

**T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**TÜRKİYE’DE YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ YAZINININ
GELİŞİMİ VE MEVCUT DURUMUNUN ANALİZİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

İzzeddin ALTAN

Enstitü Anabilim Dalı : Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Özer KÖSEOĞLU

OCAK – 2020

T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**TÜRKİYE’DE YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ YAZINININ
GELİŞİMİ VE MEVCUT DURUMUNUN ANALİZİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

İzzeddin ALTAN

Enstitü Anabilim Dalı : Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi

“Bu tez 30.01/2020 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Oybirliği / Oyçokluğu ile kabul edilmiştir.”

JÜRİ ÜYESİ	KANAATI	İMZA
Doç. Dr. Özer KÖSEÖĞÜ	BAŞARILI	Altan
Doç. Dr. Harun KIZILMAZ	Bozulu	Harun
Dr. Öğr. Üy. Mustafa KUTUCUOĞLU	Bozulu	MUSTAFA

	T.C. SAKARYA ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ TEZ SAVUNULABİLİRLİK VE ORJİNALLİK BEYAN FORMU	Sayfa : 1/1
Öğrencinin		
Adı Soyadı	:	İzzeddin ALTAN
Öğrenci Numarası	:	Y166003010
Enstitü Anabilim Dalı	:	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
Enstitü Bilim Dalı	:	
Programı	:	☒ YÜKSEK LİSANS ☐ DOKTORA
Tezin Başlığı	:	TÜRKİYE'DE YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ YAZINININ GELİŞİMİ VE MEVCUT DURUMUNUN ANALİZİ
Benzerlik Oranı	:	%12
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE,		
☒ Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Enstitüsü Lisansüstü Tez Çalışması Benzerlik Raporu Uygulama Esaslarını inceledim. Enstitünüz tarafından Uygulama Esasları çerçevesinde alınan Benzerlik Raporuna göre yukarıda bilgileri verilen tez çalışmasının benzerlik oranının herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi beyan ederim.		
 06/01/2020 İmza		
☐ Sakarya Üniversitesi Enstitüsü Lisansüstü Tez Çalışması Benzerlik Raporu Uygulama Esaslarını inceledim. Enstitünüz tarafından Uygulama Esasları çerçevesinde alınan Benzerlik Raporuna göre yukarıda bilgileri verilen öğrenciye ait tez çalışması ile ilgili gerekli düzenleme tarafımda yapılmış olup, yeniden değerlendirilmek üzere@sakarya.edu.tr adresine yüklenmiştir.		
Bilgilerinize arz ederim.		
...../...../20..... İmza		
Uygundur		
Danışman Unvanı / Adı-Soyadı: Doç. Dr. Özer KÖSEOĞLU Tarih: 06/01/2020 İmza: 		
☐ KABUL EDİLMİŞTİR ☐ REDDEDİLMİŞTİR EYK Tarih ve No:	Enstitü Birim Sorumlusu Onayı	

ÖNSÖZ

Bilimsel bir çalışmanın kaleme alınmasında uygun yöntem ve üslubun benimsenmesi hayati bir önem arz etmektedir. Yüksek lisans tez çalışması sürecinde bu yetileri edinebilmem ve ortaya akademik hassasiyetlere uygun bir çalışma çıkarabilmem için çalışma konusunun belirlendiği günden tezin tamamlanmasına kadarki bütün süreçte ilgisini esirgemeyen ve en ince ayrıntısına kadar çalışmalarımı takip ederek desteğini hissettiren kıymetli hocam Doç. Dr. Özer KÖSEOĞLU'na teşekkürü borç bilirim.

Yüksek lisans öğrenimim boyunca birçok hususta yardımlarına başvurduğum ve kendilerine danıştığım çok kıymetli Abdullah ÖZÇELİK, Cihan YAŞAR, Ensar KIVRAK ve Zeynep YILDIZ'a ayrıca teşekkür ediyorum.

Yüksek lisans öğrenimim boyunca beni destekleyen ve motivasyonumu sağlamamda büyük emeği olan babama, anneme ve kız kardeşime minnettarım.

Son olarak bu çalışmanın ortaya çıkış sürecinde katkısı bulunan ve ismini zikredemediğim herkese teşekkürü borç bilirim.

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	i
KISALTMALAR	iv
TABLO LİSTESİ	vi
ŞEKİL LİSTESİ.....	vii
ÖZET.....	ix
ABSTRACT	x

GİRİŞ	1
BÖLÜM 1: YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ YAKLAŞIMI VE DÜNYADAKİ YANSIMALARI.....	7
1.1. Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Ortaya Çıkışı	7
1.2. Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Gelişimi	9
1.2.1. Geleneksel Kamu Yönetiminin Sorunları	10
1.2.2. Yeni Sağ ve Neo-liberalizm	12
1.2.3. Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı: Kuramsal Arka Plan ve Temel İlkeler	15
1.2.4. Yeni Kamu İşletmeciliğinin Kuramsal Temelleri	16
1.2.4.1. İşletmecilik	16
1.2.4.2. Neo-Taylorizm.....	17
1.2.4.3. Kamu Tercih Kuramı.....	17
1.2.5. Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının İlke ve Stratejileri.....	18
1.3. Yeni Kamu İşletmeciliği ve Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımlarının Karşılaştırılması	21
1.4. Yeni Kamu İşletmeciliğine İlişkin Ülke İncelemeleri	24
1.4.1. İngiltere	24
1.4.2. Amerika Birleşik Devletleri (ABD)	27
1.4.3. Fransa	30
1.4.4. Macaristan	31
1.4.5. Romanya	35
1.4.6. Ülke Reformlarıyla İlgili Genel Değerlendirme	37
1.5. Yeni Kamu İşletmeciliğinin Güncel Durumu: Eleştiriler ve Alternatif Arayışları ..	39

BÖLÜM 2: TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI VE YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİNİN GELİŞİMİ	42
2.1. 1980 Öncesi Kamu Yönetimi Reformları	42
2.2. 1980-2000 Döneminde Kamu Yönetimi Reformları	47
2.2.1. 24 Ocak Kararları	48
2.2.2. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA).....	49
2.2.3. Kalkınma Planları.....	52
2.2.3.1. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989).....	53
2.2.3.2. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994).....	53
2.2.3.3. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)	54
2.2.4. Üst Kurullaşma	57
2.2.5. 1980-2000 Yılları Arasında Özelleştirme Politikaları	59
2.2.6. 1980-2000 Yılları Arasındaki Hükümet Programlarında Kamu Yönetimi Reformu.....	60
2.3. 2000’li Yıllarda Türkiye’deki Kamu Yönetimi Reformları: YKİ İlke ve Uygulamalarının Yayılımı	61
2.3.1. 2000-2001 Ekonomik Krizleri ve Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı	62
2.3.2. Yeni Kamu İşletmeciliğine İlişkin Yasal Düzenlemeler.....	63
2.3.2.1. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı	63
2.3.2.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu	65
2.3.2.3. 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu	67
2.3.2.4. Yerel Yönetimler Reformu	68
2.3.3. 2000’li Yıllarda Özelleştirme Politikaları	69
2.3.4. 2000’li Yıllardaki Hükümet Programlarında Kamu Yönetimi Reformu	70
2.3.5. 2008 Sonrasında Değişen Reform Politikaları	72
BÖLÜM 3: TÜRKİYE’DE YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ YAZINI ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA	76
3.1. Araştırmanın Amacı	76
3.2. Literatür İncelemesi	78
3.3. Araştırma Yöntemi.....	79
3.4. Araştırmanın Sınırlılıkları	81

3.5. Bulgular.....	83
3.5.1. Yıllara Göre Makale Sayıları	85
3.5.2. Yazar Verileri.....	85
3.5.3. Kurum Aidiyeti Verileri	87
3.5.4. Veri Tabanları	89
3.5.5. Arama Kodları.....	90
3.5.6. YKİ'ye Yönelik Olumlu, Olumsuz ve Nötr Yaklaşımlar	91
3.5.7. Araştırma Düzeyleri	93
3.5.8. Makalelerde Benimsenen Yöntemler	95
3.5.9. Makalelerin Odak Noktaları.....	102
3.5.10. Makalelerde Belirtilen Sorun Alanları	104
3.5.11. Makalelerde Belirtilen Sorun Alanları ve YKİ'ye Yönelik Yaklaşımların İlişkisi	106
3.5.12. Makalelerde Araştırma Düzeyi ve Yöntem İlişkisi.....	107
3.6. Araştırma Bulgularının Değerlendirilmesi.....	108
SONUÇ.....	114
KAYNAKÇA	118
EKLER.....	137
ÖZGEÇMİŞ.....	139

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
ANAP	: Anavatan Partisi
ATEB	: Avrupa Toplulukları Eşgüdüm Birimi
Bkz.	: Bakınız
CUPAR	: Central Unit for Public Administration Reform
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
DP	: Demokrat Parti
DPD	: Devlet Personel Dairesi
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
GEGP	: Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı
İDT	: İktisadi Devlet Teşekkülü
IMF	: International Monetary Fund
IULA	: International Union of Local Authorities
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİK	: Kamu İktisadi Kuruluşu
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KMYKK	: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MİT	: Milli İstihbarat Teşkilatı

NAFTA	: Pasifik ve Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması
OECD	: Organisation for Economic Co-operation and Development
ÖİB	: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
RG	: Resmî Gazete
RK	: Rekabet Kurumu
RTÜK	: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
SPK	: Sermaye Piyasası Kurulu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCMB	: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası
TİB	: Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TSK	: Türk Silahlı Kuvvetleri
YKH	: Yeni Kamu Hizmeti
YKİ	: Yeni Kamu İşletmeciliği

TABLO LİSTESİ

Tablo 1: Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu İşletmeciliği Temel Değerleri.....	23
Tablo 2: Ulusal Performans Değerlendirmesinin Amaçları.....	28
Tablo 3: Betimsel Makalelerin İçerikleri Hakkında Temel Göstergeler.....	99
Tablo 4: 2002-2016 Yılları Arasındaki Kamu Yönetimi Reformu Yasaları.....	100



ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 1 : Yıllara Göre Analiz Edilen Makale Sayıları	85
Şekil 2 : Yazar Sayılarına Göre Çalışmada Yer Alan Makaleler	86
Şekil 3 : Çalışmada Yer Alan Birden Fazla Makaleye Katkı Sağlayan Yazarlar.....	87
Şekil 4 : Yazarların Çalışmada Yer Alan Makalelere Katkı Sayıları Bazında Kurumlar.....	88
Şekil 5 : Çalışmada Yer Alan Makale Sayıları Bazında Kurumlar	88
Şekil 6 : Analize Tabi Tutulan Makalelerin Alındığı Online Veri Tabanları.....	89
Şekil 7 : Veri Tabanlarına Girilen Anahtar Kelimeler ve Bulunan Makale Sayıları.....	90
Şekil 8 : Makalelerin Yayımlandıkları Dergiler	91
Şekil 9 : Analiz Edilen Makalelerde YKİ'ye Yönelik Yaklaşımlar	92
Şekil 10: Analiz Edilen Makalelerde Yıllara Göre YKİ'ye Yönelik Yaklaşımlar	92
Şekil 11: Analiz Edilen Makalelerin Araştırma Düzeyleri.....	93
Şekil 12: Analiz Edilen Makalelerin Yıllara Göre Araştırma Düzeyleri (2000-2008)...	94
Şekil 13: Analiz Edilen Makalelerin Yıllara Göre Araştırma Düzeyleri (2009-2017)...	95
Şekil 14: Makalelerde Benimsenen Araştırma Yöntemleri	95
Şekil 15: Nitel Analiz Yapılan Makalelerde Veri Toplama Teknikleri.....	96
Şekil 16: Yıllara Göre Makalelerde Araştırma Yöntemleri (2000-2008).....	97
Şekil 17: Yıllara Göre Makalelerde Araştırma Yöntemleri (2009-2017).....	97
Şekil 18: Nicel Yöntemin Benimsendiği Makalelerde Veri Toplama Teknikleri	98
Şekil 19: Nitel Yöntemin Benimsendiği Makalelerde Veri Toplama Teknikleri.....	98
Şekil 20: Betimsel Makalelerde Hukuki Metin İçerikleri.....	99
Şekil 21: Betimsel Analiz Yapılan Çalışmalardaki Politika Dokümanı-Plan-Program İçerikleri.....	101
Şekil 22: Betimsel Analiz Yapılan Çalışmalardaki Veri ve İstatistik İçerikleri.....	102
Şekil 23: Makalelerde YKİ Yaklaşımına Dair Odak Noktaları (Birleştirilmiş).....	103
Şekil 24: Makalelerde Yıllara Göre Odak Noktaları (2000-2008)	103
Şekil 25: Makalelerde Yıllara Göre Odak Noktaları (2009-2017)	104
Şekil 26: Makalelerde Yıllara Göre Sorun Alanları	105
Şekil 27: Makalelerde Yıllara Göre Sorun Alanları (2009-2017)	106
Şekil 28: Makalelerde Belirtilen Sorun Alanları ve YKİ'ye Yönelik Yaklaşımların İlişkisi	107

Şekil 29: Makalelerde Araştırma Düzeyi ve Yöntem İlişkisi	108
--	-----



Sakarya Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Özeti

Yüksek Lisans	☒	Doktora	☐
Tezin Başlığı: Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi Yazınının Gelişimi ve Mevcut Durumunun Analizi			
Tezin Yazarı: İzzeddin ALTAN		Danışman: Doç. Dr. Özer KÖSEOĞLU	
Kabul Tarihi: 30.01.2020		Sayfa Sayısı: x (ön kısım) + 137(tez) + 2 (ek)	
Anabilim Dalı: Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi			
Bu çalışma, uzun yıllar boyunca kamu yönetimi alanında kendisinden söz ettiren yeni kamu işletmeciliği (YKİ) yaklaşımının Türk kamu yönetimi alan yazınındaki yansımaları çevrimiçi veri tabanlarından belirli kriterlere göre seçilen bilimsel dergilerden derlenen makaleler incelenmektedir. Böylece Türkiye’de 2000’li yıllarda yoğunlaşan YKİ çalışmalarının mevcut durumunun bir fotoğrafı çekilmektedir. Çalışmanın temel araştırma sorusu “Türkiye’de YKİ yazını nasıl bir gelişim süreci izlemiş, YKİ çalışmalarında hangi değerler öne çıkmış, araştırma sürecinde hangi yöntemler kullanılmış ve reformlara nasıl yaklaşılmıştır? Bu soruyu cevaplandırmak amacıyla 2000-2017 yılları arasında Türkçe hakemli bilimsel dergilerde yayımlanan ve YKİ konusuna odaklanan 152 makale niceliksel içerik analizi yöntemiyle değerlendirilmiştir. Çalışmanın birinci bölümünde YKİ yaklaşımının kuramsal temelleri ve özellikleri incelenerek gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere olan yansımaları analiz edilmiştir. İkinci bölümde, Türkiye’de kamu yönetimi reform hareketlerinin gelişimi ele alınmış, ancak özel olarak YKİ reformlarının yoğunlaştığı 2000’li yıllara odaklanılmıştır. Üçüncü bölümde ise yapılan içerik analizinden elde edilen bulgular şekillerle desteklenerek ortaya konmuş ve yorumlanmıştır. Elde edilen bulgular, Türkiye’de YKİ yazınında 2008 yılına kadar yaklaşımların, yasal düzenlemelerin ve planların incelendiğini göstermektedir. 2008 sonrasında ise YKİ uygulamalarının sonuçlarına dair çalışmaların arttığı görülmüştür. İlgili literatürün şekillenmesinde yasal düzenlemeler, politika dokümanları, planlar ve programların etkili olduğu tespit edilmiştir.			
Anahtar Kelimeler: Yeni Kamu İşletmeciliği, İdari Reform, İçerik Analizi			

Sakarya University
Institute of Social Sciences Abstract of Thesis

Master Degree	☒	Ph.D.	☐
Title of Thesis: Development of the New Public Management Literature in Turkey and Analysis on the Current Situation			
Author of Thesis: İzzeddin ALTAN		Supervisor: Assoc. Prof. Özer KÖSEOĞLU	
Accepted Date: 30.01.2020		Number of Pages: x (pretext) + 137 (mainbody) + 2 (app)	
Department: Political Science and Public Administration			
This study examines the articles compiled from scientific journals selected from the online databases according to certain criteria, the reflections of the new public management (NPM) approach, which has been a hot topic in the field of public administration for many years. Thus the current state of the NPM literature in Turkey, is depicted. The research question of this study is formulated as “how the NPM literature in Turkey has been shaped and how the NPM reforms has been examined by Turkish researchers?”. In order to answer this question, 152 articles published in Turkish refereed scientific journals between 2000-2017 which has specifically focused on NPM has been analysed through a quantitative content analysis. In the first chapter of the study, the theoretical foundations and characteristics of the NPM approach are examined and its reflections on developed and developing countries are analysed. In the second section, the development of public administration reform in Turkey is examined by specifically focusing on the period of 2000’s in which NPM reforms ocularly increased in Turkey. In the third chapter, the findings obtained from the quantitative content analysis are presented, visualized and interpreted. The results of the study shows that in the NPM literature in Turkey legal regulations, policy programs and plans has been examined until 2008. After 2008, the studies on the results of NPM reform practices have increased. It has been determined that legal regulations, policy documents, plans and programs are effective in shaping the NPM literature in Turkey.			
Keywords: New Public Management, Administrative Reform, Content Analysis			

GİRİŞ

Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) yaklaşımı, geleneksel kamu yönetimi kuram ve uygulamalarının yol açtığı sorunlara getirdiği eleştirilerle şekillenmiştir. 1929 ekonomik buhranından sonra Keynesyen refah devleti modelinin kabul görmesi ve özellikle 1970’li yıllarda devletin giderek daha fazla alanda varlığını hissettirmesi, devletin artık küçültülmesi gerektiği yönündeki düşünceleri pekiştirmiştir. Nitekim 1970’li yıllarda yaşanan petrol kriziyle birlikte, devletin piyasaya müdahalesinin olumsuz etkileri açık bir şekilde görülmüştür. Yaşanan deneyimler, devlete yönelik geniş çaplı yapısal reformlara girişilmesi düşüncesini giderek güçlendirmiştir. 80’li yıllara gelindiğinde, söz konusu reformlar doğrultusunda ilk siyasi adımları atanlar Thatcher ve Reagan hükümetleri olmuştur. “Yeni Sağ” politikaların hayata geçirilmesinin ardından reformlara yönelik akademik ilgi de artmıştır. Söz konusu değişimi savunanlar bir yandan devletin müdahale alanının daraltılması gerektiğini vurgularken öbür yandan geleneksel kamu yönetimi değerlerinden farklı birtakım yönetim ilke ve değerleri ortaya koymaya başlamışlardır. Örneğin geleneksel kamu yönetiminde ön plana çıkan yazılı kurallara dayanan katı bürokratik yapı yerine yeni yönetim anlayışında girişimcilik, yöneticilerin inisiyatif alabilmesi, hizmet sunumunda yerellik, sonuç odaklılık gibi değerlere dayanan daha esnek bir yapı savunulmuştur.

Yeni yönetim anlayışında en dikkat çekici kavramlardan birisi “işletmecilik” olmuştur. Devletin yöneldiği aşırı kamu harcamaları ve verimliliğin sağlanamaması gibi durumlar, işletmecilik değerlerinin kamu örgütlerinde uygulanabilirliğini tartışmaya açmıştır. Zira işletmelerde çıktı odaklı anlayışın hâkim olması, verimliliğin temel esaslardan kabul edilmesi ve gereksiz harcamalardan kaçınılması kamu örgütlerinin mali problemlerinin çözümünün işletmecici anlayışta aranmasına sebep olmuştur. Kamu yönetimi literatüründe bu düşüncelerle birlikte, kamu yönetimi ve işletme yönetimini uzlaştırmaya yönelik “Kamu İşletmeciliği” (Public Management) yaklaşımı ortaya çıkmıştır. Sonraki süreçte Kamu İşletmeciliği daha geniş bir perspektiften ele alınarak “Yeni Kamu İşletmeciliği” şeklinde ifade edilmeye başlanmıştır.

YKİ, geleneksel kamu yönetimine getirdiği eleştirilerin yanında yeni bir bakış açısı da sunmuştur. Bu nedenle birçok yazar YKİ yaklaşımını yeni bir paradigma olarak görmüştür. YKİ ile birlikte stratejik yönetim, performans denetimi, girişimcilik, etkinlik,

verimlilik, kârlılık, özelleştirme, sözleşmecilik, insan kaynakları yönetimi ve müşteri odaklı yönetim gibi kavram ve uygulamalar kamu yönetimi literatüründe sıklıkla kullanılmıştır. Böylelikle kamu örgütlerinin uzun, orta ve kısa vadede ulaşması gereken hedeflerin açıkça ortaya konulması sağlanarak bu hedeflere ulaşmaya katkı sağlayacak bir işleyişe sahip olunması ve etkin denetim mekanizmalarıyla hedeflenen çıktılara ulaşılması amaçlanmıştır.

YKİ, birçok yazara göre devletin taşıdığı fazla yükten kurtulmasını sağlaması ve var olan kurumların etkin, etkili ve verimli çalışmasının önünü açması bakımından önemli bir atılım olarak görülmektedir. Ancak YKİ yaklaşımına yönelik ciddi eleştiriler de yapılmıştır. YKİ anlayışı doğrultusunda gerçekleştirilen politikaların beklendiği gibi verimliliği artırmadığı, harcamaları azaltmadığı; aksine fazladan maliyetlere sebep olduğu savunulmuştur. Bazı yazarlar ise YKİ anlayışının birtakım demokratik değerlerle ters düştüğünü ileri sürerek yönetimin işletme ve iktisat boyutunun ötesinde siyasi ve kültürel boyutunu öne çıkarmıştır.

Yeni Sağ düşünce ve neo-liberal yaklaşımlardan beslenen ve uluslararası kuruluşların etkileriyle birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeye yayılan YKİ yaklaşımı, Türkiye’de de benimsenmiş ve YKİ anlayışı doğrultusunda birçok adım atılmıştır. Buna örnek olarak 2003’te çıkarılan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu, özelleştirme politikaları ve personel yönetiminde sözleşmecilik uygulamalarının yaygınlaşması gibi adımlar gösterilebilir.

Türkiye’de kamu yönetimi disiplininde YKİ yaklaşımına yönelik literatürde oldukça çeşitli bakış açıları görmek mümkündür. Kimi yazarlar henüz 2000’li yılların başında bu yaklaşıma temkinli yaklaşıırken, kimileri getirilen bu yeni bakış açısının Türk kamu yönetiminin birçok eski problemine çözüm olabileceğini düşünmüştür. Bir kısım yazarlar ise YKİ yaklaşımına daha temkinli yaklaşarak, reformların düşünce ve uygulama aşamalarına ilişkin tavsiyelerde bulunmuşlardır. Bu çalışmanın konusu, yaklaşık son 15 yılda Türkiye’de YKİ yazınının mevcut durumu, gelişim trendleri ve reform pratikleri ile ilişkisi hakkında bir fotoğrafını çekmektir.

Çalışmanın Konusu

Çalışmada Türk kamu yönetimi alan yazınında YKİ yaklaşımının nasıl bir gelişim seyri izlediğinin ve hakemli dergilerde yayımlanmış makalelere nasıl yansıdığının incelenmesi konu edinilmiştir. Bu doğrultuda yazarların YKİ'ye bakışları, konuyla ilgili makalelerde izledikleri yöntemler, odaklandıkları noktalar ve belirttikleri sorun alanları gibi birçok konuyla ilgili belirlenen araştırma sorularına yanıtlar aranmıştır. Elde edilen bulgular, şekillerle desteklenerek yorumlanmıştır.

Çalışmanın Amacı

Bu çalışmada YKİ yaklaşımının Türk kamu yönetimi yazınında nasıl karşılık bulduğu içerik analizi yöntemiyle analiz edilmeye çalışılmıştır. Bu minvalde YKİ yaklaşımının Türkiye'de kamu yönetimi disiplinine nasıl ve ne ölçüde yansıdığı, bu alanda yayınlamış akademik dergilerden seçilen makaleler üzerinden değerlendirilmektedir. 2000-2017 yılları arasında yayımlanan akademik dergilerde YKİ ile ilişkili makaleler çeşitli online veri tabanları kullanılarak tespit edilmiştir.

Çalışmanın 2000-2017 yılları ile sınırlandırılmasında doğrudan YKİ ile ilgili akademik çalışmaların yoğun olarak bu periyotta yapılmış olması, YKİ ilke ve değerlerini içeren yasal düzenlemeler ve hükümet politikalarının bu dönemde artmış olması ve akademik dergilere erişim kolaylığı etkili olmuştur.

1980'li yıllardan itibaren Türkiye'de de neoliberal politikalar doğrultusunda devletin küçültülmesi hedeflenmiş; deregülasyon, regülasyon ve özelleştirme gibi uygulamalara yönelinmiş fakat yönetsel anlamda en kapsamlı reformlar 2000'li yıllarda gerçekleştirilmiştir (Lamba, 2014, s. 136). 2008'de yaşanan küresel ekonomik krizin ardından devletin ekonomideki rolüne yönelik yeni bir sorgulama başlamıştır (Köseoğlu & Tuncer, 2014, s.147). Bu durum dünyada YKİ yaklaşımına yönelik yeni eleştiriler, yeni tartışmalar ve yaklaşımları da ortaya çıkarmıştır. Türkiye'de de 2008 krizi sonrası dönemde kamu yönetimi reform politikaları ve uygulamalarında bazı değişiklikler dikkati çekmektedir. Reform pratiklerindeki değişimin ve literatürdeki alternatif arayışlarının Türkiye'de akademik yazın üzerinden ne düzeyde değiştiğini anlamak açısından da çalışmanın katkı yapacağı düşünülmektedir.

Çalışmanın Önemi

YKİ yaklaşımı, ortaya çıktığı günden günümüze değin oldukça farklı yaklaşımlara sahne olmuş, çok farklı zeminlerde ele alınmıştır. Yeni sağ ile birlikte 1980’li yıllarda başlayan, ancak kavramsal çerçevesi 1990ların başında oluşan YKİ birçok ülkede kapsamlı reformlar ile hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Sonuçta YKİ’nin başlama dönemine göre değişmekle birlikte 25-30 yılı aşan ülke tecrübeleri ortaya çıkmıştır. Bu süre içinde bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler, küreselleşme ve artan rekabet, ekonomik ve siyasi krizler gibi birçok gelişme yaşanmıştır. Bu gelişmeler ve ortaya çıkan yeni ihtiyaçlar, YKİ’ye yönelik siyasi ve akademik bakışı da değiştirmektedir. İşte bu çalışma Türkçe kamu yönetimi literatüründe YKİ ile ilgili akademik çalışmaları inceleyerek, YKİ’nin Türkiye’deki akademik gelişimine ilişkin bir harita ortaya çıkarmaktadır. Böylece uluslararası düzeyde YKİ ile ilgili gelişmelerin Türkiye kamu yönetimi literatürüne yansımalarıyla ilgili veriler üretilebilecektir. Bu bağlamda, Türkçe YKİ literatürünün nasıl geliştiği, bu alandaki çalışmaların hangi yöntemlerle yürütüldüğü, bu alanda üretilen bilimsel bilgi ile Türkiye’de siyasal ve ekonomik gelişmeler ile reform pratikleri arasında nasıl bir ilişki kurulabileceği, YKİ literatürünün uluslararası literatürü takip etme düzeyi ve YKİ ile ilgili güncel gelişmeler ve çalışma alanındaki değişim gibi çok temel soruların yanıtları üzerinde düşünme imkânı sağlanacaktır.

YKİ anlayışıyla ilgili Türkiye’de yapılan tez çalışmalarında ve yazılan makalelerde genellikle YKİ reformları, kuramsal değişim, performans yönetimi, insan kaynakları yönetimi, toplam kalite yönetimi, stratejik yönetim, müşteri odaklılık, kamu yönetimi disiplininde kriz ve özelleştirme gibi konulara odaklanan betimsel, nitel ve nicel araştırmalar öne çıkmaktadır. YKİ’ye teorik olarak yaklaşan çalışmalar olduğu gibi performans yönetimi gibi bir YKİ unsurunu inceleyen çalışmalar da söz konusudur. Bununla birlikte ne Yüksek Öğretim Kurulu (YÖK) tez tarama sayfasında ne de ilgili yazında, Türkiye’de YKİ çalışmalarının seyrini araştıran, 2000’li yıllarda yoğunlaşan bu çalışmaların fotoğrafını çekmeye odaklanan herhangi bir çalışmaya rastlanmamıştır.

Çalışmanın Yöntemi

Bu tez çalışmasında izlenecek yöntem, YKİ ile ilgili gelişmeleri keşfetme amacına uygun olarak belirlenmiştir. Keşfedici araştırmalar, literatürde “ne oluyor?” sorusunun cevabına ulaşmaya çalışan araştırmalar olarak kabul edilmektedir. Keşfedici bir çalışma, araştırma

konusu ile ilgili ayrıntılı kaynak taraması yapmak ve uzmanların görüşlerini almak gibi yöntemlerle yapılabilmektedir (Coşkun ve diğerleri, 2017:75). Çalışmada keşfedici araştırma özelliklerine uygun şekilde literatürde konu ile ilgili verilerin toplanması ve ardından bir bütün olarak niceliksel içerik analizi yapılması amaçlanmaktadır. İçerik analizi, araştırılmak istenen olgu ile ilgili araştırmacı tarafından seçilmiş belirli sorulara yanıtlar bulunarak mevcut verilerden ileri araştırmalar için yeni bir veri seti oluşturmayı sağlamaktadır (Krippendorff, 2004:81). Niceliksel içerik analizi kapsamında kodlar ve alt kodların sıklıkları üzerinden değerlendirme yapılmaya çalışılmıştır.

Bu çalışmada Türkiye’de yayımlanan akademik dergilerde yer alan YKİ ile ilgili makalelerden oluşan ikincil veri seti kullanılmaktadır. Başta Ulakbim, Dergipark, Assos Index, Sobiad, Scholar Google olmak üzere bir dizi çevrimiçi veri tabanında anahtar kelimeler ile yapılan arama sonucunda 199 makaleye ulaşılmıştır. Bu makaleler, 13 Ekim 2018 ile 31 Aralık 2018 tarihleri arasında incelenmiştir. Uzman görüşü de alınarak çalışmalar YKİ ile ilişkisi bakımından yeniden tasnif edilmiş ve sayısı 152’ye indirilmiştir. Ardından yine uzman görüşünden yararlanılarak bir “kod kitabı” (code book) hazırlanmıştır. Tüm makaleler araştırmacı tarafından 4 Ağustos 2019 ile 31 Ekim 2019 tarihleri arasında okunmuş; kodlar, alt kodlar ve kategoriler oluşturulmuştur. Ardından 31 Ekim 2019-15 Aralık 2019 tarihleri arasında tekrar okuma yapılmış ve iki okuma arasında %81,04 uyum sağlanmıştır.

Uyum sağlanmayan kodlamalar için tekrar uzman görüşüne başvurulmuştur. Böylece tüm makaleler kategorilere ayrılmış ve kodlanmıştır. Kodlar numerik ifadelere dönüştürülerek SPSS 25 programında bir veri tabanı oluşturulmuştur. Ardından temel istatistiki analizler yapılarak elde edilen bulgular yorumlanmıştır.

Çalışmanın Sınırlılığı

YKİ anlayışının Türkiye’deki akademik literatürdeki yansımalarını analiz etmeyi amaçlayan bu çalışmada, ilk olarak YKİ anlayışının ortaya çıkışı ve dayandığı temeller ele alınmaktadır. Bu bakımdan Türkiye’de hem pratik olarak izlenen reformlar hem de içerik analizi için gerçekleştirilen literatür taraması 2000 yılı ve sonrasına odaklanmaktadır. Bu yönde bir sınırlamaya gidilmesinde 2000’li yılların başından itibaren Türkiye’de YKİ yaklaşımına dayanan yasal değişiklikler, politikalar ve

reformların sayısındaki artış etkili olmuştur. Ayrıca bu dönemde reformlarla koştur bir şekilde bu alandaki akademik ilgide de ciddi bir artış gözlemlenmektedir.

Bu çalışmada 1999 Koalisyon Hükümetinin son dönemi ve AK Parti Hükümetlerinin ilk dönemini içerecek şekilde bir zaman ayırımı yapılmıştır. 2000-2008 periyodu çalışmanın 1. dönemini oluşturmaktadır. 2007 yılındaki Cumhurbaşkanlığı seçimi krizi, 2008 ekonomik krizi ve sonrasında yaşanan politika değişiklikleri de dikkate alındığında 2009-2017 periyodu ise araştırmanın ikinci dönemini oluşturmaktadır. Bazı değişkenler açısından iki periyot arasında anlamlı bir fark olup olmadığı da analiz edilmiştir.

Bu çalışmada analizi yapılacak olan makaleler yalnızca hakemli bilimsel dergilerde dergilerde yayınlanmış makalelerdir. Akademik dergiler dışında mesleki dergilerde, konferans bildiri kitaplarında veya kitap bölümlerinde yayımlanan makalelere yer verilmemiştir. Bu tür yayınların kabul edilme, yayımlanma süreçleri ve nitelikleri birbirinden farklıdır. Bu nedenle, söz konusu metinler araştırma kapsamına dahil edilmemiştir.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde YKİ yaklaşımının tarihsel gelişimi ve kavramsal çerçevesi incelenmektedir. İkinci bölümde YKİ yaklaşımının Türkiye'ye yansımaları ve Türkiye'de YKİ eksenindeki reformlar ele alınmaktadır. Üçüncü bölümde ise içerik analizi neticesinde elde edilen bulgular kullanılarak yapılan analizlerden elde edilen sonuçlar değerlendirilmektedir.

BÖLÜM 1: YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ YAKLAŞIMI VE DÜNYADAKİ YANSIMALARI

Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) yaklaşımı, kaynağını Keynesyen refah devletine yönelik tepkiden almıştır. 1974 petrol krizi ve ardından yaşanan süreç, kamu yönetiminde küçülme, özelleştirme, piyasa odaklılık gibi bir dizi ilke, değer ve uygulamadan söz edilmesine zemin hazırlamıştır. Çalışmanın bu bölümünde söz konusu süreçte YKİ yaklaşımının ortaya çıkışı ve gelişimi ele alınacaktır.

1.1. Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Ortaya Çıkışı

YKİ, Weberyen bürokrasinin temel sorun alanlarına ve devletin piyasadaki etkinliğinin yarattığı problemlere dikkat çekilerek ortaya konulan bir yaklaşımdır. Bu sorunların mevcut yöntemlerle çözülemeyeceği, alternatif bir bakış açısına gerek olduğu düşünülerek, kamu yönetiminde “işletmecilik” değer ve uygulamaları benimsenmeye başlanmıştır (Üstüner, 2000:21; Ömürgönülşen, 2015:8; Özer, 2005a:8; Karcı, 2008:42). Özellikle 1974 Petrol Krizi ile birlikte kamu kurumlarında aşırı genişleme sonucu verimliliğin azalması, kamu yönetiminde yeni arayışlara yönelik güçlü bir zemin hazırlamıştır (Tuncer ve Usta, 2013:192). Bu noktada kamu sektörü ve özel sektör değer ve uygulamaları arasında derinlemesine kıyaslamalar yapılmıştır. Kamu ve işletme yönetimleri arasında değer ve uygulama farklılıkları bulunması ve işletme değerlerinin kamu örgütlerinde de başarılı bir şekilde uygulanabileceğinin düşünülmesi, “kamu işletmeciliği” yaklaşımının doğmasına sebep olmuştur.

YKİ yaklaşımının kabul görmesiyle birlikte kamu sektöründe işletme değer ve pratiklerinin yoğun biçimde yer ettiği görülmüştür. Bu kapsamda, işletme kavramları da kamu yönetiminde sıklıkla kullanılmaya başlanmıştır. Performans yönetimi, stratejik yönetim, etkinlik, verimlilik, toplam kalite yönetimi ve müşteri odaklılık gibi unsurlar kamu örgütlerinde hâkim kılınmaya çalışılmış, kamu örgütlerinin daha dar bir alanda ve daha etkin hizmet sunması amaçlanmıştır. Bu durumun ortaya çıkmasında refah devletine yoğun eleştiriler getiren neo-liberal hareketin büyük etkisi vardır (Üstüner, 2000:25; Güzelsarı, 2004:2; Karcı, 2008:42).

Özelleştirmelerin uygulanmaya başlanması, özel sektör değerlerinin benimsenmesinin en uç noktası olarak kabul edilmiştir (Tuncer ve Usta, 2013:188). Böylelikle devletin hizmet

sunduğu alanların daraltılması ve hizmet sunumunda kurumların çok amaçlı yapısından uzaklaştırılması gerçekleştirilmek istenmiştir. Özelleştirme uygulamalarıyla birlikte yönetimde rekabetçiliğin geliştirilmesi ve piyasa benzeri mekanizmaların oluşturulması, kamu yönetimindeki dönüşümün bir diğer önemli ayağını ifade etmektedir. Özelleştirme uygulamaları 1980’li yıllardan itibaren Batı ülkelerinde çok iyi bilinmekte ve hayata geçirilmekteydi. Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ve gelişmekte olan ülkelerde ise ancak 1990’lı yıllarda özelleştirmeler yaygınlaşmıştır. (İleri, 1998:149). Özelleştirme uygulaması 2000’li yıllardan itibaren giderek yaygınlaşmış fakat uygulamada etkinlik, etkililik ve verimlilik gibi unsurlara dikkat edilmesi gerektiğine dikkat çekilmiştir (Vural, 2016:25).

YKİ yaklaşımına uygun şekilde kamu kurumlarında gerçekleştirilen birçok değişiklik, zamanla sistem inşa maliyetinden kaynaklanan zorluklar, yetki devriyle oluşan kurumsal çeşitlilik ve karmaşa, sözleşme yoluyla hizmet alımından doğan sorunlar ve müşteri vatandaş yaklaşımının doğurduğu meşruiyet sorunu gibi yeni problemlerin oluşmasına neden olmuştur (Tuncer ve Usta, 2013:189).

Kamu işletmeciliği düşüncesi, 1980’lerden itibaren kamu yönetimi disiplininde tartışılmıştır. 1990’lı yıllara gelindiğinde özellikle kuramsal tartışmaların yoğunlukta olduğu söylenebilir. Hood, 1991 yılında yayımladığı “Public Management for All Seasons?” çalışmasıyla birlikte YKİ yaklaşımına ismini vermiştir. Sonraki süreçte uygulamalar da yaygın şekilde tartışılmaya başlamıştır. Buna karşılık, YKİ’ye eleştirel bir gözle bakan, içerdiği sorunlara dikkat çeken yazarlar da olmuştur (Bkz. Üstüner, 2000:25; Hood ve Peters, 2004:275,276; Denhardt, 2007:190; Gültekin, 2011:352-354).

YKİ yaklaşımıyla ortaya konulan değerlerin kamu kuruluşlarındaki uygulamalara yansımaları ve ortaya çıkardığı sonuçlar, kamu yönetimi disiplininde çokça ele alınmıştır. İlgili literatür incelendiğinde özellikle toplam kalite yönetimi, müşteri odaklılık, performans yönetimi gibi temaların öne çıktığı görülmektedir (Bkz. Balcı, 2005; Aykaç ve Özer, 2006; Yenice, 2006; Tarhan ve Ezici, 2011; Akçakaya, 2012; Karasoy, 2014). Özellikle YKİ yaklaşımında önemli unsurlardan birisi olan “müşteri” kavramı yoğun tartışmaların yaşanmasına sebep olmuştur. Vatandaşların müşteri olarak kabul edilmesi, asıl-vekil ilişkisi bağlamında ele alındığında birtakım eleştirileri doğurmuştur. Bu

eleştirilerde vatandaşlar kamu kuruluşlarından hizmet alan müşteriler olarak değil, devletin asıl sahipleri olarak görülmektedir (Denhardt, 2007:190).

Bazı yazarlar, YKİ reformlarının yönünün politik başarısızlıklar nedeniyle tersine çevrildiğini belirtirken (Dunleavy vd, 2006:218), bazıları ise YKİ anlayışı ile ön plana çıkan stratejik plan ve performansa dayalı uygulamaları kamu yönetiminde önemli bir aşama kat edildiğinin göstergesi olarak kabul etmiştir (Ateş ve Okur, 2009:122).

Çok sayıda gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede YKİ'nin farklı ilke ve değerlerine odaklanan reformlara girilmiştir. YKİ'nin ortaya koyduğu reform önerileri her ülkede bütüncül bir şekilde alınıp uygulanmamıştır. Hükümetler YKİ'nin bazı unsurlarını alarak farklı kamusal hizmet alanlarında reformlar gerçekleştirmiştir. Dolayısıyla aynı anda YKİ reformlarına başlayan ülkelerde bile elde edilen sonuçlar birbirinden farklı olmuştur. Ülkeler arasında YKİ reformlarına ilişkin farklılıkların oluşmasında yönetim gelenekleri, siyasal iktidarın ideolojisi, ülkenin federal veya üniter yapıya sahip olması, hükümet sistemi, Anayasal ve hukuki düzen, siyasal kültür ve liderlik gibi parametreler etkili olmaktadır.

1.2. Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Gelişimi

YKİ yaklaşımının ortaya çıkmasında refah devleti anlayışının karşılaştığı güçlükler ve devletin sorunlara çözüm üretmediği iddiasıyla ön plana çıkan birtakım düşünceler etkili olmuştur. Özellikle 1970'lerde karşılaşılan ekonomik kriz, beraberinde getirdiği sorunlarla birlikte devletin rolü konusundaki tartışmaları alevlendirmiş, refah devletine yönelik şiddetli eleştirilerin yapılmasına neden olmuştur. Öyle ki, söz konusu süreçte refah devleti sorunun kendisi olarak görülmüş, dönüşümün devletin kendisinden başlaması gerektiği savunulmuştur (Ömürgönülşen, 2015:6). Bu doğrultuda devletin küçültülmesi; hantallık, etkinsizlik ve verimsizlikten kurtarılması ve verimli bir kamu yönetimi mekanizmasının inşa edilmesi gibi konular gündeme gelmiştir (Karcı, 2008:41).

1980'li yılların başından itibaren İngiltere'de Thatcher, Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) Reagan hükümetleri muhafazakâr-liberal bir çizgide sürdürdükleri yönetimlerinde devletteki dönüşümün gerekliliğini güçlü bir şekilde vurgulamışlardır. Söz konusu liderler savundukları yönetim yaklaşımıyla refah devletine ve aşırı kamu harcamalarına eleştiri getirmiş ve YKİ yaklaşımının uygulamaya dönüşmesinde önemli pay sahibi

olmuşlardır (Gökçe, Kutlu ve Gökçe, 2001:29). Böylelikle bu iki ülkede reformlar siyasi destek bulmuş ve diğer birçok ülkenin de örnek alacağı dönüşüm güçlü bir şekilde gerçekleşmeye başlamıştır.

YKİ yaklaşımının oluşumu ve gelişim süreci, devletin karşı karşıya kaldığı sorunlar ve içerdiği yapısal problemlerle doğrudan ilgilidir. 1980’li yıllarda devletin yönetilemezlik krizinde olması onun olması gerekenden çok daha geniş bir sahada faaliyet göstermesine bağlanmıştır. Bu çerçevede atılacak ilk adımların devletin küçültülmesi yönünde olmasına önem verilmiş, sınırlı fakat etkin ve verimli bir kamu yönetimi tesis edilmesi amaçlanmıştır (Karcı, 2008:43-44). Ancak YKİ yaklaşımıyla dönüştürülmek istenen yalnızca devletin mali yapısı olmamıştır. Zira dönüşümün karşısında sorun olarak beliren unsurların büyük bir kısmı geleneksel kamu yönetimi anlayışıyla ilgilidir. Bu doğrultuda geleneksel kamu yönetiminin değer ve uygulamalarında önemli yer tutan merkeziyetçilik, bürokratik yapı, hiyerarşi ve esnek olmayan kurallara bağlılık gibi unsurlar temel sorun alanları olarak görülmüştür (Gökçe ve Turan, 2008:180).

1.2.1. Geleneksel Kamu Yönetiminin Sorunları

Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı 19. yüzyılın sonlarından itibaren teorik temelleri olgunlaşmış ve kamu yönetimi uygulamalarında da geniş kabul görmüş bir yaklaşımdır. Yaklaşımın gelişmesinde Wilson’un siyaset-yönetim ikiliği, Taylor’un bilimsel yönetim yaklaşımı ve Weber’in ideal tip bürokrasi düşünceleri oldukça etkili olmuştur. Ayrıca Fransa’da Fayol ve ABD’de Gullick ve Urwick de yönetim fonksiyonlarını ortaya koyarak geleneksel yönetimin dayandığı süreç olarak yönetim anlayışını geliştirmişlerdir. Bu yaklaşım 1960’lardan sonra Avrupa’da gelişen refah devleti ve farklı ülkelerde etkili olan planlı ekonomi anlayışı içinde 20. yüzyıl boyunca hâkim yönetim yaklaşımı olmuştur. Ancak 1970’li yılların sonunda bu yaklaşımın hem reform politikaları hem de kamu yönetimi teorisindeki konumu sarsılmaya başlamıştır.

Wilson tarafından ortaya atılan siyaset-yönetim ayrımı uzun süre tartışılan bir konu olmuştur. Geleneksel kamu yönetiminde politikacılarla ilişkiler sınırlı ve formel kabul edilmiş, emretme ve emri uygulama şeklinde belirlenmiştir (Özer, 2005a:10). Bu durum bürokrasi ve siyaset arasındaki sınırın net bir şekilde çizildiği izlenimi verebilmektedir. Ancak sonraki dönemde yönetim-siyaset ayrımı “kullanışlı bir kurgu” olduğu, gerçekçi

bir ayrım olmadığı ve siyasetçilere olduğu kadar bürokratlara da birtakım faydalar sağladığı yönünde eleştirilmiştir (Peters, 2001:182; Özer, 2005a:15).

Taylor'un öne sürdüğü bir işi yapmanın “en iyi tek yolu” (one best way) düşüncesi geleneksel kamu yönetimi anlayışına yöneltilen eleştirilerin farklı bir boyutunu oluşturmuştur. En iyi tek yolun var olduğunun düşünülmesi, farklı özelliklere sahip örgütlerin ya da kurumların farklılıklarının göz ardı edilmesine sebep olmuştur. Özellikle kamu kurumlarındaki büyük çaplı ve karmaşık süreçlerin yönetiminde “en iyi tek yol” düşüncesinin takip edilmesi beklenmedik sorunlarla karşılaşılması durumunda gerekli müdahalenin yapılamamasına ve yöneticilerin de sorumluluktan kaçmalarına yol açmıştır (Hughes, 2003:33).

Weber'in “ideal tip” olarak sunduğu bürokrasi modeli de birtakım yapısal özellikleri ve ortaya çıkardığı uygulama sorunları sebebiyle yoğun olarak eleştirilmiştir. Weber, bürokrasiyi en yüksek örgütlenme biçimi olarak görmüş ve bürokrasi mekanizmasının en ideal şekilde çalışabilmesi için ona birtakım özellikler atfetmiştir. Hiyerarşik yapılanma, iş bölümü ve uzmanlaşma, gayri şahsilik, işe alımda liyakat gibi ilkelerle birlikte sunulan bürokrasi modeli aynı zamanda riskten kaçınan, verimsiz, kaynak israfına meyilli, girişimcilikten uzak ve hantal bir yapı olarak nitelendirilmektedir (Hughes, 2003:34). Bürokratik yapının büyüklüğü ve giderek artan girdi miktarı, verimlilik düşüncesinin ikinci planda kalmasına neden olmuştur. Bu durum kaynakların savurganca kullanımı eğilimini doğurmuş, etkinlik ve verimlilik düşüncelerinden uzaklaşılmasına sebep olmuştur (Çukurçayır ve Eşki, 2001:93). Böylelikle hem hizmetler gereğinden yavaş yürümüş hem de büyük çaplı kaynak israfları gerçekleşmiştir.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışında kamu örgütü oldukça büyük ve merkeziyetçi bir yapıya sahip olduğundan değişim epeyce güç gerçekleşmekte ve hatta çoğu zaman reddedilmektedir. Kamu yönetiminin bu muhafazakâr denilebilecek yapısı, özellikle teknolojik değişimlere karşı yanıtız kalınmasına neden olmakta ve yeni sorunların çözümünü zorlaştırmaktadır (Gökçe ve Turan, 2008:180). Geleneksel kamu yönetimi anlayışında ön plana çıkan bu katı ve merkeziyetçi yapının değişim ve yenilikleri engellediği iddiası eleştiriler arasında ön saflarda yer bulmuştur.

Weberyen bürokrasi modeli ortaya çıkardığı sorunların giderek yaygınlaşması ve bürokratik mekanizma içerisinde bu sorunlara çözüm bulunamaması nedeniyle hastalıklı

bir yapı olarak görülmüştür (Caiden, 1991:490). Bürokrasinin sorunlu yanları genel olarak kurumların gereğinden fazla büyük olması, karmaşıklık, değişime kapalılık, kaynakların verimsiz kullanımı, hizmetlerin yüksek maliyetli olması, aşırı merkeziyetçilik, hantallık şeklinde özetlenebilir (Bkz. Tuncer ve Usta, 2013; Caiden, 1991).

1970’li yıllarda karşılaşılan ekonomik krizlerin sonrasında şiddetlenen eleştiriler, faaliyet sahası giderek genişleyen refah devletinin ve izlediği geleneksel yönetim modelinin terk edilmesi gerektiğini öne sürmüştür. Bu durum devletin daha dar bir alanda, daha etkin ve daha verimli bir şekilde hizmet sunmasını sağlamaya yönelik yeni arayışları ön plana çıkarmıştır (Karcı, 2008:43). 1980’li yıllara gelindiğinde sorunun “yönetemeyen devlet” kaynaklı olduğu kabul edilmiş, bürokratik yönetim anlayışının değişimi için bir dizi öneri ortaya konulmuştur (bkz. Tuncer ve Usta, 2013:185-186). Söz konusu önerilerin ve atılmak istenen adımların belirlenmesinde özellikle Yeni Sağ siyaseti ve düşüncesi etkili olmuştur.

1.2.2. Yeni Sağ ve Neo-liberalizm

Geleneksel kamu yönetimi anlayışıyla kamu örgütlerinde etkin ve verimli hizmet sunulamaması, kaynakların verimsiz kullanımı ve maliyetlerin yüksekliği gibi sorunların çözilememesi birtakım fikirlerin doğuşuna uygun ortamı hazırlamıştır. Kamu bürokrasisinin kronik bazı sorunlarına odaklanan bu fikirler, devletin küçültülmesi ve ekonomiye müdahil olmaması gerektiğini ortaya koyarak, sorunların çözümünü kamu yönetiminde gerçekleştirilecek büyük çaplı bir dönüşüme bağlamıştır. Söz konusu düşünceler arasında özellikle 1980’li yıllarda Yeni Sağ ile onun temellerini oluşturan neo-liberalizm ve yeni muhafazakarlık öne çıkmıştır.

Yeni Sağ düşüncesinin liberal yönleri çoğunlukla klasik liberalizmden alınmıştır. Bu anlayışta minimal devlet savunusu ve devletçilik karşıtlığı ön plana çıkarılmıştır. Yeni Sağ anlayışa göre piyasa, bireysel tercihlerin toplamının ilerleme ve genel faydaya yol açması için gerekli bir mekanizmadır (Heywood, 2013:104). Bu yaklaşım özellikle Keynesyen refah devleti anlayışının karşısında etkinlik göstermiştir.

1929’da yaşanan Büyük Buhran, liberalizmin derin bir sarsıntı yaşamasına neden olmuş ve 1970’lerde ortaya çıkan devlet krizine değin refah devletinin güçlü bir şekilde

yükselişine şahit olunmuştur. Neo-liberalizm ise liberalizmin yaşadığı bu derin krizi aşma çabaları neticesinde ortaya çıkmıştır (Demirkaya, 2006:136; Akçay ve Türkay, 2006:51). Neo-liberalizmin temel dinamiklerinin oluşmasında 1938’de Walter Lippmann tarafından toplanan ve önde gelen 26 liberal düşünürün katıldığı konferans (Wilson, 2018:27) ve 1947’de Frederick V. Hayek’in başkanlığında kurulan “Mont Pelerin Topluluğu” (Plehwe ve Mirowski, 2009:4) etkili olmuştur. Bu topluluk kendisini liberal olarak tanımlamış, bireysel özgürlüğü ön plana çıkarmış ve merkezi planlama düşüncesine karşı çıkmıştır (Harvey, 2005:20-21). İkinci Dünya Savaşı sonrasında devletin müdahil olduğu alanın giderek genişlemesi neo-liberal düşünürlerin tepkisine yol açmıştır. Bu tepkiler, neo-liberalizmin devletin rolü ekseninde tartışılmasına sebep olmuştur (Gökçe, 2011:102).

1970’lerin sonundan itibaren devletin başarısızlığı iyiden iyiye hissedilmiş ve mevcut duruma karşı siyasal ve ideolojik birtakım oluşumlar belirmiştir. Oldukça geniş bir yelpazede ele alınabilecek olan ve kendi içerisinde de çatışmalar içerebilen bu oluşumlar Yeni Sağ’ı meydana getirmiştir (Gamble, 1994:34). Devletin rolünün yeniden düşünülmesi ve müdahil olduğu alanın daraltılması fikri, Yeni Sağ düşüncesinde de öncelikli meselelerden olmuştur. Neo-liberalizmin savunucuları devlet içerisinde bir dönüşümün gerçekleşmesi gerektiğini öne sürmüş, fakat bu dönüşüme yönelik adımların atılması devletin mevcut yapısının bir krizle karşı karşıya kalması neticesinde gerçekleşebilmiştir.

Yeni Sağcı fikirlerin hayata geçirilmesi İngiltere’de Margeret Thatcher ve ABD’de Ronald Reagan iktidarıyla birlikte mümkün hale gelmiştir. Bu dönemde devletin küçültülmesi ve vergilerin düşürülmesi yönünde adım atılması Neo-liberal politikaların öncelikli amaçları olmuştur (Şener, 2008:112). Söz konusu amaçları kamu yönetiminde harcamaların azaltılması ve etkinliğin sağlanması takip etmiştir (Sobacı, 2011:198). Bu politikaların, devletin neo-liberal çevrelerce eleştirilen refah devleti uygulamalarıyla şekillenen yapısından arındırılması üzerine kurulmuş olduğu söylenebilir.

Neo-liberal ekonomi anlayışının sınırlı devlet düşüncesine ilave edilebilecek diğer dayanak noktaları bireycilik, tercih özgürlüğü, özel mülkiyet, piyasa ekonomisi ve serbest ticaret olmuştur (Tayyar ve Çetin, 2013:111). Bu şekilde düzenlenmiş bir ekonomide bireysel özgürlüğün temin edilip serbest girişimin önünün açılacağı ve istenen etkinlik ve verimliliğin sağlanacağı düşünülmüştür. Neo-liberalizmde devletin rolü konusunda vurgu

öncelikle adalet, savunma ve güvenlik hizmetlerinin sunulmasına yapılmaktadır. Bu asli görevlerin haricinde devlet piyasanın işleyişini kolaylaştırmalı, rekabet ve girişimciliği teşvik etmeli, piyasadaki taraflar arasında hakem görevi görmeli ve ancak kurallar ihlal edildiğinde müdahale etmelidir (Tayyar ve Çetin, 2013:119). Neo-liberalizmin devleti daha dar bir alana hapsedmeyi, hatta saf dışı bırakmayı ve işlevsizleştirmeyi amaçladığına dair bazı tartışmalar olsa da (Yazıcı, 2013:14; Gökçe, 2011:102), devletin kendisi için belirlenen alanda etkin ve güçlü olması, serbest piyasa koşullarının oluşturulması ve sürekliliğinin sağlanması Neo-liberalizm için hayati bir önem taşımaktadır.

Neo-liberalizm ile bütünleşmiş gözükten Yeni Sağ ideolojisinin çıkış noktası pazara koşulsuz öncelik ve koşulsuz güven unsurları olmuştur (Şaylan, 2016:152-153). Yeni Sağ, neo-liberalizmde vurgulanan temel değerleri güçlü bir şekilde savunurken, muhafazakarlık düşüncesinde yer bulan unsurları ön plana çıkarmayı da ihmal etmemiştir. Thatcher'ın "Toplum diye bir şey yoktur, yalnızca kadın ve erkek bireyler ve onların aileleri vardır" (Harvey, 2005:23) sözü bu durumu açıkça göstermektedir.

Esasında Yeni Sağ, hem Neo-liberalizmi hem de yeni muhafazakarlığı ifade etmek için kullanılmaktadır (Kalağan, 2009:96). Bu noktada minimal-girişimci devlet yaklaşımının ön plana çıkmasında yeni muhafazakarlık yaklaşımının da etkisi bulunmaktadır. Özellikle Thatcher ve Reagan iktidarlarında yeni muhafazakarlık düşüncesinin etkileri güçlü şekilde hissedilmiştir.

Yeni Sağ düşüncesinin siyasal alana egemen olmasıyla birlikte devletin ve müdahale alanlarının büyük bir dönüşüm sürecine girdiği görülmektedir. Bu dönüşüm ilk olarak krizden en çok etkilenen ülkelerde reform programları şeklinde başlamıştır (Karcı, 2008:43). 1980'li yılların sonlarında ise neredeyse tüm dünyada etkili olan neo-liberal politikalarla devletin küçültülmesi ve müdahale sahasının daraltılması, refah devleti anlayışından ve merkezi planlamadan vazgeçilmesi, piyasada rekabeti canlandıracak koşulların oluşturulması gibi çabalara girişilmiştir. Bu doğrultuda gerçekleştirilen bir dizi reformla birlikte kamu yönetiminde büyük bir dönüşüm başlamıştır. Söz konusu reform süreci, "Yeni Kamu İşletmeciliği" (New Public Management) şeklinde isimlendirilerek değişimin esası ve yönü belirtilmiştir (Tuncer ve Usta, 2013:187).

1.2.3. Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı: Kuramsal Arka Plan ve Temel İlkeler

Kamu yönetiminde işletmeci yaklaşımın benimsenmesi gerektiği düşüncesinin ortaya çıkışı 1970’li yılların sonları ve 1980’li yılların başlarına kadar geri götürülebilir. Bu dönemlerde ortaya konulan bazı eserlerde kamu yönetimi disiplini analiz biriminin yürütme olduğu kabul edilmiş ve gerekli dönüşümün işletmecilik anlayışı ekseninde gerçekleştirilmesi savunulmuştur. Ancak bu tutum indirgemeci ve dar bir bakış açısına sahip olduğu gerekçesiyle eleştirilmiştir (Üstüner, 2000:17). Kamu yönetiminin ekonomi ve işletmecilik odaklı bir tutumla incelenmesi, etkinlik ve verimliliğin sağlanmasına odaklanmakla birlikte kamu yönetiminde merkezi konumda bulunan birçok unsurun göz ardı edilmesine yol açmıştır (Akdoğan, 2015:10; Üstüner, 2000:17).

İşletmeci anlayıştaki birtakım eksikliklerin farkına varılması, kamu yönetiminin daha geniş bir açıdan değerlendirilmesini sağlamış ve daha kapsamlı bir reform süreci tasarlanmasının önünü açmıştır. Bu tür bir yaklaşım ilk kez Hood (1991) tarafından “Yeni Kamu İşletmeciliği” (New Public Management) ismiyle ifade edilmiştir. Hood, YKİ’nin yükselişindeki megatrendleri ise devletin büyümesini yavaşlatma veya tersine çevirme çabaları, özelleştirme ve yerleşme faaliyetleri, kamu hizmetlerinin üretimi ve dağıtımında otomasyonun geliştirilmesi ve kamu yönetiminde karar alma, iş birliği ve politika tasarımı konularında uluslararası bir gündemin geliştirilmesi şeklinde ortaya koymuştur (Hood, 1991:3).

YKİ yaklaşımı kamu yönetimi literatüründe oldukça farklı perspektiflerden tanımlanmıştır. YKİ yaklaşımı; mucizevi bir iksir değil fakat umut veren bir yönelim (Ömürgönülşen, 2003:34), önceki kamu işletmeciliği anlayışının bir ölçüde tekrarı olması bakımından “eski şışede yeni şarap” (Kaboolian, 1998:189), işletmecilik anlayışının pragmatizm ağırlıklı bir İngiliz versiyonu (Üstüner, 2000:20), geleneksel kamu yönetimi anlayışının sınırlı doğasına bir meydan okuma (Özer, 2005a:4) ve kamu yönetiminde işletme yönetimi ilke ve değerlerinin hakim kılınmasına yönelik reformlar dizisi (Karcı, 2008:41) olarak nitelendirilmiştir. Bu ifadelerden görüldüğü üzere YKİ yaklaşımını tek bir cümleyle tanımlamak mümkün değildir (Gözel, 2003:196).

YKİ yaklaşımı, geleneksel kamu yönetimi ve kamu işletmeciliği yaklaşımlarının ardından daha geniş bir bakış açısı oluşturma amacı taşımaktadır. Bu yaklaşım ortaya koyduğu ilke ve değerlerle kamu yönetimine yeni bir görüş sahası kazandırmasına binaen birçok

yazarca yeni bir paradigma olarak kabul edilmiştir.¹ YKİ yaklaşımına paradigma olarak yaklaşılmasının arkasındaki nedenlerden birisi, onu geleneksel kamu yönetiminden farklılaştıran kuramsal arka planı ile temel ilke ve değerleridir.

1.2.4. Yeni Kamu İşletmeciliğinin Kuramsal Temelleri

YKİ yaklaşımının oluşum ve gelişimine bazı kuramların kaynaklık ettiği veya önemli katkılar sunduğu bilinmektedir. Bu kuramsal kaynakların başlıca ikisi “yeni kurumsal iktisat” ve “işletmecilik” akımlarıdır (Hood, 1991:5-6). İşletmecilik anlayışına bağlı olarak gelişen neo-Taylorist yaklaşım, kamu tercihi kuramı ve yeni kurumcu iktisat ile eklemlenerek YKİ’nin kuramsal gelişimine büyük katkılar sağlamıştır (Güzelsarı, 2004:6).

1.2.4.1. İşletmecilik

Yönetim (management) terimi, özel sektör yönetiminden kaynağını almış olup kaynakların kullanımı konusuna yaptığı vurgu nedeniyle idare (administration) kavramından ayrılmaktadır (Aucoin, 1990:118). İşletme yönetiminde verimlilik, etkinlik, performans denetimi gibi unsurlar merkezi bir konumda bulunmaktadır. Aslında 1980’den bu yana yönetim olgusuna dair neredeyse tüm gelişmelerin verimlilik kavramı etrafında yoğunlaştığı görülmektedir (Ömürgönülşen, 1998:520). YKİ yaklaşımını benimseyen kesimlerce kamu yönetimindeki verimsizliğin kaynağı ise bizzat devlet olarak görülmüştür (Ömürgönülşen, 2003:6). Bu düşüncenin oluşmasında kamu idaresinde kaynak kullanımına gerekli önemin verilmemesi ve sonuç odaklı davranılamaması etkili olmuştur. Kamu idaresinde kaynak kullanımı ile ilgili sorunlar, işletmeci anlayışın kamu sektöründe uygulanabilirliğinin gündeme gelmesinin önünü açmıştır.

İşletmeci yaklaşıma göre kamu yönetimi ve işletme yönetimi arasında farklılık bulunmamaktadır. İşletme yönetiminde başarıyla uygulanan tekniklerin kamu yönetiminde de uygulanabileceği düşünülmektedir. Bu çerçevede bazı işletme kavram ve değerlerinin kamu yönetiminde de benimsenmesi amaçlanmıştır. Piyasa benzeri

¹ YKİ’nin paradigma olarak görülmediği çalışmalar da bulunmaktadır. Örneğin Üstüner (2000) ise YKİ’nin paradigma olarak meşruluğunu sağlayacak denli geniş açılı ve sınırlarının ötesine geçebilen bir yaklaşım olmadığını savunmuştur.

mekanizmalarla kamuda rekabeti özendirmek, hizmetlerin yürütülmesinde rasyonel ve stratejik bir yaklaşım benimsemek, performans ölçümleri ve girdi-çıkıtı denetimi yapmak, maliyet bilinci ve tutumluluk ilkelerini hâkim kılmak, insan kaynakları yönetiminde esnek ve performans temelli teknikler uygulamak ve şeffaf, sorumlu ve hesap verebilir bir yapı oluşturmak (Ömürgönülşen, 2003:23-24) amaçlanan değişimlere örnek verilebilir.

1.2.4.2. Neo-Taylorizm

Neo-Taylorizm, devletin dönüştürülmesi sürecinde bürokrasinin iç yapısına yönelik bazı değişim önerileriyle dikkat çekmiştir. 1980’den sonra güçlü bir eğilim haline gelen neo-Taylorist yaklaşım, bürokrasiye tamamen karşı olmamakla birlikte onun iç işleyişinin belirli standartlara uygun şekilde gerçekleşmesini savunmuştur (Ulutürk, 2015:400). Post-Fordist düzene geçiş sürecinde esnek üretim yöntemlerinin ön plana çıkması, neo-Taylorist yaklaşımın yükselişinde etkili olmuştur.

Neo-Taylorist yaklaşımın önerileri başarılı olan özel sektör yöntemlerinin kamu yönetiminde de uygulanması, maliyet hesaplaması yapılması, performans denetiminin uygulanması ve ödül-ceza yöntemiyle personelin bireysel olarak teşvik edilmesi şeklide olmuştur (Keraudren ve Mierlo, 1998:43). Böylelikle devletin esnek üretim biçimleri doğrultusunda dönüştürülmesi düşünülmüştür. Bu noktada amacın kamu yönetiminin işleyişini küresel rekabet koşullarına uyumlu kılmak olduğu söylenebilir (Güzelsarı, 2004:7).

1.2.4.3. Kamu Tercihi Kuramı

Kamu tercihi kuramı, siyasal karar almanın ekonomik teorisi şeklinde ifade edilebilir (Windén, 2007:45). Söz konusu kuramda, metodolojik bireycilik önemli bir yer tutmaktadır. Birey davranışlarından hareketle ekonomik ve siyasal kararların anlaşılabilmesi ve hatta şekillenebileceği ileri sürülmektedir. Böyle bir durumda birey, toplumsal gruplar ve hükümet arasındaki ilişki demokrasi mekanizması içerisinde bir “stratejik pazarlık” (Buchanan ve Tullock, 1999 [1962]:69) biçimine dönüşmektedir.

Kamu tercihi kuramına göre birey fayda maksimizasyonunu dikkate alarak davranış sergiler. Bunu yaparken rasyoneldir ve kişisel çıkarına öncelik verir. Bu kabul politik

alana uygulandığında seçmenler ve politikacıların da birey olarak hareket ettiği ve bireysel çıkarlara yönelecekleri düşünülür. Siyasal iktidarın demokratik olarak seçilmesi asgari bir uzlaşma zemini gerektirmektedir. Bu noktada politikacılar ve siyasi partiler seçilme amacı güderek vaatlerini artırmaktadırlar (Güzelsarı, 2004:8). Böylece seçmenlerden oluşan grupların sayı ve büyüklüklerine göre kamu harcaması da artmaktadır.

Kamu tercihi kuramcılarına göre kamu bürokrasisinde de kişisel çıkarların artırılması yönünde hareket edilmesi söz konusudur. Bürokratların bütçe ve benzeri olanaklarını artırmaya yönelmesi, bütçeye ağır bir yük olacak harcamalara sebep olmaktadır. Bu noktada kamu tercihi kuramının temsili hükümetin bürokrasi üzerindeki önceliğini tesis etme amacını taşıdığı belirtilmektedir (Aucoin, 1990:115).

Kamu tercihi kuramında devlet müdahalesi ve bürokrasinin geniş alanlarda faaliyet göstermesi eleştirilmiş; piyasa odaklı, rekabetçi, girişimci, düzenleyici ve kolaylaştırıcı bir devlet modelinin özellikle mali sorunlarla daha başarılı şekilde mücadele edebileceği ileri sürülmüştür (Güzelsarı, 2004:8). Bu bakış açısına göre devlet küçülmeli ve piyasa işleyişine uygun bir şekilde yeniden düzenlenmelidir. Kamu tercihi kuramı, ortaya koyduğu bu bakış açısıyla YKİ yaklaşımının birçok önerisine kaynaklık etmiştir. Yeni Sağ'ın yükselişiyle birlikte bu düşünceler geniş bir yelpazede uygulanma olanağı bulmuştur.

1.2.5. Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının İlke ve Stratejileri

YKİ yaklaşımının ortaya koyduğu ilke ve stratejiler, farklı yazarlarca çeşitli şekillerde tasnif edilmiştir. Bu tasniflerin en bilinenlerinden birisi Hood tarafından yapılmıştır. Hood (1991:4-5), YKİ yaklaşımının barındırdığı yedi temel ilkeye dikkat çeker. Bu ilkeler şu şekildedir:

- Kamuda hesap verebilirliğin sorumlulukların açık bir şekilde belirlenerek ve yetkili kişilere yeterince özerklik tanınarak gerçekleştirilmesi.
- Açık standartlar ve performans ölçütleri belirlenmesi. Böylelikle amaçlar, hedefler ve başarı ölçütleri daha net bir şekilde belirlenecek ve hesap verebilirliğin gerekleri de yerine getirilmiş olacaktır.

- Çıktı kontrolüne daha fazla vurgu yapılması. Kaynak dağılımı ve ödüller, performans ölçümüyle bağlantılı olmalıdır. Süreçlerden ziyade sonuçlara odaklanılmalıdır.
- Kamu sektöründe büyük yapıdaki birimlerin yönetilebilir boyutlara indirgenip ayrıştırılması.
- Kamu sektöründe rekabetin artırılması. Rekabet, daha düşük maliyetlerin ve daha iyi standartların anahtarıdır.
- Kamu yönetiminde özel sektör tekniklerine odaklanması. Askeri tarzdaki kamu hizmeti etiğinden uzaklaşarak daha esnek bir yapıya geçilmesi.
- Kaynak kullanımında daha disiplinli ve tutumlu olunması.

Hood'un ortaya koyduğu bu ilkelerde mevcut bürokratik yapılara yönelik eleştirel tutum kendisini göstermektedir. Zira YKİ yaklaşımında yer alan birçok ilke, devletin mevcut yapısıyla çözemediği ve hatta daha da büyüttüğü iddia edilen sorunlara yanıt verme niteliğindedir. Bu nedenle, devletin gereğinden çok daha büyük bir yapı arz ettiği, bu aşırı büyümenin başlı başına bir sorun olduğu ve devletin küçültülmesi gerektiği düşüncesi, YKİ yaklaşımında öncelikli olarak vurgulanmıştır. Ancak bu şekilde bir küçülme, niteliksel değil niceliksel bir küçülmeyi ifade etmekte ve yönetimin eskisinden daha etkili hizmet sunmasını hedeflemektedir (Üstüner, 2000:25). Kamu yönetiminde daha küçük ve daha etkili yapıların oluşturulmasıyla, devletin aşırı büyümesinden kaynaklanan birçok sorunun ortadan kalkacağı düşünülmüştür.

Sorumluluk ve hesap verebilirlik anlayışı da YKİ yaklaşımıyla birlikte değişime uğrayan unsurlar arasındadır. YKİ yaklaşımı, kamu yönetiminin geleneksel sorumluluk mekanizmalarının yetersizliğinden hareketle, yönetim, hesap verebilirlik, saydamlık, vatandaş memnuniyeti gibi kavramları merkeze almıştır (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011:20). Böylelikle geleneksel yönetimdeki daha sınırlı ve katı sorumluluk mekanizmaları esnetilmiş; sorumluluk anlayışı katılıma verilen önemle birlikte, hizmet alan ve hizmeti yürüten kesimler arasında karşılıklı bir ilişki temelinde şekillenmiştir.

Hesap verebilirlik, geleneksel kamu yönetimi yaklaşımında tek taraflı olarak bilgilendirme, açıklama yapma ya da cevap verme şeklinde anlaşılmıştır. Ancak YKİ yaklaşımında hesap verebilirliğin daha geniş bir perspektiften anlaşılması gerektiği vurgulanmıştır. Bu bağlamda hesap verebilirlik, günümüz yöneticileri açısından hayatın

önemli bir gerçeği haline gelmiştir (Bovens, 2007:202). Genel itibarıyla hesap verebilirlik kavramının şu üç temel özellik açısından anlaşılması gerektiği savunulabilir (Murphy ve diğerleri, 2019:9):

- Sorumluluklar çoklu ve koşullu olarak gerçekleşmektedir.
- Hesap verebilirlik hem ileriye hem de geriye dönüktür.
- Hesap verebilirlik hem finansal sorumluluğu hem de performans sorumluluğunu benimsemelidir.

Bu ifadelerden de anlaşılacağı üzere, hesap verebilirlik kavramı tek çeşit bir sorumluluğa ya da koşula bağlı olarak gerçekleşmemekte, birçok farklı açıdan değerlendirilmektedir. Mal ve hizmetlerin üretim ve sunum süreçlerinin tümünü kapsamakla birlikte hesap verebilirlik, hizmet üreten ve bu hizmeti alan taraflar arasında sağlıklı bir iletişimi zaruri kılmaktadır.

YKİ yaklaşımının temel değerlerinden birisi de piyasa odaklı anlayıştır. Bu anlayış, kamu yönetiminde hizmet üretimi ve sunumunda piyasa mekanizmalarını kullanmayı ifade etmektedir (Al, 2002:118). Mal ve hizmetlerin piyasada daha çeşitli olduğu ve daha iyi sunulduğu kabulü, bu yönde bir yaklaşım sergilenmesinde etkili olmuştur. Piyasa mekanizmalarına uyum sağlama çabaları, YKİ yaklaşımının getirdiği birçok değer ve uygulamayı da şekillendirmiştir.

Özel sektörde başarıyla uygulandığı savunulan ve YKİ savunucuları tarafından kamu sektöründe de uygulanması gerektiği vurgulanmış olan yöntemlerden “performans yönetimi”, mal ve hizmetlerin üretim sürecinin başından itibaren dikkat edilen hususlardan birisi olmuştur. Performans göstergeleri mevcut durumu göstermesi, hedeflerin sağlıklı bir şekilde belirlenmesi ve böylece kurumun kapasitesinin artırılabilmesi bakımından büyük önem taşımaktadır (Ateş ve Okur, 2009:106). YKİ anlayışında rekabet, verimlilik ve sonuç odaklılık gibi kavramlarla birlikte performans yönetimi istenen tabloyu tamamlayacak en önemli unsurlardan birisi olarak kabul edilebilir.

YKİ anlayışında müşteri odaklılık kavramı da oldukça dikkat çekmiş ve yoğun tartışmalara sahne olmuştur. 1990'lı yıllarda müşteri kavramı, işletme yönetimi doğrultusundaki modernleşme çabalarının hareket noktasını oluşturmuş, geleneksel

yaklaşımında edilgen konumda bulunan yurttaş, etken konuma geçmiştir (Eren, 2003:66). Bu düşüncenin oluşmasında özel sektörde hizmetin standardını belirleyen müşterilerin tercihleri olması etkili olmuştur (Ateş ve Okur, 2009:104). Zira müşteri hangi mal ve hizmetlerden ne düzeyde ve ne şekilde faydalanacağına karar verebilme iradesine sahiptir. Bu durumun da hizmet kalitesinin sürekli artırılması yönünde bir etkiye sahip olması beklenmektedir. Ancak kamu yönetiminde temel amacın vatandaşlara hizmet götürmek olduğu kabulü müşteri ve yurttaş kavramları konusunda tartışmaya neden olmaktadır (Karcı, 2008:49). Bu hususta özellikle vatandaşın üretilen mal ve hizmetlerin gerçek sahibi olmasına rağmen nasıl müşteri olarak görülebileceği sorusu dikkat çekicidir (Gültekin, 2011:352). Piyasa odaklı bir yönetime geçişle kamu yönetimindeki vatandaş kavramının da piyasaya uyumlu bir şekilde dönüştürülmeye çalışıldığı söylenebilir.

YKİ yaklaşımını geleneksel kamu yönetiminden gerek ortaya konulan çözüm yolları gerekse vurgulanan temel değerler itibarıyla birçok bakımdan ayırmak mümkündür. Bu konu, YKİ anlayışıyla birlikte gelen yaklaşımların gerçekten yeni olup olmadığı sorusuyla birlikte de tartışılmıştır (Bkz. Üstüner, 2000; Gültekin, 2011; Özer, 2005a; Güzelsarı, 2004). Ancak YKİ yaklaşımıyla ortaya konulan temel yeniliğin, kamu yönetimine değişime açık bir anlayış kazandırma çabası olduğu söylenebilir (Gültekin, 2012:90).

1.3. Yeni Kamu İşletmeciliği ve Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımlarının Karşılaştırılması

YKİ yaklaşımının oluşum ve gelişimi büyük ölçüde bürokratik yapı ve geleneksel kamu yönetimi anlayışının eksikliklerine dayanmaktadır (Çukurçayır ve Ekşi, 2001:96). Dolayısıyla bu noktada YKİ ve geleneksel kamu yönetimi anlayışları arasındaki değer ve yöntem farklılıkları ön plana çıkmaktadır. Benimsenen değerlerdeki farklılıklar, söz konusu iki yönetim anlayışının yöntem ve pratiklerine doğrudan yansımaktadır.

Örgütlenme ilkesini bürokrasinin oluşturduğu geleneksel kamu yönetimi anlayışında katı bir hiyerarşik yapı, kesin bir yetki ve görev paylaşımı, kurallara bağlılık ve itaat söz konusudur ve personelin bireysel sorumluluğu ve inisiyatifinin en aza indirildiği merkezi hiyerarşik yapıda denetim ve gözetim egemendir (Mengi, 1997:505). Hiyerarşinin katı bir yapı arz etmesi nedeniyle vatandaşların taleplerini iletip beklediği yanıtı alması

zorlaştırmıştır. Bu durum, yönetimde tek tarafın etkili olması sonucunu doğurmuş, yöneten ve yönetilen arasında gerçekleşecek olan karşılıklı iletişimi güçleştirmiştir.

Bürokratik kamu örgütlerinin kapalılık arz etmeleri sebebiyle faaliyetlerinin takibi ve denetimi zorlaştırmıştır. Bu nedenle şeffaflık ve hesap verebilirlik konularında büyük sorunlar yaşanmış; yolsuzluk, rüşvet ve kayırmacılık gibi problemlerle sıkça karşılaşmıştır. Bu hususta yönetim süreçlerine katılımın sınırlı olması da etkili olmuş, kamu örgütlerinde açıklık ve şeffaflığın gerçekleştirilmesi mümkün olmamıştır.

Geleneksel kamu yönetiminde yukarıda bahsedildiği gibi bir yapının oluşmasında kamu yönetiminin temel kabul ve değerlerinin etkisi büyüktür. Diğer örgütler karşısında büyük farklılıklar gösteren kamu yönetim yapısı, görevleri, prensipleri ve aktörleri bakımından oldukça karmaşık bir yapı arz etmektedir (Karcı, 2008:49). Esnemeye meyilli olmayan prosedürler ve gayrişahsi kurallara kamu yönetiminde merkezi bir konum atfedilmesi ve bunun gerçekleşmesinin zaruri görülmesinde en büyük etkenlerden birisinin söz konusu karmaşık yapı olduğu düşünülmektedir.

Küresel boyutta gerçekleşen bazı ekonomik ve politik değişimlerden kamu yönetiminin de etkilenmesiyle birlikte bürokratik yapının sorun alanları da genişlemiştir (Tuncer ve Usta, 2013:183). Giderek daha yoğun bir şekilde eleştirilen geleneksel kamu yönetimi anlayışı ve uygulamaları karşısında bazı alternatif arayışları ortaya çıkmıştır.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışına tepki olarak ortaya çıkan YKİ yaklaşımı, bilhassa yukarıda bahsedilen ve giderek büyüyen sorunlara alternatif çözümler sunma çabalarını ifade etmiştir. Bu çözümler ortaya koyulurken benimsenen temel değerlerin piyasanın işleyişine ve serbest girişim düşüncesine uygun olması önemsenmiştir.

YKİ yaklaşımı, geleneksel kamu yönetiminin kendine özgü doğasına, kültürüne ve temel ilkelerine doğrudan bir meydan okuma niteliğinde olup hiyerarşik bürokrasiden ziyade pazarın üstünlüğü ve tüketicilere cevap vermeye, süreçlerden daha çok sonuçlara, kaçınmadan ziyade inisiyatif ve sorumluluğa odaklanan ve ekonomiklik, verimlilik ve etkililik düşüncelerine dayanan bir anlayışı dile getirmektedir (Ömürgönülşen, 1997:531). YKİ yaklaşımı ile birlikte kamu örgütünün aşırı büyük ve hantal yapısından kurtarılması, ağır mali yükün hafifletilmesi ve daha etkin ve etkili çalışabilmesi adına özelleştirme çabaları gündeme gelmiştir (Ateş, 2001:46). Özelleştirme düşüncesinin

uygulamaya konulmasıyla birlikte, geleneksel kamu yönetiminde devlet haricinde bir aktörün üstlenmesinin düşünülmediği birçok hizmet özel sektör aktörlerince sunulmaya başlamıştır.

YKİ yaklaşımının getirdiği önemli yeniliklerden birisi de toplum merkezli anlayıştan birey merkezli anlayışa geçiş olmuştur. YKİ çerçevesinde birey merkezli demokrasi anlayışıyla, liberal demokratik bir sistemde bireyin toplum içinde ve topluma karşı özgürlüğünün arttırılmasına yönelik demokratik değerler ön plana çıkarılmaktadır (Karcı, 2008:56).

Sosyal devlet uygulamalarının YKİ yöntem ve pratikleriyle hedef alınması, eşitlik konusunda bazı soru işaretleri ortaya çıkarmıştır. YKİ anlayışında benimsenen değerler ve devletin küçültülmesi, masrafların ve maliyetlerin düşürülmesi, vatandaşa müşteri gözüyle bakılması ve piyasa odaklı bir yönetim anlayışının benimsenmesi gibi amaç ve pratiklerin sosyal eşitlik vurgusu değil, daha çok fırsat eşitliği vurgusu taşıdığı düşünülmektedir. Özel sektörde faaliyet gösteren mal ve hizmet sunucularının kamusal mal ve hizmetleri sunma noktasında, vatandaşların da bu mal ve hizmetlerden arzu ettikleri kadar faydalanma noktasında eşit hak ve fırsata sahip olması YKİ yaklaşımı açısından daha kabul edilebilir görünmektedir.

Geleneksel kamu yönetimi ve YKİ anlayışlarının temel değerleri arasındaki farklılıklar Tablo 1’de gösterilmektedir.

Tablo 1: Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu İşletmeciliği Temel Değerleri

Kamu Yönetimi	Yeni Kamu İşletmeciliği
Toplum Merkezli Demokrasi	Birey Merkezli Demokrasi
Toplum Sözleşmesi	Ekonomik Sözleşme
Toplumculuk	Bireycilik
Kamu Yararı	Kişisel Yarar
Toplumsal Sorumluluk	Sınırlı Devlet
Geleneksel Değerler	Ekonomik Değerler
Politik Hesap Verebilirlik	Yönetimsel Hesap Verebilirlik
Halkı Temsil Etme	Profesyonellik
Dayanışma	Rekabet

Kaynak: (Karcı, 2008:59).

YKİ ve geleneksel kamu yönetimi yaklaşımları arasındaki farklar belirlendikten sonra, YKİ’nin kamu yönetimi reformları bağlamında gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki etkileri incelenebilir. YKİ, kavramsal ve teorik boyutlarının ötesinde 1980’li yıllardan

itibaren doğrudan ulusal hükümetlerin kamu yönetimi reform politikalarına nüfuz etmiştir.

1.4. Yeni Kamu İşletmeciliğine İlişkin Ülke İncelemeleri

1970'lerden itibaren özellikle krizden çıkış reçetesi olma iddiasındaki YKİ yaklaşımı doğrultusunda izlenen politikalar, birçok ülke tarafından benimsenmiştir. YKİ doğrultusundaki reform hareketleri ilk olarak İngiltere'de başlamış, sonrasında Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) yaygınlık göstermiş ve ardından Avustralya, Yeni Zelanda, İskandinavya ve Kıta Avrupası'na yayılmıştır (Lane, 2000:3).

Ülke reformlarında benzer sorunlara benzer yanıtlar verme gereği duyulması, reformların ortak yanlarının oldukça fazla olmasında etkili olmuştur (Kutlu, 2012:108). Ancak bu benzerliğin yanında, reformlar konusunda ülkelerin kendine has bir karışım oluşturduğu da belirtilmelidir (Özer, 2005b:267). Bu nedenle reformun farklı ülkelerdeki yansımalarını incelemek önemli görülmektedir.

Karşılaştırmalı analizde sadece gelişmiş ülkelerle sınırlı kalmamak adına İngiltere, ABD ve Fransa'nın yanında Romanya ve Macaristan örnekleri de araştırma kapsamına dahil edilmiştir. İngiltere ve ABD YKİ reformlarına ilişkin öncü ülkeler olması, Fransa ise Türkiye'nin geleneksel kamu yönetimi sistemini oluşturmada örnek ülke olması nedeniyle tercih edilmiştir. Hem gelişmekte olan ülke konumunda olmaları hem de Avrupa Birliği'nin (AB) YKİ reformlarına etkilerini anlamak açısından iyi birer örnek teşkil etmesi nedeniyle Macaristan ve Romanya da YKİ reformları bağlamında inceleme konusu yapılmıştır. Bu ülkeler, Türkiye gibi Napolyonik yönetim geleneğine sahip olmakla birlikte YKİ reformlarına ilişkin tecrübe yaşamaları nedeniyle önemli görülmektedir.

1.4.1. İngiltere

Kamu yönetiminde mevcut sorunlarla mücadele etmek için radikal adımlar atılması gerektiğini savunan Margaret Thatcher'ın 1979 yılında iktidara gelmesi, İngiltere'de YKİ reformları adına kritik bir gelişme olmuştur. Reformlar çerçevesinde kamusal alanın küçültülmesi öncelikli konular arasına girmiştir. Thatcher'ın 1979-1983 yılları arasındaki ilk iktidarı döneminde 25 kamu işletmesi özelleştirilmiş ve bu uygulamadan 1,5 milyar

sterline yakın gelir elde edilmiş, 1983 seçimlerinin ardından özelleştirme uygulamaları bütün temel kamu hizmetlerini içine alacak şekilde genişletilmiştir (Karasu, 2013:245).

Özelleştirme faaliyetleri İngiltere'deki kamu yönetimi reformu sürecinde önemli bir yer tutmaktadır. Örneğin 1981'de Cable and Wireless and British Aerospace, 1983'te British Petroleum ve 1984'te British Telecom özelleştirilmiş; 1990'a gelindiğinde kamu sektörünün %25'inden fazlası özel sektöre aktarılmıştır (Karasu, 2013:245). Özelleştirmelerin en dikkat çekici örneklerinden birisi 1996'da British Rail ile gerçekleşmiştir. Bu özelleştirme yapıldığı zaman, demiryolu altyapısının mülkiyeti Railtrack'e devredilmiş, ancak özelleştirmenin neticesinde tren hizmetlerinin çok az gelişme gösterdiği ve hatta gerileme kaydettiği iddia edilmiştir (Garnett ve Lynch, 2009:240). Buna rağmen İşçi Partisi iktidarında da özelleştirme uygulamaları ideolojik olarak olmasa bile pragmatik olarak sürdürülmüştür (Greenwood, 2002:222).

Reform sürecinde özel sektör yönetim teknikleri ve kültürünün etkileri kamu yönetiminde yoğun şekilde hissedilmiş, kamuda rekabet anlayışının yerleşmesine çalışılmış, başarılı özel sektör aktörlerinden dersler alınması amaçlanmış ve sorumluluk ve hesap verebilirlik gibi unsurlara dikkat çekilmiştir (Al, 2008:68-69). Örneğin 1991 yılında Kamu Sektörü Bilgi Ofisi (Her Majesty's Stationery Office) tarafından yayımlanan "Kalite İçin Rekabet" adlı rapor, fayda-maliyet açısından verimliliğin sağlanmasını ve kamunun rekabete açılmasını hedeflemiştir (Özer, 2005b:279).

İngiltere'de gerçekleştirilen önemli yönetsel reformlardan birisi de bölgeselleşme reformudur. 1997 yılında İşçi Partisi iktidarında ortaya atılan bölgeselleşme düşüncesi, İngiltere'de bölgeselleşme yönünde çabaları beraberinde getirmiştir. Ancak bu bölgeselleşme çabaları, yerel yönetimlere daha fazla yetki ve sorumluluk devri veya daha fazla özerklik vermeye yönelik reformlar şeklinde olmamıştır (Karasu, 2013:252). Bölgeselleşme doğrultusunda kurulan bölgesel kalkınma ajansları, merkezileşmeyi artırdığı eleştirisiyle 2010 yılında Muhafazakâr Parti ve Liberal Demokrat Parti tarafından kurulan koalisyon hükümetince kaldırılmıştır. Yeni hükümetin konuyla ilgili görüşü, bölgeselleşmeden ziyade yerelleşme doğrultusunda adım atılması olmuştur (Karasu, 2013:252).

Yönetim fonksiyonlarına yönelik reformlarda 1987-1988 yılları arasında kamu çalışanlarıyla yüz yüze gerçekleştirilen görüşmeler neticesinde hazırlanan "Gelecek

Adımlar Acente Reformu” önemli bir yer tutmaktadır. Thatcher’ın hükümete geldikten sonra yapılan reformların etkilerinin ölçülmesini istemesi üzerine hazırlanan raporda reformlar öncesinde beklenen sonuçların gerçekleşmediğine kanaat getirilmiştir (Kutlu, 2012:115).

Acente reformu kapsamında izlenen yol, bakanlıklara yasalarla verilen görevlerin gerekli yetkilerle birlikte acentelere devredilmesi ve böylelikle bakanlıkların maddi ve manevi desteğiyle acentelerin mal ve hizmet sunumunu gerçekleştirmesi şeklindedir (Kutlu, 2012:121). Böylelikle hizmet sunumu sürecinin çift yönlü olarak yürütülmesi ve beklenen çıktılara ulaşılması amaçlanmıştır. Bu model İngiltere’de eşgüdüm problemi ortaya çıkarmış, Blair hükümeti bu soruna ilişkin “bütünleşik hükümet” (joint-up government) adını taşıyan bir çözüm önerisi sunmuştur. Bu öneri acenteler arasında koordinasyon ve iş birliğini, etkinlik yerine etkililik düşüncesini ve düzenleyici otoriteler yoluyla acentelerin denetlenmesini kapsamaktadır (Kutlu, 2012:126-127). Ancak kamu yönetiminin üstlendiği işlevler karşısında acentelerde teknik ve rakamsal boyutlara odaklanması, kamusal değerlerden uzaklaşılmasına sebebiyet vererek acentelerin istenen sonuca ulaşmalarını önleyebilmektedir.

İngiltere’de İşçi Partisinin iktidara gelmesi, Yeni Sol’un yükselişini izleyen önemli bir gelişme olmuştur. Yeni Sol, ileri endüstri toplumlarının radikal bir eleştirisini geliştirerek, adem-i merkeziyetçiliğe, katılıma ve bireysel özgürleşmeye olan ihtiyaca vurgu yapan, sosyalist düşüncüyü canlandırmayı amaçlayan entelektüel hareket olarak ortaya çıkmıştır (Heywood, 2013:330). Yeni Sol politikalar, YKİ yaklaşımında ön plana çıkan unsurlar ile benzerlik göstermesi bakımından dikkate değerdir.

1997’de İşçi Partisi’nin iktidara gelmesiyle kamu yönetimine dair yeni amaçlar ortaya konmuştur. Daha fazla şeffaflık, daha açık politik amaçlar, yönetimde ortaklık vurgusu, kamu hizmetlerinde etkinlik ve performans planlaması ve kamu hizmetlerine ulaşılabilirlik gibi konular ön plana çıkmış; hizmet sunumunu geliştirme çabaları dikkat çekmiştir (Al, 2008:93-94). 1998 yılı sonrasında İşçi Partisi hükümetince yukarıdan aşağı işletilen bir performans yönetimi sistemi meydana getirilmiştir. Bu dönemde kamu yönetiminde öne çıkan konular maliyetleri azaltma ve performansa göre kaynak tahsisi olmuştur. 2005 sonrasında ise “imkân sağlayan devlet” (Enabling State) rolü benimsenmiş ve strateji, stratejik yönetim ve hizmet arzının iyileştirilmesi konularına

odaklanılmıştır (Özen, 2008:65). 2010 sonrasında Muhafazakâr Parti öncülüğündeki koalisyon hükümeti, ticari güdümlü ekonomik kalkınma ve “yeni yerelcilik” olarak ifade edilen bir yaklaşıma yönelmiştir. Böylelikle yeni bir yerelleşme sürecine girilerek bölgesel düzeydeki birtakım işlevler daha alt düzeylere taşınmıştır (Laffin, 2016:367).

Temel vurgulara bakıldığında YKİ doğrultusundaki reformlarla büyük ölçüde uyum gösterdiği savunulabilir. Ancak bazı ideolojik ve siyasal nedenlerle belirli konularda farklı yaklaşımlar sergilendiği gözlemlenmektedir. Sonuç olarak İngiltere’de YKİ reformlarının tedrici bir şekilde gerçekleştirilmesine çalışıldığı ve YKİ değer ve pratiklerinin farklı ideolojilere yakın hükümetlerce belli ölçülerde benimsendiği söylenebilir.

1.4.2. Amerika Birleşik Devletleri (ABD)

YKİ yaklaşımına yönelik reformlar konusunda önde gelen ülkelerden olan ABD’de 1970’lerin sonundan itibaren kamu yönetiminde yeniden yapılanma çabaları belirginleşmiştir. Dönüm noktasını Carter dönemindeki çalışmaların oluşturduğu reformlar, Reagan dönemine gelindiğinde devletin düzenleyici rolünün azaltılması politikasıyla pekiştirilmiştir. Reformların genel çerçevesi 1977 tarihli “Federal Personel Yönetimi Projesi” ve 1979’da yürürlüğe giren “Kamu Personeli Reform Yasası” ile çizilmiştir (Ömürgönülşen, 2013:354).

1982 yılında Reagan tarafından başlatılan reform sürecinde “Grace Komisyonu” tarafından hazırlanan raporlar dikkat çekmiştir. Amacı tasarruf eğilimlerini güçlendirmek olan komisyon, 47 rapor hazırlamış ve 2.478 öneri sunmuştur (Al, 2008:171). Bu yöndeki birçok çabaya karşılık alınan sonuçlar beklendiği gibi olmamıştır (Ömürgönülşen, 2013:354).

1980’lerin sonu ve 1990’ların başı itibarıyla Başkan Clinton ve yardımcısı Al Gore’un yönetimin yeniden yapılandırılması (reinventing government) doğrultusunda çabaları gündeme gelmiştir. Gore, Clinton tarafından federal yönetimin performansını artırmak amacıyla ortaya konulan “Ulusal Performansın Değerlendirilmesi” (the National Performance Review) girişiminden sorumlu tutulmuştur (Ömürgönülşen, 2013:355). Önceki girişimlerden daha kapsamlı olan bu girişimde Osborne ve Gaebler tarafından kaleme alınan “Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming

the Public Sector” adlı eser de etkili olmuştur (Kettl, 2005:22). Ulusal Performans İncelemesi girişimi, belirlenen amaçları arasında tasnif yapılarak daha iyi incelenebilir. Thompson (2000:509) tarafından ortaya konulan tasnif çabası Tablo 2’de gösterilmektedir.

Tablo 2: Ulusal Performans Değerlendirmesinin Amaçları

Amaçlar	Birincil Amaç	İkincil Amaç	Üçüncül Amaç
Küçülme	X		
İdari Maliyetleri Azaltma	X		
İdari Sistemlerde Reform	X		
Kurumlarda Otoritenin Dağıtılması		X	
Ön Cephe Çalışanlarının Güçlendirilmesi		X	
Kültürel Değişim		X	
Hizmet Kalitesini Geliştirme			X
Acente Uygulamalarının Verimliliklerini Artırma			X

Tablo 2’de görüldüğü üzere reform çalışmalarında öncelik verilen unsurlar aşırı yüklerinden arındırılmış bir kamu yönetimi oluşturmaları, maliyetlerin azaltılması ve idari sistemin yeni duruma uyumlu hale getirilmesidir. Bununla birlikte “performans”, küçülme olgusunun önüne geçmiştir (Ömürgönülşen, 2013:355). Bu amaçların arasında kurumlarda otorite paylaşımı ve merkezîyetçilikten uzaklaşma düşüncesi bulunmaktadır. Performansın artırılabilmesi ve hantallıktan uzak bir yapıya kavuşulabilmesi için merkezi yapının dönüşümü gerekli görülmüştür. Ön cephe çalışanlarının güçlendirilmesinden hizmet alıcıların kamu kurumlarında ilk karşılaştıkları personelin güçlendirilmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Bu süreçte üçüncül amaç konumunda olan unsurların ise kimliğini bulmuş bir yönetim yapısındaki işleyişin beklentilere uygun olarak gerçekleşmesini sağlamaya yönelik amaçlar olduğu görülmektedir.

Ulusal Performans Değerlendirme Raporu çerçevesinde aşağıdaki uygulamalar hayata geçirilmiştir (Yılmaz, 2001:52-53):

- Federal hükümet bünyesinde çalışanların sayısı 351 bin kişi azalmış ve toplam çalışanlara oranı 1931 yılından beri en düşük seviyeye inmiştir.
- İlk raporda yer alan önerilerin yüzde 66’sı gerçekleştirilmiştir.

- Kamu kurumlarında oluşturulan 1200 adet yeniden yapılanma takımı Hammer Award ile ödüllendirilmiş, kurumlar bünyesinde 350 adet “Yeniden Yapılandırma Laboratuvarı” kurulmuştur.
- Beş yıllık periyot içerisinde önerilen 177 milyar dolarlık tasarruf miktarının 137 milyar dolarlık kısmı gerçekleştirilmiştir.
- Kamu kurumlarının kendi işleyişlerine ilişkin kuralların 640 bin sayfası ve federal düzenlemelerden de 16 bin sayfası yok edilmiş, 31 bin sayfalık düzenleme ise daha açık ve anlaşılır olması için yeniden kaleme alınmıştır.
- 850 ayrı yerde çalışanlar ve yönetim arasında iş birliği kurulmuştur.
- 570’in üzerinde kamu biriminde 4000 adet müşteri standardı oluşturulmuştur.
- Halkın kamu yönetimine olan güveni uzun zaman sonra artma eğilimine girmiştir.

ABD kamu yönetiminde gerçekleştirilen reformlar arasında Yönetimin Yeniden Keşfi reformu, alınan sonuçlar bakımından farklılık arz etmektedir. Bu farklılık özellikle reformun uygulanmasında yönetime yönelik bakış açısında dikkat çekmiştir. Toplumun sahibi olduğu, rekabetçi, misyon odaklı, sonuç odaklı, müşteri odaklı, girişimci, öngörebilen, yetki devreden ve pazar odaklı hükümet anlayışı, reformun bütün motiflerinde kendisini göstermiştir (Kutlu, 2012:139-141).

2000’li yılların başında ABD Başkanı George Bush tarafından rekabete ve performans bütçeleme sistemine vurgu yapılmıştır. Performansa dayalı ödeme sistemi de bu dönemde “yeniden icat edilmiştir”. Bush ayrıca e-devletin artan potansiyeline dikkat çekmiştir. Artan terör olayları ve yaşanan 11 Eylül saldırısından sonra kurulan İç Güvenlik Departmanı (Department Homeland Security) ise kongre baskısı ve kontrolünün hafifletilmesi için bir araç olarak kullanılmıştır (Pollitt ve Bouckaert, 2017:348).

Obama dönemine gelindiğinde ABD kamu yönetiminde özellikle 2008 ekonomik krizinin büyük etki bıraktığı görülmektedir. Krizle mücadele için çıkarılan ve 21 Temmuz 2010 tarihinde kabul edilen Dodd-Frank Kanunu, ekonomik durumu kötüye giden şirketlerin devlet tarafından kurtarılmasına son vermeyi amaçlamıştır. Bu minvalde, şirketlerin devlet tarafından kurtarılması yerine ekonomik sıkıntıya giren şirketlerin piyasayı

sarsmayacak şekilde tasfiye edileceği bir sistem tasarlanmıştır (Ergincan ve Yayla, 2013:56). Bu yasanın, krize devletin gücünün kullanılmadan müdahale edilebilmesi amacıyla çıkarıldığı ifade edilebilir.

Obama döneminde kamu yönetimine damga vuran diğer bir husus “açık yönetim” olmuştur. Obama’nın 2009’da yayınladığı “Bakanlıklar ve Teşkilatların Yöneticilerine Bildiri” (Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies) metninde şeffaflık ve açık yönetime vurgu yaparak vatandaş katılımına dikkat çekmiştir (Obama, 2009). Açık yönetim girişimi, kısa süre içinde uluslararası bir hareket haline gelmiştir. Açık yönetimler, dijital bütünleşme ve artan etkileşim bağlamında geleneksel e-devlet politikalarından farklılaşmaktadır (Köseoğlu ve Sobacı, 2018).

1.4.3. Fransa

Fransa’da YKİ doğrultusundaki reformlar 1980’lerin başında öncelikle yerelleşme kapsamında gündeme alınmıştır. Bu reformlar çerçevesinde belediyelerin gelir ve görevlerinde artış ve çeşitlenme olmuş, belediyelerin günlük yaşamın her alanında hizmet üretebilmesi sağlanmıştır (Şengül, 2012:43). 1982-1986 yılları arasında yaşama geçirilen yerel yönetim reformu, güçlü siyasal ve kitlesel desteğe karşın, kurumsal nitelikte olan reformları büyük ölçüde gerçekleştirirken yerel yönetim birimlerinin özerkliği ve işleyişiyle doğrudan ilgili olanlarda ekonomik sıkıntılar nedeniyle aynı başarıyı gösterememiştir (Karaer, 1990:67).

1992-2002 döneminde yerel demokrasi ve iş birliğinin güçlendirilmesi amaçlanmış ve yerel seçmenlerin bilgi alma ve girişimde bulunma hakları geliştirilmiştir (Karahanoğulları, 2013:79). Ancak bütün bu gelişmelere rağmen, Fransa’da merkezi yönetimin gücünü koruduğu (Al, 2008:288) ve özellikle personelin merkezi kontrolünün oldukça etkili olduğu söylenmektedir (Pollitt ve Bouckaert, 2011:276).

Reformlarda ön plana çıkan diğer bir başlık, özelleştirmeler olmuştur. Üç aşamada gerçekleştirilen özelleştirmelerin ilk dalgası 1986 yılında çıkarılan bir yasayla 65 kuruluşun özelleştirilmesinin öngörülmesiyle yaşanmış ancak 1987 borsa krizi ve 1988 iktidar değişikliğiyle sekteye uğramış; ikinci dalgaın yaşandığı 1993-1995 döneminde 280 bin kamu çalışanını kapsayan özelleştirmelerden 106 milyar Frank gelir sağlanmıştır. 1997-2002 yılları arasındaki üçüncü dalgada ise Başbakan Jospin tarafından kendisinden

önceki iki sağ iktidarın toplamından fazla özelleştirme gerçekleştirilmiştir (Karahanoğulları, 2013:119).

2000’li yıllarda Fransa’da yerelleşmeye dönük olarak ciddi adımların atıldığı görülmektedir. Bu çerçevede 2003 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle birlikte yerel yönetimlerin anayasal konumları güçlendirilmiştir. Böylelikle yerel yönetimlerde idari ve mali bakımdan olumlu yönde değişiklikler görülmüştür (Şengül, 2012:32). Daha sonra yerelleşme kavramına daha fazla açıklık getirmek ve kavramı desteklemek amacıyla bir dizi yasa çıkarılmıştır. Yerel karar referandumları ve dilekçe hakkı (2003), deneysel uygulama kuralları (2003), finansal özerklik (2004) ve yerel özgürlük ve sorumluluklar (2004) hakkında çıkan yasalar bunlara örnek olarak verilebilir (Eliçin, 2017:41).

Fransa’da geleneksel yapılarla yeni yapılanmalar iç içe geçmiş bir görünüm arz etmiş ve yeni yönetim anlayışına geçilmesi için gereken güç sağlanamamıştır (Al, 2008:316). Atılan reform adımlarında YKİ uygulamalarına yakınlık görülürken diğer yandan merkeziyetçi üniter yapı anlayışının varlığını sürdürmesi ortaya uyumsuz bir tablo çıkarmıştır. Dolayısıyla, gerçekleştirilmek istenen reformlarda geleneksel yapının ve Fransa’ya özgü merkeziyetçiliğin dönüştürülmesinde tereddütlerin bulunduğu söylenebilir. Ortaya konulan çabalara rağmen, Fransa’da bürokrasinin gücü kırılamamış ve yetki fazlalığından doğan olumsuzluklar devam etmiştir (Özer, 2005b:270). Durumun böyle olmasında Fransa’daki yönetim geleneğinin temel dinamiklerinin ve reformlara yönelik toplumsal desteğin kısıtlı olmasının da etkili olduğu söylenebilir.

1.4.4. Macaristan

AB uyum süreci kapsamında önemli süreçleri deneyimleyen bir Doğu Avrupa ülkesi olan Macaristan’da gerçekleştirilen idari reformların incelenmesi özel bir önem taşımaktadır. Macaristan’da idari reform, Avrupa katılımının yönetilmesi ile ilgili bir reform anlayışı olan “kurumsallaşma olarak Avrupalılaşma” ve genel reform anlayışını ifade eden “yönetişim olarak Avrupalılaşma” şeklinde iki süreç olarak kendisini göstermektedir (Şener, 2009:55). Macaristan, 1989 yılından itibaren ciddi dönüşümler geçirmiş ve komünist sistem sonrasında ülkedeki yönetsel yapı büyük ölçüde değişmiştir. Macaristan’da 1990 sonrası dönemin devlet yapıları şu karakteristik özellikleri göstermiştir (Hajnal, 2013:7):

- Çok sayıda yürütme işlevini de yürüten güçlü bir yasama organı;
- Yüksek oranda, nitelikli çoğunluğun (üçte iki) değiştirmesini gerektiren yasalar;
- Avrupa'nın muhtemelen en güçlü anayasa mahkemesini de içeren, yürütme sisteminin dışındaki güçlü ve yoğun bir kontrol ve denge sistemi;
- Yargının tamamen özerk yönetimi;
- Sürekli genişleyen bir ombudsmanlık sistemi.

Macaristan'da kamu yönetiminin dönüşümü Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla yakından ilişkilidir. Söz konusu dağılma neticesinde var olan kurumlar meşruiyetlerini yitirmişler (Goetz, 2001:1041). Böylelikle ülkedeki iç dinamikler, aşırı merkezizetçi yapıların esnetilmesinin yanı sıra yerel ve bölgesel yönetimlerin güçlendirilmesini gerektirmiştir (Tuncer ve Alodalı, 2011:38). Yönetimsel dönüşümde etkili olan ikinci unsur ise AB olmuştur (Grabbe, 2002:5).

Macaristan'da yönetimsel yapının değişmesi, 1990 sonrası dönemde bir dizi önemli yasanın yapılmasını gerektirmiştir. 1990'ların başından itibaren yasa değişikliği sayısında artış görülmesinin nedenleri, politik ve ekonomik geçiş döneminin yeni ve kapsamlı yasaları gerektirmesinin yanında sosyalist dönemdeki yapıdan dolayı parlamentonun kapsamı ve işlevinin değişmesidir (Szabo, 1993:91). 1990'lı yıllar boyunca Macaristan'da parlamentodan her yıl yüzden fazla yasa çıkmış, hükümetler daha fazla karar almış ve ihale yasaları, mülkiyet hakları, iflas ve iş kurma kuralları gibi birçok konuda düzenlemeler yapmıştır (OECD, 2000:15).

Ülkedeki dönüşümün önemli bir ayağını ekonomiye dair değişiklikler oluşturmuştur. Komünizm sonrası dönemde birçok ülkede piyasa ekonomisi yönünde hareket edilmeye başlandığı görülmekle birlikte Macaristan'ın bu ülkelere kıyasla şu önemli avantajları olmuştur (Szabo, 1993:91-93):

- 1989-1990'daki siyasi değişikliklerden önce de Macaristan'da Pazar tipi bir ekonomiyle ilişkili yasaların bulunması,
- Fiyatların 1980'lerden itibaren kademeli olarak dünya pazar gerçeklerine göre ayarlanması,
- Modern gelir vergisi ve katma değer vergisi gibi sistemlerin 1980'lerin ikinci yarısında ülkede zaten başlanmış olması.

Yönetime yönelik olarak kapsamlı ilk reform belgesi olan ve 1992 yılında kabul edilen Kamu İdaresinin Modernleşmesine Dair Hükümet Kararı, tüm kademelerin ve neredeyse tüm yönetim dallarının detaylı bir analizini içeren kapsamlı bir rapor ortaya koymuş olmakla birlikte birtakım siyasi istikrarsızlıklar reform sürecinin kesintiye uğramasına yol açmıştır (Vass, 1999:10-11). Dönüşüm ekseninde yürütmenin üstlendiği görevler şunlardır (Szabo, 1993:99):

- Özellikle kabine içindeki karar alma mekanizmalarına ve uygulamalara bakan hükümetin örgütlenmesinin ve işleyişinin, başbakanlık makamının ve hükümetin denetim ve kontrol rol ve işlevleri dahil olmak üzere hükümet organlarının görevlerinin gözden geçirilmesi,
- Bakanlıklar, daireler ve ülke genelinde yetkiye sahip diğer merkezi organlar arasında görev ve işlev dağılımının gerçekleştirilmesi,
- Bakanlıkların iç örgütlenmesi ve yönetiminin modernizasyonu.

1994'te yapılan parlamento seçimleri sonrasında iktidara gelen hükümet, ivedi bir şekilde reformlarla ilgili görev ve sorumluluk paylaşımı yapmıştır. Reformla ilgili atılan ilk adım, devletin küçültülmesi ve daha az maliyetle faaliyet göstermesinin sağlanması itibarıyla seçimden önceki iddiaların kanıtlanması olmuş; bu çerçevede bölgesel yetkili kuruluşlar ortadan kaldırılmış ve kamu idaresinde yüzde 5-10 aralığında bütçe kesintisine gidilmiştir (Vass, 1999:12).

Macaristan'da kamu yönetimi reformuna yönelik diğer bir önemli gelişme, 1996'da açıklanan reform planı olmuştur. Bu planın temel hedefleri şu şekilde sıralanabilir (Vass, 1999:13):

- Kamu yönetimindeki yeni sistem için temel çerçevenin ve kurumların tesis edilmesinin tamamlanması;
- Verimliliğin artırılması, idari işlerin kalitesinin geliştirilmesi ve hizmet sağlayıcı niteliğinin güçlendirilmesi;
- Zaman zaman fazla kalabalık, karmaşık ve bürokratik olan kamu yönetiminin daha küçük, daha basit ve daha az maliyetli, gerekli işleri daha kalifiye ve daha istikrarlı personelle yürüten bir kamu yönetimiyle değiştirilmesi;
- Kamu yönetiminin yasalara bağlı olması; gerçekten de yaptırımlar gibi daha ciddi yasal sonuçların kamu görevlilerinin, vatandaşların ve kuruluşların hukuka

aykırı davranmasına engel olması ve kamu yönetiminin iç ve dış kontrolünün daha düzenli olması.

Macaristan’da uygulanmaya çalışılan kamu yönetimi reformu, kurumları reform yönünde harekete geçirmeyi amaçlayan, ikna edici bir yaklaşımla sürdürülemediği için istenen sonuçları verememiş, dört yıllık hükümet döngüsü reformlardaki sürekliliği baltalamış ve bürokratların “bir sonraki adım” şeklinde düşünmek yerine “bir dahaki sefere” şeklinde düşünmesine sebep olmuştur (Vass, 1999:14). Ülkenin yöneldiği reformlara bakıldığında, YKİ anlayışıyla çelişen bazı uygulamalar da göze çarpmaktadır. Örneğin istikrarlı bir personel kadrosuyla görev yapılması (Drechsler, 2003:29), geleneksel kamu yönetiminde vurgulanan “güvenceli kamu görevlisi” anlayışına daha yakın bir uygulamadır.

Macaristan kamu yönetiminde gerçekleştirilen dönüşüm büyük oranda AB ile uyum sürecine odaklanmış görünmektedir. Yapılan reformların YKİ ile örtüşen birçok yanı bulunmakla birlikte asıl odak noktasını AB’ye katılımın oluşturduğu söylenebilir. Zira AB’ye özgü bir kamu yönetimi modeli olmadığından dolayı kamu yönetimi reformuna dair birtakım özel politikaların teşvik edilmesi söz konusu değildir (Şener, 2009:56). Hatta reform süreçlerini yürüten yöneticiler de YKİ’ye şüpheyile yaklaşmışlardır (Vass, 1999:18).

Macaristan’daki kamu yönetimi reform süreci, kendine has koşulları barındırmakla birlikte komünizm sonrası dönemde dönüşüm yaşayan birçok Doğu Avrupa ülkesinde olduğu gibi, AB ile yakınlaşma ekseninde bir reform çabasına sahne olmuştur. Bu durum Macaristan açısından incelendiğinde AB’nin desteğinin ülke açısından büyük önem arz ettiği özellikle PHARE (Poland-Hungary Aid for the Reconstruction of the Economy) programında görülmektedir. PHARE; istihdam yaratılması, çevre koruması, altyapı ve ulaşım imkanlarının geliştirilmesi gibi çabalarla bölgeler arasındaki dengesizliğin giderilmesi amacıyla Macaristan’a fon aktarımını kapsamaktadır (Tuncer ve Alodalı, 2011:39). Macaristan’da kamu yönetimi reformu adı altında ortaya konulan birçok çabada, AB ile uyum kapsamında belirtilen gereklerin yerine getirilmesine ve AB tarafından verilen maddi desteğin sağlanmasına dikkat edildiği görülmektedir.

Macaristan, 2004 yılında AB üyesi olduktan sonra kamu yönetimiyle ilgili sorunları devam etmiş, hatta bazı sorunlar artış göstermiştir (Şener, 2009:99-100). Bu durum, Macaristan’ın komünizm sonrası değişim çabalarıyla takdir edilen ülke profilinden

uzaklaşmasına yol açmıştır (Verheijen, 2000:25). Ancak ülke, AB'nin 2020 hedefleri doğrultusunda kamu yönetimi ve hukuk da dahil olmak üzere birçok alanda çaba göstermiştir. Örneğin 2018 Ulusal Reform Programı (NRP) kamu yönetiminde bürokrasinin azaltılması, yolsuzlukla mücadele, kamu yönetiminin daha hızlı ve daha verimli kılınması gibi konulardaki çalışmalara yapılan vurguyla dikkat çekmektedir (NRP, 2018:9-10).

1.4.5. Romanya

Kamu yönetiminde gerçekleştirilen reform çalışmaları incelenirken, gelişmiş ülkelerin yanı sıra gelişmekte olan ülkelere de değinilmesi önemli görülmektedir. Bu çerçevede gerek Doğu Avrupa'da yer alması gerekse de AB'ye uyum konusunda yoğun çaba harcaması sebebiyle Romanya örneği dikkat çekmektedir.

Geçmişte “Demir Perde” ülkelerinden birisi olan Romanya, 1989 yılından itibaren demokratikleşme ve liberalleşme hareketlerine yönelmiştir. Romanya'nın ilk ve en önemli reform çabası (Caner, 2009:97) olarak görülen 1991 Anayasası, yeni dünya düzenine uyum yolundaki çabaların somut bir yansımasıdır. Söz konusu anayasayla birlikte AB müktesebatına uyum konusu bütüncül bir bakış açısıyla ele alınmıştır (Yılmaz ve Doğan, 2013:24). Ortak pazara geçişin kolaylaştırılması, yolsuzlukla mücadele olmak üzere hukuki ve idari denetim alt yapısının kurulması ve yeniden tanımlanan bürokrasinin güçlendirilmesi gibi çalışmalar da bu dönemin dikkat çekici unsurlarındandır (Caner, 2009:98).

Romanya, kamu yönetimi reformları konusunda AB tarafından yakından gözlenen ülkelere olmuştur. Ülke, 1998'den itibaren “Komisyon Çerçeve Programı” içerisinde yer bulmuştur. “Kamu Yönetimi Reformlarının İzlenmesi, Desteklenmesi ve Yapılandırılması” programında Romanya'nın yapısal ve işlevsel gelişim süreci yakından izlenmiştir.

1991 yılında kabul edilen anayasada 2003 yılında önemli değişikliklere gidilmiştir. Bu değişiklikler genel itibarıyla AB teşvik ve yönlendirmelerine uyumlu bir şekilde gerçekleşmiş; yerel özerklik, adem-i merkeziyet ve kamu hizmetlerinin devri gibi unsurları içermiştir (Matei, 2009:80). Romanya'da kamu yönetiminde karşılaşılan sorunlardan birisi de yolsuzluk olmuştur. 2001 yılında oluşturulan “Ulusal Yolsuzlukla

Mücadele Stratejisi (2001-2004)” (National Anticorruption Strategy (2001-2004), “Yolsuzluğun Önlenmesi Planı” ile detaylandırılmış; 2002 yılında “Ulusal Yolsuzlukla Mücadele Savcılığı” (National Anticorruption Prosecution Office) üst düzey yolsuzluk davalarının araştırılması için kurulmuş; daha sonra 2005 yılında söz konusu birim Ulusal Yolsuzlukla Mücadele Müdürlüğü’ne (National Anticorruption Directorate) dönüştürülmüştür (Precupetu, 2007:14).

2005 yılında yolsuzlukla mücadele kapsamında yeni bir strateji kabul edilmiştir. Ulusal Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi (National Anticorruption Strategy), 2005-2007 yıllarını kapsayacak şekilde hazırlanmış olup yolsuzlukla mücadele mevzuatının yetersiz derecede uygulanması, idari araçların çok az kullanılması, kontrol yapılarının ve ceza soruşturması yapılarının yetersiz koordinasyonu gibi sorunlara yapılan vurgularla dikkat çekmiştir (Precupetu, 2007:15). Bu gibi uygulamalar Romanya’da yolsuzluk konusunun oldukça önem arz ettiğini ve bu sorunla ilgili birtakım adımlar atıldığını ancak tereddütlerin bertaraf edilemediğini ve durumun sürekli ve düzenli bir şekilde kontrol edilmesi gerektiğini göstermektedir.

Romanya, kamu yönetiminde reform sürecini AB ile uyum sürecini dikkate alarak yürütmüştür. Kopenhag Kriterleri ile başlayan ve 2002 Brüksel Zirvesi’nde AB’nin Romanya ve Bulgaristan ile müzakereleri başlatma kararı almasıyla somutlaşan süreç, Romanya’nın 1 Ocak 2007’de AB’ye tam üye olarak kabul edilmesiyle tamamlanmıştır. Tam üyeliğe kabul edilene dek gerçekleştirilen reformlar gerek Romanya’nın AB yolundaki istekli tutumu gerekse AB’nin mevcut politikaları nedeniyle hızlı yol kat edilmesinde etkili olmuştur.

Reformların tek merkezden yönetilmesi amacıyla “Kamu Yönetimi Reformları Merkezi Ünitesi” (CUPAR) kurulmuştur. Başbakanlık ve Kamu Yönetimi Reformu Üst Konseyi’nin ardından hiyerarşide üçüncü sırada yer alan CUPAR, reformlar konusunda planlayıcı ve uygulayıcı olarak önemli bir konuma sahip olmuştur (Caner, 2009:98). Reform kapsamında kanuni idare, öngörülebilirlik, şeffaflık, hesap verebilirlik, verimlilik ve etkinlik gibi hususlarda atılan adımların olumlu sonuçlar verdiği ve bu durumun AB’ye giriş sürecinde de etkili olduğu görülmektedir.

1.4.6. Ülke Reformlarıyla İlgili Genel Değerlendirme

YKİ yönündeki reformlar ilk olarak İngiltere, ABD ve Yeni Zelanda gibi Anglosakson ülkelerinde kendisini göstermiştir. Bu ülkelerin ardından Kıta Avrupası ve gelişmekte olan ülkelerle birlikte dünyanın birçok ülkesinde YKİ kuram ve pratiklerinin etkileri görülmüştür. Reformlar, ülkelerin mevcut şartlarına ve ihtiyaçlarına göre şekillenmiş, uygulamadaki öncelik sırası ülkeden ülkeye değişiklik göstermiştir. Bununla birlikte, reformlarda benimsenen birtakım ortak değer ve pratiklerden de söz edilebilir.

Ülkelerdeki YKİ reformlarının en dikkat çekici yönlerinden birisi, geleneksel yönetim anlayışında benimsenen değerlere ve aşırı bürokratik, merkeziyetçi ve hantal yönetim yapısına yönelik eleştirel tutum olmuştur. Bu doğrultuda birçok ülkede reformun yöneldiği ilk hedeflerden birisi, aşırı büyük devlet yapısının küçültülmesi olmuştur. Sonrasında ise merkeziyetçilikten uzaklaşılması ve nihayet daha iyi bir yönetim yapısının oluşturulması ve daha kaliteli hizmet sunumunun gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır.

İngiltere ve ABD örneklerinde, reform çabalarının neo-liberalizm ve yeni sağ düşüncelerinin etkisiyle ideolojik bir zemin bulduğu görülmektedir. 1970’lerden itibaren yönetim krizinin çözülmesi amacıyla diğer birçok ülkenin de yeni yönetim anlayışını benimsemesiyle birlikte, kamu işletmeciliği yaklaşımı “durdurulamaz bir küresel model” olarak sahneye çıkmıştır (Hood, 1995:104).

1990’lı yıllardan itibaren ortaya çıkan “bütünleşik kamu yönetimi” yaklaşımı, özellikle Anglosakson dünyada benimsenmiştir. Bu yaklaşımın ortaya çıkmasında YKİ ile gerçekleşen yetki devri uygulamaları sonucu denetim ve koordinasyon sağlama ihtiyacı etkili olmuştur. Ayrıca kompleks ve çözümü zor olan sorunlarla mücadelede kamu kurumlarının tekil olarak gerçekleştirdikleri çalışmaları yetersiz kalabilmektedir. Dolayısıyla kurumlar arasında yatay ve dikey koordinasyonun sağlanması önemli hale gelmektedir. Teknoloji alanındaki yeniliklerin kamu kesiminde kullanılmasıyla bu tür uygulamaların hayat bulması kolaylaşmıştır (Hatipoğlu, 2015:158-159).

Doğu Avrupa ülkelerinde YKİ doğrultusunda reform çabaları, Sovyetler Birliği’nin dağılması sonrasında Batı ile uyum çerçevesinde gündeme gelmiştir. Söz konusu ülkelerin özellikle AB ile ilişkiler bağlamında oldukça yoğun bir uyum programına yöneldikleri görülmektedir. AB tarafından da desteklenen bu çabalar, bir dizi ekonomik,

idari ve siyasal reform paketini içermiştir. Ancak Doğu Avrupa ülkelerindeki uyum programlarında kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve yolsuzluk, verimsizlik gibi kronik sorunların çözülmesine yönelik çabalar YKİ yaklaşımıyla büyük oranda uyumlu görünmekteyse de asıl hedefin AB'den politik ve ekonomik destek bulunması olduğu söylenebilir. Örneğin Macaristan'da reform sürecini yürüten yetkililerin YKİ yaklaşımına şüpheyle bakmaları, YKİ yaklaşımının reformların odağında olmadığını göstermektedir.

Fransa'da ve birçok Orta ve Doğu Avrupa ülkesinde görüldüğü gibi hem geleneksel devlet yapısı ve anlayışının korunduğu hem de YKİ uygulamalarına benzer adımların atıldığı ülkelere Neo-Weberyen devlet yaklaşımı daha yakın görülmektedir. Neo-Weberyen devlet yaklaşımında yer alan katılım, denetim, kamu hizmetlerinin profesyonelleştirilmesi ve devlet aygıtının bu dönüşümde etkin kılınması gibi unsurların bu ülkelere daha uygun düşeceği savunulmuştur (Randma-Liiv, 2008/2009:79; Drechsler, 2009:17).

Kamu yönetimi reformlarında ortaya konulan hedeflere ulaşılması oldukça zaman almaktadır. Nitekim ülke örnekleri incelendiğinde, reform programlarının uygulanmasında istikrarsızlıklar ve uygulama sorunları görüldüğü göze çarpmaktadır. Bu durum kimi zaman reformun pratiğe dönüşmesini engellemiş, gerçekleştirilmek istenen dönüşümün etkilerinin görülmesini güçleştirmiştir.

Bazı Doğu Avrupa ülkelerinde komünizm sonrası uluslararası konjoktüre uyum sağlama çabası, birçok alanda büyük değişimleri beraberinde getirmiştir. Ancak İsveç gibi uzun yıllar aynı idari yapıyı muhafaza eden ve oturmuş bir kamu yönetimi sistemine sahip olan bir ülkede de 1990'ların başından itibaren karşılaşılan ekonomik zorluklar neticesinde devletin küçültülmesi, özel sektör değerlerinin kamu yönetiminde de benimsenmesi ve bütçeleme sürecinin değiştirilmesi gibi süreçler yaşanmıştır (Yılmaz, 2001:87-88). 1990'lı yılların sonlarında, Güney Kore'de de Asya Krizi sonrasında krizi fırsata çevirmek ve kamu kesiminin aşırı büyümesinden kaynaklı sorunları çözmek amacıyla geniş çaplı bir yeniden yapılanmaya gidilmiştir (Dinçer ve Yılmaz, 2003:49). Bu durum, kamu yönetimindeki değişimin küresel bir olgu olduğu fikrini desteklemektedir.

1.5. Yeni Kamu İşletmeciliğinin Güncel Durumu: Eleştiriler ve Alternatif Arayışları

YKİ yaklaşımı, kamu yönetimi alanında birçok sorunu yeni bir bakışla ele almış ve birçok akademisyen tarafından yeni bir paradigma olarak kabul edilmiştir. YKİ kapsamında ortaya konulan birçok kavram, değer ve pratiğin kamu yönetiminde karşılaşılan sorunlara yönelik çözümler olarak sunulması da yaygın bir durum olmuştur. Ancak geçen zaman içerisinde YKİ yaklaşımına uygun olarak atılan adımların kısa ve orta vadede ortaya çıkardığı sonuçlar gün ışığına çıkmış, YKİ yaklaşımı birçok konuda eleştirilerin hedefinde yer almıştır.

YKİ anlayışında temel unsurlardan birisi olan “müşteri odaklılık” kavramı, birçok yazarca eleştirilmiştir. Bu konudaki eleştirilerde ekseriyetle “vatandaş” kavramının dönüşümünün bu denli kolay olamayacağı, vergi veren ve devletin asıl sahibi olan vatandaşın müşteri olarak kabul edilmesinin mümkün olmayacağı belirtilmiştir (Denhardt 2007:190). Ayrıca, kamu hizmetlerinden yararlananların müşteri olarak kabul edilmeleri ve alınan hizmet karşılığında bir bedel ödeme zorunluluğunun bulunması, hizmet için yeterli kaynağı bulunmayan bireyler için kamu hizmetlerinden mahrum kalınması anlamı taşımaktadır (Gültekin, 2011:253). Bu durumda devletin gerçek sahibi olan vatandaş, istediği hizmeti alamayacak ve büyük bir çelişki doğacaktır.

Dunleavy ve arkadaşlarının yapmış olduğu bir çalışmada YKİ uygulamalarının başarılı ve başarısız neticeleri sıralanmış ve performansa dayalı uygulamalar, gelir getirici faaliyetler ve teknolojik iyileştirmeler başarılı sonuçlar arasında değerlendirilirken yap işlet devret modeli, piyasa benzerliği, rekabetin artırılması gibi unsurlar başarısız kategorisinde değerlendirilmiştir (Dunleavy vd, 2005:471).

YKİ yaklaşımının 2008 krizi ve sonrasında giderek daha fazla sorgulanır olmasında birtakım yeni yaklaşımlar da etkili olmuştur. Özellikle teknolojik ilerlemenin kamu yönetimine faydalı olacak bazı uygulamalara zemin hazırlaması, bürokrasinin hantallık ve kırtasiyecilik gibi sorunlarına büyük ölçüde çözüm getirebilmiştir. Örneğin e-devlet uygulaması, birçok vatandaşın ivedi ve etkili bir şekilde hizmet alabildiği bir yenilik olmuştur. Bu gibi yenilikler, kamu yönetiminin bütün reformlara karşın büyük bir yapı arz etmesi karşısında akademisyenleri yeni tanımlamalara yöneltmiştir.

Yatay örgütlenmelerin yaygınlaşması, oluşturulan çok sayıda uzman kurumun arasında koordinasyon sorunları meydana getirmiştir. Devletin üstlenmesi gereken roller de giderek çeşitlenmiş, hizmet sağlayıcısı ve hizmet alıcısı rollerinin yanında hakemlik görevi de üstlenmiştir (Tuncer ve Usta, 2013:189). YKİ, salt çıktılara odaklandığı, insanlara ve hizmetin kendisine yeterince önem vermediği iddialarıyla da eleştirilmiştir (Denhardt ve Denhardt, 2007:155).

Birçok Orta ve Doğu Avrupa ülkesinde YKİ reformlarının istenen neticeyi vermediğinin görülmesi, YKİ'ye alternatif yeni yaklaşımların sahneye çıkmasında etkili olmuştur. Yapılan yeni tanımlamalardan biri olan Neo-Weberyen devlet, kamu yönetiminin mevcut yapısıyla daha etkin bir şekilde ve piyasayla uyumlu olarak çalışmasını ifade etmiştir. Dijitalleşmeyle birlikte birçok hizmetin daha hızlı bir şekilde sunulabilmesiyle bu durum giderek daha mümkün hale gelmektedir. Özellikle hukuk devletinin önemine yapılan vurgu ve devletin rolünün yeniden tanımlanması sebebiyle Neo-Weberyen devlet, YKİ sonrası dönemin yeni bir eğilimi olarak görülmektedir (Özdoğan, 2018:607).

YKİ sonrası ortaya çıkan diğer bir yaklaşım, Yeni Kamu Hizmeti (YKH) olmuştur. YKH yaklaşımı, kamunun işletme odaklı değil, demokrasi odaklı bir anlayışla yönetilmesi gerektiğini ortaya koyarak (Ayhan ve Önder, 2017:45) YKİ düşüncesinden farklı bir bakış meydana getirmiştir. YKİ yaklaşımı, sonuçları itibarıyla kamu yönetiminde birçok değer ve pratiğin yerleşmesine öncülük etmiş ancak uygulama sonucunda çeşitli sorun alanları ortaya çıktıkça kamu yönetiminde yeni bakış açıları belirlemiştir. Bu yeni yaklaşımlarda göze çarpan unsur, devlet ve özel sektör arasındaki ilişkide “aynılaştırma” yerine “uyumlulaştırma” çabasının bulunmasıdır. Bu süreçte vatandaşlık, hukukilik ve demokrasi gibi değerlerin giderek önem kazandığı ifade edilebilir. Gelişen teknoloji ise kamu yönetimi gibi büyük bir yapıyı birçok bakımdan daha etkin, etkili ve hızlı bir hale getirebilmektedir.

Son yıllarda özellikle 2008 kriziyle birlikte devletin rolü yeniden tartışma konusu olmuştur. Bu durum YKİ yaklaşımının da tartışılmasında etkili olmuştur. Bu süreçte YKİ'ye alternatif olma iddiasındaki birtakım yaklaşımların da ön plana çıkmasıyla kamu yönetiminin geleceğine yönelik farklı senaryolar çizilmiştir. Çizilen senaryoların bazıları müdahaleci devlet ve Weberyen bürokratik değerlerin yükselişi, YKİ'nin yeniden güçlenmesi, yeni bir kapsayıcı paradigmanın doğuşu ve kamu yönetiminde karmaşıklık,

pragmatizm ve hibritleşme sürecine girilmesi şeklinde ifade edilebilir (Köseoğlu ve Sobacı, 2015:301-310).



BÖLÜM 2: TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI VE YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİNİN GELİŞİMİ

Türkiye’de kamu yönetiminde reform süreci oldukça uzun bir geçmişe sahiptir. 19. yüzyılda gerçekleştirilen bir dizi yönetsel reform, cumhuriyet dönemindeki kurumsal yapılanmada etkisini hissettirmiştir. Eski kurumların mirasçısı olarak Türkiye Cumhuriyeti de Batılılaşma çabalarını daha radikal bir şekilde sürdürmüştür. Bu çabalar kamu yönetimi alanına yönelik düzenlemeler de içermiştir. 1960’lı yıllarda başlayan planlı dönemde de birtakım projeler, reform girişimleri ve yasal düzenlemeler ortaya konmuş, kamu yönetimine yönelik kapsamlı çalışmalar yapılmıştır.

1980’li yıllardan itibaren dünyanın birçok yerinde kamu yönetiminde reform çalışmaları gündeme gelmiş ve değişim dalgasından gelişmekte olan birçok ülke de etkilenmiştir. Türkiye’de özellikle 1990’lı yıllarda bu yönde çabalar görülmüş ancak değişimleri takip etme noktasında yetersiz kalınmıştır (Çetin, 2010:25). Türkiye’nin kamu yönetimi konusunda kendine özgü bir reçete geliştirememesi, birtakım pragmatik gerekçelerle çeşitli yaklaşımların ithal edilmesi sonucunu doğurmuştur (Ömürgönülşen, 2003:28-29).

Bu bölümde Türkiye’nin kamu yönetimindeki reform serüveni ele alınmaktadır. Planlı dönem öncesinde, Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren hazırlanan birtakım yabancı uzman raporları incelenmektedir. Sonrasında ise planlı dönemdeki çalışmalar değerlendirilmektedir. YKİ doğrultusundaki reform çabaları ortaya çıkmadan önceki süreçte atılan adımlar incelendikten sonra, YKİ yaklaşımının Türkiye’deki yansımaları analiz edilmektedir. Bu yapılırken 1980 öncesi dönem kısa bir şekilde ele alındıktan sonra 1980-2000 ve 2000 sonrası reform girişimleri kapsamlı olarak incelenmektedir. Bu tezin konusuna esas teşkil etmesi nedeniyle 2000 sonrası YKİ reformları kapsamlı bir şekilde ele alınmaktadır.

2.1. 1980 Öncesi Kamu Yönetimi Reformları

Türk kamu yönetiminde reform, Osmanlı İmparatorluğu’nun son dönemlerinde bilhassa 19. yüzyılda yönetimce aşına olunan bir konu olmuştur. Cumhuriyetin kurulması sonrasında ise yeni bir devlet yapılanması meydana getirilmiş, Türk kamu yönetimi Osmanlı’dan devraldığı yapılarla birlikte yeni bir kimliğe kavuşturulmaya çalışılmıştır.

Yeni devlet rejimi, modernleşme doğrultusunda birçok inkılabı sahne olmuştur, kamu idaresi ve mevcut kamu yönetimi yapısı da bu değişim sürecinden etkilenmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti kurumsal yapısını büyük ölçüde Osmanlı'dan devralmış, sonrasında oldukça büyük bir değişim ve dönüşüm sürecine girilmiş, Batılılaşma doğrultusunda birçok reforma imza atılmıştır. Ancak modern bir kamu yönetimi yapısına kavuşmak için hem devralınan yönetim yapısı ve kültüründeki sorunlarla mücadele etmek hem de kurumsallaşma sürecinde ortaya çıkan problemlerle yüzleşmek gereği doğmuştur. Yönetimsel problemlerin ne kadar çözülebildiği tartışmalı olsa da sorunların tespiti ve çözümüne ilişkin yerli kurumlar ve yabancı uzmanlar tarafından çok sayıda girişimde bulunulmuştur.

Cumhuriyetin ilk döneminde idari yapılanmanın seyri 1923-1930 arasında daha liberal, 1930-1938 arasında ise müdahaleci ve devletçi bir minvalde gelişmiştir (Yayman, 2005:69). Ekonomide başlangıçta serbest piyasaya öncelik verilmiş ancak yerli girişimcinin eksikliği yaşandığından ve 1929 ekonomik buhranı vuku bulduğundan dolayı devlet ekonomiye ve diğer birçok alana müdahil olmuştur. Bu durum, modern kurumların oluşturulması çabasının yanı sıra kamu kurumlarının genişlemesini ve bir merkezileşme sürecini de beraberinde getirmiştir. Osmanlı'dan miras kalan bürokratik kültür, bu dönemde de etkisini hissettirmiş ve merkeziyetçiliğin benimsenmesinde etkili olmuştur (Kırılmaz ve Kırılmaz, 2014:41). Bu dönemde Batılılaşma ve modernleşme hareketi, topyekûn ve radikal bir şekilde gerçekleştirilmiştir (İnalçık, 2018:100).

1945 sonrasında ortaya çıkan yeni konjonktürün etkisiyle birçok kurumsal yapılanma girişi olmuştur. Bu girişimlerin kamu yönetimi disiplini açısından önemli bir adımı TODAİE'nin kurulması olmuştur. Türkiye'de bir kamu yönetimi enstitüsünün kurulmasını öngören ilk kamusal belge Türk Hükümeti ile BM örgütü arasında gerçekleşen 1952 tarihli bir ek anlaşmayla ortaya çıkmış ve bu amaçla bir çalışma grubu meydana getirilmiştir. 24 Mart 1953 tarihinde TODAİE resmen açılmıştır (Altunok, 2011:242).

1945-1960 yılları arasında ve daha önceki süreçte Türk kamu yönetiminde yapılanma çalışmalarının büyük bir kısmında yabancı uzmanların katkısı olmuştur. Yerli uzman

raporları da bulunmakla birlikte² raporlar ağırlıklı olarak yabancı uzmanlarca hazırlanmıştır³. Yabancı uzman raporları idarenin iç işleyişiyle ilgili birçok temel sorunu ortaya koymaları ve bu sorunlara yönelik çözüm önerileri getirmeleri bakımından önem arz etmektedir. Ancak raporların oldukça geniş kapsamlı olması, bu kapsamda uygulamaları yürütecek nitelikli personel eksikliği ve reformların istikrarlı bir şekilde uygulanmasını sağlayacak kararlı bir siyasi iradenin mevcut olmaması gibi sebeplerden ötürü verimli şekilde uygulanmaları mümkün olmamıştır. Bununla birlikte örneğin Barker Raporu'nda yer alan tavsiyeler, TODAİE ve İstanbul Üniversitesi İşletme İktisadi Enstitüsü'nün kurulmasında etkili olmuştur. Özellikle TODAİE'nin Türkiye'nin idari teşkilatıyla ilgili çalışmaları göz önünde bulundurulduğunda yabancı uzman raporlarının Türk idare sistemi üzerindeki etkisi daha açık şekilde görülebilmektedir. Ancak bu raporlarda Türkiye'ye özgü bir reform politikası oluşturulması yerine dışarıdaki koşullara uyum sağlanması doğrultusunda bir tutuma sahip olunması eleştirilebilecek bir durumdur.

1960 öncesinde gerçekleştirilen reformlar genel olarak bir aşama kat edilmesini sağlamakla birlikte yeterli görülmemiştir. Kişisel görüşlere dayalı olarak atılan adımlar halkın görüş ve tavsiyelerine yeterince kulak verilmediğinden inandırıcılık ve ikna edicilik noktasında da yetersiz kalmıştır. Olağanüstü durumların yaşanması sebebiyle ülkenin karşılaştığı olumsuz durumlarda fatura kurum ve kuruluşlara kesildiğinden Türk idari yapısı reaksiyoner bir yapıya bürünmüştür. Bu durum yönetsel sürekliliğin sağlanmasına engel teşkil etmiştir (Aykaç, Yayman ve Özer, 2003:169). Reformların koordinasyonunun sağlanması, merkezi ve kurumsal bir yapıya kavuşturulması ihtiyacına binaen 1960'ların başından itibaren DPT, Devlet Personel Dairesi ve TODAİE gibi kuruluşlar oluşturulmuştur.

1960 askeri darbesinin ardından planlı kalkınmaya yönelik atılan adımlar sonucunda Devlet Planlama Teşkilatı kurulmuştur. Bu dönemde ayrıca Devlet Personel Dairesi oluşturulmuş, TODAİE ise yönetsel reform çalışmalarının yapıldığı, yürütüldüğü ve geliştirildiği önemli bir merkez haline gelmiştir. 1963 yılından itibaren beş yıllık

² Bu raporlara 1951 yılında Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu tarafından yayımlanan Devlet Memurları Ücret Rejiminin Islahı Hakkında Rapor ve 1958 yılında TODAİE tarafından yayımlanan Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Rapor örnek verilebilir.

³ Bu raporlar arasında 1933 yılında yayınlanan Dorr Raporu, 1949 tarihli Thornburg Raporu ve Neumark Raporu, 1951 yılında yayınlanan Barker ve Martin ve Cush Raporları ile 1952 yılında İsviçreli akademisyen Leimgruber tarafından hazırlanan raporlar sayılabilir.

kalkınma planlarının yürürlüğe girmesi ekonomi alanında olduğu kadar yönetim alanında da yapılacak düzenlemeleri etkilemiştir (Kalağan, 2010:70).

Kalkınma planları, bir ülkenin ekonomik ve sosyal birçok konuda gerçekleştirmek istenen faaliyetleri ve yapılacak olan atılımları kapsayan planlardır. 1950’lerde Türkiye’de politikaların plansız ve programsız bir şekilde uygulanması, birtakım krizleri tetiklemiş ve bu durum 1960’larda planlı bir ekonomiye geçilmesinde etkili olmuştur (Eşiyok, 2008:113)⁴. Türkiye’de 1963’ten 1979’a kadar hazırlanan beş yıllık kalkınma planları⁵ incelendiğinde, söz konusu planlarda ülke içinde ve dışında gerçekleşen değişimlerin çok boyutlu bir şekilde incelendiği görülmektedir. Özellikle ülke içindeki nüfus hareketliliğinin meydana getireceği sorunlara karşı önlemler alınması ve gelişmenin bütüncül bir şekilde gerçekleştirileceği vurguları dikkat çekmektedir. Ancak ortaya çıkan petrol krizi Türkiye’yi olumsuz etkilemiş ve Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda belirlenen hedeflere ulaşamamıştır (Takım, 2011:173-174). Bu süreçte genel olarak vergi gelirlerinin artırılmaması, enflasyon, artan kamu harcamaları ve bütçe açıkları gibi nedenlerle ekonomi istenen duruma gelememiş ve ülkenin dış borçlara olan ihtiyacı artmıştır. Yukarıda incelenen kalkınma planlarında o dönem için Türkiye’deki planlama anlayışının geliştiği ve planların kapsamının genişlediği görülmektedir.

1980 öncesi dönemde kamu yönetimi reformları bakımından önemli girişimlerden birisi de Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesidir. Kısaca “MEHTAP” olarak adlandırılan rapor 1963 yılında Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) ve DPT tarafından hazırlanarak Başbakanlığa sunulmuştur. Türk uzmanlar tarafından ortaya konulan en kapsamlı ve en nitelikli çalışmalardan birisi olan MEHTAP, toplam otuz üç uzmanca ve yedi safhada oluşacak şekilde hazırlanmıştır (Yayman, 2005:260-261). Rapor temel olarak şu üç hususun gerçekleştirilmesini amaçlamaktadır (Sürgit, 1968:4):

- Projeye dahil bakanlık, daire ve müesseselerin görevlerini, teşkilatlarını ve görev ilişkilerini tespit suretiyle merkezi hükümet teşkilatı görevlerinin bugünkü

⁴ 1959 yılında Tinbergen ve ekibi tarafından bir plan hazırlığı yapılmış ve 1960 yılına kadar bu süreç devam etmiş ancak neticelenememiştir.

⁵ Bu dönemi kapsayan planlama çalışmaları şunlardır: Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972), Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977) ve Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)

dağılışı tarzını mümkün olduğu kadar tam ve fiili durumunu gösterecek tarzda tespit etmek;

- Merkezi hükümet görevlerinin bugünkü dağılışı tarzının ortaya çıkardığı problemleri tespit ve tahlil etmek;
- Merkezi hükümet görevlerinin bugünkü dağılışı tarzının ortaya çıkardığı problemler için çözüm yolları aramak ve teklif etmek.

Oldukça kapsamlı bir çalışma olmasına rağmen MEHTAP Raporu'nun uygulama süreci zayıf kalmıştır. Ancak Türk kamu yönetiminde bugün bile MEHTAP Raporu'nda yer alan birçok sorun alanının varlığını koruması, raporda Türk idari yapısına dair problemlerin başarılı bir şekilde ortaya konulduğuna işaret etmektedir.

Kamu yönetimi reformunun önemli bir boyutunu da personel rejimi oluşturmaktadır. Türkiye'de kamu personel sistemi 1950'de çok partili hayata geçilmesiyle birlikte kendi içerisinde birtakım dönüşümler yaşamıştır. Atama, yer değiştirme ve terfilerde siyasal ilişkilerin giderek daha etkili olması, personel yönetiminde reform ihtiyacını artırmış ve 1960 yılında buna yönelik ilk adım olarak Devlet Personel Dairesi (DPD) kurulmuştur (Ergun ve Polatoğlu, 1988:284). Böylelikle personel rejiminin ülke şartlarına ve ihtiyaçlarına uygun bir şekilde düzenlenmesinin yolu açılmıştır.

Devlet personel rejimi, 1965 yılına değin 1926 tarih ve 788 sayılı Memurîn Kanunu ile düzenlenmiştir. DPD'nin kurulmasıyla birlikte, uzun zamandır tartışıl原因 yeni bir personel yasası çıkarılması düşüncesi pratiğe dönüşme şansı bulmuştur (Altan, 2016:385). Bu çerçevede, 14 Temmuz 1965 tarihinde kabul edilen ve 23 Temmuz 1965 tarihli Resmî Gazetede yayımlanan 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) vücuda getirilmiştir.

657 Sayılı DDK, DPD'nin girişimleriyle oluşturulmuş fakat DPD'nin etkisi zamanla azalmış, Maliye Bakanlığı'nın etkisi artmıştır. Kanunun hazırlık sürecinde de Maliye Bakanlığının etkisi açıkça görüldüğü gibi (Altunok, 2018:55-56) zamanla yapılan değişikliklerle de personel konusundaki temel sorumluluk Maliye Bakanlığına kaymıştır (Ergun ve Polatoğlu, 1988:285). Bu durumun temelinde personel reformunun eninde sonunda mali sorunlara takıldığı gerçeğinin olduğu düşünülmektedir.

657 Sayılı DMK ile ilgili bazı sorun alanları da dikkat çekmektedir. Kanunun kapsamına giren personelin zaman içinde değişiklik göstermesi, istihdam konusunda kurumlar arası dengenin sağlanamamış olması, birbiriyle uyuşmayan kadroların Genel İdare Hizmetleri sınıfında bir arada bulunması, hizmete giriş ve yükselme durumlarında kariyer ve liyakat ilkelerinin yeterince dikkate alınmaması gibi unsurlar bu sorun alanlarına örnek verilebilir (Şaylan, 2000:130-134).

1980 öncesi reformlar genel olarak değerlendirilecek olursa reform başlıklarının benzer meseleler üzerinde durdukları söylenebilir. Reform anlayışı cumhuriyetin ilk yıllarında asayiş sağlamak ve personel rejimini iyileştirmek kapsamındaki yenilikler olarak algılanmıştır. Sonraki yıllarda idarenin tarafsızlığı, hizmetlerin etkin ve kolay sunumu gibi meseleler reform kapsamında değerlendirilmiştir. Ancak 1980 öncesi dönemdeki hükümetlerin genellikle kısa ömürlü olmaları birçok programın uygulamada başarılı olamamasına yol açmıştır. Ayrıca 1960 sonrasındaki hükümet programlarında bahsedilen birçok sorunun yapısal nitelikte olduğunu ve bir kısmının bugün de devam ettiğini söylemek mümkündür.

1960-1980 arasındaki dönemde hazırlanan rapor ve çalışmalarda kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması konusunun örgüt araştırmalarında klasik yaklaşımla ele alındığı, öngörülen değişmelerin genel öneri, önlemler düzeyinde kaldığı, yapılması gereken çalışmaların ayrıntılı uygulama projeleri haline getirilerek uygulama, izleme ve değerlendirme koşullarının belirlenmediği söylenebilir (Uçar ve Karakaya, 2014:159). Buna karşılık 1960 sonrasında yerli uzman ve kurumlarca hazırlanan MEHTAP Raporu gibi çalışmalar Türkiye'nin idari reform süreci açısından ileriki dönemlerde de referans gösterilecek çalışmalar olmuştur.

2.2. 1980-2000 Döneminde Kamu Yönetimi Reformları

Tüm reform girişimlerine rağmen Türkiye'de bürokrasinin örgütsel ve işlemsel bir dizi sorun içerdiği söylenebilir. Bu sorunlar arasında merkeziyetçilik, örgütsel büyüme, yönetimde gizlilik, dışa kapalılık, tutuculuk, kuralcılık, sorumluluktan kaçınma, yönetimde siyasallaşma, kayırmacılık, yolsuzluk, rüşvet ve araçlar yoluyla işlem yürütme öne çıkmaktadır (Eryılmaz, 2015:299-308). Bu sorunlar Tanzimat döneminden itibaren girişilen reformlara konu edilmiş, ancak 1980'li yıllara kadar kapsamlı çözümlere kavuşturulamamıştır.

Kamu yönetimi adına önemli bir husus, faaliyetler yürütülürken belirlenen hedeflere ulaşılması ve verilen görevlerin yerine getirilmesidir. Türk kamu yönetiminde performansa odaklanarak işlerin görülmesi yerine, işlerin yapıyor gibi gösterilmesi tutumu yaygınlık göstermiş, bu durum da işlerin etkili bir şekilde yapılmasının önünde engel teşkil etmiştir (Kutlu, 2012:187).

Türk kamu yönetimindeki yeniden yapılanmanın ve reform doğrultusunda gösterilen çabaların ortaya konulabilmesi için, özellikle Türkiye’de alınan siyasal kararların, hazırlanan planların ve projelerin gözden geçirilmesi büyük önem arz etmektedir. Bu çerçevede, 1980 yılında alınan 24 Ocak Kararları, 1988-1991 yılları arasında çalışmaları yapılan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) ve 1980-2000 yılları arasında hazırlanmış olan kalkınma planları ele alınacaktır.

2.2.1. 24 Ocak Kararları

24 Ocak kararları, bir görüşe göre Türkiye’nin kapılarını dünyaya açan ve çağı yakalamak adına bir devrim niteliğinde olan adımı simgelerken, diğer bir görüşe göre Türkiye’yi tek taraflı ve tam olarak yabancı sermayeye açarak tarım, sanayi ve ticarete ulusal hedeflerden uzaklaşılmasına neden olmuştur (Öztürk, Nas ve İçöz, 2008:15-16). 24 Ocak 1980 programının ortaya çıkışı, ABD ve İngiltere’de gerçekleştirilen serbestleşme hareketiyle oluşan yeni dünya düzenine uyum sağlama boyutuyla da ilişkili görülmektedir (Kazgan, 2005:196).

24 Ocak kararlarının alınmasında dış etkilerin yanı sıra iç baskılar da önemli rol oynamıştır. Özellikle 1970’li yıllarda iç talepte artış görülmesi, büyük sermaye gruplarının varlığını giderek daha fazla duyurması ve ihracata dönük üretimin artışı gibi unsurlar (Kazgan, 2005:202) bu baskılara örnek verilebilir. 1974’ten itibaren etkisini hissettiren petrol krizleri, yaşanan döviz sıkıntıları ve yüksek enflasyon da önemli tetikleyicilerden olmuştur (Kılıçbay, 1991:163).

24 Ocak kararları genel itibarıyla ihracatın artırılmasını, döviz harcamalarının ve ithalatın kısılmasını, dış borçların mümkün olduğunca ertelenmesini, döviz kazandıran faaliyetlerin gerçekleştirilmesini, kamu kaynaklı mali yükün ve enflasyonun azaltılmasını, üretime odaklanılmasını ve fiyat istikrarının sağlanmasını hedeflemiştir. Bu doğrultuda dış yardım ve kredi sağlanması, bütçenin denkleştirilmeye çalışılması,

KİT'lerin devlet hazinesine yük olmaktan çıkarılması, fiyat ayarlamaları ve sıkı para politikasıyla aşırı talebin düşürülmesi, ihracatın desteklenmesi için Türk lirası dolar paritesinin 70 Türk Lirası şeklinde belirlenmesi gibi adımlar atılmıştır (Kılıçbay, 1991:165-167). Atılan bu adımlarla birlikte piyasa mekanizmasının daha iyi çalışması ve serbest girişimlerin yolunun açılması sağlanmak istenmiştir.

Özetle, 24 Ocak kararları kısmen ithal edilen, kısmen de iç bünye ve ekonomik politikalardan kaynaklanan ekonomik istikrarsızlığın sona erdirilmesi ve ekonominin istikrara kavuşturulması için alınan tedbirleri içeren ekonomi politikası paketi olarak görülebilir (Kılıçbay,1991:171). Alınan tedbirlerin olumlu veya olumsuz birtakım neticeleri olmuştur; fakat tedbirler arasında yapısal denebilecek reformlar oldukça kısıtlı kalmıştır. Bununla birlikte, kamu yönetimi alanında birçok reformun gerçekleştirilmesinde önemli zeminlerden birisi 24 Ocak kararlarının alınmasıyla birlikte oluşmuştur. Bu dönemde İngiltere'deki Thatcher ve ABD'deki Reagan hükümetlerinin devletin küçülmesi ve piyasa işleyişinin geliştirilmesi yönündeki anlayışı Türkiye'deki hükümet tarafından da kabul görmüştür. Dönemin kamu politikaları, YKİ modeliyle özdeşleşen reformlar ve düzenlemelerle benzerlik taşımıştır (Kösecik, 2015:50).

2.2.2. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)

Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilmek istenen reformların önemli bir ayağı olan KAYA projesi, 1988 yılında Devlet Personel Başkanlığınca TODAİE'den gerçekleştirilmesi istenen araştırmadır. Bu araştırmayla Türk kamu yönetiminde o vakte kadar girilen reformların çıktılarının incelenmesi, atılması gereken yeni adımların belirlenmesi ve AB'ye uyum sürecinde yapılması gereken hazırlıkların ortaya konması amaçlanmıştır. Bu doğrultuda, merkez ve taşra teşkilatı ile yerel yönetimlerde etkili, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet sağlayabilen bir duruma gelmek; kamu yönetimi teşkilatında görev, yetki ve sorumluluklardaki aksaklıkları gidermek ve personel sistemi, kaynakların kullanımı gibi konulardaki sorunları tespit etmek ve çözümlemek gibi çabalara yönelinmiştir (Kalağan, 2010:73).

KAYA Projesi metninin giriş kısmında öncelikle kamu yönetiminde yeniden düzenlemenin neden gerektiği üzerinde durulmuştur. Bu doğrultuda kamu idarelerindeki dönüşümün ve yenileşme çabalarının genel gerekçeleri ortaya konmaya çalışılmıştır. Kamu yönetimindeki sürekli yenilenme yaklaşımının amacı “daha hızlı, daha etkili ve

daha verimli” bir kamu yönetimi sisteminin kurulabilmesi olarak açıklanmıştır (KAYA, 1991:1). Projenin gerekçeleri anlatılırken Türkiye’deki kamu yönetimi sorunları ve reform gerekçeleri ayrıntılarıyla verilmemiştir. Ancak Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı ve yıllık planlara ışık tutulabilmesi, yapılan yeniliklerin sonuçlarının daha iyi görülebilmesi, kamu yönetiminin geliştirilmesi ve çalışmaların eksik yönlerinin ve sorunlarının tespit edilmesi gibi genel gerekçeler sunulmuştur.

KAYA Projesi’nin amaçları ise şu şekilde ifade edilmiştir (KAYA, 1991:3):

- Kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görecektir bir düzene kavuşturmak,
- Kamu yönetiminin gelişen çağdaş koşullara uyumunu sağlamak,
- Kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sistemlerinde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanılış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatlarında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde var olan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermek.

Raporda, araştırmada benimsenen ve ülke gerekleriyle de uyum içinde olduğu varsayılan ilkelere de yer verilmiştir (KAYA, 1991:6):

- Devlet yönetiminde merkezi yönetimin üstleneceği rol, toplumsal değişim gereklerine uygun olmalı ve bu alanda merkezi yönetim görevleri yeniden ele alınmalıdır.
- Merkezi 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.
- Merkezi 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 işlemlerini 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.

Araştırma neticesinde birçok çözüm önerisi de sunulmuştur. Farklı konularda kamu yönetiminin iyileştirilmesine dair birtakım değişikliklerin gereği ifade edilmiştir. Örneğin Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık ile ilgili kısımda birçok kararın doğrudan bir bakanlıkça alınabileceği halde Bakanlar Kurulunun karar yetkisi içerisine çekildiği ve bu durumun hizmet gecikmelerine yol açtığı belirtilmiş, Bakanlar Kurulu tarafından alınacak kararların çerçevesinin net bir şekilde belirlenmesi gerektiği ve oluşturulacak bir Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği ile kurulun bütün teknik işlemlerinin gerçekleştirilmesi tavsiye edilmiştir. (KAYA, 1991:15-17).

Raporda, Başbakanlık ilgili kuruluşları ve bunların yönetiminin kolaylaştırılması için bakan yardımcılığı modeli de önerilmiştir (KAYA, 1991:59). Böylelikle etkililiğe dair sorunların çözüme kavuşabileceği ifade edilmiştir. Ekonomi alanında ise Ekonomik ve Sosyal Konsey ile Ekonomi Yüksek Kurulu gibi birtakım yeni kurullar oluşturulması önerilmiştir.

Raporda, Avrupa Toplulukları Eşgüdüm Birimi (ATEB) adıyla yeni bir birim kurularak Avrupa Topluluklarıyla ilgili kamusal görevlerin belli bir düzen içerisinde sürdürülebileceği ifade edilmiştir. Birimin ilgili siyasetleri saptaması, etkililiği sağlaması ve üst düzeyde temsil görevlerini yürütmesi öngörülmüştür (KAYA, 1991:152). Böylelikle Avrupa Toplulukları ile ilişkiler konusunda uzmanlaşmış ve süreçleri öngörülen şekilde yürütebilecek bir birim oluşturularak ilerleme kat edilmesi öngörülmüştür.

Raporda üç kademeli bir yönetsel örgütlenme modeli önerilmiştir. Birinci kademede bakanlıklar ve öteki kamu kurum ve kuruluşları, ikinci kademede ilde valinin başkanlığında ve yerinden yönetim ilkesine göre çalışan il üst yönetimi ile il müdürlüklerinin oluşturduğu il yönetimi, üçüncü kademe ise kaymakamlık ve ilçe örgütlerinin oluşturduğu ilçe yönetimi bulunmaktadır. Söz konusu modelde merkezi idarenin görevleri şu şekilde belirlenmiştir (KAYA, 1991:161):

- Ülke çapında amaç ve siyasa saptamak,
- Genel araştırmalar yapmak, plan, program, proje ve bütçe hazırlamak,
- Kaynak sağlamak,
- Genel örgütlenmeyi yapmak, norm kadro düzenini kurmak,
- Uygulamaları izlemek, değerlendirmek, denetlemek,
- Üst düzeyde eşgüdüm sağlamak,
- Koşulların gerektirdiği değişiklikleri ve yeni düzenlemeleri yapmak, gelişmeyi sağlamak.

Raporda yerel yönetimlere dair yer alan ifadelerde ise öncelikle hizmetlerin demokratik, etkili ve verimli sunulmasına dikkat çekilmiştir. Bu doğrultuda önerilen modelde yerel topluluklar tarafından denetlenen, etkili katılımın sağlandığı, saydam, kaynaklar açısından güçlü, kendi yerel toplumu ile ilgili kararları kendi organları aracılığı ile alıp kendi birimleri aracılığı ile uygulayabilen, merkezi yönetimden destek ve nesnel koşullarda yardım alan, genel yönetim sistemi ile yönetimin birliği ilkesi ve planlama disiplini içerisinde bütünleşen, yönetsel etkililiği ve verimliliği gerçekleştiren bir yerel yönetim yapısı tasarlanmıştır (KAYA, 1991:183).

KAYA Projesi, kamu yönetiminin geliştirilmesine yönelik oldukça geniş bir yelpazede saptamalar yapmış ve değişimler önermiştir. Ancak saptanan sorunların daha önce bilindiği, yapılan çalışmanın önceliklerden pek farklı olmadığı, geçmişteki sorunların çözülemediği ve yönetim sistemiyle alakalı gelişmelerin gereğince takip edilemediği iddia edilmiştir (Aykaç, Yayman ve Özer, 2003:168). Kamu yönetiminde uzun yıllardan beri varlığı bilinen sorunların ortaya konulması ve her kesimi tatmin edecek çözüm önerileri bulunmamasına karşın, projenin hazırlandığı dönemde kamu yönetiminin mevcut durumunun geniş bir çerçevede sunulmaya çalışılması önemli görülmektedir.

2.2.3. Kalkınma Planları

1980-2000 yılları arasında toplamda üç kalkınma planı hazırlanmıştır. Bunlar beşinci, altıncı ve yedinci kalkınma planlarıdır. Söz konusu planların hazırlandığı yıllar aynı zamanda ekonomide liberal bir çizgi izlendiği ve kamu işletmeciliği anlayışının Türk kamu yönetimindeki uygulamalarda izlerinin görülebildiği bir süreci ifade etmektedir.

2.2.3.1. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından hazırlanan ve 1985-1989 yıllarını kapsayan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın amaçları refahın, verimliliğin ve ihracatın artırılması, sınai üretimin payının yükseltilmesi, işsizliğin azaltılması, gelir dağılımının düşük gelirli gruplar lehine değiştirilmesi, kalkınmada öncelikli yörelerde gelişmişliğin hızlandırılması ve ekonomik ve sosyal altyapının geliştirilmesi şeklinde belirtilmiştir (DPT, 1984:1). Büyüme, istikrar ve enflasyonun kontrol altında tutulması gibi hususlara dikkat çekilen planda, ekonominin işleyişini düzenleyecek ve makro politika araçları ile kurumsal düzenlemeler vasıtasıyla müdahaleler yapılacağı bildirilmiştir.

Planda dikkat çeken diğer bir husus, döviz kuru politikasının tedricen serbest döviz kuru sistemine geçiş ortamının hazırlanacağı şeklinde belirlenmiş olmasıdır. Bununla birlikte, yabancı sermaye yatırımlarının teşviki ve dış kredi imkânlarının değerlendirilmesi konularına da dikkat çekildiği görülmektedir. Bu durum, 1980'de ortaya konulan 24 Ocak kararlarında da yer aldığı gibi, Türk ekonomisinde öz kaynakların kısıtlı olduğunu ve yabancı sermayenin ülkeye çekilmek istendiğini göstermektedir.

Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ile ilişkiler de planda yer alan konulardandır. Bu noktada ekonominin dışa açılma politikasıyla uyumlu bir şekilde, Topluluk ile bütünleşme konusunda gerekli girişimlerin sürdürüleceği belirtilmiştir.

Kamu hizmetlerinde ise etkinlik ve hız konularında gelişme sağlanması için bürokratik işlemlerin azaltılacağı ve kamu idaresinin toplumun ihtiyaçları ve kalkınma amaçlarına uygun bir şekilde teşkilatlanacağı vurgulanmıştır. Kamu gelir ve harcama politikasının, sosyal ve ekonomik altyapı yatırımlarına ağırlık verecek şekilde uygulanacağı ve kamunun yönlendirme ve teşvik rolünün ağırlık kazanacağı ifade edilmiştir.

2.2.3.2. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, temel amaçları bakımından hızlı, dengeli ve istikrarlı bir kalkınma süreci içerisinde gelir dağılımını iyileştirmeyi ve işsizliği, yöresel ve bölgesel gelişmişlik farklarını azaltmayı hedeflemiştir (DPT, 1989:1). Planda büyüme ve refah artışının ekonomik ve sosyal istikrarın korunmasıyla birlikte sağlanacağı, sanayi üretimini kısa sürede artıracak yatırımlarla verimlilik ve üretimin artırılacağı vurgulanmıştır.

İktisadi faaliyetlerde kamunun teşvik etme ve yönlendirme işlevleri ön plana çıkarılmış, büyümenin serbest rekabet ortamı ve özel kesimin dinamizmiyle sağlanacağı ifade edilmiştir. Bu faaliyetler gerçekleştirilirken uluslararası entegrasyonun da dikkate alınacağı belirtilmiştir. Bunun yanında, üretim düzeyini artırmak için kaynak kullanımında etkinlik, verimlilik ve rasyonellik ilkeleriyle hareket edileceği ortaya konmuştur.

Planda kamu kesimi yatırımlarına kalkınmada öncelikli yerlerin yanı sıra ekonomik ve sosyal altyapı odaklı devam edileceği ve özellikle eğitim ve sağlık sektörlerine ağırlık verileceği belirtilmiştir. Özel kesim yatırımlarının ise özellikle imalat sanayiinde ve ihracata yönelik olarak teşvik edileceği vurgulanmıştır. Orta ve uzun vadeli dış borçlanmaya yönelik yapının korunacağı belirtilen planda, döviz kurunun piyasa şartları içerisinde belirlenmeye devam edeceği ve Türk Lirası'nın konvertibl hale gelmesi yönünde çaba sarf edileceği ifade edilmiştir.

Kamu iktisadi teşebbüslerinin daha verimli çalışmasının sağlanması ve rekabet gücünün geliştirilmesiyle birlikte özelleştirmelerine hız verileceği belirtilerek kamu kesiminin mali yükünün hafifletilmesi amaçlanmıştır. Ekonomide dış ticaretin ağırlığının artırılması ve ihracat artışıyla milli gelire katkı sağlanması da vurgulanan unsurlardan birisi olmuştur. Plan, Avrupa Topluluğu ile ilişkilere de dikkat çekerek tam üyelik ve entegrasyon hedeflerine yönelik çalışmaların sürdürüleceğini vurgulamıştır.

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, genel itibarıyla enflasyonun olumsuz etkilerinden arınmak, kaynakları en verimli şekilde imalat sanayisine yönlendirmek ve sosyal politikalara daha fazla ağırlık vermek şeklinde üç temel amaca odaklanmıştır (Tüzükan, 2015:95). Planda kamu yatırımlarının mümkün olduğunca ekonomik ve sosyal farklılıkların azaltılması ve altyapıların geliştirilmesi yönünde değerlendirileceği, imalat sanayiinde ise özel sektör eliyle üretim yapılmasının teşvik edileceği ve böylelikle istihdam oranının da artırılacağı yönünde bir çabanın ifade edildiği görülmektedir.

2.2.3.3. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1995 yılında TBMM tarafından kabul edilmiştir. Planın yapıldığı dönemde dünyadaki koşullar artık teknolojik gelişmelerin giderek hız kazandığı, ulaşım ve iletişim kanallarının genişlediği ve ekonomik, siyasal ve kültürel

olarak küreselleşmenin daha fazla hissedildiği bir görünüm arz etmiştir. Soğuk savaşın sona ermesinin ardından oluşan dünya düzeninde küreselleşmeye paralel olarak bazı bölgeselleşme hareketleri de belirmiş; AB, Pasifik ve Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması (NAFTA) ekseninde üç kutuplu bir yapı ortaya çıkmıştır (DPT, 1995:1). Bu durum, ülkelerin ekonomik karar alma, plan yapma ve uygulama süreçlerini de doğrudan etkilemiştir.

Planda Türkiye'nin 21. yüzyıl başında bulunması gereken konum; çağdaş, üreten, gelirini adaletli bir şekilde paylaşan, insan haklarını ve demokratik özgürlükleri tam olarak kullanan, barış içinde yaşayan ve küreselleşmenin sunacağı fırsatları en iyi şekilde değerlendiren bir ülke olarak ifade edilmiştir (DPT, 1995:19). Bu doğrultuda sanayi üretimi, istihdam, teknoloji ve eğitim gibi kalkınmanın temel unsurlarına vurgu yapıldığı görülmektedir.

Planda kamu yönetimine yönelik olarak ortaya konulan bazı amaçlar şu şekilde sıralanabilir (DPT, 1995:118):

- Verimsiz ve pahalı devlet yapılanması ve işleyişinin, kamu kaynaklarının özel yararlar için istismarının önlenmesi de sağlanarak, tasarruf ve etkinlik ilkeleri çerçevesinde yeniden düzenlenmesi;
- Devletin rolünün küreselleşme ve entegrasyon politikaları çerçevesinde yeniden tanımlanarak, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının üstlendikleri görevle uyumlu bir teşkilat yapısına kavuşturulması;
- Bakanlar Kurulunun iş yükünün azaltılması amacıyla, Bakanlar Kurulunda görüşülüp karara bağlanacak konuların hukuksal çerçevesinin bir yasa ile belirlenmesi;
- Devletin ekonomik faaliyetlerinin en aza indirilmesi ve sübvansiyonlardan uzaklaşarak devlet tarafından kural koyucu ve orta vadede belirsizlikleri giderici rol ve yönlendirme işlevlerinin üstlenilmesi;
- Kamu görev ve yetkilerinin merkez teşkilatı, merkezin taşra yapılanması ve yerel yönetimler arasındaki dağılımının yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkelerinin uygulanması yönünden gözden geçirilmesi ve merkezi yönetimce üstlenen bazı hizmetlerin il özel idarelerinden başlamak üzere yerel yönetimler ve taşra birimlerinin yetki ve sorumluluğuna bırakılması;

- Denetleme kurumları ile kurum ve kuruluşların denetim birimlerinin fonksiyonlarının yeniden değerlendirilmesinin yapılması ve performansın ölçülmesine yönelik denetim sistemine geçilmesi;
- Kamu personel yönetimindeki sorunların çözümü için geniş kapsamlı bir kamu personeli reform paketinin hazırlanarak uygulamaya konulması;
- Kamu yönetiminde çağdaş yönetim teknolojilerinden faydalanmak amacıyla gerekli bilgisayar sistemlerinin kurulmasına önem verilmesi ve bu alandaki dağınıklık ve savurganlığın önlenmesi.

Belirtilen amaçlar incelendiğinde; kamu yönetiminin işleyişini zorlaştıran ve mali yükünü artıran unsurlardan arındırılması, görev tanımlarının belirlenmesi ve devletin rolünün kurum ve kuruluşlarca üstlenilen görevlere uyumlu bir şekilde yeniden belirlenmesi, denetimin daha etkili bir şekilde gerçekleştirilmesi ve değişen koşullara hızlı bir şekilde ayak uydurulması gibi çabalar göze çarpmaktadır. Söz konusu çabalar, Türkiye’de YKİ etkilerinin daha belirgin bir şekilde hissedildiğine işaret etmektedir. Bilhassa devletin yalnızca yönlendirici rolünün ön plana çıkarılarak faaliyet sahasının daraltılması ve kamu yönetiminde verimsizlik ve israfın ortadan kaldırılması gibi ifadeler söz konusu dönüşüm sürecinde YKİ ile uyumlu bir çizgide ilerlenmek istendiğinin kanıtı niteliğinde görülmektedir.

Planda zikredilen performansın ölçülmesine yönelik denetim sistemi, YKİ anlayışında da sıklıkla dile getirilen unsurlardan birisi olmuştur. Performans denetimine yapılan vurgu, Türkiye’de YKİ doğrultusunda atılan yeni adımlardan birisi olarak kabul edilebilir.

Yetki devri ve yerel yönetimlerin faaliyetlerinin genişletilmesi konusu da planda dikkat çeken noktalardan birisidir. Zira YKİ anlayışında da merkeziyetçilik eleştirilmekte, adem-i merkeziyet tercih edilmektedir. Dolayısıyla planda yerel yönetimlere ve merkezi yönetimin taşra birimlerine birtakım yetki ve sorumlulukların verilmesi, merkeziyetçi yapıdan belli ölçülerde uzaklaşmak istendiğinin göstergesi olup YKİ ile de uyumlu bir yaklaşım olarak görülmektedir.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı genel itibarıyla dünyada gerçekleşen değişimlere yönetimin birçok alanında uyum sağlama çabasını yansıtmaktadır. Kamuda yaşanan sorunlara değinilerek açıklanan çözüm önerilerinin de YKİ yaklaşımına uygun olduğu dikkat çekmektedir. Dünyada değişen koşullara hızlı bir şekilde adapte olunması

doğrultusunda teknolojik gelişmelerden ve yeni yöntemlerden faydalanılması gerektiği de yapılan vurgular arasında olmuştur. Böylelikle, giderek belirginleşen küreselleşme koşullarında uluslararası sisteme uyum sağlamak istendiği de açık bir şekilde görülmektedir.

2.2.4. Üst Kurullaşma

1980 sonrasında Türk kamu yönetiminde özellikle 24 Ocak Kararlarının etkisiyle yeni bir süreç başlamıştır. Bu süreç, YKİ değerleriyle uyumlu bir dizi reformu harekete geçirirken, kamu yönetimini de büyük bir değişime yöneltmiştir. Bu noktada özellikle YKİ eksenindeki yapısal reformlar, özelleştirmeler ve üst kurullaşma çabaları dikkat çekicidir.

Üst kurullaşma, bilhassa özelleştirme sonrasında özel sektöre devredilen ancak önemli görülen alanlarda faaliyet yürüten kurumların denetlenmesini kolaylaştırmak amacıyla ortaya çıkmıştır (Karcı, 2008:53). Bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumların oluşturulması, özel tekellerin oluşmasını önlemek açısından da önem taşımaktadır (Karakaş, 2008:110).

Esasında bağımsız idari otorite diyebileceğimiz bu kurumların iki gruba ayrıldığı söylenebilir. Birinci grupta kamusal yaşamın doğrudan ilişkili olduğu Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) ve Rekabet Kurumu (RK); ikinci grupta ise yukarıda da belirtilmiş olan, özelleştirilen kurumlara yönelik düzenleme ve denetim mekanizması oluşturmak amacıyla tesis edilen otoriteler bulunmaktadır (Kestane, 2002:10).

Türkiye’de bulunan bağımsız idari otoriteler; kanun ile kurulan, kamu tüzel kişiliğini haiz, faaliyette bulundukları alanlarla ilgili düzenleme yetkisi olan yapılardır (Karakaş, 2008:111). Bu yapıların temel karar organı kurullar olup üye sayıları faaliyet alanına göre değişiklik gösterebilmektedir. Örneğin Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu üyelerinin seçiminde 4389 sayılı yasa, Hazine Müsteşarlığı, Maliye Bakanlığı, Merkez Bankası, Türkiye Bankalar Birliği, DPT ve Sermaye Piyasası Kurulu gibi kuruluşların

aday göstermesi esasını getirirken, 4491 sayılı yasa ile yapılan değişiklikle üyelerin ilgili bakanın önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca atanacağı belirtilmiştir (Tan, 2002:24).⁶

Türkiye’de birçok üst kurulun belli yönlerden işlevselliği sorunlu görülmüştür. Örneğin bakanların başkanlık ettiği kurullarda etkinlik bakandan bakana değişiklik gösterebilmektedir. Ayrıca haftada veya iki haftada bir toplanan bir kurul bakan değişikliği sonucu aylarca toplanamaz hale gelebilmektedir (Sezen, 2003:197). Kurulların eleştirilen diğer bir yönü ise kurul bünyesinde neredeyse tamamı siyasilerden oluşan üyelerin bulunmasıdır. Bu durum kurulları Bakanlar Kurulunun birer alt komitesi gibi çalışmasına yol açmıştır (Sezen, 2003:200).

Düzenleyici kurulların Türkiye’de parlamento kararıyla kurulmasına karşın küresel planların ürünü olduğu iddia edilmiştir. IMF, Dünya Bankası ve AB gibi uluslararası veya uluslararası örgütlerin bu planı hazırlamada öncelikli rollere sahip olduğu belirtilmiştir. Plana dair belgelerin ise ikraz anlaşmaları, niyet mektupları ve ilerleme raporları olduğu ifade edilmiştir. Sonuç olarak bu kurumların biçimsel açıdan yasal olduğu ancak ulusal ve yönetsel yapı açısından yerindeliklerinin tartışmalı olduğu vurgulanmıştır (Sezen, 2003:202).

Türkiye açısından bağımsız idari otoritelerin, faaliyet gösterdikleri alanlarda gerçekleşen değişim ve gelişimle uyumlu bir biçimde gerekli uzmanlığa sahip olunması ve faaliyet alanıyla ilgili girişimlerde rekabete olanak tanıyan bir yapı oluşturma rolünü üstlenmesi öngörülmüştür (Karakaş, 2008:118). Bu durum, Reagan ve Thatcher yönetimlerinde gündeme gelen liberal politika ve değerlerin kamu yönetiminde benimsenmesi adına atılan adımlara örnek olarak kabul edilebilir (Perçin, 2011:339). Zira YKİ’nin temelinde yatan piyasa odaklı yönetim anlayışında, özelleştirmelerin sonrasında piyasanın serbest ve rekabetçi bir şekilde işlemesi amacıyla devletin düzenleyici işlevinin ön plana çıkarılması öngörülmüştür.

⁶ Bağımsız düzenleyici ve denetleyici kuruluşlarda başkan ve üyeler, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle birlikte 10.07.2018 Tarih ve 30474 Sayılı Resmî Gazetede yayınlanan 3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde belirtildiği üzere Cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir (RG: Üst Kademe Kamu Yöneticileri, 2018).

2.2.5. 1980-2000 Yılları Arasında Özelleştirme Politikaları

Özelleştirme uygulamalarının gerekliliğine yapılan vurgu bilhassa Özal döneminin temel özelliklerinden biridir. Bu bakış kendisinden sonraki hükümetlerde de görülmektedir. Özal'ın ikinci hükümet döneminde TBMM'de okuduğu hükümet programında kamu yatırımlarının ağırlıklı olarak altyapıya yönlendirileceği ve verimliliğin artırılmasını sağlamak üzere KİT'lerin özelleştirilmesi konusunun başlıca faaliyetler arasında yer alacağı bildirilmiştir. Bu bakış açısı Yıldırım Akbulut ve Mesut Yılmaz, Süleyman Demirel ve Erdal İnönü koalisyon hükümeti ve Tansu Çiller hükümetlerince de sürdürülmüştür. ANAP iktidarında sıklıkla dile getirilen özelleştirme uygulamalarının hayata geçmesi genellikle 1990'lı yıllarda olmuştur (Boratav, 2005:155).

Demirel'in açıkladığı hükümet programında KİT'lerin anonim şirket haline getirileceği vurgulanmıştır. Çiller'in kurduğu 50. hükümetin programında ise KİT'lerin bütçelerinde oluşan açıktan bahsedilerek özelleştirmelerine ihtiyaç olduğu vurgulanmıştır. Özelleştirme faaliyetlerinden elde edilecek kaynakla sanayileşmenin teşvik edileceği, ayrıca küçük ve orta boy işletmelere, esnaf ve sanatkârlara ek kredi imkânı sağlanarak, onların ek istihdam yaratmalarına katkıda bulunulacağı ifade edilmiştir (Neziroğlu ve Yılmaz, 2015:1848).

Türkiye'de özelleştirme uygulamalarına ilişkin ilk önemli çalışmalardan biri 24 Ocak 1980 Kararları olmuştur. Daha sonra 1984'ten itibaren konuyla ilgili yasal düzenlemeler yapılmıştır.⁷ 1984 tarihinde çıkarılan 233 Sayılı KHK ile KİT'lerin "İktisadi Devlet Teşekkülü" (İDT) ve "Kamu İktisadi Kuruluşu" (KİK) şeklinde ayrımı yapılmıştır. Aynı kararname ile KİT'lerin Bakanlar Kurulu kararıyla kurulması ilkesi getirilmiştir. 2983 Sayılı Kanun'la kurulan "Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi", 414 Sayılı KHK ile Toplu Konut İdaresi ve Kamu Ortaklığı İdaresi şeklinde ikiye ayrılmıştır. 28.5.1986 tarih ve 3291 Sayılı Kanun'la Kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesine Bakanlar Kurulu'nca, müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimlerinin özelleştirilmesine ise Yüksek Planlama Kurulu'nca karar verileceği hükmü getirilmiştir. Ancak Yüksek Planlama Kurulu'na verilen birtakım yetkiler 414 Sayılı KHK ile Kamu Ortaklığı

⁷ 29.2.1984 tarih ve 2983 Sayılı "Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun" bu yasal dönemdeki yasal çalışmaların başında gelmektedir. Bu kanunu konuyla ilgili bir dizi yasal düzenleme ve KHK takip etmiştir.

İdaresi'ne verilmiştir. Bu konuda önemli yasal düzenlemelerden biri de 24.11.1994 tarih ve 4046 Sayılı “Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesi ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” olmuştur. Bu kanunla Özelleştirme Yüksek Kurulu, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Özelleştirme Fonu ve Kamu Ortaklığı Fonu'nun kurulması sağlanmıştır (Demirbaş ve Türkoğlu, 2002:251-252). Bu tarihten sonra özelleştirme uygulamalarının kapsamı genişleyerek yap-işlet, yap-işlet-devret, işletme hakkı devri gibi uygulamalar da görülmeye başlamıştır (Sarısu, 2008:6).

1990'lı yıllarda özelleştirme uygulamaları “etkinliğin sağlanması” anlayışıyla sunulsa da zamanla bu uygulamaların “kamu açıklarını kapatma” aracı haline geldiği ifade edilmiştir (Boratav, 2005:177). Dolayısıyla bu yıllardaki özelleştirme uygulamaları, kamu idaresinin etkinliği ve verimliliğinin sağlanması amacıyla yapılmış olsa da pratikteki yansımaları farklı şekillerde yorumlanmış ve yoğun eleştiriler almıştır. Ancak uygulamaların ilke ve değer boyutuyla incelenmesi durumunda dönemin YKİ anlayışıyla büyük ölçüde uyduğu ifade edilmelidir.

2.2.6. 1980-2000 Yılları Arasındaki Hükümet Programlarında Kamu Yönetimi Reformu

1980 sonrası hükümetlerin programları incelenirken öncelikle bu döneme damgasını vuran Turgut Özal hükümetinin ele alınması önemli görülmektedir. Birinci Turgut Özal hükümeti döneminde (1983-1987) kamu yönetimine dair birçok noktaya değinildiğini görmek mümkündür. Bu konuda özellikle bürokratik yapıyla ilgili sorunların çözülmesi gerektiği vurgusu ön plana çıkmaktadır. Programda o güne kadar yapılan çalışmalarda meselelerin gerçek sebeplerine inilmediği için başarılı olunamadığı ifade edilmiştir. İdarede aynı amaçlara yönelik birçok kurumun bulunması eleştirilmiş ve teşkilatlanmanın asgariye indirilmesi gerektiği söylenmiştir (Özal, 1983:208-209).

Programın kamu idaresiyle ilgili kısmında etkili ve verimli bir kamu hizmeti sunulması ve hızlı karar alınabilmesinin gerektiği vurgulanmıştır ve idari sistemin mümkün olduğunca açık, basit ve kolay anlaşılır bir hale getirilmesi gerektiği ifade edilmiştir (Özal, 1983:161). İdari yapı ve mevzuatın halkın beklentilerine ve dönemin koşullarına uygun olacak şekilde yeniden gözden geçirileceği ifade edilmiştir (Özal, 1983:164). Genel olarak değerlendirildiğinde Özal'ın 1983'te sunduğu hükümet programında

geleneksel yönetim anlayışının birçok unsurunun eleştirildiği ve dönemin koşullarına uygun bir değişimin gerektiğinin vurgulandığı söylenebilir.

Özal'ın ikinci dönemi için (1987-1991) açıklanan hükümet programında önceki dönemde bürokratik işleyişin asgariye indirilerek ve teşkilat sayısı azaltılarak köklü bir değişime gidildiği ifade edilmiştir (Acar, 1991:36). İdari reforma yönelik ise önceki hükümet programlarıyla benzer ifadeler kullanılmış ve temel olarak karmaşık bürokratik yapıdan uzaklaşılması ve hızlı, etkili ve verimli hizmet sunumunun gerçekleştirilebilmesi gerektiği vurgulanmıştır (Acar, 1991:37).

Özal dönemi hükümet programlarının genel itibarıyla geleneksel bürokratik yapıdan uzaklaşarak etkin, verimli ve hızlı hizmet sunan bir yapının tesis edilmesi çabası göze çarpmaktadır. Bu söylem, YKİ'nin ortaya çıkışı ve ülke politikalarında benimsenmesi sürecinde ortaya konulan ilke ve değerleriyle örtüşmektedir. Bu sürecin Türk kamu yönetiminin işletmecilik anlayışıyla tanışmasını ifade ettiği söylenebilir.

2.3. 2000'li Yıllarda Türkiye'deki Kamu Yönetimi Reformları: YKİ İlke ve Uygulamalarının Yayılımı

2000'li yılların başı Türkiye için siyaset ve ekonomi başta olmak üzere oldukça kritik durumların yaşandığı bir süreci anlatmaktadır. 2000 ve 2001 yıllarında karşılaşılan derin ekonomik krizler ve bu krizlere yol açan siyasi bulanımlar bu zorlu süreçte başlıca sorunları olmuştur. Buna karşılık özellikle ekonomik problemlerin çözülmesi için çözüm arayışları da başlamıştır. İstikrarsız koalisyon hükümetleri ekseninde gelişen bir siyasal süreçten sonra, Adalet ve Kalkınma Partisi'nin tek başına iktidara gelmesinin de kamu yönetimi reformlarının hayata geçirilmesinde büyük bir itici güç olduğu söylenebilir. Şüphesiz bu reformlar yapılırken AB üyelik süreci de etkili olmuş, bu doğrultuda kurumların reorganizasyonu ve piyasa ekonomisinin geliştirilmesi gibi adımlar atılmıştır (Lamba, 2014:140).

Bütün bu sürecin genel bir tahlilinin yapılması, bu dönemdeki Türk kamu yönetimi reform sürecini anlayabilmek adına önemli görülmektedir.

2.3.1. 2000-2001 Ekonomik Krizleri ve Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı

22 Kasım 2000 ve 19 Şubat 2001 tarihlerinde Türkiye'nin karşılaştığı iki ekonomik kriz, ülke üzerinde büyük bir etki bırakmıştır. 2000 yılında karşılaşılan kriz; çok yüksek faiz, önemli miktarda döviz rezervi kaybı ve ek Uluslararası Para Fonu (IMF) kredisiyle atlatılabilmektedir (Uygur, 2001:22). Ancak bu çabalar sonucunda bağımsızlığı zayıflamış olan ekonomi, üç ay sonra dönemin Cumhurbaşkanı ve Başbakanı arasındaki bir toplantı diyalogu sonrası çok daha güçlü hissedilen bir finansal krize girmiştir.

Türkiye'nin 1990'lardan itibaren sıklıkla ekonomik krizle yüzleşmesi, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası (TCMB) tarafından sürdürülemez bir iç borç dinamiğinin oluşturulması ve başta kamu bankaları olmak üzere mali sistemdeki sağlıklı yapının ve diğer yapısal sorunların kalıcı bir çözüme kavuşturulamaması olmak üzere iki nedene bağlanmıştır (TCMB, 2001:1). Söz konusu kriz, Türk kamu yönetimini de doğrudan etkilemiştir.

2001 ekonomik krizinden çıkış yolunda en dikkat çekici adım, Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP) olmuştur. Söz konusu program, ortaya konulduğu dönemde Türkiye ekonomisindeki temel sorunlar arasında özellikle kamu açıklarına vurgu yapmıştır (TCMB, 2001:1-4). Bütçe dışı fonlar, mahalli idarelerin kontrol dışı harcamalarındaki artış, görev zararlarının kamu bankaları aracılığıyla şeffaf olmayan şekilde karşılanması, kamu sektöründe aşırı istihdam ve verimlilikle uyumlu olmayan maaş ve ücret artışları gibi unsurlar kamu gelir-gider dengesinde bozulmalara sebep olmuştur.

Bütün bu sorunlara karşılık GEGP'nin temel amacı, "kur rejiminin terkedilmesi nedeniyle ortaya çıkan güven bunalımı ve istikrarsızlığı süratle ortadan kaldırmak ve eşanlı olarak bu duruma bir daha geri dönmeyecek şekilde kamu yönetiminin ve ekonominin yeniden yapılandırılmasına yönelik altyapıyı oluşturmak" şeklinde ortaya konmuştur (TCMB, 2001:12). Atılacak adımlar noktasında kesin bir siyasi taahhüdü ve desteği içerdiği ifade edilen programda; kamuda kaynak tahsisinde şeffaflık ve hesap verebilirliğe vurgu yapılmış ve piyasada güven ortamının oluşturulması öngörülmüştür. Program çerçevesinde şu dört temel alanda on beş yasal düzenlemenin yapılacağı bildirilmiştir (TCMB, 2001:13):

- Mali sektörün yeniden yapılandırılması,

- Devlette şeffaflığın artırılması ve kamu finansmanının güçlendirilmesi,
- Ekonomide rekabetin ve etkinliğin artırılması,
- Sosyal dayanışmanın güçlendirilmesi.

Programda belirtilen bu gibi amaçların ardından yapılması öngörülen Görev Zararları ile İlgili Düzenlemeler, Borçlanma Yasası, Kamulaştırma Yasası, Kamu İhale Yasası, Şeker Kanunu, Tütün Kanunu ve Doğalgaz Kanunu gibi bir dizi yasal düzenlemeye yer verilmiştir (TCMB, 2001:17-21). Makroekonomik göstergeler ışığında GEGP, özellikle finansman açığının karşılanması için dış kaynaklardan faydalanması gerektiğine vurgu yapmış, gelirler politikasında ise enflasyonla uyumlu ve adil bir yol izleneceği belirtilmiştir (TCMB, 2001:28-29). Programda uzun vadeli bir perspektiften, atılacak adımların getireceği enflasyonun dizginlenmesi, ekonominin etkinliğe kavuşması ve üretken ve güçlü bir özel sektör ile birlikte sağlıklı bir piyasa ekonomisine geçişin sağlanması gibi sonuçlar da açıklanmıştır (TCMB, 2001:30).

2.3.2. Yeni Kamu İşletmeciliğine İlişkin Yasal Düzenlemeler

Türkiye’de özellikle Ak Parti iktidarı döneminin başından itibaren YKİ değer ve uygulamaları doğrultusunda adımlar atıldığı söylenebilir. Bu adımlar bilhassa yasal ve hukuksal düzenlemelerle hayata geçirilmiştir. Bu dönemdeki en kapsamlı yasal düzenlemeler “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı” ve “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” olarak sıralanabilir.

2.3.2.1. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı

2000’li yılların başında kamu yönetimi reform sürecine dair atılan en önemli adımlardan birisini teşkil eden “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı”, 29.12.2003 tarihinde Meclis’e gelmiştir. 28.02.2004’te başlayan görüşmeler neticesinde 15.07.2004 tarihinde yasalaşan tasarı, dönemin Cumhurbaşkanı tarafından pek çok kısmıyla veto edilmiştir. Ancak birtakım düzenlemelerle birlikte tasarı, birbirinden ayrı unsurlar halinde zamana yayılarak kanunlaştırılmıştır (Coşkun, 2018:117-118).

Tasarıyı hazırlama komitesi adına kaleme aldıkları çalışmada Dinçer ve Yılmaz, yönetimin değişmesi gereğini şu gerekçelerle ifade etmişlerdir (Dinçer ve Yılmaz, 2003:81):

- Yönetim anlayışımız ve yapımız, değişimi yönetmek yerine değişime engel olan veya ülkemizi kontrol dışı değişimlerin mağduru haline getiren bir faktöre dönüşmüştür.
- Sorun çözmek yerine, sorun üretmektedir.
- Belirsizlikleri gidermek yerine, sürekli belirsizlik üreten bir hale gelmiştir.
- Halka güven vermek yerine, halkın güven ve adalet duygularını sarsmaya başlamıştır.

Tasarı kapsamında bakanlıkların kuruluş yasalarının gözden geçirilmesi, merkezi yönetim ve yerel idare birimlerinin işleyişinin düzenlenmesi, büyükşehir, il ve ilçe belediyesi ve il özel idaresi kanunlarının yenilenmesi, performans odaklı denetim anlayışının benimsenmesi, halk denetçiliği yapısının kurulması, performans yönetimine geçilmesi, bürokrasinin azaltılması gibi birçok adımın atılması öngörülmüştür.

Tasarıda benimsenen kamu yönetimi anlayışı, 1980'lerden itibaren Batı ülkelerinde hâkim bir anlayış olan YKİ ile uyumluluk göstermektedir. Türkiye'de yapılması öngörülen reformlar; daha etkili ve verimli bir kamu yönetiminin oluşturulmasına, vatandaşla barışık bir yönetim anlayışının egemen kılınmasına, hizmetlerin daha kaliteli bir şekilde yürütülmesine ve performans odaklı bir hizmet anlayışının benimsenmesine (Şencan, 2006:99) işaret etmektedir.

Söz konusu tasarının önceki düzenlemelerden farkı, mevcut yapının yanı sıra kamu yönetimi anlayışının kökten değiştirilmesini ve YKİ anlayışının getirilmesini hedeflemesidir (Şencan, 2006:99). Tasarı, Türk kamu yönetimindeki ana çerçeveyi tanımlayan bir nitelikte hazırlanmıştır (Dinçer, 2016:95). Tasarıda öngörülen kamu yönetimi yapısı, hizmet alıcıların öncelikli bir konumda bulunması gerektiği vurgusuyla vatandaşların da desteğini alabilecek düzenlemeler içermiştir.

Tasarı, Türk kamu yönetimi reform süreci adına önemli bir dönüm noktası teşkil etmesine karşılık yasalasamamıştır. Dinçer'e göre bunun kaynağında bürokrasi içerisinde tasarının kabulünü sakıncalı gören ve statükoyu savunan bir kesimin olması yatmaktadır. Durumun

gerekçesi ise tasarıdaki yerleşme vurgusunun ülkedeki etnik kimliklerin ayrılıkçı hareketlerini alevlendireceği endişesidir (Dinçer, 2016:99-100, 108-109). Buna karşılık, reform sürecinin sekteye uğramadığı, aynı yöndeki çeşitli yasalarla reformların sürdürüldüğü ifade edilmektedir. Bu yasalara Bilgi Edinme Kanunu, Dernekler Kanunu, Vakıflar Kanunu ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu örnek verilebilir (Dinçer, 2016:96).

2.3.2.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Türkiye’de kamu mali yönetim ve kontrolü sisteminin uluslararası standartlar ve AB normlarıyla uyumlu hale getirilmesi için hazırlanan (Kesik, 2005:95) 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK), kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılmasına dair önemli bir adımdır. Bu adımın atılmasında, Dünya Bankası, IMF (Uluslararası Para Fonu), IULA (Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği) gibi kuruluşların da etkisi bulunmaktadır (Kolçak, 2006:368).

5018 sayılı Kanun ile aşağıdaki düzenlemelerin gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır (T.C. Başbakanlık, 2003:2):

- Bütçe türleri uluslararası standartlara uygun olarak yeniden tanımlanmakta ve sınıflandırılmaktadır. Bu çerçevede katma bütçe kaldırılmakta ve bu kapsamda yer alan kamu idareleri idari ve malî statüsüne göre genel bütçeli ya da özel bütçeli idare haline getirilmektedir. Ayrıca, döner sermaye işletmeleri ve fonların gelir ve giderlerinin ilgili oldukları idare bütçesine dahil edilmesi sağlanmakta; bunların belirli bir süre sonunda tasfiye edilmesi öngörülmektedir.
- Kamu idarelerinin tüm gelir ve giderlerinin bütçelerinde yer alması sağlanmakta, bütçe dışında gelir elde edilmesi ve gider yapılması önlenmektedir.
- Genel idareye dahil kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminlerinin Merkezi İdare Bütçe Kanununun ekinde yer alması esası öngörülmektedir.
- Mahallî idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe büyüklükleri Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgisine sunulmaktadır.

- Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, Kanunda sayılan sınırlı sayıdaki maddeye tâbi olmakla birlikte genel olarak Kanun kapsamı dışında tutulmakta; malî özerkliklerini zedeleyecek herhangi bir hükme yer verilmemektedir.
- Vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri cetveli Merkezi İdare Bütçe Kanununa eklenmektedir.

Bu maddelerin ilki, mali yapılanmada uluslararası standartlara ve değişen koşullara uyum sağlama düşüncesinin ön planda olduğuna işaret etmektedir. Genel idareye dâhil kamu kurumlarındaki gelir ve giderler konusunda ise bütçenin belirleyici olması ve bütçe dışındaki harcamaların ortadan kaldırılması gerektiği vurgusuyla, kamuda gelir-gider dengesinin tesisi ve harcamaların azaltılması yönünde adım atılmak istendiği görülmektedir. Bütçe konusunda ise son iki yıla ait verilerle birlikte, izleyen iki yılın bütçe tahminlerinin de görüşülmesi ve makroekonomik istikrar ile kalkınmada sürdürülebilirlik kavramlarının vurgulanması, karşımıza ilk kez 5018 sayılı kanunla çıkmıştır (Saraç, 2005:129). Bu yeniliklere de dönemin uluslararası konjonktürüne uyum sağlama amacıyla dikkat çekildiği söylenebilir.

5018 sayılı KMYKK ile getirilmek istenen ve YKİ yaklaşımıyla uyum gösteren değişiklikler genel itibarıyla şu şekilde ifade edilebilir (Ulutürk, 2012:14-15):

- Girdi odaklı geleneksel bütçe anlayışından yetki ve sorumluluk dağıtımı ile kaynakların yerinden yönetimini esas alan mali yönetim ile çıktı ve sonuç odaklı PEB anlayışına geçilmesi,
- Kalkınma planları ve programlarında yer alan politika ve hedefler doğrultusunda, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması ile hesap verebilirliğin ve malî saydamlığın sağlanması,
- Kamusal kaynak kullanan yöneticilerin hesap vermelerinin zorunlu hale getirilmesi,
- Kamu kurumlarının kalkınma planları, programlar ve ilgili mevzuata göre misyon, vizyon ve stratejik amaçlarını oluşturması ve buna uygun olarak stratejik planlarını hazırlaması,
- Kurumlarda performans esaslı bütçeleme sisteminin kurulması.

5018 sayılı KMYKK, Türkiye'nin bilhassa 1980 sonrasında geçirdiği dönüşüm ve yöneldiği yapısal reformlarla uyumlu bir adım olarak görülmektedir. Diğer birçok ülkede de mali yönetim sisteminin değişime uğraması, Türkiye'yi söz konusu trende uyum sağlamaya yöneltmiştir. Ülke içerisinde ise kamu açıkları, sosyal güvenlik sistemi sorunları, bütçe dışı harcamalar ve denetim ve raporlama süreçlerinin iyi işlememesi gibi sebeplerin bu adımın atılmasında etkili olduğu söylenebilir (Kanca, 2017:503). Bu çerçevede KMYKK, kamu mali disiplininin sağlanması, bütçe sorunlarının çözülmesi ve denetim mekanizmalarının etkisinin artırılması gibi amaçlarla ortaya konulan ve kendisinden önceki kamu yönetimi reformlarıyla birlikte, dünyadaki ilgili gelişmelerle de uyumlu olduğu söylenebilecek önemli bir reform olarak kabul edilebilir.

2.3.2.3. 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu

Bilgi Edinme Kanunu, 09.10.2003 tarihinde TBMM tarafından kabul edilmiş, 25269 sayılı ve 24.10.2003 tarihli Resmî Gazetede yayımlanmıştır. Kanunun amacı, “demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme haklarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemek” şeklinde ifade edilmiştir (RG: Bilgi Edinme Hakkı, 2003). Bu kanun uyarınca kurum ve kuruluşlar, ilgililerin başvurusu üzerine on beş gün içerisinde başvuru sahibine ulaştırmalıdır (madde 11). Kanunda bilgi edinme kapsamı dışında bırakılan konu ve durumlar da açıkça ifade edilmiştir.⁸

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, kapalı ve gizli bir yapı arz eden idari yapılara yönelik bir karşı duruşu ifade etmesi bakımından önemli görülmektedir. Bu kanunla otoriter, iletişimden kaçan, şeffaflığa kuşkuyla bakan yönetim anlayışında yönetilenler lehine değişikliklerin meydana gelmesi beklenmiştir (Şengül, 2005:233). Bu tür bir kanunun uygulanabilirliğini ülkenin politik ve yönetsel kültürü ile demokrasisine bağlayan yazarlar da mevcuttur (Parlak ve Sobacı, 2005:343). Buna karşılık, kanunun ve şeffaf yönetim doğrultusunda atılan önemli bir adım olduğu düşünülmektedir.

⁸ Söz konusu maddeler için bkz. Parlak ve Sobacı, 2005:342-343).

2.3.2.4. Yerel Yönetimler Reformu

Küreselleşme olgusu ve neoliberal söylem, kamu yönetiminin görev alanına ilişkin yeni tanımlamaları gündeme getirmiştir. Bu çerçevede hizmetlerin yerinde görülmesi ilkesi benimsenmiş ve yerelleşme uygulamaları yaygınlaştırılmıştır (Emini, 2009:44). 2000’li yıllarda Türkiye’de bu konuyla ilgili önemli yasa çalışmaları yapılmıştır.

2000’li yıllar, Türkiye’de yerel yönetim adına reform yılları olarak nitelendirilebilir. Reform doğrultusunda yapılan yasal çalışmalara 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu” ve 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı “Belediye Kanunu” örnek gösterilebilir. Bu çalışmalarla belediye başkanının konumu güçlendirilmiş, daha özerk ve halkın katılımının sağlandığı bir yerel yönetim yapısının tesis edilmesi amaçlanmıştır. 2008 yılında ise 5747 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Hakkında Kanun” ile büyükşehir sınırları içerisindeki belde belediyeleri kaldırılmış, alt kademe belediyesi olarak yalnızca ilçelerin bulunması sağlanmıştır (Koçak ve Ekşi, 2010:303-304).

Yerel yönetimlerde yapılan reform çalışmalarından bir diğeri 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve 26 İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” olmuştur. Bu kanunla 16 olan büyükşehir belediyesi sayısı 29’a yükselmiş, büyükşehir belediyelerinin sınırları il sınırlarına genişletilmiş, büyükşehirlerde il özel idareleri, köyler ve belde belediyeleri kapatılarak hizmet ölçeği genişletilmiştir. Ancak bu düzenlemelerin YKİ’nin temel unsurlarından olan adem-i merkeziyetçilik doğrultusunda mı gerçekleştirildiği, yoksa büyük kentlerde bölgesel merkeziyetçiliği mi ortaya çıkardığı sorusu tartışmalıdır. Bu durum, Türk kamu yönetimi alan yazınında “yerelde merkezileşme” kavramının tartışılmasına zemin hazırlamıştır (Belli ve Aydın, 2017:401).

Türkiye’de 2000’li yıllardan itibaren uygulanan yerel yönetim reformlarıyla daha kaliteli ve etkin hizmet sunumunun gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır. Ancak 6360 sayılı Kanunla birlikte büyükşehir belediyelerinde ortaya çıkan yeni sistemde olduğu gibi reform uygulamaları yeni sorun alanları ortaya çıkarmıştır. Bu sorun alanlarıyla mücadele etmek için reform çabalarının bütüncül bir şekilde ele alınması gereği ifade edilmiştir (Özer, 2013:122). Büyükşehir belediyelerinde yeni düzenlemelerle birlikte ortaya çıkan hizmet etkinliği ve mali kaynak sorunları, yerel seçimlerle ilgili düzenlemelerdeki eksiklikler,

büyük kentlerde kırsal alan yönetimine ilişkin sorunlar ve büyükşehir olmayan illerdeki köylerin reform süreçlerinin dışında bırakılması gibi problemler bu kapsamda değerlendirilebilir.

2.3.3. 2000’li Yıllarda Özelleştirme Politikaları

1990’larda uygulama sahasında kendisini gösteren özelleştirme politikaları özellikle Ak Parti’nin iktidara geldiği 2002 yılından itibaren daha güçlü bir şekilde sürdürülmüştür. 1986 yılından 2002 yılına kadar toplamda 8 milyar düzeyinde kalan özelleştirme uygulamaları 2003-2010 yılları arasında 33,7 milyar dolar düzeyinde gerçekleşmiştir (ÖİB, 2011).

Ak Parti iktidarının ilk yıllarında yaklaşık 15 yıldır özelleştirme portföyünde bulunup özelleştirmesi tamamlanamayan ERDEMİR, TÜPRAŞ ve TELEKOM gibi kurumların özelleştirilmesi gerçekleştirilmiştir. Bu uygulamaları Halkbank, PETKİM, İzmir Limanı, TEKEL, TCDD Mersin Limanı, Türkiye Demir Çelik İşletmesi Deveci Maden Sahasının İşletme Hakkı, Karayolları Genel Müdürlüğü İstanbul Levent Arsası, BUMAS A.Ş., TEDAŞ, TEKEL’e ait bazı taşınmazlar, TCDD Bandırma ve Samsun Limanı, Osmangazi, Çamlıbel, Uludağ, Çoruh, Yeşilırmak ve Fırat Elektrik Dağıtım A.Ş., TEDAŞ, TTA ve Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. gibi kurum ve taşınmazların özelleştirmeleri takip etmiştir⁹.

Bu dönemde kamu kurumlarının yanında otoyol ve köprülerin de özelleştirilmesi yönünde uygulamalar gerçekleştirilmiştir. Özellikle karayolları yapım, bakım ve işletme faaliyetlerinin önemli miktarda sermaye gerektirmesi neticesinde yeni finansman olanakları arayışı meydana gelmiştir. Bu sorunun çözümünde başvuru yöntem ise kamu-özel ortaklığı olmuştur (Şevik ve Eser, 2016:98). Bu konuda özel kesimin finansman risklerini yönetebilme ve kamu kesiminin makro ölçekte planlar yapabilme kabiliyetlerinin sağladığı avantajların birleştiği bir yapı oluşturulması düşünülmüştür (Karahanoğulları, 2012:98).

Türkiye’de 2000’li yıllardan itibaren artış gösteren karayolu özelleştirme faaliyetleri özellikle 2010 yılından itibaren oldukça geniş çaplı projeler hazırlanarak kamu özel ortaklığı modeli olan yap-işlet-devret sistemiyle İstanbul-Bursa-İzmir Otoyolu,

⁹ Sayılan özelleştirmelere dair bilgilere Özelleştirme İdaresi Başkanlığı faaliyet raporlarından ulaşılabilir.

Osmangazi Köprüsü, Kuzey Marmara Otoyolu, Yavuz Sultan Selim Köprüsü, Malkara-Çanakkale Otoyolu, 1915 Çanakkale Köprüsü, Menemen-Aliağa-Çandarlı Otoyolu ve Ankara-Niğde Otoyolu projeleri oluşturulmuştur.

Türkiye’de 2000’li yıllar özelleştirme gelirlerinin artış gösterdiği bir döneme de işaret etmektedir. OECD rakamlarına göre 2000-2007 yılları arasındaki doğrudan özelleştirmelerden elde edilen gelir 25 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir (OECD, 2009). Buna karşılık özelleştirme faaliyetlerinin birçok OECD ülkesine göre ılımlı kaldığı ve özelleştirmeden elde edilen gelirin düşük ve geçici olduğu ifade edilmiştir (Güler, 2019:91).

2.3.4. 2000’li Yıllardaki Hükümet Programlarında Kamu Yönetimi Reformu

2002 yılında iktidara gelen Ak Parti hükümetinin 58. hükümet programında YKİ ve dönemin güncel kamu yönetimi uygulamalarıyla ilişkili birçok ifade yer almıştır. Programda devletin rolü adaletin ve güvenliğin sağlanması, makro düzeyde stratejilerin geliştirilmesi, makro ekonomik dengelerin ve istikrarın sağlanması, gelir dağılımı ve sosyal/bölgesel dengesizlik sorunlarının çözülmesi ve eğitim, sağlık, altyapı ve denetim hizmetlerinin sunulması şeklinde ifade edilmiştir (Neziroğlu ve Yılmaz, 2013:8003). Bu ifadelerle bakıldığı zaman bu programın YKİ yaklaşımının Türkiye’de en güçlü şekilde vurgulandığı programlardan birisi olduğu görülmektedir.

58. hükümet programında dikkat çeken diğer ayrıntı ise idari reforma yönelik oldukça dolgun bir liste barındırıyor olmasıdır. Programda sıralanan başlıca idari reform temaları şunlardır (Neziroğlu ve Yılmaz, 2013:8003-8006):

- Merkezi yönetim tarafından yürütülmesi zorunlu olmayan hizmetlerin yerel yönetimlere devredilmesi,
- Katı hiyerarşik ve merkeziyetçi yapıların aşılması,
- Bilgi edinme hakkının yaygınlaştırılması amacıyla bir kanun çıkarılması,
- Kamuda verimliliğin artırılması ve şeffaflığın sağlanması,
- Vatandaşa doğrudan hizmet sunulan alanlarda mevzuat ve idari usullerin sadeleştirilmesi,
- Kamu kuruluşlarında bilgi ve iletişim teknolojilerinin azami derecede kullanımının sağlanarak e-devlet uygulamalarının yaygınlaştırılması,

- Kamu personeli alımında objektif kurallar getirilerek kayırmacılığın azaltılması,
- Kamuda performans yönetimi uygulamalarının geliştirilerek uzun vadede performansa dayalı ücret sistemine geçilmesi,
- Merkezi idarede bakanlıkların görev ve fonksiyonlarının yeniden tanımlanması.

Bu ifadeler, hükümetin geniş kapsamlı kamu yönetimi reformları konusunda önemli bir dönüşümü hayata geçireceğinin açık göstergeleridir. Nitekim önceki hükümet programlarıyla karşılaştırıldığında en geniş kapsamlı idari reform içeriği Ak Parti dönemi hükümet programlarında mevcuttur. Bu sebeple, 58. hükümet programından sonra 59, 60 ve 61. Hükümet programlarındaki idari reform temalarına kısaca değinilecektir.

59. hükümet programında kamu yönetiminde katılımcı ve çoğulcu demokrasi ve yönetimde etkinlik ilkeleri doğrultusunda kapsamlı bir yerel yönetim reformunun gerçekleştirileceği ifade edilmiştir. Bu reform çerçevesinde merkezi idare ile yerel idareler arasındaki görev, yetki ve kaynak paylaşımının yeniden düzenleneceği belirtilmiştir (Neziroğlu ve Yılmaz, 2013:8100).

60. hükümet programında önceki dönem hazırlıkları tamamlanmış olan İl Özel İdareleri ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı'nın çıkarılacağı ve Köy Kanunu'nun da yenileneceği ifade edilmiştir. Bu dönemde bütün kurumların hizmetlerinin elektronik ortama taşınacağı belirtilmiştir (Neziroğlu ve Yılmaz, 2013:8223).

61. hükümet programı, yerel yönetimlerin daha da güçlendirileceğine dair ifadeler içermiştir. Bu hükümet döneminde yeni ve daha icracı bir yapıyla etkin hizmet sunma çerçevesinde Başbakanlığa bağlı kuruluşların sayısının azaltıldığı ifade edilmiştir. Ayrıca nüfusu 750 binden fazla olan şehirlerde büyükşehir belediyeleri kurulacağı vurgulanmıştır. Vatandaşların kamu kurum ve kuruluşlarından almak istedikleri belgelerin tamamına elektronik ortamda ulaşabildikleri belirtilmiş ve e-devlet uygulamalarının başarılı olduğuna dikkat çekilmek istenmiştir (Neziroğlu ve Yılmaz, 2013:8345-8346).

Yukarıda ifade edilenler dışında Ak Parti hükümetlerince idari reform ile ilgili yapılmak istenenler çoğunlukla aynı temaları içermiştir. Programlarda öne çıkan katı hiyerarşi ve bürokratik yapıdan uzaklaşma, yerelleşme, şeffaflık, hesap verilebilirlik, idari sistemin

açık ve basit anlaşılır kılınması ve kamu personeline yönelik performansa dayalı uygulamalar gibi unsurlar YKİ yaklaşımıyla örtüşen temalardandır.

2.3.5. 2008 Sonrasında Değişen Reform Politikaları

Türkiye’de kamu yönetimi sistemi, 2008 yılı sonrasındaki süreçte önemli dönüşümler geçirmiştir. Bu süreç aynı zamanda birçok reform çalışmasının ve YKİ doğrultusunda atılan adımların sonuçlarının görülebildiği bir süreçtir. Politik sarsıntılar, diplomatik ve ekonomik çalkantıları da barındıran bu süreçten kamu yönetimi reform uygulamaları da doğrudan etkilenmiştir.

Yaşanan büyük dönüşümün sebepleri arasında 2008 ekonomik krizinin birçok ülkenin ekonomi politikasını etkilemesi, uluslararası ilişkilerde yaşanan gerilimler ve Türkiye’de karşılaşılan ekonomik, siyasal ve diplomatik sorunlar gibi unsurlar bulunmaktadır (Köseoğlu ve Sobacı, 2019:2). 2011 yılında Arap Baharının Suriye’de de etkisini göstermesi neticesinde Türkiye, büyük bir mülteci sorunuyla karşı karşıya kalmış, artan terör olayları neticesinde ulusal güvenlik konusu ülkede sıklıkla gündeme gelmiş, 15 Temmuz 2016’da ülke içerisinde bir darbe kalkışması yaşanmış ve gerçekleşen bu tür olayların etkileri ekonomik ve diplomatik sorunlarla birlikte daha derinden hissedilmiştir.

2008 yılı sonrasında karşılaşılan idari sorunların çözümünde, YKİ uygulamalarıyla çelişen birtakım uygulamalara gidildiği söylenebilir. Bu çerçevede merkezi yönetimin kurumsal kapasitesinin güçlendirilmesi, merkezi kontrolün sağlanması, parçalı yapılardan oluşan örgütlerin bir elde toplanması, kurumlar arası etkili koordinasyonun temin edilmesine yönelik adımlar atılmıştır. Merkezi yönetime ilişkin düzenlemelerle bakanlıkların sayısı azaltılmış ve devlet bakanlığı uygulaması kaldırılmıştır. Terörle Mücadele Koordinasyon Kurulu, Ekonomi Koordinasyon Kurulu ve Göç Politikaları Kurulu gibi yapılarla geniş ölçekli sorunların etkili bir koordinasyon mekanizmasıyla tek bir merkezden çözüme kavuşturulması amaçlanmıştır (Köseoğlu ve Sobacı, 2019:2-3).

Türkiye’de idari sistemde gerçekleşen dönüşümlerin önemli bir kırılma noktasını 15 Temmuz 2016’da gerçekleşen darbe kalkışması oluşturmuştur. Zira söz konusu kalkışmanın sonrasında devlet kurumlarında geniş çaplı değişiklikler yapılmıştır. Yapılan temel değişiklikler şunlardır (Tuncel ve Demirhan, 2018:19-28):

- Başbakana bağlı olarak faaliyet yürüten Milli İstihbarat Teşkilatı'nın (MİT) Cumhurbaşkanına bağlanması;
- Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı'nın (TİB) kapatılması;
- Memurların istifasının zorlaştırılması (694 sayılı KHK, 25 Ağustos 2017);
- Memuriyete girişte güvenlik soruşturmasının zorunlu hale getirilmesi;
- Valilere, ilde çıkabilecek olaylarda gerektiğinde Türk Silahlı Kuvvetleri'nden (TSK) yararlanma imkânı verilmesi;
- İçişleri Bakanlığı'nayurt dışında teşkilatlanma izni getirilmesi;
- Çeşitli kanunlarda geçen başbakan, bakanlar kurulu, icra kurulu, bakan gibi bazı ifadelerin cumhurbaşkanı olarak değiştirildiğine ilişkin düzenleme yapılması (698 Sayılı KHK, 04 Temmuz 2018);
- Bakanlar Kurulu yetkilerinin Cumhurbaşkanlığı'na devredilmesi (700 Sayılı KHK, 7 Temmuz 2018);
- Kuvvet komutanlıklarının Millî Savunma Bakanlığı'na bağlanması (669 Sayılı KHK, 31 Temmuz 2017);
- Jandarma ve Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın İçişleri Bakanlığı'na bağlanması (668 Sayılı KHK, 27 Temmuz 2016).

Yapılan düzenlemelere bakıldığında, devlet bünyesindeki birçok kurum ve yapının yürütmeyle ilişkilendirildiği görülmektedir. Yürütme erkinin yetki alanının genişletilmesi, yaşanan darbe teşebbüsüyle ilişkili olmakla birlikte, 16 Nisan 2017 referandumuyla birlikte geçilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'yle de doğrudan ilgilidir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, büyük ölçüde yasama ve yürütmenin katı ayrılığını barındıran başkanlık sisteminden esinlenerek ortaya konmuştur (Güler, 2018:311). Bu sistemde yürütme organı cumhurbaşkanıdır. Önceki sistemdeki Bakanlar Kurulu yapısı, görev ve yetkileri cumhurbaşkanına devredilerek ortadan kaldırılmıştır. Yeni sistemde cumhurbaşkanı, doğrudan halk tarafından, en fazla iki defa ve görev süresi 5 yıl olmak üzere seçilmektedir (1982 Anayasası, Madde 101). Cumhurbaşkanı, ihtiyaç duyduğu sayıda cumhurbaşkanı yardımcısı tayin edebilir. Cumhurbaşkanının yokluğunda ona cumhurbaşkanı yardımcısı vekâlet eder.

Cumhurbaşkanı, yeni sistemde yürütme yetkisine yönelik Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Kararnamelerin temel kısıtları şunlardır (Gülener ve Miş, 2017:13):

- Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümünde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevlerini düzenleyemez;
- Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda cumhurbaşkanı kararname çıkaramaz;
- Kanunda açıkça düzenlenen konularda kararname çıkarılamaz;
- Kanunlarla çatışan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümleri mevcut olursa kanun hükümleri uygulanır;
- TBMM aynı konuda kanun çıkarırsa kanun uygulanır.

1982 Anayasası'nın 104. maddesinde yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanına Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle üst kademe yöneticilerini atama, görevlerine son verme ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları düzenleme yetkisi verilmiştir (Sobacı ve Köseoğlu, 2018:43). Söz konusu usul ve esaslar, 10.07.2018 tarih ve 3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde belirtilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, başkanlık sistemi ekseninde oluşturulmasına karşın Türkiye'ye özgü birtakım düzenlemeler de içermektedir. Bu sistemle aynı zamanda yasama ile yürütme arasında belirsizlik ve çift başlılık gibi sorunlar bertaraf edilmek istenmiş ve hükümet kurulmasının kolaylaşmasıyla hükümet krizleriyle karşılaşılmasının önlenmesi amaçlanmıştır (Gülener ve Miş, 2017:22). Parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş sürecinin sağlıklı bir şekilde tamamlanması için ilgili uyum yasaları çıkarılmıştır. Bu süreçte yeni sistemin uygulanması konusunda oluşacak problemlerin yeni düzenlemelerle çözülebileceği ve aksaklıkların ortadan kaldırılabilceği düşünülmektedir.

Türkiye'de gerçekleştirilen kamu yönetimi reformlarında 2000-2008 yılları arasında AB etkisini belirgin şekilde görmek mümkündür. Ancak siyasal, ekonomik ve diplomatik birçok konuda ortaya çıkan yeni konjonktür, Türkiye ile AB arasında yeni sorun alanları doğurmuştur. Bu durum, AB ile uyum doğrultusunda yapılan çalışmaları da sekteye uğratmıştır.

Türkiye ile AB arasında son yıllarda gündeme gelen sorunlar; AB ülkelerinin, sistemin değişmesiyle birlikte kurumsallaşan tek kişilik yönetimin demokrasiden uzaklaştığı iddiası, Avrupa Parlamentosu'nda Türkiye karşıtı Milliyetçi ve Popülist grupların güçlenmesi, Kıbrıs sorunu, Türkiye'nin ABD tarafından eskisi kadar aktif desteklenmemesi ve mülteci kriziyle ilgili sorunlar gibi başlıkları içermektedir (Saatçioğlu ve diğerleri, 2019:10, 26). Her ne kadar enerji konusunda özellikle Doğu Akdeniz'de tarafların karşılıklı bağımlılıklarından doğacak durumla ilgili olumlu beklentiler bulunsa da (Kakışım ve Kodaman, 2019:136) AB ile ilişkilerin uzun vadede belirsizliğini muhafaza etmesi beklenmektedir (Kuşat, 2016:130).

Türkiye'nin 2008 sonrası süreçte karşılaştığı ekonomik, siyasal ve diplomatik sorunların, ülkede kamu yönetimi anlayışının YKİ değer ve pratiklerinden uzaklaşarak farklı unsurların dahil olduğu bir yapıya doğru kaymasına neden olduğu söylenebilir. Zira söz konusu süreç, Türkiye'nin karar alma mekanizmalarının daha hızlı ve daha kolay sonuç alınabilecek bir durumda olmasını gerektirmiştir. Bu durum, kamu yönetiminde karar alma ve uygulama sürecinin birtakım merkezi kurum ve kurullar tarafından üstlenilmesine sebep olmuştur. Bununla birlikte teknoloji ve bilişim alanlarında ortaya çıkan gelişmeler de kamu kurumlarının daha etkin, etkili ve hızlı şekilde faaliyet gösterebilmesinin önünü açmıştır.

Yukarıda görüldüğü üzere Türk kamu yönetiminde bir yandan YKİ ile uyumluluk gösteren uygulamalar devam ederken, diğer yandan YKİ uygulamalarından farklılaşan ve hatta kimi zaman YKİ ile zıtlık arz eden pratikler görülmektedir. Buna ek olarak, belirli bir program veya strateji çerçevesinde olmamakla birlikte, YKİ'den farklı yaklaşımlara yönelimin de olduğu söylenebilir. Bu noktada, Türkiye'de 2000'li yıllarda hayata geçirilen YKİ'ye ilişkin yasal düzenlemeler ve izlenen politikaların ilgili alan yazında nasıl ele alındığı sorusu karşımıza çıkmaktadır.

BÖLÜM 3: TÜRKİYE’DE YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ YAZINI ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

Bu çalışmada, YKİ yaklaşımının Türk kamu yönetimi yazınında nasıl karşılık bulduğunun incelenmesi amaçlanmaktadır. Bu doğrultuda 2000-2017 yılları arasında online veri tabanlarında yer alan 199 makale incelenmiştir. Yapılan inceleme neticesinde 152 makalenin incelemeye uygun olduğu tespit edilerek bu makaleler analize tabi tutulmuştur.

Çalışmada, Türkiye’de yayımlanan akademik dergilerde yer alan makalelerden oluşan ikincil veri kullanılmıştır. Dergipark, Google Scholar, Milli Kütüphane, Academia ve siyaset bilimi ve kamu yönetimi disiplinlerine ilişkin makalelere yoğun olarak yer veren birtakım üniversite dergilerinin¹⁰ veri tabanları incelenmiş, keşfedici araştırma özelliklerine uygun şekilde veriler toplanarak kod kitabı (codebook) oluşturulmuştur.

Analize tabi tutulan makaleler için zaman aralığının 2000-2017 yılları olarak belirlenmesinin temel nedeni Türkiye’de bu dönemde YKİ ile ilgili politika ve uygulamaların yoğun şekilde gündeme gelmesi ve bu kapsamdaki akademik çalışmaların sayısında gözle görülür bir artışın olması etkili olmuştur. Söz konusu dönem birçok yasal doküman, plan, program ve politika metinlerinde YKİ ilke ve unsurlarının yer bulduğu bir dönemdir. Ayrıca bu dönemde başta kamu yönetimi olmak üzere çeşitli disiplinlerde YKİ ile ilgili konuların bilimsel düzeyde sıkça tartışıldığı; makale, kitap, konferans metni gibi akademik yayınların daha sık üretildiği görülmektedir.

3.1. Araştırmanın Amacı

YKİ yaklaşımı, Türkiye’de özellikle 2000’li yılların başından itibaren birçok akademik çalışmalar, politika dokümanları, yasalar ve uygulamalarda etkisini hissettiren bir yaklaşım olmuştur. Kamu yönetimi yazınında yayımlanan birçok makalenin esas konusunu YKİ ve onunla ilişkili konular oluşturmuştur. Stratejik yönetim, performans yönetimi, insan kaynakları yönetimi, müşteri odaklılık ve piyasa odaklı yönetim anlayışı

¹⁰ Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi ve Gazi Üniversitesi İİBF dergisi bunlara örnek verilebilir.

gibi birçok YKİ unsusu başta kamu yönetimi olmak üzere bazı yakın disiplinlerden uzmanlar tarafından inceleme konusu yapılmıştır.

Yayımlanan makaleler, YKİ yaklaşımının çeşitli açılardan değerlendirilmesine farklı yaklaşım ve yöntemlerle katkı sağlamıştır. Bu durum kamu yönetimi alanında geniş bir YKİ yazınının ortaya çıkmasını sağlamıştır.

Her ne kadar Türkiye’de YKİ ile ilgili özelleştirme, bürokrasinin azaltılması ve yerelleşme gibi çabalar daha 1980’li yıllarda ortaya çıkmış olsa da YKİ ilke, politika ve uygulamalarının kapsamlı bir şekilde, belirli bir politika temelinde hayata geçirilmesi büyük ölçüde 2000’li yıllarda mümkün olmuştur. Yine bu bağlamda akademik çalışmalarda da ciddi bir yoğunlaşmanın ortaya çıktığı görülmektedir. Bu nedenle bu tez çalışmasında 2000-2017 döneminde Türkiye’de üretilen YKİ yazını incelenmektedir. Kabaca 2000 ve 2001 ekonomik krizlerinin ardından yoğunlaşan YKİ reformlarının akademik çalışmalar bakımından nasıl bir seyir izlediğini anlamak için yeterli bir süre geçtiği düşünülmektedir. 17 yıllık birikim, Türkiye’de YKİ reformlarının artık belirli alanlarda sonuçlarının da alındığı bir döneme işaret etmektedir.

Türkçe literatürde yaygın olarak YKİ’ye ya da YKİ ile ilgili belirli unsurlara (performans ölçümü, stratejik yönetim, insan kaynakları yönetimi, özelleştirmeler gibi) odaklanan çalışmalar bulunmaktadır. YKİ alan yazının gelişim süreci, bilimsel çalışmalarda nasıl ele alındığı veya bu çalışmalar açısından herhangi bir dönemselleştirme yapılıp yapılamayacağı gibi konuları inceleyen bir çalışmaya ise rastlanmamıştır.

Bu bağlamda, bu çalışmada 2000li yıllarda yoğunlaşan YKİ çalışmalarının mevcut durumun fotoğrafının çekilmesine odaklanılmaktadır. Bu bağlamda çalışmanın amacı Türkiye’de kamu yönetimi disiplini bağlamında YKİ çalışmalarının nasıl bir gelişim süreci izlediğini bilimsel dergilerde yayımlanan makaleler üzerinden yapılacak olan bir içerik analizi ile ortaya çıkarmaktır. Bu amaç doğrultusunda çalışmanın temel araştırma sorusu şu şekilde belirlenmiştir:

“Türkiye’de YKİ yazını nasıl bir gelişim süreci izlemiş, YKİ çalışmalarında hangi değerler öne çıkmış, araştırma sürecinde hangi yöntemler kullanılmış ve reformlara nasıl yaklaşılmıştır?”

Bu temel araştırma sorusuna paralel olarak iki alt araştırma sorusu daha belirlenmiştir:

1. Türkiye’de 2000li yıllarda yoğunlaşan YKİ reformları incelenen konular, kullanılan yöntemler ve reforma yaklaşım biçimleri bakımından nasıl değişim göstermiştir?
2. Türkiye’de YKİ yazını ile YKİ reformları ve uygulamaları arasında nasıl bir ilişki bulunmaktadır?

Yukarıda yer verilen araştırma sorularına uygun olarak yazındaki değişimi anlamak amacıyla veriler iki döneme ayrılarak incelenmiştir. Birinci dönem 2000-2008 yılları arasında, ikinci dönem ise 2009-2017 arasında kapsamaktadır. Bu ayrıma gidilmesinde 2007’deki Cumhurbaşkanlığı seçimi krizi, 2008 ekonomik krizi ve sonrasında yaşanan politika değişiklikleri etkili olmuştur. Ayrıca 2008 krizinin ardından uluslararası literatürde ve reform politikalarında da bir değişim dikkati çekmektedir. Ulusal ve uluslararası düzeydeki bu değişimlerin Türkçe YKİ yazını üzerinde bir etkisinin olup olmadığı, pratik olarak YKİ reformlarında bir kırılmaya işaret eden bu dönemin akademik yazına ne düzeyde yansıdığının tespit edilmesi amacıyla bu dönemleştirme yapılmıştır.

3.2. Literatür İncelemesi

Bir akademik disipline ilişkin temel eğilimlerin ve gelişmelerin ortaya konulması için genellikle o disipline ilişkin alan yazını üzerinden çeşitli nicel ve nitel analizler yapılmaktadır. Kamu yönetimi alan yazınında Kurt ve Uğurlu’nun (2007) AB ilerleme raporları üzerinden yaptıkları YKİ ile ilgili içerik analizi çalışması; Akman ve Ökten’in (2018) lisansüstü tezlere yönelik içerik analizi çalışması ve Önder, Gündoğdu ve Ayhan’ın (2019) 1990-2009 yılları arasında Amme İdaresi Dergisi’nde yayımlanan makalelerin metodolojik açıdan analiz edildiği bir çalışma bulunmaktadır. Köseoğlu ve Duyar (2017) tarafından Amme İdaresi Dergisi bünyesinde yayımlanan çalışmada kongre bildirileri üzerinden bir yöntem incelemesi yapılmıştır.

Doğrudan YKİ ile ilgili doktora ve yüksek lisans tezleri incelendiğinde son yıllarda kamu-özel işbirliği literatürü üzerinden yapılan ve içerik analizi yöntemiyle hazırlanan bir doktora tezi bulunduğu görülmektedir (Uysal, 2018). Diğer bir doktora tezinde ise Türk kamu yönetimi üzerindeki Avrupalılaşma etkisi 1999-2016 yılları arasında oluşturulan ikincil veriler üzerinden analiz edilmiştir (Evmez, 2019). Ayrıca büyükşehir belediyeleri stratejik planları, e-devlet uygulamaları, halkla ilişkiler ve kentsel dönüşüm gibi

konularda ilgili literatür kapsamında içerik analizine dayanan yüksek lisans tez çalışmaları da bulunmaktadır.

Kamu yönetimi ve ilgili disiplinlerde makale ve kitap düzeyinde yapılan çalışmalara 2012 yılında yayımlanan “Kuram ve Yöntem Açısından Türkiye’de Kamu Yönetimi Bildiriler Kitabı” içerisindeki “Türkiye’de Kamu Yönetimi Literatürünün Gelişimi ve Eserlerin (1980-2011) İçerik Analizi Yöntemiyle İncelenmesi” örnek olarak gösterilebilir. Altunok (2012) tarafından kaleme alınmış olan “Türkiye’de Kamu Yönetimi Düşüncesi: Tarihsellik ve Disipliner Bağımlılık” adlı çalışma da bu tarz analizler arasında yer almaktadır.

Türkiye’de kamu yönetimi alan yazınında yapılan içerik analizi çalışmalarında incelenen konular çeşitlilik göstermiştir. Yukarıda zikredilen çalışmalarda kamu yönetimi literatürünün gelişimi, reform çabaları, yöntem analizleri ve çeşitli kamu yönetimi uygulamalarının konu edinildiği görülmektedir. Ancak literatürde 2000li yıllarda YKİ yaklaşımının Türkiye’deki gelişim seyrini fotoğraflayan ve hakemli akademik dergiler üzerinden hem yöntem bakımından hem de odaklanılan konu ve sorunlar bakımından YKİ yaklaşımının analizini içeren bir çalışmaya rastlanamamıştır. Bu durum, bu çalışmanın literatüre katkı yapabileceği düşüncesini güçlendirmektedir.

3.3. Araştırma Yöntemi

Bu çalışma, Türk kamu yönetimi alan yazınında YKİ ile ilgili gelişmeleri keşfetme amacıyla yapılmıştır. Keşfedici araştırmalar, literatürde “ne oluyor” sorusuna cevap aranan araştırmalardır (Coşkun ve diğerleri, 2017:75). Keşfedici araştırma, üzerinde yeterli araştırma yapılmamış bir konu hakkındaki güncel bilgilere ulaşmayı amaçlar (Usta, 2019:96). Bu çalışmada da YKİ yaklaşımı hakkında güncel durumun ve 2000-2017 yılları arasındaki gelişim sürecinin araştırılması amaçlanmıştır. Çalışma, keşfedici araştırma özelliklerine uygun bir şekilde literatürde konu ile ilgili verilerin toplanması ve bir bütün olarak içerik analizine tabi tutulması şeklinde tasarlanmıştır. İçerik analizi, araştırılmak istenen olgu ile ilgili araştırmacı tarafından seçilmiş belirli sorulara yanıtlar bulunarak mevcut verilerden ileri araştırmalar için yeni bir veri seti oluşturmayı sağlar (Krippendorff, 2004:81). YKİ yazınına odaklanan bu araştırmanın bulguları ve ulaşılan sonuçlarının karar vericilere YKİ reformlarıyla ilgili yapıcı bir analiz sağlaması,

geliştirilecek yeni politikalar için girdi oluşturması beklenmektedir. Ayrıca alanla ilgili gelecek araştırmalara mevcut durumun fotoğrafinin sunulması yoluyla ışık tutabileceğİ düşünölmektedir.

Çalışmanın veri tabanı oluşturulurken 2000-2017 yılları arasında Türkiye’deki akademik yayın yapan hakemli dergilere ulaşılmaya çalışılmıştır. Bu doğrultuda Google Scholar, Dergipark, Academia, Acarindex, Milli Kütöphane ve Cumhuriyet Üniversitesi Kütöphanesi olmak üzere toplam 6 adet çevrimiçi veri tabanı kullanılarak belirli anahtar kelimelerle arama yapılmıştır. Bu kapsamda “yeni kamu işletmeciliğİ”, “yeni kamu yönetimi”, “kamu performans yönetimi” ve “kamu yönetimi reformu” anahtar kelimeleri ile farklı veri tabanlarında taramalar gerçekteştirilmiştir.

Bu şekilde 13 Ekim-31 Aralık 2018 tarihleri arasında yapılan genel tarama sonucunda 89 akademik dergiye¹¹ ulaşılmıştır. Bu dergilerin bulunmasında online veri tabanlarına sahip olmaları etkili olmuştur. Online veri tabanlarından elde edilen makalelerin incelenmesi, analiz yapılmasını ve veri işlemeyi kolaylaştırdığı için böyle bir yöntem izlenmiştir.

Tezin analiz birimini söz konusu akademik dergilerde yer alan bilimsel makaleler oluşturmaktadır. 89 akademik dergiden elde edilen toplam 199 makale çalışmanın ideal evrenini oluşturmuştur. Makaleler 13 Ekim 2018 ile 31 Aralık 2018 tarihleri arasında incelenmiştir. Yapılan inceleme ve alınan uzman görüşünün ardından 199 makalenin 152’si analize uygun görölmüştür. Bu eleme yapılırken 199 makalenin tümö incelenmiş ve çalışmadaki araştırma sorularına yönelik yanıt içermeyenler dışarıda bırakılmıřtır¹². Bu şekilde yapılan elemin ardından 152 makale araştırma evreni olarak tespit edilmiş ve herhangi bir örnekleme tekniğİ kullanılmadan evrenin tamamını içerecek biçimde çalışma tasarlanmıştır. 152 makalenin tamamı veri tabanına aktarılmıştır.

Makaleler doğrudan yazar tarafından okunmuştur. İlk okumalar neticesinde ana kodlar, alt kodlar ve kategoriler ortaya çıkarılmıştır. Bu süreçte yapılan tasnifler doğrudan danışman tarafından gözden geçirilmiş, uzman olarak tez danışmanının görüşünden

¹¹ Belirtilen dergilerin listesi Ek 1’de yer almaktadır.

¹² Örneğİn Balcı’nın (2005) YKİ’de ön planda tutulan unsurlardan olan hesap verebilirlik ile bürokrasi-demokrasi ilişkisini ele aldığİ çalışmasında kavramların YKİ boyutunu değıl de teorik arka planlarını incelemiş olması söz konusu makalenin çalışmanın dışında tutulmasında etkili olmuştur.

yararlanılmıştır. Çalışma süresince 4 Ağustos 2019 ile 31 Ekim 2019 tarihleri arasında YKİ ile ilgili kategorilerde makale başına 11 kod girişi yapılmıştır. 152 makale için toplamda 1.672 kod girilmiştir. Çalışmada güvenilirliğin sağlanabilmesi adına 31 Ekim 2019-15 Aralık 2019 tarihleri arasında ikinci bir inceleme yapılmış ve her iki tarama arasında karşılaştırma yapılmıştır. Yapılan karşılaştırma sonrasında 1.672 kod arasından 1355'iyle uyum sağlandığı görülmüştür. Uyumlu bulunan sayı, girişi yapılan toplam kod miktarının yüzde 81,04'üne tekabül etmektedir. Böylece belirlenen kategoriler ve yapılan kodlamaların nihai haline ulaşılmıştır.

Bu çerçevede makalelerin yayın süreciyle ilgili belirlenen kategoriler yayın yılı, yazar (5 yazara kadar), makale başlığı, dergi adı, kurum (5 farklı kuruma kadar), kurumlardan çıkan makale sayısına ulaşmak için “makale bazlı kurum”, veri tabanı ve arama kodu şeklinde belirlenmiştir. YKİ yaklaşımıyla ilgili belirlenen kategoriler ise YKİ'ye yönelik yaklaşım, araştırmanın düzeyi, araştırma yaklaşımı, yöntem (nicel yöntem, nitel yöntem), betimsel analizin içeriği, YKİ'nin paradigma olup olmadığı, araştırma üslubu, temel odak noktası ve temel sorun alanı şeklinde belirlenmiştir.

Çalışmanın veri tabanı Microsoft Office Excel programı kullanılarak oluşturulmuştur. Kodlamalar ve temel analizler ise SPSS 25 programı üzerinden gerçekleştirilmiştir. Bütün bu çalışmaların ardından temel istatistiki analizler yapılarak elde edilen bulgular yorumlanmıştır. Bulgular çeşitli tablo ve şekiller yoluyla görselleştirilmiştir.

3.4. Araştırmanın Sınırlılıkları

Bu çalışmada 2000-2017 yılları arasında Türkiye'de yayımlanan akademik dergilerde özel olarak YKİ yaklaşımını konu edinmiş makaleler incelenmiştir. Söz konusu tarih aralığında Türkiye'de kamu yönetimi adına birçok değişime tanıklık edildiği görülmektedir. 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan ekonomik krizler, 2002 seçimleri itibarıyla ortaya çıkan yeni politik konjonktür ve atılan yeni reform adımları, yapılan yasal düzenlemeler ve AB ile uyum süreci gibi bir dizi gelişme bu dönemde yaşanmıştır. YKİ doğrultusunda gerçekleştirilen reformların 2000'li yıllarda zirve noktasına ulaştığı söylenebilir.

Bununla birlikte, 2007'deki Cumhurbaşkanlığı seçimi krizi ve ardından 2008 ekonomik krizinin etkileri nedeniyle YKİ reformlarının yönünde bir farklılaşma ortaya çıkmaya

başlamıştır. Ulusal düzeyde istihdam piyasası başta olmak üzere vergiler, teşvik ve sübvansiyonlar gibi politika araçları ile ekonomik müdahaleciliğin arttığı bir döneme girilmiştir. Dünyada da gelişmiş ülkelerde YKİ uygulamalarının teorik olarak tartışıldığı, ekonomik krizin etkileriyle devlet müdahaleciliğin tekrar yükselişe geçtiği ve YKİ politika ve uygulamalarının gözden düşmeye başladığı bir dönem olması nedeniyle bu çalışmada 2000-2008 ve 2009-2017 olmak üzere iki dönemleştirme yapılmıştır. Bu iki dönemde yer alan YKİ makaleleri aynı kriterlere dayalı olarak analiz edildiğinde, dönemsel değişimin ne düzeyde olduğu da ortaya çıkarılmaktadır.

YKİ politikaları açısından bakıldığında Türkiye’de değişimin 2010 Anayasa referandumunun ardından daha ciddi olarak belirginleştiğini söylemek gerekir. 2011 yılında Suriye’de yaşanan iç çatışmalar ve terör tehdidi nedeniyle Türkiye’ye doğru yaşanan düzensiz göç hareketleri, AB ile ilişkilerin önce duraklaması ve ardından giderek kötüleşmesi, 2011 yılından itibaren çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerle gerçekleştirilen bir dizi merkezi hükümet reformu, özelleştirmelerin yerine kamu-özel sektör işbirliği modeline geçilmesi, düzenleyici kurullar üzerinde merkezi hükümetin kontrol kapasitesinin güçlendirilmesi, 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanun ile küçük belediyelerin kapatılarak il düzeyinde güçlü büyükşehir modeline geçilmesi gibi gelişmeler YKİ reformlarında ciddi bir değişime işaret etmektedir (Demir, 2017:160). Bu tez çalışması, söz konusu değişimin literatüre ne düzeyde yansıdığını bu alanda yapılan makalelerin incelenmesiyle ortaya çıkarmayı amaçlamaktadır.

Çalışmanın bir diğer sınırlılığı olarak yalnızca Türkiye’deki çevrimiçi veri tabanlarında yer alan Türkçe makalelere odaklandığı belirtilmelidir. Bu durum verilerin sistematik bir şekilde toplanmasına katkı sağlamıştır. Makalelerin temin edildiği dergilerin tümünün hakemli akademik dergiler olmasına dikkat edilmiştir. Diğer bir ifadeyle, bu tezin araştırma dönemi içinde yapılan kitap, kitap bölümü ve konferans bildirileri gibi diğer bilimsel çalışmalar araştırma kapsamına dahil edilmemiştir.

Çalışma kapsamında incelenen makaleler veri tabanlarından alınırken üç unsura dikkat edilmiştir. Bu unsurlardan birincisi makale başlığının analiz edilmek istenen YKİ yaklaşımıyla doğrudan ilişkili olması, ikincisi makale içeriğinin YKİ yaklaşımına yönelik olarak hazırlanmış olması ve üçüncüsü makale içeriğinin analiz sorularına yanıt verebilecek nitelikte olmasıdır. Bu çerçevede elde edilen 199 makalenin 152’si analize

uygun bulunmuştur. Zaman kısıtı nedeniyle daha geniş bir veri havuzu oluşturulması mümkün olmamıştır.

3.5. Bulgular

Çalışma kapsamında yapılan analizler neticesinde her bir makale için 15 kategoride veriye ulaşılmaya çalışılmıştır. Bu kategoriler şunlardır:

- Yıl

Çalışmada yıllar 2000-2017 aralığını kapsamaktadır. Bu zaman aralığındaki makaleler 2000-2008 ve 2009-2017 şeklinde iki temel zaman aralığı üzerinden analiz edilmektedir.

- Yazar

Çalışmada yer alan makaleleri kaleme alan yazarlar katkı sağladıkları makale sayısına göre sıralanarak analize eklenmiştir.

- Dergi Adı

Çalışmada yer alan makalelerin yayınlandığı dergiler isimleriyle ve makale sayılarıyla veri havuzuna eklenmiştir.

- Kurum

Yazarların makale yayını yaptıkları vakitte hangi kurumda görev yaptıklarını ifade etmektedir.

- Veri Tabanı

Analize tabi tutulan makalelere ulaşılan akademik veri kaynaklarını ifade etmektedir.

- Arama Kodu

Analiz edilen makalelere ulaşmak için veri tabanlarına girilen kodları ifade etmektedir.

- YKİ'ye Yönelik Bakış

Yazarların YKİ yaklaşımına yönelik bakışlarının olumlu, olumsuz ve nötr şeklinde kodlanarak ifade edildiği kategoridir.

- Araştırma Düzeyi

Yerel, kurumsal, ulusal, uluslararası/karşılaştırmalı ve genel/sınırlandırılmamış kodlarını barındıran kategoridir. “Yerel” kodu özellikle yerel yönetimler bünyesinde mahalle/sem, ilçe ve il düzeyinde yapılan çalışmalar için kullanılmıştır. “Kurumsal” kodu belirli bir kurum bünyesinde ve kurum içi analiz ve değerlendirmelerin yapıldığı çalışmalar için kullanılmıştır. “Ulusal” kodu bütün ulusu ilgilendiren kanun, kararname, anayasa metni gibi hukuki metinler, planlar, programlar ve ulusal çapta hayata geçirilen/geçirilmesi

düşünülen politikaları inceleyen çalışmalar için kullanılmıştır. “Uluslararası/karşılaştırmalı” kodu ise birden fazla ülkenin YKİ kapsamında ele alındığı ve/veya ulusüstü kuruluşların aynı kapsamda incelendiği çalışmalar için kullanılmıştır. Bu dört düzeyin herhangi birine dahil olmayan ve herhangi bir düzey belirtilmemiş olan çalışmalar ise “genel/sınırlandırılmamış” koduyla ifade edilmiştir.

- Yöntem

Makalelerde izlenen yöntemler, bu çalışmada üzerinde hassasiyetle durulan noktalardan bir tanesidir. Yöntemlerin analizinde nitel, nicel ve betimsel olmak üzere üç ana kategori kullanılmıştır. Betimsel kategorisi, nitel veya nicel herhangi bir gruba dahil edilemeyecek olan makaleleri içerecek şekilde kurgulanmıştır. Daha sonra her bir yönetime ait alt kategoriler ortaya konmuştur. Analiz konusu olan nitel çalışmalarda kullanılan alt kategoriler mülakat ve içerik analizi şeklinde gerçekleşmiştir. Ancak çalışma kurgulanırken diğer nitel yöntemler de alt kategoriye dahil edilmiştir.¹³ Nicel yöntem kullanılan makalelerde ise alt kodlar anket ve meta analiz olmuştur. Betimsel analizler ise içeriklerine göre sınıflandırılmıştır. Bu noktada kullanılan alt kategoriler “yasa-yönetmelik-hukuki belge”, “politika dokümanı-plan-program-rapor”, “literatür incelemesi” ve “istatistiksel veri” şeklindedir.

- Odak Noktası

Makalelerde YKİ ile ilgili hangi kavrama odaklanıldığını ifade etmektedir.

- Odaklanılan Sorun

Makalelerde sorun alanı olarak görülen kavramları ifade etmektedir.

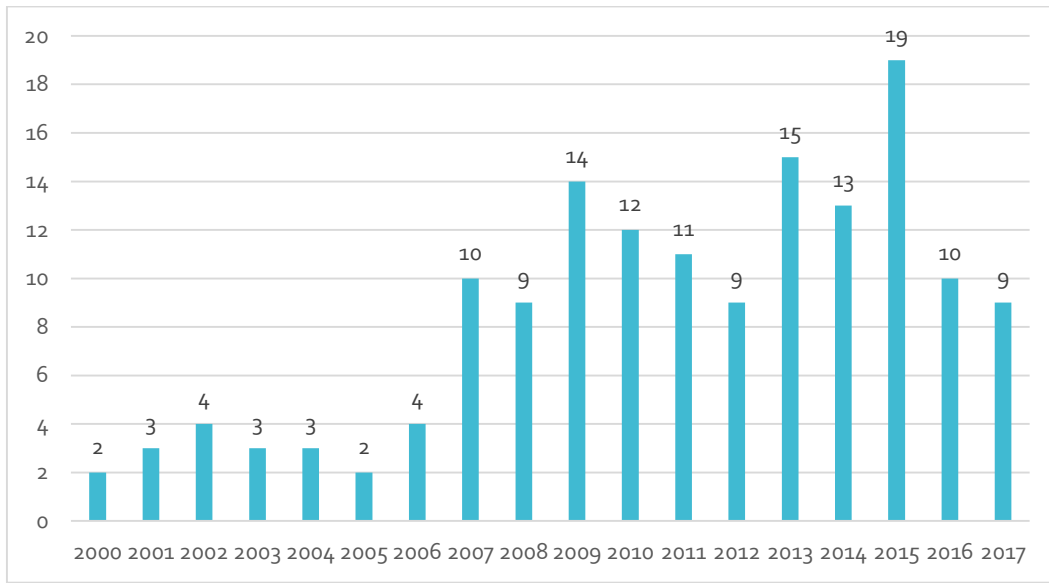
Bu kategoriler analizin temel sorularına aranan cevapların bulunması için önemli bir basamak teşkil etmektedir. Burada kategoriler altında toplanan veriler ışığında yapılan temel istatistiki analizler ve çapraz tablolarla temel bulgulara ulaşılması amaçlanmıştır.

¹³ Odak grup çalışması, örnek olay çalışması, doküman incelemesi ve ağ analizi diğer alt kategorileri oluşturmaktadır.

3.5.1. Yıllara Göre Makale Sayıları

Şekil 1’de yıllara göre sınıflandırılmış makale sayılarına bakıldığında 2000-2006 yılları arasındaki makale sayılarının düşük bir düzeyde seyrettiği görülmektedir. 2007 ve sonrasında YKİ ile ilgili makale sayılarının artış gösterdiği dikkat çekmektedir.

Bu sayıların YKİ konulu makalelerin tümünü kapsamamakla birlikte genel yönelimi gösterme noktasında faydalı olabilecekleri düşünülmektedir.



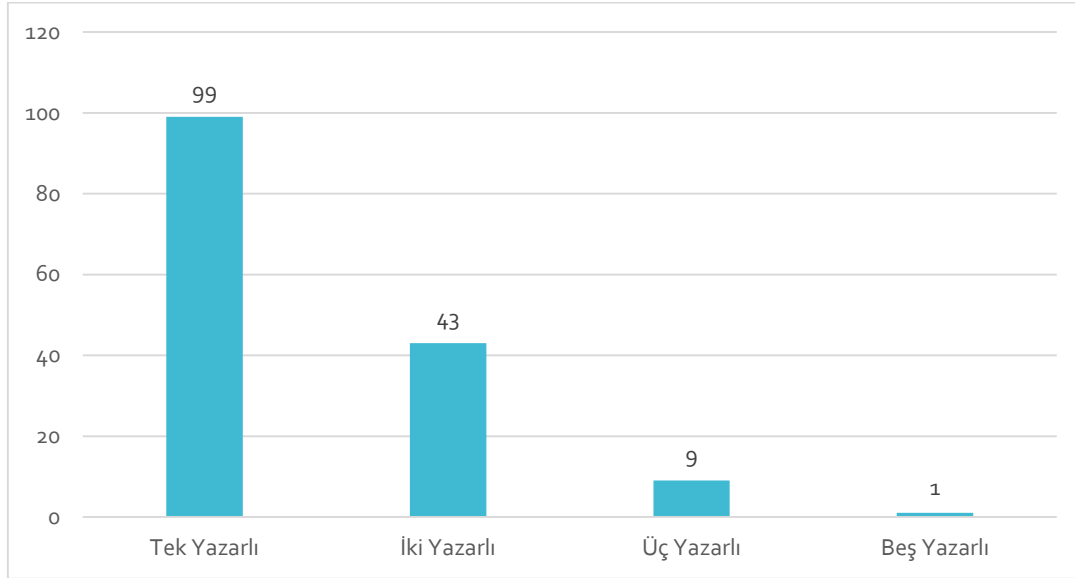
Şekil 1: Yıllara Göre Analiz Edilen Makale Sayıları

Şekil 1’e bakıldığında araştırma evreni içinde en yüksek makale sayısının 19 ile 2015’te olduğu görülmektedir. En düşük frekans düzeyi ise 2000 ve 2005 yıllarında tespit edilmiştir (n=2). 2015’te zirveye çıkan frekans değeri (n=19), 2016 ve 2017’de düşüş kaydetmiştir. 2016 yılından sonraki sayısal azalmanın nedenleri arasında 15 Temmuz darbe girişiminin birçok kurumda olduğu gibi üniversiteler üzerinde de bıraktığı olumsuz izler göz ardı edilmemelidir. Bu dönemde reform gündemi değişmiş, darbe girişimi sonrası devletin yeniden yapılanması, Anayasa değişikliği ve başkanlık sistemine geçiş konuları öne çıkmıştır.

3.5.2. Yazar Verileri

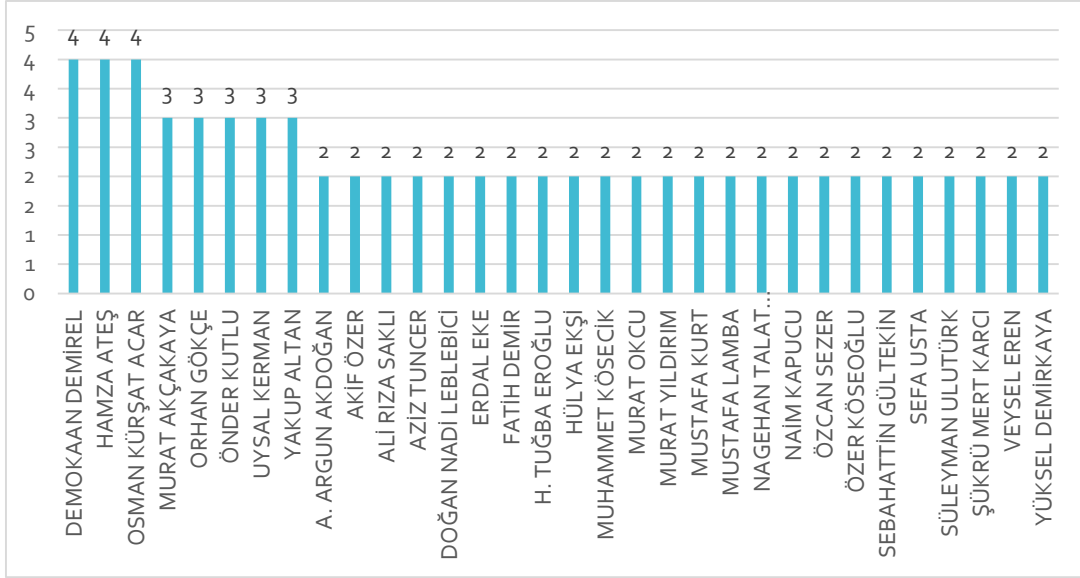
Çalışmadan elde edilen bulgulara göre araştırma evreninde tek yazarlı 97, iki yazarlı 43, üç yazarlı 10, dört yazarlı 1 ve beş yazarlı 1 makale bulunmaktadır. Bulgulardan makalelerin yüzde 63,81’inin tek yazarlı, yüzde 28,28’i iki yazarlı ve yüzde 6,57’sinin üç

yazarlı olduğu anlaşılmaktadır. Dört ve beş yazarlı makaleler ise yüzde 1'in altında bir değeri ifade etmektedir.



Şekil 2: Yazar Sayılarına Göre Çalışmada Yer Alan Makaleler

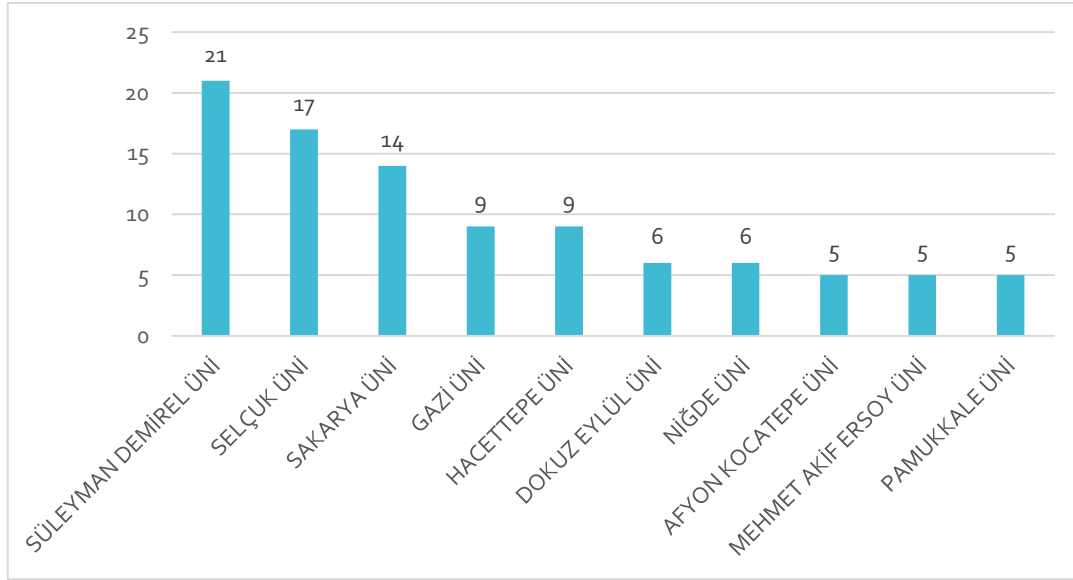
Çalışma doğrultusunda analize tabi tutulan makalelere toplamda 179 farklı yazar katkı sağlamıştır. Söz konusu yazarların 147'sinin katkı sunduğu birer adet makale bulunmaktadır. 24 yazarın 2'şer adet makalede, 5 yazarın 3'er adet makalede ve 3 yazarın 4'er adet makalede katkısı bulunmaktadır. Veri çeşitliliğindeki fazlalık nedeniyle örneklem içinde yer alanlar arasında yalnızca birden fazla katkısı bulunan yazarlar Şekil 3'te gösterilmiştir.



Şekil 3: Çalışmada Yer Alan Birden Fazla Makaleye Katkı Sağlayan Yazarlar

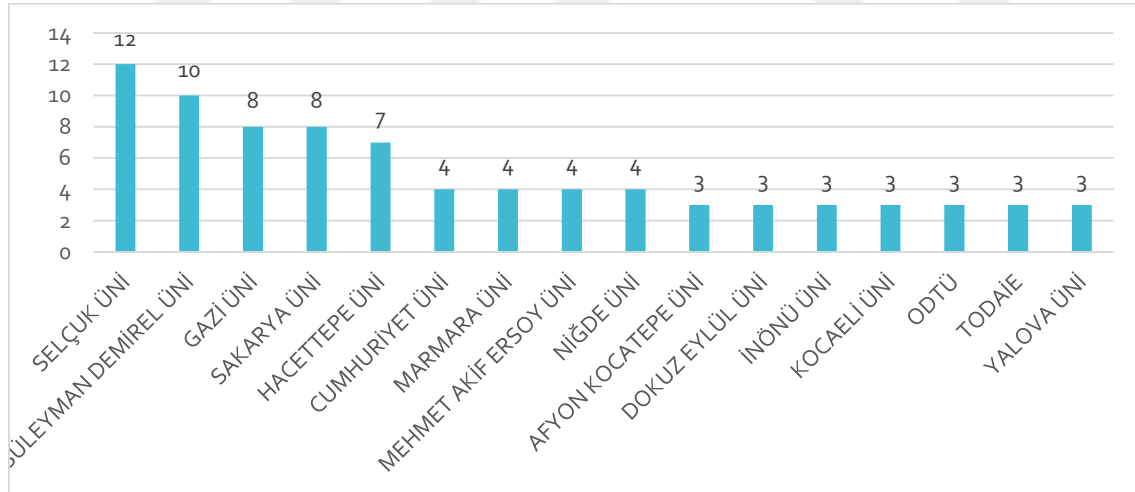
3.5.3. Kurum Aidiyeti Verileri

Yapılan analizden elde edilen verilere göre yazarların mensup olduğu kurumlardan makalelere yapılan katkı sayısı 217'dir. Bu sayının içerisinde aynı yazara ait farklı çalışmalar da mevcuttur. Çalışmada toplam 76 farklı kurumun verileri yer almaktadır. Veri çeşitliliğindeki fazlalık nedeniyle Şekil 4'e, 4 ve daha fazla sayıda katkısı olan kurumlar alınmıştır. Şekilde görüldüğü gibi en yüksek sayıya ulaşan kurumlar üniversiteler olmuştur. İlk üç sırayı Süleyman Demirel, Selçuk ve Sakarya Üniversiteleri almıştır.



Şekil 4: Yazarların Çalışmada Yer Alan Makalelere Katkı Sayıları Bazında Kurumlar

Kurumlardan çıkan makale sayısına göre yapılan sıralamada ise daha farklı bir tablo oluşmaktadır. 3 ve daha fazla makalede katkısı bulunan kurumların yer aldığı tabloda yukarıdaki ilk beş kurum değişmemekle birlikte sonraki kurumlar arasında farklı olarak TODAİE'nin de bulunması dikkat çekmektedir.



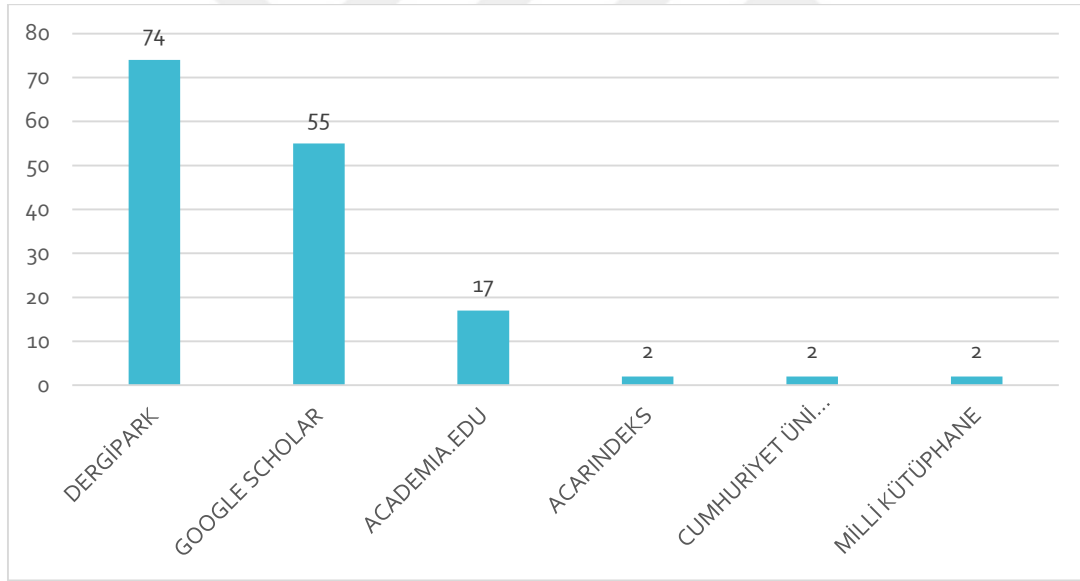
Şekil 5: Çalışmada Yer Alan Makale Sayıları Bazında Kurumlar

Şekil 4'te frekans değeri en yüksek kurum Süleyman Demirel Üniversitesi olmuştur. Şekil 5'te ise en yüksek frekans değeri Selçuk üniversitesine aittir. Bunun nedeni Şekil 4'te katkı sayısı baz alınırken Şekil 5'te ise makale sayısının baz alınmasıdır. Örneğin Süleyman Demirel Üniversitesinden 3 yazarın katkı sağladığı bir çalışma Şekil 4'te 3 frekans değeriyle ifade edilirken Şekil 5'te yalnızca 1 frekans değeriyle ifade

edilmektedir. Çünkü Şekil 5’te yalnızca ortaya çıkarılan makale sayısı baz alınmaktadır. Bu yapılırken de aynı kurumda olan birden fazla yazarın katkısı 1 frekans değeri oluşturmaktadır. Farklı kurumlardaki yazarların aynı makaledeki katkıları ise Şekil 5’te kurum çeşitliliğine göre yer almıştır. Dolayısıyla Şekil 4’te Süleyman Demirel Üniversitesi’nin frekans değerinin 21 iken Şekil 5’te 10 olması, bu üniversitede ekip çalışmasıyla hazırlanan çalışmaların öne çıktığını göstermektedir.

3.5.4. Veri Tabanları

Üzerinde analiz çalışmasının yapıldığı makaleler 6 farklı veri tabanından elde edilmiştir. Bu veri tabanları Dergipark, Google Scholar, Academia, Acar Index, Milli Kütüphane ve Cumhuriyet Üniversitesi Kütüphanesi olmuştur. Daha geniş bir veri sahasında çalışılması, zaman kısıtının bulunması ve verilerin sağlıklı bir şekilde işlenebilmesi düşüncesi dolayısıyla mümkün olmamıştır.

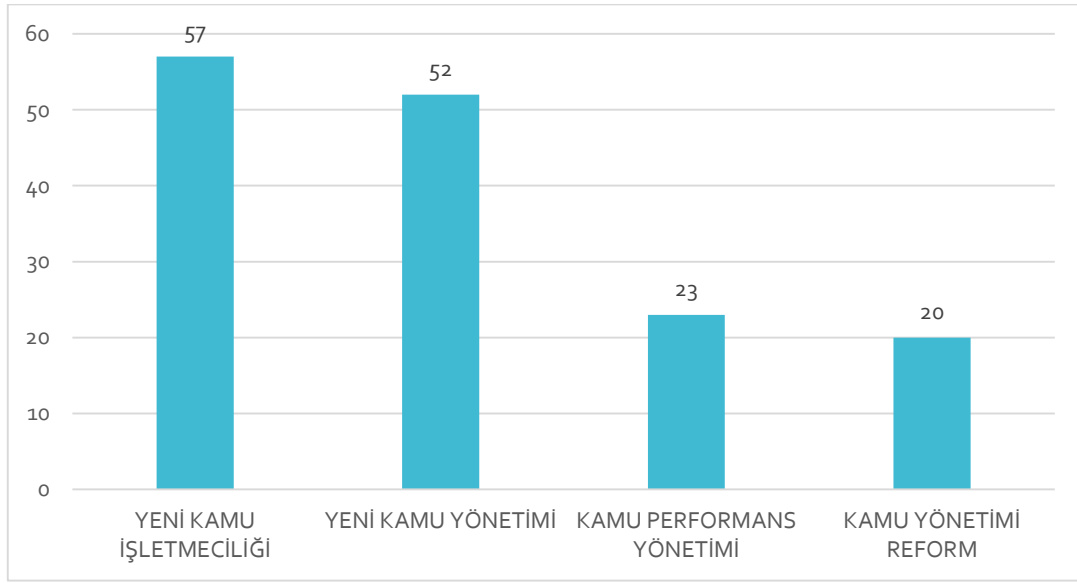


Şekil 6: Analize Tabi Tutulan Makalelerin Alındığı Online Veri Tabanları

Şekil 6’da görüldüğü üzere, en fazla sayıda makale 74 adet ile (%48,68) Dergipark veri tabanından elde edilmiştir. Dergipark’ı 55 adet ile (%36,19) Google Scholar izlemiş ve ardından 17 adet ile (%11,19) Academia üçüncü sırada yer bulmuştur. Acarindex, Cumhuriyet Üniversitesi Kütüphanesi ve Milli Kütüphaneden alınan makaleler ise 2 adetle (%1,32) sınırlı kalmıştır.

3.5.5. Arama Kodları

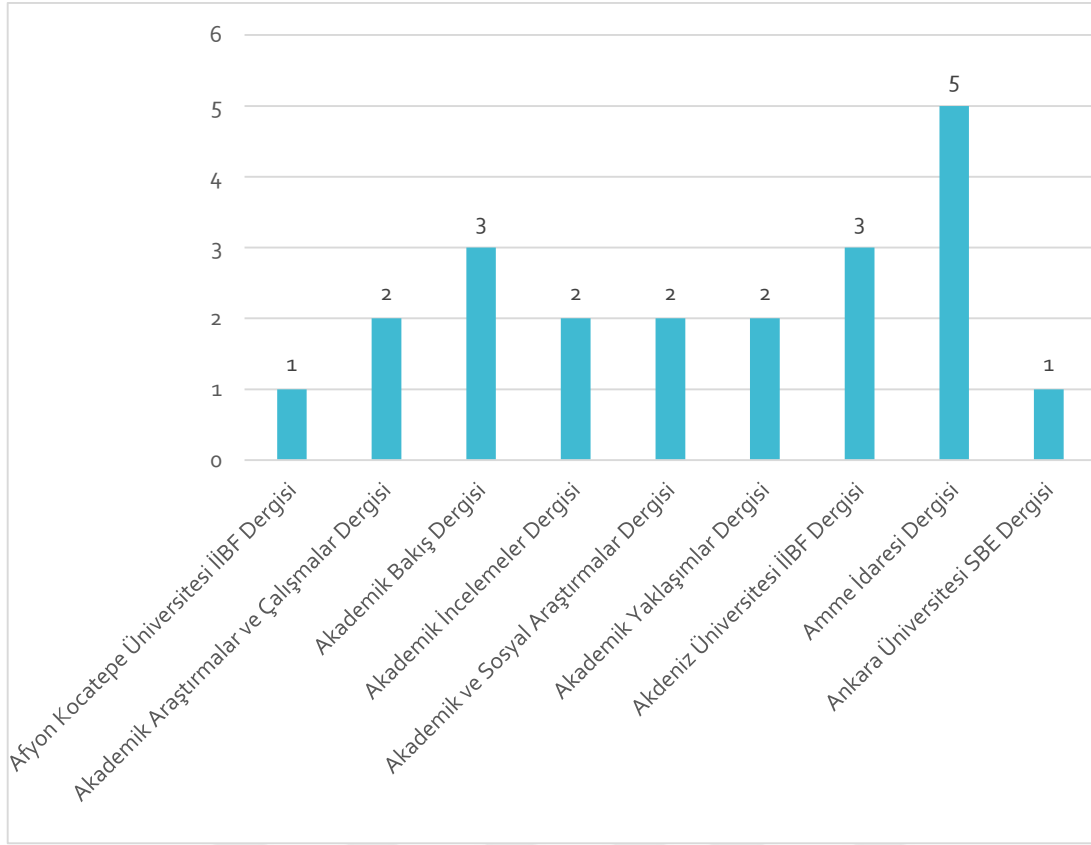
İlgili veri tabanlarında makaleler aranırken girilen anahtar kelimeler ihtiyaç duyulan makalelere ulaşılabilmesi noktasında büyük önem arz etmektedir. Analiz edilen makalelere toplamda 3 farklı anahtar kelimenin veri tabanlarında denenmesiyle ulaşılmıştır. Toplamda 152 makalenin 57'sine (%37,50) “yeni kamu işletmeciliği”, 52'sine (%34,21) “yeni kamu yönetimi”, 23'üne (%15,14) “kamu performans yönetimi” ve 20'sine (%13,16) “kamu yönetimi reform” anahtarlarıyla ulaşılmıştır.



Şekil 7: Veri Tabanlarına Girilen Anahtar Kelimeler ve Bulunan Makale Sayıları

3.5.6. Makalelerin Yayımlandıkları Dergiler

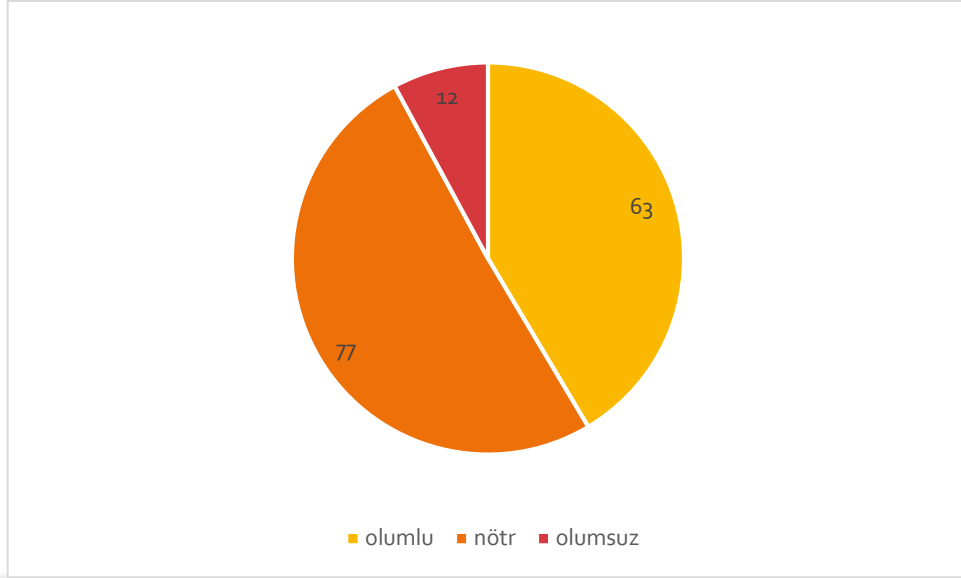
Analiz edilen makalelerin yer aldığı dergiler Şekil 8’de yer almaktadır. En az 3 adet makalenin bulunduğu dergilerin yer aldığı şekilde ilk sırayı Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF dergisi almıştır (n=12). İkinci sırada Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar dergisi (n=9), üçüncü ve dördüncü sıralarda ise Türk İdare Dergisi (n=9) ve Amme İdaresi Dergisi bulunmaktadır (n=5).



Şekil 8: Makalelerin Yayımlandıkları Dergiler

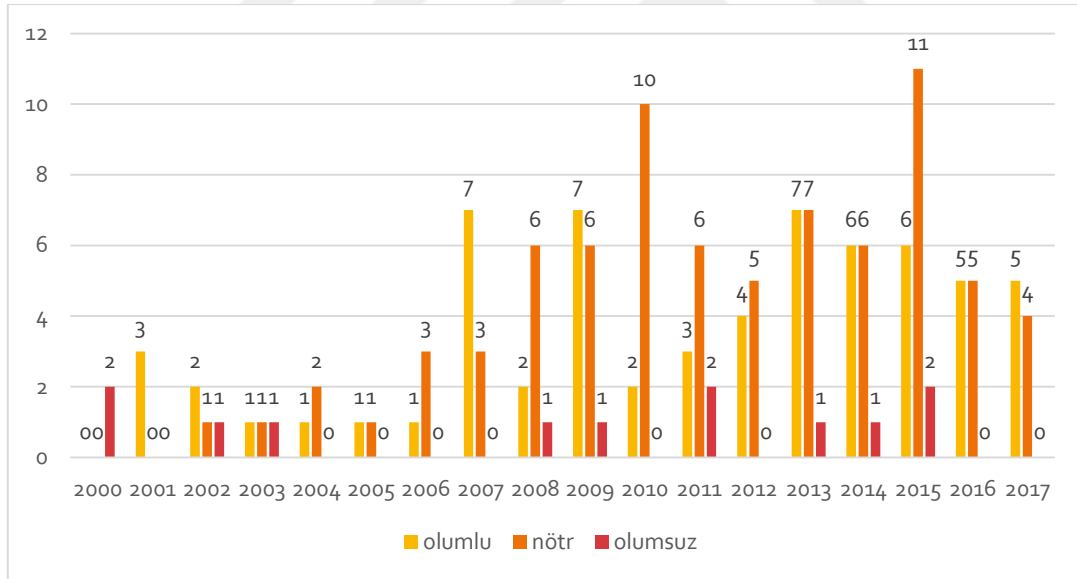
3.5.6. YKİ'ye Yönelik Olumlu, Olumsuz ve Nötr Yaklaşımlar

Çalışmanın önemli aşamalarından birisi olan, yazarların YKİ'ye yönelik yaklaşımlarının analiz edilmesi neticesinde elde edilen bulgular olumlu, olumsuz ve nötr olmak üzere üç grupta ele alınmıştır. 152 makalenin 77'sinde YKİ'ye yönelik yaklaşım nötr olarak değerlendirilmiştir. Bu rakam toplam makalelerin yüzde 50,3'üne tekabül etmektedir. Yaklaşımın olumlu olduğu makale sayısı 63'tür ve bu sayı toplam makalelerin yüzde 41,2'sini oluşturmaktadır. Olumsuz bir yaklaşımın hâkim olduğu makale sayısı ise 12 olmuştur. Olumsuz yaklaşımlı makaleler toplam makale sayısının yüzde 7,8'ini ifade etmektedir.



Şekil 9: Analiz Edilen Makalelerde YKİ'ye Yönelik Yaklaşımlar

Yapılan analizin yıllara göre değişimlerin izlenmesini sağlaması da önemli bir husustur. YKİ'ye yönelik yaklaşımın yıllara göre değişimi Şekil 10'da görülebilmektedir.



Şekil 10: Analiz Edilen Makalelerde Yıllara Göre YKİ'ye Yönelik Yaklaşımlar

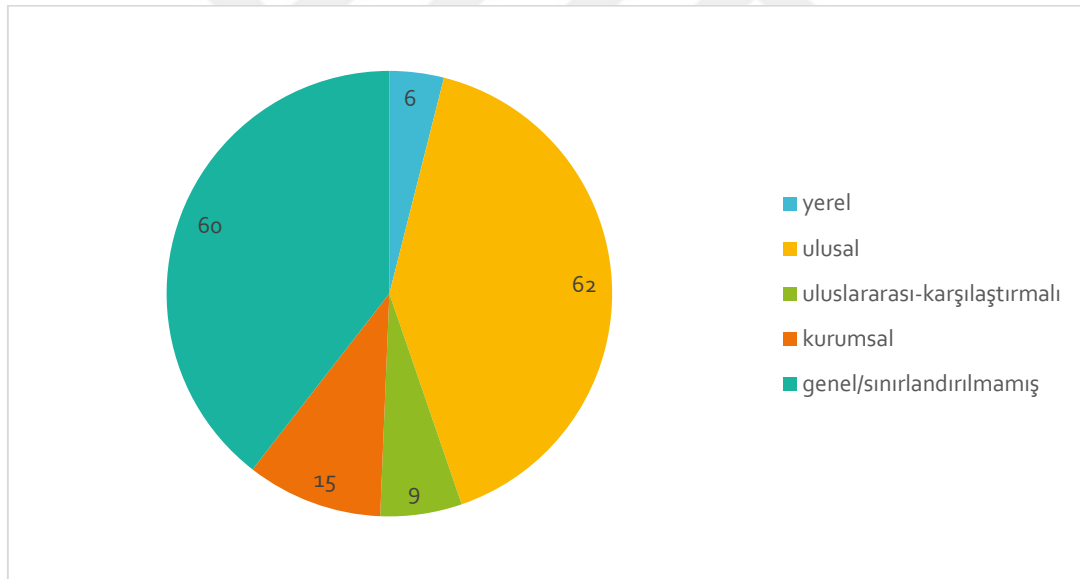
Şekil 10'a bakıldığında 2000 yılındaki iki makalenin de olumsuz yaklaşım taşıdığı görülmektedir. Ancak 2004-2007 arasındaki makalelerin olumsuz yaklaşım içermemeleri dikkat çekicidir. Bu çalışmada YKİ yaklaşımı için kırılma noktası olabileceği ifade edilen 2008 yılından itibaren olumsuz makalelere daha sık rastlandığı göze çarpmaktadır. Genel itibarıyla yazarların en güçlü eğiliminin nötr ve olumlu yaklaşım yönünde olduğu

görülmektedir. En yüksek makale sayısı 2015’te 11 adet ile nötr yaklaşımı gösteren sütunda görülmektedir.

3.5.7. Araştırma Düzeyleri

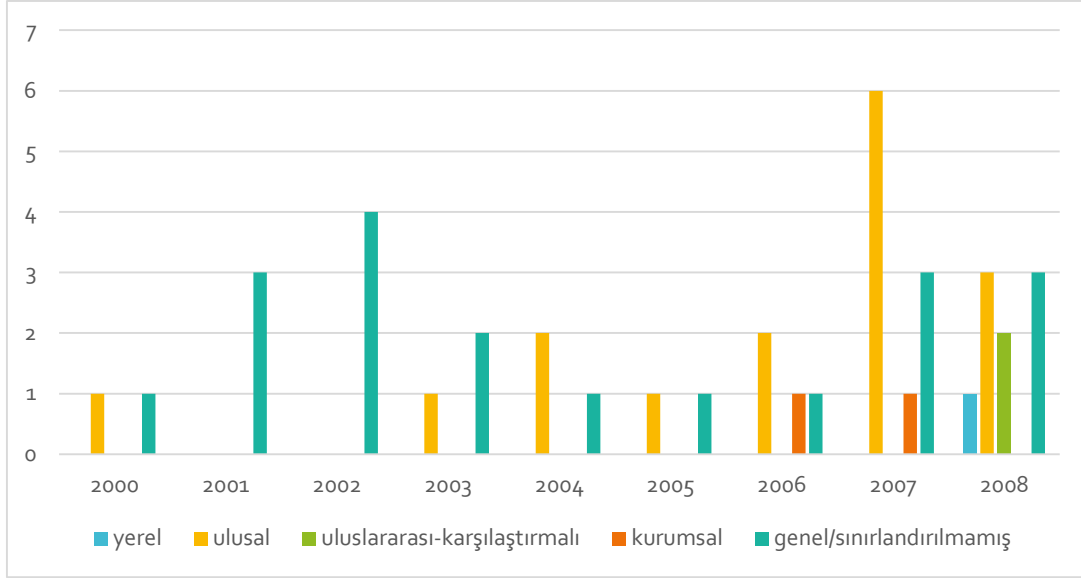
Analiz konusu makalelerde ele alınan konulara göre araştırma düzeyleri değişkenlik göstermektedir. Bazı makalelerde bir kuruma odaklanıldığı görülürken bazısında uluslararası karşılaştırmalar ön plana çıkmaktadır. Diğer birtakım çalışmalarda ise düzey belirtilmemiş olabilmekte yahut yerel düzeyde çalışmalar yapıldığı görülmektedir.

Bu kategoride belirlenen kodlar yerel, ulusal, uluslararası karşılaştırmalı, kurumsal ve genel/sınırlandırılmamış olmak üzere 5 adettir. Şekil 11’de görüldüğü gibi analizi yapılan 152 makalenin 62’si ulusal, 60’ı ise genel/sınırlandırılmamış düzeylerde çalışılmıştır. Kurumsal düzeyde 15, uluslararası düzeyde 9, yerel düzeyde ise 6 adet makale yer almaktadır.



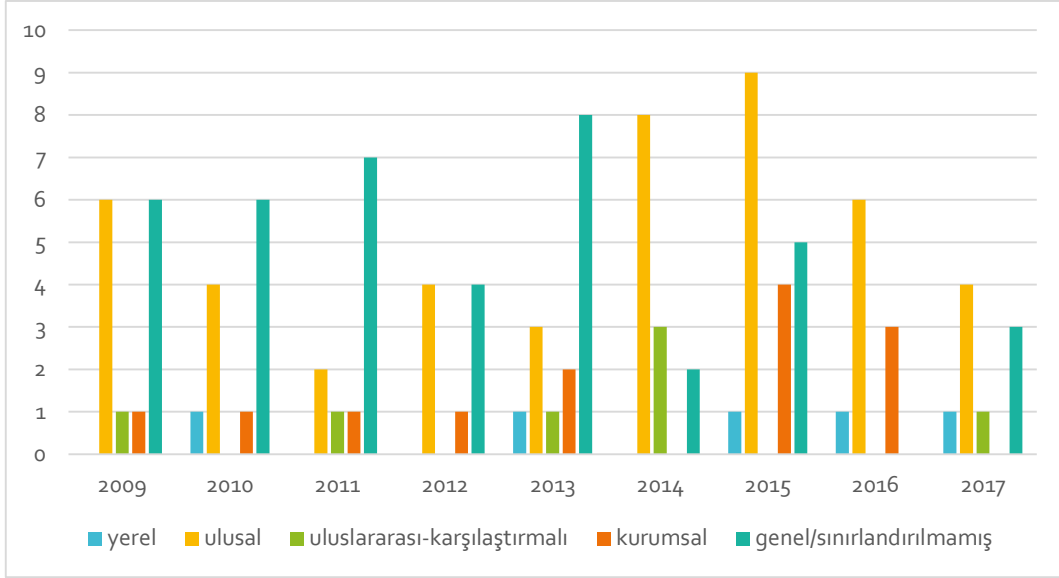
Şekil 11: Analiz Edilen Makalelerin Araştırma Düzeyleri

Araştırma düzeylerinin yıllara göre tasnif edilmiş hali ise Şekil 12 ve 13’te gösterilmiştir. Verilerin daha anlaşılır kılınması için bulguların iki şekil halinde incelenmesi uygun görülmüştür. Şekil 12’de 2000-2003 yılları arasında genel/sınırlandırılmamış kategorisinin ön plana çıktığı görülmektedir (n=10). 2004-2008 aralığında ise ulusal kategorisi dikkat çekmektedir (n=14). Şekil 13’e bakıldığında yerel kategorisi daha sık görülmektedir (n=5).



Şekil 12: Analiz Edilen Makalelerin Yıllara Göre Araştırma Düzeyleri (2000-2008)

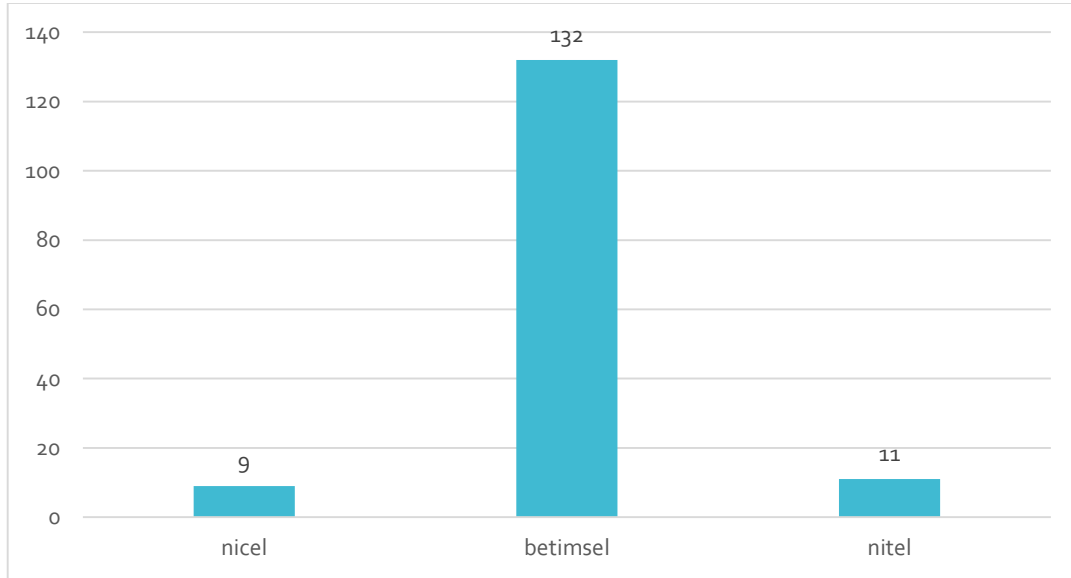
Şekil 13'te Şekil 12'den farklı olarak uluslararası-karşılaştırmalı makalelere de daha sık rastlanmaktadır (n=7). 2009-2013 aralığında genel/sınırlandırılmamış kategorisindeki makaleler ön plana çıkmaktadır (n=31). Aynı yıl aralığı için bu kategoriye ulusal kategorisi takip etmektedir (n=19). 2014-2017 aralığında ise ulusal kategorisi açık bir şekilde önde görünmektedir (n=27). Aynı zaman aralığında kurumsal kategorisinde de bir artış göze çarpmaktadır (n=7). Kurumsal kategorisine bütün olarak bakıldığında ise 2006 yılından itibaren büyük ölçüde düzenli olarak kendisini gösterdiği söylenebilir.



Şekil 13: Analiz Edilen Makalelerin Yıllara Göre Araştırma Düzeyleri (2009-2017)

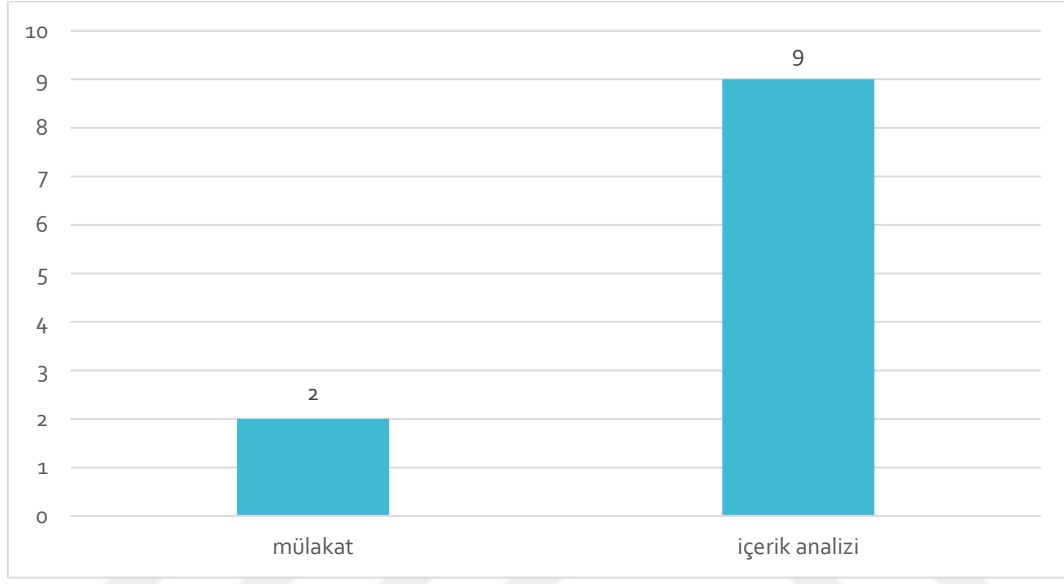
3.5.8. Makalelerde Benimsenen Yöntemler

Çalışma kapsamında ele alınan makaleler izledikleri araştırma yöntemine göre nitel veya nicel olarak ayrılmıştır. Ayrıca bu yöntemlerden herhangi birinin kullanılmadığı, ağırlıklı olarak ilgili literatürün derlenmesine dayanan çalışmalar ise “betimsel” kategorisi altında incelenmiştir. Betimsel çalışmaların analiz edilmesi için politika dokümanı (plan, program); mevzuat (kanun, yönetmelik, mahkeme kararları); veri ve istatistik ve literatür olmak üzere dört temel alt kod belirlenmiştir.



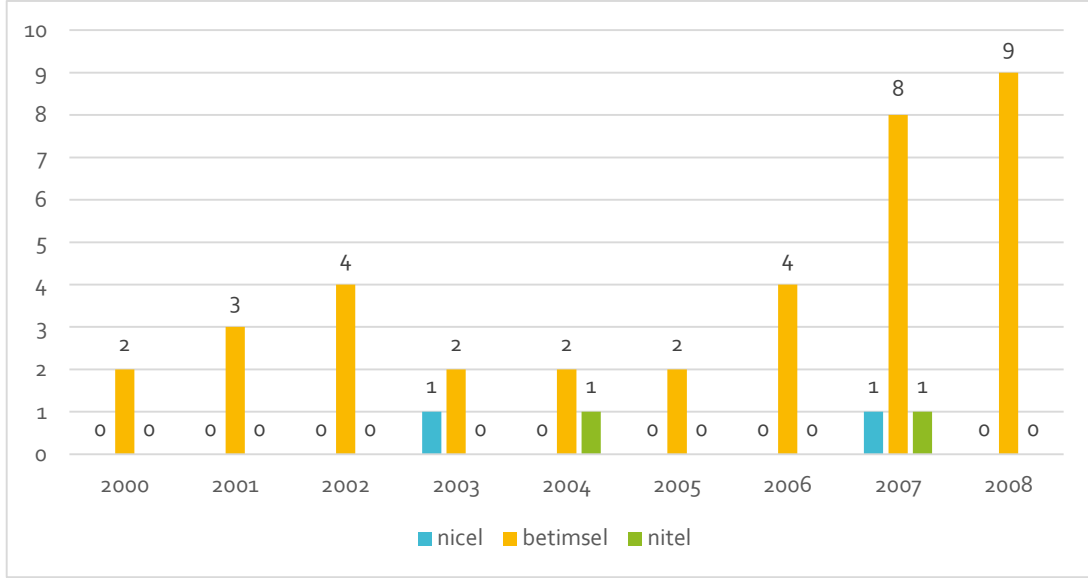
Şekil 14: Makalelerde Benimsenen Araştırma Yöntemleri

Şekil 14'e bakıldığında makalelerin büyük çoğunluğunun nicel veya nitel bir yöntem kullanılmadan betimsel tarzda yazıldığı görülmektedir (n=132). Nitel analize dayanan makalelerin sayısı 11, nicel yöntemle yapılan makalelerin sayısı ise 9 olarak tespit edilmiştir. Şekil 15'te nitel analiz yapılan makalelerin 9'unda içerik analizi, 2'sinde ise mülakat yapıldığı görülmektedir. Nicel analiz yapılan makalelerin ise tümünün tarama araştırması olduğu ve anket tekniği ile veri toplandığı anlaşılmaktadır (n=9).

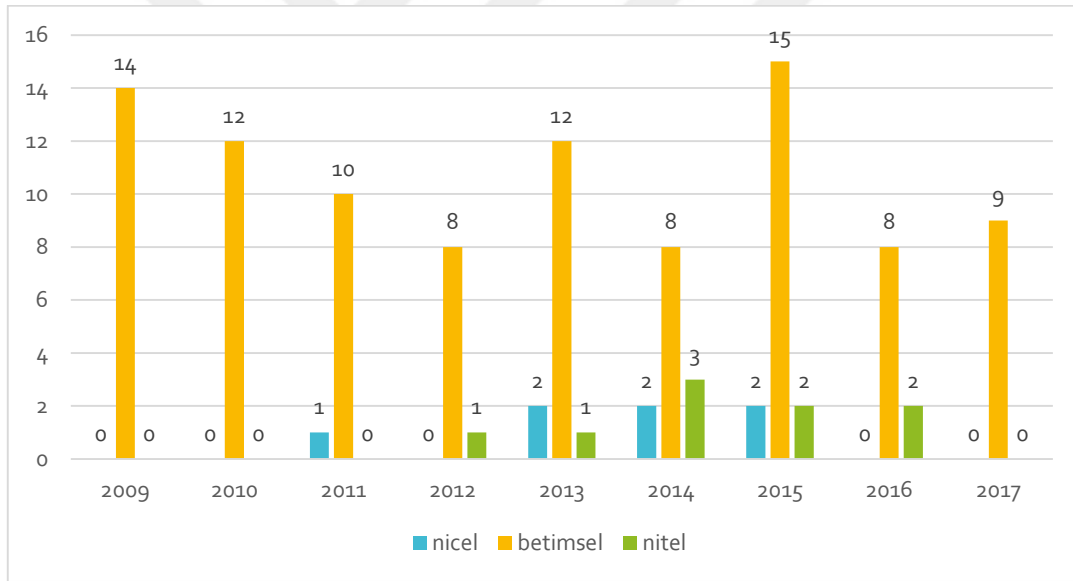


Şekil 15: Nitel Analiz Yapılan Makalelerde Veri Toplama Teknikleri

Makalelerde görülen araştırma yöntemleri Şekil 16 ve 17'de yıllara göre yer almıştır. 2000-2008 yılları arasında betimsel makalelerin çoğunlukta olduğu görülmektedir (n=36). 2009-2017 aralığında aynı seyir devam etmekle birlikte nitel ve nicel çalışmalarda artış olduğu dikkat çekmektedir.

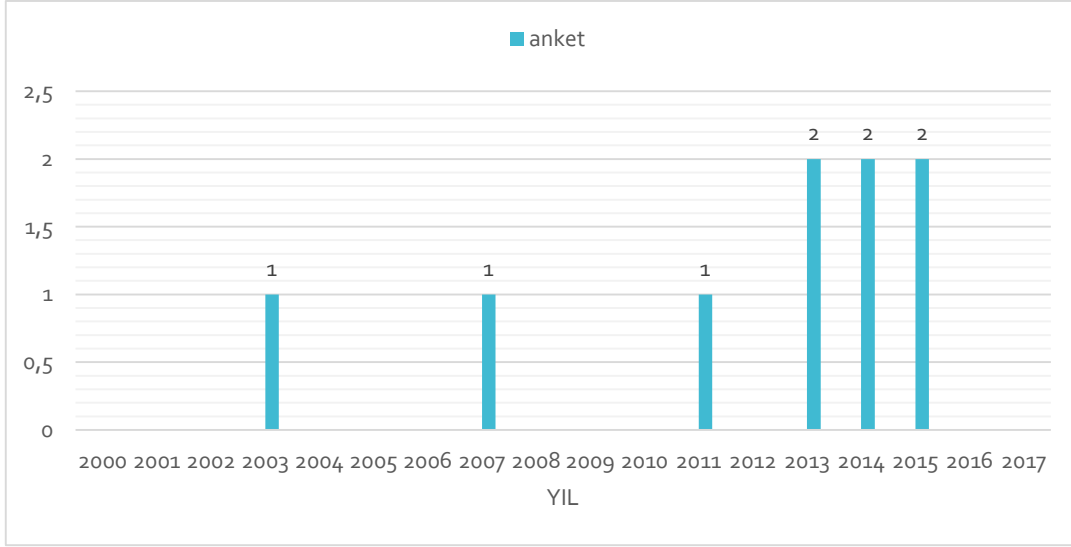


Şekil 16: Yıllara Göre Makalelerde Araştırma Yöntemleri (2000-2008)



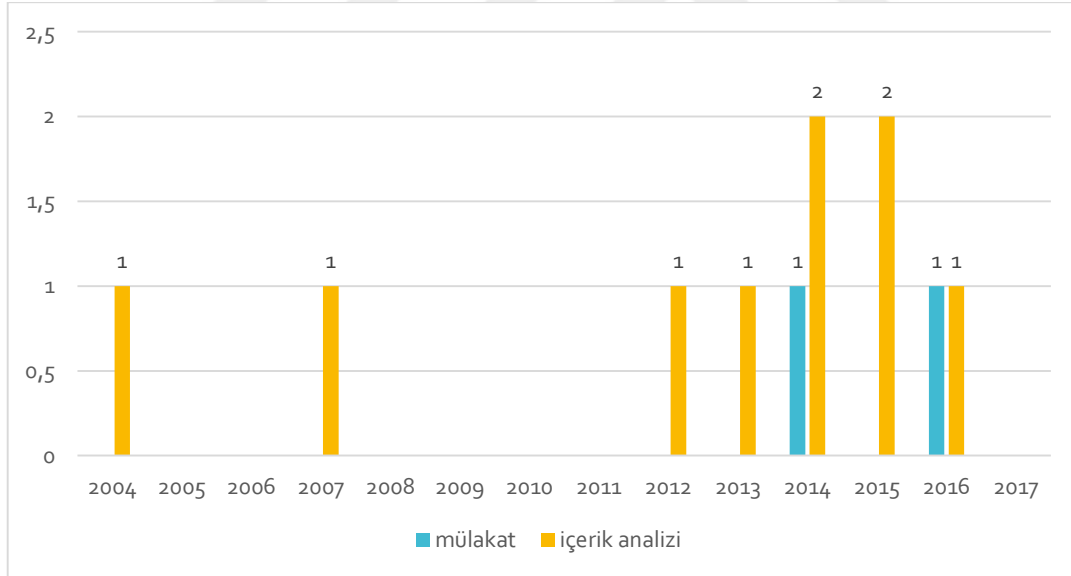
Şekil 17: Yıllara Göre Makalelerde Araştırma Yöntemleri (2009-2017)

Analiz kapsamındaki makalelerin yıllara göre nicel ve nitel yönetime dayanan ve betimsel tarzda yazılanların içerikleri ve veri toplama araçlarına göre tasnifi Şekil 18, 19 ve 20’de yer almaktadır. Şekil 18’de nicel yöntemin benimsendiği makalelerin tamamında anket tekniğinin uygulandığı görülmektedir (n=9).



Şekil 18: Nicel Yöntemin Benimsendiği Makalelerde Veri Toplama Teknikleri

Şekil 19 incelendiğinde 2004 ve 2007 yıllarındaki makaleler haricinde nitel çalışmaların 2012-2016 yılları arasında yapıldığı göze çarpmaktadır. 2014 ve 2016 yıllarında veri toplama tekniği olarak mülakat, diğer yıllarda ise içerik analizi kullanılmıştır.



Şekil 19: Nitel Yöntemin Benimsendiği Makalelerde Veri Toplama Teknikleri

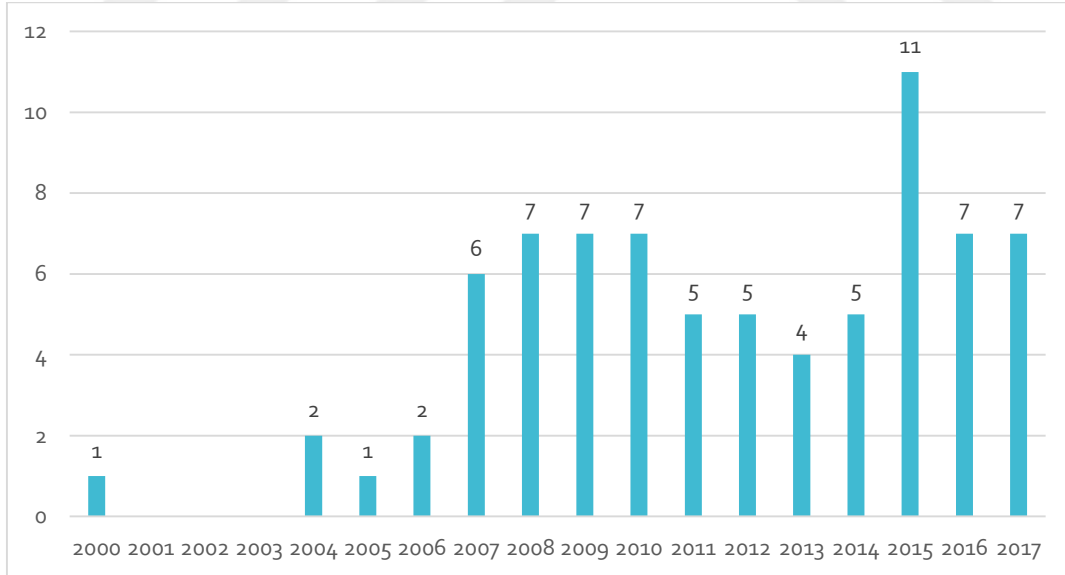
Betimsel tarzda yazılan 135 makale bulunmaktadır. İlgili literatürün derlenmesine dayanan bu makalelerin argümanlarını nasıl desteklediği, hangi kanıtlara dayandıklarını anlamak amacıyla üç alt kod tespit edilmiş ve buna göre makaleler tekrar tasnif edilmiştir. Birçok makalede söz konusu alt kodlar birden çok kez tekrarlamaktadır. Farklı kombinasyonlar yerine genel olarak hangi kanıtların betimsel çalışmalarda yaygın olarak

kullanıldığını anlamak amacıyla makaleler hukuki metin, politika dokümanı-plan-program-rapor ile veri ve istatistik alt kodlarına göre tasnif edilmiştir. Tablo 3'te içeriklerin yer aldığı makale sayıları ve 130 makaleye göre oransal dağılımı gösterilmektedir.

Tablo 3: Betimsel Makalelerin İçerikleri Hakkında Temel Göstergeler

Betimsel Analiz İçeriği	Makale Sayısı	Oran
Hukuki Metinler	77	57,04
Politika Dokümanı-Plan-Program-Raporlar	64	47,41
Veri ve İstatistikler	22	16,30

Tablo 3 incelendiğinde betimsel olarak yazılan bütün makalelerin %57,04'ünde (n=77) hukuki metinlerden faydalandığı görülmektedir. Bu kod içerisinde anayasa, yasa, kanun hükmünde kararname, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, mahkeme kararları ve yönetmelikler bulunmaktadır. Makalelerin %47,41'inde (n=64) politika dokümanları, plan, program ve raporlar yer almaktadır. %16,30'unda ise (n=22) argümanların desteklenmesi için veri ve istatistikler kullanılmıştır. Veri ve istatistik kapsamında istatistikler, sayısal veriler ve bu tarz verileri içeren analiz tabloları yer almaktadır.



Şekil 20: Betimsel Makalelerde Hukuki Metin İçerikleri

Şekil 20'de hukuki metin ve/veya mahkeme kararı içeren betimsel makaleler yıllara göre verilmiştir. Bu veriler, tez çalışmasının temel araştırma sorularından birine cevap bulunması açısından önemlidir. Tez çalışmasının temel iddialarından birisi Türkiye'deki

kamu yönetimi literatürünün kanun-kararname-yönetmelik gibi hukuki metinlerle paralel bir seyir izlediği yönündedir. Örneğin 2002 yılından itibaren kamu yönetiminde reform çabalarının hızlandığı bir süreç yaşanmıştır. 2002 yılından 2016 yılına kadarki süreçte gündeme gelen kanun teklif ve tasarılarına ilişkin genel bir tablo aşağıda verilmiştir. Tablo 4’te görüldüğü üzere 2003 sonundan itibaren kamu yönetimine ilişkin önemli yasa çalışmaları yapılmıştır. Şekil 20’deki seyre bakıldığında Tablo 4 ile uyumlu bir görüntü ortaya çıkmaktadır. Zira analiz edilen makalelerde 2004 yılından itibaren hukuki metinlerin yoğun şekilde incelendiği görülmektedir. Makalelerde en sık incelenmiş olan kanunlar arasında “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı” ve 5018 Sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” öne çıkmaktadır. Ancak, bu çalışmanın analiz konusunu oluşturan makaleler incelendiğinde hukuki metinler üzerine kaleme alınmış olup tarihsel olarak farklı yıllara ait olan makaleler bulunmaktadır. Örneğin Özpençe ve Özpençe (2013) tarafından yayımlanan ve bu çalışmada analiz edilen bir makalede YKİ ile 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun ilişkisi incelenmiştir. Bu tür çalışmalar konu bakımından bu çalışmanın iddiasıyla örtüşmesine karşın zamansal açıdan sapmalar oluşturmaktadır.

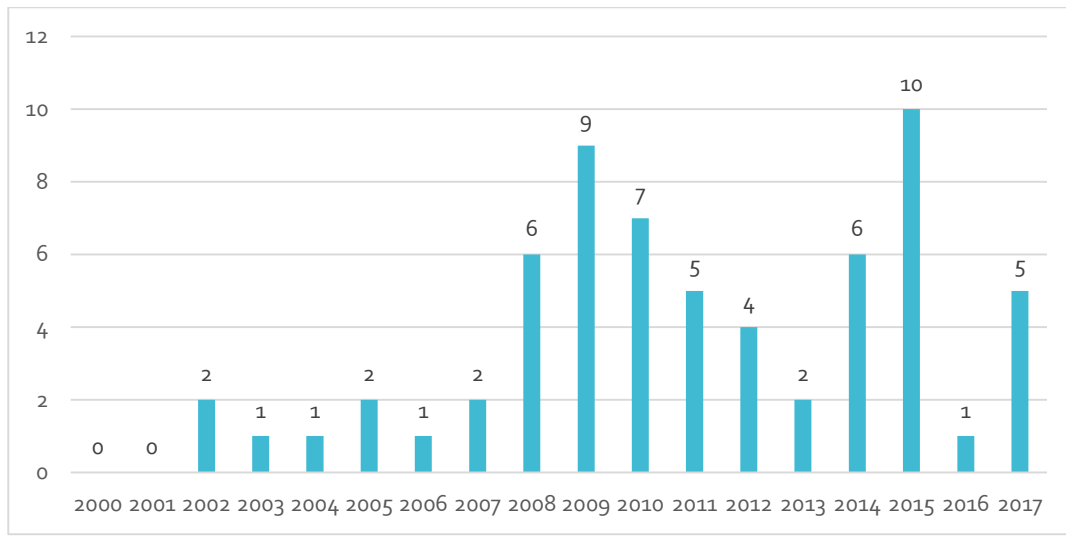
Tablo 4: 2002-2016 Yılları Arasındaki Kamu Yönetimi Reformu Yasaları

KANUN	KABUL TARİHİ
Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı	29 Aralık 2003 ¹⁴
4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu	9 Ekim 2003
5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu	10 Aralık 2003
5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	25 Mayıs 2004
5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu	10 Temmuz 2004
5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu	22 Şubat 2005
5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu	26 Mayıs 2005
5393 sayılı Belediye Kanunu	3 Temmuz 2005
5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun	25 Ocak 2006
5544 sayılı Mesleki Yeterlilik Kurumu Kanunu	21 Eylül 2006
5747 sayılı Büyükşehir Belediye Sınırları İçinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	6 Mart 2008
6085 sayılı Sayıştay Kanunu	3 Aralık 2010

¹⁴ Bu Kanun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildiğinden yürürlüğe girmemiştir. Ancak içinde bulunan bazı unsurları zaman içinde farklı yasal düzenlemeler çerçevesinde parça parça hayata geçirilmeye çalışılmıştır.

6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu	6 Nisan 2011
6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu	24 Mart 2016

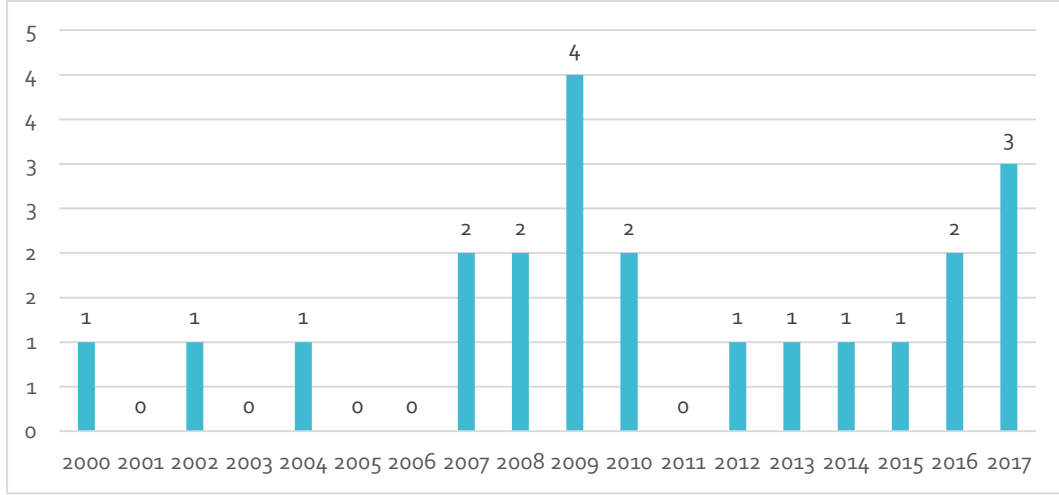
Şekil 21’de politika dokümanları, plan ve programları inceleyen makaleler yer almaktadır. Yukarıda açıklanan durum burada da kendisini göstermektedir. 2002 yılından itibaren Türk kamu yönetimi literatüründe YKİ konusunun politika dokümanları, plan ve programlar üzerinden analiz edildiği görülmektedir¹⁵.



Şekil 21: Betimsel Analiz Yapılan Çalışmalardaki Politika Dokümanı-Plan-Program İçerikleri

Veri ve istatistik içeren makalelere dair bilgiler ise Şekil 22’de görülebilmektedir. 2007’ye kadar yalnızca 3 makalede istatistiki ve sayısal verilere rastlanırken 2007-2010 aralığında bu sayı 10’a yükselmiştir. 2012-2017 arasında ise 8 makalede istatistik veya verilere rastlanmıştır.

¹⁵ Örneğin 2004 tarihli “Krizden Kaçış, Krize Kaçış: Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformu” başlıklı makalede Türk kamu yönetiminde reform süreci ekonomik kriz ve meşruiyet krizi etrafında ele alınırken hem Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı hem de parti programları temel veriler olarak kullanılmıştır (Balaban, 2004).



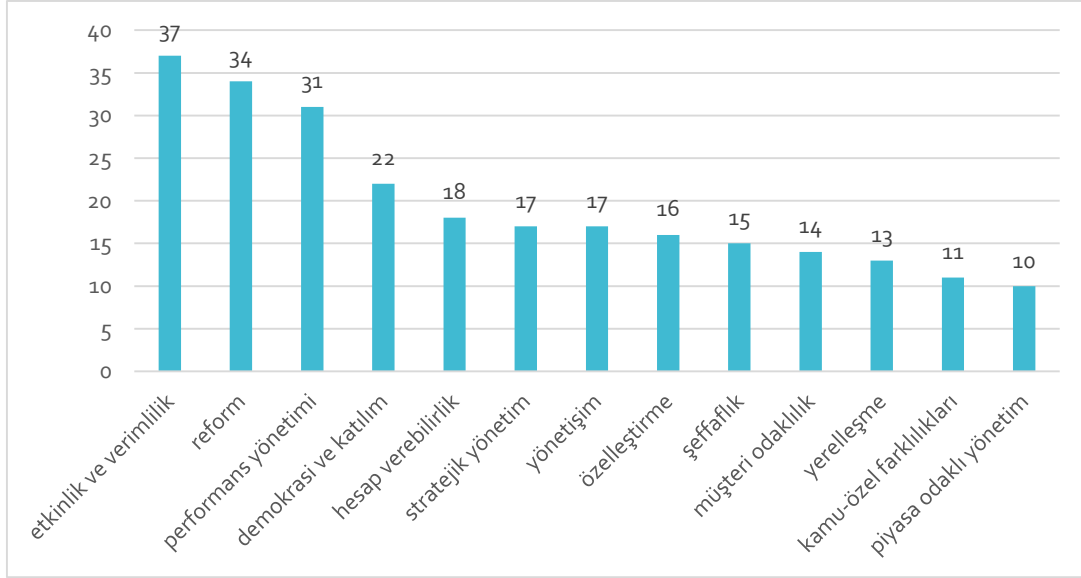
Şekil 22: Betimsel Analiz Yapılan Çalışmalardaki Veri ve İstatistik İçerikleri

Şekil 22’den yola çıkılarak, araştırma kapsamında belirlenen ikinci dönemde (2009-2017) YKİ reformlarının uygulanması ve elde edilen sonuçlar üzerine veri ve istatistiğe dayalı olarak çalışıldığı söylenebilir. İkinci dönemde veri ve istatistiklerin nispeten daha yoğun kullanılması, bu iddiayı desteklemektedir.

3.5.9. Makalelerin Odak Noktaları

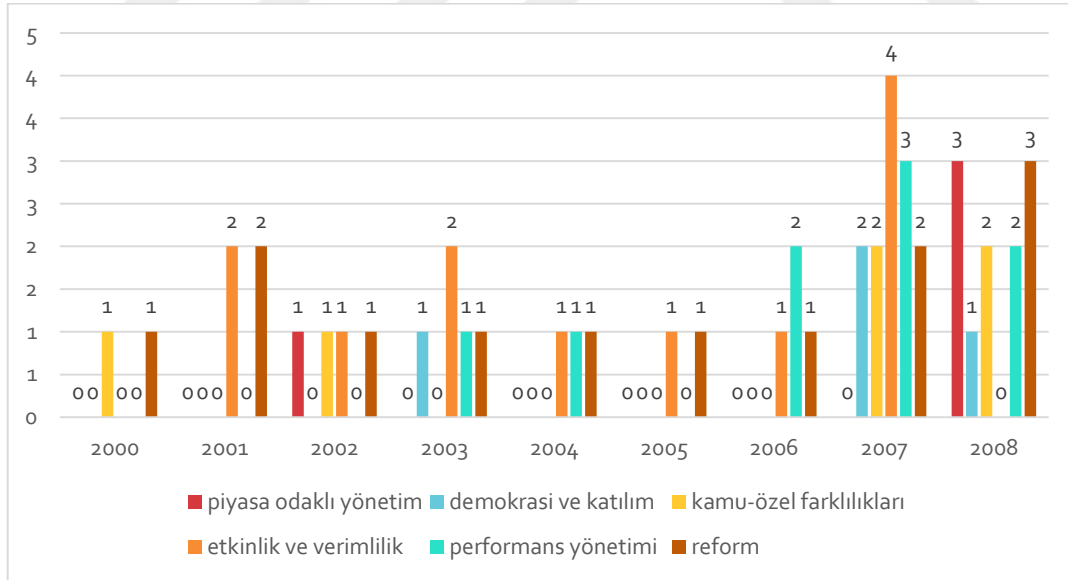
Çalışmanın önemli bir noktasını makalelerde YKİ’nin hangi ilke, uygulama ve unsurlarına odaklanıldığı oluşturmaktadır. Yapılan analizlerde hemen her makalede birden fazla unsurun ele alındığı gözlenmiştir. Bu nedenle makalelerde ön plana çıkarılan unsurların daha belirgin şekilde görülebilmesi için her makale için birincil ve ikincil odak noktaları belirlenmiştir. Analiz neticesinde toplamda 22 farklı birincil ve 23 ikincil odak noktası tespit edilmiştir.

Şekil 23’te birincil ve ikincil odak noktalarında görülen frekanslar birleştirilmiş veri olarak yer almaktadır. Böylelikle makalelerde ön plana çıkan odak noktaları daha net bir şekilde görülebilmektedir. Şekil 23’te frekans değeri bakımından ilk sırayı etkinlik ve verimlilik (n=37), ikinci sırayı reform (n=34), üçüncü sırayı ise performans yönetimi almaktadır (n=31). YKİ’nin liteartürde nispeten daha çok öne çıkan yerelleşme, piyasa odaklılık ve müşteri odaklılık gibi unsurlarının Türkiye’de YKİ yazını açısından ikincil planda kaldığı söylenebilir.



Şekil 23: Makalelerde YKİ Yaklaşımına Dair Odak Noktaları (Birleştirilmiş)

Şekil 24’te makalelerin yıllara göre odak noktaları gösterilmiştir. 2000-2008 aralığına ait verileri içeren şekilde toplam frekansı 4 ve üzerindeki kodlar yer almıştır. Öne çıkan kodlamaların daha iyi analiz edilebilmesi ve verilerin anlaşılır kılınması amacıyla bu yöntem kullanılmıştır.

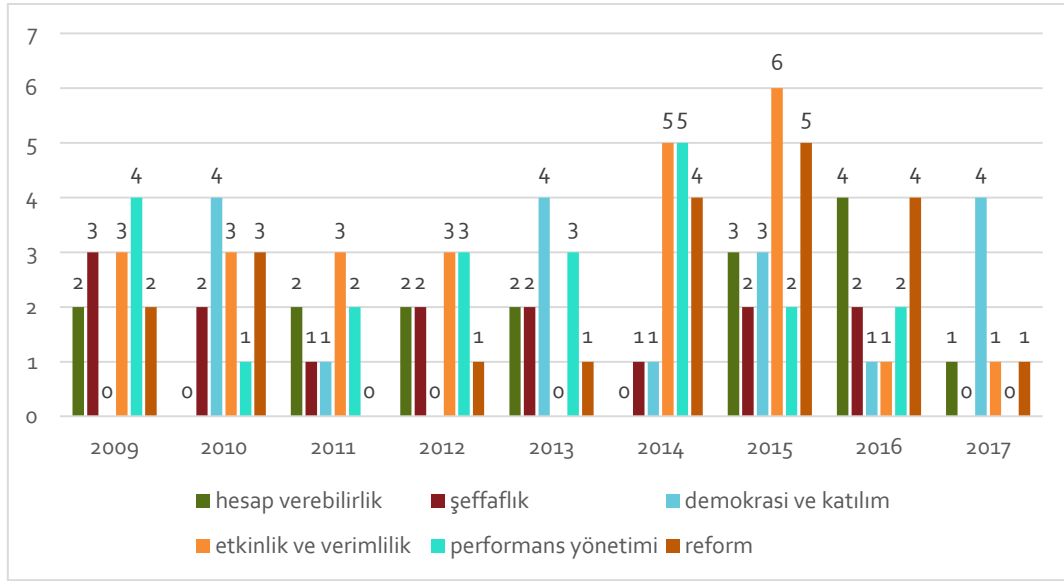


Şekil 24: Makalelerde Yıllara Göre Odak Noktaları (2000-2008)

Şekil 24 incelendiğinde “reform” kodunun öne çıktığı görülmektedir (n=13). 2000-2008 arasındaki her yılda reform kodu girilen makale bulunmaktadır. Yıl bazında reform

koduna ait en düşük frekans değeri 1 olmuştur. En yüksek frekans değeri ise 2008 yılına aittir (n=3). İkinci sırayı ise “etkinlik ve verimlilik” kodu almıştır (n=12). Şekilde dikkat çeken diğer bir kod “performans yönetimi” olmuştur. Özellikle 2006 yılından itibaren performans yönetimine odaklanan makale sayısında artış olduğu gözlenmektedir.

Şekil 25’te 2009-2017 aralığındaki makalelere ait odak noktaları yer almaktadır. Burada frekans değeri en yüksek olan kod “etkinlik ve verimlilik” olmuştur (n=25). Bunun ardından sırasıyla “performans yönetimi” (n=22) ve “reform” gelmektedir (n=21).



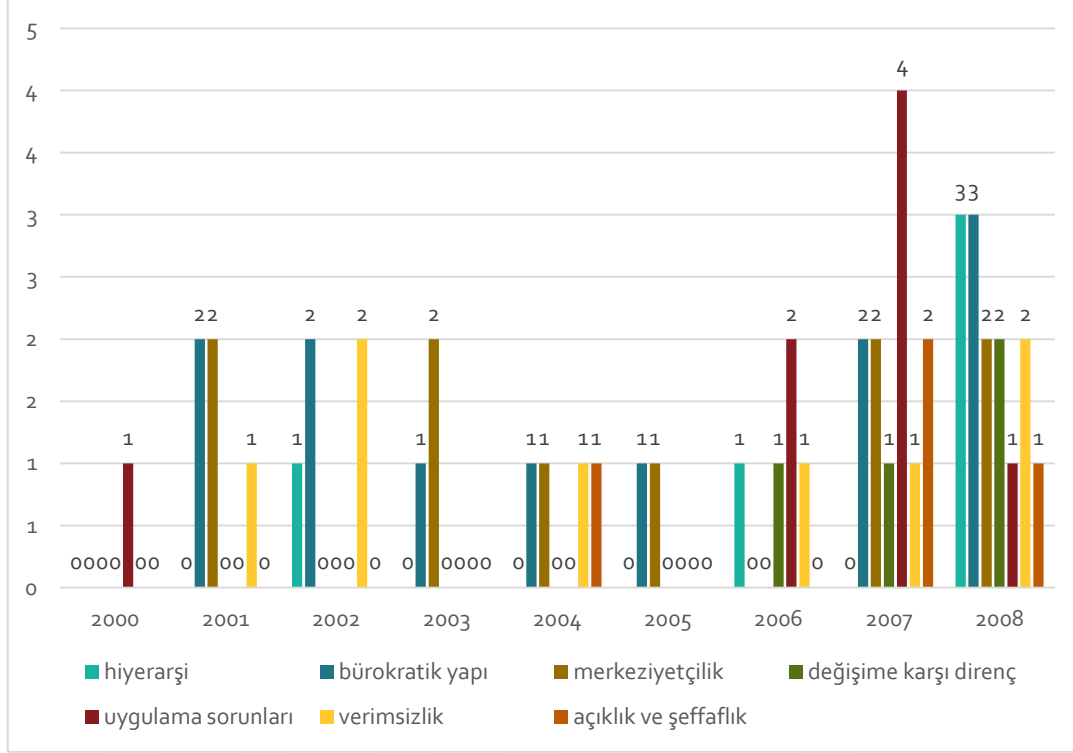
Şekil 25: Makalelerde Yıllara Göre Odak Noktaları (2009-2017)

Şekil 24’teki kodlar arasında yer almayıp Şekil 25’de öne çıkan unsurlar “demokrasi ve katılım” ile “şeffaflık” kodlarıdır. Bu durum 2008 sonrasındaki süreçte YKİ’nin katılım boyutuna dair yapılan değerlendirmelerin arttığı şeklinde yorumlanabilir.

3.5.10. Makalelerde Belirtilen Sorun Alanları

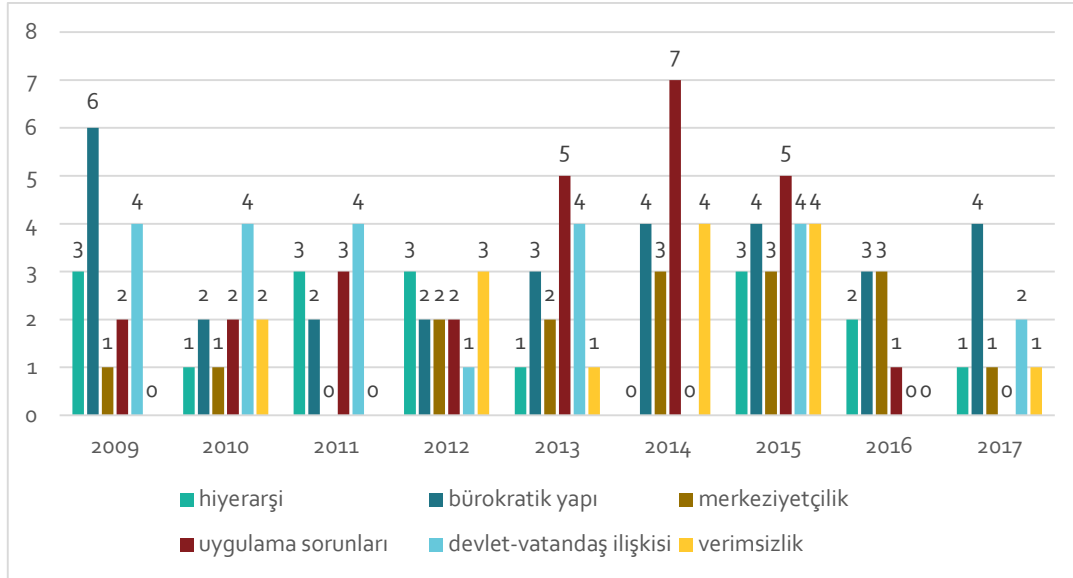
Analiz edilen makalelerde yukarıda belirtilen odak noktalarının yanında sorun alanı olarak görülen bazı başlıklar da bulunmaktadır. Bu başlıklar analiz sürecinde uygun kodlamalarla kullanılabilir veri haline getirilmiştir. Bu kodlardan bazıları odak noktalarıyla paralellik göstermektedir. Örneğin özelleştirme konusunun odak noktası olarak belirlendiği bir makalede sorun alanı olarak da özelleştirme konusu ön plana çıkarılabilmektedir. Analiz verilerinin anlamlılığını artırmak amacıyla sorun alanları her makalede birincil ve ikincil olmak üzere ikişer adet belirlenmiştir. Anlaşılabilirliği sağlamak

için birincil ve ikincil sorun alanlarının toplam verilerini gösteren şekiller hazırlanmıştır. Böylece sorun alanları birleşik bir şekilde gösterilmiştir. Daha sonra 2000-2008 ve 2009-2017 zaman aralıklarına dair veriler şekillerle sunulmuştur.



Şekil 26: Makalelerde Yıllara Göre Sorun Alanları

Şekil 26’da makalelerdeki sorun alanları yıllara göre gösterilmiştir. Şekle göre 2000-2008 yılları arasında frekans değeri en yüksek olan sorun alanı “bürokratik yapı” olmuştur (n=12). İkinci sırada ise “merkeziyetçilik” bulunmaktadır (n=10). Bu iki unsur da geleneksel kamu yönetimi anlayışının temel özellikleri arasında yer almaktadır. Dolayısıyla bu dönemde yazılan makalelerde geleneksel yönetimin sorun alanı olarak görülüp YKİ ilke ve değerlerine olumlu bakıldığı yorumu yapılabilir.



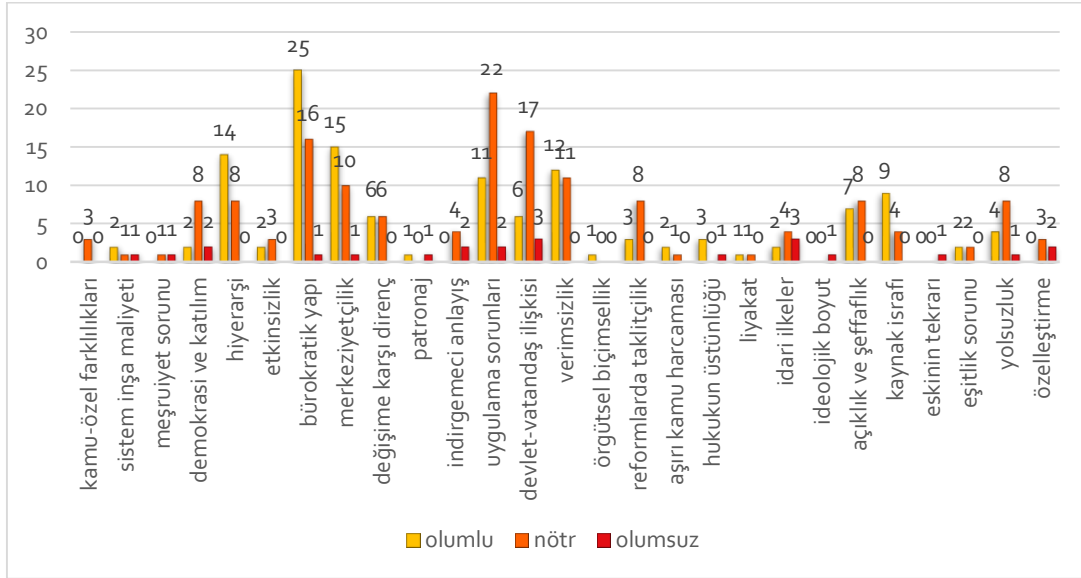
Şekil 27: Makalelerde Yıllara Göre Sorun Alanları (2009-2017)

Şekil 27’de 2009-2017 yılları arasındaki makalelerde belirtilen sorun alanları yer almaktadır. Burada da “bürokratik yapı” frekans değeri en yüksek kod olmuştur (n=30). İkinci sırada ise “uygulama sorunları” bulunmaktadır (n=27). “Uygulama sorunları” kodu, reformların uygulanmasının önündeki engelleri ve uygulama aşamasında yaşanan güçlükleri ifade etmektedir. Dolayısıyla buradan yazarların YKİ uygulamalarının Türkiye’de sağlıklı bir şekilde uygulanmadığını veya bir kısım reform uygulamalarında sorunlar bulunduğunu düşündükleri yorumu çıkarılabilir.

3.5.11. Makalelerde Belirtilen Sorun Alanları ve YKİ’ye Yönelik Yaklaşımların İlişkisi

YKİ’ye yönelik olumlu, olumsuz ve nötr bakış açılarının makalelerde belirtilen sorun alanlarına göre ifade edilmiş hali Şekil 28’de yer almaktadır. Frekans değeri yüksek olan kodlara bakıldığında bürokratik yapının sorun alanı olarak görülüp YKİ’ye olumlu bakılan makaleler öne çıkmaktadır (n=25). YKİ’ye karşı nötr bir tutum izlenen makalelerde ise en belirgin sorun alanları “uygulama sorunları” (n=22) ve “devlet-vatandaş ilişkisi” olmuştur (n=17). “Devlet-vatandaş ilişkisi” kodu, müşteri odaklılık kavramına yapılan eleştirileri ve katılım unsuru dışındaki vatandaş ve devlet iletişimi temelindeki sorunları ifade etmektedir. Uygulama sorunlarına vurgu yapan makalelerin YKİ’ye bakışının genellikle nötr olması (n=22) ve YKİ’ye olumsuz bakılan 2 makalede

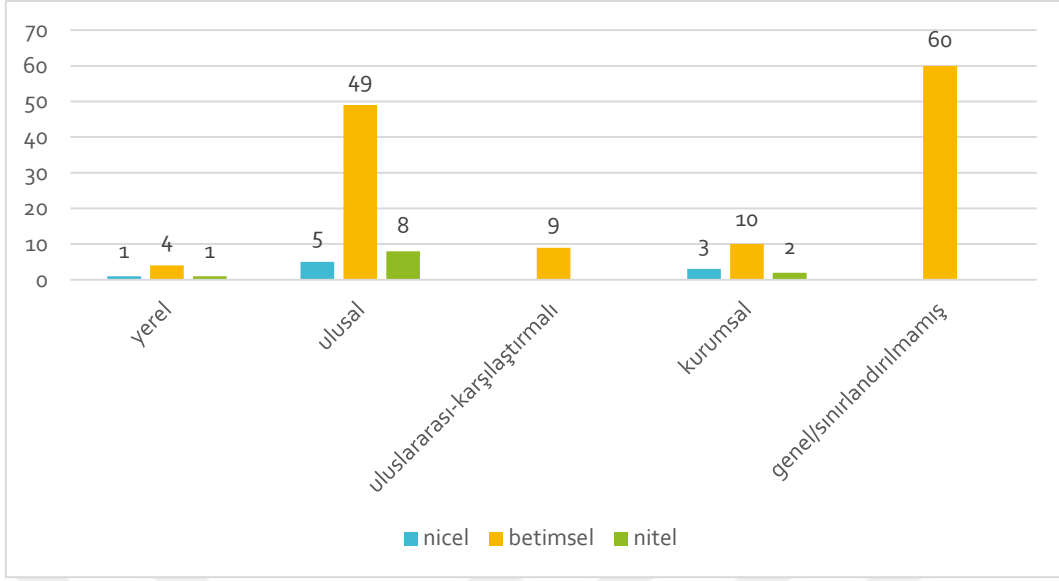
sorun alanı olarak görülmesi, yukarıda yapılan “YKİ reform uygulamalarına ilişkin uygulama sorunları bulunduğu” iddiasını destekler niteliktedir.



Şekil 28: Makalelerde Belirtilen Sorun Alanları ve YKİ’ye Yönelik Yaklaşımların İlişkisi

3.5.12. Makalelerde Araştırma Düzeyi ve Yöntem İlişkisi

Analize tabi tutulan makalelerin araştırma düzeyleri ve yöntemleri arasındaki ilişki Şekil 29’da gösterilmiştir. Şekilde en yüksek referans değeri betimsel yönetime başvurulmuş ve genel/sınırlandırılmamış düzeyde oluşturulan makalelere aittir (n=60). İkinci sırayı ise ulusal düzeyde yazılmış betimsel makaleler almıştır (n=47). Nicel ve nitel çalışmaların ulusal, kurumsal ve yerel düzeyde oluşturulan makaleler olması şekildeki dikkat çekici bir detay olarak görülmektedir. Bu durum, çalışmaları gerçekleştiren yazarlar tarafından ülkedeki kurumlar ve yerel birimlerde birtakım YKİ uygulamalarının sonuçlarının tespit edilmeye çalışıldığına yorulabilir.



Şekil 29: Makalelerde Araştırma Düzeyi ve Yöntem İlişkisi

3.6. Araştırma Bulgularının Değerlendirilmesi

Bu çalışma kapsamında yapılan analizler, Türk kamu yönetimi alan yazınında YKİ yaklaşımına nasıl bakıldığı ve konuyla ilgili literatürün nasıl şekillendiği hakkında birçok bulgu ortaya çıkarmıştır. Sunulan bu verilerin ilgili literatürde yer alan diğer bazı analiz bulgularıyla ilişki kurularak değerlendirilmesi önem arz etmektedir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki Türk kamu yönetimi alan yazınında YKİ, 2000’li yıllar boyunca oldukça ilgi duyulan bir yaklaşım olmuştur. Zira akademik yayınlarda YKİ ile ilgili birçok çalışma yapıldığı görülmektedir. Konuyla ilgili gerek politika belgelerinde gerekse de rapor, plan, program metinleri ve hukuki metinlerde zengin bir veri çeşitliliği görmek mümkündür. Ancak yıllar itibarıyla bakıldığı zaman 2015’te yazılan makale sayısı en fazla iken 2016 ve 2017 yıllarında makale sayısında belirgin bir azalma görülmüştür. Bu azalışta yazarların özellikle YKİ sonrası dönemde ortaya çıkan yeni yaklaşımlara yönelmiş olmasının etkisi olduğu söylenebilir. Ayrıca 2015 sonrasındaki süreçte Türkiye’nin yönetim yapısı yürütme kanadının güçlendirildiği ve merkezileşme eğiliminin olduğu bir görünüm arz etmiştir (Demir, 2018). Bu durum, Türk kamu yönetiminde değişimin yönünü anlamak için farklı yaklaşımlarla ilişki kurmayı gerektirmektedir. Zira Demir’in (2018) ifade ettiği merkezileşme eğilimi ve güçlendirilmiş yürütme yapısı YKİ ilke, değer ve uygulamalarından farklılık

göstermektedir. Ayrıca 15 Temmuz darbe girişiminin ardından, genel olarak üretilen yayın sayısındaki azalmanın da etkileri dikkate alınmalıdır.

Analize tabi tutulan makalelerin yayımlandıkları dergilerde görülen çeşitlilik Türk kamu yönetimi alan yazını adına olumlu bir işaret olarak görülebilir. Özellikle üniversitelerin enstitü ve fakülte dergilerinin bulunması ve bu dergilerin çevrimiçi veri tabanlarıyla bağlantılı bir şekilde veri sunabilmesi akademik dinamizmi artıracak önemli bir faktör olarak görülmektedir.

Yazarların YKİ'ye yönelik bakışları analiz bulgularına göre çoğunlukla nötrdür. Ancak olumlu ve olumsuz bakışların yıllara göre dağılımına bakıldığında 2000'li yılların başında olumsuz bakış içeren 2 makale göze çarpmaktadır. Örneğin Üstüner' göre (2000:28-29) “kamu işletmeciliği belirli bir dünya görüşü ya da ideolojinin hem uygulama biçimi hem de bu ideolojiyi meşrulaştırma biçimidir”. Yazara göre YKİ yaklaşımı ise eskinin yeniden üretilmesi çabasıdır başka bir şey değildir. Yayman ise (2000: 154) YKİ uygulamalarını özelleştirme kapsamında ele almış ve Türkiye'deki özelleştirme çabalarının temel amaçlarını gerçekleştiremediğini ve özelleştirmelerin uygulama biçimleri ve anlayışlarının sorunlu olduğunu ifade etmiştir.

YKİ'ye olumlu bakılan makale sayısında 2014 yılından sonra önemli bir düşüş gözlenmektedir. Bu yıllardaki makale sayıları 2000'li yılların başlarına göre yüksek olmasına rağmen¹⁶ YKİ'ye yönelik olumlu bakışın hâkim olduğu makalelerin sayıca düşüş göstermesi yazarların YKİ uygulamalarına yönelik olumlu izlenimlerinde azalış olduğu şeklinde yorumlanabilir. YKİ'ye nötr bakılan makalelerde ise sorun alanı olarak gösterilen en yaygın kod “uygulama sorunları” olmuştur.¹⁷ Söz konusu makalelerde YKİ'ye dair hem olumlu hem de olumsuz görüşlerin bulunduğu dikkate alınırsa Yayman'ın (2000) yukarıda sözü edilen görüşlerinin YKİ'ye nötr bakan çalışmalarda da paylaşıldığı söylenebilir. Bu görüşler temel olarak YKİ'nin Türk kamu yönetimine katkı sağlayabilecek uygulamalarının yanlış şekilde hayata geçirildiğini ifade etmektedir.

Makalelerin araştırma düzeyleri incelendiğinde 2000-2008 arasında “genel/sınırlandırılmamış” koduna ait makalelerin öne çıktığı görülmektedir (n=19). Bu şekilde kodlanan makaleler genellikle YKİ ilke, değer ve pratiklerinin genel kapsamıyla

¹⁶ 2015'te yayımlanan 19, 2016'da 10, 2017'de 8 makale bulunmaktadır.

¹⁷ Bu durum Şekil 28'de görülebilmektedir.

değerlendirmesini içermektedir¹⁸. 2000-2008 aralığındaki çalışmalarda dikkat çeken diğer bir detay, YKİ'nin reform pratiklerinden ziyade ilke ve değerlerinden bahsedilmiş olmasıdır. Bu süreçte Türkiye'ye dair reform pratikleri ise ancak ülkedeki yasa, plan ve programlarda yer aldığı kadarıyla değerlendirilme imkânı bulmuştur.

2009 yılından itibaren araştırma düzeyleri incelendiğinde “genel/sınırlandırılmamış” kodunun frekans değerlerinde ciddi bir azalış meydana geldiği görülmektedir. Buna karşılık özellikle “ulusal” kodunun frekans değerleri artış göstermiştir. “Ulusal” kodu yukarıda da açıklandığı gibi tüm Türkiye'yi ilgilendiren hukuki metinler, raporlar, planlar ve reform pratiklerinin analizlerinden oluşmaktadır. Dolayısıyla “ulusal” kodu kapsamındaki makalelerin birçoğunda YKİ'nin ülkedeki uygulanması, uygulamada karşılaşılan sorunlar ve ortaya çıkan olumsuz sonuçları tartışmaya odaklandığı söylenebilir. Örneğin Türk kamu yönetiminde stratejik planlamanın yerleştirilmesi çabalarını inceleyen Genç (2009), 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu başta olmak üzere birçok yasa, karar ve yönetmelikte stratejik planlamaya dair unsurları incelemiştir. Bu tür makalelerin fazla olması, bu tarihten itibaren yazında stratejik planlama, performans yönetimi ve insan kaynakları yönetimi gibi YKİ pratiklerine yönelimin arttığını göstermektedir.

Hood ve Peters (2013) YKİ yaklaşımının orta yaş dönemini yaşadığı ve YKİ yaklaşımına aşırı güven duyulduğu, yaklaşımın aşırı büyüdüğü ve bu durumun bir paradoks haline gelme belirtileri gösterdiğini ifade etmiştir. Böylece YKİ üç aşamalı bir gelişim süreci geçirmiştir: Birinci aşama YKİ'nin tanınması ve yaygınlaşmasına, ikinci aşama YKİ uygulamalarının hayata geçmesi ve birçok uygulamanın neticelerinin görülmesine, üçüncü aşama ise YKİ yaklaşımının birtakım özelliklerinden kaynaklanan paradoksal durumlara sahne olmuştur.

Hood ve Peters'ın analiz çerçevesinden bu çalışmada elde edilen bulgular değerlendirildiğinde, yazarların belirttiği ilk iki aşama Türkiye'deki YKİ yazınında da gözlemlenmektedir. Zira bulgulara göre 2008 öncesinde Türkiye'deki kamu yönetimi literatürü YKİ yaklaşımına dair hukuki metinler ve politika dokümanlarının incelendiği

¹⁸ Örneğin Çukurçayır ve Eşki'nin (2001: 106) çalışmalarının araştırma düzeyi “genel/sınırlandırılmamış” olarak kodlanmıştır. Söz konusu çalışmada YKİ'nin hizmet sunum anlayışına odaklanılmış ve YKİ kapsamındaki uygulamaların kamu hizmeti sunumunu daha işlevsel kılacağı ifade edilmiştir. Ancak çalışmada herhangi bir düzey belirtilmemiş, genel ifadelerle başvurulmuştur.

bir görüntü çizerken, 2008 sonrasında Türkiye’deki uygulamaların değerlendirmesini yapan çalışmalar artmıştır. Bununla birlikte, paradoksal durumların ortaya çıktığı üçüncü sürecin yaşanıp yaşanmadığının söylenebilmesi eldeki verilerle mümkün görünmemektedir. Türk kamu yönetimi alan yazınında son yıllarda YKİ dışındaki alternatif yaklaşımlara yönelik çalışmaların sayısının giderek arttığı anlaşılmaktadır.¹⁹ Bu durum YKİ’nin artık Türk kamu yönetimi alan yazınında üzerinde durulan tek reform anlayışı olmadığının bir göstergesi olarak kabul edilebilir.

Bu çalışmada analiz edilen makaleler yöntem açısından incelendiğinde sayıca en fazla “betimsel” koduna dâhil olan çalışmaların bulunduğu görülmektedir. Nitel ve nicel yöntemlere başvuru yapılan makalelerin sayısı 2008 ve öncesinde toplamda 4’tür. Bu makaleler iki nitel ve iki nicel makaleden oluşmuştur. 2009 ve sonrasında bu sayı toplamda 18’e ulaşmıştır. 18 makalenin 11’i nitel ve 7’si nicel çalışmadır. Nicel ve nitel yönetime dayanan makalelerin sayısındaki artış, bu dönemde YKİ pratiklerinin uygulayıcılara nasıl yansıdığına yönelik saha araştırmalarının yoğunlaştığını göstermektedir²⁰. Bu durum ise yukarıda Hood ve Peters’in belirttiği YKİ’nin gelişim süreçlerine koşut bir bulgudur.

Çalışmada betimsel kodunun belirlenen alt kodları arasında bulunan “hukuki metinler” ve “politika dokümanı-plan-program” kodlarını içeren makaleler, Türk kamu yönetiminde literatürün nasıl şekillendiği sorusuna yanıt aramak için incelenmiştir. 2000-2003 yılları arasında yayımlanmış olan 12 makaleden yalnızca birisinde hukuki metin ya da politika dokümanları, plan ve programlar incelenmiştir. YKİ ile uyumluluk gösteren birçok yasa çalışmasının yapıldığı yıllar olan 2004 ve sonrasında ise hukuki metin incelemesi içeren makalelerde oldukça belirgin bir artış görülmektedir. Ayrıca Adalet ve Kalkınma Partisi’nin iktidara geldiği yıl olan 2002 yılından itibaren “politika dokümanı-plan-program” kodu ile eşleşen makalelerin sayısında önemli ölçüde artış gerçekleşmiştir. Bu veriler Şekil 20 ve 21’de açıkça görülebilmektedir. Sonuç olarak Türkiye’de kamu yönetimi reformlarıyla ilgili literatürün belli bir ölçüde reform pratiklerinin ardından

¹⁹ 2015 yılında Köseoğlu ve Sobacı editörlüğünde yayımlanan “Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi” başlıklı kitapta YKİ’ye alternatif yaklaşımlar farklı yazarlar tarafından kapsamlı bir şekilde ele alınmıştır. Konuyla ilgili ayrıca bkz. Bayrakçı ve Kahraman, 2016; Ayhan ve Önder, 2017; Özdoğan, 2018; Çolak, 2019.

²⁰ Bu kapsamdaki çalışmalardan birinde Türk kamu yönetiminde stratejik planlama konusu üst düzey kamu yöneticileriyle derinlemesine mülakatlar yapılarak araştırılmış ve neticede planların uygulanmasında belirli alanlarda başarısızlıklar tespit edilmiştir (Önder ve Aydın, 2016:235).

geliştiği ve bu gelişimin çeşitli yasa, plan ve programlarla paralel bir seyir izlediği yorumu yapılabilir.

Analiz bulgularında yer alan “odak noktası” temasının incelenmesi neticesinde Türk kamu yönetiminde YKİ yaklaşımının en çok “etkinlik ve verimlilik”, “reform” ve “performans yönetimi” kavramlarıyla birlikte incelendiği anlaşılmaktadır. Bu kodların hem 2000-2008 hem de 2009-2017 aralıklarında öne çıktığı dikkat çekmektedir. Burada vurgulanması gereken durum ise 2009-2017 yılları arasında frekans değeri belirgin şekilde artış gösteren bazı kodların bulunmasıdır. Bu kodlar “demokrasi ve katılım”, “hesap verebilirlik” ve “şeffaflık” şeklinde sıralanabilir. Belirtilen kodların ortak özelliği ise daha katılımcı, açık ve hesap verebilir bir kamu yönetimi yapısına yönelik ilkeler olmalarıdır. Bu durum YKİ yaklaşımının Türk kamu yönetimi literatüründe geçirdiği bir dönüşüme de işaret etmektedir. Söz konusu dönüşümün işletmecilik değeriinden katılımcılık değeriine doğru eleştirel bir çizgi izlediği söylenebilir.

Makalelerdeki odak noktalarına paralel olarak sorun alanları da önemli veriler sunmaktadır. Bu kategoride yer alan “hiyerarşi”, “bürokratik yapı”, “merkeziyetçilik” ve “verimsizlik” kodları hem 2000-2008 hem de 2009-2017 aralığında öne çıkan kodlardır. Yazarların katı hiyerarşi, bürokratik yapı, aşırı merkeziyetçilik ve verimsizliğin kamu yönetiminde sorun teşkil ettiği konusunda büyük ölçüde mutabık oldukları görülmektedir. Burada dikkat edilmesi gereken diğer bir kod ise “uygulama sorunları” olmuştur. Uygulama sorunları 2000-2008 aralığında yalnızca 8 frekans değeriine sahipken 2009-2017 aralığında bu sayı 27’ye yükselmiştir. Bu durum, yazarların incelenen ikinci dönem kapsamında ağırlıklı olarak YKİ reformlarının uygulama sonuçlarına odaklandıklarını göstermektedir.

Analiz bulgularında dikkat çeken diğer bir konu ise Türk kamu yönetiminde 2009-2017 aralığında dahi merkeziyetçilik, bürokrasi ve hiyerarşi gibi geleneksel yönetim anlayışının temel yapılarının eleştirilmesidir. Yazarların reformlara dair uygulama sorunlarını da artan şekilde dile getirdikleri düşünülürse Türk kamu yönetiminde yıllar boyunca bahsedilen “yapısal sorunların” burada da gün yüzüne çıktığı iddia edilebilir.

Altunok’un Türkiye’de kamu yönetimine ilişkin farklı dergilerden analiz ettiği kapsamlı içerik analizi bulguların göre Türkiye’de yönetim yazınındaki akademisyenler yönetsel pratik içerisinde araştırmalar yaparak bu araştırmaları teori düzeyine taşımayı sağlayacak

Çalışmalarda fazla yer almamaktadır (2012:294). Bu çalışmada da yazının ağırlıklı olarak uygulama sorunları üzerinde durduğu tespit edilmiştir.



SONUÇ

Bu çalışmada, Türkiye’de YKİ yaklaşımının 2000-2017 yılları arasındaki gelişimi incelenmektedir. Çalışma genel olarak YKİ’nin Türk kamu yönetimi alan yazınına yansımalarını analiz etmeyi amaçlamaktadır. Bu doğrultuda 2000-2017 yılları arasında hakemli akademik dergilerde yayımlanmış 152 makale içerik analizi yöntemiyle incelenmiştir. Makaleler çevrimiçi veri tabanlarından derlenmiştir. Araştırma sonucunda ulaşılan bulgular SPSS yardımıyla kodlanmış ve sıklık ve çapraz tablo analizleri yapılmıştır.

YKİ yaklaşımının Türk kamu yönetimi alan yazınına yansımaları bu çalışmadan elde edilen bulgular doğrultusunda incelendiğinde YKİ’nin birçok boyutuna dair değerlendirme yapmak mümkündür. İlk olarak belirtmek gerekir ki analizi yapılan makalelerde YKİ yaklaşımına yönelik genel kanaat olumludur. Ancak analizde 2008 ve sonraki yıllara ait verilere bakıldığında YKİ’ye karşı olumsuz bir bakış açısına sahip olan çalışmalarda artış gözlenmektedir. Bu durum YKİ yaklaşımı doğrultusunda gerçekleştirilen uygulamaların olumsuz birtakım neticeleriyle ilişkilendirilebilir. YKİ’ye olumsuz yaklaşan makalelerde genel olarak öne çıkarılan sorun alanlarının idari ilkeler, hukukun üstünlüğü, uygulama sorunları ve devlet-vatandaş ilişkisi gibi konular olduğu görülmektedir. Bürokratik yapı, merkeziyetçilik ve hiyerarşi unsurları ise olumlu, olumsuz ve nötr çalışmaların hemen hepsinde sorun alanı olarak görülmüştür. Yaygın olarak sorun alanlarına dahil edilen diğer bir başlık da uygulama sorunları olmuştur. Bu durum yazarların YKİ reformlarının Türkiye’de uygulanmasıyla ilgili sorunlar gördüğüne işaret etmektedir.

Analizden çıkarılabilecek önemli bir sonuç, Türk kamu yönetimi alanında yazarların YKİ yaklaşımını genellikle reform kavramı ile özdeşleştirmiş olduklarıdır. Bu durum makalelerin odak noktaları ile ilgili analiz bulgularından anlaşılabilmektedir. Yazarların odaklandığı diğer hususlar arasında ise “etkinlik ve verimlilik”, “performans yönetimi”, “demokrasi ve katılım” ve “hesap verebilirlik” bulunmaktadır. Analizi yapılan makale yazarlarının çoğunluğunun benimsediği kamu yönetimi yapısının etkin, verimli, şeffaf, hesap verebilen, çalışanların yüksek performans gösterdiği, katılımın ve demokrasinin önemsendiği ve kamu yönetimi uygulamaların uzun vadede stratejik planlarla desteklendiği bir yapı olduğu söylenebilir. Yani YKİ’nin sadece örgüt içi problemlerin

çözümüne odaklanmaması, genel olarak Türkiye’de vatandaşların devletle olan ilişkilerinde gömülü olan bazı yönetsel problemlere de çözüm üretme beklentisi dikkati çekmektedir.

Analize konu olan makalelerde kullanılan araştırma yöntemlerinde literatür incelemesi içerikli betimsel analizler ön plana çıkmaktadır. Yıllara göre izlenen yöntemlere bakıldığında ise nitel ve nicel verilerin toplandığı makale sayısındaki artış dikkat çekmektedir. Özellikle ulusal, kurumsal ve yerel düzeyde gerçekleştirilen nicel ve nitel araştırmaların ülkede gerçekleştirilen reformların sonuçlarının tespiti ve yeni reformlara duyulan ihtiyacın keşfedilmesi bakımından önem taşıdığı düşünülmektedir.

Makalelerdeki betimsel analiz içeriklerine bakıldığında hukuki metinler; politika dokümanları, plan ve programların sıklıkla başvuru kaynakları oldukları görülmektedir. Bu yöndeki içeriklerin özellikle kamu yönetimi reform yasaları ve hükümet veya parti programlarının yayımlanmasının ardından incelenmiş olmaları dikkat çekicidir. Dolayısıyla Türkiye’deki YKİ literatürü ile reform pratikleri arasında doğrudan bir ilişkinin bulunduğu söylenebilir.

Analiz bulgularına 2000-2008 ve 2009-2017 periyotları ekseninde bakıldığında bazı değişimler kendisini hissettirmektedir. Örneğin makalelerin odak noktaları 2000-2008 aralığında verimlilik, müşteri odaklılık ve kamu-özel farklılıkları gibi başlıklardan oluşurken 2009-2017 aralığında hesap verebilirlik, şeffaflık, demokrasi ve katılım başlıkları ön plana çıkmıştır. Makalelerde belirtilen sorun alanlarında 2000-2008 aralığında merkeziyetçilik, bürokratik yapı ve hiyerarşi başlıkları öne çıkarken 2009-2017 aralığında devlet-vatandaş ilişkisi, uygulama sorunları ve reformlarda taklitçilik başlıklarında frekans artışı görülmektedir. Bürokratik yapı, hiyerarşi ve merkeziyetçilik başlıklarının birçok yılda öne çıkan sorunlar olarak görüldüğü de ifade edilmelidir. Ancak analizler bütün olarak incelendiğinde kırılma şeklinde olmasa da odak noktalarında bir değişim süreci yaşandığı göze çarpmaktadır.

Bu tez çalışmasında Türkiye’de YKİ yaklaşımının yansımaları içerik analizi yöntemiyle 152 makale üzerinden analiz edilmeye çalışılmıştır. 2000-2017 döneminde yapılan analizler Türk kamu yönetimi alan yazınında YKİ yaklaşımına karşı genel itibarıyla olumlu bir bakışın hâkim olduğunu göstermiştir. YKİ’ye olumlu bakan çalışmalarda sorun alanı olarak bürokratik yapı, hiyerarşi ve merkeziyetçilik gibi geleneksel kamu

yönetiminin temel yapılarının görüldüğü dikkat çekerken olumsuz bakan çalışmalarda sistem inşa maliyeti, idari ilkeler, hukukun üstünlüğü gibi kavramların sorun olarak kabul edildiği görülmektedir. Çalışmalarda kullanılan analiz yöntemlerinin 2000-2008 aralığında çeşitliliği azken 2009-2017 aralığında yöntem çeşitliliğinin arttığı gözlenmektedir. Çalışmanın yapılmak istenmesinde etkili olan “2008 yılının bir kırılma noktası olup olmadığı” sorusuna ise analiz bulgularında 2008 yılından sonra birçok parametrede değişimlerin görüldüğü ancak bu değişimlerin kırılma noktası denebilecek kadar belirgin ve önemli olup olmadığının tartışılabileceği karşılığı verilebilir.

Elde edilen bulgular ışığında çalışmanın temel araştırma sorusu ve alt araştırma soruları dikkate alındığında şu sonuçlara ulaşılmaktadır:

- Türk kamu yönetimi alan yazınında yazarların YKİ ilke, değer ve uygulamalarına 2000’li yılların başından itibaren yoğun şekilde ilgi duyulmuştur.
- Yazarlar YKİ yaklaşımına büyük ölçüde olumlu bakmışlardır. Ancak YKİ’ye olumlu bakıp ülke uygulamalarını eleştiren çalışmalar giderek sıklaşmıştır. YKİ doğrultusundaki reformların neticeleri alındıkça eleştirilen yönlerinde de artış gözlenmiştir.
- YKİ ile ilgili literatür 2000’li yıllarda hem içerik hem de yöntem çeşitliliği bakımından olumlu bir seyir izlemiştir.
- Türkiye’de YKİ ile ilgili akademik çalışmalar büyük ölçüde reform pratiklerini takip ederek gelişmiştir. Yasalar ve politika dokümanlarının konuyla ilgili çalışmaların şekillenmesinde oldukça etkili olduğu görülmüştür.
- 2008 yılı öncesi ve sonrasında YKİ yaklaşımının alan yazınındaki karşılığı değişiklik göstermektedir. 2008 sonrasında reform pratiklerinin neticeleri görülmüş ve bu pratiklerin değerlendirildiği makalelerde artış gözlenmiştir. Yazarların YKİ’ye dair odaklandıkları temalarda da 2008 sonrasında değişim olduğu göze çarpmaktadır. Bu süreçte demokrasi ve katılıma vurgu yapan, hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkelerini ön plana çıkaran makalelerde artış görülmüştür. 2008 sonrasında yazarların öne çıkardıkları sorun alanları ise idari ilkeler, uygulama sorunları ve devlet ile vatandaş arasındaki ilişki başlıkları etrafında şekillenmiştir.

- Hood ve Peters'in (2013) öne sürdükleri YKİ'nin önce benimsenerek yayılım gösterdiği ve sonrasında uygulama neticelerinin görüldüğü, son olarak ise orta yaş dönemine girdiği ve paradoksal süreçlerin yaşanmaya başladığı şeklindeki yorumu, Türkiye'ye kısmen uyarlanabilmektedir. Türkiye'de YKİ reform sürecinin yayılım gösterdiği ve uygulama sonuçlarının görülmeye başladığı söylenebilir, ancak paradoksal bir süreçte girildiği yorumu bu aşamada yapılamamaktadır.

Türkiye'de yönetim teorisine ilişkin özgün kamu yönetimi kuramlarını geliştirmek yerine, Batıya içkin YKİ yaklaşımının uygulanması ve reform pratiklerinden elde edilen sonuçların araştırılmasına odaklanıldığı söylenebilir. 2000 yılı sonrasında kamu yönetimi yapısının geliştirilmesi noktasında birçok umut verici adımın atıldığını söylemek mümkün olsa da Türkiye'de kamu yönetiminin klasik sorunlarına karşı özgün bakış açıları oluşturulmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Ayrıca reformların planlanması ve hayata geçirilmesinde idari kültür ve yönetsel kapasitenin dikkate alınması da önemli görülmektedir.

Bundan sonraki süreçte YKİ yaklaşımını ele alacak çalışmalarda belirli YKİ ilke ve uygulamalarına odaklanılması ve bu kapsamda farklı örneklemde makaleler veya tezlerin içerik analizi yöntemiyle incelenmesi alan yazınına katkı sağlayacaktır. YKİ'nin Türkiye'deki gelişimi ve haritalanması çalışmalarına belirli yönlerine odaklanılarak devam edilmesi, reformların yönü konusunda politika yapıcılara da yardımcı olacaktır. Ayrıca YKİ sonrasında ortaya çıkan diğer birçok yaklaşıma yönelik olarak bu tarz çalışmaların yapılmasına ihtiyaç bulunmaktadır.

KAYNAKÇA

- 1982 *Anayasası*. (1982). Kasım 29, 2019 tarihinde Madde 101: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf> adresinden alındı
- (2007). *2006 Yılı Faaliyet Raporu*. Ankara: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı.
- (2008). *2007 Yılı Faaliyet Raporu*. Ankara: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı.
- (2009). *2008 Yılı Faaliyet Raporu*. Ankara: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı.
- (2010). *2009 Yılı Faaliyet Raporu*. Ankara: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı.
- (2011). *2010 Yılı Faaliyet Raporu*. Ankara: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı.
- Acar, M. (1991). *Hükümet Programları ve Kalkınma Planlarında Kamu Yönetimi Yaklaşımları*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- Acar, O. K. (2019). Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine: Cumhuriyet Dönemi Kamu Personel Yönetim Tarihçesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 24(1), 119-146.
- Akçakaya, M. (2012). Kamu Sektöründe Performans Yönetimi ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar. *Karadeniz Araştırmaları Dergisi*, 24(1), 171-202.
- Akçay, Ü., & Türkay, M. (2006). *Neoliberalizmden Kalkıncı Yaklaşım; Devletin Sermaye Birikimi Sürecindeki Yeri Üzerine*. İstanbul: Bağlam Yayıncılık.
- Akdoğan, A. A. (2015). Danıştay Kararlarında Yeni Kamu İşletmeciliği Kavramlarının İzini Sürmek. *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi*, 1-20.
- Al, H. (2002). *Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi. Yayımlanmamış Doktora Tezi*. Sakarya: Sakarya Üniversitesi.
- Al, H. (2008). *Yeni Kamu Yönetimi: Ülke Deneyimleri*. Sakarya: Değişim Yayınları.
- Altan, Y. (2016). Türk Kamu Personel Rejiminde Reform İhtiyacı: Reformu Gerektiren Dış Etkenler Ekseninde. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(15), 381-398.

- Altunok, H. (2018). Türkiye’de Personel Reform Politikalarının Başlangıç Dönemi. *Yasama Dergisi*(38), 48-69.
- Altunok, M. (2011). Türkiye’de Kamu Yönetimi Disiplininin Temelleri Üzerine. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16(3), 231-252.
- Altunok, M. (2012). *Türkiye’de Kamu Yönetimi Düşüncesi: Tarihsellik ve Disipliner Bağımlılık*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Arcagök, M. S. (2005). Yeni Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminde Harcama Öncesi Kontrol. *Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma, 20. Maliye Sempozyumu*, (s. 83-96).
- Ateş, H. (2001). İşletmeci, Girişimci ve Verimli Yeni Bir Kamu Yönetimi ve Devlet Anlayışına Doğru. *İÜ SBF Dergisi*, 25.
- Ateş, H., & Okur, Y. (2009). Kamu Kurumlarında Performans Ve Denetimin Etkinliğinin Artırılması İçin Bir Alternatif: Yurttaş Şartları. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 101-125.
- Aucoin, P. (1990). Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance*, 115-137.
- Ayhan, E., & Önder, M. (2017). Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı: Yönetişime Açılan Bir Kapı. *Gazi İktisat ve İşletme Dergisi*, 3(2), 19-48.
- Aykaç, B., & Özer, M. A. (2006). Toplam Kalite Yönetiminin Kamu Kuruluşlarında Uygulanması: Sorunlar ve Yeni Arayışlar. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 171-202.
- Aykaç, B., Yayman, H., & Özer, M. A. (2003). Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 153-179.
- Balaban, O. (2004). Krizden Kaçış, Krize Kaçış: Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformu. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 13(4), 5-18.

- Balcı, A. (2005). Kamu Örgütlerinde Toplam Kalite Yönetimi Uygulaması: Olumlu Perspektifler Ve Olası Zorluklar. *Karamanoğlu Mehmet Bey Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 196-211.
- Başbakanlık, T. (2005). *Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı ve Avrupa Birliği Uyum ile Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/1121)*. T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü.
- Bayrakcı, E., & Kahraman, S. (2017). Yeni Kamu Hizmeti Anlayışı ve Belediye Hizmetlerinde Özelleştirme. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*(37), 299-315.
- Belli, A., & Aydın, A. (2017). 6360 Sayılı Kanun ve Yerelde Merkezileşme. *International Journal of Social Science*(55), 401-413.
- Boratav, K. (2005). *Türkiye İktisat Tarihi*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Bovens, M. (2005). Public Accountability. E. Ferlie, L. E. LYNN, & C. Pollitt içinde, *The Oxford Handbook of Public Management* (s. 182-208). New York: Oxford University Press.
- Bradshaw, P. (2009). A Contingency Approach to Nonprofit Governance. *Nonprofit Management & Leadership*, 20(1), 61-81.
- Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1999). *The Calculus of Consent*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Caiden, G. E. (1991). What Really Is Public Maladministration? *Public Administration Review*, 486-493.
- Caner, C. (2009). AB'ye Üyelik Perspektifinden Romanya'da Kamu Yönetimi Reformları: Yapısal Bir Analiz. *International Journal of Economic and Administrative Studies*, 1(3), 85-108.

- Coşkun, A. (2018). *Türkiye'de Planlı Dönemden İtibaren Kamu Yönetimi Reformunun Kurumsal Yapı ve Mekanizması (Yayınlanmamış Doktora Tezi)*. Hacettepe Üniversitesi.
- Coşkun, R., Altunışık, R., Bayraktaroğlu, S., & Yıldırım, E. (2017). *Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri SPSS Uygulamalı*. Sakarya: Sakarya Kitabevi.
- Çelik, F., Usta, S., & Çelik, V. (2011). *Türkiye'de Kamu Yönetimi Literatürünün Gelişimi ve Eserlerin (1980-2011) İçerik Analizi Yöntemiyle İncelenmesi*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Çetin, S. (2010). Türkiye'de Kamu Yönetimi Reform Sürecinin Değerlendirilmesi: Aksayan ve İşleyen Yönler. *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi*, 19(3), 23-38.
- Çolak, Ç. D. (2019). XI. Kalkınma Planında Yeni Kamu Yönetişimi Paradigmasından İzler. *Ombudsman Akademik*(11), 39-71.
- Çukurçayır, A., & Eşki, H. (2001). Kamu Hizmeti Sunumunda Yeni Yöntemler. *Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 89-109.
- Demirbaş, M., & Türkoğlu, M. (2002). Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin Özelleştirilmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 241-264.
- Demirbaş, M., & Türkoğlu, M. (2002). Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin Özelleştirilmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 7(1), 241-264.
- Demirkaya, Y. (2006). Küreselleşmenin Kamu Yönetimi Üzerine Etkisi: Türkiye Örneği. *Avrupa Araştırmaları Dergisi*, 133-150.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2007). *The New Public Service: Serving, Not Steering, Expanded Edition*. Armonk, New York: ME Sharp.
- Dinçer, Ö. (2016). *Türkiye'de Değişim Yapmak Neden Bu Kadar Zor?* İstanbul: Alfa Yayınları.
- Dinçer, Ö., & Yılmaz, C. (2003). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*. Ankara: T.C. Başbakanlık.

- Donaldson, L. (2001). *The Contingency Theory of Organizations*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- DPT. (1984). *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)*. Ankara. <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Be%C5%9Finci-Be%C5%9F-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-1985-1989.pdf> adresinden alındı
- DPT. (1989). *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)*. <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Alt%C4%B1nc%C4%B1-Be%C5%9F-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-1990-1994%E2%80%8B.pdf> adresinden alındı
- DPT. (1995). *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)*. Ankara. <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Yedinci-Be%C5%9F-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-1996-2000%E2%80%8B.pdf> adresinden alındı
- Drechsler, W. (2003). *Managing Public Sector Restructuring: Public Sector Downsizing and Redeployment Programs in Central and Eastern Europe*. Inter-American Development Bank.
- Drechsler, W. (2009). Towards a neo-Weberian European Union? Lisbon Agenda and Public Administration. *Administrative Culture*, 10(1), 6-21.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastov, S., & Tinkler, J. (2005). New Public Management is Dead—Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 467-494.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-Government*. New York: Oxford University Press.
- Elinçin, Y. (2017). Fransa'da Yerelleşme Reformları: Türkiye Üzerinden Bir Değerlendirme. *KTÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi*(13), 37-54.

- Emini, F. T. (2009). Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dİnamikleri. *Yönetim ve Ekonomi*, 16(2), 31-49.
- Eren, V. (2003). Kamu Yönetiminde Yeni Meşruluk Temeli Olarak Müşteri Odaklı Yönetim Yaklaşımı. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 55-70.
- Ergincan, Y., & Yayla, Ü. (2013, Ekim). 2008 Finansal Krizi Sonrasında AB ve ABD’de Önemli Düzenlemeler ve Yeni Türk Sermaye Piyasası Kanunu'na Etkileri. *Muhasebe ve Finansman Dergisi*(60), 51-72.
- Ergun, T., & Polatoğlu, A. (1988). *Kamu Yönetimine Giriş*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2015). *Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar* (8. Baskı). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Eryılmaz, B., & Biricikoğlu, H. (2011). Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik. *İş Ahlakı Dergisi*, 19-45.
- Eşiyok, B. A. (2008). Türkiye Ekonomisinde Planlı Kalkınma Arayışları ve Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı: Bir Yol Ayrımı. *Mülkiye Dergisi*, 32(260), 111-143.
- Frederickson, H. G. (1996). Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration. *Public Administration Review*, 56(3), 263-270.
- Gamble, A. (1994). *The Free Economy and the Strong State: The Politics of Thatcherism*. New York: Palgrave Publishers.
- Garnett, M., & Lynch, P. (2009). *Exploring British Politics*. Harlow: Pearson.
- Genç, F. N. (2009). Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*(23).
- Glennon, R., Ferry, L., Murphy, P., & Greenhalgh, K. (2019). But What Is Accountability. P. Murphy, L. Ferry, R. Glennon, & K. Greenhalgh içinde, *Public Service Accountability* (s. 1-25). Springer.

- Goetz, K. H. (2001). Making Sense of Post-Communist Central Administration: Modernization, Europeanization or Latinization? *Journal of European Public Policy*, 8(6), 1032-1051.
- Gökçe, G. (2011). Neoliberalizmin Krizi ve Yeni Devlet/Yönetim Modeli Arayışları. *Türk İdare Dergisi*, 99-116.
- Gökçe, O., & Turan, E. (2008). Kamu Yönetiminin Dönüşümü ve Dönüşümün Temel Unsurları. *Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 175-200.
- Gökçe, O., Kutlu, Ö., & Gökçe, G. (2001). 1980'li Yıllardan Beri Uygulanan Kamu Yönetimi Reformları Üzerine Genel Bir Değerlendirme. *Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 19-45.
- Göl, S., & Ekici, M. (2013). *Maliye*. Ankara: Pegem Akademi Yayınları.
- Grabbe, H. (2002). Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process. http://www.ceses.cuni.cz/CESES-141-version1-3_1__Grabbe_2002_Europeanisation_goes_east.pdf adresinden alındı
- Greenwood, J., Pyper, R., & Wilson, D. (2002). *New Public Administration In Britain*. New York: Routledge.
- Gülener, S., & Miş, N. (2017). *Cumhurbaşkanlığı Sistemi*. Ankara: SETA Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları.
- Güler, H. (2019). Türkiye’de Mali Kriz Sonrası Kurallı Maliye Politikasının Bir Aracı Olarak Özelleştirme Politikaları. *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 7(1), 77-92.
- Güler, T. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimine Etkileri. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 21(39), 299-322.
- Gültekin, S. (2011). New Public Management: Is it really new? *International Journal of Human Sciences*, 343-358.

- Gültekin, S. (2012). Kamu Yöneticileri ve Kamu Politikası: Kamu Yönetimi Paradigmaları Çerçevesinde Teorik Bir Analiz. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 85-100.
- Güzelsarı, S. (2004). Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları. *AÜ SBF, GETA Tartışma Metinleri Serisi*.
- Hajnal, G. (2013). *Public Sector Reform in Hungary: Views and Experiences from Senior Executives*. COCOPS Work Package.
- Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. New York: Oxford University Press.
- Hatipoğlu, İ. (2015). Bütünleşik Kamu Yönetimi: Yeni Kamu İşletmeciliğinin Parçalayıcı Doğasına Yönelik Bir Sorgulama. *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi* (s. 153-170). içinde Bursa: Dora Yayıncılık.
- Heywood, A. (2013). *Siyasi İdeolojiler* (5. b.). Ankara: Adres Yayınları.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 3-19.
- Hood, C. (1995). Contemporary Public Management: A New Global Paradigm? *Public Policy and Administration*, 10(2), 104-117.
- Hood, C., & Guy, P. (2004). The Middle Aging of New Public Management: In to the Age of Paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 267-282.
- Hughes, O. E. (2003). *Public Management and Administration An Introduction*. New York: Palgrave Macmillan.
- İleri, H. (1998). Türkiye'de Özelleştirme. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler MYO Dergisi*, 149-162.
- İnalcık, H. (2018). *Osmanlı ve Avrupa: Osmanlı Devleti'nin Avrupa Tarihindeki Yeri*. İstanbul: Kronik Kitap.

- Kaboolian, L. (1998). The New Public Management: Challenging The Boundaries of the Management vs. Administration Debate. *Public Administration Review*, 189-193.
- Kakışım, C., & Kodaman, T. (2019). Avrupa Birliği-Türkiye İlişkilerinde Enerji Diyaloğu. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*(34), 124-139.
- Kalağan, G. (2010). Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisi'nde Yeniden Yapılanma ve Yönetimsel Reform Çalışmaları. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 2(1), 65-84.
- (1991). *Kamu Yönetimi Araştırma Projesi Genel Rapor*. Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü.
- Kanca, O. C. (2017). 5018 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme. *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(2), 493-505.
- Karaer, T. (1990). Fransa'da Yerel Yönetim Reformu Üzerine. *Amme İdaresi Dergisi*, 23(3), 47-67.
- Karahanoğulları, O. (2013). Fransa'da Kamu Yönetimi. K. Karasu içinde, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* (s. 41-134). Ankara: İmge Yayınevi.
- Karahanoğulları, Y. (2012). Kamu Özel Ortaklığı Modelinin Mali Değerlendirilmesi. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 67(2), 95-125.
- Karakaş, M. (2008). Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler. *Maliye Dergisi*(154), 99-120.
- Karasoy, H. A. (2014). Türk Kamu Yönetiminde Performans Yönetimine Bir Bakış. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 257-274.
- Karasu, K. (2013). Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri. K. Karasu içinde, *İngiltere’de Kamu Yönetimi* (s. 145-292). Ankara: İmge Kitabevi.
- Karcı, Ş. M. (2008). Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme. 40-64.

- Karkın, N. (2007). Lisans Düzeyinde Bazı Kamu Yönetimi (Yönetim Bilimi) Ders Kitaplarının Görsel Analizi. Ş. Aksoy, & Y. Üstüner (Dü) içinde, *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar* (s. 305-318). Ankara: Nobel Yayınları.
- Kazgan, G. (2005). *Türkiye Ekonomisinde Krizler (1929-2001)*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- 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 Dergisi*(9), 94-114.
- Kestane, D. (2002). Kamu Kesiminde İdari Kuruluşların Genel Görünümü ve İdari Yapıda Yeni Organizasyonlar Olarak Bağımsız İdari Otoriteler (Üst Kurullar). *Maliye Dergisi*, 27-50.
- Kettl, D. F. (2005). *The Global Public Management Revolution*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Kılıçbay, A. (1991). *Türk Ekonomisi: Modeller, Politikalar, Stratejiler*. Ankara: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Kırılmaz, H., & Kırılmaz, S. K. (2014). Erken Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Yönetimi: Anayasal Sistem, Yönetim Yapısı, Bürokrasi ve Reform Uygulamaları. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 25-44.
- Koçak, S. Y., & Ekşi, A. (2010). Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler. *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi*(21), 295-307.
- Kolçak, M. (2006). Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Türk Mali Sistemine Getirdikleri. *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7(1), 367-384.
- Kösecik, M. (2015). *Özal’ın Kamu Yönetimi Vizyonu ve Politikaları*. Ankara: Turgut Özal Üniversitesi Yayınları.
- Köseoğlu, Ö., & Duyar, D. D. (2017). Kongre Bildirileri Üzerinden Yöntem Sorununu Anlamak: KAYFOR Örneği. *Amme İdaresi Dergisi*, 50(3), 183-211.

- Köseoğlu, Ö., & Sobacı, M. Z. (2015). *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi*. Bursa: Dora Yayıncılık.
- Köseoğlu, Ö., & Sobacı, M. Z. (2019). Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformunun Son 15 Yılının Analizi. *Yayınlanmamış Bildiri Metni*, (s. 1-4).
- Köseoğlu, Ö., & Tuncer, A. (2014). Kamu Yönetiminde Yeni Bir Yaklaşım Olarak Kamu Değeri: Kavramsal ve Kuramsal Bir Tartışma. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 145-170.
- Kreudren, P., & Mierlo, H. (1998). Innovations in Public Management-Perspectives From East and West Europe. T. Verhijen, & D. Coombes içinde, *Theories of Public Management Reform and Their Practical Implications* (s. 39-56). Cheltenham: Edward Elgar.
- Krippendorff, K. (2004). *Content Analysis An Introduction to Its Methodology*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Kurt, M., & Uğurlu, Ö. Y. (2007). Yeni Kamu Yönetimi Ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliği'nin Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi. *Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 9(2), 81-109.
- Kuşat, N. (2016). Türkiye Avrupa Birliği İlişkilerinde Zayıf Halka: Kıbrıs. *Mehmet Akif Ersoy Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(15), 112-133.
- Kutlu, Ö. (2012). *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi*. İstanbul: Çizgi Yayınevi.
- Laffin, M. (2016). Planning in England: New Public Management, Network Governance or Post-Democracy? *International Review of Administrative Sciences*, 82(2), 354-372.
- 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*, 135-152.
- Lane, J. E. (2000). *New Public Management*. New York: Routledge.

- Matei, L. (2009). Romanian Public Management Reform: Theoretical and Empirical Studies. *SOCIOECONOMICS SERIES*, 1.
- Mengi, A. (1997). Kamu Yönetimindeki Gelişmeler, Yerel Yönetimler ve Türkiye. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 505-515.
- (2018). *National Reform Programme 2018 of Hungary*. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-national-reform-programme-hungary-en_0.pdf adresinden alındı
- Neziroğlu, İ., & Yılmaz, T. (2013). *Hükümetler-Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri*. Ankara: TBMM Basımevi.
- Neziroğlu, İ., & Yılmaz, T. (2015). *Koalisyon Hükümetleri, Koalisyon Protokolleri, Hükümet Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri*. Ankara: TBMM Basımevi.
- Obama, B. H. (2009, Ocak 21). *Transparency and Open Government*. Aralık 25, 2019 tarihinde the White House: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government> adresinden alındı
- OECD. (2000). *Regulatory Reform in Hungary*. Paris: OECD.
- OECD. (2009). *Privatisation in the 21st Century: Recent Experiences of OECD Countries*. OECD: <https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/48476423.pdf> adresinden alındı
- Ökten, A., & Akman, E. (2018). Türkiye'de Yönetişim Alanında Hazırlanan Lisansüstü Tezlerin İçerik Analizi (2000-2016). *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 32(4), 1027-1045.
- Ömürgönülşen, U. (1997). The Emergence of a New Approach to the Public Sector: The New Public Management. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 517-565.
- Ömürgönülşen, U. (2004). Türkiye'de Lisans Düzeyinde Kamu Yönetimi Öğretiminin Kurumsal Gelişimi ve Sorunları. U. Ömürgönülşen, M. K. Öktem, & U.

- Ömürgönülşen (Dü) içinde, *Kamu Yönetimi: Gelişimi ve Güncel Sorunları* (s. 27-84). Ankara: İmaj Kitabevi.
- Ömürgönülşen, U. (2010). Türkiye'de Lisans Düzeyi Kamu Yönetimi Öğretiminde Yakın Dönemde Yaşanan Gelişmeler: Mevcut Durum, Sorun Alanları ve Gelişme Eğilimleri. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 65(3), 123-161.
- Ömürgönülşen, U. (2013). Amerika Birleşik Devletleri'nde Kamu Yönetimi. K. Karasu içinde, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* (s. 313-412). Ankara: İmge Kitabevi.
- Ömürgönülşen, U. (2015). Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği. M. Acar, & H. Özgür içinde, *Çağdaş Kamu Yönetimi I* (s. 3-43). Ankara: Nobel Yayınları.
- Önder, M., & Aydın, G. (2016). Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetim: Kronik Uygulama Sorunsalı ve Yeni Perspektifler. *Uluslararası Yönetim Araştırmaları Dergisi*(3), 225-239.
- Önder, M., Gündoğdu, P., & Ayhan, E. (2019). Türk Kamu Yönetimi Araştırmalarında Metodoloji Kullanımı. *Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 33(46), 105-122.
- Özdoğan, M. (2018). Neo-Weberyen Devlet ve Bürokrasi. *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(14), 597-608.
- Özen, S. (2008). *Birleşik Krallıkta Kamu Yönetimi Reformları (1979-2008)*. British Council Türkiye. Ankara: Matus Basımevi Reklam Ve Yayıncılık Tic. Ltd. Şti.
- Özer. (2017). Kongre Bildirileri Üzerinden Yöntem Sorununu Anlamak: KAYFOR Örneği. *Amme İdaresi Dergisi*, 50(3), 183-211.
- Özer, A. (2005a). Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi. *Sayıştay Dergisi*, 3-46.
- Özer, M. A. (2005b). *Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya*. Ankara: Platin Yayınları.

- Özer, M. A. (2013). Yerel Yönetimler Reformunda Reform: 6360 Sayılı Kanun'un Düşündürdükleri. *Yerel Politikalar*, 97-126.
- Öztürk, Ş., Nas, F., & İçöz, E. (2008). 24 Ocak Kararları, Neo-Liberal Politikalar ve Türkiye Tarımı. *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(2).
- Parlak, B., & Sobacı, M. Z. (2005). *Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi: Ulusal ve Global Perspektifler*. İstanbul: Alfa Akademi Yayınları.
- Perçin, Ö. (2011). Bağımsız İdari Otoriteler. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2(1), 325-345.
- Plehwe, D., & Mirowski, P. (2009). *The Road From Mont Pèlerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective*. London: Harvard University Press.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform*. New York: Oxford University Press.
- Precupetu, I. (2007). *Corruption in Romania: First Steps Towards a Grounded Theory of Corruption*. Discussion Paper Series.
- Randma-Liiv, T. (2008/2009). New Public Management Versus the Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1(2), 69-81.
- (2018). *Resmi Gazete - 3 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*. T.C. Cumhurbaşkanlığı.
- Saatçioğlu, B., Tekin, F., Ekim, S., & Tocci, N. (2019). AB-Türkiye İlişkilerinin Geleceği: Çatışmalı İşbirliği ve Dinamik Ortaklık. *The Future of EU-Turkey Relations: Mapping Dynamics*, 1-37.
- Saraç, O. (2005). Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirilmesi. *Maliye Dergisi*(1), 122-163.
- Sarısu, A. (2008). Hükümetlerimiz ve Özelleştirme Uygulamaları. *Yaklaşım Dergisi*(190-191), 231-237.

- (2018). *Sektörel Projeler: Karayolu*. Ankara: Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı.
- Sezen, S. (2003). *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar: Geleneksel Yapılanmadan Kopuş*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Sobacı, M. Z. (2011). Politika Transferi Bağlamında Kamu Yönetiminde Neo-Liberal Reformların Yayılması: Açık Toplum Enstitüsünün Rolü. *Sosyoekonomi Dergisi*, 191-210.
- Sobacı, M. Z., & Köseoğlu, Ö. (2018). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Kademe Yöneticiler*. Ankara: SETA Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı.
- Sürgit, K. (1968). Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi Mehtap Yönetim Kurulu Raporu ve Uygulanışı. *Amme İdaresi Dergisi*, 1(2), 1-9.
- Szabo, G. (1993). Administrative Transition in a Post-Communist Society: The Case of Hungary. *Public Administration*, 71, 89-103.
- Şaylan, G. (2000). *Devlet Reformu: Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş*. İstanbul: TESEV Yayınları.
- Şaylan, G. (2016). *Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Şencan, H. (2006). Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden yapılandırılması Hakkında Kanun. *Yasama Dergisi*(1), 96-128.
- Şener, H. E. (2008). Avrupa Birliği Neo-liberalizm ve İdari Reform İlişkisi. *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi*, 112-137.
- Şener, H. E. (2009). *Bir Fırsat Olarak İdari Reform: Macaristan ve Türkiye'nin AB'ye Uyum Süreci*. Ankara: Phoenix Yayınevi.
- Şengül, R. (2005). Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Türk Kamu Yönetimini 'Camdan Eve' Dönüştürür mü? *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 60(3), 215-234.

- Şengül, R. (2012). Fransa'da Yerinden Yönetim Politikalarının Belediye Yönetimine Etkileri. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9(20), 31-44.
- Şevik, S., & Eser, L. Y. (2016). Türkiye'de Karayollarında Fiyatlandırma ve Özelleştirme Uygulamaları: Bir Model Önerisi. *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 12(1), 89-107.
- Şimşek, A. (2012). Araştırma Modelleri. A. Doğanay, M. Ataizi, A. Şimşek, J. B. Salı, Y. Akbulut, & A. Şimşek (Dü.) içinde, *Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri* (s. 81-107). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- T.C. Resmi Gazete. (2003, Ekim 24). Bilgi Edinme Hakkı Kanunu: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/10/20031024.htm#1> adresinden alındı
- T.C. Resmi Gazete. (2016, Temmuz 27). 668 Sayılı KHK: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/07/20160727M2..htm> adresinden alındı
- T.C. Resmi Gazete. (2017, Ağustos 25). 694 Sayılı KHK: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/08/20170825-13.pdf> adresinden alındı
- T.C. Resmi Gazete. (2018, 7 10). Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Kararname Numarası: 3): <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180710.htm> adresinden alındı
- T.C. Resmi Gazete. (2018, Temmuz 4). 698 Sayılı KHK: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180704-1.htm> adresinden alındı

- T.C. Resmi Gazete. (2018, Temmuz 7). 700 Sayılı KHK: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180707M2-1.pdf> adresinden alındı
- T.C. Resmi Gazete. (2018, Temmuz 31). 669 Sayılı KHK: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/07/20160731-5.htm> adresinden alındı
- Takım, A. (2011). Türkiye’de 1960-1980 Yılları Arasında Uygulanan Kalkınma Planlarında Maliye Politikaları. *Maliye Dergisi*(160), 154-176.
- Tarhan, A. B., & Ezici, E. (2011). Kamu Yönetimi Hizmetlerinin Üretiminde Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Toplam Kalite Yönetimi. *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 13-21.
- Tayyar, A., & Çetin, B. (2013). Liberal İktisadi Düşüncede Devlet. *C. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 107-120.
- TCMB. (2001). Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı.
- Tecim, V. (2004). Sistem Yaklaşımı ve Soft Sistem Düşüncesi. *Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi*, 19(2), 75-100.
- Thompson, J. R. (2000). Reinvention As Reform: Assessing the National Performance Review. *Public Administration Review*, 60(6).
- Tuncel, G., & Demirhan, Y. (2018). 15 Temmuz Kanun Hükmünde Kararnamelerinin Kamu Yönetimine Etkisi. *Birey ve Toplum Sosyal Bilimler Dergisi*, 8(2), 5-37.
- Tuncer, A., & Alodalı, M. F. (2011). Merkeziyetçilikten Yeni Merkeziyetçiliğe: Macaristan'da Yerel ve Bölgesel Politikalar. *The Journal of Knowledge Economy & Knowledge Management*, 6, 38-47.
- Tuncer, A., & Usta, S. (2013). İki Kriz Arasında Yönetim: Yeni Kamu İşletmeciliği. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 181-195.

- Tüzünkan, D. (2015). Türkiye'de Uygulanan Beş Yıllık Kalkınma Planlarının İstihdam Politikaları Açısından Değerlendirilmesi. *Beykent Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 8(2), 90-117.
- Uçar, M., & Karakaya, A. (2014). Yönetmel Reformlar Perspektifinden Türkiye’de Yönetimin Gelişimi Üzerine Bir İnceleme. *Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 4(2), 152-169.
- Ulutürk, S. (2012). Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı, Performans Esaslı Bütçeleme ve Üniversitelerde. *Üniversitede Neoliberal Çöküş*, (s. 1-24). Karaburun-Mordoğan, İzmir.
- Ulutürk, S. (2015). Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımından Hareketle Üniversitelerde Performans Uygulaması Üzerine Bir Değerlendirme. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 395-414.
- Usta, A. (2019). Evreleri ile Bilimsel Araştırma Süreci ve Raporlaştırılması. *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi*, 6(13), 85-111.
- Uygur, E. (2001). Krizden Krize Türkiye: 2000 Kasım ve 2001 Şubat Krizleri. *Discussion Paper*, 1-40.
- Üstüner, Y. (2000). Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu. *Amme İdaresi Dergisi*, 50-62.
- Vass, L. (2001). Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform in Hungary. B. G. Peters, & J. Pierre içinde, *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform* (s. 79-88). New York: Routledge.
- Verheijen, A. J. (2000). Administrative Capacity Development: A race against time? *WRR, Scientific Council for Government Policy*, 1-64.
- Vural, T. (2016). Özelleştirme Kavramının Yerel Yönetimler Açısından Değerlendirilmesi. *Maliye Araştırmaları Dergisi*, 17-28.
- Wilson, J. A. (2018). *Neoliberalism*. New York: Routledge Press.

- Windén, F. v. (2007). Affective Public Choice. J. C. Pardo, & P. Schwartz içinde, *Public Choice and the Challenges of Democracy* (s. 45-61). Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Yayman, H. (2000). 1980 Sonrası Türkiye'de Özelleştirme Uygulamalarının Gelişimi ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri. *Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*(3), 135-156.
- Yayman, H. (2005). *Türkiye'nin İdari Reform Politikası* (yayınlanmamış doktora tezi). Ankara Üniversitesi.
- Yazıcı, B. (2013). Güncel Sosyal Bilim Analizinin Sihirli Anahtarı: "Neoliberalizm"? *Toplum ve Bilim Dergisi*, 7-31.
- Yenice, E. (2006). Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi. *Sayıştay Dergisi*, 57-68.
- Yılmaz, N., & Doğan, K. C. (2013). Avrupa Birliği (AB) Talepleri Doğrultusunda Çek ve Romanya Cumhuriyetleri'nin Demokratikleşme Reformları. *Karadeniz Araştırmaları*, 15-29.
- Yılmaz, O. (2001). Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- Yücel, T. (2005). *Yapısalcılık*. İstanbul: Can Sanat Yayınları.

EKLER

EK: I Analiz Edilen Makalelerin Alındığı Dergiler

Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi	1
Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi	2
Akademik Bakış Dergisi	3
Akademik İncelemeler Dergisi	2
Akademik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi	2
Akademik Yaklaşımlar Dergisi	2
Akdeniz Üniversitesi İİBF Dergisi	3
Amme İdaresi Dergisi	5
Ankara Üniversitesi SBE Dergisi	1
Ankara Üniversitesi SBF Dergisi	1
ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi	1
Atatürk Üniversitesi İİBF Dergisi	3
Avrupa Araştırmaları Dergisi	1
Bartın Üniversitesi İİBF Dergisi	1
Bilgi Dergisi	1
Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi	1
Cumhuriyet Üniversitesi İİBF Dergisi	3
Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi	1
Çorum Üniversitesi Üniversitesi SBE Dergisi	1
Denetişim Dergisi	4
Dicle Üniversitesi İİBF Dergisi	1
Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi	1
Dokuz Eylül Üniversitesi SBE Dergisi	2
Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi	4
Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi	1
Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi	2
Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi	5
Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Elektronik Dergisi	1
Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi	4
Hitit Üniversitesi SBE Dergisi	2
Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi	1
International Journal of Academic Value Studies	1
International Journal of Human Sciences	1
International Journal of Social Sciences and Education Research	1
İstanbul Üniversitesi SBF Dergisi	2

İş Ahlakı Dergisi	1
İş ve Hayat Dergisi	1
İş, Güç, Endüstri ve İnsan Kaynakları Dergisi	2
Journal of Education and Future	1
Karabük Üniversitesi SBE Dergisi	1
Karadeniz Araştırmaları Dergisi	1
Kocaeli Üniversitesi SBE Dergisi	1
Maliye Dergisi	5
Marmara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Dergisi	1
Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi SBE Dergisi	2
Memleket, Siyaset, Yönetim Dergisi	3
Muğla Üniversitesi SBE Dergisi	1
ODTÜ Gelişme Dergisi	1
Pamukkale Journals of Eurasian Socioeconomic Studies	1
Sayıştay Dergisi	3
Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi	1
Selçuk Üniversitesi SBE Dergisi	1
Sosyal Bilimler MYO Dergisi	1
Sosyal Güvenlik Dergisi	1
Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi	2
Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi	9
Sosyal ve Siyaset Konferansları Dergisi	1
Sosyoekonomi Dergisi	2
Strategic Public Management Journal	1
Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi	12
Süleyman Demirel Üniversitesi SBE Dergisi	1
Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi	1
Toplum ve Demokrasi Dergisi	2
Turkish Studies	1
Türk İdare Dergisi	8
Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi	1
Uluslararası Ekonomik ve İdari İncelemeler Dergisi	1
Uluslararası Yönetim Araştırmaları Dergisi	1
Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi	2
Uluslararası Yönetim, Eğitim ve Ekonomik Perspektifler Dergisi	1
Verimlilik Dergisi	2
Yasama Dergisi	1
Yönetim Araştırmaları Dergisi	1
Yönetim ve Ekonomi Dergisi	2
Yönetim ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi	1
Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi	2

ÖZGEÇMİŞ

1994 yılında Elazığ'da doğan yazar; ilkokul, ortaokul ve lise eğitimini İstanbul'da tamamladı. 2012-2016 yılları arasında Kocaeli Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi bölümünde lisans eğitimini tamamlayarak 2017 yılında İzmir Kâtip Çelebi Üniversitesi'nde yüksek lisans eğitimine başladı. Aynı yıl Sakarya Üniversitesi'ne yatay geçiş yaptı. Yazar Sakarya'da Türkiye Vagon Sanayi A.Ş.'de özel kalem olarak görev yapmaktadır. Yazarın akademik olarak yoğunlaştığı alanlar ise kamu yönetimi reformları ve güncel kamu yönetimi yaklaşımlarıdır.

