

## Kamu Yönetiminde Karşılaştırma Yapılmasının Sebepleri

Hikmet Salahaddin Gezici<sup>1</sup>

### Özet

Karşılaştırma insanoglunun hemen hemen her aktivitesi sırasında başvurduğu bir olgudur. Zira insanlar bir hususta karar verebilmek için karşılaştırma yapmaya sık sık başvururlar. Diğer taraftan karşılaştırma antik çağdan beri var olagelen yöntem olarak bir bilimsel yaklaşım olarak da değerlendirmek mümkündür. Yönetim birimlerinin de karşılaştırmalardan istifade ederek karar verme ve yönetim süreçlerini işlettikleri bilinmektedir. Kamu yönetimleri de karşılaştırma yapmaya büyük önem vermektedirler. Bir yandan günlük iş süreçlerinde karşılaştırmalar yapılırken diğer taraftan uzun vadeli kamu politikaları oluşturulurken de tecrübe edilmiş pratikler değerlendirilmektedir. Özellikle politika transferi konusu bu bağlamda çok önemli görülmektedir. Karşılaştırma yapılmasının nedenleri tüm bu süreçlerle doğrudan ilişkili olması nedeniyle oldukça mühim görülmektedir. Bu çalışmada kamu yönetimi çerçevesinde neden karşılaştırma yapılmaya ihtiyaç duyulduğu sorusuna cevap aranacaktır.

### 1. Giriş

Yönetim görevini üstlenerek karar verme sorumluluğunu taşıyan yöneticilerin en önemli görevlerinden biri karşılaşılan problemleri çözebilmek veya verimliliği ve etkinliği artırıcı yeni uygulamaları hayata geçirebilmek için yönettiği örgütün benzerlerinde bu konularda izlenen yollar gözden geçirilmeli ve bulunan çözümler veya yenilikler kendi örgüt yapısına ve kültürüne uygun formatta tasarlanarak yürürlüğe koymaktır. Tecrübe edilmiş uygulamalardan yararlanmak örgütlere önemli avantajlar sağlayacaktır. Genelde tüm yönetsel birimlerin özelde ise kamu yönetimlerinin karşılaştırma yapması ve bu karşılaştırmalar sonucunda politika transfer etmesi birçok

1 Doç. Dr., Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, hsgzici@selcuk.edu.tr, ORCID: 0000-0003-1573-2864

farklı nedene dayanabilir. Karşılaştırma yapılmasının nedeni karşılaştırmada kullanılacak yöntemden, bu süreçte yer alacak aktörlere ve ulaşılan sonuca kadar süreç içerisindeki her aşamayı derinden etkilemektedir.

'Karşılaştırmalı ya da yok ol' belki de karşılaştırmalı kamu yönetimi (C.P.A.) araştırmasının mantığını oluşturmak için çok güçlü bir slogandır. Bununla birlikte, karşılaştırma uzun zamandan beri genel olarak sosyal bilimlerde ve özel olarak kamu yönetiminde 'bilimsel yöntemin özü' olarak kabul edilmektedir. Nitekim birtakım düşünürler göre bir yönetim biliminin inşası, ulusal sınırları aşan öneriler oluşturmadaki başarıya bağlıdır. Kavramların ve genellemelerin tüm toplumlar için doğru olan ile zaman ve mekanın belirli bir noktasında tek bir toplum için doğru olan arasındaki düzeydeki bu gelişim, ülkeler arası ve zamanlar arası benzerlikler ve farklılıkların sistematik araştırmaları sonucunda anlamlı bir bilgi elde etmek mümkündür. Sistematik karşılaştırma, yalnızca farklı ortamların organizasyonel yapı ve davranış üzerindeki etkilerini değerlendirmeye değil, aynı zamanda organizasyonel yapı ve davranışın toplumla ilgili farklı sonuçların üretilmesinde neden önemli olabileceğini analiz etmeye de olanak tanımaktadır (Brans 2012: 511).

Kamu yönetimi sisteminin ne konumda olduğunu belirlemek, eksiklikleri ve pozitif yönleri ortaya çıkarabilmek için benzer sisteme sahip kamu yönetimlerle karşılaştırma yoluna gidilmektedir. Kamu yönetimlerinde karşılaştırma ile, ortaya çıkan sorunlara hızlı, etkili ve düşük maliyetlerle çözüm üretilmesi, karşılaştırmalı kamu yönetimine başvurulmasının en önemli nedenlerinden biridir. Her ne nedenle yapılsa yapılsın karşılaştırmaların başarılı olabilmesi için siyasi, ekonomik ve bürokratik fizibilite yapılması olmazsa olmazdır. Karşılaştırmaların yapıldığı ve politika transferinin gerçekleştirildiği yönetim yapısının, karşılaştırmayı gerçekleştiren kamu yönetiminin egemen ideolojisiyle uyumlu olması başarılı olunabilmesi için önemli bir faktördür (Turgeon vd. 2008: 1).

Kamu yönetiminde karşılaştırma yapmanın nedenleri ve bu nedenlerden karşılaştırmaların başarılı olma şansını yükseltenleri ele alarak karşılaştırmaların hangi nedenlerle yapıldığında kamu yönetiminin daha verimli ve etkin çalışabileceğine değinilecektir. Bu çerçevede ilk önce karşılaştırmalı kamu yönetimine ilişkin kavramlar ele alınacak ardından hangi nedenlerle karşılaştırma yapıldığı ortaya konulmaya çalışılacaktır.

## **2. Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi**

Karşılaştırma tüm insanlığın en temel faaliyetlerinden biridir. Karşılaştırma, hayatımızda yapmayı tercih ettiğimiz hemen hemen her

seçimin kalbinde yer alır. Öğle yemeği için ne yiyeceğimiz, bir seçimde hangi adaya oy vereceğimiz, hangi arabayı satın alacağımız yada kariyerimizi nasıl şekillendireceğimiz gibi günlük hayatımızın içinde birçok alternatif arasından seçim yapmamız gereken durumlarla karşı karşıya iken en verimli kararı verebilmek için en optimal çözüm karşılaştırmadır. Karşılaştırma, bilinçli ya da bilinçsiz olarak neredeyse hergün rutin olarak yaptığımız bir faaliyettir. Karşılaştırmanın insan hayatında olduğu gibi, konusu en temelde insan olan sosyal bilimlerde de araştırmaların merkezinde yer alması sürpriz değildir (McCormick 2009: 1). Sosyal bilimlerde karşılaştırmanın kullanıldığı gibi tüm bilimsel alanlarda da kullanılmaktadır. Ayrıca şunu da eklemek gerekir ki karşılaştırmalı analiz mutlaka gizemli ve karmaşık birşey değildir (Roberts 1986: 4).

Sosyal bilimlerin bir parçası olan kamu yönetiminin de karşılaştırmayı etkin olarak kullanması kaçınılmazdır. Açıkçası yürüttüğü faaliyetler itibariyle çok büyük insan kitlelerini etkileyen bir bilim dalı olarak, alternatifleri bilmek ve içlerinden en etkin ve verimli tercihi yapmak kamu yönetiminin en temel görevlerinden birisidir.

Kamu yönetimi medeniyet kadar eskidir. İki yan yana var olmuş, birbirlerinin gelişmesine veya gerilemesine katkıda bulunmuşlardır. Şehir devletleri ve imparatorluklar tarafından uygulanan büyük çaplı bayındırlık işleri projelerinin neredeyse tamamı doğası gereği gelişimsel olduğundan, kamu yönetimi en eski zamanlardan beri yoğun bir şekilde “kalkınmayı” içermiştir. Ayrıca, hükümet ve kamu yönetimi kavramları birkaç bin yıldır tartışma konusu olmuştur ve karşılaştırmalı çalışmalar modern kamu yönetiminin ilk temellerini şekillendirmiştir. Filozoflar ve yönetim uzmanları, devletlerin doğası hakkında yazılar kaleme almışlar ve yöneticilere kamu işlerinin düzgün ve verimli bir şekilde yürütülmesi konusunda tavsiyelerde bulunmuşlardır. Bunları yaparken bilinçli ya da bilinçsiz olarak devamlı kıyaslamalara başvurmuşlardır. Bununla birlikte, karşılaştırmalı ve kalkınma yönetiminin sistematik olarak incelenmesi yeni bir olgudur. Kamu yönetiminin bu ikiz alanları, hükümet, ekonomi, politika, politika ve yönetim alanlarında karşılaştırmalı çalışmaların başlangıcından bu yana birçok iniş ve çıkış yaşadı. Bunlar elbette öncelikle Batı gelenekleridir ve gelişmekte olan ülkelere ihraç edilmektedir. Siyaset ve idareye ilişkin karşılaştırmalı çalışmalar esas olarak yirminci yüzyılın akademik gelişimidir; ancak “diğer” uluslar veya siyaset ve idareye ilişkin çalışmalar Avrupa’da on dokuzuncu yüzyılın başlarında yürütülmüştür. Ancak İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra karşılaştırmalı çalışmalar çoğaldı. Bunlardan karşılaştırmalı siyaset ve ekonomi alanları öne çıkmıştır (Farazmand 2001: 9).

Karşılaştırmalı kamu yönetiminin kullanılması çok daha öncelere dayanmakla birlikte, II. Dünya Savaşı sonrası dönemde çok önem kazanmış ve büyük entelektüel etki bırakmıştır (Jresiat 2006: xxvii). Karşılaştırmalı kamu yönetimi literatürü incelendiğinde, Eski Yunan'dan beri ülkelerin diğer ülke uygulamalarını inceleyerek olumlu ve olumsuz dersler çıkarttığı ve bu çıkarımların uygulamalara yansıtıldığı görülmektedir (Kutlu 2012: 20). Karşılaştırmalı yaklaşım devlet yönetimlerinin kurulmasıyla birlikte ortaya çıkmıştır. Bilindiği kadarıyla bu alanda ilk bilimsel çalışmalar ülkeler arası ulusal kökenleri ile birlikte bilgi ve bakış açıları farklılıklarını karşılaştırma üzerine yapılmıştır. Örneğin, Amerikan kamu yönetimi sisteminin oluşmasına Woodrow Wilson ve Frank Goodnow gibi öncülük edenler, karşılaştırma yoluyla Avrupa kamu yönetiminden derin bir şekilde etkilenmişlerdir. Bunun nedenlerini ayırt etmek kolaydır. Bu nedenleri oluşturan en az üç gelişme vardır. Bunlardan ilki koloni tecrübesidir. Bu tecrübe, güney yarımküredeki birçok ülkenin çoğu bürokratik yapılarını eski sömürgecilerine göre inşa etmiş olmaları, karşılaştırma yaklaşımını benimsediklerini göstermektedir. İkincisi, dünya çapında bilgi akışının hızlanması ile akademisyenlerin farklı ülkelerin idari sistemlerini karşılaştırmada yaşadıkları kolaylıktır. Üçüncüsü ise, yaşam kalitesini artırmak için başarısı kanıtlanmış kurumsal ve yönetim modellerinin benimsenmesi ile gelişimini teşvik etmek için çeşitli uluslararası kuruluşlar tarafından gerçekleştirilen kasıtlı girişimler de dahil olmak üzere insan gelişiminin ortaya çıkardığı domino etkisidir. Aslında, tesadüfen II. Dünya savaşı sonrası küresel sosyal yardım amacıyla ortaya çıkan birçok uluslararası kuruluş kamu yönetiminde sürekli karşılaştırmalı analizin ortaya çıkmasını sağlamıştır (Otenya ve Lind 2006: xxi). Kamu yönetiminde karşılaştırma yapılarak çeşitli politikalar üretme noktasında uluslararası kuruluşlar giderek artan bir role sahiptir. IMF, AB, Dünya Bankası gibi uluslararası örgütler farklı ülkeler arasında benzer politikaların yayılmasını savunmakta, desteklemekte hatta zorlamaktadır. Bu durumun en büyük gerekçelerinden biri sanayileşmiş ya da sanayileşme yolunda çaba sarf eden hiçbir ülke ekonomisini dolayısıyla kamu yönetimini küresel ekonomik ve yönetsel baskıdan yalıtamaz oluşudur. Günümüz itibarıyla kamu politikaları bağımsız ulusal sistem içerisinde üretilmesine rağmen dünya sisteminden kopuk bir şekilde meydana gelme ihtimali pek yoktur (Dolowitz ve Marsh 2000: 6-7).

Kamu yönetiminde karşılaştırmalı geleneksel anlayışla yürütülmesi, Batı Avrupa ülkelerindeki yönetsel işlev ve yapıyı tanımlayarak, sisteme ilişkin ayrıntılara vakıf olmak üzere kuruluydu. Ancak II. Dünya Savaşı sonrasında bu durum değişikliğe uğramıştır. Uluslararası kuruluşlar ve gelişmiş ülkelerin, savaştan zarar görmüş ülkeler ile ekonomik olarak geri

kalmış ülkelere teknik yardım programları uygulamaları, teknik yardım uygulanan devletlerin yönetim sistemlerini incelemeyi gerekli kılmıştır. Bu teknik yardım programı devam ettiği sürece, bu incelemeler süreklilik arz etmiştir. Geleneksel yaklaşıma göre daha geniş perspektifte bir bakış açısı sunan bu yeni durum çağdaş karşılaştırmalı kamu yönetimi olarak isimlendirilmektedir (Bozkurt vd. 2008: 144). Genel kabul gören görüşe göre, II. Dünya savaşı kamu yönetimi literatürü için eski ile yeni arasında bir çizgi niteliğindedir. Literatürde yeni olarak isimlendirilen kamu yönetimi yaklaşımı ise yeni kamu yönetimi anlayışıdır. Karşılaştırmalı kamu yönetimi yaklaşımı da yeni kamu yönetimi anlayışına paralel olarak değişmiştir. Karşılaştırmalı kamu yönetiminde vurgu genel incelemelerden daha çok durumsal ve içeriksel yaklaşıma kaymıştır. İkinci dünya savaşı sonrasında, başta ABD'li araştırmacılar olmak üzere tüm dünyada karşılaştırmalı kamu yönetimi alanının dikkatle üzerine eğilmesi ve bu alt bilim dalına bakış açısının değişmesinde bazı faktörler etkili olmuştur. Bu faktörleri şöyle sıralamak mümkündür (Eneanya 2013):

- Yeni bilimsel, teorik ve teknolojik gelişmeler karşılaştırmalı kamu yönetimi ile ilgilenenlere ilham vermiş ve bu alana bakış açısının değişmesinde etkili olmuştur.
- Savaş sonrasında ülkelerin hızla sosyo-ekonomik gelişim sağlayabilmek için gösterdikleri çabalar kamu yönetiminde yeni problemleri de beraberinde getirmiştir.
- Uluslararası örgütlerin yeni kalkınmakta olan ülkelere yönelik geliştirdiği yardım stratejileri, modern personel, bütçe ve plan gibi alanlarda teknik destekler sağlamak şeklindeydi. Ne zaman ki bu ülkeler sorumluluklarını yerine getirmede zafiyete düşüncü, akademisyenler bu durumu incelemeye başlamışlardır. Sonuç olarak araştırmacılar her ülkeye uygun tek bir kalıptan söz etmenin mümkün olmadığı kanaatine varmışlardır. Dolayısıyla, yoğunlukla Amerikan modellerinden esinlenen bu kalkınma stratejilerinin, uygulanan ülkenin idari ve kurum kültürüne uygun olarak biçimlendirilmesi gerekliliğine dikkat çekmişlerdir.
- Karşılaştırmalı sosyoloji, antropoloji, siyaset ve diğer alanlarda yaşanan yeni entelektüel gelişmeler, kamu yönetimi bilim adamlarını ve öğrencilerini kendi alanlarında, kültürler arası, uluslararası ve zamanlar arası çalışmalar yürüterek yeni teoriler geliştirmeye itmiştir.
- Sosyal bilimlerin davranışçı akımının etkisi altında kalması kamu yönetimi araştırmacılarının geleneksel yaklaşımdan uzaklaşarak

insan davranışlarını örgütlerin odak noktasına alan bir anlayışı benimsemesine yol açmıştır.

- Kamu yönetiminin bir bilim dalı olarak araştırmacılardan yoğun ilgi görmesi de karşılaştırmalı kamu yönetimi alanının gelişmesini tetiklemiştir.

ABD’li siyaset bilimci Robert Dahl’in 1947’de yazdığı bir makalede (The Science of Public Administration: Three Problems), kamu yönetimi biliminden bahsedilebilmesi için karşılaştırmalı incelemeler yapılması gerektiğine ilk kez dikkat çekmiştir (Bozkurt vd. 2008: 144). Ünlü bir siyaset bilimcisi olan James Coleman “karşılaştırma yapmadan bilimsel olamazsınız” diyerek, karşılaştırmanın genelde tüm yönetim birimleri için özelde ise kamu yönetimi için ne denli önemli olduğuna vurgu yapmaktadır. Ülkelerin kamu yönetimi sistemleri benzersiz değildir, dolayısıyla diğer ülkelerle karşılaştırılmasında herhangi bir engel söz konusu değildir (Rathod 2007: 31). Fred Riggs ise “Tüm siyaset biliminin veya diğer herhangi bir bilimsel anlayışın kamu yönetimini anlayabilmesi için karşılaştırmalı olması gerekir” diyerek, kamu yönetimi sürecinde oluşan teori ve pratiklerin neden-sonuç ilişkilerini anlamak ve geleceğe dair tahminlerde bulunabilmek için hükümetin tüm sistemlerinin karşılaştırmalı analizine ihtiyaç duyulduğunu dile getirmektedir (Otenya ve Lind 2006: xxii).

Ülkelerin yerel ve ulusal yönetim sistemlerini diğer ülkelerle karşılaştırmalı olarak incelenerek genellemelere gidilmesinin yanı sıra bu incelemelerden elde edilen bilgilerin sistematik olarak işlenerek hedeflere ulaşmaya hizmet edecek uygulamaların hayata geçirilmesini amaçlayan yönetim bilim dalına karşılaştırmalı kamu yönetimi denmektedir (Bozkurt vd. 2008: 143). Karşılaştırmalı kamu yönetimi, idari süreç, yönetsel yapı ve kurumların karşılaştırmalı analizi üzerinde çalışan kamu yönetiminin bir dalıdır (Otenya ve Lind 2006: xxi). Karşılaştırmalı kamu yönetimi geniş kamu yönetimi disiplininin bir alt alanıdır. Bu savın doğru olduğunu kanıtlayan bir gösterge olarak, karşılaştırmalı kamu yönetimi gibi siyaset biliminin de “karşılaştırmalı siyaset” adında bir alt alanı mevcuttur. Karşılaştırmalı kamu yönetimi alanının kamu yönetimi bilim dalının bir alt dalı olmasına rağmen bu alanda bibliyografya, konferanslar, geniş bir yelpazede ele alınmış yeni dersler, derinlemesine inceleme yapan bilimsel makaleler ve kitaplar şeklinde bu ilgi alanında yeterli kanıt sunacak çalışmalar mevcut değildir (Rathod 2007: 8).

En genel anlamıyla karşılaştırmalı kamu yönetimi, aynı toplumsal yapıya ve siyasal rejime sahip farklı ülkelerin kamu yönetimi sistemlerini inceleyen akademik çalışma alanıdır. Farklı ülkelerin kamu yönetimleri bir bütün

olarak, yahut bir parçası, örneğin bütçe yapısı gibi incelenebilir. Bu tarzda çalışırken bir ülke incelemeye tabi tutulabileceği gibi birkaç ülkeyi birden sistematik olarak incelenebilir. Bu tür çalışmalar, alanda geleneksel yaklaşımla yürütülmektedir. Modern yaklaşımda ise geleneksel yaklaşımın tam tersine, araştırmalar idareyi normatif değil deneysel (ilkesel değil olgusal); statik değil dinamik (durumsal değil tarihsel); ekoloji dışı değil ekolojik (bağlamdan kopuk değil bağlam içinde) anlayışı çerçevesinde karşılaştırma çalışmalarını yürütmektedir. Modern yaklaşımın kuramsal temeli kalkınma yönetimi modeline dayanmaktadır. II. Dünya Savaşı sonrası dönemde Uluslararası örgütlerinde önemli rol oynadığı süreçte kamu yönetiminde karşılaştırmalar modern yaklaşım temelinde yürütülmüştür (Güler 2009: 15-17).

Karşılaştırma yapmanın birtakım zorlukları da mevcuttur. Bu zorlukların aşılması durumunda karşılaştırmada başarılı olabilmek çok daha mümkün hale dönüşecektir. Söz konusu zorluklar şöyle sıralanabilir (Hague ve Harrop 2007: 83):

- Tanımı gereği karşılaştırmalı araştırma, birden fazla siyasi sistem hakkında bilgi sahibi olmayı gerektirmektedir.
- ‘Aynı’ olgu farklı ülkelerde değişik anlamlara gelebilir ve benzer ile benzerin karşılaştırılmasında zorluklar oluşturabilir.
- Küreselleşme, ülkelerin birbirinden bağımsız olarak kabul edilemeyeceği anlamına gelir, dolayısıyla teorileri test etmek için mevcut vakaların sayısı kısıtlıdır.
- Çalışma için seçilen ülkeler, bulguların önemini sınırlayan temsili olmayan bir örnek olabilir.
- Herhangi bir ülke çifti pek çok açıdan farklılık gösterecektir; bu, araştırmacının, etkilerini test etmek istediği faktörler dışındaki tüm faktörleri sabit tutma hayalini asla gerçekleştiremeyeceği anlamına gelmektedir.

Karşılaştırmalı kamu yönetiminin sunduğu fırsatlar ve bu fırsatlara ulaşmada ortaya çıkan zorlukların değerlendirilmesi karşılaştırmalı kamu yönetimi konusunu ve alt başlıklarını anlamak için büyük önem taşımaktadır. Karşılaştırmalı kamu yönetiminin bir bölümünü oluşturan politika transferi konusu, kamu yönetiminin bir alt çalışma alanı olan karşılaştırmalı kamu yönetiminin baskın konusu olarak karşımıza çıkmaktadır. Literatür ve ilgili kişilerin söylemleri incelendiğinde ülkelerarası karşılaştırma yapılsın mı sorusu yerine kamu politikaları transferi yapılsın mı ya da transfer yapılırken nelere dikkat edilmelidir soruları ön plana çıkmaktadır. Dolayısıyla politika transferi, reform transferi, kamu politikası transferi konular irdelenirken

asında özünde karşılaştırmalı kamu yönetimi incelenmektedir. Çünkü transferin gerçekleştirilebilmesi için karşılaştırmanın yapılması kaçınılmazdır. Kısacası kamu yönetimleri arasında karşılaştırma yapılırken, ülkelerin kamu politikaları incelenmekte ve karşılaştırmayı gerçekleştiren kamu yönetiminin problemlerine çözüm olacak veya yeni bir çığır açacak politikalar üretilmeye çalışılmaktadır (Kutlu 2012: 18-19). Bir başka düşünceye göre politika transferi karşılaştırmalı kamu yönetiminin bir bölümü olarak değerlendirilmemekle birlikte politika transferi modelini genellikle karşılaştırmalı kamu yönetimi çalışmalarında etkin bir şekilde kullanıldığı ileri sürülmektedir (Lenz 2006).

Karşılaştırmalı kamu yönetiminin bir bölümü olan politika transferine ilişkin literatür yakın tarihte, bir hükümetin eylem ve politikalarını diğer hükümetlerden ve yönetim birimlerinden öğrenmesi süreci üzerine vücut bulmuştur. Politika transferi konusunda yürütülen çalışmalar, bu sürecin nasıl işlediği, politika geliştirme süreci olarak politika transferini anlatmak ve örneklemek, bütün bir politika alanının gelişimini incelemek gibi hususları içermektedir. Literatürde politika transferine karşılık gelen başka kavramlarda mevcuttur ve bu isimlendirmeler tartışmalıdır. Bunlar, ders çıkarma-lesson drawing, politika yakınsaması- policy convergence, politika yayılması- policy diffusion olarak sıralanabilir (Dolowitz 1998: 2). “Ders çıkarma” ve “politika transferi” kavramları özellikle İngiltere’de olmak üzere tüm dünyada kamu politikasını giderek daha etkili bir anlama yolu haline gelmiştir (James ve Lodge 2003: 179). Başka bir açıdan bakıldığında ise, kamu politikası siyasi sistemin ve kamu yönetiminin kendisine yönelen taleplere ve sorulara cevap niteliğindeki, yapmayı ya da yapmamayı tercih ettiği, her şey şeklinde tanımlanırsa (Newton ve Deth 2014: 316), karşılaştırmalı kamu yönetimi de politika transferi de temelde bir kamu politikası olduğu ileri sürülebilir.

Karşılaştırmalı çalışmalarla ülkelerarası tecrübelerin paylaşımının sağlanması, ulus devletlerde kamu yönetiminin, özel sektörün ve üçüncü sektörün üzerinde giderek daha fazla etki bırakmaktadır. Kamu yönetiminde karşılaştırma ile dinamik bilgi elde edilmekte ve bu bilgiler politika transferi gerçekleştirilmesini sağlayarak, çeşitli idari reformları doğurmaktadır. Bu reformlar yeni idari düzenlemelerin yanı sıra çeşitli yapısal dönüşümleri de hayata geçirmektedir (Stone 2000: 136). Dolayısıyla kamu yönetiminde karşılaştırma yapılması ile idari reformlar arasında sıkı bir ilişki vardır. Bu ilişkiyi ortaya koyması açısından 1980 sonrası yaşanan reform dalgasının ortaya çıkardığı yeni kamu yönetimi yaklaşımının İngilizce konuşan ülkeler olarak adlandırılan İngiltere, ABD, Kanada, Avustralya ve Yeni Zelanda’nın reformlarından hareketle oluşması ve tüm dünyaya yayılması son dönemin en çarpıcı örneklerindedir (Kutlu 2004: 3). Yeni kamu yönetimi terimi çok geniş bir yelpazede gerçekleşen ve şaşırtıcı sayıda farklı ülkeyi etkisi altına



alan reformları anlatmak için kullanılmaktadır. Bu durum aynı zamanda paradigmatik bir değişimi ifade etmektedir (Pollit ve Bouckaert 2011: 6; Kettl 2000: 27). Reform uygulamalarının harmanlanmasıyla ortaya çıkan bu yeni yaklaşımın genlerinde özel sektör uygulamaları yer almaktadır. Bu yaklaşımın birlikte kamu yönetimi uygulamalarına özel sektör pratikleri yol gösterici olmuştur. Aslında bu noktada da kamu yönetiminin özel sektör uygulamalarını karşılaştırmalı bir analize tabi tuttuğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Özel sektör yönetimlerinin kamu yönetiminde karşılaştırma ile aynı muhtevaya sahip bir uygulaması mevcuttur. Bu uygulama 1980'li yıllarda ABD'de uygulanmaya başlamış ve karşılıklı bilgi ve deneyimlerden yararlanmayı amaçlamaktadır. Benchmarking (kıyaslama) ismi verilen bu çalışma tıpkı kamu yönetimlerinin birbirini incelemesi gibi karşılıklı olarak işletmelerin birbirlerini yakın takibe almasını içermektedir. Benchmarking'in mantığı kısaca "iş en iyi yapan şirketi bul, uygulamalarını kendi şirketine uygula" şeklinde açıklanabilir (Bedük 2005: 103). Özel sektörde uygulanan karşılaştırma faaliyetleri ile kamu yönetiminde uygulananlar arasında amaçlar noktasında paralellik görülmesine rağmen süreçleri ve sonuçları çoğu yerde ayrılmaktadır. Özel sektör kuruluşlarının daha esnek yapıda olması ve kar eksikliğini hareket etmesi, uygulamalara çabuk adapte olunmasını sağlarken kamu yönetiminin geniş kurumsal yapısı, yüksek personel sayısı, yasal çerçevede hareket etme zorunluluğu, kamu yararı odaklı çalışma mecburiyeti gibi nedenlerden dolayı örnek uygulamalara uyum sağlamada güçlük çekmesi sonucunu doğurmaktadır. Ayrıca üretilen kamu politikalarının toplumu etkilemesi ve ülkedeki en güçlü ve meşru düzenleyici olması ihtiyatlı davranmasını, dolayısıyla sürecin uzamasına neden olur. Karşılaştırmada rol alacak aktörlerden, süreçte etkili olan ögelere kadar birçok noktada farklılaşan özel sektör ile kamu sektörünün farklı yöntemlere başvurmasını kaçınılmaz kılar.

Bilginin hızlı bir şekilde dolaşımında olduğu günümüzde, her ülkede mevcut politika belirleyicileri dünyanın her yerinde bir hususa ilişkin çözümleri ve uygulamaları yakından takip edebilmektedir. Bu durum kamu politikalarının şekillenmesinde başka ülkelerin tecrübelerinden dersler çıkararak günlük yaşama ve uzun vadeli stratejilere yönelik kararlar alınabilmesine imkân tanımaktadır. Bu çerçevede, özellikle gelişmekte olan ülkelerin gelişmiş ülkelerin uygulamalarından kamu politikası üretme noktasında karşılaştırmalı kamu yönetimi için dikkat çekici örnekler olarak görülmektedir. Karşılaştırmalı kamu yönetiminin somut bir örneği olarak Türkiye'nin özelleştirme çalışmaları gösterilebilir. Diğer taraftan, 2006

yılında Türkiye’de kurulan kalkınma ajansları da bir politika transferi örneği olarak ifade edilmektedir (Yay 2016: 57).

Kamu yönetiminde karşılaştırma yapılmasının kaçınılmaz bir hal aldığı günümüzde, ülkelerin kendi kültür, kurumsal ve kamu yönetimi yapılarına uygun uygulamaları üretmeleri, kamu yönetiminin başarıya ulaşabilmesi için bir zorunluluktur. Karşılaştırma ile başka kamu yönetimlerinde saptanan iyi uygulamalar yerel dinamikler göz önünde bulundurularak politika transferi gerçekleştirilmeli ve bu transfer yerel koşullara uyarlanmış özgün bir kamu politikası olarak uygulamaya konulmalıdır. Diğer taraftan karşılaştırmalar sadece karşılaştırmının amaçlandığı alanda değil, karşılaştırma konusunu etkileyen tüm alanlarda gerçekleştirilmelidir. Böylelikle karşılaştırılan kamu yönetiminin bir parçası alınırken DNA yapısının alıcı kamu yönetimi sistemine uygun olup olmadığı da denetlenmektedir.

### 3. Kamu Yönetiminde Karşılaştırma Yapma Nedenleri

Karşılaştırma yapmanın temelinde yatan sebep, karşılaştırma yapılan konu hakkında alternatifleri belirleme ve bu alternatifler arasında kıyaslama yolu ile optimal alternatifi seçerek maksimum fayda sağlamaktır. Esasen kamu yönetiminde karşılaştırmının da temelinde yatan fikir budur. Temelde alternatifleri saptamak ve tercih yapmak olmakla birlikte karşılaştırma sürecini işletmek için birçok farklı nedenimiz mevcut olabilir. Bu karşılaştırmayı gerçekleştirecek kişilerin amaçlarına göre değişebilir. Kamu yönetiminde neden karşılaştırma yapılır sorusuna şu cevaplar verilebilir (McCormick 2009: 2-3):

- Karşılaştırma kamu yönetimi sistemlerini tanımlamada yardımcı olur. Karşılaştırmalı çalışmanın temel amacı kamu yönetimi çerçevesinde yer alan kurum, süreç ve faaliyetlerin temel niteliklerinin ortaya çıkarılmasıdır. İlk yıllarında, karşılaştırmalı kamu yönetimi tanımlamadan öteye gitmemiş, ancak son dönem araştırmacılar ile birlikte izah konusu olmaya başlamıştır. Fakat kayda değer izah siyaset ve yönetim hakkındaki gerçeklikleri birbirleriyle bağdaştırılmadığı sürece imkansızdır. Karşılaştırma bu durumda hangi gerçeklerin en çok ve en az önemli olduğuna karar vermede yol gösterici olmaktadır.
- Karşılaştırma bir çerçeve oluşturma imkanı vermektedir. Birleşik devletlerin kamu yönetimi üzerine çalışmak sistemin nasıl çalıştığı ve kamu yönetimi ile kamu yönetiminden etkilenen kesim arasındaki ilişkilerin nasıl yürüdüğü hakkında bilgi vermektedir, fakat bulguların diğer kamu yönetimi sistemleriyle karşılaştırılmaması durumunda sistemin anlaşılmasında son tabaka eksik kalacaktır. Örneğin, ABD

kamu yönetimi sisteminin esnek bir görünüm sergilediği söylenebilir, fakat diğer ülkelerin kamu yönetimi sistemlerindeki esneklik dereceleri ile kıyaslanmadığı durumda ABD'ye özgü durumdaki farklılıkları analiz etmek ve yönetsel yansımalarını anlayabilmek mümkün gözükmemektedir. Veya Türk kamu yönetiminin merkez-yerel yönetim ilişkisinde merkez ağırlıklı bir modeli tercih ettiği ileri sürebilir. Ancak diğer kamu yönetimleri ile karşılaştırılmadığında Türkiye'ye özgü durumları fark etmek ve bu nitelikleri analiz ederek anlayabilmek hatta iyileştirebilmek mümkün olmayacaktır.

- Karşılaştırma referans noktası vermektedir. Egzotik, alışılmamış ve yabancı konular çalışabilir. Fakat bu çalışma sırasında daha sıradan olan bazı şeylere referans verilmesi durumunda, bu karşılaştırma çok anlam ifade etmeyebilir. İngiltere, Rusya, Çin gibi ülkelerin hükümet siteleri incelenebilir, fakat bunlar bazı detay konularda ABD'den farklılık gösterebilmektedir. Eğer ABD'de ki hükümet kuruluşlarına referans verilirse, bu bağlamda, yasama, yürütme ve yargı organlarının nasıl işlediği karşılaştırmaya dahil edilirse, tablo daha iyi anlaşılabilir. Tıpkı bir çocuğun yaşına göre uzun mu kısa mı olduğunu belirleyebilmek için bir boy referans aralığına ihtiyaç duyulması gibi incelenen kamu yönetiminin özelliklerini ortaya koyabilmek için bir referans noktası belirlemeli ve onla kıyaslama yapılmalıdır. Parlamenter sistemin en iyi ve en köklü uygulamasının İngiltere'de olduğu ileri sürülmektedir. Bu durumda Almanya'nın parlamenter rejimde ne konumda olduğunu İngiltere'ye bakarak ortaya çıkarmak mümkün olacaktır.
- Karşılaştırma kamu yönetimi hakkında genel kanunların belirlenmesini sağlar. Farklı türleri mukayese edip çalışmaksızın hayvan davranışlarını analiz eden bir hayvan bilimcisinin kredibilitesi ile, farklı toplumlardaki hükümet değerleri ve yapılarının incelemeksizin kamu yönetimi hakkında teori ve kanun ortaya koyan bir kamu yönetimi bilimcisinin kredisi eşdeğerdedir. Karşılaştırma hipotez geliştirme ve test etme, trendleri izah etme ve kamu yönetiminin temel prensiplerini vurgulama ve kamu yönetiminde yaşanan değişimleri anlama, izah etme ve öngörmeye yardım eder.
- Karşılaştırma kendimizi anlamaya yardım eder. Dogan ve Pelassy'e göre kendisini bilmek başkalarını bilmek ile kazanılabilir. Diğer toplumların kendilerini yönetme biçimlerini analiz etmekle, kendi hükümet sisteminizin karakter, orijin, güçlü yanları ve zayıf yönleri daha iyi anlaşılacaktır. Mukayese gücün nasıl dağıtıldığı ve sınırlandırıldığı kavranmasına, dünyadaki konumunun daha

geniş bir perspektiften değerlendirilmesine, farklı türde sorunlara nasıl tepkiler verildiğinin anlaşılmasına ve daha önceden karşılaşılan problemlerin tanımlanmasına yardım eder.

- Karşılaştırma diğerlerini anlamaya yardım eder. Çok farklı değerleri ve öncelikleri olan devlet ve toplumlardan oluşan global bir dünyada yaşanmaktadır. Birçok ülke bunu unutmakta ve dünyayı dar bir perspektiften gören bir anlayışa sahip olmakla suçlanmaktadır. Diğer ülkelerin kendilerini yönetme biçimleri çalışılarak, problemleri, algıları ve öncelikleri ortaya çıkarılabilir, bu yolla dünyada diğerleri için daha dengeli bir bakış açısı inşa edilebilir. Önyargılardan ve etnik merkezizetçilikten kaçınılabilir ve insan toplumunun çeşitlilik arz eden kompleks yapısına saygı ile yaklaşılabilir.
- Karşılaştırma seçenekleri genişletir. Diğer kamu yönetimi sistemlerini çalışmak benzer problemlere diğer hükümetlerin nasıl yaklaştığını göstererek, problemleri tanımlama ve çözümleme konusunda yardımcı olabilir. Kendi meseleleri dahilinde çözüm üretirken yeni fikirler geliştirme ve diğerleri tarafından yapılan hataları tekrar etmeme fırsatı verir. Diğer ülkeler eğitim sistemlerini nasıl idare ediyor ve refahı nasıl dağıtıyor. Hava ve su kirliliğini kontrol etmek için diğer ülkeler tarafından hangi metodlar uygulanıyor. Merkez-yerel ilişkileri ne konumdalar, kamu yönetimi çerçevesinde personel yönetimi nasıl uygulanıyor, bürokratik yapı nasıl şekillenmiş, ast-üst ilişkileri nasıl kurgulanmış gibi kamu yönetiminin kapsadığı birçok hususa yönelik sorular sorularak gerekli incelemeler yapıldığında elde edilen veriler karşılaştırma yapanlara birçok fırsat sunacaktır.
- Mukayese kafa karıştırıcı global sistemin daha iyi anlaşılmasına yardım eder. Bir ülke içerisinde yönetsel değişimi incelemek yeterli veriler verse dahi, dünya genelinde kamu yönetimine dair gelişmeleri incelemek daha kompleks katmanlar ortaya çıkaracak ve birbirleriyle ilişkileri daima süregelen çoklu hedefler üzerinde çalışmalar yapmaya zorlayacaktır. Karşılaştırma uluslararası sistemde meydana gelen değişimleri, değişimin sebep ve etkilerini daha iyi anlamak ve hayata olan etkilerini analiz etmek suretiyle küresel sistemin daha iyi anlaşılmasına yardım edecektir.

Kamu yönetiminde karşılaştırma yapılmasının nedeni, kısaca kamu yönetimine bakış açısının genişletmesi olarak açıklanabilir. Bu bakış açısını geliştirmeyi ise karşılaştırma vasıtasıyla kamu yönetimleri arasında gelişmiş bir sınıflandırma yapmak, bu sınıflandırmayla birlikte kamu yönetimlerini tanımlayabilme, daha iyi açıklayabilme ve potansiyelini tahmin edebilme

imkanıyla sağlamaktadır. Kamu yönetiminde karşılaştırma yapmanın nedenleri şu dört faydayı elde etmeye bağlanabilir (Hague ve Harrop 2007: 81-82):

- Başka yönetim sistemleri öğrenilerek, kamu yönetimi disiplini de bakış açısının genişlemesi sağlanır ve kendi sistemi hakkında ipuçları verir.
- Karşılaştırma yönetsel süreçlerin sınıflandırılmasını mümkün kılar.
- Karşılaştırma idari/siyasi hipotezlerin test edilmesine imkan verir.
- Karşılaştırma tahminde bulunma ve kontrol etme potansiyeli sunar.

Kamu yönetiminde karşılaştırma yapmanın birçok nedeni ifade edilebilir. Bunların içerisinde en çok dikkat çekenleri şunlardır (Kenneth ve Deth 2014: 1):

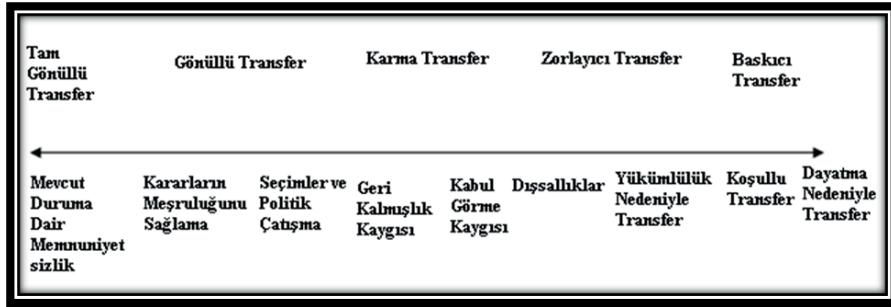
- Kamu yönetiminin kendisini tanıyabilmesi ve tanımlayabilmesi için diğer ülke kamu yönetimleri hakkında bilgi sahibi olması gerekmektedir. Aksi durumda kendi durumunu anlayabilmesi mümkün değildir.
- Diğer ülke kamu yönetimlerini anlayabilmek için bu ülkelerin arka planlar, kurumları ve tarihleri hakkında geniş bir bilgiye sahip olunması elzemdir.
- Karşılaştırmalı yönetime başvurulmaksızın yönetim ve siyaset hakkında geçerli genellemelere ulaşmak söz konusu olamaz.

Globalleşen günümüz dünyasında ortaya çıkan karşılıklı bağımlılık ilkesi çerçevesinde, kamu yönetimlerinin birbirleriyle yakın ilişki içerisine girmesi gerektiği fikrinin kabul görmesi ve devletlerarasında daha fazla işbirliği ve ortak girişimi gerektiren terör, finansla suçlar, insan kaçakçılığı, açlık tehdidi, küresel suçlar, insanın kopyalanması, olası bilişim (yapay zeka, nesnelerin interneti, blokzincir teknolojisi vb.) sıkıntıları gibi sorunların ortaya çıkması son yıllarda kamu yönetimlerinde karşılaştırma yaparak politika transferi gerçekleştirilmesini tetiklemiştir (Sobacı 2011: 194).

Yukarıda sayılan nedenler kamu yönetiminde karşılaştırma yapmanın genel nedenlerini oluştururken, karşılaştırmanın nedenlerini zorunda kalmakla isteğe bağlılık arasında değişen bir düzlem üzerinde gösteren değerlendirmelerde mevcuttur. Neden karşılaştırma yapılacağı hususu politika transfer işleminin normatif yönünü oluşturmaktadır. Zira yazın incelendiğinde bu nedenlerin politika transferinin sebepleri olarak ele alındığı görülmektedir. Kamu yönetiminde karşılaştırma yapmak bir zorunluluktan kaynaklanabilir mi sorusu ile isteğe bağlı kamu yönetiminde karşılaştırmanın

içeriği nedir soruları bu sebepler düzleminin iki ucunu anlamak için kritiktir ve sorulması elzemdir. Bu iki uç arasında “karma” olarak nitelendirilen nedenler silsilesi de karşılaştırma ve sonucunda politika transferi yapma nedenleri olarak gösterilmektedir (Kutlu 2012: 28-29).

Şekil 1: Politika Transferi Nedenleri



*Kaynak: Mehmet Zahid Sobacı (2009), İdari Reform ve Politika Transferi Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı, Ankara: Turhan Kitabevi, s. 71; Önder Kutlu (2012), Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi-Teorik Çerçeve ve Ülke Uygulamaları, Konya: Çizgi Kitabevi, s. 28-34.*

Politika transferlerini yapılış nedenleri çerçevesinde sadece gönüllü ve zorlayıcı transfer olarak ayırım yapmak, nedenleri tespit etme noktasında süreci basitleştirmek olur. Politika transferinin nedenlerini tam olarak anlayabilmek için şekilde tam gönüllü transfere denk gelen ders çıkarma ile şekilde dayatma nedeniyle transferle örtüşen politika veya kurumsal düzenlemeyi doğrudan empoze etmeyi içeren bir düzlem üzerinde göstermek daha doğrudur. Böylesine bir düzlemle politika transferinin nedenlerini resmetmek bu husus hakkında daha sistematik düşünme imkanı vermektedir. Böylelikle araştırmacılara politika transferlerine ilişkin ampirik araştırma yürütürken tanımlanmış kategoriler vererek, çalışmalarına yardımcı olunmaktadır. Diğer taraftan politika transferlerinin birçoğu sadece isteklilik veya zorunluluk sebebiyle yapılmaz, bir taraf ağır basmakla birlikte transfer içerisinde ikisinin de varlığından söz etmek mümkündür. Bundan dolayı böylesine bir düzlemle politika transferinin nedenini tespit etmek daha isabetli olacaktır (Dolowitz ve Marsh 2000: 13-14). Şekilde de görüldüğü üzere tam gönüllü transferden baskıcı transfere doğru kayıldıkça isteklilik oranı azalmaktadır.

Politika üretkenleri gönüllü politika transferine yönelten en temel neden mevcut duruma dair memnuniyetsizliktir. Memnuniyetsizliğin oluştuğuna dair ipuçlarını alan yöneticiler bu memnuniyetsizliği gidermeye yönelik çözümler ararlar. Ki bu durum özellikle demokratik rejimlerde oy kaybının

önlenmesine dair atılan en realist adımlardan biridir. Dolayısıyla bu nedenle transferin çokça tercih edilmesi olasıdır. Bu çerçevede politikacıların bilineni bilinmeyene tercih ederek politika transferine yönelmesi mantıklı olacaktır. Bu bağlamda politika transferini çekici hale getiren saikler, daha önce bir yerde etkinliği ve etkililiği ispatlanmış uygulama ve politikaların tercih edilmesine, uygulamanın daha önce etkili olduğunun kanıtlanmasına ya da hayalcilikle gündeme alınmadığının gösterilmesine imkan vermesidir (Haktankaçmaz 2010: 37).

Gönüllü transferin bir diğer aşaması olan kararların meşruluğunu sağlama nedeninde ise, kamu yönetiminde karşılaştırma yapılarak sonucunda politika transferinin gerçekleştirilmesini destekleyenler yahutta eleştirenlerin, kendi fikirlerini kabul ettirme ve/veya alınan kararlara veya benimsenen politikalara meşruluk sağlayarak bu yolla politik baskıları yatıştırmak amaçlanmaktadır. Bu çerçevede, rakiplerinden farklı olmak adına diğer ülkelerle karşılaştırmalar yaparak politika transferi gerçekleştirebilirler. Politik çatışma ortamının doğurduğu sonuçlarla benzer şekilde muhatap olmuş ve çözüm üretmiş ülkelerden politika transfer etmek bu sorunlarla baş edebilmek adına gönüllü olarak başvurulmuş bir yoldur (Sobacı 2009: 73).

Dönemsel olaylar sebebiyle kamu yönetiminde karşılaştırma yapılarak politika transferinin gerçekleştirilmesi durumu da gönüllü transfer nedenlerinden biridir. Özellikle seçim dönemleri ve parti kongrelerinden sonraki dönem kamu yönetimlerinde yabancı ülke uygulamalarından yararlanmayla sıkça karşılaşılan dönemlerdir. (Kutlu 2012: 29-30). Ülkelerin kendi sistemlerini öncelikli rakiplerinden geri kalmış olarak algılamaları politika transferi nedenlerini simgeleyen düzlemin ortasına denk gelen bir nedendir. Dolayısıyla karma transfer içerisinde değerlendirilmektedir. Geri kalmışlık kaygısıyla kamu yönetiminde karşılaştırma yapılmaya gidilmesinde öncelikle rakiplere bakılması, bu nedenle politika transferini tam anlamıyla rasyonellikten ve gönüllülüğten uzaklaştırmaktadır (Sobacı 2009: 73).

Politika transferini, politika transferi düzleminin merkezine yerleştiren neden ise ülke sisteminin politika transferini gerçekleştirdiğinde uluslararası arenada daha tanınmış ve kabul edilebilir olacağına duyulan inançtır. Burada politika transferini doğuran sebep, yaşanan soruna dair transfer edilen politikanın uluslararası topluluk tarafından en iyi uygulama veya çözüm yolu olarak sunulmasıdır (Sobacı 2009: 73-74). Uluslararası kamuoyunda ortaya çıkan bir konsensüs ülkeleri bu fikir birliğine uygun politikaları kabullenmeye ve transfer etmeye teşvik edici bir güç olabilmektedir (Kutlu 2012: 31).

Karma transferin bir başka nedeni de dışsallıklardır. Bir ülkenin yürüttüğü kamu politikası bir başka ülke için dışsallık oluşturacak bir özelliğe sahipse,

dışsallığa muhatap olan ülke yeni politikalar üretme arayışında olacaktır. Dışsallık nedeniyle en çok karşılaşılan karşılaştırma, çevre sorunları konusunda olmasının yanı sıra çalışma ekonomisi alanında da görülmektedir. Avrupa ülkelerinin, gelişmiş ülkeler safına dahil olmaya çok yakalaşan ve hızla büyüyen Uzak-doğu Asya ekonomilerinin sahip olduğu çalışma ilişkilerinin doğurduğu avantajları ekarte etmek için daha esnek bir çalışma ekonomisi kurma çabaları ve bu çerçevede karşılaştırmaya gitmeleri bu nedenle politika transfer etmeye iyi bir örnek oluşturmaktadır. Üretim faaliyetinin en temel gereksinimlerinden biri olan emeğin ucuz olduğu Çin bu yönüyle ekonomik büyümeyi ciddi şekilde tetiklemektedir. Tüm dünyanın böylesine ucuz iş gücüne karşı politika geliştirmek zorunda kalışı dışsallık olarak nitelendirilebilir. Karşılaştırma yapan ülkeler Çin'in konumunu, şartlarını ve niteliklerini iyi inceleyerek bu durumla baş etmeli ve bu yönüyle rekabette bir adım önde olan Çin'e karşı alternatif politikalar geliştirilmelidir (Kutlu 2012: 31-32)

Karma transfere verilebilecek en önemli örneklerden biri Avrupa Birliği ve üyeleri arasındaki ilişkidir. Ulus devletlerin tek tek ve isteyerek üye olmasını gönüllük olarak nitelerken, AB politikalarına uyma noktasında zorunlu olmaları üyelerin politika transferini zorunlu olarak yapmaları sonucunu doğuruyor (Jones ve Newburn 2007: 28). Dolayısıyla böylesine bir duruma karma transfer olarak bakmak yanlış olmayacaktır.

Türkiye'de 2002 yılında gerçekleştirilen seçim sonrası göreve gelen hükümet kamu yönetiminde büyük bir dönüşüm başlatmıştır. Bu dönüşümü başlatırken, yaşanacak değişimi anlatmak ve bu değişime direnç gösterebilecek çevreleri ikna edebilmek amacıyla "Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim" adında bir kitap çıkardı. Bu kitap incelendiğinde kamu yönetiminde değişmeyi zorlayan faktörler olarak karşımıza neredeyse tüm ülkelerin kamu yönetimlerine yön veren yeni kamu yönetimi yaklaşımının teorisi ve bu teorisinin örnek seçilen ülkelerde (ABD, Yeni Zelanda, Avustralya, Danimarka, Fransa, Almanya, İngiltere, Portekiz, Güney Kore) uygulamaları karşılaştırmalı bir bakış açısıyla değerlendirilmiş tüm bu donelerden çeşitli dersler çıkarılmıştır. Yine kitapta uluslararası arenada yaşanan gelişmelerin kamu yönetimini nasıl etkilediği resmedilerek Türkiye'nin kamu yönetimi için bir şablon hazırlanmıştır (Dinçer ve Yılmaz 2003). Karma transferin neredeyse tüm nedenlerini içerisinde barındıran bu çalışma Türk kamu yönetiminin kılavuzu olmuştur.

Ülkeler kendi arzuları dışında değişim yapmaya ve bu çerçevede politika transferi gerçekleştirmeye zorlanmışlarsa zorunlu karşılaştırmadan söz edilebilir (Kutlu 2012: 32). Kamu yönetiminde karşılaştırma yapılmasına



dair zorlamalarda, zorlayan aktörler olarak genelde karşımıza uluslararası yardım kuruluşları ve çok uluslu şirketler çıkmaktadır. Ülkeler uluslararası rejimlere, uluslar-üstü veya uluslararası kuruluşlara üye olduklarında çeşitli yükümlülükler altına girerler ve bu yükümlülüklerden dolayı politika transferi gerçekleştirebilirler. AB'ne üye olduktan sonra, üye devletlerin bu yükümlülükten doğan politika transferlerini gerçekleştirmeleri kaçınılmaz bir hal almaktadır. Bu tip politika transferlerine yükümlülük nedeniyle politika transferi ismi verilmektedir (Sobacı 2009: 74).

Koşullu transferde ise, çok uluslu şirketlerin ve uluslararası yardım kuruluşlarının, devletleri devam eden ilişkilerin yürütülmesine ve yardımların bir koşulu olarak, rızalarına rağmen belirli politikayı benimsemeye zorlamaları olarak açıklanabilir. Çok uluslu şirketler bir ülkeye yatırım yapmak için öne sürdükleri şartlara ve uluslararası yardım kuruluşları da yapacakları yardım karşılığında çeşitli koşulları öne sürmekte, bu koşulların bir gereği olarak politika transferleri gerçekleşmektedir. Zorlayıcı transferin son ve en keskin noktası dayatma nedeniyle transferdir. Bu transfer nedeni, bir devletin diğerini bir politika, program ya da tercih belirlemeye direkt olarak zorlamasını içermektedir. Bu nedenle politika transferine günümüzde ülkeler arasında pek rastlanır bir durum değildir. Ancak II. Dünya Savaşı sonrasında Amerika'nın Japon Anayasası'nın taslağını hazırlaması direkt zorlamaya örnek olarak verilebilir (Sobacı 2009: 76; Kutlu ve Özdemiray 2016: 85-86).

Küresel düzeyde, güçlü ülkelerin ve Dünya Bankası, IMF, OECD gibi uluslararası kuruluşların kendi politikalarını diğer ülkelere, özellikle de üçüncü dünya ülkelerine empoze etmeye çalıştıkları bilinen bir gerçektir (Benson ve Jordan 2011: 370; Dimitrakopoulos ve Passas 2012; Taşpınar 2021). Bu konuda Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası (WB)'nin üçüncü dünya ülkelerine ucuz kredi vermenin ön şartı olarak yaptıkları stand-by antlaşmaları aracılığıyla, bu ülkelerin ekonomik ve yönetsel politikalarında sorunlu değişiklik yaptırılması önemli bir örnektir (Keser 2012: 30).

#### **4. Kamu Yönetiminde Karşılaştırmanın Başarı Şansını Yükselten Nedenler**

Karşılaştırmanın nedenleri, kamu yönetimlerinin 'ne aradığını' ve 'nereye' bakacağını biçimlendirmektedir. Karşılaştırmaların nedenleri, verilen bir kararı veya uygulanan bir politikayı gerekçelendirmekten, bir politika sorunu veya başarısızlığını gidermek için bir modelden veya düşünceden yararlanmaya kadar uzanabilmektedir (Sobacı 2009: 71). Karşılaştırma aracılığıyla devletler tüm sistem içerisindeki ve karşılaştırdığı devletler arasındaki yerini belirler.

Kamu yönetiminde karşılaştırma yapmanın nedenlerine bakıldığında, ülkelerin genel itibariyle isteklilikle zorunluluk arasında kalan karma olarak nitelendirilebilecek bölgede yer aldıkları görülmektedir. Karşılaştırmalar tek bir nedenle de yapılmayabilir veya karşılaştırma bir nedenden hareketle yapılsa da birkaç nedeni içerebilir. Örneğin, geri kalmışlık kaygısıyla yapılan bir karşılaştırma sonucunda gerçekleştirilen politika transferi, o ülkenin uluslararası arenada kabul görme kaygısına da çare olabilir.

Kamu yönetiminde karşılaştırmaların ülkeden ülkeye farklılaştığı ve bir karşılaştırmının başarılı olabilmesi için o ülkeye özgü şartlarla örtüşmesi gerektiği göz ardı edilmeksizin düşünülmelidir. Bir karşılaştırma nedeninin daha fazla başarılı olup olmayacağı aslında karşılaştırmayı yapan ülkeye bağlıdır. Şöyle ki, anne baba veya öğretmen baskısı olmadan ders çalışmayan bir öğrenciyi düşünelim, bu öğrencinin ders çalışmasını sağlamak için dışarıdan bir baskı zorunludur. Ancak bu durumun tam tersini düşündüğümüzde ise öğrencinin ders çalışmasına zorlamak gerekmeyecek, öğrenci gayet muntazam bir şekilde dersine çalışacaktır. Kamu yönetimleri de bu iki öğrenci modelinden pek de farklı değildir. Tabi ki devletler böylesine bir yapıda değildir, ancak tamamen kendi isteğiyle politika transferi yapan kamu yönetimlerinden bahsetmekte pek mümkün değildir. Bu noktada özellikle uluslararası örgütler önemli rol oynamaktadırlar. Özellikle gelişmiş ülkelerin dışında kalan ülkeleri yönlendirmeleri bu çerçeveden bakıldığında kaçınılmazdır. Ayrıca tüm kamu yönetimlerinin karşılaştırmayı uygun bir şekilde yapabilecek yeterli uzmanı olduğunu söylemekte güç. Bu çerçevede uluslararası örgütleri herkesin tecrübesinin ve uluslararası bilgi hazinesinin biriktirildiği yer olarak görülmesi durumunda, uluslararası örgütler zorlayıcı transferin aktörleri olmaktan çıkarak, gönüllü transferin kılavuzları olurlar. Kısacası kamu yönetiminde karşılaştırmayı daha başarılı kılabilecek rüştü ispatlanmış tek bir nedenden bahsetmek mümkün değildir. Kamu yönetiminde karşılaştırmayı başarıya götürecektir neden veya nedenler her ülkeye göre değişir, başarılı olmuş bir neden genel itibariyle o ülkeye özgüdür. Diğer taraftan direk zorlama/ dayatma nedenleri asla başvurulmaması gereken karşılaştırma nedenleridir. Her ülkenin bağımsız olarak politikalarına karar verme hakkı olmalı, bir devlet diğer devleti bir politikayı uygulamaya zorlamamalıdır.

Ülkelere özgü durumlar göz ardı edilerek genel bir bakış açısıyla kamu yönetiminde karşılaştırma yapma nedenleri ele alındığında, kamu yönetimini daha fazla başarıya götürebilecek nedenler şöyle sıralanabilir:

- Zorlayıcı karşılaştırmalar yerine gönüllü olarak gerçekleştirilen karşılaştırmalar politika transferinin başarısını yükseltecektir.

Zorlayıcılık ile gönüllülük arasında kalan düzlemde yapılacak karşılaştırmalar gönüllülüğe ne kadar yakın olursa başarı şansı o kadar yükselecektir.

- Kimi zaman devrimsel nitelikte politika transferi gerekli ve başarılı olsa da sürekli karşılaştırmalar yoluyla yavaş yavaş evrimsel bir şekilde politika transferi yapmak başarıyı artıracaktır. Kısa vadede ortaya çıkan karşılaştırma nedenlerine binaen gerçekleştirilen transferler yerine uzun vadeli karşılaştırmalar başarıya daha fazla yakınlaştıracaktır. Ayrıca böylesine bir bakış açısı bu süreçte hataları azaltarak karşılaştırmanın optimum verimlilikte yapılmasına imkân verecektir.
- Dinamik bir kamu yönetiminin talep edildiği günümüzde ‘öğrenen kamu yönetimler’ anlayışı çerçevesinde devamlı karşılaştırmalar gerçekleştirmek başarının yakalanmasını kolaylaştıracaktır. Karşılaştırmanın nedeni gönüllülüğe en yakın noktada tutularak, sürekli karşılaştırarak sürekli dersler çıkarılacak ve ihtiyaç duyulan ya da çığır açan uygulamalar transfer edilecektir.
- Karşılaştırmalar yapılırken bu süreçte yer alan tüm aktörlerin sürece katılması ve gerçekleştirilecek politika transferinin nedenleri üzerinde konsensüs sağlanmış olması durumunda başarı yükselecektir.
- Kriz zamanları karşılaştırma yapmak için önemli bir fırsattır, hem yapılacak tüm transferlere hızlıca uyum sağlanabilir hem de köklü değişikliklere imkan tanır.
- Dönemsel olaylar politika transferinin daha başarılı olabilmesi için önemli imkanlar sağlar. Kamu yönetiminin doğası gereği ortaya çıkan dönemsel fırsatlar (yeni iktidar oluş, parti kongreleri sonrası, pozitif göstergeler vb.) karşılaştırma yaparak gerçekleştirilecek politika transferinde başarıya açılan kapılar olarak değerlendirilmelidir.
- Politika transferi gerçekleştirilirken her ne neden ileri sürülecek olursa olsun, bu nedenlere tüm aktörlerin inanması sağlanmalıdır. Buda ancak iyi iletişimle başarılabilir.

Karşılaştırmalı kamu yönetiminin başarılı olması noktasında kritik konulardan birisi de, kamu yönetimlerinin küreselleşme ile uyumlu hareket etmesi hususudur. Küreselleşme sürecini iyi anlamış bir karşılaştırmalı kamu yönetimi araştırmacısı ve uygulayıcısı gerçekleştirdiği karşılaştırma sonucunda başarıya ulaşması daha mümkün görünmektedir. Nitekim küreselleşme karşılaştırmalı bir bakış açısını da adeta zorunlu kılmaktadır (Ayhan vd. 2022: 6-8; Jresiat 2005: 234-236).

## 5. Sonuç

Tüm bireylerin günlük yaşamında sıkça başvurduğu bir karar verme aracı olarak karşılaştırma, insan hayatında önemli rol oynar. Gündelik hayatta alternatifler arasından optimum faydayı doğuracak olanı seçmek için kullanıldığı gibi yaşama dair kritik kararlar alınırken de sıklıkla karşılaştırmadan istifade edilmektedir. Tıpkı bir bireyin optimum kararı verebilmek adına kullandığı gibi sosyal bilimlerde bu yöntem sıklıkla başvurılmaktadır. Büyük kitlelerin hayatında derin etkileri olan kamu yönetiminin de bu yöntemle başvurularak en uygun ve verimli politikayı belirlemek adına diğer kamu yönetimleriyle karşılaştırma yoluna giderek o kamu yönetimlerin tecrübelerinden faydalanması doğaldır ve genellikle karşılaşılan bir durumdur.

Kamu yönetiminde karşılaştırmanın kullanılması çok daha öncelere dayanmakla birlikte, II. Dünya Savaşı sonrası dönemde çok önem kazanmış ve kamu yönetimleri üzerinde büyük entelektüel etki bırakmıştır. Kamu yönetiminde karşılaştırma, bir kamu yönetiminin diğer kamu yönetimlerini incelemesini ve ihtiyaç duyulduğu noktada karşılaştırılan kamu yönetiminden politika, program veya kurumsal yapıya ilişkin transfer gerçekleştirilmesini içermektedir. Kamu yönetiminde karşılaştırma yapıldıktan sonra gerekli olan şeyi almaya yazında politika transferi, ders çıkarma, politika yakınsaması, politika yayılması gibi isimler verilmektedir. Yazın incelendiğinde politika transferi kavramını ortaya atanlar, bu kavramın diğer tüm kavramları kapsayan bir çatı kavram olduğunu söyledikleri görülmektedir.

Kamu yönetiminde karşılaştırma yapılırken süreç, aktörlere, zamanına vb. birçok unsura karar verilirken belki de en kritik rol, bu karşılaştırmanın neden yapıldığı sorusuna verilen cevaptır. Karşılaştırmanın nedenleri kamu yönetiminin ne aradığını, niye aradığını ve nereye bakacağını belirlemektedir. Karşılaştırmanın saikleri bir karara veya bir faaliyete gerekçe üretmekten, bir politikanın doğurduğu problemleri çözmek için düşünce veya modelden istifade etmeye kadar uzanabilir. Kamu yönetiminde karşılaştırmanın bir sonucu olarak politika transferi nedenleri şeklinde ele alınan politika transferi nedenleri düzlemi incelendiğinde gönüllükle-zorunluluk uçları arasında değişen bir nedenler silsilesi ile karşılaşılmaktadır. Kamu yönetimlerinin genel itibarıyla karşılaştırma uygulamalarına bakıldığında iki uç arasında yer alan ve her ikisinden de belli miktarda bulunduran karma transfer nedenlerinin ağırlıkta olduğu görülmektedir.

Kamu yönetiminde karşılaştırmanın başarıya ulaşma şansını yükselten nedenler ülkeye özgün şartlara bağlı olarak değişebilmektedir. Her ülkeyi başarıya ulaştıracak tılsımlı bir nedenden bahsetmek mümkün değildir.

Ancak direk zorlama/dayatma yoluyla transfer çok büyük bir ihtimalle ülkeleri başarısızlığa götürecektir. Genel itibariyle kamu yönetimlerinde karşılaştırmayı başarıya ulaştıracak neden veya nedenlerin, gönüllü transfere yakın olması gerekmektedir. Başarıya götürebilecek nedenlerden birkaçını; kriz durumu, dönemsel olaylar, kamu yönetimlerinin “öğrenen kamu yönetimi” haline gelmesi şeklinde sıralamak mümkündür.

## KAYNAKÇA

- Ayhan Emrah, Nyadera Israel Nyaburi, Önder Murat (2022). “Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi ve Geleceği, (Editör: Şahin Karabulut), *Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Konularında Bilimsel Değerlendirmeler*, Bursa: Ekin Yayınevi, s.s. 1-12.
- Bedük Aykut (2005). “Benchmarking” (Editör: Aykut Bedük), *Modern Yönetim Teknikleri*, Ankara: Gazi Kitabevi.
- Benson David, Jordan Andrew (2011). “What Have We Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh Revisited”, *Political Studies Review*, Vol.9 s.s. 366-378.
- Bozkurt Ömer, Ergun Turgay, Sezen Seriye (2008). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. Ankara: Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayın No: 342.
- Barans Marleen (2012). “Comparative Public Administration: From General Theory to General Frameworks”, (Editors: B. Guy Peters, Jon Pierre), *The SAGE Handbook of Public Administration*, London: SAGE Publications Ltd, s.s. 511-531.
- Dimitrakopoulos Dionyssi G., Passas Argyris G. (2012). “International Organizations and Domestic Administrative Reform”, (Editors: B. Guy Peters, Jon Pierre), *The SAGE Handbook of Public Administration*, London: SAGE Publications Ltd, s.s. 532-544.
- Dinçer Ömer, Yılmaz Cevdet (2003), *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim: Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1*, Ankara: T.C. Başbakanlık.
- Dolowitz David (1998). *Learning From America: Policy Transfer and The Development of The British Workfare*, Brighton: Sussex Academic Press.
- Dolowitz David, Marsh David (2000) “Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making”, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Cilt 13, Sayı 1, s.s. 5-23.
- Eneanya Augustine Nduka, *Comparative Public Administration*, National Open University Of Nigeria School Of Management Sciences Course Code:- BHM783, s.9-10 [http://www.nou.edu.ng/noun/NOUN\\_OCL/pdf/SMS/BHM%20783%20COMPARATIVE%20PUBLIC%20ADMINISTRATION.pdf](http://www.nou.edu.ng/noun/NOUN_OCL/pdf/SMS/BHM%20783%20COMPARATIVE%20PUBLIC%20ADMINISTRATION.pdf) (Erişim Tarihi: 10.07.2013).
- Farazmand Ali (2001). “Comparative and Development Public Administration: Past, Present, and Future” (Editor: Ali Farazmand), *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, New York: Marcel Dekker, Inc.
- Güler Birgül Ayman (2009). “Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Nedir?” (Yayına Hazırlayan: Koray Karasu), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*. Ankara: İmge Kitabevi.

- Hague Rod, Harrop Martin (2007). *Comparative Government and Politics*, New York: Palgrave Macmillan.
- Haktankaçmaz İlker (2010). "Reform Transferinde Uluslararası Örgütlerin Rolü", *Uluslararası Hukuk ve Politika Dergisi*, Cilt 6, Sayı 22, s.s. 23-54.
- James Oliver, Lodge Martin (2003). "The Limitations of 'Policy Transfer' and 'Lesson Drawing' for Public Policy Research" , *Political Studies Review*, Vol.1, s.s. 179-193.
- Jresiat Jamil E. (2005). "Comparative Public Administration Is Back In, Prudently", *Public Administration Review*, Vol:65, No:2, s.s. 231-242
- Jresiat Jamil E. (2006). "Preface", (Editors: Eric E. Otenya and Nancy S. Lind). *Comparative Public Administration: The Essential Readings*. Oxford: ELSEVIER JAI Press.
- Jones Trevor, Newburn Tim (2007). *Policy Transfer and Criminal Justice*, Berkshire: Open University Press.
- Keser Ahmet (2012). "Politika Transferi ve Türk Kamu Yönetiminde Etik", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 45, Sayı 4, s.s. 25-50.
- Kettl Donald F. (2000). Public Administration at the Milennium: The State of the Field. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume: 10, Number:1, s. 7-34.
- Kutlu Önder (2004). *Kamu Reformu Ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Kutlu Önder (2012). *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi-Teorik Çerçeve ve Ülke Uygulamaları*. Konya: Çizgi Kitabevi.
- Kutlu Önder, Özdemiray Sema Müge (2016). "Politika Transferine Karar Verme Süreci", *Sayıştay Dergisi*, Sayı:101; s.s. 79-95.
- Lenz Tobias (2006). "Governance through Policy Transfer in the External Relations of the European Union– The Case of Mercosur –", Paper prepared for the 1st Student Conference on the European Union entitled "The Challenge for Europe: Governance, Economics and Multiculturalism", University of Pittsburgh, March 25, 2006.
- McCormick John (2009). *Comparative Politics in Transition* (Six Edition), Boston: Wadsworth Cengage Learning.
- Newton Kenneth, Deth Jan W. van (2014). *Karşılaştırmalı Siyasetin Temelleri*, (Çev. Ersin Saraçoğlu), Ankara: Phoenix Yayınevi.
- Otenya Eric E., Lind Nancy S. (2006). "Introduction", (Editors: Eric E. Otenya and Nancy S. Lind). *Comparative Public Administration: The Essential Readings*. Oxford: ELSEVIER JAI Press.
- Pollit Cristopher, Bouckaert Geert (2011). *Public Management Reform A Comparative Analysis-New Public Management, Governanace and the Neo- Weberian States* (Third Edition), New York: Oxford University Press.

- Rathod P. B. (2007). *Comperative Public Administration*. Jaipur/India: ABD Publishers.
- Roberts Geoffrey K. (1986). *An Introduction to Comparative Politics* (Firs Edition), London: Edward Arnold Publishers.
- Sobacı Mehmet Zahid (2009). *İdari Reform ve Politika Transferi Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Sobacı Mehmet Zahid (2011). “Politika Transferi Bağlamında Kamu Yönetiminde Neo-Liberal Reformların Yayılması: Açık Toplum Enstitüsünün Rolü”, *Sosyoekonomi*, Sayı 2, s.s. 191-210.
- Stone Diane (2000). “Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas”, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation 9th February 2000 , <http://poli.haifa.ac.il/~levi/res/stone-2000.pdf> ( Erişim Tarihi: 12.07.2013).
- Taşpınar Yasin (2021). “Kamu Politikası Transferi ve Uluslararası Örgütler”, *Toplum, Ekonomi ve Yönetim Dergisi*, Cilt:2, Sayı:1, s.s. 66-87.
- Turgeon Jean, Gagnon France, Michaud Mélanie and Tremblay Stéphane (2008). *Policy Transfer and Health Impact Assesment*. This document was produced and funded by the Concerted Actions program – Concepts and Methods for the analysis of governmental actions # 2005-SP-95622
- Yay Emine (2016). “Bir Kamu Politikası Olarak Politika Transferi ve Türkiye Örneği”, *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 8, Sayı:2, s.s. 48-63.