

Değerler Üzerinden Türk Kamu Yönetiminde Değişim Algısı: 2002-2015 Dönemi Hükümet Programları

Naci KARKIN

Sorumlu Yazar, Pamukkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve
Kamu Yönetimi Bölümü, nkirgin@pau.edu.tr

Mısra CİĞEROĞLU ÖZTEPE

Pamukkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
Bölümü, mcigeroglu@pau.edu.tr

Öz

Hükümet programları, başta seçmenler olmak üzere, vatandaşlara taahhüt edilen söylemlerin, eyleme dönüşmesi bağlamında resmi metinlerdir. Hükümet programları, özellikle yasama ve yürütme erklerinin gündemlerini belirleyici yönüyle öne çıkmaktadır. Hükümet programları bağlamında yapılacak söylem, doküman veya içerik analizleri, hükümetlerin izleyeceği muhtemel kavramsal değişikliklerin ortaya konmasında işlevseldir. Bu çerçevede, çalışma, literatürden belirlediği on değer üzerinden, Türk kamu yönetimi sistemindeki son dönem (2002-2015) değişim çabalarına odaklanmaktadır. Çalışma, bu değerlerin, ilgili dönemde içerisinde hükümet programlarına ne oranda ve hangi bağlamda yansıdığına irdelemeye çalışmaktadır. Çalışma, belirlenen değerlerin, hükümet programlarında son derece değişen oranlarda karşılık bulunduğunu; en öne çıkan değerlerin ise, “etkinlik” ve “verimlilik” olduğunu göstermektedir.

Anahtar Kelimeler: Değerler, Kamu değerleri, Hükümet programları, Değişim
JEL Sınıflandırma Kodları: H83, O38

Perception of Change in Turkish Public Administration over Values: The Turkish Government Programs during 2002-2015*

Abstract

Government programs are formal commitment documents, where discourses by elected are expected to be transformed into actions. Government programs might be evaluated to have profound impact on agendas of both executive and legislative powers. Therefore, any discourse, document, or content analysis over government programs would reveal many conceptual inclinations, including the paths the government is about to follow. In this context, this paper focuses on change in Turkish public administration during 2002-2015 over ten values retracted from relevant literature. Thus, this paper aims to reveal to which extent and in which context that these preferred conceptual values have been reflected in government programs in this particular era. As a result, this paper finds that its pre-defined traditional and public values have reflections in government programs with floating ratios. Among these values, effectiveness and efficiency take the front line.

Keywords: Values, Public values, Government programs, Change
JEL Classification Codes: H83, O38

* Extended abstract is presented at the end of the article.

Atıfta bulunmak için/Cite this paper:

Karkin, N. & Öztepe, M. C. (2017). Değerler Üzerinden Türk Kamu Yönetiminde Değişim Algısı: 2002-2015 Dönemi Hükümet Programları. *Çankırı Karatekin Üniversitesi İİBF Dergisi*.

1.Giriş

Kamu yönetiminde değişim denildiği zaman, ülkemiz özelinde, belirli kırılma anları, belirli köşe başı taşları veya yeniden düzenlemeye dönük resmi raporlar ve belgeler öne çıkmaktadır. Bu bağlamda, bazı yabancı uzmanların hazırladığı raporlar (örn. Neumark Raporu-1949, Barker Raporu-1951), kurumlarımızın hazırladığı raporlar (örn. KAYA Raporu-1991, MEHTAP Raporu-1963, TODAİE İdari Reform Danışma Kurulu Raporu-1972, Başbakanlık İdarenin Yeniden Düzenlemesi Çalışması-2003 vd.) ilk akla gelenler arasındadır (Kara, 2006; Kaya, 2016; Aykaç, Yayman ve Özer, 2003; Kalağan, 2010; Aykaç ve Altunok, 2014). Bu raporların yanında, yönetimde yeniden düzenleme bağlamındaki değişim/dönüşüm sürecine ilişkin oldukça ciddi bir literatür de bulunmaktadır (Yalçındağ, 1971; Tutum, 1971; Sözen, 2005; Lamba, 2010). Yine de literatürün çoğunlukla reforma dönük yapı ve politikaların bazı özellikleri veya reformun amaçları/sonuçları üzerine kurgulandığı görülmektedir (Karaer, 1987; Örnek, 2012). Hâlbuki yönetsel reform bağlamında, söz konusu değişimin, hangi değer/ilke/kavram üzerinden yapıldığı da önemlidir çünkü yönetimde değişim, dönemsel değil, aslında sürekli. Dönemsel olan, değişimin boyutu ve hacmidir, yani kamu yönetiminde yeniden düzenleme çabalarının, boyut, etki veya dışı yansıma oranının güçlenmesidir. Bu bağlamda değerlendirilirse, Türk kamu yönetiminde gerçekleşen yeniden düzenleme çabalarının izlerini, başta hükümet programları olmak üzere, birçok resmi doküman üzerinden sürmek olanaklıdır (Örn. 5 yıllık kalkınma planları, acil eylem planları, siyasi parti programları vb.) (Sürgit, 1980; Övgün, 2013; Uçar ve Karakaya, 2014; Karaer, 1991; Yayman, 2005).

Bu çalışma kamu yönetiminde değişim olgusunun, dönemsel değil sürekli olduğunu kabul etmektedir. Söz konusu süreklilik ise, hükümet programları başta olmak üzere resmi dokümanlara dönemsel etkiler bağlamında, ancak bazı değerler üzerinden yansımaktadır. Bu değerlerin içerik analizi ile ortaya konabilmesi, reformların öne çıkardığı değerlerin neler olduğu ve bu değerlerin hangi bağlamlarda yer aldığını göstermesi bakımından işlevseldir. Literatürde içerik analiz kullanarak, reform dinamiklerinin ortaya konulması kullanılagelen bir yöntemdir (Lamba, 2014; Polatoğlu, 2008). Gül (2015) ise, içerik/söylem analizi yöntemleri içerisinde kelime analizini de bir yöntem olarak belirtmekte; bu yöntemde, bir veya birden fazla kavramın metin içindeki kullanım farklılıkları ve anlam yüklemelerinin saptanması söz konusu olduğuna dikkat çekmektedir. Sadece söylem analizi değil, ayrıca anlatı araştırmasının (*narrative inquiry*) da genelde sosyal bilimler özelinde ise, kamu yönetimi bağlamında önemine dikkat çekilmektedir (Ospina ve Dodge, 2005). Literatürde söylem ve içerik analizi kullanılarak yapılan çalışmalar arasında, örneğin, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde temsil edilen siyasi parti liderlerinin grup konuşmalarının analizi (Güngör, 2014), siyasi partilerin eğitim söylemleri (Tok, 2012) kalkınma planlarında ve hükümet programlarında çevre politikası analizi (Güleç Solak ve

Sürmeli, 2014), Avustralya Başbakanı'nın terör üzerine konuşmalarının kavramsal analizi (De Castella, McGarty ve Musgrove, 2009), ulusal gazete köşe yazılarında e-devlet bağlamında geliştirilen söylem analizleri (Yıldız ve Saylam, 2013), AB tarafından Türkiye için hazırlanan ilerleme raporlarının içerik analizleri (Kurt ve Yaşar Uğurlu, 2007) gibi çalışmalar bulunmaktadır.

Bunun yanında, literatürde bazı kavram, ilke ve değerlerin kamu yöneticileri için oluşturduğu algı farklılığı veya kamu çalışanları arasında değer algısı farklılığını ortaya koyan ampirik çalışmalar da bulunmaktadır (Omurgonulsen ve Oktem, 2009; Akıllı, Çam ve Kılınc, 2013). Dikkat edilmesi gereken bir nokta da, bu çalışmada ele alınan değerlerin/ilkelerin dışında da farklı değerler/ilkeler/etik kuralların bulunduğu (Bannister ve Connoly, 2014; Kernaghan, 2000; 2003).

Bu çalışma, son dönem kamu yönetimi sisteminde yeniden düzenleme çabalarını, literatürde sıklıkla öne çıkarılan bazı kavram, ilke ve değerler arasından belirlediği on adet değer çerçevesinde, 2002-2015 dönemi hükümet programları üzerinden irdelemeye çalışmaktadır. Yeniden düzenleme çabalarının merkezi yönetim düzeyi dışındaki yansımaları, çalışmanın odağında değildir. Bu kavramlar[†], literatürde sıklıkla tartışılan klasik yönetim değerleri (geleneksel kamu yönetimi, yeni kamu işletmeciliği ve yönetişim değerleri birlikte) ve literatürde göreceli olarak yeni tartışılmaya başlanan kamu değerleri olarak iki temel kategori bağlamında değerlendirmeye alınmıştır.

Çalışma, dört bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde, çalışmanın belirlediği ilke, kavram ve değerlerin kavramsal ve kuramsal altyapıları tartışılacaktır. Bu bölümde, ayrıca, kamu yönetimi kuramı içerisinde değerlendirdiğimiz yaklaşımların, yönetimin yeniden düzenlenmesine nasıl baktıkları da irdelenecektir. İkinci bölümde, ilgili literatürde, özellikle yönetimin yeniden düzenlenmesi bağlamında, ilgili değerlerin nasıl yer bulduğu ortaya konulacaktır. Üçüncü bölümde, kavramsal ve kuramsal altyapısı verilen ilke, değer ve kavramların 2002-2015 dönemi içerisinde hazırlanan hükümet programlarında hangi bağlamda, hangi oranlarda yer buldukları doküman analizi yardımıyla ortaya konacaktır. Son bölüm ise, bulguların tartışılmasına ve sonuçlandırılmasına ayrılmıştır.

2. Kavramsal ve Kuramsal Çerçeve

Bu çalışma bağlamında, kamu yönetiminde yeniden düzenleme çabaları, dönemsel veya gerektiğinde yapılan bir faaliyet ya da faaliyetler bütünü değil, sürekli gerçekleşen bir süreç olarak değerlendirilmektedir. Kuramsal olarak, kamu yönetimi disiplinin birçok disiplinin kesişim noktasında olması (Saklı, 2011), kamu yönetiminin oldukça yansımacı (*reflexive*) yapıda olmasını (Şaylan, 2000) gerektirmektedir. Bu bağlamda değerlendirilirse, kamu yönetimi disiplini ve

[†] Çalışma boyunca bu kavramlar; ilkeler veya değerler olarak da ifade edilmektedir.

pratiği, etrafında veya içerisinde değişen ve gelişen olaylara tepkisiz kalmaz. Hatta başka disiplinlerin kullandığı model, kavram veya yaklaşımları da ödünç alabilir (Kickert, 1993; Chettiparamb, 2007). Böyle bir yapısal durum, başta yenilik ve değişimlerin içselleştirilmesini zorunlu kılar (örneğin, bilişim ve iletişim teknolojilerinin kamu yönetiminde verimliliği, etkinliği veya şeffaflığı yansıtır biçimde kullanılması, vatandaş memnuniyetinin sağlanması veya vatandaşların yönetime güvenlerinin artırılması bağlamında yöneticilerin fildişi kulelerinden çıkarak halkın içerisine karışması vb.); diğer taraftan kamu yönetimi disiplini ve pratiği, diğer disiplin ve pratiklerden etkilenmekte, aynı zamanda onları etkilemektedir[‡] (Yalçın, 2010).

Kamu yönetiminde yeniden düzenleme çabaları, değişik perspektifler yardımıyla irdelenebilir. Literatürde en çok tercih edilen perspektifin, dönemsel (kronolojik) perspektif olduğu görülmektedir (Coşkun, 2005; Demirel, 2011; Köseoğlu ve Morçöl, 2014; Uçar ve Karakaya, 2014). Bu perspektif, yeniden düzenleme çalışmalarını, temel olarak kronolojik bazda olmak üzere, ya önemli kırılma noktaları üzerinden (Balcı, 2005) veya gerçekleştirilen yeniden düzenleme çalışmaları üzerinden (Ergun, 1991) ortaya koymaktadır. Bunun yanında, kamu yönetiminde yeniden düzenleme çalışmalarını, teknolojik yeni gelişmeler ışığında irdelemeye çalışan metinler (Balcı ve Kırılmaz, 2009; Liou, 2007) olduğu gibi, yeniden düzenleme çalışmalarını idarenin belirlenmiş bazı fonksiyonları (örn. denetim fonksiyonu) üzerinden de irdeleyen çalışmalar da (Akyel, 2010) mevcuttur. Bunların yanında, kamu yönetiminde yeniden düzenlemenin kurumsal bağlamdaki izdüşümlerini (Arap ve Yılmaz, 2006; Lamba vd., 2014) ortaya koyan çalışmalar da bulunmaktadır. Diğer bazı çalışmaların ise, kamu yönetiminde yeniden düzenleme çalışmalarını, bu çalışmanın da yapmaya çalıştığı gibi, belirlenmiş kavramlar etrafında (Aucoin, 1990; Arslan, 2009; Çetin, 2010; Canpolat ve Cangir, 2010; Xue ve Liou, 2012; Lamba, 2014) irdelemeye çalıştığı görülmektedir.

Çalışmanın seçilen değerler üzerinden yürütülmesinin ana fikrini, yönetimde yapılan/yapılması planlanan yeniden düzenleme çalışmalarının mutlaka önceden belirlenmiş değer, ilke ve kavramlar üzerinden gerçekleşmesi, söz konusu ilke, değer veya kavramların ise, ideolojik tutum ve davranışları yansıtması bağlamında genelde sosyal bilimlerin, özelde kamu yönetimi alanının kuram, yaklaşım ve paradigmalarından etkilenmesi düşüncesi oluşturmaktadır. Dolayısıyla, bu çalışma çerçevesinde, belirlenen değerler bağlamında hükümet programlarının irdelenmesi, kamu yönetiminde yeniden düzenleme çalışmaları hakkında bir kanaat oluşmasına, söz konusu kanaat yardımıyla, Türk kamu yönetiminde gerçekleşen yeniden düzenleme çaba ve çalışmalarının kurumsal altyapılarının öne çıkarılmasına yardım edecektir. Bu bağlamda çalışma, yönetimde yeniden

[‡] Çalışmanın doğrudan ilgi alanına girmediği için, kamu yönetimi disiplininin ülkemiz özelindeki tarihsel çizgisine, geçirdiği değişim süreçlerine veya karşılaştığı bunalımlara değinilmeyecektir (Güler, 1994; Üstüner, 2000; Leblebici, 2001).

düzenleme sürecinin, üst başlıklar olması bağlamında, klasik kamu yönetimi kuramından, (yeni) kamu işletmeciliği (ve türevleri) yaklaşımından ve kamu değeri yönetimi yaklaşımından etkilendikleri varsayımından hareket etmekte; söz konusu etkilenmenin dönemseller koşullar altında şekillendiğini öne sürmekte; söz konusu yeniden düzenleme çabalarının, yerel koşullar altında da olsa, düşünseller alanda küreseller bağlamda etkili olan kuramseller gelişmelerden soyutlanamayacağını ortaya koymaya çalışmaktadır.

Buradan hareketle, çalışmanın temel aldığı ilk kategoride yer alan değerler;

- a) saydamlık/şeffaflık (Kaya, 2016; Çetin, 2010),
- b) hesap verebilirlik (Başbakanlık, 2003; Çetin, 2010),
- c) eşitlik (Yılmaz, 2001),
- d) etkinlik/verimlilik (Coşkun, 2005; Sözen, 2011; Tataroğlu, 2016),
- e) etkenlik/etkililik (Payaslıoğlu, 1971) olarak belirlenmiştir.

Bu kavramların salt son dönem kamu yönetimi sistemimiz bağlamında değil, aynı zamanda küreseller yeniden düzenleme çabalarında da yer bulmalarına dikkat edilmiştir. Çünkü çalışma, Köseoğlu ve Morçöl'ün (2014) de saptadığı üzere, kamu yönetimi sistemimizdeki değişim ve dönüşümlerin, başta Anglo-Amerikan yönetim sistemleri olmak üzere, küreseller değişim ve dönüşümlerle, genel hatlarıyla da olsa, eşgüdüm içerisinde olduğu savını benimsemektedir. Bu bağlamda bu kavramları, klasik yönetim ilkeleri olarak ele almak olanaklıdır. Çünkü bu kavramlar küreseller çapta ve özü korunarak tekrarlanan biçimlerde yeniden düzenleme çalışmalarında yer bulmaktadır.

İkinci kategoride yer alan kavramların, çalışmanın önemli bir ayağını oluşturan kamu değerleri bağlamında seçilmesi söz konusudur. Çünkü literatürde artık geleneksel kamu yönetimi kuramının ve yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının günümüzde ciddi sorgulanmaya başladığı (Köseoğlu ve Tuncer, 2014) ve yerine alternatif yaklaşımların önerildiği görülmektedir (Bryson, Crosby ve Bloomberg, 2014) Kamu değerleri kategorisi olarak da anabileceğimiz bu kavramlar oldukça fazladır ve farklılaşmış durumdadır. Jørgensen ve Bozeman (2007) yaptıkları bir envanter çalışması çerçevesinde yetmiş iki (72) adet kamu değeri tanımlamaktadır. Bu çalışma, söz konusu değerler içinden beş (5) tanesini önemsemektedir. Bu değerler;

- a) hak ve özgürlüklerin korunması (Harlow, 2006; Clark, 2002),
- b) vatandaşlara eşit muamele (Cordella ve Bonina, 2012),
- c) cevap verebilirlik (Bowman, Berman ve West, 2001; Karkin ve Janssen, 2014)
- d) vatandaş katılımı (Yang ve Callahan, 2007; Vigoda, 2002),
- e) hakkaniyet (Stoker, 2006) olarak belirlenmiştir.

Söz konusu kategoride yer alan kamu değerleri, Jørgensen ve Bozeman'ın (2007) çalışmalarında yer alan envanterin, özellikle kamu yönetiminin çevresi ile etkileşimi bağlamından hareketle tespit edilmesi önemsenmiştir. Çünkü son dönem yeniden düzenleme çalışmalarının ana karakterlerinden birisini, yönetimin başta vatandaşlar olmak üzere paydaşlarıyla etkileşime girmesi gereği; dolayısıyla, bunun yol ve yöntemlerinin saptanması oluşturmaktadır. Hatta alanda son dönem etkili olan kamu değeri yönetimi yaklaşımının baskın karakteri, başta vatandaşlar olmak üzere, tüm paydaşların idareye müdahil olmasının sağlanmasıdır (Köseoğlu ve Tuncer, 2014; Marcon, 2014; Karkin, 2015).

Bu çalışmanın, belirlenmiş kavramlar çerçevesinde kamuda yeniden düzenleme çabalarını irdelemeye çalışmasının gerekçeleri arasında, ilgili kavram, ilke veya değerlerin arka planında yer alan kuramsal temelleri de yansıtması önde gelmektedir. Yeniden düzenleme çabalarının kullandığı, atıf verdiği veya önemsendiği kavramlar, aslında bir açıdan ilgili düzenlemeyi gerçekleştirmeye çalışan bireylerin beslendiği kuramsal temelleri de işaret etmesi bağlamında önemsenmelidir. Buradan hareketle, yeniden düzenleme çabalarının, bazen küresel gelişmeleri yakalama motifi (Yılmaz, 2007; Xue ve Zhong, 2012) ile beslendiğini, bazen ortaya çıkan ihtiyaçlara bir cevap olması bağlamında şekillendiğini (Başbakanlık, 2003; Nakrošis, 2015; Gaman-Golutvina, 2008) gösteren çalışmaların yanında, bu çabaları, taahhüt edilen siyasal dönüşümün (Bassanini, 2000; Övgün, 2011; Cierco, 2013; Camyar, 2010) yansımaları veya uluslararası kurum, kuruluş ve örgütlerin yardımıyla küresel yayılma politikalarının bir parçası (Sobacı, 2011; Barbak, 2015; Mussari ve Cepiku, 2007; Cepiku ve Meneguzzo, 2008) olarak da okumak olanaklıdır. Politika transferi olarak görülmesi olanaklı olan Anglo-Amerikan pratiklerinin, ülkelerin yönetsel gelenekleri bağlamında yeniden kurgulanması dahi söz konusudur (Kickert, 1997). Her halde, söz konusu yeniden düzenleme çabalarını çerçeveleyen bazı kavramlar (bazen de ortak kavramlar) görmek, bunların üzerinden de hangi kuramsal anlayışların ilgili yeniden düzenleme çabalarına ana rengini verdiğini kestirmek olanaklıdır. Yeniden düzenleme çabalarının, sonuçta, mevcut sistemin etkisi altında şekilleneceğinin (*path dependency* – yörünge bağımlılığı, Özen, 2002) öne sürülmesi (Peters ve Pierre, 1998), karşı taraftan, yeniden düzenleme çalışmalarının mevcut şartları dikkate almadan da, var olandan farklılaşan bir siyasa tercihi olarak da gerçekleştirilebileceğini görmek (Perlman ve Gleason, 2007), yeniden düzenleme çabalarına rengini veren unsurların neler olabileceğini tespit bağlamında son derece işlevseldir. Çalışmanın temel motifi, çalışmada belirlenen kavram, ilke ve değerlerin son dönem hükümet programlarında ne kadar ve ne bağlamda yer bulduklarını belirlemek; dolayısıyla, hükümetin kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesinde, hangi kuramsal bakış açılarından beslendiğinin ortaya konulması olarak öne çıkarılabilir[§].

[§] Kamu yönetiminde yeniden düzenleme çabaları, baskın kuramsal temeller dikkate alındığında, evrensel olarak, geleneksel kamu yönetimi kuramı, (yeni) kamu işletmeciliği yaklaşımı, (yeni)

Doküman analizi kısmında görüleceği gibi, yeniden düzenleme çabalarını, aynı dönemde veya aynı metinde bile salt tek bir kuramsal bakış açısından hareketle açıklamaya çalışmak olanaklı değildir. Kamu yönetiminin sosyal bilimler arasında olmasının, kamu yönetiminin yansımacı bir doğaya sahip olmasının veya kamu yönetiminin inceleme nesnesini oluşturması önerilen “devlet” olgusunun, nihayetinde irade sahibi bireylerden oluşması temelinde, yeniden düzenleme çabalarında, birbiriyle çelişir gözükten kuramsal temellerden yararlanıldığının ortaya çıkması şaşırtıcı olmamalıdır. Aksine, herhangi bir yeniden düzenleme çabasını, salt bir kuramsal temel üzerinden okumaya çalışmak ikna edici değildir. Bilindiği üzere, inceleme nesnesi irade sahibi bireylerden oluşan disiplinlerin, siyah-beyaz alanlarından çok gri alanları mevcuttur*. Hatta herhangi bir kavramın, ilkenin veya değerlerin içeriği, içerisinde bulunduğu zamanın değişkenleri tarafından dönüştürülebilir (örn. hesap verebilirlik kavramına daha kapsayıcı anlamlar yüklenmesi, Gray ve Jenkins, 1995; 2006). Bir dönem oldukça açıklayıcı kabul edilen kuramsal çerçeve, başka bir dönemde açıklayıcılıktan uzak bulunabilir (1929 Büyük Buhran sonrası reddedilen liberalizmin, 1970’lerde neo-liberalizm olarak tekrar gündeme gelişi). Bu bağlamda değerlendirilirse, belirlenmiş bazı kavram, ilke ve değerler yardımıyla yeniden düzenleme olgusuna bakmak, hem ilgili kavramın geçirdiği dönüşüme, hem ona farklı anlamlar yükleyebilen kuramsal bakış açılarına gönderme yapılması bağlamında işlevsel olarak değerlendirilmektedir. Dolayısıyla, bu çalışma, birbiriyle çelişir gözükten kuramların, yaklaşımların veya paradigmlar tarafından beslenen kavram, ilke veya değerlerin, yönetsel yeniden düzenleme çerçevesinde, aynı metinde yer alabileceğini, birbiriyle çelişir gözükten düşünsel arka planların (Aksoy, 1998) aynı anda kullanılabilirliğini (Özcan ve Ağca, 2010) de göstermesi bakımından önemlidir.

Daha önce de ifade edildiği gibi, bu çalışma, on adet (10) kavram, ilke veya değer olarak adlandırılabilir değişken belirlemiştir. Bu kavramlar, son dönem yeniden düzenleme çalışmalarında öne çıkmaktadır. Dolayısıyla, bu çalışma, kamu yönetiminde gerçekleştirilen yeniden düzenleme çalışmalarına, farklı bir perspektiften bakması bağlamında alana katkı vermeyi amaçlamaktadır. Aynı zamanda, ikinci kategori olarak tanımlanan kamu değerlerinin son dönem

kamu yönetimi (ve/veya kamu değerleri yaklaşımı) yaklaşımının sıralı olmasa da, bazı kronolojik dönemler bağlamında literatürü oldukça fazla etkilemesi söz konusudur. Hyndman ve Liguori (2016, 5) böyle bir kuramsal etkileme sıralamanın, kamu yönetiminde hesap verebilirlik kavramı bağlamında söz konusu olabileceğini belirtmektedir. Son dönem itibarıyla, literatürde, kamu değerleri yönetiminin ve (yeni) kamu yönetiminin giderek artan oranda yer bulması dikkat çekicidir. Kamu değerleri yönetiminin, geleneksel kamu yönetimi ve (yeni) kamu işletmeciliği ile farklılaşmasına rağmen, (yeni) kamu yönetimi ile benzeşmesi önemlidir (Marcon, 2014).

** Psikiyatri hariç tutulursa, tıbbi bilimlerin temel nesnesi, belirli bir anda statik olan, insan bedenidir. İncelenmesi, teşhis veya tedavi edilmesi görece kolaydır. Hâlbuki inceleme nesnesi, temelde, irade sahibi birey(ler) olan, psikiyatri de dâhil, sosyal bilimlerde, statik bir durumdan çok dinamik durum(lar) söz konusu olup, inceleme, teşhis veya çözüm önerilmesi zor olduğu gibi, bunların genelleştirilebilirliği de, tıbbi bilimler dâhil, doğa bilimlerine göre çok daha zordur.

hükümet programlarında ne oranda ve hangi bağlamlarda ortaya koymaya çalışması bağlamında, literatürde gittikçe öne çıkan kamu değeri kavramsallaştırması (O'Flynn, 2007) kamu değerleri yönetimi (Stoker, 2006) bakış açısını, Türk kamu yönetiminde yeniden düzenleme çalışmaları bağlamında irdelemesi yönüyle de literatüre katkı vermeyi amaçlamaktadır.

3.Literatür Analizi

Çalışmanın yöntem bağlamında belirlediği on adet ilke arasında yer alan saydamlık, hesap verebilirlik, eşitlik, verimlilik ve etkenlik/etkinlik değerleri literatürde, salt kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi bağlamında olmamakla birlikte, özellikle (yeni) kamu işletmeciliği bağlamında, oldukça yoğun biçimde irdelenmiştir (Hood, 1995; De Vries ve Nemec, 2013). Her ne kadar söz konusu değerler, literatüre (yeni) kamu işletmeciliği ile girmese de, söz konusu bakış açısı ile birlikte bu değerlerin, literatürde fazlaca yer bulması söz konusudur. Dolayısıyla, çalışmada daha önce ifade edildiği gibi, aynı kavram, farklı dönemlerde farklı kavramsallaştırmalar şeklinde, daha önce ifade edilmeyen yönleri de içerecek biçimde kullanılması olanaklıdır. Aslında, kamu yönetimi disiplininin, kuramsal açıdan, hala *locus* (kamu yönetiminin diğer disiplinler arasındaki yeri neresidir?) ve *focus* (kamu yönetimi hangi konulara odaklanmalıdır?) soruları çerçevesinde şekillendiğini söylemek yanlış olmaz. Kamu yöneticiliği mesleğinin neyi temel almasına ilişkin metinler (Rhodes, 2016) bir anlamda güncelliğini kaybetmemektedir. Üstüner (2000) kamu yönetimi paradigmaları sorununa, ontolojik (varlık sebebi) ve metodolojik (yönetimsel usul ve pratikler) açılardan bakmakta, sorunun hem esasa hem de usule ilişkin boyutlar içerdiğini ifade etmektedir. Dolayısıyla, bu çalışmanın izlediği yöntem bağlamında tercih ettiği değerler, disiplinin hem *focus* hem de *locus* sorusuna gönderme yapmaktadır.

Çalışma, Türk kamu yönetimi sistemi özelinde, kamu yönetiminde yeniden düzenleme çabalarına odaklandığı için, literatürde özellikle bu bağlama odaklanan çalışmalar incelenmiştir. Bu çerçeveden hareket edilirse, söz konusu değerleri öne çıkaran kuramsal bakış açıları ve kamu yönetiminde yeniden düzenleme özelinde, literatürde oldukça yoğun çalışma bulunmaktadır (Torres, 2004; Kim vd., 2005; Dunn ve Miller, 2007; Kim ve Han, 2015; Lampropoulou ve Oikonomou, 2016; Hyndman ve Ligouri, 2016). Bu çalışmalar içerisinde, ilgili değerlere gönderme yapan çalışmalar, kamuda yeniden düzenleme çabalarını ilgili kavramlar etrafında irdelemeye çalışmaktadır. Çalışmanın bu kısmında, söz konusu değerlerin tanımlanmasından çok, ilgili değer, kavram ve ilkelerin literatürde, kamuda yeniden düzenleme çerçevesinde, hangi bağlamda ele alındıklarına odaklanmaktadır.

Saydamlık/şeffaflık (*transparency*) kavramını, yeniden düzenleme çabaları bağlamında irdelleyen metinlere bakıldığı zaman, bu değer, özellikle demokratikleşme, mali yeniden düzenleme (Kolçak, 2006), bilişim ve iletişim

teknolojilerinin yerel yönetimlerde şeffaflığı çoğaltıcı (McIvor, McHugh ve Cadden, 2002; Jaeger ve Bertot, 2010) ve yozlaşmayı azaltıcı (Kim, Kim ve Lee, 2009; Bertot, Jaeger ve Grimes, 2010; 2012) etkisi bağlamlarında irdelenmektedir. Başka bir çalışma ise, hizmet standartlarının tespit ve ilanı bağlamında değerlendirilebilecek hizmet şartlarının (*service charters*) şeffaflık, açıklık ve hesap verebilirlik temin etmesi yoluyla vatandaşın güveninin^{††} tekrar tesis edilmesini sağlama bağlamında (Torres, 2004) öne çıkmaktadır. Şeffaflığı artırıcı yeniden düzenleme çabalarının ekonomik sistemi de olumlu yönde etkilediğini ortaya koymaya çalışan metinler (Neshkova ve Kostadinova, 2012), şeffaflık/açıklık kavramlarının salt yönetsel süreçlerle değil, tüm toplumsal süreçlerle ilgili olabileceğini ortaya koyması bağlamında son derece önemli bir bakış açısı sunmaktadır.

Hesap verebilirlik değeri, özellikle etik (ahlâk) çerçevesinde (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011; Cigeroğlu-Öztepe, 2013) değerlendirilmektedir. Bazı çalışmaların, kamu yönetimi bağlamında değerlerin birbiriyle ilintisini, karşılıklı etkileşimlerini veya ilkeler arası örüntüleri ortaya koyması bağlamında, hesap verebilirlik ve şeffaflık kavramlarını irdelemeye çalıştığı görülmektedir (Demirel, 2013). Kavramların çok net sınırlar çerçevesinde tanımlanmasının oldukça zor olduğunu tespit bağlamında, örneğin, hesap verebilirlik kavramının tanımlanmaya çalışılması (Bovens, 2007) oldukça önemsenmesi gereken bir bakış açısı sunmaktadır. Diğer değerlerle bilişim ve iletişim teknolojileri arasındaki benzer ilişkinin, hesap verebilirlik kavramı ile ortaya konması bağlamında, BİT'lerin hesap verebilirlik değerinin kamuda daha fazla yerleşmesinin önünü açabileceğini ifade edilmektedir (Pina, Torres ve Acerete, 2007).

Eşitlik değeri, özellikle Türk kamu yönetiminin son dönem yeniden düzenlenme süreçlerinde karşılığını bulmaktadır (Bilgi edinme hakkı düzenlemeleri, kamu etiğine yönelik düzenlemeler, Kamu Denetçiliği Kurumu düzenlemeleri vd.). Bilindiği üzere, vatandaşların hizmete dönük algıları, hizmetin bizatihi kendisinden daha önemli olabilir (Kim ve Lee, 2012). Bu algının en önemli belirleyicileri arasında ise, eşitlik algısı gelmektedir ki, eşitsizlik algısı, vatandaşın yönetime dönük güvensizliğinin temel belirleyicileri arasındadır. Güzel (2005), sosyal güvenlik uygulamalarının sosyal kategorilere (kamu görevlisi, işçi ve esnaf) dönük kategorisel ve sonuç bazlı ayrışmasını, eşitlik algısını zedeleyici olarak değerlendirmektedir. Başta cinsiyet eşitliği olmak üzere, eşitlik kavramının özellikle İskandinavya/Kuzey Avrupa ülkeleri bağlamında, 1930'lu yıllardan beri, en temel toplumsal değerler arasında olması (Wise, 2002), kamu yönetiminin küresel düzeyde yeniden düzenlenmesi çabalarına ciddi bir referans oluşturmaktadır.

^{††} (Yeni) kamu işletmeciliği bağlamında öne çıkarılan görüşlerin temel hareket noktası, yönetimin (devletin) artık vatandaş güvenini kaybettiği iddiası, dolayısıyla, vatandaş güveninin tekrar sağlanmaya çalışılmasının yol ve yöntemlerini ortaya koymaktır.

Verimlilik değeri, kamu yönetimi sisteminde yeniden düzenleme bağlamında, gerçekleştirilmesi en sorunsal değerler arasındadır. Bu değer “en az girdi ile en çok çıktı” elde edilmesi bağlamındaki en basit tanımı, oldukça mekanik bir sürece işaret etmekte; bu bağlamda, organik (organların birbirleriyle bağımlı ve uyumlu çalışması gereği) süreçler için oldukça sorunlu yönleri bulunmaktadır. Bu sorunlu yönlerin en başında, kavramın demokratikleşme ile olan sürtüşmesi gelmektedir (Dahl, 1947; Hendriks ve Tops, 1999). Yine de bu değer, kamu yönetimlerinin yeniden düzenlenme çabalarında sürekli öne çıkarılması söz konusudur. Kamu yönetiminde verimlilik artışı kavramının, bütçe açıklarının azaltılması, dolayısıyla, vatandaşa daha fazla maddi yük bindirilmesi (artan oranlarda vergi ödeme yüküne ek olarak katılım payı adı altında mali ek yükler getirilmesi) çabalarıyla doğrudan ilişkili olduğu gözden kaçırılmamalıdır. Ayrıca, söz konusu değer, anlamını bulabilmesi bağlamında, denetim işlevinin olması gerektiği gibi işletilmesi gereğine de gönderme yapılmaktadır (Akyel ve Köse, 2010).

Etkenlik değeri, etkinlik değeri gibi, kamu hizmeti üretme sürecine koşut bir değer değildir, aksine, bu değer üretilen hizmetlerin tüketilmesine koşut biçimde vatandaşın memnuniyetine koşut bir değerdir. Dolayısıyla, bu değer, son dönem kamu yönetimi düzenlemelerinde, özellikle kamu değer yönetimi bağlamında, çıktı (*output*) odaklılıktan çok sonuç odaklılığa (*outcome*) yapılan vurgu üzerinden okumanın yerinde olduğu düşünülmektedir. Yine de, literatürde etkenlik ve etkinlik kavramları arasında net bir ayrışmanın daha yapılamadığını söylemek gerekmektedir. Bu nedenle, çalışmada doküman analizi yapılırken, etkenlik ve etkinlik kavramları aynı anlam çerçevesinde şekillenmiş olarak değerlendirilmiştir.

İkinci kategori bağlamında irdelenen değerler arasında olan;

Anayasal demokrasinin temel ilkelerinden birisi olan hak ve özgürlüklerin korunması değeri, özellikle kamu yönetimi sistemimizin Avrupa Birliği (AB) yönetsel düzlemiyle uyumlaştırılması bağlamında öne çıkarılmaktadır. Bu değer, AB'nin kurucu değerleri arasında olması bağlamında (Von Bogdandy, 2000), vatandaşların hak ve özgürlüklerinin, devlet tarafından garanti altına alınmasını gerektirmektedir. Dönemsel bazda da olsa, söz konusu değer, devletin varlık sebepleri arasında olan, emniyet ve huzurun temin edilmesi ilkesiyle sürtüşme yaşadığı dönemlerde, daha fazla öne çıkarıldığı izlenmektedir. Ülkemiz siyasal konjonktürü özelinde, hak ve özgürlükler değerinin, partilerin siyasal programlarında da sürekli yer bulması (Tosun ve Tosun, 2015) önemlidir. Yönetimin asli görevi olan emniyet ve savunma hizmetlerini sağlaması sürecinde, hak ve özgürlüklerin tehdit edilmesine dönük iddialar, Türkiye'nin, AB değerlerinden uzaklaşması olarak da değerlendirilebilir (Kaliber, 2016).

Vatandaşlara eşit muamele değeri, oldukça önemli olan, devletin tarafsızlığı ile ilintili bir değer olmasının yanında, başta eşitlik, hakkaniyet ve hak ve özgürlüklerin korunması değerleriyle iç içe geçmiş bir yapıdadır. Aslında, tüm

kamu değerlerinin birbiriyle organik bir yapıda, iç içe geçmiş olduğunu tespit etmekte yarar bulunmaktadır. Ama bazı değerlerin kendi aralarındaki etkileşimi, daha fazla öne çıkarılmak durumundadır. Dolayısıyla, kamu yönetiminde yeniden düzenleme çabalarının önemli motifleri arasında yer alan, vatandaşın güveninin tekrar tesis edilmesi amacı; devletin tüm vatandaşlarına eşit mesafede olması değerinin öne çıkarılmasına koşturur.

Cevap verebilirlik değeri, zaten kuramsal bağlamda yapılabilirliği oldukça mümkün olan “vatandaş muhatap alma” değerinin, BİT’lerin de yardımıyla, bir üst düzeye çıkarılması, yani yönetimin eylem ve söylemlerine ilişkin olarak, vatandaşın kendisine yönelttiği tüm dilek, istek, şikâyet ve önerilere, mümkünse olumlu, yanıt vermesi olarak anlaşılabilir. Söz konusu bu kamu değerinin öne çıkarılması, özellikle algı yönetimi bağlamında yaşamsaldır. Çalışmada daha önce de belirtildiği üzere, herhangi bir kamu hizmetinin üretilmesi, dolayısıyla kamu yararının gerçekleşmesi sürecinden daha önemli olan şey, bunun vatandaşlarca nasıl algılandığıdır. Cevap verebilirlik değeri, yönetimin vatandaşına önem verdiğinin bir göstergesi olması bağlamında, yönetimce önemsenmelidir. Özellikle BİT’lerin ulaşılabilir olması paralelinde, aracısız, randevusuz yöneticiye ulaşmanın, vatandaşlar üzerindeki etkisi, yönetimin hizmet/yarar üretmesinden daha değerli olduğu anlar olabilir. Muhatap alınmak, yönetimin vatandaşına dönük olarak unutulmaya yüz tutan, ama hatırlanması gereken asli vazifeleri arasındadır.

Vatandaş katılımı değeri, özellikle yeni teknolojilerin gelişmesi paralelinde (Greitens ve Strachan, 2011) literatürde gittikçe daha fazla yer bulmaktadır. Gelişen ağ, bilişim ve iletişim teknolojileri, kuramsal açıdan tartışılan vatandaş katılımının pratiğe geçebilmesinin önündeki birçok engeli kaldırıyor olsa da, yeni engeller üretmesi de söz konusudur (Karkin, 2014). Vatandaş katılımının, daha fazla demokratikleşme olarak kurgulanması da (Seifert ve Chung, 2009) söz konusudur. Vatandaş katılımı ile vatandaşın, bir bütün olarak, yönetime güven duyması arasındaki ilişkinin de incelendiği (Kim, 2010) görülmektedir.

Hakkaniyet değeri, özellikle geri kalmış (geri bırakılmış) toplumsal kesimlerin olumlu ayrımcılık çerçevesinde öne çıkarılması bağlamında işlevsellik bulmaktadır. Bu değer, sosyo-ekonomik kalkınma açısından karşılık bulduğunu görmek söz konusu olduğu gibi, bazı toplumsal kesimlere yöneltilen sübvansiyonlar (çiftçilere dönük motorin fiyat indirimi veya dönüm başı destek ödemesi vd.) bunlar arasında değerlendirilebileceği gibi, ekonomik güçlük yaşayan bireylere verilen maddi destekler ve muhtaç bireylerin veya şehit yakınlarının korunması/kullanması da hakkaniyet kavramının kamu yönetimindeki yansımaları arasında görülebilir.

4.Doküman Analizi: 2002-2015 Dönemi Hükümet Programları

Çalışmada belirlenen on temel kavram, ilke ya da değer çerçevesinde 2002-2015 yılları arasındaki altı adet hükümet programı (58, 59, 60, 61, 62 ve 64. Hükümet programları)^{**} içerik analizi yöntemi kullanılarak incelenmiştir. Öncelikle hükümet programlarında söz konusu değerlerin ne sıklıkla kullanıldıklarına bakılmış, ardından yapılan değerlendirici analiz ile bu değerlerin kamu yönetimini yeniden yapılandırma noktasında ne şekilde ele alındıkları incelenmeye çalışılmıştır.

Tablo 1: Hükümet Programlarında (HP) İlgili Kavramların Kullanım Sıklığı

Hükümet Programı/Kavram	58. HP	59. HP	60. HP	61. HP	62. HP	64. HP	TOPLAM
Saydamlık/Saydam Şeffaflık/Şeffaf	11	8	8	11	18	23	79
Hesap verilebilirlik/Hesap verebilir/Hesap verme	1	1	1	1	4	11	19
Eşitlik	1	1	-	-	5	4	11
Verimlilik/Verimli	16	11	6	6	18	30	87
Etkenlik/Etkinlik/Etkin	24	41	15	36	75	104	295
Hak ve Özgürlüklerin Korunması/Hak ve Özgürlükler	13	4	3	1	18	10	49
Vatandaşa Eşit Muamele	-	-	-	-	-	-	-
Cevap verebilirlik/Cevap verme	-	1	1	1	-	2	5
Vatandaş Katılımı/katılımcı	7	7	3	4	12	16	49
Hakkaniyet	-	-	3	-	6	7	16

Kaynak: Ak parti (t.y. a; t.y. b; t.y. c; t.y. d; 2014; 2015).

Tablo.1.'de hükümet programlarında (toplamda yaklaşık 111.629 kelime içerisinde) sözü edilen ifade ya da kavramların kullanım sıklıkları analiz edilmiştir. Yapılan kavram sıklık analizinin, herhangi bir otomasyon programı yardımı olmaksızın ve sadece tabloda verilen kavramların el ile aratılmasıyla tespit edildiği not edilmelidir. Elbette, böyle bir durum sözü edilen kavramın nitelediği unsurlara ilişkin, hükümet programları içinde başka herhangi bir ifadenin bulunmadığı şeklinde yorumlanmamalıdır. Buradan hareketle, ilgi analiz sonucunda hükümet programlarında en fazla “etkenlik/etkinlik/etkin” ve “verimlilik/verimli” kavramlarının kullanıldığı görülmektedir. Bunları “saydamlık/saydam, şeffaflık/şeffaf” kavramları takip ederken “vatandaşa eşit muamele” kavramının hükümet programları içerisinde yer almadığı görülmektedir.

Etkinlik, verimlilik, şeffaflık, katılımcılık ve hesap verebilirlik kavramlarının hükümet programlarında artan oranda yer bulmaya başlaması da, bu bağlamda, yeni kamu işletmeciliği anlayışı ve yönetim yaklaşımının Türk kamu yönetiminde gerçekleşen yeniden düzenleme çalışmaları üzerindeki etkilerini

^{**} 63. Hükümetin hükümet programı bulunmamaktadır.

göze gösterir niteliktedir. Ayrıca bu kavramların Türk kamu yönetimindeki reform çalışmaları açısından önemli birer unsur olarak görülmekte oldukları da ifade edilebilir. Bunun yanında çalışmada geleneksel yeniden düzenleme kavramları olarak ele alınan değerlerin, kamu değerleri kategorisinde yer alan beş değere oranla hükümet programlarında daha fazla yer buldukları da yapılan inceleme sonucunda ortaya çıkmaktadır. Kamu değerleri kategorisinde yer alan değerler arasında, “Hak ve Özgürlüklerin Korunması/Hak ve Özgürlükler” ile “Vatandaş Katılımı/Katılımcı” kavramlarının programlar içerisinde en fazla yer verilen değerler oldukları görülmektedir. “Vatandaşa eşit muamele” değeri ise bu ifade ile kendisine hükümet programları içerisinde yer bulamamış olsa da geleneksel değerler içerisinde yer alan “eşitlik” kavramı ile eş anlamlı olarak ele alınabilir.

Esasen bu kavramlar, programlar içinde kimi zaman yukarıda açıklanan değerler anlamında kullanılırlarken, kimi zaman da farklı konularda bu kavramlara yer verilmesi söz konusudur. Bu nedenle sözü edilen değerlerin kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması hususunda programlarda nasıl yer aldıklarını belirlemek için daha ayrıntılı bir inceleme gerekli olmaktadır.

3 Kasım 2002 tarihinde yapılan genel seçim sonucunda kurulan 58. *Hükümet programında*; ekonomik ve yönetsel anlamda etkin ve verimli çalışan, şeffaflık, katılımcılık, hesap verebilirlik gibi ilkeleri ön planda tutan bir devlet yapılanmasının hayata geçirilmesi yönünde adımların atılacağı açıkça ifade edilmiştir. “Hükümetin ve kamu yöneticilerinin hesap verme sorumluluğunu geliştirecek ve gözetecek mekanizmaların kurulması”; katılımcılığın etkin bir mekanizma olarak desteklenmesi ile “kamu kaynaklarının kullanım ve aktarımlarını toplumun bilgisine açarak yolsuzluklara imkân vermeyen” ve “yeni bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanarak kamu kuruluşlarının hizmet ve işlemlerinin halka duyurulması yoluyla şeffaf bir devlet anlayışının yerleştirilmesi” hükümetin temel hedefleri arasında belirlenmiştir (Ak Parti, t.y. a, 11-13). Bunun yanında temel hak ve özgürlükleri koruma altına alan ve uluslararası sözleşme ve kriterlere uygun düzenlemelerin hayata geçirileceği vurgulanmış, devletin topluma ve bireylere herhangi bir sebepten dolayı ayırım gözetmeden hizmet edeceği vurgulanmıştır (Ak Parti, t.y. a, 5). Kamuda “verimliliğin artırılması ve şeffaflığın sağlanması için hizmet birimlerinin parlamentoya ve kamuoyuna performans raporu sunmaları yönünde çalışmaların başlatılacağı” ifade edilmiş ve kırtasiyecilik, şekilcilik ve verimsizliğin azaltılması noktasında; “vatandaşa doğrudan hizmet sağlayan alanlarda mevzuat ve idari usullerin sadeleştirileceğine” vurgu yapılmıştır (Ak Parti, t.y. a, 13). Etkinlik, verimlilik ve çağdaş yönetim ilkeleri çerçevesinde bir yerel yönetim reformu yapılacağı da programda belirtilmektedir (Ak Parti, t.y. a, 15). Etkin, verimsiz ve şeffaf olmayan kamu harcama sisteminin iyileştirilmesi (Ak Parti, t.y. a, 20) ve piyasanın verimli işlemesi yönünde adımlar atılacağı da programda belirtilen diğer unsurlar arasında yer almaktadır (Ak Parti, t.y. a).

59. *Hükümet Programında*; öncelikli olarak 58. Hükümet ile 59. Hükümet arasında “organik bir devamlılık ve hükümet etme mantığı açısından bir süreklilik” bulunduğu ifade edilmiştir (Ak Parti, t.y. b, 1). Genel olarak devlet ve toplum arasındaki bağları daha güçlü hale getirme, milletin siyasete güvenini yeniden sağlama ve halkın taleplerine tam olarak cevap verme temelinde hareket edileceğinin ifade edildiği programda, devletin, topluma ve bireylere karşı herhangi bir sebeple ayırım gözetmesinin söz konusu olmayacağı belirtilmiştir (Ak Parti, t.y. b, 5-7). “Uluslararası normlara uygun, bireyin hak ve özgürlüklerini üstün tutan, çoğulcu ve katılımcı demokrasiyi esas alan, demokratik hukuk devleti anlayışını taşıyan” yeni bir Anayasa hazırlanması çabası (Ak Parti, t.y. b, 8) programda vurgulanırken, kamu yönetimi sisteminin, çağdaş bir yönetim anlayışına uygun bir yapıya kavuşturulması noktasında 58. Hükümet programında da yer alan ve sıklıkla kullanılan değerleri içeren pek çok ifade tekrarlanmıştır. Bu çerçevede yerel yönetim reformu ve merkezi yönetim reformu çerçevesinde çeşitli adımların atılacağı da ifade edilmiş, hükümetin “toplumun istek ve arzularının politik sürece doğrudan yansıtılması, şeffaflık ve hesap verilebilirliğin uygulamaya konması” ile “demokratik piyasa toplumu ve ekonomisi, etkin ve şeffaf işleyen malî ve finansal sistem, ahlakî değerlere sahip bir bürokrasi, evrensel standartta düzenleme, denetleme ve yaptırım sistemi, rekabet, etkinlik, verimlilik gibi göstergelerin önemli görüldüğü ekonomik ortam” oluşturmayı ön planda tutacağı belirtilmiştir (Ak Parti, t.y. b, 12-13). Tarım, sağlık, eğitim gibi birçok sektörde etkinlik ve verimliliğin artırılması yönünde düzenlemeler yapılacağı, kamu yönetiminin işleyişi ve örgütlenmesi noktasında şeffaflık, eşitlik, katılımcılık gibi değerlerin ön planda tutulacağı ifade edilmiştir (Ak Parti, t.y. b).

Adalet ve Kalkınma Partisinin 3’üncü Hükümeti olan 60. *Hükümet Programı*’nda; öncelikli olarak önceki Ak Parti hükümetleri döneminde programlarda yer alan birçok reformun hayata geçirildiği belirtilmiştir. Temel hak ve özgürlüklerin korunması noktasında adımlar atılmaya devam edileceği vurgulanmış, “şeffaf” yönetime doğru çok önemli açılımlar yapıldığının ve Bilgi Edinme Kanunu’nun çıkarıldığının altı çizilmiştir. Türkiye’nin AB müktesebatına uyumu için düzenlemelerin yapılmakta olduğu ve yapılmaya devam edileceği ifade edilirken, önceki Ak Parti hükümetleri döneminde “yönetimde dağınıklığı gidermek, aşırı merkezileşmeyi önlemek ve vatandaşlara daha iyi hizmet sunabilmek” için önemli düzenlemeler ve uygulamaların gerçekleştirildiği ve “yolsuzlukların önlenmesi ve hesabının sorulması yönünde ciddi tedbirlerin alındığı” belirtilmiştir (Ak Parti, t.y. c, 6). Vatandaşların özellikle sağlık hizmetleri gibi temel hizmetlere ulaşmaları ve faydalanmaları noktasında hakkaniyetli bir sistem oluşturulması ile yeni Anayasa ihtiyacı ve bu konudaki çalışmaların devam edeceği de programda öne çıkan ifadeler arasında ele alınabilir (Ak Parti, t.y. c).

61. *Hükümet Programı*’nda ise; AB konusunda atılan adımlar ile tüm toplumsal kesimlerin katılımıyla oluşturulması hedeflenen yeni Anayasa ihtiyacı vurgusu öncelikli olarak göze çarpmaktadır. Hükümetin, “katılımcılık başta olmak üzere

demokratik yönetim ilkelerini esas alan, halkın taleplerine duyarlı, sorun çözme odaklı” bir yönetimden yana olduğu; “vatandaşların hayatını kolaylaştırmayı, temel hak ve özgürlüklerin kullanımının önündeki engelleri kaldırmayı kamu yönetiminin ana misyonu olarak gördüğü” ve yönetimde “şeffaflıktan, hesap verebilirlikten, öngörülebilirlikten ve her kademedeki katılımcılıktan” yana bir tavır sergileyeceği metinde ifade edilmektedir (Ak Parti, t.y. d, 16). İlk defa kamu yöneticileri için etik kuralların geldiği ve yeni denetim mekanizmalarının kurulduğu, mevzuat sadeleştirmeleri yapıldığı, bilgi ve iletişim teknolojilerinin yaygın bir şekilde kullanıma önem verildiği, yenilenen Kamu Mali Yönetimi Kanunu ile şeffaflığı, bilgi edinme hakkı getirerek de yönetimin tasarrufları üzerinde vatandaşın denetimini artırmanın sağlandığı vurgulandıktan sonra ilerleyen dönemde özellikle merkezi idare reformlarına ağırlık verileceği ifade edilmiştir (Ak Parti, t.y. d, 16-17). “Kamu kurum ve kuruluşlarında tüm çalışanların performansını objektif ve saydam biçimde ölçecek standartların geliştirileceği, kamu hizmetlerinin vatandaş ihtiyaçları ön planda tutularak şekillendirilmesi ve hesap verebilirliğinin artırılması için katılımcı mekanizmaların yaygınlaştırılacağı” (Ak Parti, t.y. d, 18) ve kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde sunulması noktasında çalışmalara devam edileceği de programda yer alan önemli unsurlardandır (Ak Parti, t.y. d).

62. *Hükümet Programı'nda*; temsili demokrasiyi siyasi ve demokratik katılım ile desteklemenin bu dönemdeki ana hedeflerden olacağı belirtilerek, bu hedefe yönelik olarak, hükümetin sivil toplum kuruluşlarının yönetime daha aktif katılımı ile temsili demokrasinin katılımcı demokrasiye doğru gelişmesine katkı sağlayacağı ifade edilmektedir. Bunun yanında temel hak ve özgürlüklerin evrensel nitelikte olduğu ve mekâna, kültüre veya inanca bağlı olarak hak ve özgürlüklerde ayrımcılık yapılamayacağı gerçeğinin benimsendiği vurgulanmaktadır (Ak Parti, 2014, 20-21). 2002'den beri bütün Ak Parti hükümetlerinin programlarında kendisine yer bulan yeni Anayasa ihtiyacı bu programda da dile getirilmiş mevcut Anayasanın katı merkezîyetçi yapısının katılımı engellediği vurgulanmıştır (Ak Parti, 2014, 25). Vatandaşlara ayrımcılık yapmadan temel hak ve özgürlüklerini geliştirmek, katılım kanallarını açmak ve herkesi eşit vatandaş olarak konumlandırmak hedefi (Ak Parti, 2014, 27) yanında, “vatandaşların hayatını kolaylaştırarak temel hak ve özgürlüklerin kullanımının önündeki engelleri kaldırmanın kamu yönetiminin ana misyonu” olarak belirlendiği belirtilmektedir (Ak Parti, 2014, 40). Hükümetin yönetimde keyfiliğe, her türlü ayrımcılığa ve adaletsizliğe karşı duracağı ve “yönetimde şeffaflıktan, hesap verebilirlikten, öngörülebilirlikten ve her kademedeki katılımcılıktan” yana bir tavır takınacağı da programda yer alan ifadeler arasındadır. 61. Hükümet programında kamu yönetimi alanında yapılan düzenlemelere ilişkin birçok ifadenin yinelenildiği bu programda siyasal hesap verebilirlik, şeffaflık ve yolsuzluklarla mücadelenin hükümetin demokrasi ve siyasal mücadelesinin temel amaçlarından birini teşkil etmekte olduğu ifade edilmektedir (Ak Parti, 2014, 40-42).

Son olarak Kasım 2015 seçimlerinin ardından iktidara gelen *64. Hükümet Programı*'nda ise; "insan onurunu merkez alan bir anlayışla hak ve özgürlüklerin alanını genişletme" yönünde adımların atılmaya devam edeceği belirtilmiş (Ak Parti, 2015, 11), önceki hükümetler döneminde gerçekleştirilen 2004, 2007 ve 2010 Anayasa değişiklikleri yanında yeni Anayasa ve yargı reformu konusunda önceki hükümet programlarında vurgulanan reform gereklilikleri ve değişim ihtiyacı yine dile getirilmiştir. Yeni Anayasa ile Türkiye'nin, katılımcılığı ve çoğulculuğu esas alan ve etkili işleyen bir hükümet modeline kavuşması gereği vurgulanmış ve başkanlık sisteminin daha uygun bir yönetim modeli olarak görüldüğü ifade edilmiştir (Ak Parti, 2015, 25-26). "Vatandaşlar adına kamu yönetiminin tüm işlerinin şeffaf, katılımcı ve hesap verebilir bir biçimde gerçekleştirilmesi, daha küçük ama daha etkin bir merkezi idare, güçlendirilmiş ve hesap verebilir yerel yönetimler, daha etkin bir personel rejimi ve dijitalleşmenin kamu yönetim reformunun ana bileşenleri olacağı ve değişen koşullara uygun olacak şekilde daha etkin, hesap verebilir ve şeffaf bir mali yönetim sistemini sağlamanın hedeflendiği" vurgulanmaktadır (Ak Parti, 2015, 14). Bu hükümet döneminde de "kamu hizmetlerinin adil, etkili, süratli ve kaliteli sunumunu sağlayacak şekilde merkezi birimleri daha küçük ama daha etkin bir yapıya dönüştürülmesi ve bu birimlerin performanslarının artırılması" yönünde çalışmalar yapılacağı belirtilmiş, kamu kurumlarında uyulması gereken "katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik, etkililik, hizmetlerin sonucuna odaklılık, bürokratik işlemlerde sadelik, bilgi teknolojilerinden yararlanma gibi ilkelerin uygulama etkinliğinin artırılması" yönünde hareket edileceği ifade edilmiştir. Nihayetinde "katılımcı demokrasiyi, şeffaflığı artan ve daha hesap verebilir bir yönetim anlayışıyla güçlendirerek" her türlü yolsuzlukla mücadele çabalarının devam edeceği vurgulanmıştır (Ak Parti, 2015, 33-37).

5. Tartışma ve Sonuç

Bu çalışma, Türk kamu yönetimi sistemi özelinde, yönetim sisteminin yeniden düzenlenmesi çabalarının belirli bir açıdan analiz edilmesini konu almaktadır. Söz konusu çabaların birçok açıdan değerlendirilmesi olanaklı olmakla birlikte, bu çalışma, son dönem hükümet programlarını (AK Parti Hükümetleri, 2002-2015 dönemi) ve önceden belirlenmiş on tane ilke ve değer (saydamlık, hesap verebilirlik, eşitlik, verimlilik, etkenlik/etkinlik, hak ve özgürlüklerin korunması, vatandaşlara eşit muamele, cevap verebilirlik, vatandaş katılımı, hakkaniyet) bu programlarda yer alma oran ve sıklıkları üzerinden bu değerlendirmeyi yapmayı, temel almaktadır. Bu bağlamda değerlendirilirse eğer, bu çalışmanın arka planında, kamu yönetimi disiplininde ortaya çıkan kuram, yaklaşım veya paradigmaların (kuramsal altyapı) mutlaka kamu yönetimi pratiğine (uygulama) yansıtacağı ön kabulü de söz konusudur.

Daha önce de ifade edildiği gibi, çalışmanın yazarları, kamu yönetiminde yeniden düzenleme olgusunun, sadece belirli dönemlere özgü olmadığını, aslında bu çabaların neredeyse sürekli olduğunu, sadece bazı dönemlerde yeniden düzenleme çabalarının gerek hacim, gerek sıklık gerekse de kapsama alanının yoğunlaşması bağlamında öne çıktığını düşünmektedir. Dolayısıyla, yeniden düzenleme bağlamındaki süreklilik, kuramdan beslenerek, hükümet programları başta olmak üzere diğer siyasal, hukuksal veya yönetsel resmi belgelere yansımaktadır. Bunun yanında, kamu yönetim sistemi bağlamında gerçekleşen yeniden düzenleme çabaları, salt içsel dinamiklerle değil, aynı zamanda dışsal dinamiklerle de yakından ilişkilidir. Diğer bir ifadeyle, Türk yönetim sisteminde gerçekleşen yönetsel yeniden düzenlemelerin gerek Kıta Avrupası gerekse de Anglo-Sakson ülkelerde yapılan yeniden düzenleme çabaları ile eşzamanlı olmasa bile, mutlaka ilişkili olacağı dikkatlerden kaçmamalıdır.

2002-2015 dönemi hükümet programları ayrıntılı olarak incelendiğinde etkinlik, verimlilik, şeffaflık, katılımcılık ve hesap verebilirlik gibi değerlerin özellikle Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması noktasında sıklıkla vurgu yapılan kavramlar oldukları açıkça görülmektedir. Sözü edilen bu değerleri içeren düzenlemeler ya da düzenleme çalışmaları 58. Hükümet programından itibaren kimi zaman aynı kimi zaman da benzer ifadelerle hükümet programlarında kendilerine yer bulmuşlardır. Yazarlar tarafından geleneksel değerler olarak ifade edilen değerlere, ilgi hükümet programlarında daha yoğun şekilde atıf verilmektedir. Nihayetinde 2002 yılından itibaren yoğun şekilde kendisini hissettiren ve Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması hususunda Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile başlayan ve bu tasarımı takiben hayata geçirilen düzenlemelerde; hükümet programlarında sıklıkla vurgulanan değerleri içeren ifadelerin var olduğu görülmektedir. Bu değerlerin hükümet programlarında ve çeşitli düzenlemelerde yer alma sıklıkları oldukça fazla olmakla birlikte, Türk kamu yönetiminde uygulamaya ne ölçüde yansydıkları ya da değerlerin ifade ettikleri anlamların Türk kamu yönetimi açısından ne ölçüde hayata geçirilebildiği hususu kanaatimizce tartışmalıdır. Söz konusu bu nokta, bu çalışmanın kapsamı dışında yer aldığı için, çalışmada bu konu işlenmemiştir. Sonuç itibariyle, kamu yönetimi sistemimizdeki değişim ve dönüşümlerin, küresel değişim ve dönüşümlerle ve kamu yönetimi disiplininde yaşanan kuramsal dönüşümlere paralel bir çizgide ilerlemeye çalışmakta olduğunu söylemek mümkün görünmektedir.

Kaynakça

- Ak Parti. (t.y. a). *58. Hükümet Programı*.
<http://www.akparti.org.tr/upload/documents/58inci-hukumet-programi.pdf>
(Erişim Tarihi: 21.05.2016)
- Ak Parti. (t.y. b). *59. Hükümet Programı*.
<http://www.akparti.org.tr/upload/documents/59uncu-hukumet-programi.pdf>
(Erişim Tarihi: 21.05.2016)
- Ak Parti. (t.y. c). *60. Hükümet Programı*.
<http://www.akparti.org.tr/upload/documents/60inci-hukumet-programi.pdf>
(Erişim Tarihi: 21.05.2016)
- Ak Parti. (t.y. d). *61. Hükümet Programı*.
<http://www.akparti.org.tr/upload/documents/61inci-hukumet-programi.pdf>
(Erişim Tarihi: 21.05.2016)
- Ak Parti. (2014). *62. Hükümet Programı*.
<http://www.akparti.org.tr/upload/documents/62nciHukumetProgrami.pdf>
(Erişim Tarihi: 21.05.2016)
- Ak Parti. (2015). *64. Hükümet Programı*.
http://www.akparti.org.tr/upload/documents/64.hukumet_programi.pdf
(Erişim Tarihi: 21.05.2016)
- Akıllı, H. S., Çam, S. ve Kılınc, S. (2013). Nevşehir İlinde Görev Yapan Kamu Personeline Göre Kamusal Değerlerin Önem Sıralaması. *Türk İdare Dergisi*, 476, 241-264.
- Aksoy, A. Ş. (1998). Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel bir Yaklaşım. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 7(1), 3-13.
- Akyel, R. (2010). Yönetimde İç Kontrol, İç Denetim ve Dış Denetim Fonksiyonlarının Birbirleri ile İlişkileri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanmalarının Değerlendirilmesi. *Çukurova Üniversitesi SBE Dergisi*, 19(3), 1-22.
- Akyel, R. ve Köse, H. Ö. (2010). Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi için Etkin Denetimin Gerekliliği. *Türk İdare Dergisi*, 466, 9-45.
- Altan, Y. (2016). Türk Kamu Personel Rejiminde Reform İhtiyacı: Reformu Gerektiren Dış Etkenler Ekseninde Bir Değerlendirme. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(15), 381-398.

- Arap, İ. ve Yılmaz, L. (2006). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının “Yeni” Kurumu: Kamu Görevlileri Etik Kurulu. *Amme İdaresi Dergisi*, 39(2), 51-69.
- Arslan, M. M. (2009). Türk Devlet Üniversitelerinde Değerlerin Analizi. *Kastamonu Eğitim Dergisi*, 17(3), 729-742.
- Aucoin, P. (1990). Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 3(2), 115–137.
- Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, M. A. (2003). Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel bir Tahlili. *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 5(2), 153-179.
- Aykaç, B., ve Altunok, H. (2014). Türk Yönetim Sistemini Etkileyen Yabancı Uzman Raporları Üzerine Bir İnceleme: Mook ve Podol Raporlarında Yöneticilik. *İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 1(1), 1-18.
- Balcı, A. (2005). Türkiye – AB İlişkileri Perspektifinden Kamu Yönetimi Sisteminin Yeniden Yapılandırılması. *Amme İdaresi Dergisi*, 38(4), 23-37.
- Balcı, A. ve Kırılmaz H. (2009). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Kapsamında E-Devlet Uygulamaları. *Türk İdare Dergisi*, 463-464, 45-70.
- Bannister, F. ve Connolly, R. (2014). ICT, Public Values and Transformative Government: A Framework and Programme for Research. *Government Information Quarterly*, 31(1), 119–28.
- Barbak, A. (2015). Türkiye’de Kamu Mali Yönetiminin Yapısal Uyarlanması: Bütçe Reformu ve Kamu Örgütlenmesinde Dönüşüm. *Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8(1), 1-27.
- Bassanini, F. (2000). Overview of Administrative Reform and Implementation in Italy: Organization, Personnel, Procedures and Delivery of Public Services. *International Journal of Public Administration*, 23(2-3), 229-252.
- Bertot, J. C., Jaeger, P. T. ve Grimes, J. M. (2010). Using ICTs to Create a Culture of Transparency: e-Government and Social Media as Openness and Anti-Corruption Tools for Societies. *Government Information Quarterly*, 27(3), 264-271.
- Bertot, J. C., Jaeger, P. T. ve Grimes, J. M. (2012). Promoting Transparency and Accountability through ICTs, Social Media, and Collaborative e-Government. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 6(1), 78 – 91.

- Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 13(4), 447–468.
- Bowman, J., Berman, E. ve West, J. (2001). The profession of public administration: An ethics edge in introductory textbooks. *Public Administration Review*, 61(2), 194–205.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. ve Bloomberg, L. (2014), Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74(4), 445–456.
- Camyar, I. (2010). Europeanization, Domestic Legacies and Administrative Reforms in Central and Eastern Europe: A Comparative Analysis of Hungary and the Czech Republic. *Journal of European Integration*, 32(2), 137-155.
- Canpolat, H. ve Cangir, M. (2010). Değişen Dünyada Kamu Yönetiminin Geleceği ve Türkiye'nin Reform Gündemi: Devletin Daha Fazla Demokratikleşmesi. *Türk İdare Dergisi*, 466, 25-45.
- Cepiku, D. ve Meneguzzo, M. (2008). Public Administration and Management Reform in Italy: Domestic Patterns and Influences from Abroad. D. Cepiku, M. Meneguzzo ve M. Senese (Der.), *Innovations in Public Management and Governance in Italy* içinde (59-93). Rome: Aracne.
- Çigeroğlu-Öztepe, M. (2013). *Kamu Yönetiminde Etik Sorunu: Türk Kamu Yönetiminde Etik Sisteminin Eleştirel Çözümlemesi*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Clark, D. (2002). Neoliberalism and Public Service Reform: Canada in Comparative Perspective, *Canadian Journal of Political Science*, 35(4), 771–793.
- Cordella, A. ve Bonina, C.M. (2012). A public value perspective for ICT enabled public sector reforms: A theoretical reflection, *Government Information Quarterly*, 29(4), 512-520.
- Coşkun, B. (2005). Türkiye'de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tarihsel Geçmiş ve Genel Bir Değerlendirme. *Türk İdare Dergisi*, 448, 13-47.
- Çetin, S. (2010). Türkiye'de Kamu Yönetimi Reform Sürecinin Değerlendirilmesi: Aksayan ve İşleyen Yönler. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 19(3), 23-38.
- Chettiparamb, A. (2007). Re-Conceptualizing Public Participation in Planning: A View Through Autopoiesis. *Planning Theory*, 6(3), 263–281.

- Cierco, T. (2013). Public administration reform in Macedonia. *Communist & Post-Communist Studies*, 46(4), 481–491.
- Dahl, R. A. (1947). The Science of Public Administration: Three Problems. *Public Administration Review*, 7(1), 1-11.
- Demirel, D. (2011). Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma (1839 - 1923). *Türk İdare Dergisi*, 473, 97-111.
- Demirel, D. (2013). Hesap Verebilirlikte Denetimin Yeni Rolü. *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 17(2), 361-378.
- De Castella, K., McGarty, C. ve Musgrove, L. (2009). Fear Appeals in Political Rhetoric about Terrorism: An Analysis of Speeches by Australian Prime Minister Howard. *Political Psychology*, 30(1), 1–26.
- De Vries, M. ve Nemec, J. (2013). Public Sector Reform: An Overview of Recent Literature and Research on NPM and Alternative Paths. *International Journal of Public Sector Management*, 26(1), 4-16.
- Dunn, W. N. ve Miller, D. Y. (2007). A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform. *Public Organization Review*, 7(4), 345–358.
- Ergun, T. (1991). Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinmesi ve Kamu Yönetimi Araştırması Projesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 24(4), 11-23.
- Eryılmaz, B. ve Biricikoğlu H. (2011). Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik. *İş Ahlakı Dergisi*, 4(7), 19-45.
- Gaman-Golutvina, O. (2008). The Changing Role of the State and State Bureaucracy in the Context of Public Administration Reforms: Russian and Foreign Experience. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 24(1), 37-53.
- Gray, A. ve Jenkins, B. (1995). From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution?. *Public Administration*, 73(1), 75-99.
- Gray, A. ve Jenkins, B. (2006). From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution?”, E. E. Otenyo, ve N. S. Lind (Der.), *Comparative Public Administration* içinde (543-572). Emerald Group Publishing Limited.

- Greitens, T. J. ve Strachan, J. C. (2011). E-government and Citizen Engagement: An Overview of US States' Government Websites. *International Journal of Public Administration*, 34(1-2), 54-58.
- Gül, H. (2015). Kamu Politikası Analizi, Yöntemleri ve Teknikleri. *Yasama Dergisi, Kamu Politikaları Özel Sayısı*, 29, 5-31.
- Güler, B. A. (1994). Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 27(4), 3-19.
- Güngör, S. (2014). Türk Siyasetinde Dil Kullanımı: Siyasal Parti Liderlerinin TBMM Grup Konuşmalarında Siyasal Söylem Analizi. *Yasama Dergisi*, 26, 65-88.
- Güleç Solak, S. ve Sürmeli, İ. (2014). Hükümet Programları ve Kalkınma Planları Ekseninde Çevre Politikası Analizi. *Yasama Dergisi, Kamu Politikaları Analizi Özel Sayısı*, 30, 22-43.
- Güzel, A. (2005). Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm Mü?. *Çalışma ve Toplum*, 7, 61-76.
- Jaeger, P. T. ve Bertot, J. C. (2010). Transparency and Technological Change: Ensuring Equal and Sustained Public Access to Government Information. *Government Information Quarterly*, 27(4), 371-376.
- Jørgensen, T. B. ve Bozeman, B. (2007). Public Values: An Inventory. *Administration & Society*, 39(3), 354-381.
- Harlow, C. (2006). Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values. *The European Journal of International Law*, 17(1), 187-214.
- Hendriks, F. ve Tops, P. (1999). Between Democracy and Efficiency: Trends in Local Government Reform in the Netherlands and Germany. *Public Administration*, 77(1), 133 –153.
- Hood, C. (1995). The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a Theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2/3), 93–109.
- Hyndman, N. ve Liguori, M. (2016). Public Sector Reforms: Changing Contours on an NPM Landscape. *Financial Accountability & Management*, 32(1), 5-32.
- Kalağan, G. (2010). Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisi'nde Yeniden Yapılanma ve Yönetimsel Reform Çalışmaları. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 2(1), 65-84.

- Kaliber, A. (2016). De-Europeanisation of Civil Society and Public Debates in Turkey: The Kurdish Question Revisited. *South European Society and Politics*, 21(1), 59-74.
- Kara, B. (2006). Türkiye'de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı : 1930-60 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar. *Cumhuriyet Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 30(2), 149-162.
- Karaer, T. (1987). 12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 20(3), 29-54.
- Karaer, T. (1991). Kalkınma planları ve idari reform, *Amme İdaresi Dergisi*, 24(2), 43-65
- Karkin, N. (2014). Barriers for Sustainable e-Participation Process: The Case of Turkey. L. G. Anthopoulos, ve C. G. Reddick (Ed.). *Government e-Strategic Planning and Management* içinde (227-243). New York, USA: Springer Science+Business Media.
- Karkin, N. ve Janssen, M. (2014). Evaluating websites from a public value perspective: A review of Turkish local government websites. *International Journal of Information Management*, 34(3), 351–363.
- Karkin, N. (2015). Kamu Değeri Kavramı ve Kamu Değeri Yönetiminin Kamu Yönetimi Kuramı Bağlamındaki Yeri. Ö. Köseoğlu ve M. Z. Sobacı (Der.), *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi* içinde (249-272). Bursa: Dora Yayıncılık.
- Kaya, F. (2016). Türkiye Cumhuriyeti'nde Yapılan İdari Reform Çalışmalarının Karşılaştırmalı Analizi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 48, 165-181.
- Kernaghan, K. (2000). The Post-Bureaucratic Organization and Public Service Values. *International Review of Administrative Sciences*, 66(1), 91-104.
- Kernaghan, K. (2003). Integrating values into public service: The values statement as centerpiece. *Public Administration Review*, 63(6), 711-719.
- Kickert, W.J.M. (1993). Autopoiesis and the Science of (Public) Administration: Essence, Sense and Nonsense. *Organization Studies*, 14(2), 261-278.
- Kickert, W.J.M. (1997). Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American 'Managerialism'. *Public Administration*, 75(4), 731–752.

- Kim, P.S., Halligan, J., Namshin, C., Oh, C.H. ve Eikenberry, A.M. (2005). Toward Participatory and Transparent Governance: Report on the Sixth Global Forum on Reinventing Government. *Public Administration Review*, 65(6), 646-654.
- Kim, S., Kim, H.J. ve Lee, H. (2009). An Institutional Analysis of an E-Government System for Anti-Corruption: The Case of OPEN. *Government Information Quarterly*, 26(1), 42-50.
- Kim, S. (2010). Public Trust in Government in Japan and South Korea: Does the Rise of Critical Citizens Matter?. *Public Administration Review*, 70(5), 801-810.
- Kim, S. ve Lee, J. (2012). E-Participation, Transparency, and Trust in Local Government. *Public Administration Review*, 72(6), 819-828.
- Kim, S. ve Han, C. (2015). Administrative Reform in South Korea: New Public Management and the Bureaucracy. *International Review of Administrative Sciences*, 81(4), 694-712.
- Kolçak, M. (2006). Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Türk Mali Sistemine Getirdikleri (5436 Sayılı Kanun Değişiklikleriyle). *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7(1), 367-384.
- Köseoğlu, Ö. ve Morçöl, G. (2014). Democratization of Governance in Turkey: An Assessment of the Administrative Reforms in the 2000s. G. Mudacumura ve G. Morçöl (Der.). *Challenges to Democratic Governance in Developing Countries* içinde (137-153) Springer International Publishing.
- Köseoğlu, Ö. ve Tuncer, A. (2014). Kamu Yönetiminde Yeni Bir Yaklaşım Olarak Kamu Değeri: Kavramsal Ve Kuramsal Açıdan Bir Değerlendirme. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 12(24), 145-170.
- Kurt, M. ve Yaşar Uğurlu, Ö. (2007). Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliği'nin Rolü : İlerleme Raporları İçerik Analizi. *Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, 9(2), 81-109.
- Lamba, M. (2010). Osmanlı'dan Günümüze Türk Kamu Yönetiminde Merkezîyetçilik-Adem-i Merkezîyetçilik Üzerine Bir İnceleme. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 2(1), 131-156.
- Lamba, M. (2014). Yeni Kamu Yönetimi Perspektifinden Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformları: Genel Gerekçeler Üzerinden Bir İnceleme. *Süleyman*

-
- Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(3), 135-152.
- Lamba, M., Altan, Y., Aktel, M. ve Uç, K. (2014). Sağlık Bakanlığı'nda Yeniden Yapılanma: Yeni Kamu Yönetimi Açısından Bir Değerlendirme. *Amme İdaresi Dergisi*, 47(1), 53-78.
- Lampropoulou, M. ve Oikonomou, G. (2016). Theoretical Models of Public Administration and Patterns of State Reform in Greece. *International Review of Administrative Sciences*, 1-21, DOI: 10.1177/0020852315611219.
- Leblebici, D.N. (2001). Disiplin ve Uygulama Açısından Kamu Yönetiminin "Kimlik Krizine" Yeni Bir Bakış. *C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi*, 25(1), 15-24.
- Liou, K.T. (2007). E-Government Development and China's Administrative Reform. *International Journal of Public Administration*, 31(1), 76-95.
- Marcon, G. (2014). Public Value Theory in the Context of Public Sector Modernization. James Guthrie, Giuseppe Marcon, Salvatore Russo, ve Federica Farneti (Der.), *Public Value Management, Measurement and Reporting* içinde (323-351) Emerald Group Publishing Limited.
- McIvor, R., McHugh, M. ve Cadden, C. (2002). Internet Technologies: Supporting Transparency in the Public Sector. *International Journal of Public Sector Management*, 15(3), 170 – 187.
- Mussari, R. ve Cepiku, D. (2007). Public Administration Reform in Transition. *Public Management Review*, 9(3), 353-375.
- Nakrošis, V. (2015). The Influence of Government Priorities on Public-Administration Reforms in Europe. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 8(1), 21-40.
- Neshkova, M.I., ve Kostadinova, T. (2012). The Effectiveness of Administrative Reform in New Democracies. *Public Administration Review*, 72(3), 324-333.
- O'Flynn, J. (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *Australian Journal of Public Administration*, 66(3), 353-366.
- Omurgonulsen, U., ve Oktem, M. K. (2009). Is There Any Change in the Public Service Values of Different Generations of Public Administrators? The Case of Turkish Governors and District Governors. *Journal of Business Ethics*. 88(1), 137-156.

- Ospina, S. M. ve Dodge, J. (2005). It's About Time: Catching Method Up to Meaning—The Usefulness of Narrative Inquiry in Public Administration Research. *Public Administration Review*, 65(2), 143–157.
- Örnek, C. (2012). From Analysis to Policy: Turkish Studies in the 1950s and the Diplomacy of Ideas, *Middle Eastern Studies*, 48(6), 941-959.
- Övgün, B. (2011). Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme: Kalkınma Bakanlığı. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 66(3), 263-281.
- Övgün, B. (2013). Değişmeyen Kamu Politikası: Kamu Yönetimi Reformu. *AİBÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 13(2), 325-339.
- Özcan, K. ve Ağca, V. (2010). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışında Postmodernizmin İzleri. *Amme İdaresi Dergisi*, 43(3), 1-32.
- Özen, Ş. (2002). Türkiye'deki Örgütler/Yönetim Araştırmalarında Törenselleşme Sorunu. *Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 2(2), 5-31.
- Payaslıoğlu, A.T. (1971). İdari Reformun Yönü ve Stratejisi. *Amme İdaresi Dergisi*, 4(2), 3-13.
- Perlman, B.J. ve Gleason, G. (2007). Cultural Determinism versus Administrative Logic: Asian Values and Administrative Reform in Kazakhstan and Uzbekistan. *International Journal of Public Administration*, 30(12-14), 1327-1342.
- Peters, B.G. ve Pierre, J. (1998). Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 223-243.
- Pina, V., Torres, L. ve Acerete, B. (2007). Are ICTs Promoting Government Accountability?: A Comparative Analysis of E-Governance Developments in 19 OECD Countries. *Critical Perspectives on Accounting*, 18(5), 583–602.
- Polatoğlu, A. (2008). Kamu Yönetiminde Reform Ciddi Bir Etkinliktir Gelişigüzel (Çalacakalem) Yapılmaz. *Sosyal Bilimler Dergisi*, 1(1), 137-166.
- Rhodes, R.A.W. (2016). Recovering the Craft of Public Administration. *Public Administration Review*, 76(4), 638-647.
- Saklı, A.R. (2011). Disiplinler Arası Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 13(2), 97-120.

- Seifert, J.W. ve Chung, J. (2009). Using E-Government to Reinforce Government–Citizen Relationships Comparing Government Reform in the United States and China. *Social Science Computer Review*, 27(1), 3-23.
- Sobacı, M. Z. (2011). Politika Transferi Bağlamında Kamu Yönetiminde Neo-Liberal Reformların Yayılması: Açık Toplum Enstitüsünün Rolü. *Sosyoekonomi*, 16(16), 191-210.
- Sözen, S. (2011). Türkiye’de Demokratikleşme ve Kamu Yönetimi Reformu: Son On Yıla Genel Bir Bakış. *Türk İdare Dergisi*, 473, 133-148.
- Sözen, S. (2005). Administrative Reforms in Turkey: Imperatives, Efforts and Constraints. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 60(3), 195-214.
- Stoker, G. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?. *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41-57.
- Sürgit, K. (1980). 12 Eylül ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 13(3), 39-77.
- Şaylan, G. (2000). Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılım Üzerine Düşünceler. *Amme İdaresi Dergisi*, 33(2), 1-22.
- T. C. Başbakanlık (2003). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Ö. Dinçer ve C. Yılmaz (Haz.), Ankara.
- Tataroğlu, M. (2016). Hükümet Yapısında Genişleme: Bakan Yardımcılığı. *Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 23(2), 519-544.
- Tok, T. N. (2012). Türkiye’deki siyasal partilerin eğitim söylemleri ve siyasetleri. *Kuram ve Uygulamada Eğitim Yönetimi*, 18(2), 273-312.
- Torres, L. (2004). Trajectories in Public Administration Reforms in European Continental Countries. *Australian Journal of Public Administration*, 63(3), 99-112.
- Tosun, T. ve Tosun, G.E. (2015). Kazananı ve Kaybedenleriyle 1 Kasım Seçimleri. *Toplum ve Demokrasi*, 9(19-20), 1-23.
- Tutum, C. (1971). İdari Reformda Başlıca Yaklaşımlar. *Amme İdaresi Dergisi*, 4(2), 32-45.
- Uçar, M. ve Karakaya, A. (2014). Yönetimsel Reformlar Perspektifinden Türkiye’de Yönetimin Gelişimi Üzerine Bir İnceleme. *Karabük Üniversitesi SBE Dergisi*, 4(2), 152-169.

- Üstüner, Y. (2000). Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu. *Amme İdaresi Dergisi*, 33(3), 15-31.
- Xue, L. ve Liou, K.T. (2012). Government Reform in China: Concepts and Reform Cases. *Review of Public Personnel Administration*, 32(2), 115–133.
- Xue, L. ve Zhong, K. (2012). Domestic Reform and Global Integration: Public Administration Reform in China over the Last 30 Years. *International Review of Administrative Sciences*, 78(2), 284–304.
- Vigoda, E. (2002). From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration. *Public Administration Review*, 62(5), 527–540.
- Von Bogdandy, A. (2000). The European Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the Core of the European Union. *Common Market Law Review*, 37(6), 1307–1338.
- Wise, L.R. (2002). Public Management Reform: Competing Drivers of Change. *Public Administration Review*, 62(5), 556–567.
- Yalçın, L. (2010). *Kamu Yönetimi Kuramları: Yöntembilimsel Bir Değerlendirme*, Yayınlanmamış Doktora Tezi. Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Yalçındağ, S. (1971). Devlet Kesimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarının Amaçları ve Stratejisi Üzerine, *Amme İdaresi Dergisi*, 4(2), 24-31.
- Yang, K. ve Callahan, K. (2007). Citizen Involvement Efforts and Bureaucratic Responsiveness: Participatory Values, Stakeholder Pressures, and Administrative Practicality. *Public Administration Review*, 67(2), 249–264.
- Yayman, H. (2005). *Türkiye'nin İdari Reform Politikası*. Ankara Üniversitesi SBE Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi ABD, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- Yıldız, M. ve Saylam, A. (2013). E-government discourses: An inductive analysis, *Government Information Quarterly*, 30(2), 141-153.
- Yılmaz, A. (2007). AB'ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar. *Dumlupınar Üniversitesi SBE Dergisi*, 17, 215-240.
- Yılmaz, O. (2001). *Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri*, DPT Yayınları, Ankara

Perception of Change in Turkish Public Administration over Values: The Turkish Government Programs during 2002-2015

Extended Abstract

1. Introduction

Change in public administration might be comprehended by using various perceptions. In Turkey it is presented by denotation to certain chronological fractures, or to historical cornerstones in addition to the formal reports and policy documents prepared for reforming efforts (Kara, 2006; Kaya, 2016; Aykaç, Yayman & Özer, 2003; Kalağan, 2010; Aykaç & Altunok, 2014). There is also an accumulation of literature pointing to administrative reorganization processes departing from several assorted perspectives (Yalçındağ, 1971; Tutum, 1971; Sözen, 2005; Lamba, 2010). It is arguable that administrative reform processes are mainly studied from some particular dimensions like characteristics of structures and policies turned to reforms, or aims/results of reforms (Karaer, 1987; Örnek, 2012). However it is also important to denote to the underlying principles/values/concepts of the reforms since administrative reforms are continual, not periodical. What is periodic could be the volume, or dimension of the reform. In this context it is possible to track the footprints of administrative reforms in Turkish context at official documents (Sürgit, 1980; Övgün, 2013; Uçar & Karakaya, 2014; Karaer, 1991; Yayman, 2005) among which government programs take the front.

This study takes the administrative reform efforts as a continual process where some particular values have reflections. It is functional to put forth whether and how values have reflections on government programs through which frameworks. We see that content analysis is used to present reform dynamics in regarding literature (Lamba, 2014; Polatoğlu, 2008). Among content analysis, Gül (2015) points out to word analysis as a method in which use frequency of any particular word throughout the text has something to say in addition to differentiations of conceptualizations in use. Narrative inquiry is also an important research method next to explanatory methods in social sciences in general and public administration field in particular (Ospina & Dodge, 2005).

There are a number of studies in literature that prefer to use content and discourse analysis. Among them we count some examples as speech analysis of political party leaders representing their groups in Turkish Parliament (Güngör, 2014), educational discourses of political parties (Tok, 2012), analysis of environmental policies in government programs and development plans (Güleç Solak & Sürmeli, 2014).

This study aims to examine reform efforts in Turkish public administration structure thoroughly with the help of a number of ten principles/values/concepts derived from the regarding literature over government programs during the terms of 2002-2015. The study focuses on the efforts on central government, excluding reflections on local governments and all other auxiliary units. These values are derived from traditional values (of traditional public administration, new public management and governance) and public values.

2. Method

The main idea of this study to conduct over some selected values is that administrative reforms are definitely guided by pre-defined principles which are ideological reflections of theories, or paradigms. Thus we aim to look at the theoretical or conceptual frameworks around which administrative reforms are to be built. We assume that administrative reforms are to be affected some traditional and some public values. We also assume that this affection is conditional upon particular trends fed by global theoretical and practical developments.

In our research, we defined ten basic concepts around which we analyzed the contents of six government programs (58th, 59th, 60th, 61st, 62nd, and 64th governments^{§§}) during the terms of 2002-2015. First we checked the frequency rates of the values in government programs, and then we made an evaluative analysis by which we examined the way how these values are conceptualized with regard to administrative structure throughout the government programs in consecutive manner.

In this context there are five values in first category as transparency (Kaya, 2016; Çetin, 2010), accountability (Başbakanlık, 2003; Çetin, 2010), equality (Yılmaz, 2001), efficiency (Coşkun, 2005; Sözen, 2011; Tataroğlu, 2016), and effectiveness (Payaslıoğlu, 1971). The other five concepts are selected from public values, which are getting an increased scholarly attraction. The pre-defined public values (from inventory developed by Jørgensen & Bozeman, 2007) are protection of the rights of individual (Harlow, 2006; Clark, 2002), equal treatment (Cordella & Bonina, 2012), responsiveness (Bowman, Berman & West, 2001; Karkin & Janssen, 2014), citizen involvement (Yang & Callahan, 2007; Vigoda, 2002), and equity (Stoker, 2006).

3. Results and Discussion

We first introduced the results on content analysis based on frequency rates of pre-defined values in government programs which has 111.629 words in total. We have to note that we did not utilize any automated programs, or package programs but search function by hand for making value frequency analysis. For this very reason we considered some synonyms, or similar concept use while searching for the values embedded in the government programs. In this context after content analysis we have seen that efficiency and productivity was the most preferred value that took the front with regard to frequency used in the government programs. While transparency value takes the second seat, there is no room for the value of equal treatment.

That the values of efficiency, productivity, transparency having a good place in government programs imply the practical affection of some theoretical paradigms like new public management and governance over Turkish public administration. Furthermore, it is feasible to argue that these values guide the implementation of administrative reforms in Turkish context. In addition it is arguable that traditional values have the drop on public values in Turkish administrative reform design. With regard to placement of public values in government programs, we see protection of the rights of individual and citizen involvement take the higher ranks.

4. Conclusion

As we noted previously the authors believe that administrative reforms are steady, not discontinuous, or not incidental on particular eras. However these efforts are publicly come into existence due to their volume, frequency or density. Thus continuity in terms of reforming processes are fed by theories and ideologically reflected over official documents by party in power. Besides reform efforts in Turkish administrative system are not only connected to internal dynamics but also connected to external dynamics. In other words Turkish administrative reforms are not per se but interconnected to those reforms conducted in European, or Anglo-Saxon countries.

§§ The 63rd Turkish government had no program.