

KAMU YÖNETİMİ REFORMUNUN PSİKOLOJİK SÜRECİ VE İNSAN UNSURU

Barış ÖVGÜN¹
Özge KANTAŞ²

ÖZET

Kamu yönetiminde reform birçok akademik çalışmaya konu olmuş olsa da bu çalışmaların büyük bir bölümü reformu yönetsel boyutta bir ihtiyaç olarak ele almış ve onun ekonomik ve toplumsal yönlerine pek eğilmemiştir. Az sayıdaki çalışma ise ekonomi ve reform ilişkisine değinmiş ve toplumsal boyutu da sadece talepler ekseninde ele almıştır. Ancak reformun önemli bir yönü daha vardır: Dahil olan psikolojik süreçler. İnsanlar neden reform ister sorusu kadar önemli ama belki de ondan daha yeni olan ve ilişkili literatüre yeni doğurguları beraberinde getirecek olan soru, insanların neden reformları kabul ettiğidir. Bu çalışmanın konusunu da literatürde hemen hemen hiç değinilmemiş olan bu soru oluşturmaktadır. Bu soru şu açıdan önemlidir: Reformlar sadece yapılara, yani kurumlara ilişkin değildir. Bu yapılara hayat veren ve uygulamanın hem nesnesi hem de öznesi olan, insanlardır. Bu nedenle, bu makalenin önermesi de reformun psikolojik süreçlerinin, insan faktörünün ve ait olduğu bağlamın ele alınması gereği; buna bağlı olarak da insanlar ile reformların hazırlanması ve uygulanması arasındaki etkileşimin analiz edilmesi ihtiyacıdır. Böylece bu makalede reformlar ve reformlara ilişkin psikolojik süreçler, uygulamalı sosyal psikoloji perspektifinden ele alınmış, bu bağlamda farklı kuramsal açıklamalar ve bağlantılı örneklerle tartışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Reform, Kamu Yönetimi, İnsan, Temel Psikolojik İhtiyaçlar Kuramı, Uygulamalı Sosyal Psikoloji

THE PSYCHOLOGICAL PROCESS AND THE HUMAN ASPECT OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORM

ABSTRACT

Public administration reforms, as a study domain, are subject to many academic studies; mostly which considered reforms as an administrative need,

¹ Doç. Dr., Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, bovgun@gmail.com.

² Arş. Gör., Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkiler Bölümü, kantas.ozge@gmail.com.

but occasionally neglected the economic and societal aspects of reforms. Though a small number of studies handled with this neglect; that was to mention the association between economy and reforms, or to mention the demands for reforms in society. Yet, we want to point another important aspect of reforms: the psychological processes involved. Another as important question as "why people want reforms" but more novel than that question is "why people accept reforms" which can bring new implications to the related literature. Hence, this study covers this question; which is important in the sense that reforms are not merely related to constructs or institutions. Rather, human beings regenerate the reforms, and they are the subjects and the objects of the reforms. Therefore the main premise of this study is that the psychological mechanism of reforms should be investigated with consideration of relevant human factor and involving social context; and accordingly, that the association between people and the process of reform preparation-implementation should be analyzed. In this vein, this article addressed the reforms and associated psychological mechanisms with applied psychology framework, by discussing it via theoretical explanations and relevant examples.

Keywords: *Reform, Public Administration, Human, Basic Psychological Needs Theory, Applied Social Psychology*

1. GİRİŞ

Kamu yönetimi reformu çeşitli ihtiyaçların ve gereksinimlerin sonucu ortaya çıkmaktadır. Ancak reformların uygulamaya konulabilmesinin en önemli faktörlerinden biri olarak insan ögesi belirlemektedir. Çünkü reformların yürürlüğe konulması ve konulan reformların da başarılı olabilmesi için psikolojik ortamın uygun olması gereklidir. Her ne kadar değişen sistem ve yapı/örgüt gibi görünse de sisteme ve yapıya asıl gücü ve belirleyiciliği veren insandır. Bir başka deyişle reformla birlikte devletin konumu, işlevi, örgütler, kullanılan yöntem, iş yapma biçimleri ve insan dönüşüme uğramaktadır (Payaslıoğlu, 1971:14). İnsan ögesi reform konusunda iki şekilde karşımıza çıkmaktadır: Araç ve özne. İlki, reformun temelinde Tutum'un da ifade ettiği gibi personel sorunlarının yatmasını anlatmaktadır (Tutum, 1971:42). Bir başka deyişle kamu yönetiminde yaşanan sorunların birçoğunun kamu personelinde kaynaklandığı iddia edilmekte ve yapılması planlanan reform hamleleriyle personelin daha etkin, etkili ve verimli çalışmasının sağlanması arzulanmaktadır. İkinci olarak ise insan, reformda psikolojik unsur olarak öne çıkmaktadır. Psikolojik unsurlar yapısal değişiminin gecikmesine ya da hiç olmamasına neden olabileceği için (Ertürk, 1971:75), insan özne olarak reforma doğrudan etkide bulunmaktadır. Bu noktada insan, reform konusunda direnen olarak da reformları kabullenen olarak da iki ihtimaliyle ortaya çıkmaktadır.

Ancak bu önemine rağmen, kamu yönetimi reform çalışmalarında en fazla ihmal edilen unsur insan ögesidir. Alanyazında halkın/vatandaşların reform talebinde önemli bir belirleyici olduğu söylenmekte ancak bu sadece söylem düzeyinde kalmakta ve bu unsurun doğrudan analiz edildiği akademik çalışmalar yapılmamaktadır. Oysa reformların hayat bulabilmesi için öncelikli olarak “insanın” bir reform ihtiyacı olduğuna ve bu reformun da onun için “iyi” olduğuna inanması gerekmektedir. Çünkü insanların kamu yönetiminden temel beklentileri hızlı, ucuz ve kaliteli hizmet alabilmeleridir. Bu noktada insanların reformdan istekleri öncelikle bireysel temeldedir ve bu temelde insanlar hayatlarının daha iyi olmasını ya da kolaylaşmasını arzulamaktadırlar.

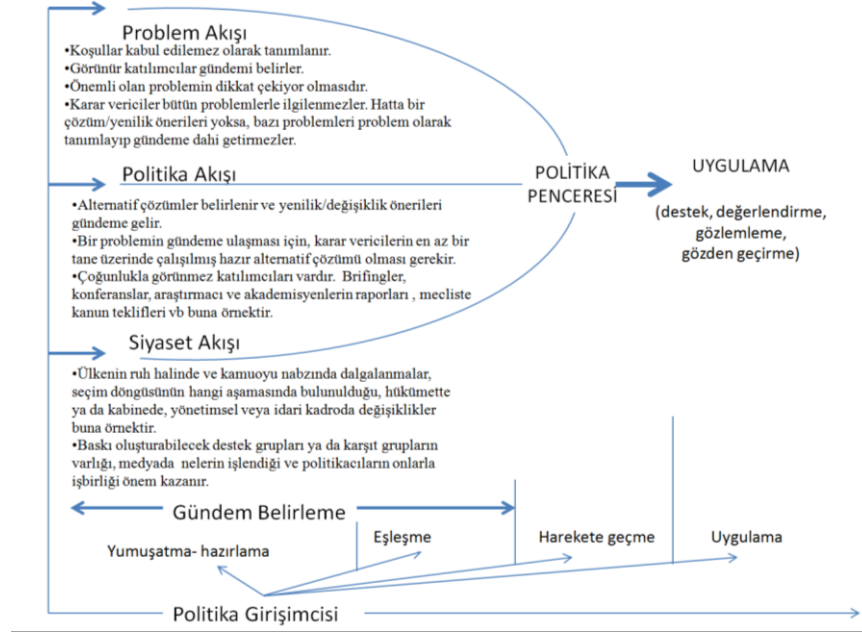
2. KURAMSAL ÇERÇEVE

Michigan ve Harvard Üniversitesi Profesörü John Kingdon’un (Kingdon, 1984; Kingdon, 2003; Kingdon, 2001) siyasi gündem oluşturma, politik alternatifleri ortaya koyma ve kamu politikalarında değişiklikler sağlanabilmesi için ortaya koyduğu çoklu akış modeli³ (sağlıktan eğitime, toplu taşımadan vergilendirme sistemine birçok alanda hangi kamu politikaların neden ve nasıl başarılı veya başarısız olabileceğini ortaya koymaktadır. Bu modele göre Kingdon, bir politika gündeminin oluşturulup (*agenda setting*) değişiklik sağlanabilmesi için, üç farklı akarsunun bir dere yatağında birleşerek bir eşiği aşması gibi bir ortam gerektiğini söyler. Bu metafora göre bu akarsular, problem akışı (*problem stream*), politika akışı (*policy stream*) ve siyaset akışı (*politics stream*) olarak isimlendirilmiştir ve birleşmeleri halinde yeni bir politika penceresi (*policy window*) açılacağını ifade eder. Bu çalışmada da bu perspektifle kamu reformlarının gerçekleştirilmesi için insan odağına sahip olunması gerektiği, Kingdon’un önerdiği üzere politika değişikliklerinin psikolojisi bağlamında ele alınacaktır. Dolayısıyla bu makalenin temel konusunu kamu yönetimi çalışmalarında görmezden gelinen ya da ihmal edilmiş olan insan oluşturmaktadır.

Aşağıdaki şekilde de görülebileceği gibi politika girişimcisinin (*policy entrepreneur*) gündem oluşturmak için öncelikle ortamı hazırlaması ve yumuşatarak uygun hale getirmesi (*softening-up*) gerekmektedir ki böylece akışların eşleşmesi (*coupling*) sağlanabilsin. Bir kere politika penceresi açıldı mı, bunu bir fırsat olarak görüp harekete geçmesi (*enactment*) ve değişikliği uygulamaya koyması/koyulmasını sağlaması (*implementation*) gerekmektedir. Bu modele göre politika girişimcisinin ille bir siyasetçi ya da hükümetin kendisi olması gerekmemektedir. Örneğin bir sivil toplum kuruluşu, bir üniversitenin araştırma birimi veya bir sivil kolektif eylem de bir sorunu problem

³ Yabancı kaynaklarda Multiple Streams Analysis, Multiple Streams Approach ya da Multiple Streams Framework olarak da anılan model, bilindiği kadarıyla ilk defa Akdoğan ve Köse (2011) tarafından Türkçe olarak Çoklu Akış Modeli olarak ifade edilmiştir.

akışına taşıyabilir. Bu bağlamda sorunun tanımlandığı ve gündeme taşındığı problem akışının, problemin çözümüne ilişkin çeşitli önerilerin tartışıldığı politika akışının ve son olarak da karar vericilerin sürece dahil edildiği siyaset akışının bir araya gelerek pencerenin açılması gerekmektedir.



Şekil 1. Kingdon'un Çoklu Akış Modeli

(Bu tablo bu çalışmada atıf yapılan Kingdon'a ait kaynaklardan yararlanılarak hazırlanmıştır.)

Her ne kadar bu model, bu şekilde birçok alanı ve bağlamı kapsasa da bu çalışmanın spesifik amacı, ilk olarak Kingdon'un modelini kamu reformları çerçevesinde ele almaktır. Böylece ikinci olarak, hükümetlerin planladığı kamu reformlarının gerçekleştirilmesi sürecinde insan faktörüne sosyal psikolojik açıdan, sosyal yargıların oluşması ve insan motivasyonu süreçleri açısından dikkat çekmektir. İnsan faktörünün hem kamu personeli hem de vatandaş olarak ele alınabileceğini, şu ana kadar bu yöndeki çalışmaların çoğunlukla kamu personeli üzerine odaklandığı, vatandaş boyutunun göz ardı edildiğine daha önce de değinmiştik. Her ne kadar uygulayıcı olarak öncelikle kamu personeli reforma tabi tutuluyor ve dönüştürülüyor olsa da yani uygulayıcı yönüyle özne konumunda görünse de bu durumun "görünümde" olduğunu vurgulamakta fayda vardır. Zira bu noktada asıl amaç kamu personelinin çalışma biçimini, anlayışını, denetimini vs dönüştürmektir. Ancak reforma asıl şekil

veren kabullenışı veya reddedişi ile özne olarak reformun uygulanıp uygulanamayacağına etki eden vatandaşlardır. Bu sebeple bu çalışmada bahsedilen insan faktörü, psikoloji terimleriyle ifade edecek olursak "aracı" rolüyle değiştirilen kamu personeli değil; bu değişiklikten etkilenen ve etki eden "özne" rolüyle vatandaşlardır. Bu bağlamda insan, aynı zamanda kabul ettiği ya da reddettiği reformlar sebebiyle olumlu veya olumsuz etkilenen "nesne"ler konumundadır.

Çalışmada, psikolojik faktör olarak insanın kamu yönetimi reformlarının kabulünde esas belirleyici olduğu ve insanın reformlara onay ya da direnç şeklinde iki ihtimali olan bir tutum takınabileceği savunulmaktadır. Bu tutumlar reformun özüne ilişkin gerçek bilgilerden kaynaklı tepkiler olmak zorunda değildir. Sosyal psikolojinin temellerinden biri olan tutumlar tamamen algısaldir. Bir tutum objesine ilişkin duygu, düşünce ve davranışlarımızı kapsar (Gordon, 1935; Gordon, 1954; Bem, 1970). Daha açık bir şekilde söylemek gerekirse insan, reformun bir tutum objesi olarak özünde iyi ya da kötü olacağını bilemeyebilir. Ancak insan sadece hazırlanan reformun kendisi için iyi ya da kötü olabileceğine inanır ve bu inanca göre de olumlu ya da olumsuz bir tutum içine girer. Bu konu ve sav temelinde yapılan bu çalışma insan ögesi ile sınırlandırılmış ve bu sınırlandırmada da reformu yapan insanlar/yöneticiler (siyasetçiler) ve uygulayıcılar olarak kamu personeli değil; kendi adlarına reform yapıldığı iddia edilen insanlar/vatandaşlar (halk) çalışmanın odağına alınmıştır.

Reformları ele alırken vatandaşlar neden reform ister, neden istemez; neden kabul eder, neden etmez sorularına psikolojik bir perspektiften bakılmasının önemi ve gereği insan doğasından ileri gelmektedir. Zira insanlar, kendi ihtiyaçlarının, çıkarlarının, isteklerinin rasyonel birer hesaplayıcıları değildirler. Dolayısı ile reformlara ilişkin tutumları, reformların içeriğine ilişkin salt objektif bilgilerden oluşmamaktadır. Daha ziyade, reformlara ilişkin tepkilerini belirleyen psikolojik parametreler vardır. Bunlardan biri de sosyal yararı ve motivasyonlarıdır. Öncelikle reformların neden yapıldığını kamu yönetimi açısından ele aldıktan sonra, vatandaşların hem özne hem nesne konumunda reformlarla etkileşiminin olası psikososyal süreçlerini (*psychosocial processes*) daha detaylı tartışmak yerinde olacaktır.

3. NEDEN REFORM?

Reformun uluslararası ve ulusal boyuttan kaynaklanan ve ekonomik, politik ve toplumsal nedenlerle beslenen çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Bu unsurlardan biri asıl belirleyicidir demek ne kadar yanlışsa da reformun sürükleyici bir nedeni yoktur demek de o kadar yanlıştır. Reform her ne kadar bu üç faktörün birlikteliğiyle hayat bulmuş olsa da reformun asıl sürükleyici nedeni ekonomidir. Reform ekonomik nedenlerden özelde de sermaye birikiminde

yaşanılan sorunlardan kaynaklanmaktadır. Asıl olarak ekonomiden kaynaklanan sorunlar, çözüm önerisinin esas odağı olarak ise devleti görmekte ve devletin yapısal ve işlevsel dönüşümünün sağlanmasıyla yaşanan sıkıntılardan kurtulacağını savunmaktadır.

Yaşanılan büyük ekonomik krizler hatırlanacak olursa iddiamız gerekçelendirilmiş olacaktır. Dünya buhranı olarak adlandırılan 1929 ekonomik krizi, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra oluşan Bretton Woods sistemi, 1973 petrol kriziyle başlayan piyasacı söylemler ya da 1993 Asya kriziyle başlayan yönetişimci model ekonomik sorunları aşmak için farklı devlet yapılanması ve işleyişi öngörmüştür. Kimi zaman devletin ekonomik yaşamda hem üretici hem de düzenleyici olarak bulunması savunulmuş, kimi zaman sadece ekonomi değil toplumsal alanda da devlete ihtiyaç duyulmuş, kimi zaman devlet bütün kötülüklerin anası olarak kabul edilerek üretici ve düzenleyici fonksiyonlarından arındırılmış, kimi zaman ise devletin tek görevinin piyasayı piyasa için düzenlemek olduğu iddia edilmiştir. Farklı dönemlerin farklı uygulamalarını anlatan bu örneklerin ortak noktası sorunun asıl kaynağını devlette tanımlaması ve buna ilişkin öneriler sunmasıdır. Bu bağlamda reformun ana nedeninin devlet kesimini etkin bir hale getirmek olduğu iddia edilmektedir (Tutum, 1971:32). Ancak burada şu noktayı bir kez daha vurgulamak gerekmektedir ki devletin etkin hale getirilme arzusu piyasa kaynaklı bir taleptir.

Devlet kesimini geliştirip ona yeni bir anlayış ve uygulama getiren reform, temel olarak örgüt, yöntem ve insan boyutunda gerçekleşmektedir (Tutum, 1971:42). Farklı bir deyişle ya devletin kurumsal yapısı ya devletin ne yaptığı ve bu işi nasıl yaptığı ya da devletin iş yapan personeli dönüşüme uğramaktadır. Reform süreci yeni kurumların oluşmasına ya da mevcut kurumların kapatılmasına neden olabilir. Reformla birlikte devlet hiç girmediği ve görevler üstlenmediği alanlara girebilir. Ya da tam tersi birçok görevinden ve hizmetinden feragat edebilir. Kamu personeli de reformdan etkilenmektedir. Personelin çalışma biçimi, anlayışı ve değerlendirilmesi dönüşüme uğramaktadır. Bütün bu adımlar devleti daha etkin, etkili ve verimli kılma amaçlıdır. Ancak bu amaçlar asıl amaç değildir. Bir başka deyişle genel nitelikte amaçlardır ve kamu yönetiminin her zaman bu amaca uygun olarak işlemesi beklenmektedir (Payaslıoğlu, 1971:6). Asıl amaç sermaye birikiminin kendini güvende hissedebilmesi için devletin yeni bir konumda ve işlevde olmasıdır. Bu nedenle bu amacın doğrudan muhatabı sermaye iken, dolaylı muhatabı ise insandır. Bir başka deyişle reformların hayat bulabilmesinin yegane koşulu insanların reforma destek olmasıdır.

4. REFORMUN PSİKOLOJİK UNSURLARI

Kamu yönetimi reformunun birçok nedeni olmakla birlikte doğuş zamanlamasına bakıldığında kriz dönemlerinin ön plana çıktığı görülmektedir.

Bu demek değildir ki reformun temel nedeni krizdir. Reform yukarıda da belirtildiği gibi ekonomik, politik ve toplumsal nedenlerin bir harmanıdır ancak ekonomik nedenler ve ekonomik nedenler içinde de kriz temel belirleyicidir. Kingdon'un modeline göre politika penceresi iki sebepten açılır (Kingdon, 2001). 1) Bir problem baskı yaratıyordu, krizin eşliğindedir ve politika girişimcisi kendi çözümünü bu krize eklemeyebileceği bir fırsat yaratıyordu.⁴ 2) Siyasi akışlar değişmiştir ve değişiklik savunucuları bu açılmak üzere olan pencereyi kendi önerilerinin kabulü lehinde kullanır.

Temel belirleyicinin kriz olması, reformun hayat bulmasına neden olacak olan psikolojik ortam için çok önemlidir. Çünkü Kingdon'un modeli çerçevesinde tekrar edecek olursak, bir reformun hayat bulabilmesi için (yani yeni bir politika penceresinin açılabilmesi için) uygun bir psikolojik zemin gereklidir. Yani problem akışının, politika akışının ve siyaset akışının eşleşmesi gerekmektedir. Bu açıdan da reformun hedefine ulaşması (yani kabul görmesi) olasılık saldı. Tıpkı uygun dalgayı bekleyen sörfçü gibi, pencere kapandığı anda "fırsat" da kaçar. Örneğin, eğer parlamenter sistemde köklü değişiklikler yapılması planlanıyorsa vatandaşların parlamenter sistemin kendileri için çeşitli sıkıntılar yarattığına inanması (problem akışı), değişiklik sonucunu yerine konacak yeni sistemin kendileri için daha iyi olacağına kanaat getirmeleri, ikna edici argümanlarla inandırılmaları (politika akışı) ve kamuoyu yoklamaları, baskı gruplarının kampanyaları, seçimlerin yaklaşması, konuya ilişkin siyasi iradenin hazır bulunması vb koşullar (siyaset akışı) gerekmektedir. Ya da yargı alanında köklü reform hamleleri olacaksa yargının çeşitli açılardan sorunlar barındırdığına ilişkin toplumda geniş bir kanı bulunmalıdır. Bunun için benzer reform uygulaması kamu yönetimi açısından da söylenebilir. Kamu yönetiminin reforma tabi tutulması konusunda elbette güçlü bir siyasi irade gerekmektedir. Ancak güçlü siyasi irade kadar, toplumsal destek de önemlidir ve kişiler reformun iyi bir şey olacağına inanmalıdırlar. Zira reform subjektif bir kavramdır. Kavram olarak iyiyi de kötüyü de içinde barındırır ve bu anlamıyla reforma iyi veya kötü denilemez. Bu yönüyle yapılan değişikliğin gerçekten iyi ya da kötü olması vatandaşlar açısından önemli bile olmayabilir. Ancak, iyi ya da kötü algılamaları (olumlu ve olumsuz tutumları) ile neden destek olup olmayacaklarının altında yatan motivasyonlar bu noktada önem kazanmaktadır ve reformların kabulünün insan yönünü vurgulamaktadır.

Başarısı hakkında vatandaşlarda şüphe yaratan bir hareketin sonunda hedefine ulaşması güçtür (Tutum, 1971:42). Kamu yönetimi perspektifinden bu hedef, reformun tutunması, kabul edilmesi olabilir. Zira önemli olan reformun insanlar üzerinde güven duygusu yaratmasıdır. Bu noktada reformlar va-

⁴ Kingdon, insanların problem çözdüğünü düşünmez; buldukları çözümlere uygun problemler aradıklarını savunur.

tandaşların sosyal yargılarına hitap edebildikleri sürece bunu sağlayabilmektedirler. Bunu destekleyecek şekilde Kingdon, kamuoyu görüşünün bazen hükümeti bir şey yapmaya yönelttiğini, ancak çoğu zaman esas olarak hükümeti bir şey yapmaktan alıkoyan güç olduğunu belirtir (Kingdon, 2003:63). Dolayısıyla problemin vatandaşlara iletilirken nasıl çerçvelendiği (*framing the issue*) önemlidir. Çünkü problemlerin ele alınmasının en ilginç yanı, problemlerin asla objektif durumlar olmamasıdır. Bir diğer deyişle, insanların durumu nasıl algıladıkları, onu bir problem yapar ya da yapmaz: Zengin birisi için enflasyonun, yoksul birisi içinse işsizliğin en büyük ekonomik problem olabileceği gibi. Dolayısıyla ekonomik reform vaadinin kimi hedeflediği, bu reformun neyi çözdüğünün iddia edildiği, kimlerce destekleneceğini de etkiler.

Kingdon'un algıyı çerçevelemeye ilişkin verdiği en başat örneklerden birisi engelli vatandaşların toplu taşıma konusunda yaşadıkları sıkıntıları ele alan kamu politikası değişiklikleri ile ilgilidir. Konunun ulaşım politikası olarak ele alınması ile insan hakları perspektifinden değerlendirilmesi ve kamuoyu nezdine sunulması, kim tarafından nasıl destekleneceğine ilişkin fark yaratacaktır. Yeni yükümlülüklerin ulaşım sağlayıcıları tarafından yük olarak algılanması ve birlik halinde reforma itiraz etmeleri mümkündür ancak insan hakları perspektifinden sunulması ile birçok halk kesiminin desteğini alması daha muhtemeldir. Buna çok paralel bir şekilde ülkemizde kaldırımlarda kullanılan kabartılı sarı şeritlerin amacı bilinmeden bu uygulama bazı semt sakinleri tarafından yalnız yeni bir belediye uygulaması olarak algılanıp tepki görmektedir. Sosyal medyada yer bulan "vergilerimizi boşa harcıyorlar", "yepyeni kaldırımı sökmenin ne gereği vardı" vb söylemler, durumun ekonomik bir problem olarak algılanıp, yeniliğin gereksiz bulunduğu bir örnektir. Ancak "eşit erişim" amacıyla "engelsiz belediyecilik" söylemi ile problemin ve çözümün çerçvelenmesi, bu değişikliğin vatandaşlar tarafından kabul edilmesini sağlar.

Bu noktada Tutum'un da belirttiği üzere kamu yönetiminde reform psikolojik bir hazırlık gerektirmektedir. Ancak uygun bir ortamda yapılacak reform uygulamaları kabul görür. Her hükümet düzenlemesinin kalıcılığı ve etkililiği, bir anlamda meşruiyeti insan unsurundan bağımsız değildir (Deci ve Ryan, 2012). Bu nedenle hem çalışanlar hem de vatandaşlar reforma hazırlanmalıdır (Tutum, 1971:42). Reforma vatandaşların hazırlanmaması direnme durumunu ortaya çıkarabilir. Direnmenin olması için doğrudan herhangi bir uygulamanın da vücut bulması gerekmez. Değişikliğin olacak olma ihtimali ve bu ihtimalin kişinin hayatında olumsuz durumlar yaratabilme olasılığı direnmenin olmasına neden olmaktadır (Güneş, 2012:429). Ya da tam tersine iyi şeylerin olabilme ihtimali kişinin reforma dört elle sarılmasına ve onu desteklemesine yol açabilecektir. Zira insanların genel olarak yasalara nasıl ve neden tutunma/bağlılık gösterecekleri, yine insan eliyle yapılan reformların nasıl ortaya konduğuyla yakından ilişkilidir (Tyler, 1990). Bu koşullar altında politika

girişimcisinin bu algısal zemini göz önünde bulundurması ve reformları şekillendirmesi önemlidir. Çok faydalı reform önerileri bile toplum henüz ona hazır değilken sunulduysa, ciddiye alınmama riski ile karşı karşıyadır. Yumuşatma (*softening-up*) sürecinin, hem uzmanları hem de kamuyu kapsamaması, onları bilgilendirmeyi ve hazırlamayı da sağlayacağı düşünülürse, reform hazırlığının insan boyutunun önemi kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Çünkü hem problemin hem de önerilen çözümün tanınması, sürecin insan boyutunu göz ardı etmeyen politika girişimcisinin çabaları ile olacaktır.

Reform meydana getireceği değişim ve dönüşümler bakımından olumlu ya da olumsuz etkiler yaratabilecek ve kişiler de bu etkiler neticesinde tutumlarını ortaya koyabileceklerdir. Bu noktada reformların gerçekten iddia edildiği gibi "iyiliği" sağlayıp sağlayıp sağlayamayacağı tartışmalıdır. Temel psikolojik ihtiyaçlar ve insan motivasyonu bağlamında ele alınırsa şunları söylemek mümkündür: Reformlar, yasalar ve yönetmelikler gibi yaygın etkileri olan bağlam ve uygulamalar, insanların temel psikolojik ihtiyaçlarını destekleyebileceği gibi güçleştirebilir de. 40 yılı aşkın süredir farklı bağlamlarda insan motivasyonunu ele alan Temel Psikolojik İhtiyaçlar Kuramı'na göre insanların refah ve gelişime dönük tam ve bütün bir psikolojik sağlığa sahip olabilmesi için özerklik, yetkinlik ve ilişkisellik ihtiyaçlarının doyurulması gerekmektedir. Kişi ancak bu şekilde özerk bir motivasyonla hareket edebilir (Ryan, Di Domenico, Ryan, ve Deci, baskıda⁵). Bu açıdan bakıldığında, reformların insan esenliğini gözetmesi ve temel psikolojik ihtiyaçları destekleyecek şekilde harekete/uygulamaya geçmesi gerekmektedir. Aksi takdirde, içeriği ne kadar iyi olsa da ya tepki çekecektir ya da vatandaşlar sadece cezadan kaçınmak ya da ödüle ulaşmak için o reformu destekleyecektir. Bunu çocuğunun iyiliği için ona sebze yedirmeye çalışan bir ebeveyn örneği ile daha da somutlaştırabiliriz. Eğer sebze çocuk için cazip hale getirilirse, sebze yemenin önemini özgür iradesiyle içselleştirirse (özerklik), sebze ona yiyebileceği biçimde pişirilerek ve hazırlanarak sunulursa (yetkinlik) ve bu süreçte kendini ebeveyn tarafından anlaşılmalı ve önemsenmiş hissederse (ilişkisellik) çocuk sebze yemeye ilişkin olumlu bir tutum sergileyecek ve bunu özerk motivasyonla davranışa dökerek sebzeyi yiyecektir. Benzer şekilde, eğer vatandaşlar bir reform ile özgür iradelerine saygı duyulmuş, kendilerini konu hakkında yetkin ve süreçte politika girişimcisiyle ilişkisinde onun tarafından korunmuş kollarlanmış hissederse reformu özerk motivasyonla destekleyebilecektir.

Bunun istisnası olabilecek durumlar, reformların baskı ve dayatma ile sunulmasıdır. Yani vatandaşlar bir reforma karşı çıktığında cezalandırılmaktan korkuyorsa veya bir reformu destekleyerek belli bir ödüle ulaşacaksa özerk motivasyonla olmasa da kendini denetim altında hissetmesinden kaynaklı bir dışsal motivasyonla yine de destekleyebilir. Veya benzer şekilde vatandaşların

⁵ Henüz baskıda olan bu kitap bölümü, yazarlarla kişisel iletişim sayesinde edinilmiştir.

bir reforma karşı çıkmasının ya da desteklemekten çekinmesinin sebebi, bu sefer bu reformun karşıtı gruplar tarafından aynı ceza-ödül mekanizmasına tabi tutulması olabilir. Tıpkı ebeveyni tarafından cezalandırılmamak için veya sonrasında şeker vaat edildiği için sebze yiyen ya da emsal teşkil edeceğinden diğer sebze yemeyen kardeşlerince dışlanmamak için veya bir an önce sokağa çıkıp diğer çocukların oyununa katılabilmek için sebze yemeyen bir çocuk örneğiyle de somutlaştırılabileceği gibi.

Daha önce de değinildiği gibi her ne kadar reformların insan esenliği ve gelişimi hedefli olması istenir ve beklenir olsa da bu her zaman doğru olmayabilir. Bazen politika girişimcilerinin kendi çözümlerini eklemleyebilecekleri problem akışları olarak da çerçevlenebilir. Ya da gerçekten insan esenliğini odağına almış ancak ortaya konuş biçimi açısından sosyal yargıları, insan motivasyonunu ve temel psikolojik ihtiyaçları göz önünde bulundurmaksızın sunulmuş olabilir. Ki böylesi durumlarda bizce politika penceresi ya açılmayacaktır ya da destek-direnç kararı sürdürülebilir olmayacaktır ve reformun reformu uygun başka bir psikolojik ortamda üç akışın birleşmesiyle başka bir zaman yine gündeme gelecektir. Dolayısıyla reformların içeriğinin ne olduğu (faydalı ya da zararlı), o reformun destek bulup bulmayacağını doğrudan belirleyemeyebilir ve bu reformların insanlara ne şekilde sunulduğu onların algısını, yargısını, tutumlarını, inançlarını, destek ve direnç kararlarını etkileyecektir. Bunun en güzel örneğini, belki de 1980 darbe anayasasının toplumun neredeyse tamamına yakını tarafından desteklenmiş olması üzerinden verebiliriz. Bir darbe anayasası olmasına rağmen, problemin sunuluşu, alternatif politikanın gündeme getirilişi ve siyasi güç sahiplerince sahiplenilişi neticesinde yeni bir pencere açılmıştır. İran devrimi de psikolojik olarak benzer bir zeminde kabul görmüştür. Bu noktada göze çarpan, yine reformun içeriğinden bağımsız bir şekilde, bazı koşullar altında ve gerekli psikolojik ortam sağlandığında, reformlara ilişkin destek ve direnç kararının vatandaşların algısal ve motivasyonel süreçlerinden nasıl etkilendiğidir. Ve yine altını çizmekte fayda vardır ki destek bulan her reform da sürdürülebilir insan esenliğini sağlama niteliğine sahip değildir. Tıpkı kadın sünneti uygulamasının bazı ülkelerde, kadınlar tarafından dahi desteklenmesi gibi... Ancak bu destek, gerçekten de bu uygulamanın iddia edilen gerekçesinin özerk motivasyonla içselleştirilmesinden mi kaynaklanmaktadır yoksa toplumdaki dışlanma veya cezalandırılma korkusuyla, temel psikolojik ihtiyaçlara ket vuruyor olsa dahi mi desteklenmektedir, bu nokta tartışılmalıdır.

Reform kişilerin hayatlarında olumlu bir sıçrama yaratacağı iddiasıyla yapıldığından vatandaşlardaki temel beklenti de bu yöndedir. Kişiler reform aracılığıyla kendilerini ispatlamak isterler ya da kamu yönetiminde iş ve işlemlerinin daha hızlı ve basit bir şekilde çözülmesini beklerler. Bu bağlamda bürokrasinin azaltılacağı iddiası vatandaşlar için çok önemlidir. İş ve işlemler anlamındaki bürokrasinin azaltılması vatandaşların kamu yönetimi reformuna

olumlu bir tepki vermelerine yol açacaktır. Örneğin son yıllarda kamu yönetimi-
minde çeşitli açılardan olumlu değerlendirmelere konu olan e-devlet uygula-
maları bu yönde ele alınabilecek bir reform hamlesidir. E-devlet uygulaması
ile birçok noktada bilgiye ulaşım kolaylaşmış ve birçok iş ve işlem de internet
aracılığıyla daha kolay yapılabilir olmuştur. Yukarıda bahsi geçen psikolojik
bağlamda değerlendirecek olursak e-devlet uygulaması ile vatandaşlar beklen-
tilerinin önemsenerek karşılandığını hissetmiş, yeni sistemin gereğini içselleş-
tirmiş ve kullanımını kolay olarak algıladıkça bu uygulamayı desteklemişler-
dir. Bunun için uygun problem akışı, politika akışı ve siyaset akışı, politika
penceresini açacak şekilde birleşmiştir diyebiliriz. Veya belki sadece yine asi-
metrik gerekçelerle karşı çıkamamışlardır. Bunu bir araştırma yapmadan so-
nuca bağlamak kestirmecilik olacaktır ancak öngörümüz bu yöndedir. Yine de
bu model ve bağlama dayalı vaka analizlerinin yapılabilmesi açısından bu
çalışma önemli bir öncül çerçeve sunmaktadır.

2002 yılında iktidar ve halen de tek başına ülkeyi yönetmekte olan
Adalet ve Kalkınma Partisi devam etmekte olan on beş yıllık iktidarı süresince
kamu yönetimi reformu bağlamında önemli değişikliklere imza atmıştır. Uygulama-
maya sokulan reformlar ayrıntılı bir şekilde analiz edildiğinde psikolojik
ortamın ne kadar ön planda tutulduğu daha net bir şekilde görülecektir. Burada
bahsedilen reformların iyiliği-kötülüğü değil; uygulamaya konarken psikolojik
ortamın hazırbulunuşluluğunun (*readiness*) veya yumuşatarak hazırlanışı-
nın (*softening up*), akışların eşleşiminin (*coupling*) ve harekete geçişin (*enact-
ment*) göz önünde bulundurulmuş oluşu, yani reformların uygulanmasının (*im-
plementation*) vatandaşlarca kabul edilirliliğinin artırılmasıdır. Özellikle kamu
yönetimi reformuna yerel yönetimler üzerinden başlanması bu durumun en iyi
ve somut göstergesidir. Yerel yönetimler reformu önemlidir çünkü vatandaşa
en yakın yönetim birimi olduğu düşüncesi altında bireyler yerel yönetimler
aracılığıyla taleplerini daha kolay bir şekilde yönetim basamaklarına taşıya-
caklarına inanmaktadırlar. Bu durum kesin bir saptama değil, sadece bir ka-
buldür aslında, yani Adalet ve Kalkınma Partisi'nin bu modele göre hareket
ettiğini değil; reformlarının hedef kitle tarafından neden kabul gördüğünün
yazarlar tarafından tartışmasını yansıtır. Benzer şekilde örneğin Güler, yapmış
olduğu bir çalışmada (Güler, 2013) seçimler üzerinden bir analizle genel se-
çimlere katılma oranının yerel seçimlere katılma oranından her zaman daha
fazla olduğunu belirtmekte ve bu nedenle de vatandaşın algısında merkezi yö-
netimin daha önemli olduğunu iddia etmektedir. Bu iddianın karşıtı olarak da
yerel yönetimlerin demokrasinin beşiği olduğu ve vatandaşların yerel yöne-
timler aracılığıyla demokrasiyi öğrendiklerini iddia eden çok sayıda çalışma
da bulunmaktadır. Bu iki iddianın da kendisine göre doğruluk yanları bulun-
makla birlikte şu bir gerçektir ki yerel yönetimler kamu yönetiminin en önemli
yönetimsel unsurları olarak vatandaşın psikolojik açıdan doğrudan kendisini
içinde hissettiği yönetsel birimlerdir.

Vatandaşın yerel yönetimler üzerinden kendisini gerçekleştirebildiği en önemli psikolojik unsur olarak katılım duygusu ön plana çıkmaktadır. Bu yönde yapılan düzenlemelere destek olan vatandaşlar böylece yönetimde söz sahibi olduklarını düşünmekte ve yapılan reformlar toplumda daha büyük ölçüde kabul duygusu yaratabilmektedir. Örneğin 2005 yılında kamu yönetimi sistemine giren kent konseyleri bu konuda iyi bir örnek olarak belirmektedir. Konseylerin oluşumu, toplantı düzeni ya da alınmış olan kararların bağlayıcı olup olmaması yanında bireylerin bu konseylerde söz söyleme gücüne kavuşmuş olmaları bu yapının önemli ve olumlu bir reform hamlesi olarak algılanmasını sağlamış görünmektedir. Ancak bu reforma karşı çıkan vatandaşların bu süreçte neden ve nasıl direnç gösterdiklerini de aynı şekilde ele alabiliriz. Problem onların perspektifinden çerçevelenmemiş, öne sürülen alternatif politikanın gerekçesi onlar tarafından içselleştirilememiş, kamuoyu görüşü içinde kendilerine yer bulamamış, özerk iradeleri göz ardı edilmiş, kendilerini ilişkilennememiş, önemsenmemiş ve yetkinlik sağlanmamış hissetmiş olabilecekleri söylenebilir. Ve yine daha önce değinildiği gibi burada da bazı kabuller ve dirençler, insanların kendilerini denetim altında algıladıkları bir dışsal motivasyonu da yansıtabilir.

5. SONUÇ

Kamu yönetimi reformu, alanyazında bitmeyen senfoni olarak adlandırılmaktadır. Reformun bu şekilde değerlendirilmesinin temel nedeni, devletin var olduğu sürece değişen ekonomik ve toplumsal taleplere göre farklı konum ve işlevler benimsemesi gerektiği yönündeki kanıdır. Bir başka deyişle reform, kamu yönetimini yapısal ve işlevsel açıdan dönüştürmekte ve bu dönüşüm süreci sonsuz bir düzlemde devam etmektedir. Devletten beklenen görevler zaman zaman değişmekte ve devlet farklı zamansal süreçlerde farklı biçimlerde ve işlevlerde karşımıza çıkmaktadır. Ancak zamansal aralıklar değişse bile değişmeyen tek şey, reformların başarılı bir şekilde kabul edilmesi ve uygulama şansı bulabilmesi için psikolojik ortamın uygun olması gerekliliğidir.

Kamu yönetimi reformlarının başarısında psikolojik unsur çok önemli bir yer tutmaktadır. Ancak şunu hemen belirtmek gerekir ki psikolojik unsur reformların başarılı bir şekilde uygulamasında olumlu bir faktör olarak belirmesine karşın aynı zamanda reformun hayata geçirilmesinde bir engel de olabilir. Psikolojik unsur olarak insanların reform karşısındaki tutumları bir inanca bağlıdır. O da reformun bir ihtiyaç olduğunun düşünülmesi ve gerçekleşecek olan reformun kendi yaşamlarına anlamlı bir değer katacağına inanmalarıdır. Yoksa reformlara karşı her zaman için köklü bir direnç olur ve bu durum da reformların kısa bir süre sonra yine reforma tabi tutulmasına neden olmaktadır.

Son olarak dile getirmekte fayda gördüğümüz bir nokta ise çalışmanın güçlü ve sınırlı yanlarıyla ilgilidir. Bu çalışma, psikolojinin kullandığı araştırma yöntemlerinden deneysel (ampirik) ve ilişkisel (korelatif) analizleri içermemektedir. Yalnız kuramsal çerçeve olarak bazı sosyal psikolojik perspektiflerden yola çıkarak, kamu reformlarının insan ögesine yazarların gözlemleri doğrultusunda dikkat çekmeyi amaçlamaktadır. Bu açıdan, bahsettiğimiz örüntüler açısından okuyucunun neden-sonuç ilişkisi kurması eksik veya hatalı olabilir. Ancak daha önce de belirtildiği gibi kamu yönetimi reformu literatüründe göz ardı edilen psikolojik unsur olarak sosyal algıları, temel psikolojik ihtiyaçları ve motivasyonları ile insan unsuru üzerine düşünmeyi sağlamak, bu çalışmanın esas amacıdır. Dolayısıyla özünde insan eliyle insanlara dair yapılan, dolayısıyla insanın insanla etkileşimini içeren reformları ele alırken meselenin psikolojik boyutu göz ardı edilmemelidir.

KAYNAKÇA

- Akdoğan, H., ve Köse, Y. (2011), “Kamu Politika Sürecinde Çoklu Akış Modeli”, *Kamu Politikası Süreci: Teorik Perspektifler, Modeller, Analiz Yöntemleri*, (Ed: Alican Kaptı), Seçkin, Ankara, s.85-97.
- Allport, G. (1935), “Attitudes”, *A Handbook of Social Psychology*, (Ed: C. Murchison”, Clark University Press, Worcester, s.798-844.
- Allport, G. (1954), “The Historical Background of Modern Social Psychology”, *Handbook of Social Psychology*, (Ed: G. Lindzey), Mass: Addison-Wesley Cambridge, s.3-56.
- Bem, D.J. (1970), *Beliefs, Attitudes, and Human Affairs*, CA: Brooks/Cole, Belmont.
- Deci, E. L. ve Ryan, R. M. (2012) “Motivation, Personalit and Development Within Embedded Social Contexts: An Overview Of Self-Determination Theory”, *The Oxford Handbook Of Human Motivation*, (Ed: R. M. Ryan), Oxford University Press, Oxford, England, s. 85- 107.
- Ertürk, B. (1971), “Bir Psikolojik Değişim Sorunu Olarak İdari Reform”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.4, S. 3, s.72-89.
- Güler, B. A. (2013), *Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Bir Yaklaşım*, İmge Kitabevi, Ankara.
- Güneş, M. (2012), “Kamu Yönetiminde Değişim Talebine Karşı Direncin Niteliği”, *Kuram ve Yöntem Açısından Türkiyede Kamu Yönetimi*, TO-DAİE, s.427-447.
- Kingdon J. W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. NY: Longman, New York.

- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Little Brown, Boston.
- Kingdon, J. W. (2001). Model of Agenda-Setting, With Applications. *Law Review*, 2, s.331-337.
- Kingdon, J.W. (2003). “Outside Government, But Not Just Looking In”, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, (Ed: J.W. Kingdon), NY: Longman, New York, p.65
- Payashođlu, A. T. (1971), “İdari Reformun Sınırlılıkları”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.4, S. 2, s.14-23.
- Ryan, R.M., Di Domenico, S.I., Ryan, W.S., ve Deci, E.L., (2017), (Baskıda), “Pervasive Influences on Wellness and Thriving: Cultural, Political, and Economic Contexts and the Support of Basic Psychological Needs”, F. Guay, H.W. Marsh, D. McInerney ve R. Craven, *SELF: Driving Positive Psychology and Well-Being* (Vol. 6, International advances in self-research), NC: Information Age Press, Charlotte.
- Tutum, C. (1971), “İdari Reformda Başlıca Yaklaşımlar”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.4, S. 2, s.32-45.
- Tyler, T. R. (1990), *Why People Obey The Law*, CT: Yale University Press, New Haven.