

## 1980 SONRASI DÖNEMDE TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ZİHİNSEL DÖNÜŞÜM

**Emine YAY**

Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü  
Araştırma Görevlisi  
E-posta: emineyilmazturk@sdu.edu.tr

**Mehmet AKTEL**

Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü  
Doç. Dr.  
E-posta: mehmetaktel@sdu.edu.tr

### ÖZET

*Günümüzde ekonomiden siyasete, yönetimden idari yapılanmaya, sanattan kültüre, bilimden teknolojiye kadar neredeyse tüm alanlarda ciddi bir değişim-dönüşüm süreci yaşanmaktadır. Bu değişim sürecinden etkilenen alanların başında kamu yönetimi disiplini de bulunmaktadır. Özellikle 1980'li yıllardan sonra kamu yönetimi alanında küreselleşme, neo-liberalizm ve yeni kamu yönetimi anlayışına bağlı olarak pek çok önemli değişimler ve dönüşümler meydana gelmiş, Türkiye'de dünyanın yaşadığı bu değişim ve dönüşümden etkilenmeye başlamıştır. Türk kamu yönetiminde bu yeniden yapılanma süreci, çok boyutlu bir hale dönüşerek zihinsel anlamda bir dönüşümü de tetiklemiştir. Bu çalışmanın temel amacı, 1980 sonrası oluşan gelişmeler çerçevesinde, Türk kamu yönetiminde yaşanan zihinsel dönüşümü değerlendirmektir.*

**Anahtar Kelimeler:** Türk Kamu Yönetimi, Zihinsel Dönüşüm, Değişim, Küreselleşme, Neo-liberalizm, Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı

**Alan Tanımı:** Kamu Yönetimi

---

\*Bu çalışma, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda hazırlanan ve Süleyman Demirel Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri Koordinasyon Birimi tarafından 4098-YLI-14 No'lu yüksek lisans projesi ile desteklenen "1923'ten Günümüze Türk Kamu Yönetiminde Zihinsel Dönüşüm" adlı yüksek lisans tezinden türetilmiştir.

## VISIONARY CHANGE IN TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION IN THE POST-1980 PERIOD

The present-day world is undergoing a fundamental transformations in nearly all areas from the economy to politics, from administration to administrative structures, from art to culture, and from science to technology. One of the fields that has been the most affected by these fundamental changes is the field of public administration. Especially starting from the 1980s, the growing influence of globalization, neo-liberalism and new public administration approaches have engendered many changes and transformations across the world, which have also affected and transformed Turkey. The resulting reorganization process in Turkish public administration has led to multi-dimensional changes that have also triggered a significant transformation in mentality. The main purpose of this study is to evaluate the visionary change which Turkish public administration has experienced with the frame of developments in the post-1980 period.

**Key Words:** Turkish Public Administration, Visionary Change, Change, Globalization, Neo-liberalism, New Public Administration Approach

**Field:** Public Administration

**Jel Codes:** H830

### 1.GİRİŞ

Dünya da 1980’li yıllardan sonra küreselleşme, neo-liberalizm ve yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte, geleneksel kamu yönetimi anlayışı artık yeni ihtiyaçlara cevap veremez duruma gelmiştir. Bu süreçten sonra kamu yönetimi, geleneksel yönetim anlayışının özelliklerinden olan, merkezîyetçi, kuralcı, vesayetçi, tek taraflı ve kapalılık gibi yönlerinden sıyrılarak esnek, bürokrasinin azaltıldığı ve açıklık ilkesinin egemen olduğu bir hal almaya başlamıştır. Yaygın etkileri görülen bu süreç, Türk kamu yönetimini de etkilemiş ve geleneksel yönetim anlayışının, kamu yönetim sistemimizde yeniden sorgulanma ve yapılandırılmasına yol açmıştır.

Köklü bir yönetsel mirasa sahip olan Türkiye, hem ulusal hem uluslar arası alanda saygın bir yer edinebilmek için, kamu yönetimi alanında değişim-dönüşüm sürecine girmiştir. Söz konusu amaçlar doğrultusunda, 1980 sonrasında Türk kamu yönetiminde *yerelleşme*, *yönetişim* ve *yeni yönetim anlayışı* gibi kavramlar uygulamaya konulmuş, yönetimin çağdaş ilkeleri olarak kabul edilen *verimlilik*,

*etkinlik, saydamlık, hesap verebilirlik, sonuç odaklılık, güvenilirlik* gibi bir takım prensipler benimsenmeye başlanmıştır. Bu bağlamda Türk kamu yönetimini yapılandırarak yeni bir model oluşturulmaya çalışılmıştır. Katılımcı, halka dönük bir yönetim anlayışı ile en az maliyetle ve daha çok sorumlulukla çalışan bir kamu yönetimi zihniyeti, dönüşümün özünü oluşturmuştur.

Çalışma 1980 sonrasında Türkiye'de kamu yönetimi alanında yaşanan gelişmeleri genel hatlarıyla ele almayı amaçlamaktadır. Aynı zamanda ilgili dönemin öne çıkan iç ve dış gelişmeleri de ele alınmaktadır. 1980'li yıllardan itibaren yapılan reformlarla kamu yönetimi anlayışına yönelik böyle bir değişim-dönüşüm süreci, beraberinde zihinsel dönüşümü de ortaya çıkarmıştır. Çalışma bu dönüşümü ortaya koyma çabasıdır.

## **2. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE REFORM DÜŞÜNCESİNİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ: DEĞİŞİM VE ZİHNSEL DÖNÜŞÜM KAVRAMI ÜZERİNE**

Günümüz dünyasının en önemli kavramı haline gelen, bugün hayatın her alanında kaçınılmaz olan “değişim” ile zihin ve değişim arasındaki ilişki yani “zihinsel dönüşüm” kavramları başlangıç inceleme konularını oluşturacaktır.

### **2.1. DEĞİŞİM**

Yönetim bilimi literatürünün uzun yıllardır üzerinde en çok durduğu konuların başında gelen kavramlardan biri “*değişim*”dir. Değişim ilk olarak, M.Ö. VI. yüzyıldan itibaren Çin’de Tao düzeni ve şeylerin spontane (kendiliğinden) hareketi anlamında kullanılmıştır. Efesli Heraklitos “*Aynı ırmakta iki kez yıkanamazsın; çünkü her seferinde üzerinden yeni sular akar.*” diyerek değişimin kaçınılmazlığını dile getirmiştir. Modern bilimin gelişmesine koşut olarak tarih ve biyoloji bilimiyle beraber, değişim düşüncesi de önemsenmeye başlanmıştır. 19.yüzyılda ise değişim, Hegel ile birlikte zirveye ulaşmıştır (Russ, 2011: 400-401). Günümüzde ise yerel, ulusal, bölgesel, küresel düzlemde gündemi en çok meşgul eden konuların başında yine değişim gelmektedir.

Sözlük anlamı “*bir başka biçime ya da duruma girme*” olan değişim, dönüşüm kavramı ile eş anlamlı olarak da kullanılmaktadır. İngilizce’deki “*transformation*” kelimesinden uyarlanan “*transformatasyon*” kavramı da değişim ile eş anlamlı olarak günümüzde kullanılmaktadır. Bazı yerlerde ise “*evrim*”, “*devrim*”, “*yeniden yapılanma*”, “*reform*” gibi kavramların değişim kavramı

yerine ikame edildiğini görmekteyiz. Ancak bu kelimeler “değişim” kelimesini çağrıştırırsa da anlam olarak birbirinden farklılıklar göstermektedir. Evrim, kendiliğinden ortaya çıkan bir değişimi ifade ederken; devrim ise kısa zamanda meydana gelen köklü ve önemli değişimleri ifade etmek için kullanılmaktadır. Reform ise düzeltmek, iyileştirmek anlamına gelmektedir. Yeniden yapılanma kavramı da değişim ile aynı anlamda kullanılmaktadır (Aktan, 2003: 3-4).

## **2.2.DEĞİŞİM BAĞLAMINDA ZİHNİYET VE ZİHİNSEL DÖNÜŞÜM**

Değişim kavramını anlayabilmenin yolu, insanın anlam dünyasını bilmekten geçmektedir. Çünkü değişim, sadece maddi öğelerde meydana gelen farklılaşmaların yanı sıra, maddi olmayan dönüşümleri de içermektedir. Örneğin, toplumsal ve sosyal yapı, insan ilişkileri, karşılıklı etkileşim ve değişim ilişkileri sonucunda oluşmaktadır (Yolcu, 2003: 49). Değişimin bir çözümlemesi yapılacaksa, bunun arka planında anlam dünyası olarak adlandırılan “zihniyet” kavramının olduğu kabul edilmelidir.

Değişim kavramı, hız, şekil ve benzeri açılardan zamana, mekâna ve insanların yaşam koşullarına göre farklılık göstermektedir. Çünkü insanın ve toplumun, hayata bakış ve algılayışı da söz konusu koşullara göre yeni biçimlere bürünmektedir. Zaman denilen olgu sürekli akmakta, insan ve onunla ilgili olan koşullarda sürekli değişmektedir. Bu değişim nesnel unsurlarda olduğu gibi bu nesnelere yön ve şekil veren insan zihninde de oluşmaktadır. Ancak bu değişimin hızı nesnel faktörlerde zihinsel faktörlere oranla daha hızlıdır (Özler, 2007: 45). Dünyanın her geçen gün farklılaşması, kendi zihniyetimizle, onu içine alan zihni algılama arasında uyum sorunu olacağını göstermektedir. Zihniyet değişimine yönelik yeterli esneklik sergilenmediği takdirde, çeşitli krizlerin ortaya çıkması olağan bir durum olacaktır (Mahçupyan, 2008: 10).

### **2.2.1. ZİHNİYET**

Zihniyet çözümlemeleriyle bilinen Ülgener, zihniyeti bir iktisat süjesi olarak şöyle tanımlamaktadır. Zihniyet, insanların benimsedikleri hareket ve davranış normlarının, söz ve deyim halinde ve çoğu kere telkin yolu ile açıklanışı, sürdürülen değer hükümleri, tercih ve eğilimler toplamıdır. Kısaca zihniyet, dünyaya ve dünya ilişkilerine içten bir tavır alışır. Bu tanımı biraz daha açacak olursak, zihniyet, çevreye karşı oluşan bakış ve davranışlara içten katılan eğilim,

söz ve deyim biçiminde ifade edilen telkindir. Farklı zihniyetler, deyimler ya da sözler, çağların ve belli dönemlerin bakış açılarını yansıtmaktadır (Ülgener, 2006: 14-15).

Modern anlamda “*bilinç*”, “*görüş tarzı*” şeklinde izah edilen zihniyet, “*zihin*” kavramından gelmektedir. Zihin ise, algılama, anımsama, düşünme, değerlendirme ve karar verme süreçlerinde rol oynayan yetenekler bütünüdür. Yansımaları ise duyular, algılar, duygular, bellek, arzular, çeşitli akıl yürütme şekilleri, güdüler, tercihler, kişilik özellikleri ve bilinç dışı oluşumlarda görülmektedir (Yolcu, 2003: 41-42). Toplumsal alışkanlıklardan, cemaat anlayışına, devlet imgesinden bireyi algılamaya kadar tüm tasavvurlar, zihniyetin içinde şekillenmektedir (Mahçupyan, 2008: 9).

Zihniyet değişimi, toplumsal değişim olgusunun bir parçasını oluşturmaktadır. Toplumsal değişim, belli bir anda bireylerin tutum ve davranışlarında meydana gelen değişikliğin, yani zihindeki dönüşümün toplum üzerindeki sonucudur (Decofle, 1976: 32). Toplumsal değişimin incelenmesiyle kastedilen durum, zihniyetleri etkileyen değişimlerle kültürün ve toplumsal örgütlenmenin diğer öğelerini etkileyen değişimler arasındaki ilişkilerin incelenmesidir. Bu açıdan bakıldığında zihniyetlerin incelenmesi, toplumlarda bütün değişim olgularının incelenmesi açısından önem taşımaktadır (Mucchielli, 1991: 59). Zihniyet değişimi toplumsal değişimin bir anlamda öncüllerinden birini oluşturmaktadır.

### 2.2.2. ZİHİNSEL DÖNÜŞÜM

Zihinsel dönüşüm, insanın kişiliğinde olanı değiştirmesini her yönü ve tüm boyutlarıyla kapsamasıdır. Örneğin toplumsal kitle veya grubun örtük referans sistemini oluşturan inançlar, düşünceler, değer yargıları, bakış açıları ve ahlaki özellikler gibi niteliklerin değişmesi, içselleştirilmiş olan kültürün ve dünya görüşünün kilit unsurları tarafından üretilen tutumların değişmesi de bu kapsam içinde ele alınmakta ve bu değişimin, eyleme dönüşmüş davranışlar şeklinde kendini ifade ettiği gözlemlenmektedir (Yolcu, 2003: 59).

Zihinsel dönüşüm; farkındalık, gerçekçilik, açık fikirlilik, farklı düşünmek, sorgulamak, kozaya girmek gibi zihinsel eylemlerin sonucunda gerçekleşebilmektedir. Kısaca açıklamak gerekirse: Farkındalık, neyin, nasıl değiştiğini izlediğimiz zaman tablonun bütününe beyinde canlandırmak; gerçekçilik, dünyayı kendi istediğimiz gibi görmekten ziyade, çevremize nesnel ve gerçekçi bir gözle bakabilmek; açık fikirlilik, zihnimizi her türlü düşünce

yöntemine ve çözüm önerisine açık tutabilmek; farklı düşünmek, sorunun esas kaynağı geçmişteki düşünce tarzımız olduğunda, sorunları farklı yaklaşım ve bakış açıları ile çözebilmek; sorgulamak, mevcut düşüncelerin ve görüşlerin farklı açılardan ele alınması ve sorgulanmasını ifade etmektedir. Bu aşamada geleneksel zihniyetin paradigmasını oluşturan inançlar, değerler, referans sistemi ve tutumlar sorgulanmaktadır. Son olarak kozaya girmek eyleminde zihin, değişim unsurlarını içine sindirmek için belirli bir zamana ihtiyaç duymakta, kozaya tırtıl gibi giren ham düşünceler, sabredildiğinde kozadan bir kelebek güzelliğinde çıkmaktadır (www.myfikirler.org, 2012; Mucchielli, 1991: 69).

### **3.1980 SONRASI TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ZİHİNSEL DÖNÜŞÜM**

1980’li yıllar dünyada refah devleti anlayışının yerini neo-liberal politikalara bıraktığı dönemdir. Bu dönem aynı zamanda Türk kamu yönetimi için de bir dönüm noktasıdır. Bu dönemde ortaya çıkan gelişmeler, hem ülkelerin iç işlerine karışılma ihtimalini arttırmış hem de tüm dünyayı etkisi altına alan yeni paradigmlar (küreselleşme süreci başta olmak üzere), Türk kamu yönetimine kök salmış olan merkezîyetçilik anlayışının devam ettirilmesini olanaksız hale getirerek, birtakım kırılmaları beraberinde getirmiştir (Yay, 2014: 158; Mahçupyan, 2008: 177).

Özal’ın mimarlığını üstlendiği 24 Ocak Kararları, Türkiye’de temel dönüşümün başlangıcını oluşturmuştur. “*Daha az devlet daha çok piyasa*” ilkesine dayanan liberalleşme politikaları Türkiye’de güçlü ve merkezîyetçi devlet geleneği üzerinde ciddi etkiler doğurmuştur. Ülke ekonomisinin uluslararası finans kuruluşlarına bağımlılığının artması ile iç pazardan ziyade ihracatın ön plana çıkarılması, ekonomide yeni bir dönüşümün habercisi olmuştur. Bu durum, Türk kamu yönetimine de yansımıştır. AB’ye uyum sürecinin yarattığı baskı yanında, IMF ve Dünya Bankası ile hem ekonomik alanda hem de kamu yönetiminin işlev ve kurumlarıyla köklü bir değişimi öngören yükümlülük üstlenilmesinin sonucu olarak önemli dönüşümler yaşanmaya başlanmıştır (Gürpınar, 2013: 98; Sezen, 2003: 118).

Özal’ın liderliğindeki Anavatan Partisi döneminde özelleştirme, serbest döviz piyasasının kurulması, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası’nın kurulması gibi uygulamalarla ekonomi politikası liberal bir anlayışa bürünmüştür (Çapar, 2011: 13). 24 Ocak Kararları sonucunda Türkiye, neo-liberalizm ile tanışmış, neo-liberal politikalar, kamu yönetiminde yeni yapılanmaların başlangıcını

oluşturmuş, aynı zamanda farklı düşünce ve tabular bu dönemde ilk kez tartışılmıştır. Uygulanan yeni politikalar yönetimin düşünsel boyutunda da bir takım değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Bu dönemde, karma ekonomiden serbest piyasa ekonomisine geçilmesi, devletin üretim alanından elini çekmesi amaçlanmıştır. Ulusal ekonominin dünya piyasalarına açılması her alanda özelleştirmeleri gündeme getirmiş ve bu durum ister istemez yönetimin zihinsel ve maddi boyutunu derinden etkilemiştir.

ABD'de Reagan, ve İngiltere'de ise Thatcher, özelleştirmelere yönelik politikaların öncüsü olmuşlar, bundan dolayı bu politikalar, "*Reagenizm*" ve "*Teacherizm*" olarak dönemin liderlerinin isimleriyle özdeşleştirilmiş, uygulanan özelleştirme politikalarını örnek alan ve aynı zamanda da öncüsü olan Özal'dan dolayı bu politikalar Türkiye'de "*Özalizm*" olarak adlandırılmıştır (Karabulut, 2010: 981).

Özal'ın politikaları yönetimde bir dönüm noktasını oluşturmuştur. Dünya genelinde yaşanan ekonomik sıkıntılar (stagflasyon, işsizlik, küresel gelir kayıpları), refah devleti anlayışını sorgulanır hale getirmiştir. Bu gelişmeler yeni liberal anlayışa uygun olarak devletin yeniden yapılanmasına neden olmuştur. Temel argüman, devletin sınırlandırılmasının gerekliliği ve devlet müdahalesinin bireyin özgürlüklerini sınırladığı varsayımdır. Buna göre, ekonomik alanda bireye serbestlik sağlanmalı ve devlet, bireyin yapacağı faaliyet alanlarından elini çekmelidir (Yayman, 2000: 144).

1980'li yıllarda liberal anlayışın ön plana çıkması, bu anlayışın tüm özelliklerinin benimseneceği anlamına gelmemiş, Özal'ın ANAP'ı kendine özgü liberal ve muhafazakâr çizgide ilerlemiştir. Zaten Özal başta olmak üzere, muhafazakâr siyasetçiler ve İslamcı yazarlar liberalizmden rahatsız olduklarını dile getirmişlerdir (Gürpınar, 2013: 109-110). Özal, 1987 yılında Tercüman Gazetesi'ne verdiği bir demeçte, "*Partimiz milliyetçi-muhafazakârdır*", "*Liberalizm bir ekonomik sistemdir. Bizde öyle bir grup yoktur.*" diyerek liberalizmi sadece ekonomide bir yöntem olarak görmüş, ona siyasi bir anlam yüklememiştir. Yine Partinin muhafazakâr isimlerinden Yusuf Bozkurt; "*Biz açıkça muhafazakâr bir partiyiz. Liberal değiliz. Bu kelimeyi yanlış kullanıyorlar. Liberallik dışarıda her çeşit ahlaki şeye açıklık demektir. Biz muhafazakâruz, milli, ahlaki değerlere bağlıyız*" diyerek liberal parti olarak anılmaktan rahatsızlık duyduklarını, liberalizmden yalnızca ekonomik anlamda faydalanabileceklerini ve hiçbir şekilde, Türk değerlerinden ödün verilmeyeceğini dile getirmişlerdir (Tercüman Gazetesi, 1987). Her ne kadar liberalizme yönelik olumsuz tepkiler sergilenmiş olsa da ANAP iktidarı ve lideri Özal, ilk kez merkez sağda

liberalizme meşruiyet alanı sunmuş ve Özal'ın mirası, muhafazakâr sağ liberal bir şekilde dönüştürmesi olmuştur (Gürpınar, 2013: 115-116). Hiç şüphe yok ki bu durum kamu yönetimi alanında da köklü bir değişim olacağının göstergesi olarak kabul edilmelidir.

Ekonomide oluşan bu değişim ve yeniliklerle, devletin bu alandaki gücünün zayıflatılması, güçlü devlet zihniyetinden vazgeçilmeye başlanması, devletin sosyal refah ve adalet gibi konularda güvence sağlama yükümlülüğünün geri plana itilmesi amaçlanmıştır (Ahmad, 2014: 245-246).

1980-1983 yılları arası, merkeziyetçi zihniyetin gündemde olduğu yıllar olmuştur. 1983 sonrasında ise kamu yönetiminde neo-liberal politikaların etkisiyle birtakım değişiklikler görülmeye başlanmıştır. Merkezi hükümet, adem-i merkezileşme yönünde demokratik adımları atmış, kamu bürokrasinin gücü kısmen de olsa kırılmış, merkezi yönetim kamu hizmeti sunan kurumlara dönüştürülmeye çalışılmıştır. 1984 yılından itibaren yerel yönetimlere yönelik birçok reform yapılmıştır. Bunlardan en önemlileri, 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 3194 sayılı İmar Kanunu olmuştur. Göçün ve buna bağlı olarak kentleşmenin hızlanmasıyla birlikte sorunların ortaya çıkması, üç büyük kent ve diğer kentlerde büyükşehir belediyesi yönetimine geçilmesini sağlamış, bu durum büyükşehir belediyelerinin diğer belediyelerden ayrıştırılmasında önemli bir düzenleme olmuştur. Yine İmar Kanunu'nda, imar planlarını yapma ve onaylama yetkisinin belediye ve il özel idarelerine devredilmesi adem-i merkeziyetçi anlayışın benimsendiğinin göstergesi olmuştur (Görmez, 2000: 85). 1980 sonrasında ilk olarak bürokraside birtakım kırılmalar yaşanmıştır (Heper, 2006: 168). Bu süreçte belediyelerde özelleştirme ve alternatif hizmet sunma biçimleri ön plana çıkmış, belediye şirketleri, Dünya Bankası'na göre şekillenen *İstanbul Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi*, *Ankara Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi* gibi yarı-özerk alt yapı kurumları ortaya çıkmıştır (Göymen, 2010: 85).

1980 sonrasında belediyelere genel bütçeden destek sağlanması sonucunda belediye gelirlerinde gözle görülür artışlar söz konusu olmuştur. Yine Büyükşehir Belediyeleri'nin kurulması, İmar Kanunu ve İl Özel İdare Yasası değişikliği gibi yerel yönetimlere yönelik reformlar yapılmış olsa da merkeziyetçi düşünceden vazgeçilememiş ve merkeziyetçi düşüncenin uzantıları devam etmiştir. Mesela, 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda, belediye başkanlarının güçlendirilmesi, Genel Sekreterin İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile atanması gibi düzenlemeler bu durumun en açık kanıtı olmuştur (Görmez, 2000: 85-86).



Türk kamu yönetiminin temel aktörü olan merkez kavramı, 1980'lerden sonra yönetim alanında en gözde kavramlardan biri haline gelmiş ve eleştirilen konular arasında yer almaya başlamıştır (Kıvanç, 2009: 67). 1980'lerden itibaren neo-liberal ve ihracat odaklı bir siyasetin benimsenmesi sonucunda, 1995 yılında Avrupa Birliği ile Gümrük Birliği'ne gidilmiştir. Bu durum etkili bir girişimci sınıfın gündeme gelmesine neden olmuştur. Bu gruplar geleneksel yönetim anlayışından farklı olarak, *iyi yönetişimi*, devlet, özel sektör, sivil toplum kuruluşları arasında toplumsal işbölümünün olması gerekliliğini dile getirmişlerdir. Ayrıca, küçük ama etkin bir devlet, hukukun üstünlüğü, genişletilmiş insan hakları bu dönemde vurgulanan diğer konular olmuştur. Güçlenen sivil toplum, geleneksel devlet anlayışını sorgulamaya başlamış, bireylerde ise devleti kutsal ve üstün görme anlayışından vazgeçme durumu ortaya çıkmaya başlamıştır. Sivil toplum, yerinden yönetimi, yetki dağılımını, güçlendirilmiş bireysel ve toplumsal hakları, bölgesel ve küresel bütünleşmeyi destekleyerek önemli bir aktör haline gelmiştir (Göymen, 2010: 73-74).

1980'li yıllarda dünyada sosyal refah devleti anlayışının ve uygulamalarının yerini neo-liberal politikalara bırakması sonucunda yaşanan değişimler bununla sınırlı kalmamış, yönetimde *serbestleşme*, *özelleştirme*, *yerelleştirme*, *gönüllüleştirme*, *demokratikleşme* gibi reformlar ile devletin gücünün, görev ve fonksiyonlarının daraldığı dönem olmuştur. Bu dönemde Türkiye'de dünyadaki gelişmelerin etkisinde kalmıştır (Aktan, 2003: 158). Böylece Türk kamu yönetiminde değişen dünyanın yeni gerçekleri ile birlikte bir zihinsel dönüşüm de görülmeye başlanmıştır.

Özal, benimsediği yeni politikalarla değişimin liderliğini üstlenmiş, tabu haline gelmiş konuları ilk defa tartışılır hale getirmiş, sağ ve sol partilerin ideolojik çizgilerini kırarak, kökleşmiş kalıpları reddetmiş, dünyaya ayak uydurmanın gerekliliğini fark etmiştir (Gürpınar, 2013: 156-161).

Özal, Yeni Türkiye projesinin çıkış noktasının ekonomi ile olacağını, sosyal ve kültürel dönüşümlerin buna bağlı olarak gerçekleşeceğini savunmuştur. Değişimin savunucusu olan Özal, kendisini Atatürk'ün vizyonu ile özdeşleştirmiş, hatta bu durumu şu sözlerle dile getirmiştir: "*İsmet İnönü, bir nevi, son Osmanlı Paşası'dır... Atatürk ise, statükoyu değiştirmeye çalışan bir reformcudur*" (Gürpınar, 2013: 165). Bu sözlerden de anlaşılacağı üzere, ülkemizde yönetim alanında bir hastalık haline gelmiş, değişimin önünde en büyük engellerden birini oluşturan statükonun artık benimsenmeyeceği ve hedefin değişim olduğu ortaya konulmuştur.

1990'larda Güneydoğu'da terörün yaygınlaşması ve körfez krizinin patlak vermesi, Özal'ın uyguladığı dış politikayı gündeme taşımıştır. Özal, hükümeti ve meclisi görmezden gelerek, doğrudan Beyaz Saray'la irtibata geçmiş ve böylece Bush ve dünya liderlerinin desteğini kazanmaya çalışmıştır. Ayrıca hükümet, Körfez'e asker gönderilmesi ve yabancı askerlerin Türk topraklarına yerleşmesine yönelik onay vermiştir. Aslında Özal, dış politikada uygulamış olduğu bu durumu, Türkiye'nin dünyada önemli bir konuma gelmesi için bir araç olarak görmüş, dış politikada korkak bir tutum sergileme döneminin geçtiğini vurgulamıştır. Ancak bu süreç, bir takım tepkilere yol açmış, 1991 seçimlerinde Anavatan Partisi (ANAP) Genel Başkanlığı'na Mesut Yılmaz getirilmiştir. ANAP, 1991 yılına kadar iktidarda kalabilmiştir (Ahmad, 2014: 236-238). 1991 yılından 2002 yılına kadar ise Türkiye'de sağ ve sol partilerin içerisinde yer aldığı koalisyon hükümetleri görev yapmıştır. Bu dönemde uluslararası anlaşmaların etkisiyle yapılan birçok düzenlemeler, Türk kamu yönetiminde zihinsel dönüşümü devam ettirmiştir.

1991 yılından itibaren iç politikada neo-liberalizm etkisi, geleneksel yönetim anlayışından vazgeçilmesi gerektiğini ön plana çıkarmaya devam etmiştir. Dış politikada ise birtakım reformlar bu süreci tetiklemiştir. Bu anlamda en önemli etmenlerden biri Avrupa Birliği üyeliğine adaylık ve AB'nin çizmiş olduğu yol haritası ile AB yasaları, standartları ve kurumlarına uyum sağlamak amacıyla hazırlanan, *Türkiye Ulusal Programı* olmuştur. Yine yerel ve bölgesel gelişmenin gerçekleştirilmesi, bölgelerarası dengesizliklerin giderilmesi, yerel yönetimlerin işlevlerinin artırılması, Katılım Ortaklığı Belgesi'nde, ilerleme raporlarında ve Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda sıklıkla dile getirilmiştir. Hem Avrupa Birliği belgelerinde hem de Dünya Bankası ve IMF raporlarında Türkiye'de genel olarak kamu yönetimi özel olarak ise yerel yönetimlere yönelik reformlar yapılması gerekliliği vurgulanmıştır. Aslında bu reformların temel amacı, merkezîyetçi yönetim zihniyetinden vazgeçilerek yerleşmenin ön plana çıkarılması ve bu reformların yönetim anlayışına uyarlanması olmuştur (Göymen, 2010: 74; Keleş ve Mengi, 2013: 172-173).

Türkiye 1991 yılında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na taraf olmuş, bu Şart'ın 10. maddesinde düzenlenen yerel yönetimlerin uluslararası düzeyde kurulmuş olan birliklere katılma ve başka devletlerin yerel yönetim birimleriyle işbirliği yapma hakkını onaylamamakla kalmamış, Şart'ın bu konuyla ilgili yerel yönetimlerin özerkliğini arttıran 10 kadar paragrafına çekince

konulmuştur<sup>2</sup> (Keleş ve Mengi, 2013: 183-186). Günümüzde ise İçişleri Bakanlığı tarafından yaptırılan bir çalışmada, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na konulan bu çekincelerin birçoğunun kaldırılmasında sakıncalı bir durumun söz konusu olmadığı düşüncesi dile getirilmiştir (Keleş, 2012: 62).

1996 yılında Habitat II Konferansı'nda sunulan Türkiye Ulusal Raporu ve Eylem Planı'nda yerel demokrasi ve kentli haklarının geliştirilmesi, yine özerklik, demokrasi, katılımcılık, saydamlık ilkelerine sahip kurumsal yapılanmaya geçilmesi gerektiği tartışılmıştır. Buna ek olarak sürdürülebilirlik, yaşanılabilirlik, yönetim ilkelerinden yola çıkılarak, kamu yönetiminde yeniden yapılandırma çabalarına girişilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Toplumunu yönlendirmekte büyük bir role sahip devletten, bu yetki alınarak sivil topluma verilmesi gerektiği belirtilmiştir (Habitat II, 1996: 76-81).

Çok aktörlü bir yönetim yapısı olarak adlandırılan yönetim modeli "*Yerel Gündem 21*" çalışmalarında da vurgulanmıştır. 1992 yılında "Gündem 21"lerin Rio'da yapılan "BM Çevre ve Kalkınma Konferansı'nda yerel yönetimlerin ve sivil toplum örgütlerinin demokrasinin geliştirilmesinde öncü rol oynayacakları dile getirilmiştir. Yönetişim anlayışına vurgu yapılan "Demokrasiyi Geliştirme" projesinde, STK'larla işbirliği içinde olunması gerekliliği başlıca hedefler arasında yer almıştır (Göymen, 2000: 11).

Bu dönemde ekonomik, siyasal ve yönetsel birçok alanda meydana gelen değişimler, kamu yönetiminin geleneksel bakış açılarını etkilemiştir. Özelleştirmelere bağlı olarak kamu hizmetlerinin piyasa koşullarına uyarlanması, yeni yönetim anlayışını (yeni kamu işletmeciliği) gündeme getirmiştir. Bu anlayışa bağlı reformların hız kazanmasıyla birlikte tüm ilgi bu alana kaymış ve bu anlayışa yönelik adeta literatür patlaması yaşanmıştır. 2000'li yıllardan itibaren bu durum hızını daha da arttırmıştır (Eryılmaz, 2013: 79). Yine bu dönemde toplumsal işbölümü gerçekleştirilerek, yerel, ulusal, uluslararası bazda yeni aktörler devreye girmiştir. Bu yeni gruplarla birlikte Türk kamu yönetimi demokratiklik, açıklık, hesap verebilirlik, çoğulculuk, *subsidiarite* ilkesi gereği kararların ve hizmetlerin mümkün olduğunca halka en yakın birimler tarafından (yerel yönetimler) sunulması gibi birçok yeni ilkeyle tanışmış, böylece yönetimde kilişe haline gelmiş kural ve yöntemler yıkılmaya başlamıştır (Göymen, 2010: 90).

---

<sup>2</sup> Ayrıntılı Bilgi için Bkz; (Keleş, R. - Mengi, A. (2013). *Avrupa Birliğinin Bölge Politikaları*, İstanbul: Cem Yayınevi.

Yönetim alanında büyük çaplı reformlar yapılmış olmasına rağmen, birtakım sorunlar da ortaya çıkmaya devam etmiştir. 1999 yılı Ekim ayında TBMM'nin gündeminde bulunan "*Mahalli İdareler Reformu*" taslağında her ne kadar yerinden yönetimin uygulanması gerektiğine vurgu yapılmış olsa da, belediyelere geniş çerçevede bir yetki ve kaynak aktarımının amaçlanmaması, sivil toplum kuruluşları için göstermelik bir rol oynamıştır. Yapılan tüm düzenlemelerde, belediyeler sembolik onay yeri olmaktan daha fazla bir aşamaya geçememiştir (Göymen, 2010: 90-94).

1980 sonrası dönemde Türk kamu yönetiminde zihinsel dönüşüm çeşitli aşamalardan geçmiştir. İlk aşama, 1979 yılından 1980'li yılların ortalarına kadar kamuda yasal-yapısal serbestleşmeye dayalı reformlardan oluşmuştur. 1985 yılından itibaren bu reformları, kamu iktisadi girişimlerinin özelleştirilmesi, kamu yönetiminde verimlilik, etkinlik politikaları izlemiş ve böylece ikinci aşamaya geçilmiştir. 1990'lardan itibaren kamu hizmetlerinde kalite, hesap verebilirlik, yönetişim, vatandaş odaklılık, esnek örgüt yapıları, adem-i merkeziyetçilik ve performansa dayalı yönetim gibi kamu yönetimini tamamen dönüştürmeyi amaçlayan üçüncü aşama takip etmiştir. Ancak bu gelişmeler, hızlı bir şekilde ilerleyememiştir. 2000 yılından itibaren ise kamu yönetimi bir bütün olarak yeniden yapılandırma sürecine girmiş, yeni kamu yönetimi anlayışına yönelik reformlar hızlanmıştır (Eryılmaz, 2013: 78-79). Bu aşamalar, Türk kamu yönetiminde zihinsel bir dönüşümün gerçekleştirilmesine öncü niteliği taşımışlardır.

Bu dönemde özellikle kamu yönetimi alanında yapılan yenilikler zihniyet dönüşümüne ivme kazandırmış olsa bile, yönetimde birtakım geleneksel uygulamaların devam etmesi nedeniyle ancak kısmi bir dönüşüm gerçekleşebilmiştir. 1924-2002 arasında Türkiye'nin kurumsal düzenlemelerinde, çok partili hayata geçilmesi, özgür ve adil seçimlerin olması, buna yasama meclisinin de dahil edilmesi gibi pek çok düzenlemeler yapılmıştır. Fakat bu düzenlemeler, Türkiye'nin merkeziyetçi ve hiyerarşik yönetim anlayışını tam olarak değiştirememiştir (Cook, 2008: 242).

1980'li yıllardan itibaren Türk kamu yönetiminde devletçilik, himayecilik kavramlarından çıkış yollarının aranması ve bu amaca yönelik geleneksel anlayışı zayıflatma girişimleri, kalıpları yıkmaya çabası, her alanda sivil ve seçilmiş bir hükümetin varlığını vurgulamaya yönelik girişimler, kuralların aşırı katı, bürokrasinin ise aşırı merkeziyetçi olmasının kırılması gereken kabuk olarak görülmesi anlayışı, iktidara gelecek olan Adalet ve Kalkınma Partisi'nin demokratikleşme reformlarının da habercisi olmuştur (Berktaş, 2008: 25-27).

1980'lerden itibaren Türk kamu yönetiminde zihinsel dönüşümün çıkış noktası ekonomi olmuştur. Özelleştirme politikalarıyla birlikte, kamu kurumlarının özele devredilmesi ve aynı zamanda kamu hizmetlerinin sunumunda özel sektörden faydalanılması sonucunda merkezi yönetimin görevlerinin yerel yönetimler, özel sektör ve sivil toplumla paylaşılması gerekliliği dile getirilmiştir. 1990'lı yıllardan itibaren ise dünyada kamu yönetimi alanında yapılan birçok reform, Türk kamu yönetimini de etkisi altına almış, kamu yönetiminde etkinlik, verimlilik, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, adem-i merkezîyetçilik şeklindeki iyi yönetim ilkeleriyle, Türk kamu yönetiminde köklü bir zihinsel dönüşümün gerçekleştirileceği öngörülmüştür.

#### 4. SONUÇ

1980'li yıllardan sonra küreselleşmenin, neo-liberalizmin ve yeni kamu yönetimi anlayışının etkisiyle kamu yönetimi alanında yaşanan değişim süreci esneklik, açıklık, hesap verebilirlik, yerinden yönetim ilkesi, demokratiklik, özerklik ve etik kuralların artan önemi çerçevesinde geleneksel yönetim anlayışını sorgulanır hale getirmiştir. Türk kamu yönetimi de dünyada meydana gelen değişim ve trendlerden etkilenmiş, bu süreçte kamu yönetimi yeni yönetsel kurullarla bütünleşmiştir. Özellikle 1983 yılından sonra, Anavatan Partisi'nin iktidara gelmesiyle birlikte, “Daha az devlet daha çok piyasa” ilkesine dayanan liberalleşme politikaları, Türkiye'de etkili olmaya başlamıştır. 24 Ocak kararlarıyla birlikte, neo-liberal politikalarla tanışan Türkiye, yerel yönetimleri güçlendirmeye, yönetimde merkezîyetçiliği azaltmaya, farklı düşünceleri tartışılır hale getirmeye önem vermiştir.

Köklü bir sosyo-ekonomik yapılanma sürecine giren Türk kamu yönetimi, içte ve dışta yaşanan önemli olaylardan etkilenmiş, yönetim alanında ortaya çıkan sorunları aşma yoluna gitmiştir. 24 Ocak kararları ile Türkiye dünyada oluşan değişim sürecine kayıtsız kalamamış, bu durum zihinsel dönüşümünde öncüsü olmuştur. Ortaya çıkan Yeni Kamu İşletmeciliği ve yönetim yaklaşımlarına uygun olarak kamu yönetiminde yapısal ve işlevsel anlamda önemli bir dönüşüm sürecine girilmiş, merkezi devlet yapılanmasından adem-i merkezîyetçiliğe doğru bir geçiş gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.

Sonuç olarak 1980 sonrası dünyada kamu yönetimi alanı da dahil pek çok alanda yaşanan değişim süreci Türk kamu yönetimini de derinden etkilemiştir. Türk kamu yönetiminde devletçilik ve merkezîyetçilik kavramlarından çıkış yollarının aranması ve bu amaca yönelik geleneksel yönetim anlayışının

sorgulanır hale gelmesi, yönetsel açıdan bir kırılmayı yansıtmıştır. Geleneksel yönetim kalıplarının zorlanması, Türk kamu yönetiminde zihinsel dönüşümün habercisi olarak günümüze kadar belirleyici olmuştur.

## KAYNAKÇA

- Ahmad, F. (2014). *Modern Türkiye'nin Oluşumu*. İstanbul: Kaynak Yayınları
- Aktan, C. C. (2003). *Modernite'den Postmodernite'ye Değişim*. Konya: Çizgi Kitapevi.
- Berktaş, H. (2008). *Yaşadığımız Şu Korkunç Otuz Yıl, 1978-2008 Türkiye'si Üzerine Notlar*. İstanbul: Kitap Yayınevi.
- Cook, S. (2008). *Yönetmeden Hükmeden Ordular. Türkiye, Mısır, Cezayir*. (Çev. B. Şahin), İstanbul: Hayy Kitap.
- Çapar, S. (2011). "1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Değişim ve Dönüşümü", *İller ve Belediyeler Dergisi*, 757, 12-17.
- Decofle, A. (1976). *Sociologie de la prevision*, PUF. (Aktaran; Mucchielli, Zihniyetler, 1991: 59).
- Eryılmaz, B. (2013). *Kamu Yönetimi, Düşünceler- Yapılar- Fonksiyonlar- Politikalar*. İstanbul: Umuttepe Yayınları.
- Görmez, K. (2000). "Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri", *Gazi Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2(1), 81-88.
- Göymen, K. (2000). Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinmeler, Önermeler, Yönelimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 9(2), 3-13.
- Göymen, K. (2010). *Türkiye'de Yerel Yönetişim ve Yerel Kalkınma*. İstanbul: Boyut Yayıncılık.
- Gürpınar, D. (2013). *Dünya Veda & Türkiye'de Liberalizm ve Demokratlık*. İstanbul: Etkileşim Yayınları.
- Habitat II, (1996). Türkiye Ulusal Rapor ve Eylem Planı. *Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı, İstanbul*.
- Heper, M. (2006). *Türkiye'de Devlet Geleneği*. (Çev. N. Soyarık), Ankara: Doğu Batı Yayınları.

- Keleş, R. (2012). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Keleş, R., - Mengi, A. (2013). *Avrupa Birliğinin Bölge Politikaları*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Karabulut, K. (2010). "Özal Dönemi Türkiye'nin Ekonomi-Politiği". İnönü Üniversitesi Özal Kongresi, <http://web.inonu.edu.tr/~ozal.congress/pdf/57.pdf>, (29.12.2015).
- Kıvanç, Ü. (2009). Türkiye'de Siyasi Düşünce Üstüne Ciltler Yazılmış Hayalet. Editör: T. Bora, *Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce, Dönemler ve Zihniyetler, Cilt 9*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Mahçupyan, E. (2008). *Türkiye'yi Anlamak, Zihniyet, Değişim ve Kriz*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Mucchielli, A. (1991). *Zihniyetler*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Myfikirler. (2012). "Zihniyet Değişimi Olmadan Çağın Sorunlarını Çözmek Zor", <http://www.myfikirler.org/zihniyet-degisimi-olmadan-cagin-sorunlarini-cozmek-zor.html>, (21.11.2014).
- Özler, İ. (2007). *"Camilerin Zihniyet Değişimindeki Rolü (Erzurum Örneği)"*, Atatürk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Erzurum.
- Russ, J. (2011). *Avrupa Düşüncesinin Serüveni, Antik Çağlardan Günümüze Batı Düşüncesi*. (Çev. Ö. Doğan), Ankara: Doğu Batı Yayınları.
- Sezen, S. (2003). *Türk Kamu Yönetimde Kurullar*. Ankara: TODAİE
- Tercüman Gazetesi. (1987). (Aktaran; Taşkın, Y. (2007). *Milliyetçi-Muhafazakar Entelijansiya*. İstanbul: İletişim Yayınları, 309-310).
- Ülgener, S. F. (2006). *Zihniyet, Aydınlar ve İzm'ler*. İstanbul: Derin Yayınları.
- Yay, S. (2014). *Tarihsel Süreçte Türkiye'de Sosyal Devlet*. 21.Yüzyılda Eğitim ve Toplum Dergisi, 3(9), 147-161.
- Yayman, H. (2000). 1980 Sonrası "Türkiye'de Özelleştirme Uygulamalarının Gelişimi ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri", *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2(3), ss. 1-22.
- Yolcu, M. (2003). *Kur'an'ın Zihniyeti Değiştirmesi*. İstanbul: Eylül Yayınları.