



KAMU YÖNETİMİ KARŞILAŞTIRMALARINDA ÜLKE İÇİ VE ÜLKE DIŞI TERCİH YÖNTEMLERİNİN KIYASLANMASI: YÖNTEM, AKTÖRLER, İLKELER VE SÜREÇ

COMPARISON OF PREFERENCE METHODS "IN AND OUT OF THE COUNTRY" IN PUBLIC ADMINISTRATION COMPARISONS: METHODS, ACTORS, PRINCIPLES AND PROCESS

Dr. Öğr. Üyesi Serdar Vural UYGUN

Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, Nevşehir / TÜRKİYE,
ORCID: 0000-0001-6420-641X

ÖZET

Gelişip yaygınlaşan iletişim ve bilgi teknolojilerinin de etkisiyle artan bir hızla birbirleriyle etkileşen özel işletmeler ile kamu kurumları, değişen talep ve ihtiyaçları algılamaya ve çözmeye yönelik farklı türde enstrümanlar kullanmaya başlamışlardır. Bu yanı sıra, 21. yüzyılın yönetim teorilerinin kamu yönetimine uygulanış biçiminin 20. yüzyılın klasik ulus devlet paradigmasının ya da demokrasi, yerel yönetim merkezlik, küreselleşme vb. kavramlar olmaksızın bir yapı kurulmasının öncüsü olabilme yetisini kaybettiği söylenebilir. Bu bağlamda kamu yönetimi çağın, güncel olanın, toplumsal, siyasi ve ekonomik eğilimlerin doğrultusunda örgütsel yapılanmayı ve yeni bir yönetim algısının sadece özel sektör dinamizmi içerisinde değil, kamuda da geçerli olmasını zorunlu kılan bir paradigma değişikliğine gitmektedir. Buna göre kamu yönetim yapısı ve aygıtları, rekabetçi ve hizmet merkezli bir oluşumla sadece "resmi" ve "genel" olanın çağrıştırdığı "gizli" çerçeveye değil, özel, halka açık ve elbette şeffaf olanın da içerildiği bir yeni yapıya uyumlu hale gelmek zorundadır.

Bu yeni yapılandırma faaliyeti, karşılaştırmalı kamu yönetimi uygulamaları yardımıyla yürütüldüğünde yol ve yöntem belirleme anlamında oldukça büyük faydalar sağlanabilmektedir. Bununla birlikte söz konusu karşılaştırmaların aynı ülke içerisinde ve ülkeler arasında gerçekleştirilmesi konusunda yapılacak seçim, amaca ulaşma derecesini ve hızını doğrudan etkileyecek bir aşamadır. Bu itibarla ülke içi karşılaştırma ile ülke dışı karşılaştırmaların avantaj ve dezavantajlarının doğru olarak ortaya konması, yürütülecek yeniden yapılandırma gayretleri ve yeni kamu politikaları oluşturma süreci için oldukça kritik önem taşımaktadır.

Anahtar sözcükler: Kamu yönetimi, Karşılaştırmalı kamu yönetimi, Kamu politikası

ABSTRACT

Private corporations and public institutions, which are interacting with each other at an increasingly rapid pace, have begun to use different types of instruments to perceive and solve changing demands and needs. Thus, the way the 21st century administration theories are applied to public administration can be seen as the classical nation state paradigm of the 20th century, or the democracy, local government centrality, it can be said that it lost its ability to become a pioneer in establishing a structure without concepts. In this context, the public administration is going to change the paradigm that the current, organizational structure in the direction of social, political and economic tendencies and the new management perception must be valid not only in private sector dynamism but also in public. Accordingly, the public administration structure and devices have to be compatible with a new structure in which a competitive, service-oriented formation includes not only the "hidden" framework evoked only by "official" and "general" but also private, public and, of course, transparent.

When this new structuring activity is carried out with the help of comparative public administration practices, considerable benefits can be gained in terms of road and method identification. However, the choice to be made regarding the realization of the comparison within the same country and between the countries is a stage that will directly affect the degree and speed of achievement. In this respect, the fact that the advantages and disadvantages of in-country and out-of-country comparisons are accurate is crucial for the restructuring efforts and the process of creating new public policies.

Keywords: Public administration, Comparative public administration, Public policy

1. GİRİŞ

Küreselleşen dünyada bilgi teknolojilerinin de etkisiyle örgütler yeniden yapılandırılmaya başlanmış, bu bağlamda gerek özel gerekse kamunun ihtiyaçlarını algılamaya ve çözmeye yönelik çeşitli enstrümanlar kullanılmaya başlanmıştır. Bu yanı sıra, 21. yüzyılın yönetim teorilerinin kamu yönetimine uygulanış biçimi, 20. yüzyılın klasik ulus devlet paradigmasının ya da demokrasi, yerel yönetim merkezlik, küreselleşme vb. kavramlar olmaksızın bir yapı kurulmasının öncüsü olamaz. Bu bağlamda kamu yönetimi çağın, güncel olanın, toplumsal, siyasi ve ekonomik eğilimlerin doğrultusunda örgütsel yapılanmayı ve yeni bir yönetim algısının sadece özel sektör dinamizmi içerisinde değil, kamuda da geçerli olmasını zorunlu kılan bir paradigma değişikliğine gitmektedir. Buna göre kamu yönetim yapısı ve aygıtları, rekabetçi ve hizmet merkezli bir oluşumla sadece "resmi" ve "genel" olanın çağrıştırdığı "gizli" çerçeveye değil, özel, halka açık ve elbette şeffaf olanın da içerildiği bir yeni yapıya uyumlu hale gelmek zorundadır.

2. KARŞILAŞTIRMALI KAMU YÖNETİMİ KAVRAMI

Kamu yönetimi kavramı son iki yüz yıl içerisinde çeşitli dönüşümler geçirmektedir. Kamu yönetimi paradigmasında olan bu temel değişiklik çeşitli ülkelerde ve ülke içinde çeşitli yerel yönetimlerde farklılıklar olarak tezahür etmektedir. Örneğin, Soğuk Savaş şartlarının geçerli olduğu dönemde "üç dünya teorisi" geçerlidir ve buna göre 1. dünyayı ABD ve Batı Avrupa'nın başını çektiği "kapitalist sosyal ya da liberal demokrasiler" oluştururken, 2. dünya ise sanayileşmiş ve kapitalist üretim ilişkilerinin yerleştiği ancak kapitalist ve demokratik formların yerleşmediği ve başını SSCB'nin çektiği dünyadır. Son olarak 3. dünya ise kapitalist üretim ilişkilerinin ve demokratik kurumların yerleşmediği, çoğunluğu sömürgecilik sonrası dönemlerini yaşayan ülkelerdir.

Kuşkusuz kamu yönetimi algısı bu üç ülkede de farklı bir işleyişe bürünecektir. Buna göre 1. dünya daha insan merkezli bir kamu yönetimi algısını temsil ederken, 2. dünyada ise rejimin ve ideolojinin ön plana çıktığı gözlemlenmektedir. 21. yüzyılda ise bu kez küreselleşme, bilgi teknolojileri vb. kavramların devreye girmesiyle üç dünya teorisi ortadan kalkmış ve yerine yeni ihtilaf noktaları eklenmiştir (Özel, 2010: 16).

Güler'e göre (2009: 19), karşılaştırma kamu yönetimine anlamını kazandıran çerçeve farklı bağlam ve olayların birlikte gözlemlendiği ve bunların kendi içlerinde ve birbirleri ile ilişkilendirilerek çözümlendiği geniş bir birikim ve zihinsel çabayı içermektedir.

Örneğin, küreselleşme karşısında içe kapanmayı tercih eden bir ülke, demokrasi, çoklu kimlikler ve serbest piyasanın gerekliliklerine direnen bir bürokratik yapılanmada ısrarcı olurken, gelişmekte olan ve dış dünyayla entegre olmak amacı taşıyan bir ülkede ise ulusal kültür, siyasal aktörler, sivil toplum ve diğer unsurların da göz önünde bulundurulduğu bir yapıda güncel kamu yönetiminin gerekliliklerine geçişin gözetildiği bir düzlem söz konusu olabilmektedir. Bu bağlamda karşılaştırmalı kamu yönetimi kavramına olan ihtiyaç, dünya üzerinde çeşitli kamu yönetimi anlayışlarının hâli hazırda varlıklarını sürdürüyor olmasından ileri gelmektedir (Kutlu, 2006: 19).

3. KARŞILAŞTIRMALI KAMU YÖNETİMİ KURAMLARI

Geleneksel karşılaştırmalı kamu yönetimi paradigması, II. Dünya Savaşı'na kadar Batı Avrupa ülkeleri merkezli bir yaklaşımı benimsemiş, buna göre yönetsel işlev ve yapıyı tanımlamak ve analiz etmekle yetinmiştir. Tanımlayıcı yaklaşıma göre bir ülkenin tarihsel ve hukuksal yapısı o ülkedeki kamu yönetimi bileşenleri (örneğin, sivil toplum, personel yönetimi ilişkisi vb.) üzerinde etkilidir. Ancak bu yaklaşım Batı merkezli olduğundan genellikle kalıcı olduğu düşünülen batı demokrasilerinin bileşenleri ile ilgilenilmiş, bu doğrultuda ya yalnızca bir ülkenin sistemi analiz edilmiş ya da bir ülke içerisindeki sadece bir kurum incelenmiştir. Kuşkusuz bunda rol alan diğer faktörler ise bu ülkelerdeki bürokrasi geleneğinin eski olmasından dolayı kayıtlı belgelerin çokluğu, diğer kaynaklara ulaşım kolaylığı, ülkeleri incelemenin mümkün olması, kültürel yakınlık ve Batı dillerinin görece evrenselliği ve kolay öğrenilebilmesidir. Bu nedenler karşılaştırmalı kamu yönetimini bir coğrafyaya hapsedmiştir. Dolayısıyla "karşılaştırmalı bir düzlemde" bahsedilememektedir. Çünkü karşılaştırmalı bir kamu yönetimi hem aynı ülke içerisinde çeşitli sistemlerin karşılaştırılmasına hem de bu sistemlerin farklı ülkelerdeki görünümünü karşılaştırmaya referans vermektedir (Keskin, 2009: 688).

William Sifin'e göre kamu yönetiminde karşılaştırmalı çalışmaların bugüne dek gelişmemesinin başlıca nedenleri arasında Batı ve Batı dışındaki yönetim sistemlerinin karşılaştırılmasına zemin sağlayacak

olan kuramsal modellerin olmaması, bununla birlikte güçler ve kurumlar arasındaki neden sonuç ilişkilerinin kurulmasına olanak sağlayan modellerin eksikliği sayılabilmektedir (aktaran Keskin, 2009: 687). Bu bağlamda Ferrel Heady, karşılaştırmalı kamu yönetimi kuramlarını dört temel başlık altında ele almaktadır (aktaran Keskin, 2009: 689);

3.1. Değiştirilmiş Geleneksel

Bu yaklaşım geleneksel karşılaştırmalı kamu yönetiminin bir uzantısı olarak değerlendirilebilecek olsa da, bir ülkenin kamu yönetimi sisteminden hareket etmeyi reddetmekte ve birçok ülkenin yönetsel sistemleri arasında karşılaştırma yapmayı önermektedir. Kendi içerisinde ikiye ayrılan bu yaklaşımın birinci kısmında Batı demokrasilerindeki yönetim sisteminin (yönetsel örgütler, kamu hizmeti sistemleri vb.) betimleyici bir özellik taşıyan kuramsal karşılaştırması bulunmaktadır. İkinci grupta ise yönetsel sistemin yerini yönetsel örgütlenme, mali yönetim, personel yönetimi, KİT yönetimi, merkez-taşra ilişkileri, eğitim yönetimi, yönetsel sorumluluk gibi konular bulunmaktadır.

Örneğin Robert Presthus'un "Weberian vs. Welfare Bureaucracy in Traditional Society" (Geleneksel Toplumda Weberian Karşısı Refah Bürokrasisi) isimli yapıtı Ereğli Demir Çelik İşletmesi'nde gerçekleştirilmiş ve Batılı toplumlar ile geleneksel toplumların bürokratik yapılanmaları arasındaki farklar ve uyumsuzlukları analiz etmiştir (Keskin, 2009: 689).

3.2. Kalkınmaya Yönelik

Ulusal kalkınma kavramına yönelmiş olan bu kategorideki karşılaştırma çalışmaları az gelişmiş ülkelere eğilmektedir. Az gelişmiş ülkelerde öncelikle ideoloji kavramı devreye girmektedir. Çünkü kurumların, aktörlerin, ekonominin değerlendirilmesinde devletin merkezinde olduğu bir yapılanma söz konusudur. Buna göre kalkınmaya hangi yollarla gidilebileceği, neden kalkınma yöntemine ağırlık verildiği, kalkınmanın amaçları ve toplum üzerindeki etkilerine yönelik sorular sıralanmaktadır. Bu bağlamda kaçınılması gereken bakış açısı Batı merkezlidir. Çünkü kalkınma her durumda batılılaşma vurgusunu içeren bir sanayileşme ve modernleşme anlamı taşımamaktadır. Birçok toplumda kalkınma, yoksullaşma, toplum sağlığını tehdit ve aydın despotizmine dönüşebilmektedir. Bu da kalkınmanın sadece Batılı bir form olarak nitelendirilmesinin önüne geçen bir gelişmedir. Bu parametrelerin geçerli olduğu ülkelerde kamu yönetimi de buna göre tasarlanmakta ve kamu yöneticisinin rolleri değişkenlik göstermektedir (Keskin, 2009: 90-91).

3.3. Genel Sistem Modeli Kurma

Genel sistem modeli kurmaya yönelik çalışmalarda, bütüncül, tarafsız bir model kurmak kaygısı ön plana çıkmaktadır. Bu kaygının temel bileşenleri, "verilerin sınıflandırılması, gerçekliğin tanımlanması, gerçeklik hakkında varsayımlarda bulunulmasını sağlayacak kavram ve kavram kümelerinin tanımlanması ve geliştirilmesidir". Bu doğrultuda modeller başka değer sistemlerinin ilavesi olmadan tarafsız bir şekilde kategorize edilirler. Örneğin Easton'ın "enerji sistem modeli"ne göre siyasal sistem, karar şeklinde belirlenen çıktı işlevlerine dönüşen girdilerin bütünü olarak nitelendirilmektedir. Buna göre girdi işlevleri siyasal sosyalizasyon, çıkar eklenmesi, çıkar entegrasyonu, siyasal iletişim iken, çıktı işlevleri kural yapma, kural uygulama, kurullarla ilgili hüküm vermedir. Dolayısıyla siyasal kurumlar ve yapıların rolü bu çıktıların gerçekleştirilmesini mümkün kılmaktır (Keskin, 2009: 91-92).

3.4. Orta Boy Kuram Oluşturma

Bu modelde bütün toplumsal sistemin kavranarak açıklandığı bir yapı yerine sınırlı bir dizi ilişkinin açıklandığı çerçeve söz konusudur. Buna göre orta boy kuramlar bir toplumsal sistemin bütününe yönelmemekte ve sivil toplum ile kamu yönetimi sistemi arasındaki ilişki gibi daha kısmi bir alan içerisinde hareket etmektedirler. Örneğin, ülkemizde yerel yönetimler geleneği ile şimdiki kamu yönetimi tarzı arasında ilişki kuran bir model orta boy kuram kategorisine dahil edilmektedir. Bu şekilde gerçeklik, fragmanter bir şekilde ele alınmakta ve bu parçalar derinlemesine incelenmektedir.

Tüm bu yaklaşımlarla birlikte, Fred Riggs de 1962'de üç temel eğilimi gündeme getirmiştir. Bunlardan ilki *normatif yaklaşımdan deneysel yaklaşıma geçiştir*. Buna göre normatif yaklaşım yönetsel yapı ve faaliyetlerde temel faktör olarak kamu çıkarı ve verimliliği ön plana çıkartır. Deneysel yaklaşımlarda ise olgularla ilgili farkındalık, betimleyici ve analitik bilgiye olan ilginin artması olarak ön plana çıkmaktadır. İkinci eğilim ise *idiografik yaklaşımdan nomotetik yaklaşımlara yöneliştir*. Buna göre tek bir durum üzerine yoğunlaşmış olan çalışma; genellemelere, yasalara, davranış düzenlilikleri veya

değişkenler arasındaki korelasyona doğru bir açıklamaya dönüşür. Üçüncü olarak ise çevrebilimsel olmayan yaklaşımlardan, *çevrebilimsel olan yaklaşımlara doğru gidiştir* (Keskin, 2009: 694).

Tüm bu modellerden derlenen kavramlar gerek aynı ülke içerisinde gerekse farklı ülkeler arasındaki kamu yönetimi uygulamalarının karşılaştırılmaları açısından ufuk açıcı olmaktadır.

4. KAMU YÖNETİMİ KARŞILAŞTIRMASINI AYNI ÜLKE İÇİNDE YAPMAK

Kamu yönetimi uygulamalarını karşılaştırırken aynı ülke içerisinde olan farklı uygulamalara referans verilmektedir. Bu bağlamda ulusal kültür, sivil toplum geleneği, bürokrasi yapılanması gibi özellikler önemli oranda karşılaştırılan her iki modelde de gözlemlenebilen unsurlar olacaktır.

Bununla birlikte karşılaştırma gerçekleştirilirken başlangıç noktası olarak tayin edilecek kavram da her iki örnek açısından da aynı özelliklere sahip olmaktadır. Örneğin, Türkiye'nin Batısındaki bir kentteki yerel yönetim uygulamaları ile Doğusundaki bir belediyenin yerel yönetim uygulamaları arasındaki fark değerlendirilirken yönetici özellikleri, kaynakların kullanımı, ideoloji gibi nitelikler devreye girmekte ancak demokrasi, küreselleşme, sivil toplum algısı gibi özellikler ise benzeşme göstermektedir.

4.1. Yöntem

Aynı ülke içerisindeki kamu yönetimi uygulamalarını karşılaştırırken değiştirilmiş geleneksel yöntem kendisinden yararlanılabilecek yöntemlerin başında gelmektedir. Çünkü aynı ülke içerisinde yapısal özellikler önemli oranda birbiri ile benzeşmekte, sosyolojik ya da kültürel ilkelerin farklılaştığı noktada ise merkezi yönetim geleneğinin devreye girmesi gözlemlenmektedir. Örneğin ülkemizde yerel yönetimler, çağdaş yerel yönetim algısının gerektirdiği temel özellikler (çoğulculuk, kent paydaşlarının katılımı, kimlik siyaseti vb.) noktalarında önemli ölçüde merkezi yönetimin mikro uygulaması olarak ön plana çıkmaktadır (Kutlu, 2006: 87).

Örneğin bugün dünya şehri olarak takdim edilen İstanbul'u yönetmek noktasında merkezi yönetim tavır almakta ve politikalarını İstanbul üzerinden açıklamaktadır. Dolayısıyla aynı partiye mensup belediyelerde de merkezin siyasetinin dönüşmeksizin sürdürüldüğü bir yapı söz konusu olabilmektedir. Bununla birlikte aynı ülke içerisinde siyasal aktörlerin tarihsel olarak çoğulcu bir yönetim tarzını benimsememesi de ortak özellikler arasında değerlendirilebilmektedir. Bu bağlamda, yöntemsel anlamda aynı ülke içerisinde bir kamu yönetimi karşılaştırması gerçekleştirmek, verilere ulaşılabilirlik (kayıtlar, coğrafi yakınlık, merkezi yönetim geleneğinden esinlenme vb.), dilsel bütünlük ve kültürel yakınlık avantajlarını sunmaktadır (Keskin, 2009: 688).

Bu bağlamda merkez-çevre ilişkileri bir yöntem olarak kabul edildiğinde Türkiye'de çevreden merkeze gelen politik seçkinlerin siyaset yapma tarzının zamanla merkezin tarzı ile bütünleştiği ve onun yerine ikâme olduğu görülmektedir. Bu doğrultuda örneğin A partili bir belediyenin görece otokratik belediyeçilik anlayışı ile B partili bir belediyenin görece demokratik belediyeçilik anlayışı zamanla aynı hat üzerinde uzlaşmaktadır.

4.2. Aktörler

Aynı ülke içerisinde kamu yönetimi karşılaştırmasını gerçekleştirirken, kamu yönetiminin aktörleri aynı düzlemde değerlendirilebilmektedir. Bu bağlamda kamu yönetiminin temel aktörleri; siyasal kültür, bürokrasi ve sivil toplum'dur. Ülkemizde siyasi kültürün baş oluşturucuları olan siyasal seçkinler, siyaset bilimi ve kamu yönetiminin göz ardı edilemez bir konusudur. Her ülkenin siyasi seçkinleri kültürel, tarihsel, geleneksel, ideolojik vb. nedenlerle oluşmuş aktörlerdir. Örneğin, Türkiye'de siyasal seçkinlerin tarihsel anlamda içinde yetiştiği kurumların başında Mülkiye gelirken, İran'da siyasal seçkinler daha dini arka planı olan bir form çevresinde şekillenmektedirler.

Bu bağlamda siyasal seçkinlerin ya da politikacıların aynı ülke çerçevesinde karşılaştırılması kökenleri anlamak ve kamu yönetimi tarzı ve davranışını analiz etmek açısından önem kazanmaktadır. Örneğin, Osmanlı İmparatorluğu'nda Mülkiye'nin rolü devlet adamı, devletin herhangi bir kademesinde görev alabilecek seçkin kişi yetiştirmektir. Bu bağlamda bu rol gerek Osmanlı'nın son yüzyılında dağılma sürecinde gerekse de Cumhuriyet kurulduktan sonra bir ideolojik misyona dönüşmüştür. Mülkiye Marşı'nın ilk iki dizesi bu rolü aydınlatmak açısından önem arz etmektedir; "Başka bir aşk istemez, aşkınla çarpar kalbimiz/ Ey Vatan gözyaşların dinsin, yetiştiğ çünkü biz".¹ Görüldüğü üzere Mülkiye'nin

¹ "Mülkiye Marşı" (http://www.politics.ankara.edu.tr/?bil=bil_icerik&icerik_id=292&ens_birim=0), (07.06.2017)

misyonu bir ülkenin siyasal seçkinlerinin misyonunu anlamak açısından ufuk açıcı niteliktedir. Bu aynı zamanda siyasal kültürü de anlamak açısından önemlidir. Türkiye'deki siyasal kültür, özellikle Cumhuriyet'in ilk döneminde geleneksel kamu yönetimi paradigmasının ilkelerinin geçerli olduğu bir yapıya referans vermektedir. Buna göre, vatandaşın "hak yok, vazife vardır" kültürü ile şekillendirildiği ve kamunun çıkarlarının bürokratlar ve siyasal seçkinler tarafından değerlendirildiği bir düzlem gündeme gelmektedir.

Nitekim bu refleksin kendilerinde de gözlemlenebildiği Mülkiye kadroları, eğitimleri sonrasında ülkenin siyasi hayatında çeşitli noktalara dağılmışlar ve devlet kademesinde görev almışlardır. Szyliowicz'e göre (1995: 10) mülkiye mezunlarının devlet kademesindeki görevlere dağılıma oranı %86'dır. Bu bağlamda Türkiye'de siyasi aktörlerin oluşumunda Mülkiye'nin rolü ön plana çıkmaktadır.

Bu bağlamda, bir diğer aktör ise bürokrasi. Weber'in tanımladığı anlamda "yasal otorite" olarak bürokrasi, 19. yüzyıl sonunun icadıdır ve ulus-devletlerin, karizmatik iktidarın ortadan kalktığı noktada hangi ilkeler doğrultusunda devlet mekanizmasını yöneteceklerini aydınlatmak açısından da önem arz etmektedir. Ülkemizde de 19. yüzyıldan itibaren Bab-ı Âli çevresinde geleneksel paradigmanın dışında bir bürokrasi inşasına girilmiş, ardından Cumhuriyet'le birlikte bürokrasi merkezli bir devlet oluşumuna geçilmiştir. Özellikle kalkınma merkezli bir yaklaşımla ele alındığında, Batı dışı ülkelerde kalkınmanın temel üstlenicisi devlet ve kamu yatırımlarıdır.

Bürokrasi burada kalıcı roller üstlenmektedir. Türkiye'de (devlet ile partinin Tek Parti döneminde iç içe geçmesi) ya da Ortadoğu'daki bürokratik yapılanmalar (Baasçılık, Nasırcılık vb.) sonrasında siyasi hayata da damgasını vurmuş ve bir kalkınma paradigması olarak bürokrasi fikri ön plana çıkmıştır. Bürokrasiyi bir karşılaştırma aracı olarak kullanırken genel siyasal sistemin bir alt sistemi olmasına vurgu yapılmaktadır. Dolayısıyla siyasal modernleşme ile bürokratik gelişme olgusu arasında bir korelasyon ön plana çıkartılmaktadır (Keskin, 2009: 697). Bürokrasi özellikle 20. yüzyılın son çeyreğinde gelişmiş Batılı ülkelerde minimize edilmiş bir alanı tarif etmektedir. Dolayısıyla ülkeler arası karşılaştırma yapmaya kıyasla aynı ülke içerisinde bir kamu yönetimi karşılaştırılması gerçekleştirirken bir aktör olarak bürokrasinin davranış biçimlerine, örneğin siyasiler ile ayrıştırılmadığı noktada bürokratik yozlaşma riskine, bürokratikleşme oranlarına eğilmek daha çok avantaj sunmaktadır. Çünkü Batılı ülkelerdekine nazaran gelişmekte olan ülkelerde bürokrasi hala gerek siyasi olarak gerekse de ekonomik olarak önemli bir yoğunluk içermektedir ve kamu yönetimi karşılaştırması gerçekleştiren kişi açısından bu iki modeli karşılaştırmaktansa aynı model içerisinde a) bürokrasinin yapı ve işlevlerine, b) bürokrasinin davranış özelliklerine, c) bürokratik yapıyı oluşturan birimlerin kümeleştirilmesine, d) bürokrasi-siyaset ilişkisine ve e) bürokratikleşme seviyelerine (Keskin, 2009: 696), yönelmenin daha elverişli ve verimli olacağı söylenebilir.

Toplumsal örgütlenmelerin de aynı ülke içerisinde karşılaştırılması kuşkusuz kamu yönetimi uygulamaları açısından avantajlı bir tutumdur. Çünkü bugün dünyada sadece sağ, sol ya da kapitalist-sosyalist ayrımları üzerinden toplumsal mobilizasyon söz konusu olmamakta, sivil haklar, çevrecilik, hayvan hakları, dinsel, etnik kimlik siyaseti vb. unsurlar üzerinden toplumsal örgütlenmeler mümkün olmaktadır. Özellikle gelişmiş Batılı ülkelerinde STK'ların siyasal kültür içerisinde oldukça eskiye dönük bir yerleşiklikleri söz konusudur.

Ancak ülkemizde bu süreç henüz neredeyse yirmi senelik bir geriye dönüşe imkan tanımaktadır. Çünkü Osmanlı ve Cumhuriyet'te Batılı anlamda sivil toplum yerleşik bir geleneğe sahip değildir. Bu ise bizi devletin yapısına götürmektedir. Devletin yapısı daha ziyade bürokratik, vatandaşın denetimine daha az açık, daha az şeffaf bir örgütlenmeyi uzun yıllar sürdürmüştür. Ancak özellikle dış dünyaya kapalı bir kültürün var olmaması nedeniyle ve Özal sonrası yapısal dönüşüm ile devletin bürokratik yapısında kırılmalar söz konusu olmuştur (Emini, 2009: 32).

Aynı ülke içerisinde karşılaştırmalı kamu yönetimini avantajlı kılan diğer özellikler ise aynı anayasal sistem çerçevesi ve nüfus yapısı olarak belirtilebilir. Söz konusu özelliklerin tarihsel ve niceliksel anlamda aynılığı, gerek yapısal gerekse fonksiyonel karşılaştırma sırasındaki incelemelerde daha az dışsallık payı bırakılabilmesine imkan tanımaktadır.

Son olarak personel yönetimi açısından da aynı ülkedeki kamu personel davranışlarını karşılaştırmanın, sosyo-kültürel çevre, iş etiği, işletme yönetimi hakkında çok daha senkronize bir zemin üzerinde hareket edebilme sonucunu getireceği söylenebilir.

4.3. İlkeler

Aynı ülke içerisinde kamu yönetimi uygulamalarını karşılaştırırken göz ardı edilmemesi gereken bir diğer unsur ise ilkelerdir. Kamu yönetimi uygulamaları çeşitli ilkeler üzerinde hareket etmektedir. Bunlar; çoğulculuk, şeffaflık, hesap verebilirlik, performans yönetimi, demokrasi ve küreselleşmedir. Özellikle küreselleşme, yaşadığımız dönemde özel sektördeki rekabetçi ilkelerin kamu yönetiminde de uygulanması gerektiğini vurgulamakta, bu da aynı ülke içerisinde örneğin bir belediyenin hizmet kalitesinin yükselmesini sağlayan enstrümanların bir başka belediyenin de kent sakinlerinin lehine kaliteli hizmet üretmesinde rekabeti arttırıcı faktör olması sonucunu getirmektedir (Kutlu 2006, 211). Nitekim bu bağlamda küreselleşme kamunun özel sektör gibi rekabetçi olmasını sonucunu getirirken aynı zamanda kamu sektörünün de önemli ölçüde özelleştirildiği bir Yeni Sağcı perspektifin egemen olması sonucunu doğurmuştur. Buna göre 20. yüzyılın son çeyreğindeki kamu yönetimi paradigması değişikliğinin dönüştürdüğü yeni yapılanma çok daha çoğulcu, şeffaf, hesap verilebilirdir.

Bu doğrultuda gerçekleştirilen uygulamaların başında fiziki bürokrasinin küçüldüğü ve yerini e-devlet'e bıraktığı bir yapılanma bulunmaktadır. E-devlet örneğin, ihalelerin sonuçlarının, toplantı kayıtlarının açıkça görülebileceği, herhangi bir kentsel uygulama için kent sakinlerinin katılımının sağlanabileceği bir düzlemdir. E-devlet sadece yerel yönetimler ile sınırlı kalmayan ve ulusal sınırlar içerisinde de kullanılabilir olan bir yöntemdir. Bu hem şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin mümkün olduğu bir yapıyı işaret eder hem de kamu açısından tıpkı özel sektörde olduğu gibi atıl bir yapının yerine performans ve kalite merkezli bir yönetimin geçerli olmasını mümkün kılar (Clift, 2004: 8).

Çoğulculuk ve hesap verebilir yapının referans verdiği bir diğer unsur ise demokrasidir. Kamu yönetimi bugün paydaşların devre dışı kaldığı bir alanın siyasal seçkinler ve bürokrasi tarafından yönetilmesi olarak tarif edilemez. Bugün çeşitli noktalarda STK'lar, vatandaşlar, kent sakinleri dolaylı ya da direkt olarak parlamenter demokrasinin eksiklerini kapayacak şekilde siyasal anlamda toplumsallaşmaktadır. Dolayısıyla bir ülke içerisinde kamu yönetimi uygulamalarını karşılaştırırken ilkeler açısından çeşitli avantajlar söz konusu olmakta ancak aktörlerin ilkeler üzerindeki yozlaştırıcı etkisi ise dezavantaj olarak gündeme gelmektedir. Örneğin otokratik bir liderin yüksek teknoloji ile sanal ağlara entegre edilmiş bir kamu yönetimi inşa etmiş olsa bile paylaşılacak olan bilgiler ile ilgili tasarrufu ya da kenti katılımcılara açmaması bir dezavantaj olarak ön plana çıkmaktadır (Clift, 2004: 10).

4.4. Süreç

Aynı ülke içerisinde kamu yönetimleri karşılaştırması gerçekleştirirken söz konusu olabilecek en önemli avantajların başında aynı yönetsel sistem ve kamu yönetimi sisteminden hareketle çıkarımlar gerçekleştirmek gelmektedir. Kutlu'ya göre (2006: 185), Türk Kamu Yönetimi merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri doğrultusunda çalışmaktadır. Ancak burada denge merkezin yerel siyaset üzerindeki vesayet denetimi ile merkez lehine gelişmektedir. Kuşkusuz Osmanlı'ndan devralınan yapı içerisinde Cumhuriyet de bürokratik, aşırı merkeziyetçi, sorumluluktan kaçan, personel anlamında sorun yaşayan, yönetim ile siyaset ilişkisinde sorunlar çıkartan bir zemin söz konusu olmuştur. Sonraki yıllarda kamu yönetimi anlayışımızda kırılmalar yaşansa da, bugün de yerelin tamamen kendini yerinden yönettiği bir anlayıştan bahsedilemez. Dolayısıyla kamu yönetimi sistemi aynı ülke içerisinde aynı parametreler ve aynı referanslar üzerinden ilerlemektedir.

Karşılaştırmalı kamu yönetimi açısından bunun getireceği bir diğer avantaj ise merkez-çevre ilişkilerinden hareketle bir model oluşturabilmektir. Buna göre Türkiye'de yönetsel sistemi analiz ederken merkez ile çevrenin ilişkisindeki temel nüans bir çıkış noktası olarak kabul edilebilmekte ve karşılaştırmayı gerçekleştiren açısından yönetsel anlamda bir anlayış zemini ortaya çıkartılabilmektedir. Bununla birlikte kamu yönetimi karşılaştırmalarında süreç bağlamında gündeme gelen bir diğer unsur ise aynı ülke içerisinde kamu yönetimi sürecinin analiz edilmesinin bir başka ülke ile karşılaştırılarak analiz edilmesine nazaran daha avantajlı olmasıdır.

Örneğin, 1980 sonrası Türkiye'de kamunun yaşadığı dönüşüm, yaklaşık 20-25 yıllık bir sürece işaret etmektedir ve karşılaştırma gerçekleştirirken bu dönüşümü izleyebilmek daha olanaklıdır (Kutlu, 2006: 65).

Tüm bunlarla birlikte karşılaştırmalı kamu yönetimi uygulamalarını aynı ülke içerisinde gerçekleştirmek, aynı zamanda o ülkenin kendi özgün tarihsel koşullarını, toplumsal-ekonomik

yapılarını, siyaset-bürokrasi ilişkisini ve ideolojik formasyonunu da kendi sahihliği içerisinde ele almak bağlamında karşılaştıran açıdan sağlıklı bir perspektif sunabilecektir.

5. KAMU YÖNETİMİ KARŞILAŞTIRMASINI FARKLI ÜLKELERLE YAPMAK

Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi kavramı özellikle "bürokrasi" çevresinde ortaya konmuş bir kavramdır. Bürokrasi, 19. yüzyılda Batı'da ortaya çıkmış bir formdur ve Batı dışı modernleşmelerin çıkış noktalarından biri olmuştur. Bu bağlamda, Morroe Berger'in Mısır'da bürokratik yapıların Batılı anlamda ideal bürokrasi algısı ve pratiği ile eşleşme düzeyini incelediği "Bureucracy and Society in Egypt" (Mısır'da Bürokrasi ve Toplum) isimli incelemesi önem arz etmektedir. Mısır, 18. yüzyıldan itibaren modernleşme hamleleri gerçekleştirmektedir. Hatta bu hamleler ülkenin zamanla, bağlı olduğu Bâb-ı Ali karşısında özerklik kazanmasını sağlamış ve merkezden çok daha erken modernleşmesi sonucunu getirmiştir. Bu doğrultuda "Mısır'ın bürokrasi ile tarihsel ilişkisi onu ne oranda modernleşme ve Batılılaşma perspektifine yönlendirmiştir?; Bürokrasi ile sağlanan modernleşme hedefi sağlıklı bir hedef midir?" gibi sorular örtük olarak Batılı bir form ile Batılı olmayan bir formun mukayesesini gündeme getirmektedir (Keskin, 2009: 690).

Bu başlık altında, sözü edilen örnekte olduğu gibi kamu yönetimi uygulamalarını farklı ülkeler arasında gerçekleştirmenin getirmiş olduğu avantaj ve dezavantajlar ortaya konmaya çalışılacaktır.

5.1. Yöntem

Kamu yönetimi karşılaştırmalarını farklı ülkeler arasında gerçekleştirmenin öngörülen temel dezavantajlarından biri Batı-merkezli yaklaşımların egemen olması riskidir. Güler'e göre (1994: 4) bugün kamu yönetimi disiplini nesnesini yitirmiştir. Çünkü bugünkü kamu yönetimi karşılaştırmalarında karşılaştırılan nesnelerin biri Batı tipi tarihsel-sosyolojik- ekonomik bir yönetsel model olmakta ve bu da yöntem, kavram ve incelenme nesnesi ile ilgili argümanların disipline dışarıdan dayatılması sonucunu üretmektedir. Kuşkusuz bu, tip bir karşılaştırmaların yönetsel olarak referans dayattığı bir dezavantaj durumudur. Çünkü Batılı toplumlar ile Batı dışı toplumların modernleşme, sanayileşme, kalkınma kavramlarına verdiği anlamlar farklıdır.

Bununla birlikte, Batı-merkezli yaklaşımda bu referanslar çift boyutludur. Birincisi tüm bu kavramların Batılı bir toplumsal-siyasi-örgütsel dönüşüme referans verdiği söylenirken, ikinci olarak bu gelişmeyi yöneten yapının ise nihayetinde Batılı bir devlet geleneğine sahip olmadığı ileri sürülmektedir. Örneğin Türkiye, son iki yüzyıldır Batılı anlamda bir kamu yönetimini benimsemiş ve bu yönde stratejiler geliştirmiş olsa da, siyaset-toplum ilişkisi, personel yönetimi, şeffaflık vb. gibi Batı'da güncel olan formların uygulanmasını geriden takip etmektedir (Özel, 2010: 17). Bu da Türkiye'nin, Mısır'ın ya da Batılı ve İslami olmak üzere iki ayrı kulvarda kamu yönetiminin gerçekleştirildiği Malezya gibi ülkelerin anlaşılması açısından mukayeseyi gerekli kılmaktadır.

Dolayısıyla metodolojik olarak iki ülke arasında gerçekleştirilen karşılaştırmalı kamu yönetimi algısı "kalkınmaya yönelik kuramlar" kategorisinde ele alınmak dezavantajı ile karşı karşıyadır.

Ancak özellikle dünyadaki gelişmelerin, farklı toplumlarda ortaya çıkan farklı örgütlenmelerin herhangi bir X ülkenin kamu yönetimi algısına ve örgütlenmesine sunabileceği yeni katkılara kayıtsız kalınmamasını sağlaması adına da karşılaştırmalı kamu yönetimini iki ayrı ülke arasında gerçekleştirmek önem arz etmektedir. Örneğin Yeni Anayasa tartışmalarının sürdüğü ülkemizde gündeme gelen kavramların başında Başkanlık sistemi bulunmaktadır. Başkanlık sistemi beraberinde eyalet sistemi, yerel özerklik vb. kavramları da getirmiştir. Dolayısıyla, başkanlık sistemi modelinin doğru analizi için başkanlık sisteminin uygulandığı, yarı-Başkanlık sistemine referans verildiği, yerel yönetimlerin özerk olduğu modellerin mukayesesi gereklidir. Bu nedenle başkanlık sistemi tartışmaları esnasında "Türk tipi Başkanlık sistemi" kavramına referans verilmiştir. Çünkü her ülkenin kendi özgün kamu yönetimi, yönetsel sistemi, bürokrasisinin rolü ve merkez-çevre ilişkisi bulunmaktadır.

5.2. Aktörler

Karşılaştırmalı kamu yönetiminde en temel unsurların başında iki farklı ülke arasındaki kamu yönetimi uygulamalarını karşılaştırırken bunları oluşturan tarihsel geleneği ve o geleneğin aktörlerin ön plana çıkartmak gelmektedir. Örneğin bir ülkede kamu yönetiminin vatandaş odaklı bir modele doğru dönüşmesi, sadece küreselleşmenin zorunlu kıldığı bir örgüt modelinin dışarıdan ithal edilmesi ile mümkün olmamaktadır. Bu bağlamda, modernizm sürecinde toplumun sınıf ilişkileri ile devleti

dönüştürdüğü yapılarda farklı sonuçlar alınırken, modernizm ithal edildiği ve devletin toplumu dönüştürdüğü yapılarda farklı sonuçlar söz konusu olmaktadır. Bürokrasiyi bir modernleşme enstrümanı olarak algılayan yapılarda aşırı bürokratikleşme ve bürokratik yozlaşma devreye girmekte, bu kalıp ise vatandaşın şeffaf, denetlenebilir bir yapıya dahil olmasının önüne geçmektedir. Oysa bürokrasi geleneğinin minimize edildiği, özellikle Yeni Sağ ideolojinin "devletin geleneksel görevler ile yetinen ölçüler içine çekilmesi ya da küçültülmesi sağlanarak ekonomik alanda doğrudan üretici, dağıtıcı ve düzenleyici olmaktan çıkarılması" (Aslan, 2010: 24) tezinin geçerli olduğu yapılarda ise bürokrasi siyasi bir aktör olmaktan çıkmaya başlamıştır. Dolayısıyla bu karşılaştırmayı sağlıklı bir biçimde gerçekleştirmek için iki farklı düzeye sahip olan ülke faktörü önemlidir.

Bu bağlamda aynı unsur, bir diğer aktör olan siyasi seçkinler açısından da önem arz eder. Bürokratik yapılanmalarda siyasi seçkinlerin kökeni bürokrat yetiştiren okullardır ve bu doğrultuda kalkınma, modernleşme, batılılaşma vb. ideolojik formasyonla donanmış bir bürokrat kadrosundan bahsedilebilmektedir. Karşılaştırma gerçekleştirilen Batılı bir ülkede ise STK'ların kamusal alan içerisinde çok daha fazla rol alması söz konusudur. Dolayısıyla kamu yönetimi kavramının özüne uygun olarak kamunun çok daha genişletilmiş bir tanımı gerçekleştirilmektedir. Bununla birlikte bazı ülkelerde STK'ların rolü, o ülkedeki modernleşmenin geçmişinden ve düzeyinden çok daha büyük olabilmektedir. Örneğin, SSCB'nin bakiyelerinden biri diyebileceğimiz ve bugün Orta Asya'da en önemli aktörlerden biri konumunda olan Kazakistan'da sayısı binlerle ifade edilen sivil toplum kuruluşları söz konusudur (Purtaş, 2006: 3).

Dolayısıyla modern ile modernleşmekte olanın ya da ulusal ile küreselin mukayesesini gerçekleştirmek tek boyutlu ve Batı merkezli bir kamu yönetimi bilgisi üretmemize yol açarken yatay unsurlar üzerinde mukayese gerçekleştirmek bir başka perspektif sağlama avantajı getirmektedir. Örneğin, Kazakistan'ın SSCB dağıldıktan sonra demokrasiye tanıdığı rol ile Azerbaycan'ın ya da Türkmenistan'ın rolü farklıdır. Türkmenistan otokratik bir liderlik formülüne yönelirken, Azerbaycan'da da plebisiter diktatörlüğü andıran bir rejim söz konusudur. Bütün bunlara SSCB sonrası rejimden kalan unsurların yeni kurulan Cumhuriyetlerde devlet görevleri alması ve nepotizm tehlikesinin söz konusu olması da eklenebilmektedir. Nitekim STK'ların toplumsal mobilizasyonu, anayasa geleneği, küreselleşmeye entegrasyon düzeyi gibi unsurlar da aynı coğrafya, nüfus yapısı ve siyasi kültür geçmişine sahip ülkeler arasında çatlaklar oluşturabilmektedir.

Yine bu bağlamda, örneğin İsviçre'de kamu yönetimi sistemlerinin tasarlanması esnasında nüfusun rolü (yaklaşık sekiz milyon kişi) ile Çin'de nüfusun (yaklaşık 1 milyar üçyüzelli milyon kişi) gerektirdiği perspektif arasında kuşkusuz ciddi farklılıklar söz konusu olacaktır. Bu karşılaştırma olanağını vermesi anlamında da farklı ülkeler arasında karşılaştırmalı kamu yönetimi uygulamalarını gündeme getirmek, sözü edilen avantajları ön plana çıkartmaktadır.

5.3. İlkeler

Kamu yönetiminin geleneksel bürokrasi paradigmasına dayandığı bir ülkenin kendi içerisinde karşılaştırma gerçekleştirmek birçok avantajı sunarken, özellikle işleyişin bu düzeyde gerçekleşmediği ülkelerde farklı parametreler devreye girmektedir. Örneğin, "açıklık, performans değerlendirme, sayısal olarak ölçülebilen çıktılara yönelik standartlar, yerelleşme, rekabet ortamı ile maliyetleri azaltmak, istihdam, planlama gibi alanlarda özel sektör gibi düşünmek, tasarruf ve verimliliğe daha çok önem verme" ilkelerinin ön plana çıktığı yapılar ile mukayese edildiğinde (Arslan 2010: 27) ise iki farklı paradigmayı karşılaştırmının getirdiği çeşitli avantajlar söz konusu olmaktadır.

Özellikle özelleştirme kavramı altında örneklendirilerek ele alınabilecek olan bu yaklaşım, serbest piyasa ekonomisinin güçlendirildiği, verimliliğin artırıldığı bir yapıyı hedeflemekte, kamu yatırımının mülkiyetini değiştirme ya da değiştiremediği durumlarda ise işletme mantığının değiştirilmesine hizmet eden bir reform enstrümanı olarak ön plana çıkmaktadır (Kutlu, 2006: 210). Türk Hava Yolları'nın bir kamu örgütünden işletme mantığı içerisinde ele alınarak dünyanın en önemli havayolu şirketlerinden birine dönüştürülmesi, bu bağlamda bir dönüşüme işaret etmektedir.

Bu paradigma değişikliğinin geçerli olan bir diğer alan ise kamu personelinin yönetimidir. Daha bürokratik formlarda kamu personeli daha atıl ve verimlilik üretmeyen bir düzeydeyken, daha rekabetçi ve özel sektör gibi işletilen kamu yönetimi süreci şeffaf, denetlenebilir, performans odaklı ve vatandaş hizmetin ön plana çıktığı bir yapıya referans vermektedir. Bu bağlamda, örneğin e-devlet uygulamaları bugün Kuzey Avrupa ve İskandinav ülkelerinde kamu yönetiminde bürokrasinin rolünü %70'lere varan

oranda azaltırken, güney Avrupa ülkelerinde e-devlet'e verilen önemin geçmişi bu denli eski değildir (Çelikkol, 2008: 63-64).

Özel sektörün rekabetçi yapısının kamu sektöründeki yapılanmaya personel yönetimi anlamında ilham verdiği bir diğer unsur ise örneğin çokuluslu şirketlerdeki insan kaynakları yönetimi uygulamalarıdır. Buna göre örneğin çokuluslu bir şirketin Hindistan'da, Japonya'da, Brezilya'da, ABD'de ve Almanya'daki birimlerinde uygulanan organizasyon şeması ve insan kaynakları yönetim kriterleri farklılık arz ettiği görülmektedir. (Dereli, 2005: 67-73). Çünkü farklı ülkeler arasında farklı sosyo-kültürel değerler, aile yapıları vb. etkili olmaktadır. Örneğin, TKY uygulamalarının başladığı ülke olan Japonya'da aile merkezli bir kültür söz konusudur. Dolayısıyla örgütlerin bürokratik merkezîyetçi ve mekanik bir yapı yerine daha çok güdülenim ve duyguların göz önünde bulundurulduğu yerler olduğu bilinmektedir. ABD gibi serbest teşebbüsün ve rekabetin ön plana çıktığı, aile yapısının daha geri planda kaldığı ülkelerde ise personel yönetimi gerçekleştirilirken bu prototiplerden hareket edilmektedir. Bu bağlamda başka ülkelerle yapılacak kamu yönetimi karşılaştırmalarının personel yönetimindeki etkisini anlamak adına, farklı ülkelerdeki pratikleri ortaya koyma avantajı bulunmaktadır. Ancak buradaki temel dezavantaj ise her ülkenin kendi özgün yapısını göz önünde bulundurmadan modeller kurma noktasında görülmektedir.

Bu süreçte göz önünde bulundurulması gereken diğer parametreler ise demokrasi ve küreselleşmedir. Aynı ülke içerisinde bu iki kavramın kamu yönetimine etkisi düşünüldüğünde kamu yönetimi yapılarının küreselleşme ve demokrasiden birbirlerine yakın oranlarda etkilenmesi söz konusudur. Örneğin, günümüzde Türkiye'de merkezin yerele vesayeti içerisinde çeşitli aşınmalar söz konusu olsa da merkez, dağıtıcı ve tanımlayıcı pozisyonunu sürdürmektedir (Özel, 2010: 21). Ancak İngiltere'de diğer Avrupa ülkelerinden farklı olarak yerel yönetimler genel yetkiye sahip olmamaktadır. Bu bağlamda yerel yönetimler yasaların izin verdiği ya da gerekli gördüğü işlevleri üstlenmektedirler. Türkiye'den farklı olarak İngiltere'de yerel yönetimler, eğitim ve iç güvenlik hizmetlerini de vermekteler (Özel ve Eren: 2013)

Küreselleşmenin getirdiği kamu yönetimi anlayışının avantaj ve dezavantajlarını (rekabetçilik, performans yönetimi, açıklık vb.) aynı ülke içerisinde gözlemleyebilmek dil, coğrafi yakınlık, kaynaklara ulaşma gibi nedenlerde daha avantajlı iken farklı ülke pratiklerini karşılaştırmak daha dezavantajlı gözükmektedir. Bu bağlamda küreselleşmiş bilginin üretildiği merkezler ile küreselleşmiş bilginin dönüşüme zorladığı merkezler arasındaki farktan söz edilebilmektedir. Dolayısıyla küreselleşme aynı zamanda Batılı anlamda kamu yönetimi anlayışının ön plana çıkartıldığı bir düzleme işaret etmektedir. Ancak dünyanın çeşitli noktalarında farklı küreselleşmeye entegrasyon modelleri söz konusudur. Örneğin, Brezilya ile Japonya'nın, ABD ile Hindistan'ın küreselleşmedeki rolleri aynı değildir. Dolayısıyla bu ülkelerdeki kamu yönetimi pratikleri de tek bir model çevresinde örgütlenmemektedir.

5.4. Süreç

Karşılaştırmalı kamu yönetiminin farklı ülkelerin mercek altına alınmasının "süreç" bağlamında gerçekleştireceği katkıların başında her ülkenin kendi kamu yönetimi geleneğini oluşturan etmenlerin, tarihsel dönüşümlerin, stratejik müdahalelerin ve bu müdahaleler sonucunda elde edilen sonuçların oluşturduğu kavram kümesi gelmektedir. Buna göre her ülkenin kamu yönetimi sistemlerini ve diğer yönetsel sistemleri oluştururken farklı bir süreç tasarımı söz konusudur (Kutlu, 2006: 57). Örneğin, post-kolonyalist dönemde uluslaşan bir ülkede kamu yönetimine atfedilen içerik farklı bir anlam taşırken, tarih içerisinde yerel yönetimlerin daha ön plana çıktığı bir modeli uygulayan bir yapıda farklı bir süreç gündeme gelmektedir.

Asıl itibariyle burada temel alınması gereken referans, merkez-çevre ilişkileri olmaktadır. Nitekim geç uluslaşan ülkelerde daha merkezîyetçi bir yapı gündeme gelmekte ve merkezin yerele vesayeti söz konusu olmaktadır. Uluslaşma sürecinin tarihinin daha eski bir döneme tekabül ettiği yapılarda ise yerel yönetimlere daha çok ağırlık tanınmaktadır. Örneğin, Hollanda ya da Almanya gibi ülkelerde yerel yönetimlerin süreç içerisinde oldukça öne çıktığı bir yapı söz konusu olmuştur. Nitekim ABD'de de yerel yönetimler kamu yönetimi sisteminin merkezi unsurlarıdır.

Karşılaştırmalı kamu yönetiminde süreçler açısından farklı ülkelerin gündeme getirilmesinin bir diğer katkısı da bir işletme yönetimi ya da yönetsel sistem olarak kamu yönetiminin her ülkenin kendi özgül

koşulları içerisinde değerlendirilmesine olanak sağlarken aynı zamanda dünyada kamu yönetimi alanındaki gelişmelerin de takip edilmesini sağlamasıdır (Arslan 2010: 33).

6. SONUÇ

Günümüzde sosyal bilimlerin hemen hemen her alanında ve özellikle de ekonomide gündeme gelen değişikliklerin yansması devlet kavramının ve kamu yönetimi sistemlerinin de üzerinde rahatlıkla gözlemlenebilmektedir. 21. yüzyıldaki örgütlenme biçimleri, küresel rekabet, kamu yönetiminin tıpkı özel sektördeki gibi kaynakların çok daha verimli bir şekilde "vatandaş" lehine kullanıldığı ve "vatandaşın" hizmet alan bir "müşteri" gibi algılandığı bir düzlemin ihtiyaçlarına işaret etmektedir. Tüm bu gelişmeler "yeni kamu yönetimi" kavramını gündeme getirmiştir (Arslan, 2010: 22). Yeni kamu yönetimi başlığı altında ele alınan bir diğer kavram ise karşılaştırmalı kamu yönetimidir. Çünkü eski-yeni, geleneksel-modern, bürokratik-insan merkezli, kurum-işletme vb. karşıtlıklar bir karşılaştırma zeminine referans vermektedir.

Özellikle küreselleşme ve bilgi teknolojileri ile birlikte dünya adeta küresel tek bir şehir haline gelmiş ve kamu kurumlarının ve toplumların benzer uygulamalarından haberdar oldukları bir zemin ortaya çıkmıştır. Bugün herhangi bir ülkedeki kamu yönetimi uygulamalarının internet teknolojilerinden, e-devletten, rekabetçi, şeffaf, denetlenebilir yapılardan etkilenmeden tasarlanması söz konusu olamaz.

Bu durum hem dünyada eş zamanlı olarak var olan kamu yönetimi uygulamalarının karşılaştırılmasını (Örn, Fransa-ABD, Türkiye-Japonya, Avrupa Birliği- ABD vb.) ve hem de aynı ülke içerisinde eşzamanlı (Örn, İzmir'de yerel yönetim tarzı ile İstanbul'daki ya da Diyarbakır'daki yerel yönetim tarzı vb.) ya da ülke tarihinin belirli dönemlerindeki (1980 öncesi Türkiye'deki kamu yönetimi uygulamaları ile 2000 sonrası uygulamaların karşılaştırılması vb.) kamu yönetimi anlayışlarının karşılaştırılmasını neredeyse zorunlu hale getirmektedir. Dolayısıyla en doğru kamu yönetim sistemi ve politikalarının oluşturulması için alınması gereken temel referans, kamu yönetimindeki tekil yaklaşımın yerine çoğulcu ve karşılaştırmalı bir algının hakim olmasıdır.

Kuşkusuz bu algının çeşitli avantajları (dil, coğrafi yakınlık, ulaşım, kaynaklara ulaşma, küresel pratiklerden istifade etmek vb.) olabildiği gibi, çeşitli dezavantajları da (her ülkenin kendi özgün koşulları, insan kaynağı-personel yönetimi, sivil toplum geleneği, bürokrasinin rolü vb.) olabilmektedir. Bununla birlikte aynı ülke içerisinde kamu yönetimi uygulamalarını karşılaştırmanın da süreç bağlamında avantajları ön plana çıkmaktadır. Örneğin, AB ile kamu yönetimi reformu konusundaki ilişkilerden önceki Türk kamu yönetimi sistemi ile yapısal dönüşümün gerçekleştirilmeye başlandığı dönemden sonraki kamu yönetimi paradigması farklılık arz etmektedir. Buna göre 1998'den itibaren AB, Türk kamu yönetimi yapısı üzerinde etkilidir ve bu etkiyi ilerleme raporlarındaki "idari kriter" kavramı ile güçlendirmektedir (Kurt ve Uğurlu, 2007:92).

Özellikle küreselleşmenin getirdiği yeni düzlemden sonra kamu yönetimi uygulamaları birbirleri ile entegre olmaya, daha rekabetçi bir yapı ile vatandaşa kaliteli hizmet sunulduğu bir düzleme doğru dönüşüm geçirmiştir. Bu nedenle karşılaştırmalı kamu yönetimi disiplini büyük bir önem kazanmaktadır. Çünkü kamu yönetimi, evrensel, küresel ortak değerlere işaret ettiği gibi her ülkenin kendi karakteristiğine de işaret etmektedir.

Buna göre Türkiye'nin anayasal geleneği, siyasi aktörleri, bürokratik geleneği, STK'ların yaygınlığı ile Hollanda'nın, Çin'in ya da Brezilya'nın parametreleri farklılık arz etmektedir. Yine nüfusun niceliği bakımından da birbirinden çok ayrı iki ülkeyi yönetmenin de kaynakların dağıtımı, merkez-yerel yönetim dengesi, e-devlet uygulamaları gibi parametreler açısından benzerlik taşıyamayacağı açıktır.

Bu bağlamda, karşılaştırmalı kamu yönetimi uygulamalarının aynı ülke içerisinde ve ülkeler arasında gerçekleştirilmesinin, her birinin kendi içinde ve yukarıda açıklanmaya çalışılan avantajları ve dezavantajları söz konusudur. Bu aşamada karşılaştırma perspektifinin en önemli getirisininin, hem ülkelerarası karşılaştırmanın hem de bir ülkeyi kendi içerisindeki uygulamalarla değerlendirmenin getireceği avantaj ve dezavantajların sentezlenmesi ve bunun yanında da ülkeleri kendi karakteristik özellikleri ile ve ayrıca güncel ve küresel olan örgüt kültürünün ışığında revize etmek olacağı söylenebilir.

KAYNAKÇA

- AKPINAR, E. (2006), *Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu ve Türkiye'de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi*, SDÜ S.B.E Dergisi, Isparta
- ARSLAN, Nagehan Talat (2010), *Klasik-Neo Klasik Dönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetimi*, Ç.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, C.11, S.2, 2010, s.21-38.
- BALCI, Asım (2005), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri, Kamu Yönetiminde ve Kamu Hizmetlerinde Kalite*, HS Yayınları, İstanbul.
- CLİFT, Steven (2004), *E-Government and Demoracy*, <http://www.publicus.net> (17.05.2017).
- ÇELİKKOL, Ömer (2008), *Kamu Yönetiminde e-Devlet Yapılanması ve Türkiye için E-Devlet Model Önerisi*, SDÜ S.B.E Dergisi, Isparta.
- DERELİ, Beliz (2005), *Çokuluslu İşletmelerde İnsan Kaynakları Yönetimi*, İstanbul Ticaret Üniversitesi S.B. Dergisi, S.4, Bahar/1, s.59-81.
- EMİNİ, Filiz Tufan (2009), *Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri, Yönetim ve Ekonomi*, Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F, C.16, S.2, s.31-48.
- ERYILMAZ, H. H. Çelik ve S. Sözen (2013), *Kamu Yönetimi*, A.Ü. Yayın No:2979, Eskişehir.
- GÜLER, Birgül Ayman (1994), *Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi*, Amme İdaresi Dergisi, C.27, S.4, s.3-19.
- GÜLER, Birgül Ayman (2009), *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Nedir?*, Ed: Birgül Ayman Güler, Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, İmge Kitabevi, Ankara.
- KESKİN, Nuray E. (2009), *Karşılaştırmalı Kamu Yönetiminde Kuram Denemeleri ve Ana Yaklaşımlar*, Ed: Birgül Ayman Güler, Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, İmge Kitabevi, Ankara.
- KURT, M. ve Ö. Y. Uğurlu (2007), *Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliği'nin Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi*, AKÜ İ.İ.B.F. Dergisi, C.9, S.2, Afyon
- KUTLU, Önder (2006), *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi, Teorik Çerçeve ve Ülke Uygulamaları*, Çizgi Yayınevi, Konya.
- KÜÇÜKGÖRKEY, Aslı (2002), *Yeni Ekonomi ve Elektronik Ticaret*, Kocaeli Üniversitesi İ.İ.B.F, I.Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi/Bildiriler Kitabı, Kocaeli.
- ÖZEL, Mehmet (2010), *Kamu Yönetiminde Kriz ve Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma*, Niğde Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, C.3, S.1, s.12-29.
- ÖZEL, Mehmet ve Veysel Eren, *Merkezi Yönetim ve Piyasa Kıskaçındaki Yerel Yönetimler: Karşılaştırmalı Bir İnceleme*, Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi, www.jhumansciences.com/ojs/index.php/IJHS/article/.../2178/509, (23.05.2017).
- PURTAŞ, Fırat (2006), *Kazakistan'da Sivil Toplum Kuruluşları, İç ve Dış Politikaya Etkileri*, USAK, C:1, No:1, ss.1-18.
- SZYLIOWICZ, Joseph S. (1995), *Türkiye'de Seçkinlerin Kökeni Üzerine Bir İnceleme: Mülkiye'nin Rolü*, M.B. Dergisi, C.19, S.186, s.6-22.
- http://www.politics.ankara.edu.tr/?bil=bil_icerik&icerik_id=292&ens_birim=0 (27.05.2017)