylor & Francis Group.

Witzel, M. (2012). *A History of Management Thought*. Oxon: Routledge Taylor & Francis Group.

Wolfe, J. D. (1999). Power and Regulation in Britain. *Political Studies*, *47*(5), 890–905.

Wong, J., Goh, Q. Y., Tan, Z., Lie, S. A., Tay, Y. C., Ng, S. Y., & Soh, C. R. (2020). Preparing for a COVID-19 pandemic: a review of operating room outbreak response measures in a large tertiary hospital in Singapore. *Canadian Journal of Anesthesia/Journal canadien d'anesthésie*, *67*(6), 732–745. https://doi.org/10.1007/s12630-020-01620-9

Workman, S. (2015). *The Dynamics of Bureaucracy in the U.S. Government: How Congress and Federal Agencies Process Information and Solve Problems*. New York: Cambridge University Press.

Wu, Y.-S. (2011). Clustering of Semi- Presidentialism: A First Cut. Içinde R. Elgie,

S. Moestrup, & Y.-S. Wu (Ed.), *Semi-Presidentialism and Democracy* (ss. 21–41). London: Palgrave Macmillan.

Wyld, D. C. (2004). The 3 Ps: The Essential Elements of a Definition of E-Government. *Journal of E-Government*, *1*(1), 17–22. https://doi.org/10.1300/J399v01n01_03

Yağmurlu, A. (1997). Örgüt Kültürü: Tanımlar ve Yaklaşımlar. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, *52*(1), 717–724.

Yahyagil, M. Y., & Ötken, A. B. (2011). Cultural values from managers' and academicians' perspectives: the case of Turkey. *Management Research Review*, *34*(9), 1018–1041. https://doi.org/10.1108/01409171111158974

Yalçındağ, S. (1971). Devlet Kesimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarının Amacı ve Stratejisi Üzerine. *Amme İdaresi Dergisi*, *4*(2), 24–31.

Yalçındağ, S. (1991). Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma. *Amme İdaresi Dergisi*, *24*(3), 123–152.

Yalçındağ, S. (1992). Güçlü ve Özerk Yerel Yönetimler Demokrasimizin ve Yönetim Sistemimizin Temel Kuruluşları Olmalıdır. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, *1*(2), 3–8.

Yavilioğlu, C. (2002). Geri Kalmışlık Olgusu ve Ekonomistik Kalkınma Teorileri (Eleştirel Bir Yaklaşım). *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, *3*(2), 49–70.

Yayla, A. (2014). *Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler* (2. baskı). Ankara: Adres Yayınları.

Yayman, H. (2000). 1980 Sonrası Türkiye'de Özelleştirme Uygulamalarının Gelişimi ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, *2*(3), 135–156.

Yayman, H. (2005). *Türkiye'nin İdari Reform Politiği*. Ankara Üniversitesi.

Yazıcıoğlu, R. (1992a). Yönetim Sistemimizin Yeniden Düzenlenmesi (I). *Çağdaş Yerel Yönetimler*, *1*(2), 15–26.

Yazıcıoğlu, R. (1992b). Yönetim Sistemimizin Yeniden Düzenlenmesi (II). *Çağdaş Yerel Yönetimler*, *1*(3), 7–24.

Yeğen, O. (2017). Constitutional Changes under the AKP Government of Turkey.

Tijdschrift voor Constitutioneel Recht, *Januari*, 70–84.

Yeni Şafak. (2007). Veto rekoru Sezer'de. Tarihinde 14 Mayıs 2021, adresinden erişildi www.yenisafak.com website: https://www.yenisafak.com/politika/veto-rekoru-sezerde-22621

Yeşilbaş, M. (2008). Açık Toplumun Yeni Elementi: Bilgi Edinme Hakkı ve Türkiye Deneyimi. *Türk İdare Dergisi*, *80*(461), 155–174.

Yeşiltaş, A. (2020). Sağlık Sektöründe Kamu Özel Ortaklığı: Şehir Hastaneleri Üzerine Bir Değerlendirme. *Uluslararası Sağlık Yönetimi ve Stratejileri Araştırma Dergisi*, *6*(1), 15–28.

Yeter, E. (1992). Yerel Yönetimler Üzerine Düşünceler. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, *1*(4), 13–21.

Yetim, A. A. (1988). *Planlı Dönem Türk Kamu Yönetimi Reformları*. Gazi Üniversitesi, Ankara.

Yıldırım, A., & Şimşek, H. (2016). *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri* (10. baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Yıldırım, Emek. (2018). Devletin Dönüşümü ve Yönetişim Paradigması. Içinde V. Erat, C. Ekiz, & İ. Arap (Ed.), *Quo Vadis: Kamu Yönetimi* (ss. 253–273). Ankara: Nika Yayınevi.

Yıldırım, H. H. (2013). *Türkiye Sağlık Sistemi: Sağlıkta Dönüşüm Programı Değerlendirme Raporu*. Ankara: Sağlık-Sen Yayınları.

Yıldırım, H. H., & Yıldırım, T. (2013). Türkiye Sağlık Reformları ve Politikaları: Politika Analizi Çerçevesinde Bir Değerlendirme. Içinde M. Yıldız & M. Z. Sobacı (Ed.), *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama* (ss. 352–385). Ankara: Adres Yayınları.

Yıldız, Ahmet. (2018). Liberalizm-Muhafazakârlık Sarkacında "İnformel" Bir Demokrat: Turgut Özal'dan Kalan. *Muhafazakâr Düşünce*, *15*(55), 39–56.

Yıldız, M. (1999). Yerel Yönetimde Yeni Bir Katılım Kanalı İnternet: ABD'de ve Türkiye'de Elektronik Kamu Bilgi Ağları. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, *8*(4), 144–156.

Yıldız, M. (2007a). E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward. *Government Information Quarterly*, *24*(3), 646–665. https://doi.org/10.1016/j.giq.2007.01.002

Yıldız, M. (2007b). Uluslararası Kuruluşların Türkiye'nin E-Devlet Siyasalarına Etkisi. *Amme İdaresi Dergisi*, *40*(2), 39–55.

Yıldız, M., & Sobacı, M. Z. (2013). Kamu Politikası ve Kamu Politikası Analizi: Genel Bir Çerçeve. Içinde M. Yıldız & M. Z. Sobacı (Ed.), *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama* (ss. 16–42). Ankara: Adres Yayınları.

Yılmaz, G. (2018). Türkiye Sağlık Sisteminde Reformlar ve Politika Transferi. *Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi*, *18*(41), 179–206. https://doi.org/10.21560/spcd.vi.363875

Yılmaz, Z. (2020). Erdoğan's presidential regime and strategic legalism: Turkish democracy in the twilight zone. *Southeast European and Black Sea Studies*, *20*(2), 265–287. https://doi.org/10.1080/14683857.2020.1745418

Yöndem, T. (2012). Information Notice on PPP projects (selected countries): Turkey. *the Business Forum of PPP Days*, 15–18. Tarihinde adresinden erişildi https://unece.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2012/ppp/ppp_days/Business_Forum/Information_notice_for_Business_Forum.pdf

Yönten-Balaban, A. (2018). Kamu Yönetiminde Etik. Içinde V. Erat, C. Ekiz, & İ. Arap (Ed.), *Quo Vadis: Kamu Yönetimi* (ss. 467–488). Ankara: Nika Yayınevi.

Yüksel, C. (2005). Türk Kamu Hizmetinde Etik Mevzuatı Değerlendirmesi ve Çözüm Önerileri. *II. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu*, 347–360. Sakarya: Sakarya Üniversitesi.

Yüksel, C. (2006a). Dünya'da Kamu Yönetiminde Etik ve Uluslararası Karşılaştırmalar. *Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni*, *25*(1), 671–708.

Yüksel, C. (2006b). Kamu Yönetiminde Etik ve Türk Kamu Yönetiminde Etik Hakkında Yeni Yasal Düzenlemeler. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, *64*(2), 167–212.

Yüksel, C. (2010). *Devlette Etik: Dünyada ve Türkiye'de Kamu Yönetiminde Etik, Yasal Altyapı ve Uluslararası Uygulamalar*. İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi.

Yüksel, C. (2011). Ülkemizde ve Dünyada Siyasette Etik Değerler. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, *69*(1–2), 617–633.

Yürük, E., & Öztaş, N. (2017). E-Devlet Ana Kapıları Üzerine İnceleme: Türkiye ve Seçilmiş Ülkeler. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, *22*(Kayfor15 Özel Sayısı), 2133–2157.

Zafarullah, H. (2013). Bureaucratic Culture and the Social-Political Connection: The Bangladesh Example. *International Journal of Public Administration*, *36*(13), 932–939.

Zangrillo, A., Beretta, L., Silvani, P., Colombo, S., Scandroglio, A. M., Dell'Acqua, A., … Tresoldi, M. (2020). Fast reshaping of intensive care unit facilities in a large metropolitan hospital in Milan, Italy: Facing the COVID-19 pandemic emergency. *Critical Care and Resuscitation*, *22*(2), 91–94.

Zengin, O. (2003). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Neyi ifade Ediyor? *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi*, *58*(4), 193–204.

Zengin, O. (2014). Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü Son On Yılın Değerlendirilmesi. *Ankara Barosu Dergisi*, *72*(2), 91–116.

Zenginobuz, E. Ü. (2008). On Regulatory Agencies in Turkey and Their Independence. *Turkish Studies*, *9*(3), 475–505. https://doi.org/10.1080/14683840802267470

Zürcher, E. J. (2017). *Turkey: A Modern History* (4. baskı). London: I.B. Tauris.

EKLER

EK-1: Araştırma Soru Formu

Sayın Yönetici,

İdari kültür ve kamu yönetimi reformunu konu edinen doktora tez çalışması kapsamında oluşturulan bu sorular, idari kültür ve reform arasındaki ilişkiyi, Türk kamu bürokrasisi özelinde açıklayabilmeyi amaçlamaktadır. Sizler tarafından sağlanan bilgiler, kimlikleriniz gizli kalacak şekilde ve sadece bilimsel amaçlar doğrultusunda kullanılacaktır. Vereceğiniz cevaplar, diğer katılımcıların cevapları ve literatürdeki bilgiler ışığında analiz edilecektir. Çalışmanın nihai hâli, istenmesi durumunda katılımcılara basılı olarak da iletilebilecektir.

Sorulara **yazılı** cevap verebileceğiniz gibi, **ses kaydı** yahut **sesli veya görüntülü görüşme** şeklinde de cevap verebilirsiniz.

Görüşlerinizi bizimle paylaştığınız için teşekkür ederiz.

- Türk kamu yönetiminde işler nasıl yürütülmektedir?
- Türk kamu yönetiminin genel bir panoramasını çizebilir misiniz?
  - Kararlar nasıl alınmaktadır?
  - Risk alma alışkanlığı var mı?
  - Uzun vadeli mi, yoksa kısa vadeli mi planlar yapılmaktadır?
- Türk kamu personelinin iş yapma tarzları ve davranışları nasıl tarif edilebilir?
  - Bireysel görevlerde mi, yoksa ekip çalışmalarında mı daha başarılıdır?
  - Rekabetçi mi, yoksa mütevazı mı hareket etmektedir?
  - İş için özel yaşamından ödün vermekte midir?
  - Sorumluluk almaya istekli mi?
  - İnisiyatif alıyor mu? Yoksa zorlamayla mı iş yapıyor?
- Reform, değişim ve yeniden yapılanma kavramları sizin için neyi ifade etmektedir?
  - Kamu Yönetimi Reformu sizin için neyi ifade etmektedir?
- Reform sürecinde, kamu bürokrasisine yönelik gözlemleriniz nelerdir?
  - Türk Kamu Yönetimi'nde reform yapmanın zor olduğunu düşünüyor musunuz?
    - Evetse, bu zorluk teknik mi, siyasi mi yoksa kültürel mi?
  - Kamu reformların bürokrasi tarafından içselleştirildiğini düşünüyor musunuz?
- Kamu yönetimi reformlarının şekillenmesinde ihtiyaçlar mı, yoksa uluslararası etkileşim ve kurumlar mı belirleyici olmuştur?
- Reformlardan beklenilen ile reformun sonuçları arasında bir farklılık var mı? Varsa bu farkın ortaya çıkmasında en etkili faktörler sizce neler?
- Kamu yönetiminde reform deyince genellikle yasal değişiklikler anlaşılıyor. Sizce kamu yönetiminde reformun parametrelerini neler oluşturmalı, neler reforma tabi tutulmalı?

EK-2: Anonimleştirilmiş Mülakat ve Katılımcı Bilgileri

Katılımcıların Bulundukları Görevler*	Görüşme Türü
Akademisyen, Bakan, Müsteşar	Sözlü
Akademisyen, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulu Üyeliği	Sözlü
Akademisyen, Yönetici Danışmanı	Yazılı
Bağlı Kuruluş Genel Sekreteri, Denetleyici ve Düzenleyici Kurul Üyeliği, Akademisyen	Sözlü
Başkent Teşkilâtında Birim Müdürü	Yazılı
Büyükşehir Belediye Genel Sekreteri, Kalkınma Ajansı Genel Sekreteri, Akademisyen	Sözlü
Büyükşehir İlçe Belediye Başkan Yardımcısı	Yazılı
Büyükşehir İlçe Belediye Başkan Yardımcısı	Sözlü
Büyükşehir İlçe Belediye Başkan Yardımcısı, Kamu Niteliğindeki Meslek Kuruluşu Genel Sekreter Yardımcısı	Sözlü
Büyükşehir İlçe Belediye Başkanı	Sözlü
Büyükşehir İlçe Belediye Başkanı	Yazılı
Büyükşehir İlçe Belediye Meclisi Başkan Vekili	Yazılı
Emniyet Müdürü	Yazılı
Kıdemli Albay	Yazılı
Kıdemli Albay	Yazılı
Mülkî İdare Amiri, Akademisyen	Yazılı
Mülkî İdare Amiri, Müsteşar, Vali, Akademisyen	Sözlü
Mülkî İdare Amiri, Vali	Yazılı
Mülkî İdare Amiri, Vali Yardımcısı	Sözlü

*Anonimleştirildiğinden zaman sırasına göre değil, alfabetik sıralamaya göre verilmiştir.

Katılımcı	Görüşme/Yanıt Tarihi	Katılımcı	Görüşme/Yanıt Tarihi
K1M-Y	15/07/2021	K11Y-SS	18/08/2021
K2A-Y	16/07/2021	K12M-Y	21/08/2021
K3M-Y	27/07/2021	K13Y-SN	25/08/2021
K4M-Y	28/07/2021	K14Y-SN	26/08/2021
K5Y-Y	02/08/2021	K15M-Y	26/08/2021
K6M-SS	02/08/2021	K16Y-Y	30/08/2021
K7M-SS	03/08/2021	K17M-Y	04/09/2021
K8A-SN	04/08/2021	K18Y-Y	06/09/2021
K9M-SN	13/08/2021	K19A-SS	13/11/2021
K10Y-SN	13/08/2021		

EK-3: Etik Onay Belgesi

ÖZGEÇMİŞ

Eğitim Bilgileri

Lisans: Kocaeli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, 2007-2012.

Yüksek Lisans: İstanbul Medeniyet Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, 2012-2015.

Doktora: İstanbul Medeniyet Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, 2016-2021.

Yaptığı Tezler

Yüksek Lisans: Lozan Barış Antlaşması Bağlamında Türkiye'de Azınlıkların Yönetimi, 2015.
Tez Danışmanı: Prof. Dr. Bilal Eryılmaz.

Doktora: Bürokratik Kültür ile Kamu Reformu Arasındaki İlişki: Türk Kamu Bürokrasisi Üzerine Ampirik Bir Araştırma, 2021.
Tez Danışmanı: Prof. Dr. Hamza Ateş.

Akademik Görevler

Araştırma Görevlisi: Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı, 2014-2021.

Makaleler

Bektaş, M. (2021). Ibn Khaldun and Political Islam in Turkey: A Re-Reading Attempt, *Journal of Islamic Politics,* 1 (1), 45-57.

Koçak, B., Bektaş M. (2019). Ulusal ve Uluslararası Hukuk Sisteminde Kentli Hakları ve Katılım, *Kent Akademisi; Kent Kültürü ve Yönetimi Dergisi*, 12 (1), 104-117.

Ateş, H., Bektaş, M. (2018). 2008 Sonrası Türkiye'de Uygulanan Nüfus Politikaları ve Paydaş Analizi, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,* 20 (3), 483-504.

Eryılmaz, B., Bektaş, M. (2017). Lozan Perspektifinden Türkiye'de Azınlık Politikaları (1923-2016), *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi,* 5 (2), 25-50.

Nohutçu, A., Bektaş, M. (2017). Yeni Anayasa Tartışmaları Etrafında Kurucu İktidar, Kurucu Meclis ve Referandum Kavramlarının Analizi, *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi,* 5 (1), 1-23.

Ateş, H., Bektaş, M. (2016). Ortadoğu'da Su Savaşı İhtimali, *Yeni Türkiye Dergisi,* 82, 392-403.

Kitap Bölümleri

Ateş, H., Bektaş, M. (2020). Yeni Kamu İşletmeciliği ve Performans Yönetimi, *Kamuda Performans Yönetimi: Kavram, Kuram ve Uygulama*, Eren Veysel, Eroğlu Tuğba, Editör, Nobel Yayınevi, Ankara, ss.17-42.

Çakıroğlu, K.I., Bektaş, M. (2019). Uluslararası Öğrencilerin Üniversiteye İlişkin Memnuniyet Düzeylerinin Anlaşılmasına Yönelik Nitel Bir Araştırma, *Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi Uluslararası Öğrenci Memnuniyet Araştırması*, Burcu Kartal, Editör, Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi Yayınları, Rize, ss.223-278.

Bektaş, M. (2018). Davranışsal Bağımlılık: Tanımı, Türleri ve Sınıflandırılması, *Bir Kamu Politikası Olarak Bağımlılıkla Mücadele*, Ateş H., Koçak A., Editör, Nobel Yayınevi, Ankara, ss.147-159.

Bektaş, M. (2018). Merkezi İdare ve Yerel Yönetimlerin Denetiminin Etkinleştirilmesi Stratejileri, Yeni Sistemde Yerel Yönetimler: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi İdare ve Yerel Yönetimlerin Geleceği, Ateş H., Çöpoğlu M., Bıyıklıoğlu M., Editör, Savaş Yayınevi, Ankara, ss.261-277.

Bektaş, M., Olgun, İ. (2018). Türk Kamu İdarelerinde İç Denetimin Etkinliği ve Yaşanan Sorunlar, Kamu Mali Yönetimi Kapsamında Mali Denetim Üzerine Seçme Konular, Taylak M., Ciğerci İ., Editör, Savaş Yayınevi, Ankara, ss.73-108.

Ateş, H., Bektaş, M. (2018). Liderlerin ve Liderlik Kurumunun Hükümet Sistemlerine Etkisi: Türkiye'deki Başkanlık Sistemi Tartışmaları Çerçevesinde Erdoğan, Obama, Putin ve De Gaulle'ün Liderlik Tarzlarının Karşılaştırmalı İncelemesi, *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim*, Demirkaya Y., Editör, Hiperlink Yayınları, İstanbul, ss.281-330.

Bektaş, M., Olgun, İ. (2017). Belediye Şirketleri ve İştirakler, Belediye Yönetimi ve Kamusal İlişkiler, Ateş H., Bıyıkoğlu M., Editör, Der Yayınları, İstanbul, ss.225-263.

Karataş Z., Çakıroğlu K. I., Bektaş M. (2017). Rize İlinin Üniversite Algısı ve Beklentilerine Yönelik Nitel Bir Araştırma, *Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi Öğrenci ve Akademisyenleri ile Rize Halkının Karşılıklı Algı ve Beklentileri*, Saklı, A.R., Editör, Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi Yayınları, Rize, ss.157-261.

Çakıroğlu K. I., Bektaş M. (2017). Genel Sonuç ve Öneriler, *Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi Öğrenci ve Akademisyenleri ile Rize Halkının Karşılıklı Algı ve Beklentileri,* Saklı, A.R., Editör, Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi Yayınları, Rize, ss.369-379.

Ateş, H., Bektaş, M. (2016). İslam ve Kalkınma: İnançsal, Tarihsel ve Teorik Temeller Üzerine Bir Değerlendirme, *İslam Ekonomisi ve Finansı*, Erdoğan S., Gedikli A., Yıldırım DÇ., Editör, Umuttepe Yayınları, Kocaeli, ss.73-103.

Sempozyum Bildirileri

Ateş, H., Bektaş, M. (2017). Liderlerin ve Liderlik Kurumunun Hükümet Sistemlerine Etkisi: Türkiye'deki Başkanlık Sistemi Tartışmaları Çerçevesinde Erdoğan, Obama, Putin ve De-Gaulle'ün Liderlik Tarzlarının Karşılaştırmalı İncelemesi, *III. Stratejik Kamu Yönetimi Sempozyumu (SKYS),* İstanbul, 13-14 Nisan, ss.31-32.

Ateş, H., Bektaş, M. (2016). Suriyelilerin Toplumsal, Kültürel ve Ekonomik Entegrasyonu, *Ekonomik, Siyasal ve Sosyal Boyutları ile Göç,* Bursa, 26-27 Ekim, ss.17-43.

Araştırmacı Olarak Bulunulan Projeler

Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesinde Eğitim Gören Uluslararası Öğrencilerin Üniversiteye Bakış Açıları Memnuniyet Düzeylerinin Ölçülmesi Üzerine Bir Araştırma Projesi, 2018-2020.

Düzce İlinde Bağımlılıkla Mücadele Politikaları Geliştirme ve Politika Uygulayıcıları Entegrasyonu Projesi (DÜZBEP), 2018.

Düzce İlinde Göçmen Algısının Düzenlenmesi ve Göçmenlerin Kültürel, Toplumsal, Ekonomik Entegrasyonu Projesi, 2018.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi İdare ve Yerel Yönetimlerin Gelecek Projeksiyonu Araştırma Projesi, 2018.

6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu Ekseninde Yerel Yönetim Reformlarının Değerlendirilmesi Projesi, 2016-2017.

Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi Öğrencileri ve Akademik Personelinin Şehir Algıları ve Beklentileri ile Rize İlinin Üniversite Algısı ve Beklentileri Araştırma Projesi, 2015-2017.

Sanatsal Etkinlikler

IPCEDU (2020). Uluslararası Karma E-Sergi Salonu ve Eserler / Denge Salonu, https://2020.ipcedu.org/?s=1043

Üniversite Dışı Deneyim

Çağrı Merkezi Yetkilisi (2013-2014). Kuveyt Türk Katılım Bankası A.Ş.