

## BİR KURUMSAL DEĞİŞİM ÖNERİSİ OLARAK KAMU YÖNETİMİ REFORMLARINA YÖNETİM BİLGİSİNİN NÜFUZU: “KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUN TASARISI” ÖRNEĞİ\*

*Belkıs Özkara*

*Mustafa Kurt*

Afyon Kocatepe Üniversitesi

### ÖZET

Bu çalışma, kamu yönetiminin kurumsal değişimini kamu yönetimini düzenleyen yasaların değişimi bağlamında ele almakta ve kamu yönetimi reformlarına yönetim bilgisinin yayılımını ve nüfuzunu incelemektedir. Çalışmada ilk olarak kurumsal düzeyde kurumsal değişim ve kamu yönetiminin kurumsal değişimini öngören reformlara yönetim bilgisinin nüfuzu incelenmiştir. İkinci olarak, Türkiye’de kamu yönetimi reformları tarihsel bir süreçte ele alınmış ve kamu yönetiminin kurumsal değişimi için önerilen “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı” içerik analiziyle incelenerek, yönetim bilgisinin tasarıya nüfuzu keşifsel bir çalışmayla ortaya konulmuştur.

**Anahtar kelimeler:** Kurumsal değişim, yönetim bilgisi, kamu yönetimi reformu, kamu yönetimi temel kanun tasarısı.

### ABSTRACT

This study focuses on institutional change of public administration related to change of laws which determine public administration and analyses diffusion of scientific management’s knowledge into public management reforms. Firstly, adaptation of knowledge of scientific management to the reforms, which are contain institutional change and institutional change of public administration, is analyzed on the theoretical base. Secondly, public administration reforms in Turkey was discussed in a historical perspective and “The Fundamental Law Plan of Public Administration”, which is suggested to institutional change of public administration, was examined and adaptation of knowledge of scientific management into Law Plan is revealed by using content analysis in this study.

---

\* Bu çalışmanın makale haline gelmesinde bizi cesaretlendirmeleri ve rehberlikleriyle katkıda bulunan değerli meslektaşlarımız Prof. Dr. Selami Sargut, Prof. Dr. Behlül Üsdiken ve Doç. Dr. Şükrü Özen’e teşekkürü borç biliriz.

**Keywords:** Institutional change, management knowledge, public administration reform, the fundamental law plan of public administration.

Kurumlar nasıl değışirler? Mevcut kurumların gözden düşmelerine ve bozulmalarına neden olan kritik güçler nelerdir? Yeni kurumlar nasıl ve ne zaman ortaya çıkarlar? Kraatz ve Moore (2002) örgüt teorisinde kurumsal bakış açısına ilgi arttıkça bu soruların daha fazla ilgi çekeceğini belirtmektedirler.

Örgütlerin kurumsal teorisi uzun yıllar değışimden çok durgunluğu açıklamaya çalıştığı için bir değışim teorisi olarak görülmez (Greenwood ve Hinings, 1996: 1023; Seo ve Creed, 2002: 222). Bunun yerine aynı baskılarla karşı karşıya kalan örgütlerin benzer uygulamalara ve yapılara nasıl uyarlandıkları ile ilgilenir (DiMaggio ve Powell, 1991: 66; Zucker, 1987: 444; Hoffman, 1999: 351; Üsdiken ve Pasadeos, 1991: 88). Diğer yandan örgütlerin değıştikleri de bir gerçektir. Sürekli olarak yeniden yapılanırlar, süreçlerini yeniden düzenlerler, bazı prosedürleri uygulamaya koyarken, bazılarını kaldırırılar. Yenilik adına yapılan bu uygulamalar zamanla kurumsal bağlamın da değışmesine yol açar. Bu nedenle kurumsal teori bu değışime de bir anlam vermek zorundadır (Jaffee, 2000: 235)

Sosyal bilimlerdeki düşünce okulları kurumsal değışimi tartışmaya başlasa bile (kurumsal ekonomide North, Bush, örgüt teorisinde Scott, Oliver, Greenwood ve Hinings gibi) yeni kurumların nasıl oluşturulacağı ya da oluşacağı ve kurumsal değışimin nasıl ölçüleceği hakkında görüşler sınırlıdır. Bu sınırların nedenlerinden birisi de sosyal bilimlerde kurumsal teori hakkında çok fazla karışıklık olmasıdır (Hollingsworth, 2000: 600). Kurumsal teorisinin ilgi odağını oluşturan kurumlarla ilgili iki temel düşünce şekli kurumsal değışim hakkındaki farklı görüşlerin kaynağına dikkat çekmesi açısından önemlidir.

Ussal bakış açısından hareket edenler (DiMaggio'nun rasyonel yeni kurumsallık adını verdiği ve daha çok kurumsal ekonomistler tarafından benimsenen) kurumları önceden tanımlanmış sorunlara etkili çözümler olarak görürler (DiMaggio ve Powell, 1991: 1; Holm, 1985: 399; Nielsen, 2001: 505). Bu nedenle kurumsal aktörlerin kendi çıkarlarını ve stratejik amaçlarını öne sürerek daha etkili kurumlar oluşturacakları varsayılır. (Hollingsworth, 2000: 624; North, 2000: 9).

Örgüt teorisindeki yeni kurumsalcılar (Meyer, Rowan, DiMaggio, Powell ve Zucker, Scott gibi) kurumsal teorisinin, ussal bakış açısının ihmal ettiği yönleri üzerinde odaklanır (Holm, 1985: 399). DiMaggio'nun sosyal yapısalcı yeni kurumsallık olarak tanımladığı bu yaklaşımda kurumlar sosyal olarak yapılanmış, rutin olarak üretilen program ya da kural sistemleri (Jepperson, 1991: 149) olarak tanımlanırken, tüm rasyonel eylem

modellerinin (aktörler, çıkarlar ve tercihler) sosyal olarak yapılandırılmış olduğu ileri sürülür (Nielsen, 2001: 505-506). Kurumların değişmesinden çok yayılma süreçleriyle ilgilenen sosyal yapısalcı yeni kurumsallık örgütlerin yapı kurucular değil, yapı alıcılar olduklarını (Clegg, 1990: 81), aktörlerin tercihlerinin kurumsal alanda yerleşik kural, gelenek ve alışkanlıklarla tayin edildiğini varsayar.

Bu yaklaşım, kurumsal teorinin alanını genişletmekle birlikte, katılık ve homojenlik söylemlerini kullandığı (Dacin, Goldstein ve Scott, 2002:45) ve kurumsal değişimde çıkarı olan grup ve hiizipleri ihmal ettiği, kurumsallaşmış davranış modellerini destekleyen aktörleri tanımlamak yerine kurumsal güçler ya da düzenleyici baskılar üzerinde odaklandığı için (Jaffee, 2000: ) eleştirilmiştir.

Kurumlar kalıplaşmış normlar ve rutinler ise, o zaman yeni kurumlar nasıl ortaya çıkarlar ya da mevcut kurumlar zamanla nasıl değişirler? Seo ve Creed (2002) birçok araştırmacının bu teorik çıkmazı kurumsal determinizmin yerine stratejik uyum ve akıl yürütmeyi koyarak çözmeye çalıştıklarını belirtir. Oliver (1991) örgütlerin her zaman pasif olmadıklarını, Kraatz ve Moore (2002) örgütlerin mevcut kurumlara tam olarak uymadıklarını ileri sürerek, aktörlerin kurumsal bağlamın dışında da hareket edebildiklerini vurgulamaktadırlar.

Paul Colomy (1988) son zamanlarda kurumsal değişimin analizine insan ajanının yeniden girmesi gerektiğini ileri sürer. Colomy'nin kurumsal girişimciler olarak tanımladığı birey ve gruplar örgütsel sistemlerin meşruiyetini zayıflatabilirler. Etken ve verimli olmayan yöntem ve prosedürleri tanımlayarak önerilen teknikleri yüceltirler ve mevcut düzenlemeleri gözden düşürürler. Mevcut uygulamaların meşruiyetini kaybetmesi ve alternatif düzenlemelerin meşruiyet kazanması tamamlayıcı süreçlerdir (Colomy, 1998: 276).

Aktörlerin kurumsal alandaki özgürlüklerini vurgulayan bu görüşlerin yanında, kurumların etkilerinin yaygınlığı konusu da tartışmalıdır. Dacin, Goldstein ve Scott (2002) kurumların yekpare olarak kalıplaşmadıklarını ve kısmi-parçalı etkilere sahip olduklarını ileri sürmüşlerdir. Aşırı sosyalleşmiş alanlarda tanımlanmamış çok az eylem varken ve kurumların etkilerin daha yoğun hissedilirken, eksik sosyalleşmiş alanlarda daha fazla boşluk vardır. Bu da kurumsal girişimcilerin kalıplaşmış uygulamaların dışına çıkmalarına daha fazla fırsat sağlamaktadır.

Kurumsal değişimle ilgili iddiaların bir kısmı da kurumsal sistemin dışındaki etkenler üzerinde durur. Clemens ve Cook (1999) kurumsal sistemin dışarıdan bazı güçler tarafından tahrip edilene kadar durağan olduğunu ileri sürerler. Savaşlar, ekonomik krizler, çıkarılan yasalar kurumsallaşmış yapıları bozabilir. Değişimin dışsal kaynakları dereceli yayılma yoluyla

değişim yaratan yenilik potansiyelinden kaynaklanabilir (Sharfman, 1994: 237). Kurumsallaşmış kurallar meşruiyetlerinin değişmesini gerektiren koşullar altında kendi bozulmalarının tohumlarını da taşıyabilirler (Zucker, 1988:23). Bu nedenle mevcut uygulamalardaki değişim yalnızca dengedeki sosyal sistemin dışındaki güçlerin bir sonucu mümkün olur (Leblebici, Salancik, Copay ve King, 1991: 336).

Oliver (1992) kurumsallaşmış norm ve uygulamalar üzerinde dışsal olduğu kadar içsel kaynakları da olan üç baskı kaynağı tanımlamıştır: Fonksiyonel, politik ve sosyal kaynaklar. Fonksiyonel baskılar, rekabet gibi çevresel değişikliklere bağlı olarak performans düzeylerinde algılanan problemlerden kaynaklanırlar. Politik baskılar mevcut kurumsal düzenleri meşru kılan ve destekleyen güç dağılımındaki değişmelerden kaynaklanır. Sosyal baskılar ise, grupların farklılaşması, çeşitlenmesi ve sosyal beklentilerdeki değişimle ilgilidir.

Mevcut kurumların meşruiyetini kaybetmesi, etkenliklerinin olmaması ya da azalması nedeniyle performans problemlerine yol açması ve çeşitli sosyal grupların örgütlerden beklentilerinin değişmesi daha etken kurumların yaratılması ve bozulan kurumların yerine yenilerinin geçirilmesi isteklerini artırır. Performans problemlerine etkili çözümler nereden gelecektir? Bu çözümlerin bir kaynağı yönetim biliminin ürettiği bilgilerdir. Örgütlerin verimliliğini ve performansını artırmak üzere, yönetim literatüründe önerilen pek çok strateji vardır. Diğer yandan örgütlerin geliştirdikleri yapı ve stratejiler de örgüt ve yönetim teorisini etkiler. Örgütsel yapı ve uygulamalar ile örgüt ve yönetim teorisi arasındaki ilişkiyi Jaffee (2000) şöyle tanımlar:

Teoride geliştirilen yapı ve yönetsel teknikler örgütlerde uygulanır. Bu uygulama birçok gerilimin ve sınırlamaların kaynağını oluşturur. Gerilim ve sınırlamaları çözmek için yapı ve stratejideki düzeltmeler daha sonra örgüt teorisindeki düzeltmeler ve değişiklikler olarak kendini gösterir.

Sosyal bilimlerin kurumsal değişime nasıl yol açtıkları konusunda Ruttan'ın (1984) çalışması bazı ipuçları vermektedir. Ruttan'a göre sosyal bilimlerde (ekonomi, sosyoloji, örgüt bilimi gibi) var olan bilgiye ihtiyacın kaynağı kurumsal değişim sürecinden ve kurumsal performansın iyileştirilmesinden gelmektedir. Doğa bilimlerinin teknolojik değişimi başarmaları gibi, sosyal bilimlerde de kurumsal değişimi etkilemekte ve yönlendirmektedir.

Özellikle yönetim bilimi açısından bakıldığında bilimsel yönetim akımıyla başlayan bilgi birikiminin örgütlerin yönetimine ilişkin kurumsal değişimde en büyük etken olduğu söylenebilir. Bilimsel yönetim öyle büyük bir etkiye yol açmıştır ki, verimlilik, tahmin edilebilirlik, ölçülebilirlik ve kontrol gibi ilkeler sadece üretim örgütlerinde değil, kamu yönetiminde ve diğer hizmet alanlarında da uygulama alanı bulmuştur (Jaffee, 2000: Ritzer,)

Jaffee 'ye göre (2000) yönetim bilgisinin bu alanlara yayılımı şu yollardan olmuştur: (1) Yönetimci eğitimi ve yetiştirme süreçleri yoluyla, (2) bilimsel kurumların normatif baskıları yoluyla, (3) taklitçi süreçlerin etkisiyle uygulamaların yayılması yoluyla. Özen (2000) Türkiye'de toplam kalite yönetiminin yayılımına ilişkin çalışmasında, yönetim bilgisinin iş adamları ve profesyonel yöneticiler tarafından taşındığını vurgulamaktadır. Ancak bu taşıyıcıların özellikleri ve ülkenin koşulları nedeniyle mevcut bilginin yeniden üretildiğini ve özgün halinden uzaklaştırıldığını belirtmektedir. Bu yargı Selznick (1996) tarafından da doğrulanmaktadır. Eğer yönetim biliminin verimliliği ve etkenliği gerçekleştirdiği iddia edilen ilke ve teknikleri ussal olarak uygulanmış olsaydı, etken olmayan kurumların varlığını sürdürmemesi gerekirdi. Örgütler ürün ve hizmetlerin üretilmesi için ussal olarak düzenlenmiş araçların ve ussal eylemin yapısal ifadesi olurken, örgütsel davranışın ussal olmayan yönlerini yenmeyi asla başaramamıştır. Bunun nedeni, ussal eylem sistemlerinin kaçınılmaz olarak kurumsal bir matrikse yüklenmesidir. Bu anlamda örgütler bir tarihe, kültüre, değerlere, geleneklere ve alışkanlıklara sahiptirler. Bu nedenle ussal olduğu iddia edilen yöntemler kurumsal matrikste yeniden üretilmektedir.

Bu çalışma Türkiye'de kamu yönetimindeki kurumsal değişimi, değişim ihtiyacını ortaya çıkaran koşullarla birlikte, bu ihtiyaca cevap vermek üzere hazırlanan yasal düzenlemelere (Yeni Kamu Yönetimi Yasa Tasarısı) yönetim bilgisinin ne kadar nüfuz ettiğini ortaya çıkarmayı amaçlamaktadır. Çalışmanın araştırma alanı kamu yönetimi olduğu için, kurumsal değişimle iki varsayım grubundan hareket edilecektir:

1. Bu çalışma daha çok ussal yeni kurumsallığın kurumsal değişimle ilgili kavramlarını temel almaktadır. Bu çerçevede kurum ve kuruluş arasında ayırım yapmakta kurumları sistemlerin ve örgütlerin üzerinde, onları etkileyen kurallar, değerler, gelenekler ve alışkanlıklar olarak tanımlamaktadır (North, 2000:). Kurumsal analiz düzeyi Hollingsworth'ün (2002) yaptığı kurumsal analiz düzeyleri ayrımına dayanmaktadır. Buna göre, kurumsal analizin birinci düzeyini kurumlar (yasalar, kurallar, değerler, gelenekler gibi), ikinci düzeyini kurumsal düzenler (devlet vb), üçüncü düzeyini kurumsal sektörler (eğitim, finans, işletme), dördüncü düzeyini örgütler ve beşinci düzeyini de çıktılar ve performans oluşturmaktadır. Buradaki kurumsal değişim de kurumsal analizin birinci düzeyindeki değişim, başka deyişle yasalardaki değişim olarak alınmaktadır. Oysa örgütsel alanda kurumsallaşma ve kurumsal değişim örgütlerin yapı ve eylemlerindeki değişimle başlamakta, yeni uygulamalar yayıldıkça bu yapı ve eylemler kurumsallaşmaktadır. Eğer sosyal yapısalıcı yeni kurumsallık temel alınsaydı, yasal düzenlemelerin uygulanmasını, ve belirli bir dönem içinde kamu örgütlerinin yapı ve eylemlerinde yarattığı değişime bakmak gerekecekti.

2. Kamu yönetimi aşırı sosyalleşmiş bir alandır. Kamu yönetimi örgütlerinin yapı ve eylemleri yasalarla düzenlenmiştir. Yöneticilerinin bir kurumsal girişimci olarak mevcut uygulamaları kaldırma ve yenilerini başlatma özgürlükleri kısıtlıdır. Bu nedenle kamu yönetiminde mevcut uygulamaların kaldırılması ve yerine yenilerinin konulması ancak yasal düzenlemelerle mümkün olmaktadır. Yasaların emredici gücü kurumsal değişimi yasada belirtilen alanlarda hemen başlatmaktadır. Dolayısıyla örgütlerin kurumsal teorisinde olduğu gibi yeni uygulamaların ussal ya da ussal olmayan yayılım süreçlerine bakmak da söz konusu değildir. Yasal düzenlemelerin kamu yönetiminin yapısını ve eylemlerini değiştireceği varsayılır. Ancak uygulamaların yasada belirtildiği şekilde ve belirtilen amaçları gerçekleştirecek şekilde olup olmayacağı örgütlerin kültürel bağlamına göre değişebilir ve yeniden üretilebilir.
3. Dolayısıyla çalışma kısmen geçmişteki kamu yönetimi reformlarına baksa da, son kamu yönetimi reform tasarısını temel alacaktır. Yeni tasarımın kamu yönetiminde yaratacağı kurumsal değişimi vurgulamak için eski kamu yönetimi anlayışıyla karşılaştırma ihtiyacı da yasa tasarısının gerekçesinden karşılanacaktır.

Özetle bu makalede ele alınacak konu, kurumsal değişim ihtiyacına cevap verme amaçlı ortaya çıkarılan “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı”nın yönetim bilgisi pazarından etkilenip etkilenmediği ve ne derece etkilendiğidir. Bu çalışmada kanun tasarısının ortaya çıkışı “kurumsal değişim”i açıklayan bir unsur değil, mevcut “kurumsal değişim ihtiyacı”na verilen bir cevap olarak ele alınmaktadır. Yasa tasarısının halihazırda kanunlaşmamış/uygulanmamış olması makalenin konusunu “kurumsal değişim” sürecini ortaya koymak yerine, kurumsal değişim ihtiyacına karşılık ortaya çıkan bu tasarıdaki yönetim bilimine ilişkin retoriği ortaya çıkarmak ve tartışmak oluşturmaktadır.

### **KAMU YÖNETİMİNDE KURUMSAL DEĞİŞİM İHTİYACI, YÖNETİM BİLGİSİ VE YENİ KAMU YÖNETİMİ**

Kamu yönetiminin iyileştirilmesi, yaygınlığı ve diğer toplumsal alanlar üzerindeki etkisi nedeniyle her zaman önemsenen bir konu olmuştur. Kamu yönetimi örgütlerinin amacı topluma hizmet olduğu için kamu hizmetlerinin maliyetlerini düşürmek, kamu kaynaklarının daha etkili kullanımını sağlamak ve böylece verimliliği artırmak reform çabalarını tetikleyen nedenler olmuştur.

Kamu yönetiminde değişimi açıklamak için yaygın olarak kullanılan kavram reformdur. Bir kurumsal değişim projesi olarak reformları üç ayrı bakış açısından inceleyeceğiz.

Birincisi, reformun kurumsal değişim sürecindeki rolü ve etkisi hakkındadır. Kamu yönetimi literatürünün önemli bir kısmı reformları bir örgütsel formu kasıtlı olarak değiştirme olarak görür ve kararların uygulanmasıyla ilişkilendirir. Ancak kurumsal örgüt teorisi bir değişim aracı olarak reformların rolünü sorgular (Blomquist, 2002: 229). Bu bakış açısından reformlar rutinler olarak görülür ve alışkanlık özelliği vurgulanır. Hatta reform kavramının sadece bir rutin olmaktan, bir kurum olmaya doğru genişlediği de ileri sürülür (Jepperson, 1991). Böylece reformlar kamu yönetiminde sorunlarla uğraşmanın ve çözümlerin kalıplaşmış bir yolu olarak ortaya çıkarlar.

Ancak bir uygulama biçiminin, burada reformun kurumsallaşması yorumlama ve yeniden yorumlama sürecinin sonucu olduğu için bir kurum ile onun uygulaması arasında birebir ilişki yoktur (Friedland ve Alford, 1998). Reform projelerinin önerdikleri yapı ve eylem modelleri uygulamada yeniden yorumlanacağı için, uygulamanın nasıl olacağı ancak belirli bir zaman sürecinden sonra görülebilecektir. Roland (2004)'ın hızlı ve yavaş değişen kurumlar ayrımı da kurumsal değişim ve uygulama arasındaki farkın kaynağına işaret etmektedir. Buna göre bir kurum olarak yasalar bir gecede değiştirilebilir, ancak bunların uygulamalarını etkileyen sosyal kurumlar daha yavaş değişirler. Yasal sistemlerin etkililiği ve gücü toplumda kabul edilebilirliğine ve meşruiyetine bağlıdır ve bunun oluşması da zaman alır.

Benzer bir görüş Lowndes ve Wilson'ın (2003) yerel yönetimin modernizasyonunu yeni kurumsalcı bakış açısından ele aldıkları çalışmalarında görülür. Lowndes ve Wilson politik kurumları oyunun kuralları ve örgütleri de bu oyunun oyuncuları olarak tanımlayarak, örgütsel ve kurumsal değişim arasında ayrım yaparlar. Yerel yönetimin kurumsal değişiminde eski ve yeni kurumların gerilim içinde bir arada olacağını, çünkü eski kuralların sürmesinden çıkarı olanlar tarafından yeni kurumların dirençle karşılanacağını belirtirler. Bu da birçok reform projesinin neden raflarda kaldığını; ya hiç uygulanmadığını ya da kısmen uygulandığını açıklamaktadır. Buna göre; Kamu yönetiminde kurumsal değişim, kurumsal girişimciler ile değişimde çıkarı olan ve çıkarları bozulan gruplar arasındaki mücadelenin sonucu olacaktır. Değişim kurumsal girişimcilerin ve değişimden çıkarı olanların baskın gelmesi halinde gerçekleşecektir. Aksi halde etken olmayan kurumlar varlığını sürdürmeye devam edecektir.

İkincisi, kamu yönetimi reformlarıyla ilgili diğer bir konu da reformları zorlayan koşullar ve reform projelerinin içerdikleri çözümler hakkındadır. 1980'lerden bu yana her alanda olduğu gibi kamu yönetiminde de reformları zorlayan koşullar ortaya çıkmıştır. Kamu yönetiminin geleneksel yapısı Weberyen bürokrasinin temel ilkelerine göre oluştuğu için, hantal bürokratik yapıları zorlayan ekonomik, teknolojik, sosyo-kültürel ve politik koşullar kamu yönetimini de reforma zorlamıştır.

Kurumlar çevrelerinde etkenliklerini azaltan değişimlere bir yanıt verme zorunluluğuyla değişirler. Kamu yönetiminde neyin doğru olduğuna ilişkin eski kavramlar kalıplaşmış statüsünü dereceli olarak kaybederken, kamu örgütleri sorumluluk alanlarına giren görevler ve bunları nasıl yapmaları gerektiği konusunda sorgulanmıştır (Blomquist, 2002: 226). Jann (2003) kamu yönetiminin biçimi ve fonksiyonları hakkında konuştuğumuz zaman, iki rekabet eden öyküyle karşılaşacağımızı belirtir. Birincisi Weberyen bürokrasinin 50-100 yıl öncesinin tipik özelliklerini taşıırken ve süreklilik ve durağanlık üzerinden yoğunlaşırken, öteki 2000'lerde kamu yönetiminin 1950'lerdeki ile çok az ortak özelliklere sahip olacağı ve inanılmaz ve kökten değişimlere gereksinim duyulduğu üzerinde durur.

Küresel normatif güçlerin de baskısıyla kamu yönetimi reformlarının içeriğini 1980'lerin öncesine göre farklılaştırmıştır. 1980'lere kadar kamu yönetiminin bürokratik yapısından kaynaklanan sorunları çözmeyi ve bürokratik performansı iyileştirmeyi (Brewer, 2004:399) vurgulayan reformlar, giderek kamu yönetiminin rollerini de sorgulamayı ve daha kökten değişimin gerekliliğini vurgulamaya başlamıştır.

Bu konudaki popüler söylem, 1980'lerden itibaren geleneksel kamu yönetiminin pazarlar, finansal yeterlilik, teknoloji ve kamu tutumları gibi konulardaki küresel değişimlere yanıt vermede yetersiz kaldığını ileri sürer. Bu görüşler kamu yönetiminde yeni bir paradigmanın doğduğunu vurgular. (Lynn Jr., 2001: 192-193). Christensen ve Laegrid (2001) evrensel ekonomik yönetim modelini ve etkenliğe dayalı örgütü temel alan bir reform dalgası olarak Yeni Kamu Yönetiminin son 20 yılda kamu hizmetlerinde uygulanmaya çalışıldığını belirtmektedirler.

Yeni Kamu Yönetimi kamu sektörünün nasıl yönetileceği konusundaki en son paradigma değişiminin teorisi olarak görülmektedir. Wise (2002) Yeni Kamu Yönetimini ekonomik, kurumsal, politik ve ideolojik değişimlere yanıt olarak doğan küresel bir paradigma olarak nitelendirmekte ve yönetsel reformların artık bu çerçevede yorumlandığını belirtmektedir. İngiltere'de başlayan, Amerika'ya, Avusturalya'ya ve Yeni Zelanda'ya ve daha sonra da İskandinav ülkelerine ve Avrupa'ya, yayılan (Lane, 2000:3) Yeni Kamu Yönetimi paradigmasına göre, hükümetler idari, hiyerarşik ve mesleki kültürlerini özel, ticari ve pazar kültürleriyle değiştirmeye yönelmelidirler. Bu reformlar geleneksel kurala dayalı, otorite yönelimli süreçlerin yerini pazara dayalı, rekabet yönelimli taktiklere bırakmasını önerirler (Lynn Jr., 2001: 192). Böylece kamu yönetiminin bürolar yoluyla hizmet üretme ve sunma, vergiler ve harçlar yoluyla bütçenin finansmanı, bürolar yoluyla kamusal alanı düzenleme gibi geleneksel rolleri yerini satın alma, sağlama, sözleşme yapma, düzenleme ve hakemlik rollerine bırakmaya başlamıştır (Lane, 2000:3).



Yeni Kamu Yönetimi paradigmasının bu önermeleri idari reformlardaki söylemde güçlü bir yeni dilin yaygın olarak kullanımıyla da desteklenir. Önceden kamu hukukunun ve yasaların dili reformlarda baskınken, söylem artan bir şekilde pazarlar, müşteriler, işlemler, rekabet, denge ve değer gibi, ekonomi ve yönetim biliminin kavramlarına dayanmaya başlamıştır. Lynn'e (2001) göre bu yaklaşma kısmen internet kullanımı, saldırgan pazarlama ve uluslararası kuruluşların (OECD, Uluslararası Yönetiş Bilimler Enstitüsü ve Uluslararası Kamu Yönetimi Ağı-IPMN gibi) normatif baskılarıyla hızlandırılmaktadır.

Üçüncüsü, reformların yayılmasının bir akım ya da moda olup olmadığı ve önermelerinin tümüyle uygulanıp uygulanamayacağına ilişkin tartışmalardır. Bir yöneticilik tezi olarak Yeni Kamu Yönetimi, Weberyan bürokratik çerçevenin tümüyle dışında yer alıyor görünmektedir. Ancak kamu yönetiminde bu teori geçerliliğini sürdürebilecek midir ya da sadece geçici bir moda mıdır? Lane (2000) bu konuda bazı iddialar ortaya atılabileceğini belirtir. Örneğin, Yeni Kamu Yönetiminin gizli karşıt uygulamaları olan bir moda olduğu, hiçbir zaman bir araya gelmeyecek fikirler karışımı olduğu ve ekonomik etkenliği aşırı vurgularken kalite ve eşitlik gibi kamu sektörü faaliyetlerinin değerlendirilmesiyle ilgili diğer kriterleri ihmal ettiği ileri sürülebilir.

Bu konuda Abrahamson'un yönetsel modaların ve akımların yayılımı konusundaki görüşleri de yararlı bir çerçeve sağlar. Abrahamson(1991) stratejik planlama, iş zenginleştirme, kalite çemberleri, merkezleşme gibi yönetsel teknolojilerin yayılımını betimlemek için moda kavramını kullanır. Buna göre, moda ve akımlar teknik olarak etkili ve yararlı olmayan yönetsel teknolojilerin yayılımını kolaylaştırabilir. Ancak bu tekniklerin uygulanması aynı biçimde olmayabilir ve beklenen sonuçları vermeyebilir. Yeni Kamu Yönetimi çerçevesinin büyük ölçüde yönetim bilgisi pazarından etkilendiği göz önüne alınırsa, moda yaklaşımlardan etkilenen reform niteliği taşıyan bir kamu yönetimi çerçevesi beklenmeyen sonuçları ortaya çıkarabilir.

Küreselleşmenin yarattığı değişim gereksinmesine karşılık vermek için evrensel bir reform paketi olarak önerilen Yeni Kamu Yönetiminin uygulanması, tarihsel kurumsal gelenekler ve ulusal yönetsel politikaları karşılayacak şekilde dönüştürülebildiği zaman mümkün olur. Christensen ve Laegreid (2001) reform programlarının ulusal olarak temellenmiş iki sürecin bileşimiyle yorumlanacağını ve değiştirileceğini ileri sürerler. Biri, ulusal politik ve yönetsel kültür ve gelenekler ile evrimci bir şekilde gelişen yönetim tarzıdır, diğeri de ulusal yönetsel politikalar yoluyla ortak amaçları gerçekleştirmek için politik liderlerin yürüttükleri araçsal eylemlerdir. Aynı şekilde Lynn'de (2001) reformun tek bir modeli olmadığını, bürokratik kamu yönetimin problemlerine en uygun çözüm olmadığını belirtir. Evrensel

reform paketlerinin oluşturacağı yakınlaşma seçici ve kısmi olabilir; bazı kurumları diğerlerinden daha fazla etkileyebilir.

Kamu yönetimi reformu ile ilgili araştırmaların bir bölümü de yönetim biliminin temel kavramlarının özel sektörde olduğu kadar kamu yönetiminde de uygulanabilirliğine dayanır. Boyne (2002) Yeni Kamu Yönetimi reformlarının temel unsurlarından birinin özel sektörden yönetsel süreç ve davranışların ithal edilmesi olduğunu belirtir. Buna göre, kamu yöneticileri özel sektörün toplam kalite yönetimi, hedeflerle yönetim, performans dayalı ödemeler gibi başarılı tekniklerini alarak kamu yönetimine aktarmaya çalışmalıdırlar.

Örneğin, McNulty (2003) sağlık sektöründeki kamu hizmetlerinin yeniden tasarımına ilişkin çalışmalarında Hammer ve Champy'nin işletme süreçlerinin yeniden tasarımına ilişkin görüşlerini temel almışlardır. Değer yaratma, yatay olarak koordine edilen süreçler gibi özel sektörde örgütsel değişimi vurgulamak için yaygın olarak kullanılan kavramlara yer vermişlerdir. Kellough ve Selden (2003) insan kaynakları yönetimi reformlarının kamu yönetiminde yayılmasını analiz ettikleri makalelerinde, kamu personel sistemlerinin iyileştirilmesine ilişkin son reform çabalarıyla ilgili olan insan kaynakları uygulamalarını incelemişlerdir. Bir başka örnekte Green (1998) vatandaşlık hizmetlerinde stratejik yönetimin uygulanmasını incelemiştir. Stratejik yönetimin geleneksel olarak özel sektöre özgü olduğunu, ancak son zamanlarda örgütsel yaşamın tüm alanlarına ve kamu sektörüne de yayıldığını belirtmiştir.

Townley (2002) yeni kamu yönetiminin anahtar unsurlarından birinin stratejik performans ölçme sisteminden ibaret olan işletme planlama ve performans ölçütlerinin uygulanması olduğunu belirtir. Yeni kamu yönetimi birçok ülkede kamu yönetimindeki krizlere liberal ekonomilerin bir yanıtıdır. İşletme planlama ve performans ölçüleri kamu harcamalarının kontrol edilmesi, para değerindeki artışlar ve kamu sektöründe gelişmiş bir yönetsel yeterlilik göstermenin bir aracı olarak, kamu harcamalarının kontrolü, para değerinin artışı için temel bir strateji olarak savunulmuştur.

Bu tür yönetsel tekniklerin kamu yönetimine yayılımında uluslararası kuruluşların normatif baskıları kadar, reform tasarımlarını hazırlayanların kimlikleri de etkili olmuştur. Saint-Martin (1998) Yeni Kamu Yönetiminin yükselişini izleyen politikacıların kamu bürokrasilerinin reformunda özel sektörden yönetim danışmanları kullandıklarını ileri sürer. Saint-Martin'e göre, Fransız yönetim danışmanları 1980'lerde kamu yönetimine girmeye başlamış, buna karşılık İngiliz ve Kanadalı danışmanlar son 30 yılda kamu yönetimi reformlarında yer almışlardır. Yönetim danışmanları bu kurum oluşturma sürecine katılarak, kamu yönetiminde çalışma deneyimi kazanmışlar ve bir uzmanlık ağı oluşturmuşlardır.

Burada değinilmesi gereken bir diğer konu da yönetim biliminin kamu ve özel sektör için ayrı olup olmayacağına ilişkin bilimsel tartışmalardır. Yeni Kamu Yönetimi mantığı ağırlıklı olarak yönetim bilgisinden etkilenmiş görünse de ülkeler arasında farklılıklara rastlanmaktadır. Örneğin Kara Avrupa'sı, kamu yönetimini kamu hukuku ağırlıklı olarak ele alırken, Amerika'da kamu yönetimi ve işletme yönetiminin ortak bir gelişim süreci içinde ele alındığı görülür (daha ayrıntılı bir tartışma için bkz. Henry, 1975; yönetim bilgisinin kamu yönetimine transferi konusunda bkz. Bowman, 2001).

Sonuç olarak, kamu yönetiminin kurumsal değişimini öngören reformlar son yıllarda yeni kamu yönetimi ya da yöneticilik adı verilen bir teorik temele dayanmıştır. Bu reform dalgası kamu yönetiminde küreselleşme, ekonomik, sosyal ve teknolojik gelişmeler gibi tüm alanları etkileyen koşullarla ilişkilendirilmiştir. Bu koşullar karşısında kamu yönetiminin Weberyen bürokratik yapısının yetersiz kalacağı, kamu yönetiminin geleneksel rollerinin değişmesi gerektiği vurgulanmış ve bu değişimde ekonomi ve yönetim biliminin kavram ve tekniklerinin kullanılması bilim adamları, yönetim danışmanları ve kamu yönetimiyle ilgili uluslararası kuruluşların normatif baskılarıyla yayılmıştır.

### **TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİ REFORMUNUN TARİHSEL ARKAPLANI VE DEĞİŞİM İHTİYACINA İLİŞKİN BAĞLAM**

Hollingswort (2000) kurumların evrilmesinde bir yol bağımlılığı olduğunu ileri sürmektedir. Sosyal kurumlar tarihsel olarak kökleşmiştir ve çeşitli kurumsal düzenlemelerin evrildiği yola bağlıdır. Bu nedenle her ülkedeki kurumsal değişim, o ülkenin tarihsel süreçteki bağlamına göre şekillenmektedir. Türkiye'de kamu yönetimi reformuna da bu tarihsel bağlamdan bakmak ve kurumsal değişiminde bu yola bağımlılığın önemli bir etken olduğunu vurgulamak gerekir.

Türkiye'de kamu yönetimi reformu ile ilgili çalışmalar Tanzimat döneminde başlamakla birlikte, esas olarak Cumhuriyet döneminde yoğunlaştığı söylenebilir (Yalçındağ, 1970: 54; Sürgit, 1968: 4) 19. Yüzyıldan bu yana bütün reformların sarıldıkları amaç batı kurumlarına uygun modern bir toplumun yaratılmasıdır (Keyder, 1993: 168; İnsel, 1996)

1950'lerden itibaren (Fritz Neumark'ın raporu hariç) kamu yönetiminde reform çabalarının hızlanması Türkiye'nin ekonomik politikalarıyla da yakından ilgilidir. Özellikle Dünya Bankası ve OECD uzmanlarının kamu harcamalarına ve döviz tahsislerine bir parça mantık katabilmek için dönemin hükümetini bir planlama komisyonu kurmaya zorlamaları (1959 da üstü kapalı bir şekilde) ve daha sonraki IMF ekonomik paketlerini öncüsü

sayılabilecek bir istikrar programını kabul ettirmeleri (Keyder, 1993: 187) kamu yönetimindeki değişim çabalarının dışsal kaynaklardan gelen baskılarla gerçekleşmesinin ilk örnekleridir. 1960'lardan itibaren reform çabalarının hızlanması kıt kaynakları ussal ve planlı bir biçimde kullanma isteklerine dayanmaktadır (Keyder, 1993: 200).

Bu dönem itibariyle kamu yönetimindeki reform çabalarının yeni bir yörüngede yol aldığı görülür. 1952 yılında Birleşmiş Milletler örgütü ile Türk hükümeti arasında imzalanan bir anlaşma uyarınca Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) kurulur. Ergun ve Polatoğlu (1988) bu girişimi Türkiye'de yönetim biliminin gelişmesi yolunda atılmış en önemli ve somut adım olarak görürler. Aslında bu adım Türkiye'de yönetim bilimindeki yörünge değişikliği ile paraleldir. 1950'lere kadar yönetim biliminde hakim olan ve Avrupa'dan Türkiye'ye gelen bilim adamlarının öncülüğünde gelişen işletme iktisadı ekolü yerini Amerikan ekolüne bırakır (bkz. Üsdiken ve Pasadeos, 1993; Üsdiken ve Çetin 1999; Üsdiken ve Erden, 2001; Üsdiken ve Erçek, 2002). O döneme kadar kamu yönetiminde Kara Avrupa'sının da etkisiyle oluşturulan kamu hukukuna dayalı kamu yönetimi, işletme yönetimi ilkelerinin kamu yönetiminde uygulanmasını sağlar. Bu uygulamalar TODAİE yoluyla gerçekleştirilir. TODAİE 1980'lere kadar yönetimde reform çalışmalarının tartışılıp geliştirildiği, yürütüldüğü önemli bir merkez durumuna gelmiştir (Ergun ve Polatoğlu, 1988: 17)

Yönetim biliminin Türkiye'de 50 yıllık gelişimi içerisinde, kamu yönetiminin ve örgütlerinin ulusal amaçları gerçekleştirecek şekilde etkili, tasarruf sağlayıcı, verimli ve nitelikli bir yapıya kavuşması için pek çok araştırma yapılmıştır (Ergun, 1991:12). Bu araştırmaların ve projelerin, özellikle 1960'lı yıllardan itibaren gelişme gösteren yönetim yazını (Üsdiken, 1993:73) ile paralellik göstermesi dikkat çekicidir.

Türkiye sosyal bilimlerde bilgi üretme kapasitesinin sınırlı olması, geç sanayileşen bir ülke olarak yerli teknoloji üretme kapasitesinin sınırlı olması ve zayıf girişimcilik (Buğra, 1994: 35) yerli yönetim bilgisi üretiminin sınırlı kalmasına neden olmuştur. Buna bağlı olarak hem işletme yönetimine, hem de kamu yönetimine ilişkin bilginin endüstrileşmiş ülkelerden ithaline yönelme olmuştur (Heper ve Berkman, 1979: 3). Bu durumun izlerini, Fritz Neumark'ın raporunda ve Dünya Bankasının yönlendirmelerinde ve hatta AB normlarına uyum sürecinde de görmek mümkündür.

Çizelge 1'de görüldüğü gibi, yapılan çalışmalarda yabancı bilim adamlarının yer alması ve işletme-kamu yönetimi alanındaki akademik faaliyetlerin "Amerikan etkisi" temelinde gelişmesi (Üsdiken ve Pasadeos, 1001:88) batı yönlülük anlayışıyla bütünleşmekte, 1950'lerden sonra da yönetsel bilginin ağırlıklı olarak Amerika'dan transfer edilmeye çalışıldığı görülmektedir. Yö-

## ÇİZELGE 1: Türkiye’de Reform Çalışmaları ve Gerekçeleri

Yıl	Yeniden Yapılandırma (Reform) Çalışmaları	Etkili Kurumsal Dinamik ve Gerekçe
1949	Fritz Neumark tarafından hazırlanan “Devlet Dairelerinin ve Müesseselerinin Rasyonel Çalışması Hakkında Rapor”	İstanbul Üniversitesi; Verimliliğin artırılması, kaynakların daha etkili kullanım, yönetsel işlem ve yöntemlerin basitleştirilmesi-ussallık
1951	James M. Barker’ın başkanlığında hazırlanan “Devlet Personeli Rejimi” konulu rapor.	Dünya Bankası; Personel yönetimi esaslarının kamu yönetimine uygulanması
1958	“Türkiye’de Devlet Personeli Hakkında Rapor”	TODAİE; personel yönetimi esaslarının kamu yönetimine uygulanması
1960	DPT. TODAİE ve Devlet Personel Dairesi Başkanlığı öncülüğünde yapılan araştırmalar	DPT ve TODAİE; personel yeterlilik ilkesinin uygulanması, Devlet Memurları Kanunu
1962	“Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)”	DPT ve TODAİE; kamu yönetiminin yapısını belirleme, kamu hizmetlerinin verimliliğini saptama
1963	Bu yıldan başlayarak tüm kalkınma planlarında kamuda yeniden yapılandırma konusuna yapılan atıflar	Mehtap Raporu; İçsel dinamikler; yeniden yapılanma
1972	“İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: İlkeler ve Öneriler” adlı rapor	II. Plan; yönetsel ve ekonomik kamu kuruluşlarının yeniden düzenlenmesi
1988	İlk kez AB’ye uyumu ve vatandaş odaklı olma ifadelerini içeren “KAYA” projesi	TODAİE; Yeniden yapılandırma, yerel yönetimlerin özerkliği, vatandaş odaklılık, hizmet
2001	Saydamlığın artırılmasına ve etkin yönetimin geliştirilmesine yönelik eylem planı	VIII. Plan; Saydamlık ve etkin yönetim planı
2002	İyi yönetim ve mali disiplin temelinde uluslar arası kuruluşlarla yaşanan yoğun ilişkiler	Uluslar arası finans kuruluşları; yönetim

Kaynak: Ergun ve Polatoğlu, 1988: 15-16; Dinçer ve Yılmaz, 2003:12’den yararlanılarak hazırlanmıştır.

netim alanındaki akademik çalışmaların ilk aşamalarında bu bağlam etkili olmuş ve daha çok “yol gösterici” ve “iyi yönetim ilkeleri”ni aktarmayı amaçlayan bir anlayış egemen olmuştur (Üsdiken ve Pasadeos, 1991:89). Bu durum kurumsal bağlamın, “ihtiyaç duyulan bilimsel bilgi” yi belirleme etkisiyle açıklanabilir. Kamu yönetiminde bir reformun gerçekleştirilmesi adına yayımlanan araştırmaların, hazırlanan projelerin ve kalkınma planlarındaki ifadelerin yeni yasa tasarısının ortaya çıkışını destekleyen bir retoriğin oluşumuna katkı sağladığı görülmektedir.

1980’lerde benimsenen liberalleşme politikaları yoluyla, özel sektörün ve görece olarak da kamu örgütlerinin –daha çok KİT’lerin - uluslar arası rekabet ortamında faaliyet göstermesi sonucunda, açık sistem yaklaşımı temelinde ilişkiler ağı oluşmuş ve Türkiye’nin cumhuriyetten bu yana süregelen batılılaşma çabaları da bu ilişkiler ağına gerçekleşen bilgi aktarımlarına yol açmıştır. Bazı çalışmaların varlığından söz edilmekle

birlikte, 1962 yılına kadar kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesine yönelik somut bir adım atılmamıştır (Sürgit, 1968:4). Özellikle 1980 sonrası ithal ikameci ve içe dönük bir kalkınma stratejisinden, ihracata dayalı dışa dönük bir stratejiye geçilmesi (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 13), IMF ve Dünya Bankasıyla ilişkilerin yoğunlaşması ve bu kurumların normatif baskıları kamu yönetiminde değişim ihtiyacını uyaran önemli faktörler olmuştur. Bu döneme kadar yapılan çalışmaların bir bölümü yasalaşmasına rağmen (Ergun, 1991:12), kısmi değişikliklerin doğurduğu önemli uyum sorunlarıyla karşılaşmıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003:14).

Şimşek (1997) 1980'li yılların sonrasında özel sektörde yönetim bilgi transferi etkili olmasına rağmen, kamu yönetiminde bilimsel bilgi transferinin gerçekleştirilemediğini ve Amerika'da 1930'larda aşılacak bürokratik hastalıkların Türkiye'de hala geçerli olduğunu ve kamu yönetiminde bilimsel bir yaklaşımın gerekliliğini vurgulamaktadır. TÜSİAD 1995 yılında yayımladığı raporda kamu yönetimi reformlarını zorunlu kılan etkenleri şöyle sıralamıştır: Etkisiz, verimsiz ve üreketen olmayan yönetim uygulamaları kamu sektöründe yüksek maliyetli ve düşük kaliteli hizmet üretimini artırmaktadır (Yaşamış, 2003: 100). Yaşamış (2003) kamu yönetiminin bilimsel bir temele sahip olması gerektiği görüşünün Türk kamu sektöründe çok fazla gelişmediğini, kamu kurumlarının bilimsel örgüt teorisini yansıtmayan ve tesadüfi bir şekilde örgütlendiğini, ve yönetim uygulamalarının çağdaş anlayıştan uzak olduğunu belirtir.

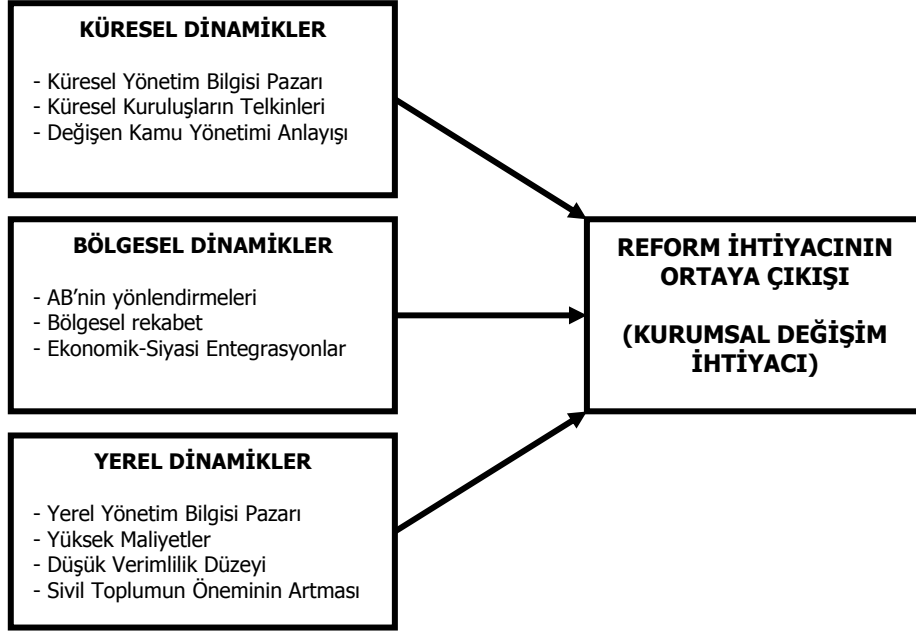
Hızla değişen koşullar karşısında hantal, katı ve uyum yeteneği zayıf olan yapıları daha esnek yapmak adına işletmelerde yayılan yönetim bilgisinin kamu yönetimini de etkilediği görülmektedir. Liberal dönemde yabancı sermaye yatırımlarının sonucu ortaya çıkan ortaklıklar uluslar arası yönetim bilgisinin, özellikle de toplam kalite yönetimi gibi yönetim modellerinin kamu örgütlerine de de hızla yayılımını kolaylaştırmıştır (Özen, 2000: 305).

Dinçer ve Yılmaz (2003) günümüzde dünyada benimsenen Yeni Kamu Yönetimi akımına da atıfta bulunarak, kamu yönetimi zihniyetinin ve yapısının katılımcı ve yönetişimci, proaktif ve gelecek yönelimli, sonuç ve hedef odaklı, vatandaş odaklı, vatandaş müşteri gibi gören, kolaylaştırıcı, ayrıntılardan çok temel işlevlere odaklanan, saydam, hesap verebilir ve verimli olması gerektiğini belirtmektedirler.

Yakın zamanda, 2001 ekonomik krizinin yoğunlaştırdığı uluslar arası ilişki ağının, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasını hızlandırdığı ve kamu yönetimi yeniden yapılandırarak yönetim bilgisinin yeniden üretilmesini kolaylaştıracak bir bağlam oluşturduğu söylenebilir. Mali disiplini sağlamak amacıyla uluslar arası kuruluşların saydamlık, etkin yönetim ve yönetişim gibi ilkeleri de uygulamaya zorladığı da görülmektedir. Bu noktada

kurumsal değişime olan ihtiyacın birkaç temel dinamiği Çizelge 1’de verilmiştir.

ÇİZİM 1: Kurumsal Değişim İhtiyacını Ortaya Çıkaran Dinamikler



Çizimde görüldüğü gibi kamu yönetimi reformu (kurumsal değişim ihtiyacı) temelde üç kaynaktan beslenmektedir. Küresel kuruluşların (IMF, Dünya Bankası, Araştırma Kurumları, Kredi Derecelendirme Kuruluşları vb) ortaya çıkardığı raporlar ve tavsiyeler, mevcut yönetim bilgisi pazarındaki yeni yaklaşımlar ve metodlar, kamu yönetimi anlayışının katılımcı, esnek, saydam bir yapıya evrilmesi kurumsal değişim ihtiyacını belirleyen küresel dinamikler olarak gruplandırılabilir. Yine bölgesel dinamiklere bakıldığında Avrupa Birliği'nin ortaya koymuş olduğu kriterler, ülkeler arasındaki bölgesel rekabetin ve buna karşın ekonomik ve siyasi entegrasyonların ortaya çıkardığı etkin kamu yönetimi ihtiyacı reform sürecini destekleyen dinamiklerdir. Avrupa Birliği, kuruluşundan bu yana yayınladığı bir çok raporda Türk kamu yönetiminin bir çok yönüyle Avrupa Birliği standartlarıyla uyumsuz olduğunu belirtmiş (Sözen, Shaw, 2002: 478) ve reform ihtiyacını ortaya koymuştur. Yerel dinamiklere bakıldığında ise yönetim bilgisinin yerel düzeyde yeniden üretimiyle ortaya çıkan bilimsel birikim, mevcut kamu yönetiminin yüksek maliyetleri, düşük verimlilik düzeyi ve sivil toplum kuruluşlarıyla kamu yönetiminin ilişkilerini

kolaylaştıracak ilkelere (katılımcı yönetim, şeffaflık, hesap verilebilirlik vb) olan ihtiyaç kurumsal değişim ihtiyacını destekler niteliktedir. Özellikle TÜSİAD ve KalDer gibi kuruluşlar oluşturdukları retorikle (raporlar, kongreler vb) yönetim bilgisinin kamu yönetimine aktararak kurumsal değişimin sağlanması için çaba harcamaktadırlar.

Özetle, Türkiye’de kamu yönetimi mantığının değişimine olan ihtiyaçta, performans yetersizlikleri de etkili olmakla birlikte, dışsal faktörler de önemli bir rol oynamaktadır. Özellikle ekonomik krizlerin ve dışa açık ekonomik politikaların bir sonucu olarak uluslar arası kuruluşların baskılarının, yönetim biliminin ilkelerinin ve yeni pratiklerin uygulanmasına yönelik bir baskı oluşturduğu söylenebilir..

### ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

Bu çalışma, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı” temelinde yönetim bilgisinin yeni kamu yönetimini anlayışına olan nüfuzunu ortaya koymaya odaklanmaktadır. Bu noktada çalışma, yönetim bilgisini yayılım sürecine yada yayılımın niteliğine değil yeni yönetim kavramlarının yasaya nüfuzunu açığa vurmayı amaçlamaktadır.

“Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı” 144 sayfadan oluşan bir rapor halinde Başbakanlık tarafından basılmış ve çalışmada bu metin esas alınmıştır. Bu metin 4 temel kısımdan oluşmakta, birinci kısımda “Kamu Yönetiminin Amaç İlke ve Görevleri”, ikinci kısımda “Merkezi İdarenin Teşkilatlanmasına İlişkin Esas ve Usüller”, üçüncü kısımda “Kamu Yönetiminde Denetim” ve dördüncü kısımda da “Çeşitli ve Geçici Hükümler” ile “Genel Gerekeç” ve “Madde Gerekeçleri” yer almaktadır.

Bu çalışmada Türkiye’de kamu yönetiminin kurumsal değişimine olan ihtiyaca bir cevap olarak ortaya çıkan “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”nda yönetim bilgisinin nüfuzunu belirlemek amacıyla tasarı incelenmiştir. Çalışma bu yönüyle “keşifsel” bir yaklaşıma sahip olup “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı” üzerinde gerçekleştirilen içerik analizine dayanmaktadır. İçerik analizi yapılırken metin içindeki kısımlarla ilgili bir ayrıma gidilmemiş, kavramların kodlanmasında ve frekans analizlerinde tüm metin kullanılmıştır.

İçerik analizinde temel amaç verilerin içinde saklı olabilecek gerçekleri ortaya çıkarmaktır. Krippendorff’a göre içerik analizi “yazılı yada resimli bir belgeden araştırmacının incelemek isteği mesajın nicelleştirilmesi işlemidir. Fox (1969) içerik analizini, sözel yada yazılı verilerin belirli bir problem yada amaç bakımından sınıflandırılması, özetlenmesi, belirli değişken yada kavramların ölçülmesi ve bunlardan belirli bir anlam çıkarılması için taranarak kategorileştirilmesi olarak açıklamıştır. İçerik analizi yöntemi



yapılandırılırken kategorilendirme ve bu kategorilere ait kavramların sınıflandırılması gerekmektedir. Bu analizde temelde yapılan işlem birbirine benzeyen verileri belirli kavramlar ve temalar çerçevesinde bir araya toplamak ve bunları yorumlamaktır (Şimşek ve Yıldırım, 2000:162).

Bu çerçevede “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı” na ilişkin içerik analizinde önce kodlama yapılmış, daha sonra kodlamalar sonucunda benzer kategoride yer alabileceği düşünülen kavramlar için kategoriler oluşturulmuştur. Kategorilerin oluşturulmasında ise kodlanan terimler, yönetim/örgüt teorisi çerçevesinde düşünülerek kategori başlıklarına dahil edilmiş ve yazarlar arasında uzlaşma elde edilmiştir. Çalışmada iki ayrı yazar tarafından kategorilerin içerisinde yer verilen kavramlara ait sıklık (frekans) analizi yapılmış ve iki ayrı yazarın sonuçları karşılaştırılarak tutarlılık sağlanmıştır.

İçerik analizinin güvenilirliğini test etmek için belirli bir zamanda kamu yönetimi temel kanun tasarısı iki araştırmacı tarafından kodlanmış ve uzlaşma (intracoder-reliability) derecesinin yüksek olduğu görülmüştür. Bu kodlamalar yoluyla yönetim biliminin kamu yönetimi temel kanunu tasarısına etkileri açıklanmış ve oluşturulan bir takım önermeler yoluyla yönetim bilgisi-kurumsal değişim ilişkisine yönelik kuram oluşturulmaya çalışılmıştır. İçerik analizinde “geçerlilik” bir bilimsel çalışmanın ölçmek istediği şeyi gerçekten ölçmesi ya da açıklamasını (Gökçe; 2001, s.127) ve ilgili sosyal fenomeni doğrulamasını (Altunışık vd; 2002, 219) ifade etmektedir. İçerik analizine bağlı olarak yapılan tartışmalarla, araştırmanın konusu olan “sosyal fenomen”e katkılar sağlandığı görülmektedir.

### **Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısının İçerik Analizi**

Yönetim yazınındaki güncel yaklaşımların bir çoğu, bu kanun tasarısının gerekçelerini anlatan Dinçer ve diğer araştırmacılar tarafından hazırlanan “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” adlı çalışmada yer bulduğundan, kanunun bilimsel bir arka plana bağlı olarak şekillendiği görülmektedir. Bu çalışmada yeni yönetim uygulamalarını meşrulaştırmak için kullanılan “küresel rekabet” (Özen, 2000: ) ve “küresel değişim” kavramına sıkça atıf yapılmaktadır. Gelişmiş ülkelerde gerçekleştirilen kamu yönetimi reformu çalışmaları anlatılarak, tasarının uluslar arası alandaki meşruiyeti güçlendirilmekte; özellikle Amerika, İngiltere, Fransa ve Almanya gibi gelişmiş ülkelerin örnek verilmiş olması, bu ülkelerdeki bilimsel bilgi-uygulama paralellliğini vurgulamaktadır. Ayrıca bu ülkelerin kamu yönetimi uygulamaları ve reformları temel alınarak tasarının meşruluğu pekiştirilmektedir.

İçerik analizine konu olan “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”nda yasa maddelerinin “yönetim bilgisi”nden elde edilen kazanımları içermesine rağmen, özellikle madde gerekçeleri araştırmanın bulguları açısından önem arz etmektedir.

ÇİZELGE 2: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısındaki Yönetim Kavramları ve Kategoriler

Kategoriler	Kavramlar
<b>Örgüt Yapısı</b>	Değişim Yeniden yapılanma Hiyerarşi Esneklik Etkenlik/Etkililik Örgüt Verimlilik Yatay örgüt
<b>İnsan Kaynakları Yönetimi</b>	İnsan kaynağı Takım çalışması Yetki devri Sorumluluk Performans Katılımcılık
<b>Stratejik Yönetim</b>	Amaç/hedef Strateji/stratejik Politika Stratejik plan Stratejik yönetim Miyon/vizyon Kaynak tahsisi Dış çevre
<b>Yönetimin Niteliğini Etkileyecek Kavramlar</b>	Küreselleşme Bilgi Bilgi teknolojileri Yönetim bilişim sistemleri Güven Kalite Sürekli gelişme

Kamu Yönetimi Temel Kanununun Tasarısı ile ortaya çıkacak olan kurumsal değişimin yönetim biliminden etkilenip etkilenmediğini belirlemek amacıyla metin üzerinde kategorisel analiz kullanılmış, yönetim bilimine yapılan atıfları daha iyi analiz edebilmek için dört basamaklı kategori oluşturulmuş ve bulgular sıklık analiziyle desteklenmiştir. Kanun maddelerine ve gerekçelere bakıldığında ağırlıklı olarak insan kaynakları yönetimi, stratejik yönetim, örgüt yapısı ve daha genel olarak da yönetimin niteliğini etkilediği düşünülen kavramlara sıkça atıfta bulunulduğu görülmektedir.

**Örgüt yapısı:** Tasarının geneline bakıldığında, sistematik olarak güncel olarak genel kabul gören örgüt yapısına atıfta bulunulduğu görülmektedir. Tasarı içinde;

“Örgütsel tasarımda ise değişimin izlenmesi ve zaman geçirilmeden uyum sağlanması küçük, etken ve esnek yapıların önemini artırmaktadır. Bu kapsamda dinamik ve bilgi temelli bir anlayışın gereği olarak; merkezi yönetim yerine yerinden yönetim, esnek ve yatay örgüt yapıları, çakışmaların ve çatışmaların engellenmesi, gereksiz hizmetlerin tasfiyesi, hizmet satın alımı gibi unsurlar desteklenmektedir. Yukarıda ortaya konan yeniden yapılanmada aşamalandırma esas olarak “sistem” bakış açısının bir ürünüdür. Değişimin parçalardan hareketle değil, sistemin bütününden başlatılması, değişime temel bir istikamet verilmesi ve değişim sürecindeki uyumsuzlukların en aza indirilmesi hedeflenmektedir. Aksi takdirde kamuda yeniden yapılanmanın beklenen yararları üretmesi ve kalıcı hale gelmesi mümkün olmayacaktır”

açıklaması yapılmaktadır.

Örgüt yapısı ile ilgili olabilecek “organizasyon, değişim, yeniden yapılanma, etkililik/etkenlik, verimlilik, esnek organizasyon, yatay organizasyon, hiyerarşi kavramlarının tasarı içindeki sıklık analizinin sonuçları da şöyledir:

**ÇİZELGE 3: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında Örgüt Yapısı ile İlgili Kavramların Yer Alma Sıklığı**

Kavram	Sıklık
Değişim	28
Yeniden yapılanma	20
Esneklik	5
Etkililik/etkenlik	5
Organizasyon	4
Verimlilik	4
Yatay organizasyon	4

Tasarı içerisinde örgüt yapısına ilişkin ifadelerde, yapının nasıl olacağından çok değişimin ve yeniden yapılandırmanın gerekliliği “sürelerin taşınması gereken nitelikler” temelinde değerlendirilmektedir. Bu noktada tasarı metninde yer aldığı şekliyle, örgütsel yapının kendisine ve süreçlerin taşınması gereken niteliklere bakıldığında yönetim bilgisi pazarında yer alan popüler kavram ve yaklaşımların (değişim, esnek organizasyon, esneklik, yatay organizasyon, adem-i merkezîyetçilik vs.) yönlendirici olduğu görülmektedir.

**İnsan Kaynakları Yönetimi:** Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında insan kaynakları yönetimine önemli vurgular yapılmış ve bu alandaki güncel konuları içine alan bir felsefe kamu yönetimine aktarılmaya çalışılmıştır.

Tasarıda, özellikle kamu örgütlerinde geçerli olan “personel yönetimi” kavramından uzaklaşmış ve bakanlıklar bünyesinde “İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı” adını taşıyan yeni bir birim tanımlanmıştır. Bu birimin görevleri;

- Bakanlığın insan gücü politikası ve planlaması konusunda çalışmalar yapmak,
- Bakanlık personelinin atama, nakil, terfi, ücret, emeklilik ve benzeri özlük işlerini yürütmek,
- Bakanlık teşkilatının eğitim planını hazırlamak, uygulamak ve değerlendirmek,
- Bakanlığın görev alanına giren konularda mahalli idarelere dönük eğitim programları hazırlamak ve uygulamak

şeklinde sıralanmıştır.

İnsan kaynakları yönetimi içinde yer alan “takım çalışması, katılımçılık, performans ölçme, yetki devri sorumluluk ve insanı bir kaynak olarak görmeyi ifade eden insan kaynakları” kavramlarının metin içinde yer alma sıklıkları da şöyledir:

ÇİZELGE 4: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında İnsan Kaynakları Yönetimi ile İlgili Kavramların Yer Alma Sıklığı

Kavram	Sıklık
Performans/performans ölçme	35
Sorumluluk	33
İnsan kaynakları	7
Katılımçılık	3
Yetki devri	2
Takım çalışması	1

Tasarıda yer alan İnsan Kaynakları Yönetim ile ilişkilendirilebilecek ifadelerde, yönetim bilgisi pazarında güncel-geçerli olan kavram ve uygulamaların (performans ölçme, takım çalışması, yetki devri vs) metne nüfuzu görülmektedir. Bu başlık altında öne çıkarılabilecek en dikkat çekici değişim ise “personel yönetimi” yaklaşımından “insan kaynakları yönetimi”ne geçiştir. Yönetim bilgisi pazarında hakim olan “insan kaynakları yönetimi” çerçevesinin mantığıyla birlikte metne aktarımı dikkat çekicidir.

**Stratejik Yönetim:** Yasa tasarısında stratejik yönetim literatürüne yapılan güçlü vurgu dikkat çekicidir. Tasarıda bakanlık danışma birimleri sıralanırken “Strateji Geliştirme Başkanlığı” adı altında bir birimin kurulması öngörülmüş ve bu organın görevleri şöyle sıralanmıştır:

- Ulusal kalkınma strateji ve politikaları, yıllık program ve hükümet programı çerçevesinde bakanlığın orta ve uzun vadeli strateji ve politikalarını belirlemek, amaçlarını oluşturmak üzere gerekli çalışmaları yapmak,
- Bakanlığın görev alanına giren konularda performans ve kalite ölçütleri geliştirmek ve bu kapsamda verilecek diğer görevleri yerine getirmek,
- Bakanlık bütçesini stratejik plana ve yıllık hedeflere göre hazırlamak, bakanlık faaliyetlerinin bunlara uygunluğunu izlemek ve değerlendirmek,
- Bakanlığın yönetimi ile hizmetlerin geliştirilmesi ve performansla ilgili bilgi ve verileri toplamak, analiz etmek, yorumlamak ve yıllar faaliyet raporlarını hazırlamak
- Üst yönetimin iç denetime yönelik işlevinin etkenliğini ve verimliliğini artırmak için gerekli hazırlıkları yapmak,
- Bakanlığın görev alanına gören konularda, hizmetleri etkileyecek dış faktörleri incelemek, kurum içi kapasite araştırması yapmak, hizmetlerin etkenliğini ve tatmin düzeyini analiz etmek ve genel araştırmalar yapmak,
- Yönetim bilgi sistemlerine ilişkin hizmetleri yerine getirmek

Ayrıca bakanlıklar bünyesinde Strateji Geliştirme Kurulunun oluşturulması benimsenmiş ve bu kurulun görevleri de şöyle tanımlanmıştır:

“Bakanlıklarda, bakanlık stratejilerinin, amaç ve politikalarının belirlenmesine, bakanlık hizmet ve teşkilatının geliştirilmesine, bakanlık faaliyetlerinin performans sonuçlarının değerlendirilmesine yardımcı olmak üzere Strateji Geliştirme Kurulu oluşturulur. Bu kurul, bakanlık müsteşarının başkanlığında, bakanlıkların kuruluş kanunlarında belirtilen amirlerden oluşur...”

Metinde rekabetçilik ve bilgi toplumunun gereklerine atıfta bulunarak stratejik yönetim anlayışı şöyle tanımlanmaktadır:

“...dış çevreye açık ve rekabetçi bir ortamın ve bilgi toplumunun gereklerine uygun bir şekilde, bu kanun ve kanunu takip edecek tamamlayıcı nitelikteki diğer düzenlemelerle; geçmiş yönelimli bir yönetimden gelecek ve amaç yönelimli bir yönetime, çözüm yönelimli bir anlayıştan teşhis yönelimli bir anlayışa, kapalı ve tek taraflı bir yaklaşımdan

açık ve katılımcı bir yaklaşıma, ceza yönelimli bir uygulamadan ödül yönelimli bir uygulamaya geçilmesi öngörülmektedir. Bu yeni zihniyetin gereği olarak gelecek yönelimli ve katılımcı bir anlayış içinde “stratejik yönetim” yaklaşımına geçilmektedir. Stratejik yönetim kapsamında; ortaya konan yeni zihniyete uygun bir şekilde geleceğe dair tasarım geliştirme, misyon ve vizyon belirleme, temel amaç, politika ve öncelikleri şekillendirme, ölçülebilir başarı göstergeleri oluşturma ve önceden ilan etme, insan kaynaklarını geliştirme unsurları vurgulanmaktadır”.

Stratejik yönetime ilişkin kavramların metindeki sıklık analizinin sonuçları da şöyledir:

ÇİZELGE 5: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında Stratejik Yönetim ile İlgili Kavramların Yer Alma Sıklığı

Kavram	Sıklık
Amaç/hedef	99
Strateji/stratejik	45
Politika	36
Stratejik plan	8
Stratejik yönetim	6
Misyon	2
Vizyon	2
Kaynak tahsisi	2
Dış çevre	1

Tasarı metninde görece olarak hakim görünen kavram stratejik yönetim çerçevesidir. Tasarı metninin bir çok maddesinde stratejik yönetim çerçevesi sıklıkla kullanılmış ve bu çerçeveye referans verilmiştir. “... *Bu yeni zihniyetin gereği olarak gelecek yönelimli ve katılımcı bir anlayış içinde “stratejik yönetim” yaklaşımına geçilmektedir..*” ifadesi, bir bütün olarak stratejik yönetim mantığının yönetim bilgisi pazarından ithalini açıklaması bakımından çarpıcıdır.

**Yönetimin Niteliğini Etkileyen Kavramlar:** Tasarının geneline bakıldığında, yönetim bilgisi olarak tanımlanabilecek, hatta yönetimin niteliğini etkileyeceği düşünülen ve diğer kategorilere dahil edilemeyen bazı kavramlar da vardır. Tasarının genel gerekçe bölümünde bu kavramlara yapılan atıflar şöyledir:

“Küreselleşme ve sanayi toplumu şartlarından bilgi toplumuna geçiş şeklinde özetlenebilecek olan dünyadaki gelişmeler ile halkımızın artan ve çeşitlenen talepleri, etkenliğin artırılması ve katılımcılık ekseninde kamu yönetiminde kapsamlı bir yeniden yapılanma ihtiyacını gündeme getirmiştir”.

“Kamu yönetimi Temel Kanunu Tasarısının temel aldığı bu yeni yönetim anlayışı ve uygulaması; piyasaya saygılıdır ve mümkün olduğunca piyasa araçlarını kullanır, halkın güvencesi altında sivil toplum kuruluşlarına geniş bir alan tanır, yerel ve yerinden yönetim yapılarını öne çıkarır, stratejik yönetim anlayışı içinde öncelikli alanlara yoğunlaşır, performansa ve kaliteye dayanır, bilgi teknolojilerini yönetimin bütün süreçlerine yayar ve kullanır.

Ayrıca tasarının 12. Maddesi;

“Merkezi idareye dahil kurum ve kuruluşlar stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedeflerine bağlı olarak teşkilat yapısını, hizmet kalite ve standartlarını, yönetim ve hizmet süreçlerini sürekli geliştirici tedbirler alır”

ifadesiyle hizmet kalite standartlarını ve sürekli gelişmeyi vurgulamaktadır.

43. Maddesi ise;

“ Bu kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşların her kademesindeki yöneticileri, görevlerini mevzuata, stratejik plan ve programlara, performans ölçütlerine ve hizmet kalite standartlarına uygun olarak yürütmekten üst kademelere karşı sorumludur”

ifadesiyle stratejik yönetim yanında hizmet kalite standartlarına da atıfta bulunmaktadır.

Diğer yandan madde gerekçelerinde de bu konular şöyle yer almıştır:

“Halkın yaşamını kolaylaştırmak amacıyla kamu hizmetlerinin sunulmasında ve kişilerin bu hizmetlere erişmesinde bilgi teknolojilerinden azami ölçüde yararlanılacak, “e-dönüşüm” çerçevesinde hizmetlerin sunumunda ve hizmetlere ulaşmada bilgi teknolojisinin sağladığı araçlar kullanılacaktır. Bu çerçevede kamu kurum ve kuruluşları gerekli alt yapıyı oluşturacaklardır” (Madde-5’in gerekçesi).

Tasarıda yönetim literatüründe yaygın olarak tartışılan, yönetimin değişmesinde etkili olduğu varsayılan kavramların sıklık analizi sonuçları da şöyledir:

ÇİZELGE 6: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında Yönetimin Niteliğini Etkileyen Kavramların Yer Alma Sıklığı

Kavram	Sıklık
Bilgi/bilgi toplumu	38
Güven	25
Kalite	21
Bilgi teknolojileri	4
Küreselleşme	3
Yönetim bilgi sistemleri	1
Sürekli gelişme	1

“Yönetimin Niteliğini Etkileyen Kavramlar” başlığı altında kamu yönetimi çevresinin tanımlanmasına yönelik kavram ve ifadeler yer verilmiştir. Kamu yönetimi çevresini değişime zorladığı öne sürülen bu ifade ve kavramların yönetim bilgisi pazarının güncel konuları olduğu görülmektedir.

## TARTIŞMA

Son yıllarda küresel sosyo-ekonomik çevre içerisindeki liberalleşme ile birlikte kamu yönetiminin yapılanmasında ve işleyişinde pratikte görece başarılı işletme uygulamalarının ve işletmecilik yazınının egemen olduğu bir gerçektir. Yapılan içerik analizine bağlı olarak ortaya çıkan bulgulara bakıldığında güncel yönetim kavramlarının tasarımın metninde hakim bir retorik oluşturduğu görülmektedir. “**Örgüt yapısı**”, “**insan kaynakları yönetimi**”, “**stratejik yönetim**” ve “**yönetimin niteliği etkileyen kavramlar**” başlığı altında yer alan yönetim kavramlarının tasarım metnindeki sıklık analizlerinde güncel kavramların yoğunluğu görülmekte, bu kavramlarla ilgili yeni kamu yönetimi anlayışına doğru gerçekleşecek değişim ihtiyacı ise kamu yönetiminin yerel sorunları temelinde meşrulaştırılmaktadır. Gerek tasarımın meşruiyetini güçlendirmek için tasarımı hazırlayan grup üyelerince hazırlanan “Değişim Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” isimli çalışmaya, gerekse tasarımın kendi söylemindeki retoriğe bakıldığında kıta avrupası ve Anglosakson geleneğine paralel olarak moda yönetim araçlarının Türkiye’deki kamu yönetiminin tespit edilen sorunlarına bir çözüm önerisi olacağı söylemi öne çıkmaktadır.

## Sonraki Çalışmalar İçin Öneriler

Bu çalışma kamu yönetimi anlayışına yönetim bilgisinin yayılımını keşifsel bir çalışmayla ele almaktadır. Dolayısıyla çalışma yönetim bilgisinin yayılım sürecine yada yayılımın ussal-normatif olup olmadığı, tasarımın ve tasarımın ortaya çıkışı sürecindeki retoriğe bakmak yerine güncel yönetim kavramlarının tasarıda ne ölçüde yer aldığını belirlemeye odaklanmıştır. Sonraki çalışmalarda yönetim bilgisinin Türkiye’de kamu yönetimine yayılım süreci, yayılım biçiminin niteliği, yayılım sürecinin görece farklılıkları, tasarımın retoriği ve tasarıda yer alan yönetim kültürüne ait izdüşümler araştırma konusu olabilir.

## SONUÇ

Kurumsal teori kurumların değişimini açıklamada yetersiz kalsa da, büyük bir kurumsal değişim çağında olduğumuzun işaretleri vardır. Özellikle kamu yönetiminde son yıllarda önemli yasal düzenlemelerin olması, AB uyum



sürecinde yapılan kurumsal düzenlemeler hükümetlerin toplumsal yapıyı yeniden düzenleyecek kurumları oluşturma çabasında olduğunu göstermektedir. Bu süreçten kamu yönetimi örgütleri de değişim konusunda üzerine düşen payı almaktadır.

Bir toplumda yaygın olarak benimsenmiş olan kurumların değişmesinde etkili olan birçok faktör vardır. Bu faktörler bir yandan etken olmayan kurumların yol açtıkları performans sorunlarının çözmek için yeni kurumların oluşturulmasına neden olurken, diğer yandan da politik ve sosyal beklentiler ve baskılar da mevcut kurumların değişmesine yol açmaktadır. Meşruiyetlerini kaybetmelerine neden olan koşullar altında, mevcut kurumların bozulması ve yerine yeni kurumların oluşturulmasında, sosyal bilimlerin önemli katkıları olduğu kabul edilmektedir. Örgütler açısından, ister özel sektör, ister kamu örgütleri olsun, yönetim bilimi kurumsal değişimde önemli bir paya sahip görünmektedir. Yönetim biliminin ürettiği bilgiler, daha iyi performans, başarı, rekabetçilik gibi hedeflerle meşrulaşmakta, uygulama alanı giderek yaygınlaşmaktadır.

Türkiye’de de kamu yönetimi uzun yıllar reform çabalarına konu olmuştur. Bu reform çabalarından pek azı yasalara dönüştürülerek uygulamaya konulabilmiştir. Sürekli yeni reform çabalarının olması bir yandan yönetim bilimindeki gelişmelere bağlanırken, bir yandan da henüz kamu yönetimine yönetim bilgisinin transferinin sağlanamadığının da bir göstergesidir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı kamu yönetiminin kurumsal değişimine ilişkin en son çalışmalardan birisidir. Bu tasarı, yönetim biliminin ürettiği bilgilerin kamu yönetimine transferine örnek olabilecek çalışmalardan birisi olarak görülebilir. Yapılan içerik analizinde de yönetim biliminin tasarı üzerindeki etkileri görülmektedir. Stratejik yönetim, insan kaynakları yönetimi, yeniden yapılanma, esnek ve yalın örgütler, performans değerlendirme, katılımcı yönetim gibi yönetim biliminin ürettiği bilgiler kamu yönetiminin yeni bir anlayışa kavuşturulmasının araçları olarak gösterilmektedir. Yönetim bilgisi pazarından özellikle stratejik yönetim çerçevesinin büyük ölçüde etkilediği görülen tasarı metni, büyük ölçüde güncel yönetim kavramları ve uygulamalarını barındıran bir niteliğe sahiptir.

#### KAYNAKÇA

- Abrahamson, E. 1991. Managerial fads and fashions: The diffusion and rejection of innovations. *Academy of management review*. 16(3): 586-612.
- Barley, S. R. ve Tolbert, P. S. 1997. Institutionalization and structuration: Studying the links between action and institution. *Organization studies*, 18(1): 93-117.
- Beckert, J. 1999. Agency, entrepreneurship and institutional change: The role of strategic choice and institutionalized practices in organizations. *Organization studies*. 20(5): 777-799.

- Blomquist, C. 2000. In the name of managerialism: Reforming organizations in the Swedish public sector. *Administrative theory and praxis*, 22(2): 226-245.
- Bowman, J. S. 1978. Managerial theory and practice: The transfer of knowledge in public administration. *Public administration review*, November/December: 563-570.
- Boyne, G. A. 2002. Public and private management: What's the difference?. *Journal of management studies*, 39(1): 97-122.
- Brewer, G. E. 2004. Does administrative reform improve bureaucratic performance? A Cross Country Empirical Analysis. *Public finance and management*, 4(3): 399-428.
- Buğra, A. 1994. *Devlet ve işadamları*. İstanbul: İletişim.
- Cem, C. 1975. Türk Kamu Yönetimine Toplu Bir Bakış. *Amme idaresi dergisi*, 8(4): 3-23
- Christensen, T. ve Laegrid, P. 2001. New public management: The effect of contractualism and devolution on political control. *Public management review*, 3(1): 73-94.
- Clegg, S. R. 1990. *Modern organizations: Organization studies in the postmodern world*. London: Sage.
- Clemens, E. S. ve Cook, J. M. 1999. Politics and institutionalism: Explaining durability and change. *Annual review sociology*, 25: 441-466.
- Colomy, P. 1998. Neofunctionalism and neoinstitutionalism: Human agency and interest in institutional change. *Sociological forum*, 13(2): 265-300.
- Dacin, M. T., Goldstein, J. ve Scott, W. R. 2002. Institutional theory and institutional change: Introduction to the special research forum. *Academy of management journal*, 45(1): 45-47.
- DiMaggio, P. J. ve Powell, W. W. 1991. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality. Walter W. Powell ve Paul J. DiMaggio (Der.), *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dinçer, N. ve Ersoy, T. 1974. Kamu yönetimini yeniden düzenleme çalışmalarlarıyla ilgili bir değerlendirme. *Amme idaresi dergisi*, 7(4): 73-91.
- Dinçer, Ö. ve Yılmaz, C. 2003. *Değişimin yönetimi için yönetimde değişim*. Ankara: T. C. Başbakanlık Yayınları.
- Ergun, T. ve Polatoğlu, A. 1988. *Kamu yönetimine giriş*. Ankara: Amme İdaresi Enstitüsü.
- Ergun, T. 1991. Yönetimin yeniden düzenleme gereksinmesi ve kamu yönetimi araştırma projesi. *Amme idaresi dergisi*, 24(4): 11-23.
- Friedland, R. ve Alford, R. R. 1991. Bringing society back in: Symbols, practices, and institutional contradictions. Walter W. Powell ve Paul J. DiMaggio (Der.), *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Galvin, T. L. 2002. Examining institutional change: Evidence from the founding dynamics of U.S. Health Care Interest Associations. *Academy of management journal*, 45(4): 673-696.
- Gorges, M. J. 2001. New institutionalist explanations for institutional change: A note of caution. *Politics*, 21(2): 137-145.
- Gökçe, O. 2001. *İçerik çözümlemesi*. Konya: Selçuk Üniversitesi Yaşatma ve Geliştirme Vakfı.

- Green, S. 1998. Strategic management initiatives in the civil service: A cross cultural comparison. *International journal of public sector management*, 11(7): 536-552.
- Greenwood, R. ve Hinings, C. R. 1996. Understanding radical organizational change: Bringing together the old and the new institutionalism. *Academy of management review*, 21(4): 1022-1054.
- Hare, P. G. 2001. Institutional change and economic performance in the transition economics. *Economic survey of Europe*, 1: 77-99.
- Henry, N. 1975. Paradigm of public administration. *Public administration review*, July/August: 378-386.
- Hepner, M. ve Berkman, Ü. 1979. Türkiye’de kamu yönetimi araştırma ve eğitiminde kavramsal kurma ve yönetim sorunları. *Amme idaresi dergisi*, 12(2): 3-18.
- Hoffman, A. J. 1999. Institutional evolution and change: Environmentalism and the U.S. Chemical industry. *Academy of management journal*, 42(4): 351-371.
- Hollingsworth, R. J. 2000. Doing institutional analysis: Implications for the study of innovations. *Review of international political economy*, 7(4): 595-644.
- Holm, P. 1995. The dynamics of institutionalization: Transformation processes in Norwegian fisheries. *Administrative science quarterly*, 40: 398-422.
- İnsel, A. 1996. *Düzen ve kalkınma kısıncında Türkiye: Kalkınma sürecinde devletin rolü*. İstanbul: Ayrıntı.
- Jaffee, D. 2001. *Organization theory: Tension and change*. London: McGraw-Hill International.
- Jann, W. 2003. State, administration and governance in Germany: Competing traditions and dominant narratives. *Public administration*, 81(1): 95-118.
- Jepperson, R. L. 1991. Institutions, institutional effects and institutionalism. Walter W. Powell ve Paul J. DiMaggio (Der.), *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: Chicago Press.
- Johnson, G., Smith, S. ve Codling, B. 2000. Microprocesses of institutional change in the context of privatization. *Academy of management review*, 25(3): 572-580.
- Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı. 2003. Ankara: T.C. Başbakanlık.
- Kellough, J. E. ve Coleman Selden, S. 2003. Reinvention of public personnel administration: An analysis of the diffusion of personnel management reforms in the states. *Public administration review*, 16(3): 165-176.
- Keyder, Ç. 1993. *Türkiye’de devlet ve sınıflar*. İstanbul: İletişim.
- Kraatz, M. ve Moore, J. H. 2002. Executive migration and institutional change. *Academy of management journal*, 45(1): 120-143.
- Kraybill, D. S. ve Weber, B. A. 1995. Institutional change and economic development in rural America. *American journal of agricultural economics*, December: 1265-1270.
- Lane, J. E. 2000. *New public management*. London: Routledge (Library binding).
- Leblebici, H., Salancik, G. R., Copay, A. ve King, T. 1991. Institutional Change and the Transformation of Interorganizational Fields: An Organizational History of the U.S. Radio Broadcasting Industry. *Administrative science quarterly*, 36: 333-363.
- Lowndes, V. ve Wilson, D. 2003. Balancing revisability and robustness? A new institutionalist perspective on local government modernization. *Public administration*, 81(2): 275-298.

- Lynn, J. L. E. 2001. Globalization and administrative reform: What is happening in theory. *Public management review*, 3(2): 191-208.
- McNulty, T. 2003. Redesigning public services: Challenges of practice for policy. *British journal of management*, 14: 33-45.
- Meyer, J. W. ve Rowan, B. 1991. Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. Walter W. Powell ve Paul J. DiMaggio (Der.), *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Nielsen, K. 2001. Institutional approaches in the social sciences: Typology, dialogue and future challenges. *Journal of economic issues*, 35(2): 505-516.
- North, D. C. 2000. (Çev. Gül Çağlalı Güven). *Kurumlar, kurumsal değişim ve ekonomik performans*. İstanbul: Sabancı Üniversitesi Yayınları.
- Oliver, C. 1992. The antecedents of deinstitutionalization. *Organization studies*, 13(4): 563-588.
- Özen, Ş. 2000. Kurumsal kuram ışığında TKY'nin Türkiye'de yayılım sürecinin dinamikleri. *8. Ulusal yönetim ve organizasyon kongresi bildiriler kitabı*. Nevşehir: 25-27 Mayıs.
- Özen, Ş. 2002. Toplam kalite yönetiminin Türkiye'de yeniden kurgulanması: Koşulbağımlı türdeşleşme tezinin bir testi. *Amme idaresi dergisi*, 35(1): 105-142.
- Peng, M. W. 2000. Institutional transitions and strategic choices. *Academy of management review*, 28(2): 275-296.
- Roland, G. 2004. Understanding institutional change: Fast-moving and slow-moving institutions. *Studies in comparative international development*, 38(4): 109-131.
- Ruttan, V. W. ve Hayami, Y. 1984. Toward a theory of induced institutional innovation. *Journal of development studies*, 20(4): 203-223.
- Ruttan, V. W. 1984. Social science knowledge and institutional change. *American journal of agricultural economics*, December: 549-559.
- Saint-Martin, D. 1998. The new managerialism and policy influence of consultants in government: An historical and institutional analysis of Britain, Canada and France. *Governance: an international journal of policy and administration*, 11(3): 319-356.
- Scott, R. W. 1995. Introduction: Institutional theory and organizations. W. Richard Scott ve Soren Christensen (Der.), *The institutional construction of organizations*. California: Sage.
- Selznick, P. 1996. Institutionalism "old" and "new". *Administrative science quarterly*, 41(2): 270-278.
- Seo, M. G. ve Creed, W. E. D. 2002. Institutional contradictions, praxis and institutional change: A dialectical perspective. *Academy of management review*, 27(2): 222-247.
- Sharfman, M. 1994. Changing institutional rules: The evolution of corporate philanthropy. *Business and society*, 33(3): 236-270.
- Sözen, S. ve Shaw, I. 2002. The international applicability of "new" public management: Lessons from Turkey. *The international journal of public sector management*, 15(6): 475-486.
- Sürgit, K. 1968. Türkiye'de idareyi yeniden düzenleme ve geliştirme çabaları. *Amme idaresi dergisi*, 1(1): 3-18.

- Tavşancıl, E. ve Aslan, A. E. 2001. *İçerik analizi ve uygulama örnekleri*. İstanbul: Epsilon.
- Toonen, T. A. J. 1993. Analysing institutional change and administrative transformation: A comparative view. *Public administration*, 71: 151-168.
- Townley, B. 2002. The role of competing rationalities in institutional change. *Academy of management journal*, 45(1): 163-179.
- Üsdiken, B. ve Pasadeos, Y. 1993. Türkiye’de örgütler ve yönetim yazını. *Amme idaresi dergisi*, 26(2): 72-93.
- Üsdiken, B. ve Erden, Z. 2001. Örnek tutulma, mecbur tutulma ve geçmişe bağımlılık: Türkiye’deki yönetimi yazınındaki değişim. *Amme idaresi dergisi*, 34(4): 1-31.
- Üsdiken, B. ve Çetin, D. 1999. Türkiye’de akademik dünyanın yönetme işine yaklaşımında 150’li yıllarla birlikte ne değişti?. *Amme idaresi dergisi*, 32(4): 47-65.
- Üsdiken, B. ve Erçek, M. 2002. Türkiye’de işletme iktisadı, 1930-1950. *10. Ulusal yönetim organizasyon kongresi*, Antalya : 25-27.
- Wise, L. ve Recascino, L. 2002. Public management reform: competing drivers of change. *Public administration review*, 62(5): 555-567.
- Yalçındağ, S. 1970. Kamu yönetim sistemimizin tarihsel evrimi üzerine notlar. *Amme idaresi dergisi*, 3(2): 20-57.
- Yaşamış, F. 2003. State reform in Turkey: Reasons, needs and strategies. *Australian journal of public administration*, 62(4): 93-107.
- Zucker, L. G. 1987. Institutional theories of organization. *Annual review sociology*, 13: 443-464.

**Belkıs Özkara**, Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İşletme Bölümü Yönetim ve Organizasyon doçenti olan Belkıs Özkara halen Afyon Meslek Yüksekokulunda görev yapmaktadır. Evrimci ve Devrimci Örgütsel Değişim adlı kitabın yazarı olan Belkıs Özkara örgütsel değişim, stratejik değişim, kurumsal teori ve kurumsal değişim konularıyla ilgilenmektedir. Adres: Afyon Kocatepe Üniversitesi Afyon Meslek Yüksekokulu, Ali Çetinkaya Kampusu 03270 Afyon. Tel. 0272 2141949 Fax. 0272 2135405 e-mail. bozkara@aku.edu.tr

**Mustafa Kurt**, Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İşletme Bölümü Yönetim ve Organizasyon yardımcı doçenti olarak görev yapan Mustafa Kurt’un doktora çalışması bilgi yönetiminin işletmelerin rekabetçi üstünlüklerine etkisi konusundadır. Mustafa Kurt bilgi yönetimi, örgüt teorisi ve kurumsal teori alanlarında çalışmalar yapmaktadır. Adres: Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Ahmet Necdet Sezer Kampusu 03270 Afyon. Tel. 0272 2281292 Fax. 0272 2281423 e-mail. mkurt@aku.edu.tr