

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ (YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

**TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE VE POLİTİKASINDA YÖNETİM
DANIŞMANLIĞI: TARİHSEL BİR ANALİZ**

Doktora Tezi

Ahmet Oğuz ASLAN

Ankara, 2022

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ (YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

**TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE VE POLİTİKASINDA YÖNETİM
DANIŞMANLIĞI: TARİHSEL BİR ANALİZ**

Doktora Tezi

Ahmet Oğuz ASLAN

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Koray KARASU

Ankara, 2022

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ (YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

**TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE VE POLİTİKASINDA YÖNETİM
DANIŞMANLIĞI: TARİHSEL BİR ANALİZ**

Doktora Tezi

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Koray KARASU

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

İmzası

Prof. Dr. Muhittin ACAR

Prof. Dr. Koray KARASU

Prof. Dr. Barış ÖVGÜN

Doç. Dr. Nilay YAVUZ

Doç. Dr. Ozan ZENGİN

Tez Sınavı Tarihi: 11/02/2022

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,

Prof. Dr. Koray KARASU danışmanlığında hazırladığım “Türk Kamu Yönetiminde ve Politikasında Yönetim Danışmanlığı: Tarihsel Bir Analiz (Ankara, 2022)” adlı doktora tezindeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

11/02/2022

Ahmet Oğuz ASLAN

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR.....	İV
TABLOLAR DİZİNİ.....	VI
GRAFİKLER DİZİNİ.....	VI
RESİMLER DİZİNİ.....	VI
ÖNSÖZ	viii

GİRİŞ

TEZİN KONUSU VE AMACI.....	2
TEZİN ÖNEMİ.....	3
ARAŞTIRMA SORULARI.....	7
TEZİN YÖNTEMİ.....	8
TEZİN PLANI.....	10
TEZİN SINIRLILIKLARI	13

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE

1.1. YÖNETİM DANIŞMANLIĞI KAVRAMI.....	17
1.1.1. Tanım.....	17
1.1.2. Yönetim Danışmanlığı Faaliyetinin Niteliğine Dair Yaklaşımlar.....	23
1.1.3. Bilgi, Kimlik ve İktidar Sorunu Olarak Yönetim Danışmanlığı	28
1.1.3.1. Bilgi Sorunu	28
1.1.3.2. Kimlik Sorunu.....	33
1.1.3.3. İktidar Sorunu	39
1.2. YÖNETİM DANIŞMANLIĞI SEKTÖRÜ.....	46
1.2.1. Tarihsel Gelişim	46
1.2.1.1. Sektörün Doğuşu.....	47
1.2.1.2. Birinci Kuşak Danışmanlar	52
1.2.1.3. İkinci Kuşak Danışmanlar.....	58
1.2.1.4. Üçüncü Kuşak Danışmanlar ve Sektörün Günümüzdeki Görünümü	62
1.2.2. Coğrafi Yayılımı.....	72
1.2.2.1 Merkezden Merkeze Yayılım.....	72
1.2.2.2. Merkezden Çevre ve Yarı-Çevreye Yayılım	83

1.3. KAMU YÖNETİMİ VE POLİTİKASININ AKTÖRÜ OLARAK YÖNETİM DANIŞMANLARI.....	89
1.3.1. Politika Danışma Sistemi	90
1.3.2. Politika Danışma Sisteminin Bağlamı.....	94
1.3.2.1. Asimetrik İktidar İlişkileri	94
1.3.2.2. Politika Mirası.....	106
1.3.3. Yönetim Danışmanlarının Merkez Ülkelerde Politika Danışma Sistemine Girişi: Eski İşletmecilikten Yeni İşletmeciliğe	110
1.3.4. Yönetim Danışmanlarının Çevre ve Yarı-Çevre Ülkelerde Politika Danışma Sistemine Girişi: Planlamacılıktan Serbest Rekabete	126

İKİNCİ BÖLÜM

MEŞVERETTEN MCKINSEY'YE: TÜRKİYE'DE YÖNETİM DANIŞMANLARININ KAMU YÖNETİMİNİN AKTÖRLERİ HALİNE GELMESİ

2.1. DEĞİŞMEYEN PATİKA: MÜHTEDE VE FRENK ISLAHATÇILARDAN ECNEBİ MÜTEHASSISLARA.....	138
2.1.1. İmparatorluğun Danışma Usulü: Meşveret	139
2.1.2. Çevreleşme Süreci, Dış Borçlanma ve Reformlar.....	145
2.1.3. Islahatlar Yüzyılında “Mühtedi” ve “Frenk” Islahatçılar.....	151
2.2. ECNEBİ MÜTEHASSISLARDAN YÖNETİM DANIŞMANLARINA	162
2.2.1. Cumhuriyetin Kuruluş Yıllarında “Ecnebi Mütahassıslar” ve İlk Yönetim Danışmanlığı Vakası	162
2.2.2. Marshall Planı Dönemi ve Yönetim Danışmanlarının Ayak Sesleri.....	170
2.2.2.1. İç ve Dış Politika Geriliminde “Güncellenen” Sanayi Planları	170
2.2.2.2. ABD’li Danışmanlık Şirketlerinden Hizmeti Almayı Tavsiye Eden Bir Rapor: Thornburg Heyeti Raporu.....	175
2.2.2.3. Yönetim Danışmanı Başkanlığında Bir Heyet: Barker Heyeti ve Raporu	182
2.3. YÖNETİM DANIŞMANLIĞI ŞİRKETLERİ VE DİĞER PDS AKTÖRLERİ	186
2.3.1. Kriz, Dış Borç Arayışları ve Reform Talepleri	187
2.3.2. Merkezi Düzeyde Politika Danışma Örgütü Arayışları ya da DPT’ye Giden Yol.....	190
2.3.3. Uluslararası Kuruluşlar ve Teknik Yardımlar	200
2.3.4. Yerli ve Yabancı Danışmanlık Şirketleri	204
2.3.5. Diğer Aktörler	218

2.4. 1960'LARIN "ESKİ İŞLETMECİLİĞİ": KİT'LERİN REORGANİZASYONUNDA YÖNETİM DANIŞMANLARI	226
2.4.1. Reorganizasyona Giden Süreç ve Birinci Kuşak Danışmanların Türkiye'ye Gelişi	227
2.4.2. Birinci Aşama: 154 Sayılı Kanun ve J. G. White Engineering Danışmanlık Şirketinin Faaliyetleri	238
2.4.3. İkinci Aşama: Mead Carney International Danışmanlık Şirketinin Faaliyetleri.....	246
2.4.4. Üçüncü Aşama: 440 sayılı Kanun ve Mead Carney International, Associated Industrial Consultants ile Urwick Orr & Partners International ve Diğer Danışmanlık Şirketlerinin Faaliyetleri	251
2.5. 1980'LERİN "YENİ İŞLETMECİLİĞİ" VE "YENİ GÖRÜŞLERİ": KİT'LERİN ÖZELLEŞTİRİLMESİNDE YÖNETİM DANIŞMANLARI.....	264
2.5.1. Reorganizasyondan Özelleştirmeye: Borç Krizi ve "Yeni Görüş"	264
2.5.2. Özelleştirme Hazırlıkları Evresinde Rol Alan PDS Aktörleri.....	272
2.5.3. Morgan Guaranty Trust Liderliğindeki Konsorsiyum ve Özelleştirme Master Planı.....	283
2.6. 1990'LAR VE SONRASI: DANIŞMANLIĞIN YAYGIN VE SİSTEMATİK KULLANIMI	289
2.6.1. Özelleştirme İdaresi Tecrübesi ve Danışmanlık Hizmeti Alımında Sistematiğeşme.....	290
2.6.2. Yaygınlaşma	298
SONUÇ	306
KAYNAKÇA.....	320
KİTAPLAR VE MAKALELER.....	320
RAPORLAR, TUTANAKLAR VE BELGELER	365
GAZETELER, DERGİLER VE BÜLTENLER	372
GÖRÜŞME YAPILAN KİŞİLER VE TARİHLERİ	377
ÖZET	378
ABSTRACT	379

KISALTMALAR

AB	:Avrupa Birliği
ABD	:Amerika Birleşik Devletleri
AC	:Andersen Consulting
ACCA	:Association of Chartered Certified Accountants
ACME	:Association for Consulting Management Engineers
AIC	:Associated Industrial Consultants
ANAP	:Anavatan Partisi
BCG	:Boston Consulting Group
BM	:Birleşmiş Milletler
CHP	:Cumhuriyet Halk Partisi
CNOF	:Comité National de l'Organisation Française
CUF	:Cooperative Uniano Fabril
DBYS	:Dış Borç Yönetim Sistemi
DP	:Demokrat Parti
DPD	:Devlet Personel Dairesi
DPT	:Devlet Planlama Teşkilatı
EBRD	:European Bank for Reconstruction and Development
EİEİ	:Elektrik İşleri Etüd İdaresi
ECA	:Economic Cooperation Administration
EPA	:European Productivity Agency
ERP	:European Recovery Plan
FEACO	:Fédération des Associations de Conseils en Organisation
GATT	:General Agreement on Tariffs and Trade
IBRD	:International Bank for Reconstruction and Development
ICA	:International Cooperation Administration
IFC	:International Finance Corporation
IMF	:International Monetary Fund
IMC	:The Institute of Management Consultants
INSEAD	:Institut European d'Administration des Affaires
İDT	:İktisadi Devlet Teşekkülü
KHK	:Kanun Hükmünde Kararname
KİT	:Kamu İktisadi Teşebbüsü
MBK	:Milli Birlik Komitesi

MCA	:Management Consultancy Association
MEHTAP	:Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MPM	:Milli Prodüktivite Merkezi
OECD	:Organisation for Economic Co-operation and Development
OEEC	:Organization for European Economic Cooperation
PHARE	:Poland and Hungary Aid Program For Restructuring The Economy
PwC	:PricewaterhouseCoopers
PPBS	:Plan Program Bütçe Sistemi
REFA	:Reichsausschuß für Arbeitszeitermittlung
RKW	:Rationalisierungs-Kuratorium der Deutschen Wirtschaft
S.E.C.	:Securities and Exchange Commission
SEED	:Support for East European Democracy
SSCB	:Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
TAİK	:Türkiye-ABD İş Konseyi
TBMM	:Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCDD	:Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları
TKKOİ	:Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi
TMSF	:Tasarruf Mevduatı ve Sigorta Fonu
TODAİE	:Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TSKB	:Türkiye Sınai Kalkınma Bankası
TÜMAŞ	:Türk Mühendislik, Müşavirlik ve Müteahhitlik Anonim Şirketi
TÜSİAD	:Türkiye Sanayiciler ve İşadamları Derneği
USAID	:United States Agency for International Development
YDD	:Yönetim Danışmaları Derneği
YPK	:Yüksek Planlama Kurulu

TABLolar DİZİNİ

Tablo 1. Danışmanlık gelirlerine göre ilk 15 şirket (2019) (milyon \$).....	71
Tablo 2. Uluslararası danışmanlık şirketlerinin Türkiye’de ofis kurduğu yıllar...	216
Tablo 3. J. G. White Engineering Co. danışmanları ve çalıştıkları KİT’ler.....	242
Tablo 4. Mead Carney International şirketi danışmanlarının faaliyetleri	248
Tablo 5. Dış borç, borç servisi ve dış krediler: 1966-1980 (milyon \$).....	267
Tablo 6. ETİ Bakır A.Ş. ve Karadeniz Bakır İşletmeleri A.Ş. özelleştirilmesi sürecinde alınan danışmanlık hizmeti	297
Tablo 7. Özet tablo	315

GRAFİKLER DİZİNİ

Grafik 1. Bölgelere göre danışmanlık sektörünün büyüklüğü	69
Grafik 2. Danışmanlık şirketlerinin prestij sıralaması (ABD)	70
Grafik 3. Özelleştirme İdaresi Başkanlığının danışmanlık harcamaları	295

RESİMLER DİZİNİ

Resim 1. Mead Carney International Company tarafından hazırlanan KİT raporu	249
Resim 2. Associted Industrial Consultants Limited tarafından hazırlanan Sümerbank Beykoz Fabrikası raporu.....	255
Resim 3. Urwick Orr & Partners International tarafından hazırlanan rapor	257
Resim 4. Harold Whiteheads & Partners tarafından Karabük Demir Çelik İşletmeleri için hazırlanan rapor	262
Resim 5. The Morgan Bank tarafından hazırlanan Özelleştirme Master Planı’nın bir cildi	288



*Boğazlıyan Kaymakamı Mehmet Kemal Bey'e
ithaf edilmiştir.*

ÖNSÖZ

Bu çalışma insanoğlunun yaşadığımız dünyayı anlamaya ve anlamlandırmaya dönük bitmek tükenmek bilmeyen çabasına mütevazı bir katkıdan ibarettir. Kendisinden önce bu minval üzere çalışmalar olmasaydı, hiç kuşku yok ki, bu çalışma da ortaya çıkmayacaktı. Zira insanın anlamaya ilişkin her girişimi, haberdar olmadığını dehşetle müşahede ettiği dünyaların kapısını aralamış, başka bir deyişle yeni soruları beraberinde getirmiştir. Bu çalışma da kuşkusuz cevap verdiklerinden çok cevaplanmayı bekleyen yeni sorulara neden olması itibariyle aynı kaderi paylaşmaktadır.

Her ne kadar bir kişinin kaleminden çıkmış olsa da burada anılamayacak kadar çok kişinin çalışmaya katkısı bulunmaktadır. Anamadıklarına haksızlık etme pahasına da olsa bazı isimlere yer vermemek olmazdı. Bunların başında Arthur Andersen'in Türkiye ofisinin kurucu ortaklarından ve bankacılık sektörünün duayen isimlerinden olan Burhan Karaçam gelmektedir. Yönetim danışmanlığı konusundaki engin bilgisini ve tecrübesini, Galatasaray taraftarı oluşumu dert etmeksizin, benimle paylaştığı gibi eski Arthur Andersen'lilerden Reha Uz ve Şaban Erdikler (halen KPMG Vergi Bölümü Başkanı) ile de temas etmemi sağlamıştır. Samimi yardımları ve eşsiz nezaketinden ötürü kendisine müteşekkirim. Yine Özelleştirme İdaresi Başkanlığında ve önemli özelleştirme projelerinde yöneticilik yapmış ve hâlen İdaredeki görevlerini sürdüren Doç. Dr. Ayhan Sarısu da bir Mülkiyeli ağabey yakınlığıyla İdare'nin eski ve görevde olan çalışanlarıyla görüşmem konusunda yardımını esirgememiştir. Ayhan Sarısu başta olmak üzere, Vahit Erdem'e, Ertan Yülek'e, Yalçın Atlı'ya, Metin Kilci'ye, Ali Güner Tekin'e, Hilal Yüce'ye ve Haldun Demirel'e sorularıma sabırla yanıt vererek özelleştirme ve Özelleştirme İdaresi tecrübesini anlamama yardımcı oldukları için şükranlarımı sunarım.

Bu süreçte tez izleme komitesinin değerli üyelerinin desteği de hep arkamda olmuştur. Bütün meşguliyetine rağmen bana zaman ayıran danışmanım Prof. Dr. Koray Karasu'ya ve her daim pozitif ve teşvik edici yaklaşımıyla çalışma azmimi arttıran Doç. Dr. Ozan Zengin'e teşekkür ederim. Konunun belirlenmesi de dahil olmak üzere her aşamada yardımcı olan, bütün taslakları usanmadan okuyarak geri bildirimde bulunan, yapıcı eleştirileri ile tezin gelişiminde büyük katkısı bulunan ve benim için bir hocadan daha fazlası olan Prof. Dr. Muhittin Acar'a ne kadar teşekkür etsem azdır.

Konusunu öğrendiğinden beri tezin bitmesini heyecanla bekleyen ve çalışmanın önemi konusunda beni yüreklendiren Prof. Dr. Birgül Ayman Güler'e de teşekkür borçluyum. Kendi doktora tezini yazmakla meşgul olmasına rağmen değerli zamanını ayırıp tezimi okuyarak hatalarımı düzeltmemde ve metne son hâlini vermemde yardımını esirgemeyen arkadaşım Erol Uğraş Öçal ile ilham verici tartışmalarımızla tezimin gelişimine katkı sunan ve yine son aşamada metni okuyarak düzeltmelerime yardımcı olan arkadaşım Dr. Levent Demirelli'ye de çok teşekkür ederim.

Ayrıca aradığım danışman raporlarını ve arşiv belgelerini bulmam konusunda yardımlarını ve orada çalıştığım süre boyunca misafirperverliklerini esirgemeyen Strateji ve Bütçe Başkanlığı Dokümantasyon Merkezinin çalışanlarına, başta A. Neslihan Kayabay ve Can Armutçu olmak üzere müteşekkirim. Gerek SBF kütüphanesinde gerekse diğer kütüphanelerde yer alan kaynaklara erişmem konusunda ellerinden geleni yapan SBF Kütüphanesi'nin değerli çalışanları Mehmet Akbulut ve Yavuz Karayel'e de teşekkür borçluyum.

Bu süreçte her gün “ödevimin” ne zaman biteceğini soran kızlarım Nuran Eylül ve Saba Belkıs'a yeterince zaman ayıramadığım için çok üzgünüm. Ve elbette en büyük teşekkürü, tezle uğraştığım süre boyunca her konuda daha fazla sorumluluk almak

zorunda kalan eşim şükran'a borçluyum. Zira onun sabrı ve desteği olmasaydı bu tezi bitiremezdim.



GİRİŞ

[...] 1970’lerde siyasiler, McKinsey başta olmak üzere, “bağımsız” strateji tavsiyelerinde bulunan danışmanları daha yaygın bir şekilde kullanmaya başladılar. Yeni mantra “siyaset değil siyasa”ydı ve memurlar daha fazla siyaset batağına batmış görünüyorlardı. Buna karşın McKinsey’nin sahadaki jilet gibi giyinmiş askerleri, bir toplantıdan diğerine koşturan ve siyasetle uğraşamayacak kadar meşgul olan zeki insanların aurasına sahipti. Bu güven karşısında siyasiler ceketlerinin önünü ilikliyordu. Kimsenin bilmediği bir şeyi biliyormuş gibi görünen McKinsey, zamanla siyasilerin kulağına fısıldanması yeterli olan yeni bir kelime haline geldi. “Firma”, Beyaz Saray’ın tüm personelinin ve çalışma şeklinin yeniden yapılandırılmasına vesile olmuştu. Westminster’da 1980’lerde Muhafazakârlar tarafından başlatılan devasa özelleştirme girişiminin tam ortasındaydılar. Muhafazakâr hükümetin yerine Tony Blair geldiğinde de McKinsey oradaydı. 1990’ların sonunda ve 2000’lerin başında sağlık, eğitim ve o ana kadar vazgeçilmez olduğu düşünülen kilit hükümet kuruluşlarına ilişkin “düşünce şeklini” dönüştürerek İngiltere’yi modernleştirmeye çalışan Blair liderliğindeki İşçi Partisi hükümetinde büyük rol oynadı. [...] McKinsey ile McKinsey’nin “ilişkili” olduğu hükümetler arasında bir ayırım söz konusu değil. McKinsey hükümet, hükümet de McKinsey. Firmanın kimseyi bir şeye ikna etmesine gerek yok. McKinsey’nin dediği dedik çaldığı düdüğü (Peretti, 2018: 251-260).

Marriott Ekibi, teknik yardım sağlayan ülkeler tarafından istihdam edilen kısa süreli, “gidiş-geliş yapan” danışmanları ifade etmek için Polonya basınının uydurduğu bir adlandırmaydı. Danışmanlar Varşova’da yeni ve pahalı olan Marriott Otel’de kaldılar ve bölgenin beş yıldızlı otelleri arasında mekik dokudular. Aylarca hatta yıllarca kalan uzun vadeli danışmanların aksine, Marriott Ekibi üyeleri bölgede birkaç gün ya da hafta görünüyorlardı. İyi giyimliydi, ayaküstü konuşup, vaatte bulunuyorlardı. Çoğu işinde yeni olan Orta Avrupalı yetkililer tarafından başta çok iyi karşılandılar. Yetkililerin kapıları bu ilk günlerde danışmanlara hep açık oldu. Ancak Dünya Bankası, IMF, AB, USAID ve diğer örgütlerden gelen kısa dönemli danışmanlarla yapılan yüzlerce “ilk toplantının” ardından, ev sahibi yetkililer bunlara bir dereceye kadar şüpheci yaklaşmak gerektiği sonucuna vardılar. 1991 yılı gibi erken bir zamanda Varşova, Budapeşte ve Prag’da balayı zamanları büyük ölçüde sona erdi. Aynı performans ve aynı mutsuz sonuç, yardımın sınırları Rusya ve Ukrayna’ya genişletilince de tekrar etti (Wedel, 2015: 56).

Yabancı profesyoneller [...] düşük gelirli toplumlarda değişimin ajanlarıdır. Amerikalı veya Avrupalı profesyonel, gelişmekte olan bir ülkede, yalnızca kodifiye edilmiş bilgiye erişimi olan bir teknisyen olarak görülmez; aynı zamanda kendi ülkesinde sahip olamayacağı güç kaynaklarına erişimi olan bir aktördür. Aslında, düşük gelirli ülkelerde Amerikalı veya Avrupalı profesyoneller çeşitli roller oynayabilirler: Birincisi, uluslararası düzeyde bilimsel veya profesyonel meşruiyeti ve otoritesi olan profesyonel bilginin ajanı rolü; ikincisi, arzu edilen bir ulusal kültürün ajanı olma rolü; üçüncüsü, ekonomik, mali veya diğer maddi kaynaklara erişimi olan uluslararası örgütlerin ajanı rolü; dördüncüsü dünyanın siyasi tabakalaşmasında üstün bir gücün ajanı olma rolü (Benveniste ve Ilchman, 1969: 9).

Bu üç alıntı, sırasıyla birinci dünyanın, ikinci dünyanın ve üçüncü dünyanın ya da bu çalışmada tercih edilen kavramlarla söylenecek olursa merkez, yarı-çevre ve çevre ülkelerin devlet-yönetim danışmanı (*management consultant*) ilişkisine dair özet niteliğinde tespitler içermektedir. Merkez ülkelerde II. Dünya Savaşı ve sonrasında izlenen refah devleti politikaları nedeniyle büyüyen devletin sorunlarını çözmek için işe koşulan danışmanlar; çevre ülkelerde 1950’li ve 1960’lı yıllarda kalkınma yardımları kapsamında kalkınma planlarının hazırlanması ya da kamu iktisadi teşebbüslerinin reorganizasyonu gibi konularda ilk faaliyetlerini göstermiştir. Orta ve Doğu Avrupa’da sosyalist rejimlerin çökmesinin ardından yönetim danışmanları, devlet mülkiyetindeki işletmelerin özelleştirilmesi ve piyasa mekanizmasının inşası çalışmalarında görev almıştır. Bir Kuzey Amerika olgusu olarak ortaya çıkışından yaklaşık yüz yıl sonra neredeyse bütün dünyada ve özel ya da kamu ayrımı olmaksızın bütün sektörlerde hizmet veren bir “meslek”¹ haline gelmiştir. Sektörün 2019 yılı itibariyle dünya genelinde ulaştığı büyüklük 160 milyar dolar civarında iken (Statista, 2021), Türkiye’de 2016 verileriyle bu sayının 2,5 milyar TL olduğu tahmin edilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2018: 6).

Tezin Konusu ve Amacı

İşte bu tez, Türkiye’de de altmış yılı aşkın süredir kamu yönetiminin ve politikasının parçası olarak -çok da fark edilmeden- faaliyet gösteren yönetim danışmanlarının faaliyetlerine dikkat çekmeyi ve bunların kamu yönetiminin ya da politika danışma sisteminin (*policy advisory system*) bir parçası haline nasıl geldiğini açıklamayı amaçlamaktadır. Birkaç istisnai çalışma dışarıda bırakılırsa, yönetim danışmanlığı (*management consultancy*) konusunun Türk kamu yönetimi literatüründe

¹ Yönetim danışmanlığının bir meslek olup olmadığına ilişkin tartışma için bkz. 1.1.3.2. *Kimlik Sorunu* başlığı.

kendisine yer bulamadığı², istisnai çalışmaların³ bir kısmının da bu tezin hazırlandığı dönemde ortaya çıktığı görülmektedir. Ancak bahse konu çalışmaların hiçbirinde konu, bu tezde ele alınan kapsamda yani yönetim danışmanlarının⁴ Türkiye’de politika danışma sisteminin bir aktörü haline ne zaman ve hangi koşullar altında geldiğini anlamak ve açıklamak üzere ele alınmamıştır.

Tezin Önemi

Faaliyetlerinin uzun denilebilecek geçmişine rağmen, akademik ilgiye mazhar olamayan yönetim danışmanları, zaman zaman da olsa kamuoyunun gündeminde yer almıştır. Örneğin 1980’lerin ortalarında özelleştirmeye hazırlık çalışmaları kapsamında alınan danışmanlık hizmetleri, yapılan harcamalar bağlamında TBMM’de ve basında gündem olmuştur (*Cumhuriyet*, 1 Ocak 1986). Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Kaya Erdem tarafından yazılı olarak yanıtlanmak üzere, Edirne milletvekili Türkan Turgut Arıkan tarafından verilen soru önergesinde, Özelleştirme Master Planı için hangi “yabancı kuruluşlarla” anlaşma yapıldığı, bu hizmetler karşılığında yapılacak

² Türkiye’de yönetim danışmanlığına ilişkin akademik ilgiye bakıldığında, konunun neredeyse tümüyle işletme alanında çalışanların hâkimiyetinde olduğu görülmektedir. Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı’nın çevrimiçi tez merkezinde konuya ilişkin hazırlanan tezler incelendiğinde, 19 tezin 17’sinin yüksek lisans, 2’sinin doktora tezi olduğu, tezlerden yalnızca 1’inin kamu yönetimi alanında (yüksek lisans) etiketlenirken, diğer 17 tezin işletme etiketini taşıdığı, 1 tezin çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri, diğer 1 tezin ise inşaat mühendisliği alanında tasnif edildiği görülmektedir. Konuya ilişkin hazırlanan 2 doktora tezinin de işletme alanında hazırlandığı görülmektedir. Dolayısıyla kamu kesiminde yönetim danışmanlığı konusuna olan akademik ilginin oldukça düşük olduğu söylenebilir. Konuya ilişkin yazılmış telif eserler incelendiğinde karşımıza 2 kitap çıkmaktadır. Bunlardan ilki Dündar Aytar tarafından kaleme alınan *Danışmanlık Nedir? Ne Değildir?* iken, ikincisi bir akademisyen olan Mustafa Kurt’a ait *Yönetim Danışmanlığı Kuram Gelişim Türkiye Örneği* kitabıdır. Sınırlılık hâlinin akademik makaleler için de geçerli olduğu görülmektedir. Konu daha çok köşe yazısı düzeyinde, Yönetim Danışmanlığı Derneği ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’nın bültenlerinde ele alınmaktadır.

³ Bunlardan ilki, A. Yalçınkaya’nın 2020 yılında yayınlanan *Türkiye’de Bir Yönetim Danışmanı: Urwick Orr and Partners ve Türk Hava Yolları’ndaki Danışmanlık Faaliyetleri (1967-1971)* başlıklı makalesidir. Yeri gelişmişken belirtmeli ki, yazar, THY’deki danışmanlık faaliyetlerinden de bahsedilen faaliyet raporlarını bu tezin yazarıyla paylaşma nezaketini göstermiştir.

İkinci çalışma ise, A. Küçük tarafından kaleme alınan ve yine 2020 yılında yayınlanan *Kamu Politikasının Görünmeyen Bir Ajansı Olarak Uluslararası Danışmanlık Firmaları: Sağlık Sektörü Örneği*.

⁴ Bundan sonra aksi belirtilmediği sürece “danışman” ve “danışmanlık” ifadeleri sırasıyla “yönetim danışmanı” ve “yönetim danışmanlığı” terimini ifade edecektir.

ödemelerin miktarı ve hangi kaynakla finanse edileceği, Türkiye'deki iktisadi ve idari bilgiler fakültelerinde görevli akademisyenlerden neden yararlanılmadığı ve bu kuruluşlarla çalışan Türk uzmanlardan yurt dışı ziyaretlerine gidenlerin sayısı, kimler olduğu ve bunlar için ne kadar harcama yapıldığı gibi sorulara yer verilmiştir (TBMM Genel Kurul Tutanakları, B: 21, 24.10.1985, O.1, s.720). Soru önergesinin içeriğinden de anlaşılacağı üzere, konu henüz danışmanlık hizmetleri ve şirketleri bağlamında değil, ülkenin “yerli” insan kaynağı ile karşılanabilecek “uzmanlık bilgisi” ve “uzman” ihtiyacının neden yurtdışından ya da “yabancı” olandan temin edildiği yani yerli-yabancı uzman ya da yerli-yabancı kuruluşlar karşıtlığı bağlamında ele alınmaktadır.

Konuya ilişkin daha yakın tarihli bir başka tartışma ise, 2018 yılında dönemin Hazine ve Maliye Bakanı Berat Albayrak'ın, Birleşmiş Milletler 73. Genel Kurul görüşmeleri için bulunduğu New York'ta, Türkiye-ABD İş Konseyi (TAİK) tarafından düzenlenen 9. Türkiye Yatırım Konferansı'nda yaptığı konuşmada “Yeni Ekonomik Program” kapsamında kurulan “Maliyet ve Dönüşüm Ofisi” için McKinsey ile çalışacaklarını duyurmasıyla başlarken (Dünya, 27 Eylül 2018), muhalefetin ekonominin “yabancılara teslim edileceği” eleştirisi üzerine, Cumhurbaşkanı Erdoğan McKinsey danışmanlık şirketinden hizmet alınmayacağını açıklamıştır (BBC, 6 Ekim 2018). Bununla birlikte 1980'lerden günümüze kadar Avrupa Birliğine üyelik çalışmaları, özelleştirme ve 2000'lerin başında el konulan bankaların yeniden yapılandırılması sürecinde McKinsey şirketi ile çalışıldığı haberleri basında yer bulmuştur (BBC, 8 Ekim 2018). Yine Varlık Fonunun danışmanlık hizmetini halihazırda McKinsey'nin verdiği (*Cumhuriyet*, 25 Ekim 2018) ve Türksatın mali denetiminin Price Waterhouse & Coopers şirketine yaptırıldığı (*Cumhuriyet*, 3 Kasım 2018) basında tartışılmıştır. Görüldüğü üzere bu kez “danışman” ve “danışmanlık şirketi” kelimeleri açıkça telaffuz edilmekle birlikte tartışmalar, yine yerli-yabancı

karşıtlığına hapsedilmiş, “ekonomik bağımsızlık ya da güvenlik” ve “şeffaflık” yani iktidarın danışmanlık ve denetim hizmetlerini bu şirketlerden satın aldığı “gizlemesi” bağlamında yürütülmüş ve oldukça kısa bir süre zarfında sona ermiştir.

Aslında her iki örnekte de konunun yerli-yabancı karşıtlığı bağlamında tartışılması, tezin ikinci bölümünde ayrıntılarına yer verilen, 200 yılı aşan “mühtedi”, “frenk”, “ecnebi” ya da “yabancı” uzman tartışmasının açtığı *patikanın* da varlığına işaret etmektedir. Bununla birlikte böyle dar kapsamlı bir bakış, yönetim danışmanlarının Türkiye’de politika danışma sisteminin bir parçası olarak kamu yönetiminin ve politikasının önemli bir aktörü haline neden ve nasıl geldiği sorusuna yanıt verme imkânını da ortadan kaldırmaktadır. Dolayısıyla tezin önemi de bu noktada kendisini göstermekte, konuyu hem gündelik tartışmaların dışında, teorik ve pratik boyutuyla “akademik” bir metinde ele almakta hem de yönetim danışmanlarını kamu yönetimi literatürünün görüş alanına çekmektedir.

Öte yandan, Türk kamu yönetimi literatüründe ve kamuoyunda yeterli ilgiyi görmemesinden bağımsız olarak ele alındığında dahi, yönetim danışmanlarının faaliyetlerinin kendisi, konuyu zaten yeterince dikkate değer kılmaktadır. Zira yönetim danışmanlığı, yönetimin hem teorisini hem de pratiğini etkileyen bir faaliyet olarak (Drucker, 1981), örgütlerde “zamanın rekabetçi ihtiyaçlarını” karşılamak üzere, kurum kültürü, mükemmellik, toplam kalite yönetimi, öğrenen örgütler, yalın üretim, iş süreçlerinin yeniden yapılandırılması gibi çeşitli adlar altında “geliştirilen”, “paketlenen”, “pazarlanan” ve “uygulanan” değişim önerilerinin çıkış noktasıdır. 1950’lerden 1980’li yıllara kadar yönetim danışmanlarının katkılarıyla da gelişen “örgüt geliştirme” çalışmaları bunun örneklerinden birisidir. Bunlar “yeni teknolojilere, yeni pazarlara ve yeni meydan okumalara ve bizzat değişimin baş döndürücü hızına daha iyi uyum sağlamak üzere inançları, tutumları, değerleri ve örgüt yapılarını değiştirmeyi

amaçlayan” çalışmalar olarak örgütte, yönetim danışmanlarının “değişim ajanı” olarak aktif olarak rol aldığı süreçler olmuştur (Bennis, 1969: 2-12).

Konunun önemini arttıran bir başka boyut ise, yönetim danışmanlarının faaliyetleri ve bu faaliyetlerin sonuçlarıdır. Danışmanların hizmet verdikleri örgütlerin çalışanları başta olmak üzere, bu örgütlerle ilişkili milyonlarca insanın hayatı yönetim danışmanlarının faaliyetlerinden etkilenmektedir (Fincham ve Clark, 2002a: 1). Popüler bir örnek olarak Enron skandalı göstermiştir ki, danışmanlık ve denetim şirketlerinin faaliyetleri, ülkelerin ekonomilerinde milyarlarca dolarlık “karadeliklerin” oluşmasına neden olabilmektedir. Yine yönetim danışmanlarının kamu sektöründeki faaliyetleri de göz önünde bulundurulduğunda “milyonlarca insanı etkileme” tespitinin yerinde olduğu açıktır. Ayrıca milyonların ödediği, milyonlarca hatta milyarlarca lira, sterlin, avro ya da dolar tutarında verginin de etkilendiği anlaşılmaktadır:

İngiliz şirketleri, danışmanlık hizmetlerinin müşterisi olmaya her zaman pek hevesli olmuştur. Her gün 25 milyon sterlin, her hafta 125 milyon sterlin, her yıl 125 milyar sterlinden çok olmak üzere diğer Avrupalı rakiplerinden daha fazla parayı yönetim danışmanlarının tavsiyelerine harcamaktadır. Buna ilave olarak, şirketler IT sistemleri danışmanlığı için de milyarlar ödemektedir. Ve şimdi ise, devlet danışmanlık hevesine kapılmış görünmektedir. İşçi Partisi'nin pek çok yönetim danışmanını istihdam etme gerekçesi, rekabeti ve özel sektör yönetim becerilerini zerk etmek ve modern IT sistemleri kullanmak suretiyle, güya, kamu hizmetlerini geliştirmek olmuştur. [...] Bu vergi mükellefleri için 20 milyar sterlini yönetim danışmanlarına ve en az 50 milyar sterlini IT sistemleri danışmanlarına ödenmek üzere toplam 70 milyar sterlinin oldukça fazlasına mâl olan bir uygulama haline geliyor (Craig ve Brooks, 2006: 1-2).

Etki alanının bu ölçüde geniş olmasına ve faaliyetlerinin eski denilebilecek tarihinin rağmen, kamu sektöründeki varlıklarının yeterince “görünür” olmaması da yönetim danışmanlarının akademik bir çalışmaya konu edilmesini ayrıca önemli kılmaktadır. Başka bir deyişle kamu kaynağı kullanan ve esas itibarıyla bir kamu görevi ifa eden danışmanların çalışmalarına ilişkin “gizem perdesinin kaldırılması” gerekmektedir. Nitekim literatürdeki “popüler eleştirilerin” başında danışmanların

faaliyetlerinin yeterince şeffaf olmaması gelmektedir (Sturdy, 2009). Bu “opaklığa” rağmen Hood ve Jackson’ın (1991: 157) deyimi ile “*konsültokratların*” (*consultocrats*) içinde bulunduğu grubun “yönetimsel argümanlarının kabul görme gücü” diğer gruplarınkinden daha yüksektir. Yeni işletmeciler politikalar kamu yönetiminde uygulama alanı buldukça da *konsültokrasi* ya da danışmanların iktidarı güçlenmiştir. Zira bu politikalarla kamu yönetimi hem danışmanların faaliyetlerine daha açık hale gelmekte hem de politikadan ve kamunun denetiminden uzaklaşmaktadır (Saint-Martin, 2004: 20). Bu koşullarda konuya ilişkin her bir yeni akademik çalışma, danışmanların faaliyetlerini daha fazla görünür hale getirerek, tartışmaya dolayısıyla da kamuoyunun denetimine açmaya yardımcı olacaktır.

Araştırma Soruları

Türkiye örneğine bakıldığında da danışmanların faaliyetlerinin yeterince şeffaf olmadığı görülmektedir. Hatta yukarıda da belirtildiği gibi kamu yönetimi ve politikasının uzun yıllardır bir parçası olmalarına rağmen akademik ilgiye dahi mazhar olamamıştır. Dolayısıyla Türkiye’de de “milyonları etkileyen” yönetim danışmanlığı faaliyetlerine ilişkin sorular sormanın ve bunları yanıtlamanın, “gizem perdesini aralama” amacına hizmet edeceği açıktır. Bu nedenle çalışmada, şu sorulara cevap aranmıştır:

- Yönetim danışmanlığı nedir? Bir kavram ve bir sektör olarak nasıl bir gelişim süreci izlemiştir?
- Yönetim danışmanları ne zaman Türk kamu yönetiminin ve politikasının bir aktörü haline gelmiştir?
- Danışmanlık sektörünün dünyadaki gelişimi ile Türkiye’de yönetim danışmanlarının faaliyet göstermeye başlaması arasında bir paralellik söz konusu mudur?

- Yönetim danışmanlarının faaliyetlerini teşvik (hatta tazyik) eden şartlar, kurumlar ve aktörler var mıdır? Varsa bunlar nelerdir/kimlerdir?
- Danışmanların politika danışma sisteminde yer almasında etkili olan bir *politika mirası* söz konusu mudur? Başka bir deyişle, bu durumun Türk kamu yönetiminin gelişim sürecinde belirginleşen bir *patikanın* ürünü olduğu söylenebilir mi?

Araştırma soruları da göstermektedir ki, tezin temel önceliği danışmanların faaliyetlerini tespit etmek, bu faaliyetlere ilişkin bir dönemlendirme yapmak ve dönemin koşulları ile danışmanlık ihtiyacının şekillenmesi arasındaki bağlantıları saptayabilmektir. Bununla birlikte yalnızca dönem(ler)in koşulları değil, Türkiye’de danışmanların kamu yönetimi ve politikasının bir bileşeni haline gelmesinde devralınan bir *politika mirasının* bulunup bulunmadığının araştırılması da tezin kapsamında yer almaktadır. Dolayısıyla hem *konjonktürü* hem de daha uzun bir tarihsel dönemde gelişen *patikaları* dikkate alan bir çalışma söz konusudur.

Tezin Yöntemi

Tezde cevap aranan sorular, izlenecek yöntemi de biçimlendirmiştir. Başka bir deyişle neyin araştırılacağı (araştırmanın içeriği), nasıl araştırılacağını belirlemiştir. Aslında bu durum ne yapılacağına ilişkin kararın, nasıl yapılacağından önce verilmesinin mantıksal bir sonucudur (Punch, 2005: 21). Araştırma sorularına cevap verebilmeye elverişli bir araştırma olabilmesi için, tez nitel bir araştırma olarak tasarlanmıştır. Konu yönetim danışmanları ve Türkiye’deki faaliyetleri olarak belirlendikten sonra, araştırma sorularının formüle edilmesi aşamasına geçilmiştir. Bu aşamada en çok destek alınan kaynak ise, literatür olmuştur. Konuya ilişkin Türkçe literatürde yer alan çalışmaların sınırlı sayıda hatta yok denecek ölçüde az olması nedeniyle esas olarak İngilizce literatüre başvurulmuş; ABD, Kanada, Avustralya, Yeni

Zelanda ve İngiltere başta olmak üzere çeşitli merkez ülkelerin deneyimlerinin literatüre yansımaları olan çalışmalarla yönetim danışmanlığının bir kavram ve sektör olarak tanımı, tarihsel gelişimi ve bunlara ilişkin kuramsal yaklaşımlar incelenmiştir.

Akademik kitap ve makalelerin taranmasının ardından, gazete, dergi, bülten, anı ve biyografi gibi yayınlarla arşiv belgelerine başvurularak yönetim danışmanlarının Türkiye’de kamu sektöründeki faaliyetlerinin tarihi incelenmiştir. Özellikle *Cumhuriyet* gazetesinin dijital arşivi “yönetim danışmanlığı”, “yönetim danışmanı”, “danışmanlık şirketi”, “Associated Industrial Consultants”, “Arthur Andersen”, “Arthur D. Little”, “Booz Allen”, “Boston Consulting”, “Lehman Brothers”, “McKinsey”, “Mead Carney”, “Morgan Guaranty”, “Price Waterhouse”, “Urwick Orr & Partners” gibi pek çok anahtar kelimeyle taranmıştır. Ayrıca *Cumhuriyet* gazetesinin arşivi kadar sistematik bir araştırmaya tabi tutulmamış olsa da *Milliyet* ve *Dünya* gazetesi arşivleri ile Karayolları Genel Müdürlüğü gibi çeşitli kurumların yayınladıkları bültenler de taranmıştır.

Danışmanlık faaliyetlerinin dönemlendirilmesinde dayanan belgelerin elde edildiği esas kaynak ise, eski adıyla *Devlet Planlama Teşkilatı* yeni adıyla *Strateji ve Bütçe Başkanlığı Dokümantasyon Merkezi* olmuştur. Burada 1960’lı yıllara ait belge ve danışman raporlarından oluşan bir grup kaynak, danışmanların faaliyetlerinin birinci döneminin aydınlatılmasında önemli bir rol oynamıştır. Uluslararası kuruluşlar vasıtasıyla hizmet alınan danışmanlık şirketleri tarafından hazırlanan raporların önemli bir bölümüne, özellikle de 1960’lı yıllarda yürütülen KİT’lerin reorganizasyonuna ilişkin raporlara, buradan ulaşılmıştır. Yine bu döneme ait bazı raporlar da Hazine ve Maliye Bakanlığının kütüphanesinden elde edilmiştir.

Bir diğer veri kaynağı ise, mülakatlardır. Mülakatlar, özellikle danışmanlık sektörünün Türkiye’deki gelişimine ve kamu kesimi ile ilişkilerine ışık tutacak 11 kişiyle 20 Ocak 2020 ile 7 Ocak 2021 tarihleri arasında yapılmıştır. Bu amaçla

görüŖülen ilk grup (5 kiŖi), danıŖmanlık sektöründe bilfiil görev almıŖ kiŖilerden; ikinci grup, danıŖmanlık sektörüyle oldukça yakın alıŖan bir kamu kurumu olan ÖzeleŖtirme İdaresi Başkanlığının eski ve halihazırda görevde olan bürokratları (5 kiŖi) arasından seilmiŖtir. GörüŖülen 1 kiŖi ise, özeleŖtirme hazırlık alıŖmalarının baŖladıđı dönemde bu alıŖmaları yürütmekle görevlendirilen Devlet Planlama TeŖkilatının özeleŖtirmeden sorumlu müsteŖar yardımcısı olarak görev yapmıŖtır. GörüŖme yapılan kiŖilerden 5'i, kamu görevinden ayrıldıktan sonra danıŖmanlık sektöründe de görev almıŖ olmaları nedeniyle iki grubun kesiŖim kümesini oluŖturmaktadır. İlk grupla gerekleŖtirilen yapılandırılmamıŖ görüŖmelerde, özellikle sektörün Türkiye'de ortaya çıktığı yıllara dair genel sorular yöneltmekle yetinilirken, görüŖmecinin sektöre iliŖkin tecrübe ve gözlemlerini aktarması hedeflenmiŖtir. İkinci grupla ise, yarı yapılandırılmıŖ görüŖmelerle 1980'li yıllardan sonraki evreye ve özeleŖtirme süreci bağlamında danıŖmanlıđa iliŖkin bilgi edinme amacı güdülmüŖtür.

Tezin Planı

GiriŖ ve sonuç dışında iki ana bölümden oluŖan tezin, ilk bölümü kavram ve kuram tartıŖmalarına ayrılmıŖtır. Burada öncelikle yönetim danıŖmanlıđı kavramı tanımlandıktan sonra, yönetim danıŖmanlıđının iŖlevselci, eleŖtirel ve uzlaŖtırmacı modele göre nasıl anlaŖıldıđı ve açıklandığı, bilgi, iktidar ve kimlik sorunu bağlamında ele alınmıŖtır. Yönetim danıŖmanlıđı bir kavram olarak ele alındıktan sonra, bir sektör olarak da incelenmiŖtir. Bu gelişim süreci önce danıŖmanlık Ŗirketlerinin verdiği hizmetlerin niteliğindeki farklılığı esas alan danıŖmanlık kuŖaklarına göre, sonra da merkez ve evre bölgelere göre ayrı ayrı olmak üzere, coğrafi yayılımına göre ele alınmıŖtır. Böylece bir merkez bölge (özellikle Kuzey Amerika) olgusu olarak, 19. yüzyılın sonlarında gelişmeye baŖlayan yönetim danıŖmanlıđı faaliyetlerinin hem merkez hem de evre ülkelere nasıl yayıldığı görülmektedir. Bölümün son alt baŖlıđında

ise, yönetim danışmanlarının kamu yönetiminin ve politikasının aktörü haline gelmesine yer verilmiştir. Tezin yönetim danışmanlarının Türk kamu yönetimindeki faaliyetlerine odaklanması, araştırmacıyı, danışmanları kamu yönetimi ve politikasının bir aktörü olarak kavramaya elverişli araçları aramaya yöneltmiştir. Bu nedenle de bölümün son alt başlığında *politika danışma sistemi* kavramı ele alınmıştır. Kavram tanımlandıktan sonra politika danışma sisteminin içinde işlediği bağlamı açıklamak üzere, *modern dünya-sistem* ile *merkez-çevre*, *hegemonya* ve *jeokültür* kavramlarına; geçmiş politikaların yönetim danışmanlarının politika danışma sisteminin bir unsuru haline gelmesindeki rolü nedeniyle, tarihsel kurumsalcı yaklaşımın *politika mirası* ve *patika bağımlılığı* kavramlarına yer verilmiştir. Son olarak ise, yönetim danışmanlarının politika danışma sisteminin aktörleri haline gelmesi, merkez ve çevre ülkeler bağlamında ayrı ayrı ele alınmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde Türk kamu yönetimindeki yönetim danışmanlığı faaliyetlerine odaklanılmaktadır. Bu amaçla birinci bölümde izlenen sistematiğe paralel şekilde, genel olarak danışmanlığın ve danışmanın Türkçe'deki ve Türkiye tarihindeki yeri ele alınmıştır. İmparatorluk döneminde devletin başvurduğu “meşveret meclisi” gibi danışma mekanizmalarıyla, 18. yüzyılın sonlarında başlayan ve 19. yüzyıl boyunca artarak devam eden ıslahat hareketlerinin değişmez aktörleri olan “mühtedi” ya da “frenk” uzmanların etkinlikleri incelenmiştir. Burada amaç mühtedi ve frenk uzmanlarla açılan *patikanın* Cumhuriyet döneminde de izlendiğini göstermektir. Zira bu başlık altında “frenk” uzmanların “ecnebi” uzmanlara dönüşerek etkinliğini sürdürdüğü ve yönetim danışmanlarının da birkaç yüzyılda oluşan bir *politika mirası* üzerinde oturduğu ele alınmaktadır. Bölümün üçüncü alt başlığında ise, 1950’li yıllarda Demokrat Parti’nin izlediği “plansız” ve “agresif” büyüme politikasının bozduğu ekonomik ve mali dengeleri düzeltmek üzere, içeride ve dışarıda gelişen “plan” ve

“merkezi bir planlama örgütü” ihtiyacının nasıl gündeme geldiği incelenmiştir. Böylece 1960’lar boyunca merkezi bir danışma örgütü (DPT), yabancı danışmanlık şirketleri ve diğer aktörleri ile politika danışma sisteminin nasıl geliştiğine yer verilmiştir. Sonraki başlıkta ise, 1960’lı yıllarda başlayan KİT reorganizasyonlarının sorumluluğunun verildiği DPT’nin, uluslararası kuruluşlardan elde edilen mali kaynaklarla ve bu kuruluşların hizmet satın aldığı *Urwick Orr & Partners, Mead Carney International, Associated Management Consultants, J. G. White Engineering* gibi uluslararası danışmanlık şirketlerinin danışmalarının katılımıyla KİT’lerin idari, mali yapısı, mevzuatı, muhasebe ve personel yönetimi gibi pek çok konuda yürüttüğü çalışmalar ele alınmıştır. Başka bir deyişle yönetim danışmanlarının *frenk, mühtedi* ya da *ecnebi* uzmanların araladığı kapıdan girerek, Türk kamu yönetimi ve politikasının bir aktörü haline nasıl geldiğine yer verilmiştir. Yönetim danışmanlarının sistematik ve aynı zamanda yaygın olarak kullanılmaya başlandığı 1980 sonrası dönem bölümünün son alt başlığında ele alınmıştır. Hiç de şaşırtıcı olmayan bir şekilde, DPT ve uluslararası danışmanlık şirketleri ve elbette uluslararası kuruluşlar devrededir. KİT’ler bir kez daha ama bu kez özelleştirme programı bağlamında danışmanlık hizmetlerinin konusunu oluşturmaktadır. Özelleştirme Master Planı’nın hazırlanması için alınan danışmanlık hizmeti ile başlayan süreç, Özelleştirme İdaresi Başkanlığının kurulması ve özelleştirilecek her bir KİT için hizmet alınması şeklinde sürmüştür. 1990’larla birlikte pek çok kamu politikasının şekillenmesinde yönetim danışmanlığının etkili olduğu, 1960’lardan farklı olarak sistematik ve yaygın bir şekilde başvuru alan bir hizmet haline geldiği vurgulanmaktadır.

Tezin son bölümü ise, araştırma sorularına verilen cevapların, gelecek çalışmalar için önerilerin ve genel bir değerlendirmenin yer aldığı sonuç bölümüdür. Okuyucu burada literatür, arşiv belgeleri, gazete haberleri ve mülakatlar ışığında, çalışmanın

başında yönetim danışmanlığının Türk kamu yönetimindeki gelişim seyri hakkında bir değerlendirmeyi bulacaktır.

Tezin Sınırlılıkları

Tezin sınırlılıklarını ihtiyari ve mecburi olmak üzere ikiye ayırmak mümkündür. İlk grup sınırlılıklar, tezin araştırma alanını ya da kapsamını sınırlandırma ihtiyacının ürünü olarak, yazar tarafından belirlenen sınırlara işaret etmektedir. Bu kapsamda öncelikle tezde yönetim danışmanlığının belirli türlerinin kapsam dışında bırakıldığını belirtmek gerekir. Bunlardan ilki bireysel yönetim danışmanlığı faaliyetleridir. Akademisyenlerin ilgi alanlarındaki konulara ilişkin kamu ya da özel sektör kuruluşlarına verdiği danışmanlık hizmetleriyle, özel sektörde uzun yıllar üst düzey yöneticilik tecrübesi edinmiş kimselerin aktif görevden istifa ya da emeklilik gibi sebeplerle ayrıldıktan sonra başladıkları danışmanlık faaliyetleri tezin odağında yer almamaktadır. Ayrıca ikinci bölümde uluslararası kuruluşların Türkiye’de kendi uzmanları eliyle yürüttüğü danışmanlık faaliyetleri politika mirası ya da patika bağımlılığı bağlamında ele alınmakla birlikte, tezin konusuyla ilgisi ölçüsünde kendisine yer bulmuştur. Tekrar belirtmek gerekirse, Türk kamu yönetimi ve politikasında yönetim danışmanlığı şirketleri ve sektörünün faaliyetleri tezin esas konusunu oluşturmaktadır.

Yine yönetim danışmanlığının bir sektör olarak gelişimi de Kuzey Amerika merkezli bir anlatı olarak ele alınmıştır. Bu durum yönetim danışmanlığının burada ele alınan kapsamıyla bir Kuzey Amerika olgusu olmasından kaynaklanmaktadır. Şöyle ki genel olarak yönetim danışmanlığı olarak tanımlanabilecek türden pek çok faaliyet elbette yerkürenin farklı coğrafyalarında ve farklı tarihsel dönemlerde ortaya çıkmıştır. Ancak bunlar burada bir kavram, “meslek” ve sektör olarak ele alınan yönetim danışmanlığı olgusundan farklıdır. Bu nedenle Weber’in (2002) müzikten muhasebeye,

ofisten imalathaneye, dinden eğitime batıyı doğudan ayırırken sıkça atıf verdiği “rasyonalizasyon” sürecinin çeşitli yansımaları dışarıda bırakılmıştır. Örneğin Almanya’da I. Dünya Savaşı’ndan sonra yerle bir olan sanayinin yeniden inşası kapsamında başlatılan ulusal rasyonalizasyon hareketine burada yer verilmemiştir.

Bir diğer sınırlılık yönetim danışmanlığı kavramı bahsinde konunun daha iyi anlaşılması için yer verilen danışman rolü ve müşteri-danışman ilişkisi gibi konuların da kapsam dışında bırakılmasına ilişkindir. Bu durumun sebeplerinden ilki, tezin böylesi bir araştırma yürütmek üzere kurgulanmamış olmasıdır. Tezin araştırma soruları da göstermektedir ki, çalışmanın amacı Türkiye’deki yönetim danışmanlığı faaliyetlerinin ne zaman ve nasıl başladığını, nasıl bir seyir izleyerek günümüze ulaştığını araştırmaktır. Bir dönemlendirme yapmak, her bir dönemin koşulları ile Türk kamu yönetimindeki danışmanlık talebinin nasıl geliştiğini ve bunun, varsa, danışmanlık sektöründeki ve uluslararası konjonktürdeki gelişmelerle ilişkisini ortaya koymaktır. Ancak bunu yaparken Türk kamu yönetiminde danışmanlığa olan talebi etkileyen *politika mirasına* ya da tarihsel süreçte gelişen *patikaya* da yer vermektir. Bu nedenle başvuru kaynakları ve kullanılan araştırma yöntemi de danışmanın rolü ve müşteri-danışman ilişkisi gibi konularda bilgi üretmeye elverişli değildir.

Çalışmanın mezkûr konuları dışarıda bırakmasının bir diğer sebebi ise, sınırlılıkların mecburi olan tarafı ile yakından ilgilidir. Zira danışman rolü ya da müşteri-danışman ilişkisi yalnızca farklı bir araştırma yöntemini gerektirmekle kalmamakta, aynı zamanda daha fazla ve farklı nitelikte veriye de gerekli kılmaktadır. Oysa bu alanın araştırmacısı Türkiye’de sektörün büyüklüğüne ilişkin veriye ancak tahmini olarak ulaşabilmektedir. Dahası kamu politikası ve yönetimi alanında bu türden bir çalışmanın gerektirdiği veriye ulaşmak ise mümkün görünmemektedir. Örneğin bu çalışma kapsamında danışmanlık harcamalarına ilişkin bilgi talebi, Özelleştirme İdaresi

Başkanlığı tarafından reddedilmiştir. Kaldı ki kamu sektörünün danışmanlık projelerindeki danışman-müşteri ilişkisine ya da danışman rolüne ilişkin çalışmaların daha ayrıntılı hatta gözleme dayalı verilere ihtiyaç duyduğu açıktır. Oysa ticari sır ya da ilgili kurumun iç düzenini ilgilendirdiği gerekçesiyle⁵ veri paylaşmaktan imtina eden bir kamu yönetimi karşısında böylesi bir çalışmanın yürütülmesi kolay görünmemektedir.

Son olarak kamu iktisadi teşebbüsleri reformunun ya da özelleştirmelerin tezin konusunu oluşturmadığı belirtilmelidir. Zaten gerek kamu yönetimi reformunu gerekse özelleştirmeler konusunda literatürde çok sayıda çalışma mevcuttur. Çalışmanın başında Türk kamu yönetiminde yönetim danışmanlarının ilk defa 1980’li yılların ortalarında KİT’lerin özelleştirilmesi çalışmalarıyla politika danışma sisteminin sistematik ve yaygın olarak başvurulan bir aktörü haline geldiği varsayılarak, özelleştirmelerin başladığı 1980’li yıllara odaklanılmışsa da hem yönetim danışmanlığı literatürü hem de anı, biyografi, gazete ile arşiv belgeleri gibi yazılı kaynaklar ve yapılan görüşmelerden elde edilen veriler, danışmanların faaliyetlerinin daha eski bir tarihte başladığına işaret etmiştir. Bunun üzerine Türk kamu yönetiminde yönetim danışmanlarının 1960’ların başında, kamu iktisadi teşebbüslerinin (KİT) reorganizasyonu kapsamındaki faaliyetleri de çalışmanın kapsamına dahil edilmiştir.⁶ Dolayısıyla özelleştirmeler ya da KİT’lerin

⁵ Bu çalışma kapsamında talep edilen verilerin Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından paylaşılmamasının gerekçelerinden ikisi, “ticari sır” ve “kurum içi düzenlemelere ilişkin” olmasıdır (Kurumun araştırmacının konuyla ilgili bilgi talebine karşılık olarak verdiği 21.09.2021 tarih ve E-25990712-622.03-16065 sayılı cevap yazısı).

⁶ Hem literatürden hem de sahadan gelen bir bilgi tezin odaklandığı dönemi gözden geçirme gereğini doğurmuştur. Literatürden gelen uyarı “yeni işletmecilikten” bahsetmek “eski işletmeciliğin” varlığının kabulünü gerektirir tezidir. Buna göre merkez ülkelerde 1960’lı yıllarda başlayan *plan program bütçe sistemi*, yerel yönetimler ve kamu iktisadi teşebbüsleri reformları kapsamında özellikle özel sektör yöntemlerinin yönetim danışmanlarının da dahil olduğu bir süreçte kamu sektörüne aktarılmıştır (Dunleavy ve Hood, 1994; Pollitt, 1993; Saint-Martin, 2004). Bu iddiayı doğrulayan uyarı ise “sahadan” gelmiştir. Uzun yıllar KİT’lerde ve DPT’de çalışan ve halihazırda bir danışmanlık şirketi bulunan Ertan Yülek, 1960’lı yıllarda yabancı danışmanlık şirketlerinin KİT’lere danışmanlık hizmeti verdiğini söylemiştir (Ertan Yülek, 3 Mart 2020). Böylece araştırmacının başlangıç yıllarını 20-25 yıl kadar geriye çekmek zaruret hâlini almıştır. Gerçekten de eski adıyla DPT yeni adıyla Strateji ve Bütçe Başkanlığı Dokümantasyon Merkezi, Hazine ve Maliye Bakanlığı Kütüphanesi ve Karayolları Genel Müdürlüğü Kütüphanesi başta olmak üzere, kurum kütüphanelerinde yapılan incelemeler neticesinde bu dönemde

reorganizasyonu kamu sektörü ya da yönetimi reformunun bir boyutunu teşkil etmekle birlikte, çalışmada bu iki sürece mercek tutulması, danışmanların faaliyetinin “temaşa edildiği bir sahne” olmasından ileri gelmektedir. Başka bir deyişle bu iki süreç yönetim danışmanlarının Türkiye’de politika danışma sisteminin bir parçası hâline gelmesindeki rolü bağlamında ele alınmıştır. Öyle ki yönetim danışmanlarının hem politika danışma sistemine ilk erişimleri hem de sistematik olarak burada yer almalarının iki tarihsel döneminin merkezinde KİT’lere ilişkin politikalar yer almaktadır. Yani danışmanlığın farklı nitelik ve niceliksel özelliklerle de olsa kristalize olduğu alanlar haline gelmesi nedeniyle incelenmesi gereken olgular olarak karşımıza çıkmaktadır. Kısacası KİT’lerin reformu ve özelleştirilmeleri hem danışmanlığı anlatmak için birer araç olarak hem de danışmanlığı anlayabilmek için ele alınması kaçınılmaz iki olgu olarak değerlendirilmiştir.

hazırlanan raporların önemli bir bölümüne erişilmiş ve “eski işletmeci” uygulamalar tespit edilmiştir. Böylece danışmanlık sektörünün gelişimi, yayılımı ve kamu sektörü faaliyetlerinin merkez ülkelerdeki ile benzerlik taşıdığı ve neredeyse “zaman boşluğunun” dahi bulunmadığı anlaşılmıştır. Elbette o yıllar için Türkiye’de belli başlı merkez ülkelerde görülen düzeyde bir özel sektör ve danışmanlık şirketi varlığından söz etmek mümkün değildir ve danışmanların kamu sektöründeki etkinliğini teşvik eden aktörler ve faktörler farklılık göstermektedir. Ancak yine de şaşkıncu bir benzerliğin bulunduğu da inkâr edilemez bir gerçektir. Zaten Türkiye’de politika danışma sisteminin dışa açıklığının Osmanlı İmparatorluğu’nun “uzun” 19. yüzyılından itibaren gelişen ve sonraki politikaları da biçimlendiren bir *patika* olmasının da olağan bir sonucu olarak danışmanların 1980’lerden çok daha önce hatta birkaç istisnai denilebilecek vakayı dışarıda bırakırsak 1960’lı yıllara kadar geri götürmek mümkün hâle gelmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE

Çalışmanın bu bölümünde, önce yönetim danışmanlığı kavramının tanımına, yönetim danışmanlığı faaliyetinin niteliğine ve danışmanlık sektörünün gelişimine yer verilecek, ardından da yönetim danışmanlarının kamu yönetimlerinin aktörü haline gelişi ele alınacaktır. Böylece tezin *İkinci Bölümü*'nde ele alınan Türkiye örneğini anlamaya ve açıklamaya elverişli bir kavram haritası oluşturulmuş olacaktır. Ağırlıklı olarak merkez ülkelerin deneyimlerinin ürünü olan mevcut yönetim danışmanlığı literatürünün sınırlılıklarını aşmak ve iktidar olgusunu açıklama modeline dahil etmek üzere dünya-sistemleri analizinin kavramlarına ve geçmiş politikaların önemini vurgulamak için de tarihsel kurumsalcı yaklaşımın kavramlarına başvurulacaktır.

1.1. Yönetim Danışmanlığı Kavramı

Bu başlıkta yönetim danışmanlığı tanımlandıktan sonra, danışmanlık talebi, yönetim danışmanlarının rolleri ve müşteri-danışman ilişkisine dair yönetim danışmanlığı literatüründe gelişen yaklaşımlar ele alınacaktır. Yine bu yaklaşımların yönetim danışmanlığını bilgi, iktidar ve kimlik bağlamında nasıl sorunsallaştırdıkları da incelenecek ve böylece yönetim danışmanlığının niteliği profesyonel ya da meslekî bir faaliyet olup olmadığı tartışmaları ele alınmış olacaktır.

1.1.1. Tanım

Tanrıların kralı Zeus, kendisine eş olarak bütün tanrıların ve ölümlülerin en bilgisi Metis'i seçer. Evlenirler ve Metis, tanrıça Athena'ya hamile kalır. Ancak Metis'in, insanların ve tanrıların kralı olsun diye bir de erkek çocuk doğurmak istemesi üzerine, Gaia (Yer) ve Uranos (Gök), Zeus'a, Metis'i yutmasını tavsiye ederler. Çünkü onlara göre krallığın Zeus'ta kalması ancak bu şekilde mümkündür. Bu sayede Zeus bir

taftan Metis'in bilgeliğinden istifade etmeye devam edecek, diğer taraftan da rekabet ortadan kalktığı için, krallığını muhafaza edebilecektir. Gerçekten de Zeus, Gaia ve Uranos'un tavsiyesine uyarak, Metis'i yutar ve bir süre sonra da Metis'in kızı Athena'yı kafasından doğurur ki o, Metis'in bilgeliği ile Zeus'un cesaretini kendisinde birleştiren bir tanrıçadır (Hesiodos, 2019: 38-40). Gaia ve Uranos tarihin -en azından tanrılar tarihinin- ilk danışmanları mıdır bilinmez ama Gaia ve Uranos'un dünyanın en eski danışmanlık öykülerinden birisinin kahramanları olduğu muhakkaktır. Aynı şekilde Metis, Zeus tarafından yutulan eş ve danışman olarak, tarihin en talihsiz danışmanlarından biri olma unvanına adaydır ama aynı zamanda bilgeliğin ve bilge danışmanların kralın ayrılmaz bir parçası olduğunu anlatan en çarpıcı öykünün de kahramanıdır. Bir başka trajik danışmanlık hikayesi ise, kadının cennette yılanın tavsiyesine uyarak yasak ağacın meyvesini yemesi ve Adem'e de yedirmesidir. Tanrı, Adem'in yasak meyveyi yediğini anlayınca hem yılanı hem de adam ve kadını cezalandırır:

Yehova Tanrı yılanı şöyle söyledi: “Bunu yaptığın için, tüm evcil hayvanlar ve tüm yabani hayvanlar içinde sen lanetli oldun. Karnın üzerinde sürüneceksin ve ömrün boyunca toprak yiyeceksin. Seninle kadın arasına, senin soyunla onun soyu arasına düşmanlık koyacağım. O senin başını ezecek, sen onun topuğunu yaralayacaksın.” Kadına da şöyle dedi: “Gebelikte çekeceğin sıkıntıları çok arttıracam; sancılar içinde çocuk doğuracaksın. Kocana aşırı düşkün olacaksın, o da sana hâkim olacak.” Ve Adem'e şunları söyledi: “Karının sözünü dinleyip ‘yemeyeceksin’ diye emrettiğim ağacın meyvesinden yediğin için toprak senin yüzünden lanetli oldu. Toprağın ürününü yemek için ömür boyu zahmet çekeceksin. Sana diken ve çalı verecek, yaban otu yiyeceksin. Alın teri dökerek ekmek yiyip sonra toprağa döneceksin, çünkü ondan alındın. Topraksın, yine toprağa döneceksin” (Eski Ahit, Başlangıç 3:14-19).

Danışmanlığın tarihi “ilk günah” kadar eski olsa da *yönetim danışmanlığı* (*management consultancy*⁷) oldukça yeni bir kavramdır. Öyle ki Edersheim'a (2004:

⁷ *Oxford Dictionary of English*'e göre “belirli bir alanda uzman tavsiyesi veren profesyonel etkinlik” olan *consultancy*, “uzman ya da profesyonel birinden bilgi ya da tavsiye almak” anlamına gelen *consult*

25) göre, “yönetim danışmanlığı” kavramı ilk defa McKinsey & Company’nin ikinci kurucusu Marvin Bower tarafından 1950’li yıllarda kullanılmıştır. Bu isimlendirme ile Bower “yeni doğan bir meslek” olarak yönetim danışmanlığının, muhasebecilik ve mühendislikten farklı bir faaliyet olduğunu vurgulamak istemiştir (McKenna, 2006b: 381). Bower’ın amacı bu alana profesyonel bir görünüm kazandırarak şirketlerin üst düzey yöneticilerinin dikkatini çekmek ve yönetim danışmanlığına talep oluşturmaktır (Edersheim, 2004: 24).

Mesleki ve ticari bir faaliyet olarak 19. yüzyılın sonu ve 20. yüzyılın başlarında ortaya çıkarken (Kipping, 2002; McKenna, 2006a), ismini doğuşundan yaklaşık yarım yüzyıl sonra alması bile, “kavranması” kolay olmayan bir olguyla karşı karşıya olduğumuzu gösterir. Bununla birlikte literatürde belirli ölçütlere göre geliştirilmiş danışmanlık tanımları mevcuttur. Bunlardan en yaygın olarak kullanılan yönetim danışmanlığı tanımı ise, *işlevselci* (ortodoks ya da normatif) yaklaşımın⁸ mensuplarınca geliştirilenlerdir. Bu yaklaşıma göre yönetim danışmanı uzmanlık bilgisi sunan, sorun çözen ve değişime yardım etmek üzere örgüte müdahale eden bir uzmandır (Alvesson, 1993 ve 2001; Cerruti, Tavoletti ve Grieco. 2019; Glückler ve Armbrüster, 2003; Mosonyi, Empson ve Gond, 2020; Werr ve Styhre, 2002). Bu nedenle de müşteri örgüt-danışman ilişkisi sorgulamaksızın, danışmanı “iş birliği yapan-yardımcı” rolündeki “bilgi kaynağı” olarak, sözleşme vasıtasıyla müşterinin denetimi altına giren bir aktör olarak kavrar (Werr ve Styhre, 2002: 44). Lippitt (1959), Bennis (1969 ve 1973), Argyris (1970) ve Schein (1988) danışmanlık sürecini ve ilişkisini ele alış biçimleriyle

filinden türemiştir. Bu fiilin kökeni ise, Fransızca ve Latinceye dayanmaktadır. *Oxford Latin Dictionary*’ye göre, “birisine tavsiye ya da bilgi için başvurmak, danışmak” anlamı Latince *consulo* fiili ile karşılanmaktadır. Danışmanlık kelimesi, *consiliarius*; *consultor*, *consiliator*, *consiliarius* kelimeleri de “tavsiye veren, danışman” anlamına gelmektedir. Danışan ya da tavsiye alan *consultator*, tavsiye ise, *consilium* kelimesinin karşılığıdır.

⁸ Bkz. 1.1.2. *Yönetim Danışmanlığı Faaliyetinin Niteliğine Dair Yaklaşımlar* başlığı.

normatif ya da işlevselci yaklaşımı temsil ederken, Lippitt (1959: 5) danışmanlığı⁹ şöyle tanımlar:

Danışmanlık profesyonel yardımcı (danışman) ve yardım ihtiyacı olan sistem (müşteri) arasında, müşteri örgütün mevcut ya da potansiyel sorunlarının çözümüne yardımcı olmak için danışmanın destek vermesini içeren ve iki taraf için de geçici nitelikli ve gönüllülüğe dayalı bir ilişkidir. Ayrıca bir “yabancı” olarak danışman, müşterinin konumlandığı hiyerarşik politik sistemin bir parçası değildir.

Yakın tarihli pek çok çalışmada yer alan yönetim danışmanlığı tanımı¹⁰ bu tanımın unsurlarını barındırır. Örneğin Greiner ve Metzger’e (1983) ait olan ve sıkça atıf verilen tanımlardan birine göre yönetim danışmanlığı;

Müşteri örgütün sorunlarını tespit ve analiz etmek, bu sorunlara çözüm önerileri sunmak ve -eğer talep edilirse de- çözümlerin uygulanmasına yardımcı olmak üzere bağımsız ve nesnel olarak sözleşme karşılığında, özel olarak eğitilmiş ve nitelikli personel tarafından örgütlere sunulan hizmettir” (akt. Mosonyi vd., 2020: 121).

Dolayısıyla pek çok yönetim danışmanlığı tanımı, Lippitt’in tanımının bir çeşitlemesidir ve şu unsurlara sahiptir: Uzmanlık bilgisine dayalı olmak, talep esaslı olmak, belirli bir konu ya da soruna özgü olmak, sözleşme temelli olmak, rutinleşmemiş

⁹ Lippitt’e (1959: 5) göre bu tanımdaki danışman, içinde yönetim danışmanının da bulunduğu “profesyonel yardımcı” (*professional helper*); müşteri ise, sınıai örgüt ya da kamu kurumu hatta aile gibi “sosyal ünite”dir (*social unit*).

¹⁰ Türkçe literatürde danışmanlık üzerine az sayıdaki çalışmadan birisi olan *Danışmanlık Nedir Ne Değildir?* kitabında Dünder Aytar danışmanlığı danışman üzerinden şöyle tanımlar: “Geçici bir süre içinde sahip olduğu bilgi, beceri ve tecrübeyi kullanarak, çalışma yaptığı kuruluşta, bu kuruluşun iş yapma alışkanlıklarından, yapısından ve kültüründen bağımsız olarak, önceden belirlenmiş bir konu üzerinde çalışarak bu çalışmanın sonuçlarını yöneticilerin dikkatine sunan kişiye danışman denir” (Aytar, 1999: 16). Bu tanım Lippitt’in tanımındaki bütün unsurları taşır. Danışmanlığın geçici bir ilişki olması ve danışmanın şirket içi iktidar ilişkilerinden bağımsızlığı da tanımda kendisine yer bulmuştur. Aytar’a (1999: 18) göre danışman müşteri örgütle devamlı bir ilişki kurmaz ve örgütsel yapının hiyerarşisine dahil değildir. “Kısacası danışman işin özelliğine göre şirket elemanlarından çok farklı şart, yetki ve sorumluluklarla çalışmalarını yapan kişidir”. Bu -örgüte- yabancılik hâli danışmana, çalıştığı örgütün “iç politika” ve iktidar mücadelelerinden uzak ve “tam bir tarafsızlıkla”, “kuruluş menfaatlerinden başka bir şey düşünmeden” “etkili ve çabuk bir şekilde” çalışmalarını yapma imkânı verir (Aytar, 1999:19). Yine Türkçe literatürde karşımıza çıkan oldukça kapsamlı bir başka tanıma göre danışmanlık hizmeti “bireylerin, işletmelerin, kurum ve kuruluşların karar alma ve uygulama süreçlerinin geliştirilmesi; bu süreçlerin verimli ve etken işlenmesini engelleyen nedenlerin belirlenmesi; nedeni herhangi bir şekilde belirlenmiş sorunların çözümüne yönelik önlemlerin araştırılması ve/veya gerekli önlemlerin uygulanması amacıyla başka kişi, işletme ve/veya kurum ve kuruluşlardan, karşılığı herhangi bir biçimde verilerek veya verilmeksizin talep edilen veya sunulan hizmetlerdir” (Köse vd., 1993: 168).

olmak yani sınırlı sürelilik (uzun dönemli ya da sürekli olmamak, geçicilik), rehberlik ya da yol göstericilik ve nesnellik.

İşlevselci yaklaşımın oldukça “berrak” yönetim danışmanlığı tanımına rağmen, Furusten’in (2013: 266) de vurguladığı gibi bir “kavram” olarak yönetim danışmanlığını tanımlamanın bazı zorlukları bulunmaktadır. Bu zorluk temelde danışmanlık faaliyetinin sınırları ile danışmanın rolünün ve niteliklerinin belirsiz oluşundan kaynaklanır (Ernst ve Kieser, 2002; Fincham, 2002; Fincham ve Clark, 2002b; Saint-Martin, 2004). Örneğin sektörün gelişimi bahsinde ele alınacağı üzere danışmanlığın kökeninde muhasebecilik, mühendislik ya da avukatlık gibi farklı mesleklerin bulunması ya da bir örgütte danışmanlık hizmetini gerektiren sorunların çözümünün farklı uzmanlık alanlarında bilgi sahibi olmayı gerektirmesi gibi sebepler danışmanlığı, tıp, hukuk, muhasebecilik ya da mimarlık gibi geleneksel mesleklerden ayırır. İleride bilgi ve kimlik sorunu olarak danışmanlık başlıkları altında tartışılacağı üzere, danışmanların tek bir bilgi sahasında uzmanlaşmış profesyoneller olmaması danışmanlığın bir meslek olarak tanımlanmasını da zorlaştırmaktadır. Aynı şekilde danışmanlık faaliyetinin niteliği üzerinde bir uzlaşımın bulunmaması da bir başka tanımlama zorluğuna neden olur. Literatürde danışmanın ve danışmanlık faaliyetinin *örgüt doktorluğundan* (Schein, 1988) *büyücü doktorlara* (Clark ve Salaman, 1996; Micklethwait ve Wooldridge, 1997); *değişim ajanından* (Bennis, 1969 ve 1973) *istikrar ajanına* (Furusten, 2009); *bilgi üreticisi ve kapitalizmin komiseri rolünden* (Thrift, 1997 ve 2005) *şarlatana* (Pinault, 2001); *anlam tacirinden* (Czarniawska-Joerges, 1990) *günah keçisine* (Ernst ve Kieser, 2002; Pellegrin-Boucher, 2006; Nippa ve Petzold, 2002) kadar geniş bir skalada ve çeşitlilikte ele alındığı düşünülürse bu zorluk daha da iyi anlaşılacaktır. Yine yönetim danışmanlığı kavramını tanımlamak, bir kişiyi (danışman), bir işlevi (tavsiye vermek) ve bir sektörü (danışmanlık hizmetleri sunan

şirketler) aynı anda ve uyumlu olarak ele almayı gerekli kılar. Oysa aşağıda ele alınacağı gibi sektörün farklı dönemlerde “dalgalar” halinde gelişmesi (Kipping, 2002) hem danışman rolünü hem de danışmanlık işlevini çeşitlendirmiştir. Örneğin ilk kuşak verimlilik mühendislerinin sunduğu danışmanlık hizmeti, strateji danışmanlığı sunan ikinci kuşak danışmanların verdiği danışmanlık hizmetinden veya bilgi teknolojileri danışmanlığı sunan üçüncü kuşak danışmanlardan, kapsamı ve niteliği itibariyle farklılaşır.

Literatürde kavramın tanımlanmasına ilişkin güçlükleri dikkate alan yaklaşımlar da mevcuttur. İşlevselci yaklaşımın danışmanlık kavrayışına şüpheyle yaklaşması nedeniyle literatürde “eleştirel” olarak nitelendirilen bu yaklaşımlar, danışman müşteri ilişkisini bilgi ya da uzmanlık ihtiyacının ötesine geçerek ve sektörün gelişim dinamiklerini de göz önünde bulundurarak daha geniş bir sosyal bağlama oturtur (Fincham ve Clark, 2002a ve 2002b). Danışmanın örgüt içi iktidar ilişkilerinden bağımsız olduğunu varsayan işlevselci yaklaşımın aksine, eleştirel yaklaşımlar danışmanın iktidar ilişkilerindeki rolünü tartışmaya açmıştır (Johansson, 2004: 340). Danışmanın profesyonel statüsüne itiraz eden bu yaklaşım, danışmanlık hizmetine olan talebin yalnızca bilgi ihtiyacından kaynaklanmadığını, yönetim danışmanlarının yarattığı algıyla da ilgili olduğunu savunur. Bununla birlikte eleştirel yaklaşımların genel geçer bir danışmanlık tanımı yapmaktan çok, işlevselci yaklaşımın danışmanlık tanımına itiraz ettiği görülmektedir.

Bütün bu tanımlanma güçlüğüne rağmen ve yaygın olarak kullanılan danışmanlık tanımlarına gelen itirazları da gözetenek yönetim danışmanlığını şu şekilde tanımlamak mümkündür:

Özel sektörde ya da kamu sektöründe faaliyet gösteren örgütlerin kuruluş amaçlarını yerine getirirken, örgütün karar vericilerinin ihtiyaç duydukları ya da ihtiyaçlarının bulunduğu *iknâ oldukları* ve örgütün kadrolarının sahip olmadığı ya da *sahip olmadığını düşündükleri* güncel

yönetim bilgisini, *modasını* ya da teknolojisini örgüte kazandırmak üzere, danışmanlık sektöründe yer alan şirketlerden sözleşme karşılığında satın aldıkları hizmettir.

Bu tanım, işlevselci yaklaşım içinde gelişen tanımların bazı unsurlarını içermekle birlikte eleştirel yaklaşımların da itirazlarını dikkate almaktadır. Bu nedenle yönetim danışmanlarının hâkim olduğu ya da hâkim olduğunu iddia ettiği bilgi sahasını, müşterileri ile aralarındaki iktidar ilişkisini ve nihayet mesleki kimliğini incelemeyi gerektirmektedir. Ayrıca bu tanım yönetim danışmanlığını yalnızca danışmanın faaliyeti olarak ele almayı değil, aynı zamanda devasa boyutlara ulaşan yönetim danışmanlığı sektörünü de dikkate almayı önermektedir. Zira danışmanlığın arz tarafının danışmanlık hizmetlerine talep yarattığı, başka bir deyişle bu hizmeti müşterileri için bir ihtiyaç olarak “pazarladığı” görüşünün de işaret ettiği gibi müşteri-danışman ilişkisi gün geçtikçe karmaşık bir hâl almaktadır.

1.1.2. Yönetim Danışmanlığı Faaliyetinin Niteliğine Dair Yaklaşımlar

Yönetim danışmanlığı olgusunu bütün yönleriyle ele alan bir “genel kuram” bulunmamaktadır (Lundberg, 1997; Mohe ve Seidl, 2009; Tekeli ve Şaylan, 1975). Tekeli ve Şaylan, 1975 yılında kaleme aldıkları *Danışmanlık Kuramı* başlıklı makalelerinde danışmanlık olgusunu açıklamayı amaçlayan bütüncül bir danışmanlık kuramına ihtiyaç bulunduğunu belirtirler. Yazarlara göre “rasyonel karar verme modeline dayalı örgüt kuramı” danışmanlık olgusunu açıklamakta yetersizdir:

Şimdi tartışmaları daha ileriye götürmek ve danışmanlık olgusunu daha tutarlı bir biçimde açıklamayı sağlayacak bir model geliştirmek gerekmektedir. Başka bir deyişle danışmanlık olgusunun ussal karar verme yaklaşımı içinde açıklanamayan kesimlerini de belirlemek söz konusu olmaktadır. Ancak bu tür bir yaklaşım ile danışmanlık olgusu her yönüyle betimlenebilecek ve bu betimleme dayanarak bazı önermeler ortaya atmak mümkün olacaktır. O halde tutarlı bir model geliştirebilmek için “niçin danışılıyor?”, “nasıl danışılıyor?”, “danışmanlar nasıl seçiliyor?”, “danışmanlardan alınan bilgi nasıl uygulanıyor?”, “danışma ilişkileri sırasında danışan ve danışmanın güdüleme kalıpları nelerdir?” gibi soruları sistemli bir bütün içinde cevaplandırmak gerekmektedir (Tekeli ve Şaylan, 1975: 145)

Benzer şekilde, genel danışmanlık modeli için başlangıç düzeyinde bir girişim için çeşitli önermelerin yer aldığı makalesinde Lundberg (1997: 193), mevcut çalışmaların “çok muğlak, aşırı derecede normatif ve değer yüklü” olduğunu, bu nedenle de danışmanlığın “gizemle çevrili bir alan olarak kaldığını” belirtir. Genel bir danışmanlık kuramı bulunmamakla birlikte, kabaca 1950’li yıllardan günümüze danışman rolleri, müşteri-danışman ilişkisi ve danışmanlık sürecinin başarısını etkileyen faktörleri ele alan çeşitli yaklaşımlar gelişmiştir. Bu yaklaşımların temelinde, Lippitt’in (1959) ve Argyris’in (1970) “müdahale” fikrinin bulunduğunu söylemek yanlış olmaz. Danışman, bir “müdahaleci” olarak, örgütü değişime (Argyris, 1970; Armenakis vd., 1996; Bennis, 1973; Ginsberg ve Abrahamson, 1991), istikrara (Furusten, 2009) ya da standartlaşmaya (Wright, Sturdy ve Wylie, 2012) sevk eder. Müdahalenin niteliği ise, çeşitlilik gösteren danışman rolleri, danışmanlık hizmetinin türü ya da konusu ve örgütsel bağlamla yakından ilişkilidir. Bütün bunlar aynı zamanda müşteri ile danışmanın ilişkisinin şekillenmesinde de etkilidir. Dolayısıyla danışmanlık literatürünün odağında danışmanın ya da danışmanlığın rolü, müşteri-danışman ilişkisi ve danışmanlık sürecinin başarısının koşulları olmak üzere, üç temel sorun alanının bulunduğu (Canato ve Giangreco, 2011) ve bu sorun alanlarına ilişkin tartışmanın ise, bilgi, iktidar ve kimlik etrafında şekillendiği görülür (Mosonyi vd., 2020).

Yönetim danışmanlığı literatürü de bahsedilen üç sorun alanının ele alınış biçimine hatta hangi sorun alanının ele alınıp hangisinin alınmadığına göre işlevselci ve eleştirel yaklaşımlar şeklinde iki grupta tasnif edilebilir (Fincham ve Clark, 2002a ve 2002b; Johansson, 2004; Werr ve Styhre, 2002). Bununla birlikte 2000’li yıllarda işlevselci ve eleştirel yaklaşımlardan farklı olarak, danışman rolü ve müşteri-danışman ilişkisinde durumsallığı öne çıkaran üçüncü bir yaklaşımın da geliştiği gözlenmektedir (Fincham, 1999; Mosonyi vd., 2020; Sturdy, 1997; Werr ve Styhre, 2002).

Ortodoks ya da normatif olarak da adlandırılan işlevselci yaklaşım, 1950'lerden 1980'lere kadar gelişen yönetim danışmanlığı literatürünün hâkim perspektifidir (Fincham ve Clark, 2002a: 5; Mosonyi vd., 2020: 121). Bu yaklaşım, müşteri-danışman ilişkisini sorgulamaksızın, bilgi ve yardım temelli, süre sınırlı bir sözleşme ilişkisi olarak ele alırken, müşteriye de ilişkinin denetleyen tarafı olarak öne çıkarır (Werr ve Styhre, 2002: 44). Danışman ise, “bilgiyi uygulayan, rasyonel davranan, eğitilmiş ve uzmanlaşmış yetkinliği harekete geçiren” bir profesyonel olarak görülür (Alvesson, 1993: 1002). Danışmanların biçimsel görevlerinin öne çıkmasına neden olan bu durum işlevselci yaklaşımın, 1950'lerin ortalarından 1980'lere kadar etkin olan *örgüt geliştirme (organizational development)* çalışmalarının içerisinde gelişmiş olmasının bir sonucudur (Fincham ve Clark, 2002a: 5; Kaarst-Brown, 1999: 541). Bu çalışmalarda idealize edilen “müdahaleci” ve “müdahaleci-örgüt ilişkisi” de yukarıda Greiner ve Metzger'den alıntılanan yönetim danışmanlığı tanımının “uzman ve uzmanlık bilgisi” ile “sözleşmeye dayalı objektif ve bağımsız hizmet” temel unsurlarına dayanan bir danışmanlık modeline dönüşmüştür.

Yukarıda sektörün gelişimi bahsinde belirtildiği gibi, 1980'lerde sektörün geçirdiği değişim ve gösterdiği hızlı büyüme eğilimi gerek akademik yayınlarda gerekse popüler -işletme- basınında olguya olan ilgiyi arttırmıştır (Kitay ve Wright, 2004: 1). Ancak bu süreçte ortaya çıkan literatürde danışmanın rolü ve danışman-iktidar ilişkisi işlevselci yaklaşımdan oldukça farklı bir şekilde ele alınmaya başlanmış, danışmanlık olgusuna ilişkin normatif perspektif yerini eleştirel bir tutuma bırakmıştır. Uzmanlık bilgisi ve sözleşmeye dayalı müşteri-danışman ilişkisinde kontrolün müşteride olduğu iddiasını sorgulayan bu yeni yaklaşıma göre danışman, retorik ve izlenim yönetimi yeteneği ile müşteriye etkileyerek hizmetine talep yaratan bir aktör, müşteri ise bu yetenekler karşısında zayıf ve kırılabilir bir kurbandır (Werr ve Styhre, 2002: 44).

Danışmanların bilgisine olan ihtiyaç yalnızca uzmanlık bilgisi ihtiyacından kaynaklanmaz. Danışmanlık bilgisinin objektifliği bir “mit” iken teknik uzmanlık zaman zaman içi boş bir vaattir (Bloch, 1999: 115). Danışmanlar hizmetlerine talep yaratırlar. Bunu da müşterilerini danışmanlık hizmetine ihtiyaçları olduğuna ikna ederek yaparlar. Dolayısıyla yönetim danışmanlığı şirketleri aslında birer “ikna sistemidir” (Alvesson, 1993: 1011; Clark ve Salaman, 1998: 18). Müşterileri danışmanlık hizmetlerinin niteliğine ve gerekliliğine ikna etme süreci olarak, “tiyatro” ya da “dramaturji” metaforu ile açıklayan Clark ve Salaman (1998: 18) danışmanlığı “izlenim yönetimi sanatı” olarak nitelendirir. Bu sanatın icrasında kullanılan araçların başında ise, “retorik” gelmektedir (Alvesson, 1993 ve 2001; Fincham ve Clark, 2002a; Shaw, 2021). Danışmanlar müşterilerini ikna etmek hatta teknik yetersizliklerini gizlemek için bir “danışman jargonu” (*consultobabble*) geliştirmişlerdir (Bloch, 1999: 116).

Bu iki yaklaşım bir bakıma danışmanlığın “aydınlık ve karanlık yüzünü” temsil etmektedir (Cerruti vd., 2019: 915). İyimser yaklaşımlar danışman ve müşteri arasında simetrik ve dinamik bir ilişki olmasını beklese de eleştirel yaklaşıma¹¹ göre bu simetrinin oluşması bir hayli zordur. Nitekim işlevselci yaklaşımın danışmanı “kutsayan” tutumu karşısında, eleştirel yaklaşım içinde onu “şeytanlaştırmaya” vardırıan görüşler söz konusudur (Czarniawska ve Mazza, 2003: 268). İşlevselci yaklaşımın objektif ve yansız bilginin kaynağı olarak ele aldığı danışman, eleştirel yaklaşıma göre iktidarı kötüye kullanabileceği gibi, örgüt içindeki iktidar mücadelesi veren gruplardan birini ötekine karşı destekleyebilir ya da yönetimin kararlarının meşruiyetini sağlama

¹¹ Muhtemel yanlış anlaşılımların önüne geçmek üzere belirtmek gerekir ki, eleştirel yaklaşımlar olarak değerlendirilen itirazların, sosyal bilimlerde Frankfurt Toplumsal Araştırmalar Enstitüsü’nün çalışmalarıyla anılan eleştirel kuramla bir bağlantısı bulunmamaktadır. Bu yaklaşımların itirazı esas olarak işlevselci yaklaşımın danışman-müşteri ilişkisinde tarafların birbirleri karşısındaki konumlarına ilişkin kavrayışınadır.

aracı haline gelebilir veyahut yönetimin aldığı kararların “günah keçisi” haline gelebilir (Ernst-Kieser, 2002: 56; Kaarst-Brown, 1999: 54; Nippa, ve Petzold, 2002: B4-B5; Pellegrin-Boucher, 2006: 9; Sturdy, 2011: 523).

Her iki bakış da içinde ikilemler barındırır (Werr ve Styhre, 2002: 44) ve bütünüyle ikna edici olmaktan uzaktır (Pellegrin-Boucher, 2006: 2). İşlevselci bakışa göre, danışmanın üstün bilgisi ilişkinin kaynağıdır ancak müşterinin sözleşmeden kaynaklanan iktidarı bunu dengeler. Eleştirel yaklaşımda ise, danışmanın değerine müşteriye ikna etmesi, ilişkinin merkezinde yer alır ve bu, ilişkinin danışman tarafının güçlü olduğu izlenimini uyandırır da danışmanın konumunun güvenceliğini sorunlu hale getirir (Werr ve Styhre, 2002: 44). Bu nedenle literatürde üçüncü olarak nitelendirilebilecek bir başka yaklaşım grubu¹² ortaya çıkmıştır. İlk ve ikinci yaklaşımın aksine, son gruba göre, müşteri ile danışman arasında daha dengeli bir ilişki bulunmaktadır (Sturdy, 1997; Whittle, 2008). Müşteri-danışman ilişkisi yapısal olarak bir “asimetri” ya da “sıfır toplamlı” bir oyun değildir ve iki taraf arasında “iktidar dengede kalabileceği gibi durumsal faktörlere bağlı olarak taraflardan birine ya da diğerine kayabilir” (Fincham 1999: 349-350). Müşterinin belirsizlik içinde ve bilgisiz bir halde, danışmanlar tarafından sömürüldüğü iddiası, müşteri-danışman ilişkilerinin basite indirgenmesidir (Kitay ve Wright, 2004: 1). Dolayısıyla da danışmanlar iktidar ilişkisinin mutlaka “kötü” tarafı olmak zorunda değildir. Elbette danışman-müşteri ilişkisine dair bazı sorunların bulunduğu inkâr edilemez ancak “danışman jargonu” ile bu ilişkinin danışman tarafından manipüle edildiği ve müşterinin pasif bir tutuma sahip olduğu, meseleyi basite indirgeyen bir yaklaşımdır (Williams ve Rattaray, 2004: 181).

¹²Burada uzlaştırmacı olarak nitelendirilen yaklaşım, elbette eleştirel görüşlerin bir parçası olarak da değerlendirilebilir. Nitekim Fincham ve Clark (2002a: 10) eleştirel olarak adlandırılan görüşlerin tek bir yaklaşım olarak nitelendirilemeyeceği görüşündedir. Dolayısıyla işlevselci görüşe yönelen itirazların tamamının eleştirel yaklaşımların içinde ele alınabileceğini söylemek mümkündür.

Bu bağlamda müşteri-danışman ilişkisindeki sorunların danışmanların kötü uygulamalarından çok, örneğin işletme okullarında, danışmanlık şirketlerinde ve işi danışmanlık olmayan bankalarda, sigorta ve sanayi şirketlerinde üretilen ve yerleşik olan bilgi tiplerindeki farklılıktan kaynaklandığı kabul edilecektir (Armbrüster ve Kipping, 2002: 98-100). Kısacası işlevselci ve eleştirel yaklaşım varlığını korurken, üçüncü grup yaklaşımlar yönetim danışmanlığının “durumsal doğasına”, dahil olan aktörlerin çeşitliliğine, müşterilerin etkin ve gittikçe karmaşıklaşan rolüne de dikkat çekmektedir (Mosonyi vd., 2020: 122).

1.1.3. Bilgi, Kimlik ve İktidar Sorunu Olarak Yönetim Danışmanlığı

Yukarıda da belirtildiği gibi yönetim danışmanlığına ilişkin literatür konuyu esas olarak, bilgi, iktidar ve kimlik kavramları etrafında sorunsallaştırmıştır (Mosonyi vd., 2020: 131). Bu nedenle konu, söz konusu yaklaşımların, üç kavrama ilişkin iddialarıyla da ele alınacaktır.

1.1.3.1. Bilgi Sorunu

Yönetim danışmanlığı söz konusu olduğunda bilgi, iktidar ve kimlik kavramlarının birbirleriyle ilişkisi önem kazanmaktadır. Danışmanın sahip olduğu uzmanlık bilgisi ya da buna ilişkin iddiası, hem danışman ile müşteri arasındaki iktidar ilişkisinin hem de danışmanın sahip olduğu profesyonel kimliğin ya da buna ilişkin iddiasının önemli bir bileşenidir. Başka bir deyişle bilgi hem iktidar hem de kimlik tartışmasının kesiştiği alandır. Danışmanlık literatüründeki farklılaşmanın sebeplerinden birisi de danışmanlık bilgisinin niteliği üzerindeki tartışmadan kaynaklanmaktadır.

İşlevselci yaklaşıma göre danışmanın sahip olduğu uzmanlık bilgisi, onun danışmanlık sürecindeki yerinin esas sebebidir. 1950’li yıllardan günümüze kadar T-Grubu, eylem araştırmaları, katılımcı yönetim, çalışma hayatı kalitesi ve stratejik

değişim çalışmaları aşamalarından geçerek gelişen “örgüt geliştirme” literatürü (Cummings ve Worley, 1997: 7) danışmanın rolünün sahip olduğu bilgiyle örgütteki planlı değişime yardım etmesi bağlamında ele alınışının en iyi örneğidir. Schein (1988) danışman rollerini “uzmanlık satın alma”, “doktor-hasta” ve “süreç danışmanlığı” olmak üzere üç farklı modelle açıklarken, bu modellerin ortak noktası müşteri örgütün sorununa ilişkin ne kadar bilgi sahibi olduğudur. İlk modelde müşteri tanımladığı ve sınırlarını belirlediği bir sorun alanına ilişkin danışmanlık hizmeti satın alırken, ikinci modelde sorununun farkında olan ancak bunun teşhisini yapamayan bir hasta gibidir (Schein, 1988: 6-9). Dolayısıyla danışman da tıpkı bir doktor gibi teşhis ve tedavi sürecine yardım eder:

Danışman değişim ajanı rolüyle bir pratisyen hekim veya psiko-analist gibi hareket eder. [...] Yani danışman müşterinin başvuru semptomundan başlar, sorunun nedenleriyle altında yatan mekanizmaları anlaşılacak şekilde ifade eder ve buna uygun iyileştirici faaliyette bulunur (Bennis, 1973: 360).

Üçüncü modelde ise, müşteri ne sorunundan ne de çözümünden haberdardır. Burada danışman, örgüte sorununu teşhis etmeyi ve sorunlarını çözmeyi öğrenme konusunda yardım eder (Schein, 1988:11). Kısacası ister belirli bir uzmanlık bilgisinin, isterse bilinmeyen bir sorunun çözümü için, isterse de sorunun teşhisi ve çözüm kapasitesinin geliştirilmesi için olsun, danışman müşteri örgütün veya yöneticilerinin sahip olmadığı bilgiyi onlara temin eder. Danışman yalnızca örgütün içindeki soruna ilişkin bilgi sağlamaz. Bilgi sağlayıcı rolüyle örgütün çevresinin yani içinde bulunduğu sektörün bilgisinin de kaynağıdır (Canato ve Giangreco, 2011: 233). Bu ise danışmanın çok sayıda ve farklı türden örnek olaya muhatap olmasının kazandırdığı tecrübe ile ilgilidir (Drucker, 1981: 3).

Danışmanın rolünü ister örgütün sorunlarının çözümüne ya da değişim sürecine “yardım etmek” (Gibb, 1959; Schein, 2002; Smircich ve Stubbart, 1985) isterse de bu

süreçlere “müdahale etmek” (Argyris, 1970; Lippitt, 1959) olarak tanımlasın, işlevselci görüşe göre danışman bunu sahip olduğu bilgiye dayanarak yapar. Üstelik bu bilginin niteliği ise, uzmanlık ve objektifliktir (Werr ve Styhre, 2002: 47). Gerek eleştirel yaklaşımın gerekse uzlaştırmacı olarak nitelendirdiğimiz üçüncü yaklaşımın, işlevselci yaklaşıma itirazı bu noktada başlar. Eleştirel yaklaşıma göre, danışmanlık faaliyetinin basitçe örgüt sorunlarının teşhisi ve çözüm önerilerinin tavsiyesi olarak ele alınması, onun devasa bir bilgi veya işletme hizmetleri sektörü ile olan bağının kurulmasını engeller (Fincham ve Clark, 2002b: 4). Dolayısıyla danışmanın sahip olduğu bilgi basitçe objektif bir uzmanlık bilgisi olarak tanımlanamaz:

[...] Bilgi, çoğunlukla şeylerin nasıl olması gerektiğine ilişkin bir norm belirleyerek ve mevcut kusurluluk haliyle ideal olan arasındaki farka işaret ederek sorun yaratır. Bu durum, örneğin yönetim danışmanları tarafından, sıklıkla istismar edilir (Alvesson, 2001: 865-866).

İşlevselci literatürün, danışmanların tek bir bilgi kümesine dayanarak faaliyet gösterdiği yani üzerinde uzlaşmaya varılmış bir uzmanlık alanı bulunduğu ve müşteri ile danışmanın modern sanayi toplumunun ve örgütlerinin rasyonalitesine içkin bir müşteri danışman ilişkisi kurduğu varsayımları hatalıdır (Clark ve Salaman, 1996: 90). Danışmanlık bir sektör olarak bilgiyi metalaştırır, sorunları ve çözümlerini yapılandırır ve müşteriye “paket haline getirilmiş yaklaşımlar” sunar (Ernst ve Kieser, 2002: 53). Thrift’e (1997: 42) göre yönetim danışmanları, yönetim guruları ve işletme okullarıyla birlikte “sermayenin kültürel döngüsünü” biçimlendiren aktörlerdendir. Bu döngü ise, “yönetim bilgisinin üretilmesinden ve yöneticilere dağıtımından sorumludur” (Thrift, 1997: 40). Dolayısıyla eleştirel yaklaşıma göre danışmanın uzmanlık bilgisi iddiası, onun müşterilerini kendi hizmetlerinin lüzumuna ikna etmesinin aracıdır (Fincham ve Clark, 2002a: 9; Werr ve Styhre, 2002: 44). İkna ise, “retorik” ile mümkündür (Alvesson, 1993; Clark ve Salaman, 1998). Alvesson’un (1993: 1007) deyiimi ile “danışmanı bir otobüs şoföründen bütünüyle farklı kılan şey” retoriği kullanmasıdır.

Retorik yönetim modalarının, düşüncelerinin ve yöntemlerinin danışmanlar ve gurularca yöneticilere benimsetilmesinin aracıdır (Abrahamson, 1999: 259; Abrahamson ve Fairchild, 1999: 708; Fincham ve Clark, 2002: 9).

Yönetim modası, “yönetim modası belirleyicilerinin yaydığı ve rasyonel yönetimin ilerlemesine öncülük eden ‘nispeten geçici kolektif düşünce’dir” (Abrahamson, 1996: 257). Yönetim modasını belirleyen yönetim danışmanları, guruları, işletme okulları ve iş dünyası yayınları yönetim yeniliğini getirecek yönetim tekniğinin ne olacağını belirleme konusunda sürekli rekabet halindedir ve yarışta geri kalanlar ise, popülerliğini yitirir. Örneğin 1980’lerin başında yönetim modası haline gelen “kalite çemberleri” tekniği, dönemin moda belirleyicileri tarafından desteklenmiş ve popülerleştirilmiştir. Öyle ki kalite çemberi, 1980-1982 yılları arasında ABD’de elliden fazla çalışanı bulunan işletmelerin üçte biri, Fortune 500 listesindeki şirketlerin ise, %90’ı tarafından benimsenirken, 1980’lerin ikinci yarısından itibaren popülerliğini kaybetmeye başlamış ve 1987 yılına gelindiğinde Fortune 500 (1988) listesindeki şirketlerden %80’inden fazlası tarafından terkedilmiştir (Abrahamson, 1996: 257-259).

Moda belirleyicileri topluluğunun diğer üyeleri gibi yönetim danışmanları da rekabette geri kalmamak için müşterilerini sahip oldukları bilginin en yenilikçi ve rasyonel bilgi olduğuna sürekli ikna etmek zorundadır (Abrahamson, 1996: 263). İşte bu ikna süreci ve retoriğe başvurma ihtiyacı, işlevselci yaklaşımın yönetim danışmanının sahip olduğu bilgiye ve rasyonelliğine ilişkin varsayımının hatalı olduğunu göstermektedir (Clark ve Salaman, 1996: 90). Danışman aslında kabilenin “büyücü-doktoru” gibi, salt bir hekim değil, aynı zamanda “performans sanatçısıdır” (Clark ve Salaman, 1996: 85). Danışmanlar bilgi sahibi olduklarına, sundukları hizmetin değerine ve kalitesine ilişkin izlenimi yönetirler yani müşterinin “algısını manipüle ederler”. Bir izlenim yönetimi sanatı olarak danışmanlık sürecinin bu durumu

“tiyatro” metaforu ile anlatılabilir (Clark ve Salaman, 1998: 19). Tıpkı bir tiyatro temsili gibi, danışmanlık süreci de sahne arkası (ya da hazırlık) ve sahne önü (ya da performans) aşamalarından oluşur. Yani danışman müşteri için araştırma yapar, uygun müşteriyi tespit ettikten sonra çeşitli ilişki ağları vasıtasıyla onunla iletişime geçer ve çalışmalarını tamamladıktan sonra ikna için görüşme yapar (Clark ve Salaman, 1998: 30).

Yönetim danışmanları müşteriyi ikna etmek için özel bir jargon bile geliştirmiştir. Bloch’a (1999: 116) göre, danışmanların bilgilerinden ve tavsiyelerinden ziyade oluşturdukları etkileyici atmosfer daha önemlidir. Bunun için “iyi takım elbiseler içinde zayıf tavsiyeler” verirler ancak bu tavsiyelerin yerindeliliğine ve önemine ilişkin izlenimi yaratmak için danışman-jargonuna (*consultable*) başvururlar. Örneğin bir fikirleri varsa bunu “konsept”, eğer çok önemli bir fikir olduğunu düşünüyorlarsa da bunu “kilit konsept” olarak adlandırır ve etkileyici sunumlarla, grafiklerle ve istatistiklerle hakikati çarpıtırlar.

İşlevselci yaklaşımın objektif uzman bilgisi teziyle örtüşmemekle birlikte ikna tezine temkinli yaklaşan görüşler de mevcuttur.¹³ Sturdy’ye (2002) göre danışmanların retoriğe başvurması ve müşterilerini adeta kandırması yaklaşımı bir basitleştirme değildir. Danışmanlar ve müşterileri arasındaki ilişki yalnızca retorik temelli bir iknaya değil, karşılıklı etkileşim ve tartışmaya dayalıdır (Sturdy, 2002: 146). Johansson’a (2004: 341) göre, bu süreci anlatmakta muhakkak bir metafor kullanılacaksa bu “hikâye yaratma” olmalıdır. Zira hikaye anlatma, iknayı değil danışmanlık sürecinin ortaklaşa inşasını ifade eder. Danışmanlar elbette çeşitli ritüellere ve metaforlara başvurarak çalışırlar

¹³ İşlevselci yaklaşımın temsilcisi olarak kabul edilebilecek Bennis (1969: 12) danışmanların örgütteki değişim ajanı rolünden bahsederken, kendileri hakkında yarattıkları izlenimin de tercih edilmelerinde etkili olabileceğine açık kapı bırakır. Dolayısıyla bu konuya ilişkin görüşleri ile işlevselci yaklaşımın bazı temsilcilerinin de uzlaştırmacı görüşe yaklaştığı söylenebilir.

ancak bunu muhakkak müşterilerini kandırmak için yapmazlar. Örgütlerdeki belirsizliği ve çok anlamlılığı ortadan kaldırmak için bunları kullanırlar (Czarniawska-Joerges, 1990: 139; Czarniawska, 2013: 13). Bu bakımdan danışman, müşterisine belirsizliğin üstesinden gelmeye yarayacak araçları kazandıran “*anlam taciridir*” (Czarniawska-Joerges, 1990: 142).

1.1.3.2. Kimlik Sorunu

Bilginin ele alınmasındaki farklılık danışmanın -profesyonel- kimliği üzerindeki tartışmanın da önemli bir parçasıdır. Danışmanların profesyonellik iddiasının gerçeği yansıtıp yansıtmadığı meselesi danışmanlık literatürünün bir başka sorun alanıdır. Bu tartışma, bilginin tanımıyla ilgili olduğu kadar profesyonelliğin ve mesleğin nasıl tanımlandığıyla da ilgilidir. Toplumsal yapının “çözümleyici kategorilerinden birisi olarak” meslek, “toplumun, doğanın ve yaşamın düzenlenmesine yönelik yöneltiler belirlemeyi ve kurallar koymayı kendisine işlev edinmiş bir örgütlenmeyi temsil eder” (Karasu, 2001:1). Toplumsal örgütlenmenin bu boyutuyla ilgilenen meslekler sosyolojisi de çeşitli uğraş alanlarını bilgi kümesi, formel eğitim, etik kodlar ve profesyonel meslek örgütü gibi ortak özellikler üzerinden meslek olarak sınıflandırır (Kirkpatrick vd., 2012: 189). Bu yaklaşıma göre meslekleşme ve profesyonelleşme, faaliyet alanının üyelerinin performansına ilişkin bir standart getirmeyi; mesleki etkinliğin esasını oluşturan uzmanlığın ve bilgi kümesinin yönetimini; mesleğe girenlerin sayısını, seçimini ve eğitimini denetlemek üzere konulan “düzenleyici kuralları” ifade eder (Marshall, 1999: 362). Ancak özellikle 1970’li yıllardan itibaren meslek sosyolojisi alanındaki yeni gelişmeler profesyonelleşmeyi, standartlar getirerek faaliyet alanını denetim altına alma veya disipline etme yolu olmaktan ziyade, ilgili çıkar grubunun, müşterileri üzerinde denetim kurması ya da iktidar tesis etmesi olarak görmektedir (Kirkpatrick vd., 2012: 189-190; Marshall, 1999:363). Dolayısıyla

profesyonellik, “ödüllere ve fırsatlara erişimi” sınırlandırmayı hedefleyen bir “mesleki kapanmayı” da ifade etmektedir (Kirkpatrick vd., 2012: 190).

Yönetim danışmanlığı söz konusu olduğunda mesleğin ve profesyonelliğin geleneksel tarifindeki kıstasların tam olarak sağlanmadığı açık olmakla birlikte, danışmanların profesyonelliği meselesinin işlevselci yaklaşım içinde tartışmalı bir konu olmadığı görülmektedir. Örneğin Lippitt (1959: 1) ve Gibb (1959: 5) danışmanlığı tanımlarken, ondan “profesyonel yardımcı” olarak bahseder. Aynı şekilde Bennis’in (1973) “değişim ajanı” olarak nitelendirdiği danışman da bir profesyoneldir:

Değişim ajanı ile kastedilen, büyük çoğunluğu davranış bilimleri alanında eğitim almış ve doktora derecesine sahip profesyonellerdir. Bunların önemli bir bölümü üniversitelerde görevli, diğerleri ise tam zamanlı danışmanlar olarak çalışırken, profesyonel mensubiyetini davranış bilimi disiplinlerinden birisine borçludur (Bennis, 1973: 354). [Vurgu orijinalinde]

Hatta Drucker’e göre danışmanlık alanında profesyonel sıfatını hak eden yegâne danışman, yönetim danışmanıdır:

Pek çok alanda danışman vardır ancak yalnızca yönetim alanında profesyonel danışman vardır. Zira yalnızca yönetim alanında danışman pratisyen; bilgi kaynağı, düşünce, kavramsallaştırma ve mesleğin kuruluşunda lider olarak merkezi bir figürdür (Drucker, 1981: 2).

İşlevselci kampta yer alan Kubr (2002: 129) ise, yönetim danışmanlığının tıp, hukuk ve uygulamalı bilimler alanındaki mesleklerle benzer adımları takip ettiğini ve “profesyonelleşme yolunda” olduğunu belirtir. Bununla birlikte danışmanlar itibarlarını arttırmak için kendilerini profesyonel, faaliyet alanlarını da meslek olarak nitelendirmektedir. Aslında bu durum yönetim danışmanlığının profesyonel kimliğine ilişkin tam bir mutabakatın olmadığını da göstermektedir. Nitekim eleştirel yaklaşım danışmanların profesyonellik iddiasını tartışmaya açmıştır (Alvesson ve Johansson, 2002: 228; Fincham ve Clark, 2002b: 10; Mosonyi vd., 2020: 121). Buna göre danışmanların üzerinde hakimiyet sahibi oldukları, uzlaşya varılmış bir bilgi sahası

bulunmamasına rağmen (Clark ve Salaman, 1996: 90), profesyonellik iddiasında bulunmaları sundukları hizmetlere olan güveni arttırmak ve itibar kazanmak için başvurdukları bir yoldur (Fincham ve Clark, 2002a: 10 ve 2002b: 7). Bilgi sorunu başlığındaki retorik ve izlenim yönetimi eleştirisiyle birlikte ele alındığında, bu iddianın aslında danışmanların kendileri hakkında yaratmaya çalıştığı imaja ilişkin retoriğin bir parçası olduğu görülür. Bu bakımdan da profesyonellik iddiasının, 1970’li yıllardan itibaren meslekler sosyolojisi alanında ortaya çıkan, ödülleri ve fırsatları azamileştirmek amacıyla müşteriler üzerindeki denetimi arttırmayı hedeflediği (Kirckpatrick vd., 2012: 189) yorumu ile eleştirel yaklaşımın, danışmanlığın profesyonellik iddiasına verdiği yanıt belli ölçüde paralellik göstermektedir.

Öte yandan danışmanlık faaliyetinin bir meslek olduğu kabul edilmezse nasıl adlandırılabilceği sorusu geçerliliğini korumaktadır. Başka bir deyişle McKenna’nın (2006) deyimi ile “yeni bir meslek” olan yönetim danışmanlığı gibi faaliyet alanlarının nasıl nitelendirileceği sorunu, literatürde “bilgi-yoğun işler”, “bilgi-yoğun şirketler” ve “bilgi-yoğun örgütler” gibi kavramların doğmasına neden olmuştur (Alvesson, 1993; Starbuck, 1992). Bilgi-yoğun (*knowledge-intensive*) isimlendirmesi emek-yoğun veya sermaye-yoğun sınıflandırmasına benzetme yoluyla oluşturulmuş olup beşerî sermayenin bilgi-yoğun şirketlerdeki egemenliğine dikkat çekmektedir (Starbuck, 1992: 715). Kavramın arka planında sanayi sonrası toplum tartışması bulunmaktadır. Nasıl ki tarım ya da sanayi toplumlarında emek, toprak ve sermaye üzerinde hâkimiyet kuranlar aynı zamanda toplumsal denetimi sağlıyorsa; sanayi sonrası toplumlarda da bilgiye hükmeden insan sermayesinin egemenliği söz konusudur (Karasu, 2001: 23). Örgüt ya da işletme düzeyinde bakıldığında da bilginin yani insan sermayesinin egemen olduğu şirketler ya da örgütler bilgi-yoğun şirketler ve örgütlerdir (Starbuck, 1992: 715). Hargadon’a (1998: 209-210) göre, “bilgi aracısı” olan bu şirketler “modern inovasyon

fabrikaları” olarak Edison’un New Jersey’deki laboratuvarının günümüzdeki karşılığıdır. Sürekli değişimin gerektirdiği inovasyon ve uyum kabiliyeti, bu tip şirketler vasıtasıyla örgütlere kazandırılır. Nasıl ki Edison’un laboratuvarını farklı kılan şey, icatlarından çok araştırma ve geliştirmeye adanması yani “örgütlü inovasyonun iktidarı” olmasıysa, bu şirketlerin temel özelliği de mevcut bilgiyi kullanarak müşterilerinin inovasyon ihtiyacına cevap vermek üzere örgütlenmiş olmalarıdır (Hargadon, 1998: 226).

Meslek kavramının unsurları itibariyle katı bir tanımının bulunması nedeniyle (Alvesson, 1993: 998) danışmanlık bir meslek (*profession*) yani profesyonel bir mesleki faaliyet olmasa bile bilgi-yoğun bir faaliyettir (Alvesson, 1993; Starbuck, 1993). Yani danışmanlık sistematik ve bilim temelli bir teoriye dayanma, uzun soluklu formel bir eğitime tabi olma, özerklik, etik kuralları bulunma, ayırt edici bir mesleki kültüre sahip olma, müşteri odaklı olma ve toplumsal olarak onaylanıp yetkilendirilme şartlarının bütününe taşıyamadığı için geleneksel meslekler içinde yer almaz (Alvesson, 1993: 998). Nitekim Starbuck’a göre danışman, “formel bir eğitime sahip ve tecrübesi doktora derecesine denk” olan bir uzman; danışmanlık şirketi de “personelinin en az üçte birini bu tarife uygun uzmanları istihdam eden” bir “bilgi-yoğun şirkettir”. Bu duruma en iyi örnek ise, Arthur D. Little şirkettir. Uzmanları doktora derecesine sahip ve politika çalışmaları yapan şirketin, 60 ülkede, 1500 çalışanı ile teknoloji, ekonomik kalkınma ve stratejik planlama gibi alanlarda faaliyetleri bulunmaktadır (Starbuck, 1992: 720).

Görüldüğü üzere, Starbuck’ın danışmanlık faaliyeti kavrayışının hareket noktası uzmanlık kavramıdır. Ancak sektörün gelişimi başlığında ele alındığı gibi verimlilik danışmanlığından, strateji danışmanlığına, bilgi teknolojileri danışmanlığından, insan kaynakları yönetimi danışmanlığına, mali danışmanlıktan hukuki danışmanlığa kadar pek çok alanda faaliyet gösteren danışmanlık sektörünün ve danışmanların belirli bir

alanda ve sistematik bir bilgi kümesine hâkim olduklarını iddia etmek imkânsızdır. Yönetim danışmanlığının mesleki kökenlerinin çeşitliliği tartışmasında da değinildiği gibi, bankacılar, muhasebeciler, avukatlar ve mühendisler alanın ortaya çıkışında etkili olan çeşitli meslek gruplarıdır ve her birinin bilgi sahası farklıdır. Pek çok danışmanlık şirketi yalnızca belli bir alanda uzmanlaşmak yerine danışmanlık hizmeti türlerinin pek çoğunu aynı anda sunmaktadır. Dolayısıyla geleneksel bir meslek olan hekimlikten bahsetmek sistematik ve bilim temelli bir bilgi sahası olan tıptan bahsetmek demektir. Yahut avukatlıktan bahsetmek benzer şekilde sistematik hatta çoğu zaman kodifiye bir bilgi sahası olan hukuka işaret eder. Oysa danışmanlık pek çok bilgi sahası ile ilişkilidir. Bu da yönetim danışmanlığını tek bir alandaki uzmanların değil, farklı alanlardan uzmanların bulunduğu bir “uzmanlar alanı” ya da faaliyeti haline getirir.

Geleneksel meslek tanımındaki formel eğitim unsuru da yönetim danışmanlığı söz konusu olduğunda karşılıksız kalmaktadır. Örneğin bir hekim tıp fakültesinde, avukat hukuk fakültesinde ya da mühendis mühendislik fakültesinde öğrenim gördükten sonra mesleğe girer. Yani meslek ancak mesleki uzmanlık alanında eğitim veren okullardan mezun olanlar tarafından icra edilebilir. Oysa danışmanlık alanında hizmet vermek için böyle bir şart bulunmamaktadır. Zaten spesifik olarak danışmanlık mesleği öğrenimi sunan bir fakülte ya da bölüm söz konusu değildir ve işletme okullarının müfredatlarında ancak bir konu olarak ya da çeşitli kurslar seviyesinde kendisine yer bulabilmektedir (Mohe ve Seidl, 2009: 2; Richter ve Schmidt, 2008: 88). Elbette danışmanların eğitim geçmişleri ve tecrübeleri danışmanlık şirketinin güvenilirliğinin ve itibarının önemli bir bileşenidir (Kipping, 2002: 41) ancak hekimlik ya da avukatlık örneğinde olduğu gibi mesleki bir bariyer değildir. Başka bir deyişle iyi üniversitelerden mezuniyet ve MBA (*Master of Business Administration-İşletme Yönetimi Yüksek Lisansı*) sembolik değer taşır ve çalışanların kalitesine bir işarettir (Pellegrin-Boucher,

2006: 7). Hatta eğitim alınan alanlar ve danışmanlık kuşakları arasında bir ilişkinin bulunduğu bile söylenebilir (Kipping, 2002: 41). Bu bağlamda birinci kuşak danışmanlık şirketleri daha çok mühendis istihdam ederken, ikinci kuşak şirketler MBA mezunlarını tercih etmektedir. İkinci kuşak çalışanlarını işletme mezunları arasından istihdam ettiği gibi *Harvard Business School* ve *Stanford Business School* örneklerinden de görülebileceği gibi işletme programlarının gelişmesini de teşvik etmiştir. Başka bir deyişle strateji danışmanlığı hizmeti veren danışmanlık şirketleri ile işletme okulları arasında yakın ilişkiler gelişmiştir (Saint-Martin, 2007: 684). Kendisi de Harvard Üniversitesi mezunu olan McKinsey'nin ikinci kurucusu Marvin Bower'ın danışmanlığın profesyonelleşmesi çalışmaları kapsamında *Harvard Business School* ile kurduğu ilişki bu duruma örnektir (Kipping, 2002: 41). Üçüncü kuşakta ise, BT uzmanlarının öne çıktığı görülmektedir. Kısacası bir kuşaktan diğerine geçerken aranan yetenek ve eğitimde de farklılıklar söz konusu olmaktadır (Kipping, 2002: 42).

Yönetim danışmanlarının meslek örgütleri, etik kodları ve ortak mesleki kültürü bakımından da geleneksel mesleklerden farklı olduğu görülmektedir. Örneğin pek çok ülkede danışmanların ulusal düzeyde kurduğu meslek örgütü¹⁴ bulunsa da danışmanlık yapmak için bu meslek örgütlerine üyelik gerekmemektedir. Bu da danışmanları meslek örgütlerine üyelik nedeniyle tabi olunacak kurallardan azade kılmaktadır. Yani “kötü niyetli” ya da “yetersiz” danışmanları sektörden uzak tutacak bir disiplin mekanizması bulunmamaktadır.¹⁵ Ancak danışmanlığın bir “itibar” mesleği olması, büyük

¹⁴ ABD’de 1929 yılında kurulan Association for Management Engineers (ACME) danışmanlığın etik kodlarını belirlemeyi ve danışmanlık sektörüne belirli standartlar kazandırmayı hedeflemiştir (O’Mahoney ve Sturdy, 2015; Ruef, 2002: 76). Öyle ki McKinsey’nin ünlü yöneticisi Bower’ın veciz deyişi ile örgütün amacı “*hergeleleri sektörden uzak tutmaktır*”. Diğer ülkelerde ise meslek örgütlerinin kuruluşu çok daha geç tarihlerde olmuştur (bkz. 1.2.2.1. *Merkezden Merkeze Yayılım* başlığı).

¹⁵ Mesleki örgütler profesyonelleşme ihtiyacının ürünü olduğu kadar, mesleğin çıkarlarının daha gür bir sesle ifade edilmesini hedeflemektedir. Nitekim FEACO’nun (Fédération des Associations de Conseils en Organisation) internet sitesinde örgütün genel amacına ilişkin yer alan şu sözler bunu doğrulamaktadır: “*FEACO’nun genel amacı, kurucu üye ulusal birliklerin kolektif seslerinin, tek tek olduklarından daha*

danışmanlık şirketlerinin kendi içinde birtakım ilkeler ve kurallar ile şirketin başarısını arttıracak eğitim programları ve standartlaştırılmış yöntemler geliştirmesini beraberinde getirmiştir (Alvesson ve Johansson, 2002: 241).

Mesleğin ya da profesyonelliğin katı tanımından hareket edildiğinde danışmanlığın profesyonel bir uğraş olduğunu iddia etmek mümkün görünmemektedir. Nitekim eleştirel yaklaşımın da özgün, özel ya da ezoterik bir bilgi temeli olmadığı sürece danışmanlığın profesyonel bir meslek haline gelemeyeceğini öne sürmesi, meslek tanımındaki “bilgi sahası” kriterini sağlayamamasına dayanmaktadır. Buna rağmen danışmanların profesyonellik iddiasında bulunmasının sebebi ise, danışmanlığın belirsizlik-yoğun bir uğraş alanı olması nedeniyle danışmanların kredibilitelerini ve itibarlarını arttırma ihtiyacıdır (Fincham ve Clark, 2002a: 7). Bununla birlikte meslek veya profesyonellik kavramları daha esnek tanımlanır veya yukarıda değinildiği gibi meslekler sosyolojisinde 1970’lerden itibaren gelişen tanım esas alınır, danışmanlığın profesyonel bir meslek olduğu kabul edilebilecektir. Her hâlükârda danışmanlığın geleneksel mesleklerden farklılaştığını ve Starbuck (1992) ya da Alvesson’ın (1993) belirttiği gibi bilgi-yoğun bir uğraş olduğunu kabul etmek isabetli olacaktır.

1.1.3.3. İktidar Sorunu

Gerek bilgi gerekse profesyonellik tartışması göstermektedir ki iktidar sorunu danışmanlık olgusunun önemli bir boyutunu teşkil etmektedir. Danışman ve müşteri arasındaki ilişkide hakimiyetin ya da denetimin kimde olduğu sorunu bilgi asimetrisinden ve danışmanların oldukça geniş bir rol skalasında hizmet vermesinden

güçlü bir şekilde duyurulmasının gerektiği alanlarda, üye birlikleri destekleyerek, Avrupa’da yönetim danışmanlığının teşvik edilmesine ve gelişmesine yardımcı olmaktadır” (FEACO, <https://feaco.org/site-page/welcome-feaco>).

kaynaklanmaktadır. Danışmanlığın geleneksel meslekler düzeyinde bir profesyonelliğe erişememesi, zayıf standartları ve dolayısıyla alana giriş bariyerinin düşük olması, danışmanların profesyonel kimliğine ilişkin bir sorun olduğu kadar, müşterilerin aldıkları hizmetin niteliğini de etkiler. Zira danışmanlık doğası gereği, üretildiği anda tüketilen, bu nedenle de satın alınmadan ya da tüketilmeden değerlendirilmesi mümkün olmayan bir hizmet türüdür (Kipping, 2002: 39). Bu durum da bilgi asimetrisine neden olarak müşterinin, danışmanlık firmasının ve danışmanın performansını değerlendirmesini engellemekte ve ciddi bir belirsizliğe neden olmaktadır (Ernst ve Kieser, 2002: 63). Bilgi asimetrisinin neden olduğu ve fiyat mekanizması ya da kurumsal düzenlemelerle ortadan kalkması mümkün olmayan (Glückler ve Armbrüster, 2003: 270) bu belirsizliğin çözümü, müşteri ile danışman arasındaki ilişkiye bağlıdır. Fakat çözümün hangi tarafın yararına olacağı konusunda rivayet muhteliftir. Zira bir görüşe göre bu çözüm her zaman, müşterinin kontrolündeki bir sürecin neticesinde ve müşteri lehine gelişirken; bir diğerine göre danışmanların hâkim olduğu hatta manipüle ettiği bir süreç içerisinde ortaya çıkar ve müşteri çözüme ikna edilir. Üçüncü bir yaklaşıma göre ise, danışmanlık sürecinde müşteri ile danışman arasındaki ilişkide iktidar “durumsal faktörlere bağlı olarak taraflardan birine ya da diğerine kayabilir” yani taraflar arasında yapısal bir asimetri söz konusu değildir (Fincham, 1999: 349-350).

Neden danışman istihdam edildiği sorusuna verilen cevap, danışman ile müşteri arasındaki iktidar ilişkisine dair bakışı da şekillendirmektedir. Danışmanı örgüt sorunlarını çözmek ya da örgütsel gelişim sürecine yardımcı olmak üzere “dışarıdan gelen” aktörler olarak ele alan işlevselci yaklaşım için ilişkinin kontrolü müşteridedir. Dahası danışman dışarıdan geldiği ve örgütle olan ilişkisi geçici olduğu için örgütteki iktidar ilişkilerinden bağımsızdır (Lippitt, 1959: 5). Bununla birlikte Bennis’e (1969:

12) göre örgütsel gelişme sürecinde rol alan değişim ajanı rolüyle danışman, örgüt içi iktidar ilişkilerini etkileme gücüne sahiptir. Örgütsel gelişimin, örgütün değişim sürecine daha iyi uyum sağlaması için “inançları, tutumları, değerleri ve örgüt yapılarını değiştirmeyi amaçlayan” planlı bir değişim olduğu (Bennis, 1969: 2) düşünülürse, danışmanlık hizmeti almaya karar veren örgüt yöneticilerinin mevcut ilişkileri de değiştirmeyi hedeflediği açıktır. Dolayısıyla işlevselci görüşün kontrol sahibi müşteri varsayımı, danışmanın iktidar ilişkilerine şekil verebileceği bu durumda dahi geçerlidir. Kısacası işlevselci yaklaşım, müşteri ve danışman arasındaki iktidar ilişkisinde, müşterinin “sözleşmeden kaynaklanan gücüyle” hâkim ya da üstün taraf olduğunu kabul eder (Werr ve Styhre, 2002: 44).

Eleştirel yaklaşıma göre, danışmanın rolü işlevselci yaklaşımın savunduğu gibi sorunları çözmek ya da örgütsel gelişime yardımcı olmak üzere, örgüte, bilgi ve tecrübe sağlamaktan ibaret değildir. Bir örgütün kendi bünyesinde sorunlarını özellikle de idari sorunlarını çözebilecek bilgi ve uzmanlığa sahip olmasına ve bir danışmanlık şirketinin nadiren yeni ve eşsiz analizlerle tavsiyeler içeren bir rapor sunmasına rağmen bir danışmanlık şirketinden hizmet alınıyorsa, bu durum danışmanların iktidara ve meşruiyete ilişkin rollerini gündeme getirir (Pfeffer, 1981: 142-143). Yani danışmanlar yönetim bilgisini metalaştırarak örgütlere aktarmak, yöneticilerin kararlarının hissedarlar nezdinde meşruiyetini sağlamak, değişim sürecine olan direnişi kırmak, örgüt içi iktidar mücadelesinin aracı olmak ya da örgütte sorunlara dikkat çekerek hizmetlerine talep yaratmak gibi hiç de yansız olmayan ve uzmanlık işlevine dayanmayan roller de üstlenir (Ernst ve Kieser, 2002). Bu roller de danışmanı, işlevselci yaklaşımın değişim ajanı ve yardımcı sıfatıyla danışmana atfettiği olumlu anlamları taşıyan bir aktör haline getirmez. Örneğin örgütün çevresini kuşatan belirsizlik nedeniyle kaygıya kapılan yöneticiler, örgütün içinde bulunduğu belirsizliği ortadan

kaldırmak için danışmana başvururlar. Özellikle küreselleşme süreciyle büyüyen pazarlar, örgütleri geniş bir skalada, oldukça karmaşık konularda ve süratli bir şekilde kararlar almaya zorlamakta dolayısıyla üstesinden gelinmesi gereken belirsizliği arttırmaktadır. Belirsizliğe verilen tepki ise, örgütlerdeki yönetsel kapasitenin ve standartlaşmanın artmasıdır (Meyer, 2002: 36). DiMaggio ve Powell'ın (1983: 152) "taklitçi" olarak adlandırdığı bu benzeşim (izomorfizm) süreci, belirsizlik karşısında örgütlerin verdiği standart tepkidir: "Örgütler, kendi alanlarında daha meşru veya başarılı olarak algıladıkları benzer örgütleri modelleme eğilimindedir". Bu modellerin benimsenmesi çalışanların transferi ya da devir yoluyla olabileceği gibi, danışmanlık şirketleri vasıtasıyla da olabilmektedir (DiMaggio ve Powell, 1983: 151). Danışmanlar, belirsiz bir örgütsel çevreyle mücadele ederek yöneticilere yardımcı olmakta, dolayısıyla da danışmanlık şirketlerinin hizmetlerine olan talep artmaktadır. Örgütlerin belirsizliğe verdikleri bu tepki, daha önce de belirtildiği gibi, danışmanlık literatüründe onların "değişim ajanı" ya da "istikrar ajanı" olarak adlandırılmalarını beraberinde getirmiştir. Özellikle yönetim modalarının doğması ve yaygınlaşması bağlamında yönetim danışmanları "moda belirleyicileri" olarak görülmektedir (Abrahamson, 1996; Abrahamson, 1999; Ginsberg ve Abrahamson, 1991). Bilgi sorunu başlığında da belirtildiği gibi yönetim danışmanları, danışmanlık sektörünün ve danışmanların hizmetlerine talep yaratmak, yönetim modalarını benimsetmek için retoriğe başvurarak müşterilerini hizmetlerinin önemine, gerekliliğine ve niteliğine ikna ederler ve bu da danışmanlık faaliyetinin ayrılmaz bir parçasıdır. Kısacası eleştirel yaklaşımlar müşteriye, danışmanın türlü retorik, ikna ve sembol oyunları ile kandırdığı zayıf ve kırılabilir "kurban" olarak (Kitay ve Wright, 2004: 1; Sturdy, 1997: 389; Werr ve Styhre, 2002: 44); danışmanı ise, müşteri üzerinde iktidar kuran bir aktör olarak tasvir eder (Canato ve Giangreco, 2011: 234).

Üçüncü bir yaklaşım ise, danışman müşteri ilişkisini sadece danışmanın ya da sadece müşteri örgütün hakimiyetindeki bir süreç olarak ele almamak gerektiğini savunur. Fincham'ın (1999) dikkat çektiği durumsallık yani iktidar ilişkisinin yapısal bir asimetri olmadığı düşüncesi, Sturdy (1997) tarafından da paylaşılmakta ve yazar, *kurban* tasvirinin bir basite indirgeme olduğunu öne sürmektedir. Yöneticilerin örgütü çevreleyen belirsizlik nedeniyle artan kaygıları ve kaygıların danışmanlar tarafından pekiştirildiği düşüncesi, danışmanlara ve yeni düşüncelere karşı örgütlerde gelişen direnişi dolayısıyla da danışmanlık sürecinin etkileşimsel doğasını görmezden gelir (Sturdy, 1997: 390). Örgütün yöneticilerini kaygıya sürükleyen belirsizlik koşulları ile çevrili olduğu ve hatta danışmanların bu belirsizlikleri körüklediği iddiası kabul edilebilir olmakla birlikte, yalnızca müşterinin bu belirsizliğin kurbanı olduğunun değil, danışmanların da belirsiz ve güvencesiz koşullarda çalıştığının kabul edilmesi gerekmektedir (Sturdy, 1997: 401).

Müşteri örgütlerdeki kötü uygulamalar ya da müşteri danışman ilişkisindeki sorunlar nedeniyle danışmanları suçlamak yerine, örgütteki yerleşik bilgi tipi ile danışmanın sahip olduğu bilgi tipi arasındaki farklılıkların göz önünde bulundurulmasının daha doğru olduğunu savunan görüşler de mevcuttur. Zira bilgi danışmandan müşteriye her zaman sürtünmesiz ya da kusursuz bir şekilde aktarılamamaktadır (Armbrüster ve Kipping, 2002: 108). Luhmann'ın sistem kuramını esas alan yaklaşıma göre, danışmanlar ve müşteri örgüt birbirini anlamaktan uzak, iki kapalı sistemdir ve birbirleri ile doğrudan iletişime geçmeleri mümkün değildir. Bu nedenle iki sistemin üyelerinin de iletişime geçtiği “temas sistemi” olarak adlandırılan üçüncü bir sistem daha mevcuttur ve işte danışmanlık faaliyeti bu sistemde gerçekleşir (Mohe ve Seidl, 2009: 8-9). Bununla birlikte iki sistemin birbirine kapalı ve doğrudan iletişimin imkânsız olması, danışmanlığı gereksiz kılmaz zira danışmanın iletişim çabası

müşteri sistemde birtakım etkiler doğurur (Czarniawska, 2013: 14). Her ne kadar temas sisteminde meydana gelen etkileşim bilgi aktarımının gerçekleştiği ya da danışmanın örgütü değiştirdiği süreci içermese de müşteri sistemde ortaya çıkan “karışıklık” onu değişime sevk eder. Czarniawska (2013) bu değişimin örgütteki belirsizliği muhakkak ortadan kaldıracığı düşüncesine karşı çıkar. Ona göre danışmanın müdahalesinin başarısı ya da başarısızlığı müşteri örgütün kendi belirsizliğinin derecesini ne ölçüde formüle ettiği ile de yakından ilişkilidir (Czarniawska, 2013: 11). Danışmanın örgütteki rolünü “parazite” benzeten Clegg, Kornberg ve Rhodes’a (2004: 38) göre ise, danışmanlar “sistemin kalbine gürültüyü taşır”, böylece onu “rahatsız eder” ve “fesata uğratar”. Parazitler ortaya çıkınca, düzen düzensizliğe dönüşür ve gürültüyle birlikte sistem yeni bir düzene doğru yönelir. Bu gürültü, düzensizlik ve irrasyonellik sistemi zayıflatmaz aksine güçlendirir. Danışmanlar örgütte gürültüye yeni metaforlar, yeni bir dil ve yeni kuramlarla olduğu kadar, o güne kadar duyulmayan seslerin dinlenmesine imkân sağlayarak da neden olur yani örgüt içindeki iktidar ilişkilerine de etki eder. Ama esas sonuç onu farklı şekilde düşünmeye, hissetmeye ve eylemde bulunmaya yönlendirmesidir (Clegg vd., 2004: 40).

Üçüncü grup yaklaşımlar, işlevselci ve eleştirel yaklaşımın beyaz ve siyah zıtlığında ele aldığı iktidar ilişkisi yaklaşımına şüpheyle yaklaşır. Danışmanların anlam taciri olması, danışman jargonuna ya da sembollere başvurması, onu sahtekâr bir manipülatör yapmaz. Zira semboller örgütteki bilişsel ve davranışsal süreçleri etkileyerek değişimi tetikler (Armenakis vd., 1996: 123). Danışman jargonu da benzer şekilde örgütün ve özellikle de yöneticilerin belirsizliklerle baş ederken başvurduğu anlam yaratma vasıtası haline gelir. Yani bu jargon danışmanın hilesi olmaktan çok müşterilere yardım eden bir dildir (Williams ve Rattray, 2004: 181). Ayrıca danışman ya da danışmanlık şirketi yalnızca kendi ticari ya da mesleki kaygıları ile örgütteki

iktidarlarını “kötüye” kullanmaz. Elbette danışman çalışmaya başladığı örgütte kendi ajandası doğrultusunda faaliyet gösterebilir. Ancak müşterinin talebi de en az danışmanın ajandası kadar önemlidir (Alvesson ve Johansson, 2002: 240). Öyle ki müşteri örgüt yöneticilerinin bir bölümü danışmanları kendi iktidar mücadelelerinin aracı haline getirebilir (Kaarst-Brown, 1999: 542). Yani müşteri, danışmanın oynayacağı politik ya da sembolik rollere de talip olabilir (Alvesson ve Johansson, 2002: 240).

Bu rollerden ilki, yöneticilerin hem örgüt içine hem de çevresine mesaj verme ihtiyacıyla ortaya çıkar. Danışmanlar örgütte değişimin başladığının habercisi olabilirler (Kaarst ve Brown, 1999: 550). Bu üst yönetime verilen bir mesaj niteliği taşıyabileceği gibi, örgütteki memnuniyetsiz grupların teskin edilmesini ve performans ya da motivasyon sorunlarının ortadan kaldırmasını hedefleyen bir sinyal de olabilir (Nippa ve Petzold, 2002: B4). Ayrıca yöneticiler en modern yönetim tekniklerini kullandıkları mesajını vererek hissedarları ve üst yönetimi, örgüt çıkarlarını takip ettiklerine ikna etmek istedikleri için de danışmanlara başvururlar (Ernst ve Kieser, 2002: 55). İkincisi yöneticiler danışmanların meşruiyet aracı olması işlevinden de faydalanırlar. Doğruluğunu hissedarlara, üst yönetime, örgüt içindeki ya da dışındaki diğer çıkar gruplarına kanıtlamak istedikleri kararların meşruiyetini sağlamak için danışmanlardan faydalanırlar. Böylece bu kararlar ya sorgulanmaz ya da çok az sorgulanır (Nippa ve Petzold, 2002: B4; Pellegrin-Boucher, 2006: 9). Bazen de danışmanlar verilen kararların “günah keçisine” dönüşerek örgüt içi iktidar mücadelesinin kurbanı haline gelirler (Ernst ve Kieser, 2002: 56; Kitay ve Wright, 2004: 3; Sturdy, 2009: 523). Örgütler, değişime karşı gelişebilecek direnişi kırmak için de danışmanlara başvururlar (Ernst ve Kieser, 2002: 56). Danışmanların örgütteki varlıkları mevcut kuralların değişeceği mesajını verdiği kadar, değişime ilişkin kararlılığın da göstergesi olabilir (Kaarst-

Brown, 1999: 553; Pellegrin-Boucher, 2006: 12). Üçüncüsü danışmanların örgüte gelişleri kadar ayrılışları da sembolik değerdedir. Danışmanların ayrılışı değişimin gerçekleştiği, yönetimin amacına ulaştığı izlenimi yaratır. Dolayısıyla danışmanın geleceğinin duyurulması, örgütte çalışmaya başlaması ve örgütten ayrılması sembolik önemdedir (Pellegrin-Boucher, 2006: 12).

Danışmanların sembolik işlevleri de göstermektedir ki danışmanlar ilişkinin yegâne “şeytani” ve “hâkimi” değildir. Müşteri de kendi “şeytani” ajandası için danışmana başvurmakta hatta zaman zaman onu “kurbana” dönüştürmektedir. Bu nedenle üçüncü grup yaklaşımlar, müşteri ile danışman arasındaki iktidar ilişkisini “özselleştirmeden” yani “tanımlı ve doğal rollerin bulunduğu bir ilişki olmaktan çıkararak” kavrar (Werr ve Styhre, 2002: 50).

1.2. Yönetim Danışmanlığı Sektörü

Meslek olarak kabul edilsin ya da edilmesin, yönetim danışmanlığı yalnızca danışmanın faaliyetini değil, binlerce irili ufaklı şirketin faaliyet gösterdiği büyük bir sektörü de ifade etmektedir. Öyle ki sektörün hangi koşullarda ortaya çıktığı, nasıl bir gelişim süreci izlediği ve doğduğu coğrafyadan diğer bölgelere nasıl yayıldığı anlaşılmaksızın yönetim danışmanlığı olgusunu tam olarak anlamak mümkün görünmemektedir. Bu nedenle bu alt bölümde yönetim danışmanlığı sektörünün doğuşu, kuşaklar halindeki gelişimi ve coğrafi yayılımı ele alınacaktır.

1.2.1. Tarihsel Gelişim

Bu başlıkta danışmanlık sektörünün tarihsel gelişimi, doğuşunu hazırlayan koşullardan başlayarak, kuşaklar halinde incelenecektir. Mesleki kökenine ilişkin tartışmalara, sırasıyla verimlilik, strateji, muhasebe denetim ve BT kuşağının sektöre girişine son olarak da sektörün günümüzdeki görünümüne yer verilecektir.

1.2.1.1. Sektörün Doğuşu

Yönetim danışmanlığı sektörünün doğuşunda esas faktör özel sektördeki gelişmeler, özellikle ABD’de ortaya çıkan büyük ölçekli ticari ve sınai girişimler olmuştur (ACCA, 2010; Baaij, 2014; Chandler, 1980; Engwall ve Kipping, 2013; Kipping, 2002; McKenna, 1995; Moe, 1959; Saint-Martin, 2004). 1850’den önce çok az Amerikan şirketinde “tam zamanlı idareciye” ve “açıkça tanımlanmış bir yönetsel yapıya” ihtiyaç varken, sınai girişimlerin çoğu birkaç kişi tarafından idare edilen küçük ölçekli aile işletmeleridir (Chandler, 1963: 19). Amerikan ekonomisi, 18. yüzyılın sonlarından 19. yüzyılın ortalarına kadar hızlı bir büyüme kaydetse de ticari işletmelerin “ölçeğinde ve doğasında” önemli bir değişiklik meydana gelmemiştir. Zira bu dönemde üretim ve dağıtım süreçleri geleneksel enerji kaynaklarına dayanmaktadır (Chandler, 1980: 14). Öyle ki bu dönemde işletmelerin uzun ömürlülüğü ve istikrarı henüz temin edilemediği için kapitalizm “toplumsal ve siyasi açıdan ayakta kalamayacak kadar ilkelidir”¹⁶ (Sennett, 2009: 21-22). Ancak 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren durum değişmeye başlamış, demiryolu ve telgraf ağlarının büyümesi ile modern ticari işletmeler ortaya çıkmıştır. Bunun sonucunda da aile mülkiyetine dayalı, küçük ölçekli şirket yapısı yerini büyük ticari işletmelere bırakmıştır (Huczynski, 2006: 145). 1880’li ve 1890’lı yıllar da bu modern büyük işletmelerin sistemlerini inşa yılları olmuştur (Chandler, 1980: 145).¹⁷ Üretim ve dağıtım alanında ortaya çıkan bu yenilikler şirketlerin yapısını ve ölçeklerini etkilerken, bunların hukuki statülerini de tartışma

¹⁶ Örneğin 1850’lerde pek çok şirket faaliyetleri ile ilgili verileri toplamıyor ya da toplasa dahi yayınlamıyor ve basit kâr-zarar raporlarına dayalı muhasebeleştirme sistemi kullanıyordu (Sennett, 2009: 21-22).

¹⁷ Sennett’e (2009: 22) göre, 1860’tan 1970’e kadar yani yaklaşık yüz yılı aşkın bir süre boyunca işletmeler istikrar kazanma sanatını öğrendi. Bu gelişmede Otto von Bismarck önemli bir tarihi figür olarak ortaya çıkar. Askeri örgütlenme modelini işletmelere ve sivil hayatın diğer örgütlerine uygulayarak devrimi önlemeyi hedeflemiştir. Zira statüsü ya da toplumsal hiyerarşideki yeri ne olursa olsun, “belli bir yere sahip olma” duygusu işçileri ayaklanmaktan alıkoymaktadır.

konusu haline getirmiştir. Zira başta kuruluş tüzükleri, bu şirketlerin mülkiyet, borçlanma ve hatta kârları üzerinde dahi çeşitli sınırlamalara neden olmuştur (Korten, 2015: 238). Fakat zamanla şirketler mahkemeler kanalıyla giriştikleri kavganın kazanan tarafı haline gelmiştir. 1886 yılında *Santa Clara County v. Southern Pasific Railroad* davası ile şirketlerin de tıpkı insanlar gibi anayasal haklara sahip olduğu kabul edilmiştir. Böylece şirketler *Bill of Rights*'ın bireylere (gerçek kişilere) tanıdığı bütün haklardan faydalanmaya başlamış ve şirket tüzüklerindeki sınırlamalardan kurtulmuş (Korten, 2015: 246), büyük şirketler toplumsal hayatın bir parçası hatta önemli aktörleri haline gelmiştir.

Chandler'in (1980) "görünür el" olarak adlandırdığı bu işletmeler, iktisadi faaliyetin ve kaynak tahsisinin koordinasyon mekanizması olarak piyasaların "görünmez elinin" yerini almış ve I. Dünya Savaşı yılları itibariyle ise, pek çok sektörde hâkim işletme tipi haline gelmiştir. Ücretli yöneticilerin idaresindeki bu şirketlerde ölçek büyüdükçe ve örgütsel karmaşıklık arttıkça, yöneticiler daha profesyonel hale gelmiş ve mülkiyet ile yönetim birbirinden daha fazla ayrılmıştır. Profesyonel yöneticiler de örgütlerin idaresini daha teknik bir temele oturttukça, örgütün işleyişini daha önce olmadığı kadar eğitime, tecrübeye ve performansa dayalı hale getirmiştir (Chandler, 1980: 8-9). Kısacası tarihte ilk kez ABD'de ortaya çıkan büyük ölçekli, karmaşık ve iş bölümüne dayalı ticari ve sınai girişimlerle bunların sorunları, yönetim işini bireysel girişimcinin üstesinden gelebileceği bir sorun olmanın ötesine taşıyarak, işletme yönetiminin bağımsız bir faaliyet alanı olarak ortaya çıkmasına yol açmıştır (Jelinek, 1980: 63).

Burnham'ın (1941) toplumu yönetenlerin değişmesi anlamında bir "yönetimsel devrim" olarak adlandırdığı bu gelişme, ABD'de ortaya çıkan büyük çaplı ulaşım ve iletişim projeleri ile yakından ilgilidir. Kanal ve demiryolu yapımı gibi dev yatırımlar,

büyük pazarları ortaya çıkarırken, bu girişimlerin koordinasyonunu sağlayacak büyük çaplı örgütleri de gerekli kılmıştır. Kendileri de ilk modern işletmeler olan demiryolu ve telgraf şirketleri, kitlesel üretim ve dağıtım yapan büyük çaplı modern işletmeler için hızlı, düzenli ve güvenilir ulaşım ve iletişim imkânı sağlayarak, kurdukları iletişim ve ulaşım ağı üzerinde hizmet veren çok üniteli “ticari girişim imparatorluklarının” doğmasına neden olmuştur (Chandler, 1980: 79).

Berberinde getirdiği standartlaşmanın sağladığı avantajlar, büyük ölçekli işletmelerin sayısını arttırmıştır. Birbirlerinin örgüt yapısını taklit ederek çoğalan bu işletmeler, sağladıkları avantajların yanında, bazı dezavantajları, özellikle de örgütlerin işleyişine ilişkin sorunları da beraberinde getirmiştir. Bu gelişmenin sonuçlarından birisi, büyüyen işletmelerin yöneticilerinin, sorun çözen ve pazar fırsatlarını takip eden profesyoneller olarak öneminin artması iken; diğeri ise, standart prosedürlerin ve bunların otomasyonunu sağlayan büro teknolojileri (makinaları) pazarının ortaya çıkmasıdır (Starbuck, 2003: 154). Yani ticari faaliyetlerin standartlaştırmasının ve koordinasyonun aracı olan modern ticari işletmelerde de standartlaşma ve koordinasyon ihtiyacı artmıştır. Kısaca daha fazla profesyonelleşme talebi olarak adlandırılabilen bu süreçte yöneticiler, örgütlenmeye ve yönetime dair bilgiye daha fazla ihtiyaç duyar hale gelmiştir.

Yönetimin profesyonelleşmesi ihtiyacına paralel olarak ortaya çıkan önemli gelişmelerden birisi üniversite düzeyinde işletme yönetimi öğretiminin başlamasıdır. Büyüyen ve karmaşıklaşan işletmelerin, yönetime dair geleneksel bilgilerle ve yöntemlerle idaresi yerine; bankacılık, muhasebecilik ve yönetim alanında üniversite düzeyinde öğrenim görmüş kişilerce yönetilmesi için çeşitli ABD üniversitelerinde işletme, ticaret ve finans gibi alanlarda eğitim veren okullar açılmıştır. Örneğin 1881 yılında *The University of Pennsylvania*'da bir ticaret ve finans okulu kurulabilmesi için

Philadelphia’lı sanayici Joseph Wharton 100 bin dolarlık bağışta bulunmuştur (Peknik, 2013: 23). Bunu, 1899 yılında *University of Chicago* ve *University of California* 1900 yılında *New York University* bünyesinde kurulan okullar izlemiştir. 1908 yılına geldiğinde *Harvard Business School* kurulmuştur. Harvard Business School’un 1910 yılında ders verenler kadrosunda Frederick W. Taylor, Harrington Emerson, Carl Bath, Morris Cooke, Charles Day ve C. H. Going gibi bilimsel yönetim alanının öncü pratisyenleri ve General Electric’in iki üst düzey yöneticisi yer almıştır (Chandler, 1980: 467). Bu okullar, ABD sanayi ve ticaret hayatının modern ticari işletmelerinin yeni tip yöneticilerini yetiştirmeyi hedefleyen eğitimi sunacaktır (Peknik, 2013: 23).

Profesyonelleşmeye ilişkin bir başka gelişme ise, mühendislik alanında ortaya çıkmıştır. ABD’de modern ticari işletmelerle aynı dönemde ortaya çıkan ve bu işletmelerce desteklenen “standartlaşma hareketi”, makine mühendisliğinin profesyonelleşmesi süreci ile bağlantılıdır. 1880 ve 1920 yılları arasında, ABD ekonomisinin hızla sanayileşmesine paralel olarak, makine mühendisi sayısı %2000 artarak, 7 binden, 136 bine yükselmiş ve mühendislik zanaatkârlıktan mesleğe (*profession*) dönüşmüştür. Yine bu süreçte eğitilmiş makine mühendislerinin sayısı da hızla artmıştır. Profesyonelleşmenin diğer bir adımı da 1880 yılında makine mühendislerinin meslek örgütü *American Society of Mechanical Engineers*’ın kurulmasıdır (Shenhav, 1995: 558). Makine mühendisliğinin standartlaştırma hareketi, mekaniğe ilişkin konularla sınırlı kalmayarak, örgüt ve yönetim alanında da kendini göstermeye başlamıştır. Sistem ve sistemleştirme söylemi ile mühendisler, hâkimiyetlerini makinadan örgüte doğru genişletmiştir. Zira mühendislerin bakış açısıyla örgüt, teknik bir sistemdir ve yönetiminden doğan sorunların üstesinden mühendislik bilgisiyle gelinebilir (Shenhav, 1995: 561).

Modern sınıai ve ticari işletmelerin yöneticilerinin ihtiyaç duyduğu bir başka uzmanlık ise, muhasebe ve mali denetim alanında olmuştur. 1880’li yıllarda bu iki alan da profesyonelleşerek büyük işletmelere hizmet vermeye başlamıştır. ABD’deki demiryolu şirketlerinin muhasebe ve mali denetim departmanlarının yöneticileri, bu yıllarda meslek örgütlerini kurmuştur. Muhasebe ve mali denetim uzmanlığı alanının üniversitelerin müfredatına girmesi, meslek örgütlerinin alana ilişkin yayınlara başlaması diğer profesyonelleşme adımlarıdır. Öte yandan, İngiltere kökenli Price Waterhouse & Co gibi muhasebe ve mali denetim firmaları New York’ta şube açmaya başlamıştır (Chandler, 1980: 464). Arthur Andersen, Haskins & Sells, Ernst & Ernst ve Seidman & Seidman gibi ABD kökenli muhasebe ve mali denetim firmaları da faaliyetlerini ülke geneline yaymıştır. Bu dönemde büyük işletmeler için hukuki danışmanlık da önem kazanmış, Cravath Swaine, Davis Polk ve Sullivan & Cromwell gibi hukuk büroları New York’ta büyük şirketlere danışmanlık hizmeti sunmaya başlamıştır (McKenna, 1995: 52).

Yönetim danışmanlığının doğuşu aslında, Spencer, Durkheim ya da Parsons gibi sosyologların, toplumsal hayatın karmaşıklığının ya da problemlerinin, uzmanlaşmış insan gruplarınca ele alınan alt problemlere ayrılarak azaltılması yani “*işlevsel farklılaşma*” olarak gördüğü sürecin bir sonucudur (Ernst ve Kieser, 2002: 49). Ancak paradoksal bir şekilde bu farklılaşma problemleri daha da karmaşık hale getirerek, çözümü için daha fazla uzmanlık bilgisini gerekli kılmıştır. İşte yönetim danışmanları ile danışmanlık şirketlerinin doğuşu da yukarıda ele alınan işletme okullarının kuruluşu, mühendislik, muhasebecilik ve hukuk danışmanlığının profesyonelleşmesi ile eş zamanlı bir süreçte gerçekleşmiştir. Başka bir deyişle yönetim danışmanları ve yeni kurulan danışmanlık şirketleri mühendisler, muhasebeciler, mali denetim uzmanları ve

hukukçular gibi modern ticari ve sınıai işletmelerin ihtiyaç duyduğu uzmanlık bilgisini sağlamak üzere ortaya çıkmıştır.

1.2.1.2. Birinci Kuşak Danışmanlar

Literatürde büyük ölçekli ticari ve sınıai işletmelerin yönetim danışmanlığının doğuş koşullarını yarattığı konusunda bir uzlaşının bulunduğunu söylemek mümkündür. Bununla birlikte yönetim danışmanlığının mesleki kökenleri konusu tartışmalıdır. Danışmanlığın kökenlerine ilişkin hâkim görüş olarak nitelendirebilecek teze göre 19. yüzyılın sonu ve 20. yüzyılın başlarında danışmanlık alanında faaliyet göstermeye başlayan Fredrick W. Taylor, Harrington Emerson, Morris Cooke, Henry Gantt, Arthur D. Little gibi bilimsel yönetim akımının temsilcilerinin mühendis olması ve işletmelere, özellikle de fabrika düzeyinde, verdikleri verimlilik danışmanlığı hizmeti nedeniyle sektörün kökenleri *verimlilik mühendisliğine (efficiency engineering)* dayanmaktadır (Canback, 1998; Chandler, 1980; Kipping, 2002; Kubr, 2002; Ruef, 2002; Wright and Kipping, 2013). Drucker (1981: 2) da bunlara ilave olarak Frank ve Lillian Gilbert, Eugen Schmalenbach, Mary Parker Follet, Lyndall Urwick ve Harold Smiddy gibi isimlerin yönetim bilgisinin, pratiğinin ve mesleğinin gelişiminde önemli rol oynamış yönetim danışmanları olduğunu belirtir. Hatta Pattenauade'ye (1979: 203) göre yönetim danışmanlığı Fredrick W. Taylor ve onun bilimsel yönetim yaklaşımı ile başlamıştır. Zira Taylor'ın kendi yaklaşımını birçok şirkete uygularken yaptığı, bu şirketlere danışmanlık hizmeti vermek olmuştur.

Wright ve Kipping'e (2013) göre, işletme yönetiminin mühendislik kökenleri kapsamlı bir şekilde araştırılmış olsa da yönetim danışmanlığı sektörünün mühendislik kökenleri için aynı şeyi söylemek mümkün değildir. Bu bağlamda 19. yüzyılın son çeyreğinde ortaya çıkan verimlilik mühendisliği şirketlerinin incelenmesi, bu köklerin açığa çıkarılması açısından önem kazanmaktadır. Bu şirketlerin örneklerinden biri

olarak Harrington Emerson tarafından 1899 yılında kurulan *The Emerson Engineering*, sunduğu hizmetlerle ilk yönetim danışmanlığı şirketi olarak kabul edilebilir ki, geliştirdiği ödeme ve teşvik sistemi o dönemde ABD’de kullanılan birkaç örnekten biridir (Wright ve Kipping, 2013: 34). Bir diğer etkinlik temelli danışmanlık hizmeti veren şirket ise, Fransız asıllı Amerikalı Charles E. Bedaux tarafından, 1916 yılında New York’ta kurulmuştur (Wright ve Kipping, 2013: 36). Poulfelt, Greiner ve Bhambri (2010: 9) ‘ye göre ise, sektörün ilk danışmanlık şirketi, 1886 yılında bir kimya araştırma laboratuvarında kurulan Arthur D. Little iken, sektörde etkili olduğu dönem “bilimsel yönetim” düşüncesinin hâkimiyet yıllarıdır. İlk önemli işlerinden biri ise, 1910 yılında General Motors’a *Teknik Laboratuvar* oluşturulması konusunda danışmanlık hizmeti vermesidir. Canback’e (1998: 3) göre Arthur D, Little ilk kurulan kurumsal iki danışmanlık şirkettendir (diğeri The Emerson Engineering) ve tıpkı Taylor’un zaman-hareket etüdü gibi operasyonel etkinlik konusunda danışmanlık hizmeti vermiştir. 1917 yılında kurulan Frazer & Torbet ise, hem büyük şirketlere hem de kamu örgütlerine reorganizasyon konusunda danışmanlık hizmeti veren bir başka şirkettir (Chandler, 1980: 468).

Bilimsel yönetim okulunun öncüleri tarafından kurulan danışmanlık şirketlerinin çok azı uzun soluklu olmuştur. Lillian ve Frank Gilbert, C. Bertrand Thompson, Wallace Clarc, Henry Gantt’ın kurdukları şirketler II. Dünya Savaşı başlarken kapanmıştır. Ancak Emerson ve Bedaux’nun kurdukları şirketlerin faaliyetleri daha uzun sürmüştür (Wright ve Kipping, 2013: 32-33). The Emerson Engineers, 1980’lere kadar faaliyetlerini sürdürürken (McKenna, 2006a: 38), içlerinde Bethlehem Steel, Alcoa ve General Motors’un da bulunduğu 200 şirkete danışmanlık hizmeti vermiştir. Ayrıca geliştirdiği ödeme ve teşvik sistemi birçok işletmede işçilerin ücretlendirilmesinde kullanılmıştır. Bedaux ise, bir başka yaygın ödeme ve teşvik

sistemi geliştiren danışmanlık şirketidir. Bu sistem esnek ve geniş tabanlı uygulamalarıyla genel yönetim ve maliyet muhasebesi hedefleri açısından elverişlidir (Wright and Kipping, 2013: 35-36). Hızla büyüyen şirket kurulduğu Michigan'dan Ohio'ya ve ardından da New York'a taşınmıştır. Hızlı büyüme trendi 1920'lerde de devam eden Bedaux; Boston, Chicago, Cleveland ve Portland'da şubeler açmış ve Among Kodak, B. F. Goodrich, Dupont ve General Electric gibi büyük firmaları müşterileri arasına dâhil etmiştir (Kipping, 2002: 30).

Bedaux'nun şirketinin danışmanlık sektörü açısından önemli olmasının bir diğer sebebi ise yurtdışı bağlantılarıdır. ABD dışındaki ilk şubesini 1926 yılında Londra'da aan şirket, 1930'ların sonunda küresel bir şirkete dönüşmüştür. Almanya, Fransa ve İtalya'da da şubeler aan Bedaux, İşkandinavya, Batı Avrupa, Doğu Avrupa hatta Afrika ve Avustralya'da faaliyet göstermiştir. Yalnızca şirketlere değil, Yunanistan örneğinde olduğu gibi devletlere de danışmanlık hizmeti vermiştir (Wright ve Kipping, 2013: 36). Kısacası şirket bilimsel yönetim düşüncesini Bedaux sistemi ile bütün dünyaya yaymıştır (Kipping, 1997: 72). Bedaux'nun danışmanlık sektörünün gelişimindeki öneminin bir diğer sebebi ise, İngiltere'de *Big Four* olarak bilinen danışmanlık şirketlerinin çıkış noktası olmasıdır. Associated Industrial Consultants (AIC -1938), Urwick Orr & Partners (UOP -1934), Production Engineering (PE -1934) ve Personnel Administration (PA -1943) 1950'li yıllarda İngiltere'nin en önemli dört danışmanlık firmasıdır ve örneğin 1956 yılında İngiltere'de danışmanlık sektörü gelirlerinin dörtte üçünü elde edecek ölçüde pazar hakimiyetine sahiptir. AIC¹⁸, Bedaux şirketinin isim değiştirmiş hali iken; UOP, PE ve PA ise, Bedaux firmasından ayrılan yönetici ve danışmanlarca kurulmuştur (Weiss, 2019: 53).

¹⁸ Bedaux, Almanya'da Nazi'lerle, Fransa'da Vichy Rejimi ile olan ilişkileri nedeniyle İngiltere ve ABD'de itibar kaybına uğramış ve İngiltere'deki şirketin çoğunluk hisselerini devretmek zorunda kalmıştır. 1938 yılında şirketin adı da değiştirilerek AIC olmuştur (Wright ve Kipping, 2013: 37-38).

İlk yönetim danışmanlarının aslında verimlilik mühendisleri olduğu iddiasının ve Taylorcu verimlilik mühendisliğinin modern yönetim danışmanlığının çıkış noktası olduğu varsayımının hatalı olduğunu savunan McKenna'ya (1995 ve 2006a) göre ise,

Frederick Taylor, Henry Gantt, Morris Cooke, Frank ve Lillian Gilbreth ve Harrington Emerson gibi bilimsel yönetimin temsilcileri ödeme ve teşvik, zaman-hareket etüdü ve sınıai psikoloji uygulamalarıyla 200' e yakın işletmeye, faaliyetlerini sistematize etmeleri için danışmanlık hizmeti verdi. Doğal olarak da Taylorculuk tarihçileri "endüstri mühendisliği", "üretim mühendisliği" "verimlilik mühendisliği", "danışma mühendisliği" pratisyenlerinin "erken yönetim danışmanları" olarak görülebileceğini varsaydılar. [...] Ancak Taylorcular ve yönetim danışmanları aslında farklı profesyonel ve ideolojik kökenlere sahiptir (McKenna, 1995: 51-52).

Bu görüşe göre, Taylorcuların fabrika düzeyinde verimlilik sorunlarıyla uğraşmaları, yönetim danışmanlarının ise, örgütlerdeki bürokratik sorunlara odaklanması iki grubu birbirinden ayıran önemli farklılıklardan birisidir. 19. yüzyılın sonunda kurulan Harrington Emerson Engineering ya da 1930'lu yıllarda İngiltere'de kurulan "danışmanlık şirketleri" Taylorcu kökenlere sahip olsa da modern ve büyük Amerikan danışmanlık şirketlerinin hiçbiri Taylorcu mirası taşımaz. Bu şirketlerin çıkış noktası, bankaların (*merchant bankers*) müşterilerine sunduğu çok çeşitli hizmetlerin gerektirdiği uzmanlıklardır. 19. yüzyılın sonunda ortaya çıkan büyük şirket olgusu yukarıda da belirtildiği gibi mühendislik, muhasebecilik ve hukuk eğitimi almış profesyonellerin ve bunların bir araya gelerek sunduğu hizmetleri veren şirketlerin sayısının artmasına neden olurken, bu üç meslek grubu en çok da bankalar için çalışmıştır. Hem yatırım hem de mevduat bankacılığı faaliyetlerini yürüten bu bankalar, bir taraftan müşterileri için danışmanlık hizmeti verirken, diğer taraftan da yatırımcıların çıkarları için denetim işlevini üstlenmiştir. Sonuç olarak bankalar çok sayıda muhasebeci, mühendis ve hukukçu istihdam etmiş, danışmanlık hizmetlerini de bu meslek mensuplarıyla vermiştir. Böylece 20. yüzyılın başlarında danışmanlık hizmetleri yaygınlaşmıştır (McKenna, 1995: 52-53).

ABD ekonomisindeki bazı önemli gelişmelerin etkisiyle ortaya çıkan kurumsal düzenlemeler, 1910'ların Arthur Andersen, James McKinsey, Charles Bedaux, Charles Stevenson, Carle Bigelow ve J. P. Jordan gibi muhasebecileri, 1930'ların modern yönetim danışmanlarına dönüştürmüştür. Bu gelişmelerden birisi 1920'lerde ticaret bakanlığı sırasında Herbert Hoover'ın ABD iş dünyasını yeniden organize etme girişimidir. Hoover'ın amacı, ekonomideki tahrip edici rekabeti, kartelleşmeye de neden olmadan ortadan kaldırmak ve bunu da devlet müdahalesine gerek olmaksızın yapabilmektir. Bunu gerçekleştirmenin aracı ise, maliyet muhasebecileri olmuştur. Maliyet muhasebecilerinin her bir sanayi alanı için maliyet ölçütlerini standartlaştırmasıyla, fiyat kartelleri oluşturmaya gerek kalmaksızın rakip sanayi firmalarının operasyonel maliyetlerini tahmin edebilmesi mümkün hale gelecek ve rekabet yıkıcı olmaktan uzaklaşacaktır. Böylece maliyet muhasebecileri "açık fiyat"¹⁹ birliklerine ve üyelerine fiyat bilgisi konusunda, yatırım ve mevduat bankalarına da şirketlerin yönetimine ve onların kararlarına ilişkin yönetim denetimi olmak üzere iki tür hizmet vermeye başlamıştır (McKenna, 2006a: 41-42). İkinci önemli gelişme ise, H. E. Roosevelt döneminde, Büyük Bunalım sonrası ortaya çıkan bir dizi düzenlemedir. Bu dönemde ekonomik istikrarın sağlanması ve tahrip edici rekabetin önlenmesi için devlet müdahalesini öne çıkaran uygulamalar başlamıştır. 1933 yılında yasalaşan ve yönetim danışmanlığı sektörü için dönüm noktası olarak kabul edilebilecek yasal düzenleme *Glass-Steagall Banking Act* olmuştur. Yasa, mevduat bankacılığı ile yatırım bankacılığını birbirinden ayırarak, mevduat bankalarının sigortacılık, emlakçılık ve yönetim danışmanlığı gibi "bankacılık dışı" faaliyetlerde bulunmasını yasaklamıştır. Yatırım bankaları için bu kanunla yasaklanmayan danışmanlık faaliyetleri ise, yine bir

¹⁹ Açık fiyat, rekabetin olumsuz etkilerini azaltmak için geliştirilen ve hem rakip firmalar hem de tüketiciler için, fiyatların açıkça ilan edilmesine dayalı bir sistemdir (bkz. Tosdal, 1917).

başka New Deal kurumu olan ve finans piyasalarını denetleyen *Securities and Exchange Commission (S.E.C.)* tarafından sınırlandırılmıştır. Böylece hem yatırım bankaları hem de mevduat bankaları danışmanlık hizmeti vermeyi bırakırken, faaliyet alanlarına ilişkin denetim ve onay gerektiren durumlar için dışarıdan danışmanlık hizmeti almaya zorlanmıştır. Bu da 1930'larda danışmanlık şirketlerinin profesyonelleşmesinin ve kurumsallaşmasının önünü açmıştır. Danışmanlık şirketlerin sayısındaki artış da bunun göstergesidir. 1930 yılında 100 olan danışmanlık şirketi sayısı, bu tarihten itibaren yılda ortalama %15 artışla 1940'ta 400'e yükselmiştir (McKenna, 1995: 54-55).

Özetle McKenna'ya göre modern danışmanlık sektörünün kökenleri, 19. yüzyılın sonlarında faaliyet göstermeye başlayan Taylorcu verimlilik mühendisliği firmalarında aranmamalıdır. Zira sektörün doğuşundaki esas faktör 1930'lu yılların New Deal düzenlemeleri ile ortaya çıkan kurumsal değişimdir. *Glass-Steagall Act* ve *S.E.C.*'in, yatırım ve mevduat bankalarını danışmanlık hizmetlerini sunmaktan menetmesi ve dış danışmanlık hizmeti almaya zorlaması, sektörün profesyonelleşerek hızla büyümesine neden olmuştur. Zaten Taylorcu verimlilik mühendisliği faaliyetlerinin, imalathane düzeyinde ve özellikle emek unsuruna ilişkin sorunlara odaklanırken, yönetim danışmanlığı faaliyetlerinin örgütün üst yönetimine strateji ve örgütlenme konularında tavsiye vermesi de yönetim danışmanlığının kökenlerinin Taylorcu verimlilik mühendisliğinden farklı olduğunu göstermektedir.

Gerek Taylorcu verimlilik mühendisliği kökenlerine ilişkin birinci açıklama gerekse New Deal düzenlemelerinin etkisine ilişkin ikinci açıklama, sektörün ve danışmanlık faaliyetlerinin tek hatlı bir gelişme çizgisine sahip olmadığını işaretleri olarak da yorumlanabilir. Nitekim tarihsel ve coğrafi gelişimindeki farklılıklar ile günümüzdeki danışmanlık hizmetlerinin çeşitliliği göz önünde bulundurulduğunda, tek hatlı bir gelişim tezi açıklayıcı olmayacaktır (Wright, 2000: 86). Strateji danışmanlığı

sunan şirketlerden, IT temelli danışmanlık şirketlerine kadar geniş bir yelpazede çok çeşitli konuda hizmet sunan danışmanlık sektörü, doğuş yıllarındaki faaliyetlerinin izlerini taşımaktadır. Örneğin verimlilik danışmanlığı hizmeti veren *The Emerson Engineering* ve *Bedaux* gibi firmalar günümüzde tarihe karışmış olsa da gerek strateji danışmanlığı sunan McKinsey & Co. ve Booz Allen & Hamilton gibi şirketler gerekse IBM Consulting ve Accenture gibi IT temelli danışmanlık şirketleri verimlilik danışmanlığı hizmeti sunmaya devam etmektedir (Wright ve Kipping, 2013: 42).

1.2.1.3. İkinci Kuşak Danışmanlar

McKenna'nın "üst yönetime strateji danışmanlığı" ile "fabrika düzeyinde verimlilik danışmanlığı" arasında yaptığı ayırım, danışmanlığın kökenlerine ilişkin tartışmadan bağımsız olarak ele alındığında, birinci ve ikinci kuşak yönetim danışmanları ya da danışmanlık şirketleri arasındaki ayrıma işaret etmektedir. "Strateji danışmanlığı" ya da "genel danışmanlık" şirketleri, verimlilik danışmanlığı kuşağının ardından ortaya çıkan büyük ölçekli danışmanlık şirketleri olmuştur (Canback, 1998; David, 2013; Kipping, 1999; Kipping, 2002; Kipping ve Wright, 2013).

İkinci kuşağın ortaya çıkışındaki faktörlerden birisi, büyük ölçekli sanayi şirketlerin örgütlenmesine ilişkin sorunlardır. Bu şirketlerin karmaşık yapıları ve çeşitlenen faaliyetleri "strateji" danışmanlığının gelişimi için fırsat yaratmıştır (David, 2013: 74). 1870'lere kadar yalnızca imalatla uğraşan Amerikan sanayi girişimleri, hammadde temini ve mamul madde satışını komisyoncular, toptancılar ve diğer simsarlar eliyle yaparken; yüzyılın sonlarından itibaren üretimin ötesine geçerek, aracılı ortadan kaldırıp perakendeciye ve nihai tüketiciye doğrudan mamul mal satışına, hatta üretim için ihtiyaç duyduğu temel girdileri doğrudan temin etmeye ya da üretmeye başlamıştır. Böylece tek işlevli işletmeler olmaktan çıkarak çok işlevli girişimlere dönüşmüştür (Chandler, 1963: 25). Yine 1870'leri izleyen yıllarda artan

üretim ve düşen fiyatlar, küçük üreticileri fiyatları ve rekabeti kontrol altına alabilmek için federasyon tipi örgütlenme yoluna itmiştir. Kısa ömürlü olan federasyonlar yerlerini birleşmelere ve holding tipi örgütlenmelere bırakmıştır. Amerikan sanayisinde ortaya çıkan bu durum ise, hukuki ve yönetsel yenilikleri beraberinde getirmiştir. Ancak “1890’lardan sonra ortaya çıkan yönetsel yenilikler Amerikan işletmeciliği için hukuki yeniliklerden çok daha önemli” olmuştur. Zira şirket birleşmeleri ya da holdingleşmelerin beraberinde getirdiği yönetsel değişiklikle, şirket merkezleri, fiyat ve üretim planı yapan küçük bürolar olmaktan çıkıp, çok üniteli hale gelen örgütlerde nasıl üretileceğine, nasıl pazarlanacağına, kaynakların nasıl tahsis edileceğine dair kararlar veren büyük karargâh merkezlerine dönüşmüştür (Chandler, 1963: 30-31).

İşletmelerin işlevleri artıp faaliyet gösterdikleri coğrafya genişledikçe, merkezi yapı ve karargâhları yetersiz kalmaya başlamıştır. Zira daha önce tek işlevli, görece basit örgütlerde tecrübe sahibi olan yöneticiler için, çok işlevli ve çok üniteli örgütlerde çok sayıda ve karmaşık kararlar vermek yeni karşılaşılan bir durumdur. Birçok sınıai işletmenin bu gelişmeye yanıtı ise, örgüt yapılarını değiştirmek olmuştur. *Desantralize çok üniteli girişimler (decentralized multidivisional enterprise)* 1900’lerden itibaren Amerikan sanayisinde yaygınlaşmaya başlayacaktır (Chandler, 1963: 42). Amerikan sanayisinde ortaya çıkan bu önemli gelişmenin en önemli aktörlerinden birisi de yönetim danışmanlarıdır:

[...] Örneğin McKinsey & Company (Sears’ın reorganizasyonunun ilk danışmanları Frazer & Tablot’un halefi), Robert Heller & Associates, Cresap, McCormick and Paget, Booz Allen and Hamilton ve A. T. Kearney and Company gibi danışmanlar, pek çok diğer yönetsel yeniliğin uygulamasında olduğu gibi yeni [*çok üniteli*] yapının benimsenmesinde de önemli rol oynamıştır (Chandler, 1963: 381-382).

Bu kuşağın ortaya çıkışındaki bir diğer faktör ise, yukarıda kökenler bahsinde ayrıntılarına yer verilen ve McKenna’nın (1995 ve 2006a) danışmanlık sektörünün doğuşunu dayandırdığı New Deal dönemi kurumsal düzenlemeleri olmuştur. Yine II.

Dünya Savaşı nedeniyle ABD ordusunun savaş bağlantılı projelerinin artan koordinasyon ve denetim ihtiyacı ile bu alanda ortaya çıkan tecrübe olmuştur (Canback, 1998; David, 2013; Kipping, 2021). Örneğin ABD donanmasının yeniden yapılandırılması projesi, bu sürecin en bilinen örneklerinden birisidir. Booz, Allen & Hamilton ve Arthur D. Little firmaları bu süreçte rol alan iki önde gelen danışmanlık şirkettir ve bu şirketlerin ortaklarıyla kıdemli çalışanları, ordunun çeşitli projelerinde rol almış, hatta orduda çeşitli görevlere atanmıştır. ABD “askeri-sınai kompleksinin” danışmanlık hizmeti talebi artışı sektörün gelişimini etkilemiş ve yeni şirketlerin kurulmasına imkân sağlamıştır (Kipping, 2021). Örneğin 1946 yılında Booz Allen’ın ortakları olan Mark Cresap ve Richard Paget, donanmadaki görevi sırasında Paget’in asistanı olan William McCormick ile kendi danışmanlık şirketleri *Cresap, McCormick & Paget*’i kurmuştur. Şirketin temel etkinlik alanı savunma ve savunma ilişkili devlet projeleridir. Ordu ve danışmanlık şirketleri ilişkisi savaştan sonra da devam etmiş, ordu ve savunma sanayii şirketleri, danışmanlık şirketleri için önemli bir fırsat sahasına dönüşmüştür (David, 2013: 76-78). *William E. Hill, Bruce Payne & Associates, Hay Associates ve Towers Perrin* savaş döneminde ya da izleyen yıllarda kurulan diğer danışmanlık şirketleridir (Canback, 1998: 3).

İkinci kuşak şirketlerin, birinci kuşaktan temel farkı ise, fabrika düzeyinde verimlilik danışmanlığı sunmak yerine, üst kademe yönetime tavsiye vermeleridir (Kipping, 1999; Kipping, 2002; McKenna, 1995 ve 2006a; Canback, 1998; David, 2013). Bu kuşakla birlikte muhasebecilik, mühendislik ve hukuk gibi farklı uzmanlık alanlarından danışmanlar; örgütlenme, bütçeleme süreçleri, tahmin teknikleri, pazar araştırması, yöneylem araştırması ve teknoloji gibi çok çeşitli konularda danışmanlık hizmeti sunmaya başlamıştır. Bu kuşak faaliyetlerine daha erken başlasa da etkili olmaya başladıkları yıllar 1930’lardır. 1950’lerin sonlarına doğru ABD’de bu kuşağın

önde gelen firmaları McKinsey & Company, Booz Allen & Hamilton, Cresap, McCormic and Paget'tır. Bu şirketlerden McKinsey & Company, uluslararası büyük şirketlerin desantralizasyonu için; Booz Allen & Hamilton devlet kurumları için; Cresap, McCormick and Paget üniversiteler, müzeler ve diğer kâr amacı gütmeyen kuruluşlar için aranan danışmanlık şirketleri olmuştur (McKenna, 2006a: 72). Bahsi geçen son iki şirket yukarıda da değinildiği gibi savunma sanayii ve ordu projeleri için II. Dünya Savaşı yıllarından itibaren çalışan şirketlerdir (David, 2013: 77). 1960'lara gelindiğinde bu üç şirket merkezlerini Chicago'dan New York'a taşıırken, şube ve danışman sayıları da artmıştır. Örneğin 1960'ların başında McKinsey 200'den fazla danışman istihdam eden bir şirket haline gelirken, bu sayı 1960'ların sonunda Booz Allen & Hamilton için 1.200'dür (Kipping, 2002: 32-33). Öte yandan yine 1960'ların başından itibaren Booz Allen & Hamilton, Arthur D. Little ve McKinsey & Company birer şubeyle Avrupa'da da faaliyet göstermeye başlamış ve 1960'ların sonlarında şube sayıları sırasıyla 5, 6 ve 8 olmuştur (Kipping, 1999: 210).

1950'li yıllarda danışmanlık faaliyetleri, ABD'de büyük şirketlerin işleyişinin bir parçası haline gelmeye başlamıştır. Öyle ki, bu yıllarda her 154 şirket yöneticisine bir yönetim danışmanı düşerken, ilerleyen yıllarda bu oran yükselmiş ve böylece McKinsey gibi ikinci kuşak danışmanlık şirketleri, müşteri firmalar için özelleştirilmiş etütlere yönelerek, ürünlere ve pazarlara özel araştırmalarını arttırmıştır (McKenna, 2006a: 70-71). Yine 1920'li ve 1930'lu yıllarda, *du Pont* ve *General Motors* gibi büyük şirketlerin benimsediği çok üniteli ve desantralize yeni örgüt yapısının 1950'lerden itibaren bu danışmanlık şirketleri eliyle yaygınlaştırılması (Kipping, 2002: 32) da ABD sanayi dünyasının yeniden yapılandırılmasında da ikinci kuşağı önemli bir aktör haline getirmiş ve danışmanlık sektörü ile büyük şirketlerin ilişkisini güçlendirmiştir.

Görece daha geç faaliyete geçen bir başka ikinci kuşak üyesi şirket ise, Arthur D. Little'dan ayrılan Bruce Henderson'ın 1963 yılında kurduğu *Boston Consulting Group* 'tur (BCG). Henderson, ikinci kuşak danışmanların öncülerinin örgütlenme ve stratejinin birbirinden ayrılmayacağı düşüncesine karşılık, “stratejiyi” öne çıkarmış (Nadler ve Slywotzky, 2010: 104); *Büyüme/Pazar Payı Matrisi* ve *Tecrübe Eğrisi* gibi “yeni” strateji kavramları aracılığı ile kendisini diğer ikinci kuşak şirketlerinden farklılaştırmak istemiştir (Aharoni, 1997: 157).

Gerek BCG gerekse McKinsey gibi “itibarlı” strateji kuşağı şirketlerinin ayırt edici bir başka özelliği de danışmanlarının en iyi okullardan mezun ve MBA derecesi sahibi olmalarıdır (Poufelt, Greiner ve Bhambri, 2010: 11). Aslında iki yönlü işleyen bu süreç, bir taraftan danışmanlık sektörünün önde gelen şirketlerinin işletme eğitimi desteklemesini, diğer taraftan “parlak”, gelecek vadeden işletme mezunlarının danışmanlık şirketlerince “kapılmasını” beraberinde getirmiştir. Örneğin McKinsey'nin patronu Marvin Bower, Londra ofisinin kuruluş aşamasındaki stratejilerinin, Oxford ve Cambridge'den onur derecesi ile mezun olanları istihdam etmek olduğunu zira çoğu *Harvard Business School*'dan MBA derecesine sahip ABD McKinsey personel yapısı ile denkliğin ancak böyle sağlanacağını dile getirmiştir (akt. Weiss, 2019: 100). Aynı zamanda McKinsey 1959 yılında, Fransa'nın ve Avrupa'nın önde gelen işletme okullarından biri olan INSEAD'ın (*Institut European d'Administration des Affaires*) kuruluşunda aktif rol almıştır (Kipping, 1999: 219). Yine BCG'nin de Londra ofisi için tercihi *Oxbridge* olmuştur (Weiss, 2019: 100).

1.2.1.4. Üçüncü Kuşak Danışmanlar ve Sektörün Günümüzdeki Görünümü

Muhasebe ve mali denetim şirketlerinin yönetim danışmanlığı hizmeti vermeye başlaması, 1960'larda danışmanlık sektöründe görülen bir başka önemli gelişmedir. Büyük muhasebe ve mali denetim şirketleri, bu yıllarda danışmanlık sektörünün

gösterdiği hızlı büyüme kayıtsız kalmamış ve denetim faaliyetlerinin yanında kurdukları danışmanlık birimleri ile sektörde faaliyet göstermeye başlamıştır (Canback, 1998: 4). Bu yıllarda *Big Eight*²⁰ olarak bilinen *Arthur Andersen; Cooper & Lybrand; Ernst & Whinney; Arthur Young; KPMG Peat Marwick; Deloitte, Haskins & Sells, Touche Ross* ve *Price Waterhouse* şirketlerinin danışmanlık faaliyetlerine başlamasıyla danışmanlık milyarlarca dolarlık bir sektör olma yoluna girmiştir (Saint-Martin, 2007: 681).

Birleşik Krallık'ta iflas eden şirketlerle ilgili araştırma yapmak ve bunların mali bilançolarını hazırlamakla görevli "iflas masası bürosunun" kurulmasını öngören ve 1831 yılında kabul edilen *Bankruptcy Act* ile muhasebeciler ilk kez devlet tarafından resmi olarak tanınırken, 1844 yılında kabul edilen *Joint Stock Companies Act* ve 1845 yılında kabul edilen *Companies Clauses Consolidation Act* ile de şirketlere mali bilançolarının yıllık denetimi zorunlu kılınmıştır. Bu yasal düzenlemeler, izleyen yıllarda büyük muhasebe denetim şirketlerinin kuruluşunu beraberinde getirmiştir. Benzer gelişmeler ABD'de 19. yüzyılın sonunda *The American Association of Public Accountants*'ın kurulmasıyla başlamış ve 1929 Büyük Bunalımı sonrasında mali piyasalara ilişkin New Deal dönemi düzenlemeleriyle hızlanmıştır. 1933 yılında kabul edilen *Banking Act* ve *Securities Act* düzenlemeleri ve S.E.C.'nin kararları ile bağımsız dış denetim kurumsallaşmıştır (McDougald ve Greenwood, 2013: 93-95).

²⁰ *Big Eight*'in yıllar içinde şirket birleşmeleri ya da faaliyetten çekilme sebepleriyle sayıları azalmıştır. *Big Eight*, 1980'lerde bir dizi birleşmeyle *Big Five* olmuştur. 1986 yılında Peat Marwick Mitchell & Co., Klynveld Main Goerdeler (KMP) ile birleşerek KPMG ismini alırken, bu birleşmeden üç yıl sonra Ernst & Whinney ve Arthur Young evliliği ile *Ernst & Young* ve Deloitte Haskins & Sells ile Touche Ross'un birleşmesi ile *Deloitte Touch* kurulmuştur. 1998 yılına kadar *Big Eight*, *Big Six*'e dönüşürken, aynı yıl gerçekleşen Price Waterhouse ve Coopers & Lybrand birleşimi ile *PricewaterhouseCoopers*'ın (*PwC*) kurulmasıyla *Big Six*, *Big Five* olmuştur (Poufelt, Greiner ve Bhambri: 2010: 12). Nihayet Enron skandalı sonrasında ise, *Big Four* olarak anılacaktır.

Bu kuşağın danışmanlık hizmeti vermeye başlaması “davetsiz misafirlerin gelişi” olarak görülmemiştir. Zira denetim şirketleri, ortaya çıktıkları 19. yüzyılın ortalarından itibaren aynı müşterilere zaten denetim hizmeti vermektedir (Saint-Martin, 2004: 45). Öte yandan büyük şirket olgusuyla birlikte ortaya çıkan yönetim ve mülkiyet ayrımı, hissedarların menfaatleri ile profesyonel yöneticilerin ve yönetim kurullarının sorumlulukları arasındaki dengeyi gündeme getirmiştir. Yukarıda da değinilen düzenlemeler kapsamında yönetim hatalarından doğabilecek kişisel sorumluluklarının önüne geçmek isteyen şirket yöneticileri, muhasebeci, bankacı ve danışman istihdamına yönelmiş ve “mali denetime” paralel olarak “idari denetim” yoluyla da aldıkları kararların bağımsız dış denetçilerce incelenmesi yoluna gitmiştir (McKenna, 2006a: 221-222). Kısacası bağımsız dış denetimin kurumsallaşması, denetim şirketlerini, büyük şirketlerin yönetimlerinden kaynaklanabilecek zararlara karşı sistemin “bekçi köpeği” haline getirmiştir. Öte yandan bu şirketlerin denetim hizmetlerinin yanında danışmanlık hizmeti de vermeye başlamalarıyla denetiminden sorumlu oldukları şirketler, danışmanlık verdikleri şirketlere dönüşmüştür. İki işlev arasındaki çelişki, izleyen yıllarda bir gerilime dönüşecektir (McDougald ve Greenwood, 2013). Bu gerilimin sonuçlarından biri denetim şirketlerinin danışmanlık hizmeti için ayrı birimler kurmalarıdır. Örneğin *Arthur Andersen*, 1989 yılında *Andersen Consulting (AC)* şirketini kurmuş ve bu iki şirketin koordinasyonunu ise *Andersen Worldwide* ile sağlamıştır (Kipping, 2002: 35).

Bu şirketlerin rolü bağımsız denetim ya da vergi danışmanlığı hizmetleri ile de sınırlı kalmamıştır. 1950’lerde bu kuşağın temsilcilerinden *Arthur Andersen & Company*, şirketlere faturalama, muhasebe ve maliyet kontrolü için bilgisayar sistemlerinin kurulması ve kullanılması konusunda danışmanlık hizmeti vermiştir. Örneğin 1953 yılında *General Electric* şirketinin Louisville şehrinde bulunan ve 15 bin

kişinin çalıştığı fabrikasında ücret ödeme ve envanter işlemlerini yapmak üzere bilgisayar sistemi kurulması sürecine nezaret etmiş ve *The Univac Pi* kurmuştur (McKenna, 2006: 72-73). Muhasebe ve mali denetimin bilgisayar sistemlerine dayalı olarak yürütülmesi, muhasebe denetim şirketlerinin *bilgi teknolojileri* (BT) alanında danışmanlık hizmeti sunmalarını kolaylaştırmıştır (Kipping, 2002: 35). Bununla birlikte muhasebe denetim firmalarının, BT danışmanlığı hizmeti sunmaya başlamasında 1956 yılında ABD Adalet Bakanlığı'nın tekelleşmeyle mücadele mevzuatı kapsamında *IBM* şirketini danışmanlık hizmeti vermektense menetmesi de etkili olmuştur (McKenna, 2006a: 21). 1950'lerde BT ürünleri pazarına hâkim olan "IBM ve yedi cüceler"²¹ şirketlere yeni teknolojilerin uygulanması, sistem mühendisliği ve personelin teknoloji konusunda eğitimi gibi danışmanlık hizmeti verirken, 1956'dan sonra bu alanı terk etmek zorunda kalmıştır. Bu alanda doğan boşluk ise, *Arthur Andersen* ve *Price Waterhouse* gibi şirketlerce doldurulmuştur (Galal, Richter ve Wendlandt, 2013: 119-120). Nolan ve Bennigson'ın (2010: 77) BT danışmanlığının birinci aşaması olarak adlandırdığı ve 1960 ile 1980 yılları arasındaki zaman dilimini ifade eden bu dönem, BT danışmanlığının büyük bilgisayarlarla (*mainframe*) gerçekleştirilen "veri işleme" evresidir. 1971 yılında *Intel*'in ilk mikro-işlemciyi piyasaya sunması, bilgisayar teknolojilerinde yeni bir dönemi başlatmış, kişiler ve küçük işletmelerin bu teknolojileri kullanmasını mümkün kılmıştır (Galal vd., 2013: 121). BT'nin 1970'lerde başlayan ve 2000'lere kadar süren "mikro dönemi", işte bu küçük ve kişisel bilgisayarların şekillendirdiği evredir. BT işlevi bu dönemde desantralize olmuş ve çalışanların işlemler üzerinde bireysel kontrolü başlamıştır (Nolan ve Bennigson 2010: 78). Bu evrede BT teknolojileri, esas olarak bilgi depolama ve istatistiksel işlemler gibi

²¹ Burroughs, Univac, NCR, Control Data, Honeywell, General Electric ve RCA da "IBM yedi cüceler" ifadesindeki daha küçük teknoloji firmalarını ifade etmektedir (Galal, Richter ve Wendlandt, 2013: 119).

büroların rutin işlerinde kullanılırken, yöneticilerin stratejik karar verme sürecinin parçası olan farklı senaryoların geliştirilmesindeki rolü de artmıştır (Galal vd., 2013: 121).

1980'ler danışmanlık sektörünün büyük atılım yılları olmuştur. Öyle ki, 1980 yılında 1000 çalışanı olan danışmanlık şirketi sayısı beşten daha azken, 1990'larda bu sayı 30'un üstüne çıkmıştır (Canback, 1998: 4). Bu durum aynı zamanda 1980'lerin üçüncü kuşağın yeniden yapılanma yılları olmasının da bir sonucudur. "Birleşme çılgınlığı"²² olarak da nitelendirilen bu gelişmeler, danışmanlık hizmeti faaliyetleri ile yakından ilişkilidir. Zira bu yıllarda muhasebe denetim şirketlerinin gelirlerinin önemli bir kısmını danışmanlık hizmeti oluşturmaya başlarken ve bu hizmetlerin payı muhasebe ve denetim hizmetlerine oranla daha hızlı artarken (McDougald ve Greenwood, 2013), geleneksel olarak sundukları muhasebe ve mali denetim hizmetlerinden elde ettikleri gelir artışı duraksamıştır (Kipping, 2002: 34). Birleşmelerin sonucunda *Big Six*, 1994 yılında dünya danışmanlık sektörünün %28'ini kontrol eder hale gelirken, listenin ilk 10'unda yer alan şirketler dünya genelinde danışmanlık geliri toplamının %40'ını elde etmiştir (Saint-Martin, 2004: 46). Kısacası 1980'lerde artık büyük muhasebe denetim şirketleri, danışmanlık sektörünün hâkim aktörleri haline gelmiştir (Saint-Martin, 2004: 49). 1970'lerde bilgisayar teknolojilerindeki gelişmeler kadar dünya-ekonomisinin içinde bulunduğu koşullar da bu hâkimiyetin kurulmasında etkilidir. Petrol fiyatı şokları ve yalın örgüt yapıları ile Japonya ve diğer Asya ülkelerinden merkez ülkelere karşı yükselen yeni rakipler, küresel finans piyasalarının şirketlere çekirdek faaliyetlerine odaklanarak daha yalın bir yönetsel örgütlenmenin benimsenmesi yönündeki baskısı, yöneticilerinin örgütlenme ve

²² Bkz. dipnot 23.

strateji meselelerine daha az ama *değer zincirleri yönetimi* ve *iç-dış ilişkiler yönetimi* gibi alanlara daha fazla odaklanmalarına neden olmuştur (Kipping, 2002: 34). Castells'in (2013) ağ toplumunun yükselişi olarak ifade ettiği dönemin başlamasıyla şirket yöneticileri de bir tedarikçiler ağının yöneticileri haline gelmiştir. Bu ağın yönetimi için yöneticinin ihtiyaç duyduğu verinin teminine ise, bilgi teknolojileri imkân sağlamıştır (Kipping, 2002: 34). BT danışmanlığının ağ dönemi olarak adlandırılan bu aşamasında 1994 yılından itibaren internetin yaygınlaşması ticaretin doğasını değiştirmiş (Galal vd., 2013: 122), e-ticareti mümkün kılmış, hızlı iletişim ve işlem imkânını şirket içinden ve şirketin rutin işlemlerinde de öteye taşıyarak bütün tedarik zincirlerine ve ağına genişletmiştir (Nolan ve Bennisson, 2010: 78).

1990'larda BT danışmanlığı, sektöre yeni girişlerle ve mevcut şirketler arasındaki birleşmelerle gelişmeye devam etmiştir. *IBM, PwC Consulting*'i satın alarak (Nolan ve Bennisson 2010: 79) danışmanlık pazarına geri dönerken, bilgisayar teknolojileri hizmetleri sunan bazı firmalar da danışmanlık şirketleri satın alarak BT danışmanlığı sunmaya başlamıştır. Örneğin *Electronic Data Systems (EDS)*, 1995 yılında ikinci kuşağın önemli danışmanlık şirketlerinden biri olan *A. T. Kearney*'i satın almıştır. Yine Fransız bilgisayar ve yazılım şirketi *Cap Gemini* Fransız danışmanlık şirketi *Gamma International*'ı ve ABD menşeli danışmanlık şirketleri *United Research* ve *Mac Group*'u satın alarak BT danışmanlığı sektörüne girmiştir. 2000 yılında ise, *Cap Gemini*, *Ernst & Young*'ın danışmanlık bölümü ile birleşmiştir (Kipping, 2002: 35-36). 1990'lardan itibaren BT danışmanlığı alanında görülen bir başka gelişme ise, *dış kaynak kullanımının/taşeronlaşmanın (IT outsourcing)* yaygınlaşmasıdır. Oldukça geniş kapsamlı bir dizi faaliyeti içeren dış kaynak kullanımı, BT danışmanlığı bakımından anlamı açık ve net olmasa da (Galal vd., 2013: 122), “her çeşit bilgisayar ve telekomünikasyon teknolojilerini ve bu teknolojilere ilişkin satın alınma, geliştirilme,

uygulama ve yönetim” gibi her türlü faaliyeti kapsayan bilgi hizmetleri etkinliğinin²³ üçüncü taraflara gördürülmesini ifade eder (Clark, Zmud ve McCray, 1995: 223). BT danışmanlığı alanında dış kaynak kullanımı, *IBM* ve *EDS* öncülüğünde 1980’lerin sonundan itibaren hızlı bir büyüme göstermiştir (Nolan ve Bennis, 2010: 80). Bu gelişmede 1989 yılında *Eastman Kodak*’ın BT etkinliklerini bütünüyle *IBM*’e taşımaya başlaması bir dönüm noktası olmuştur (Clark vd., 1995: 223). Günümüzde *IBM*, *CapGemini*, *Accenture*, *HP* (*EDS*’yi satın almıştır) Avrupa ve ABD merkezli; *TATA* ve *WIPO* Asya merkezli faaliyet gösteren büyük çaplı BT dış kaynak danışmanlığı şirketleridir (Galal vd., 2013: 126).

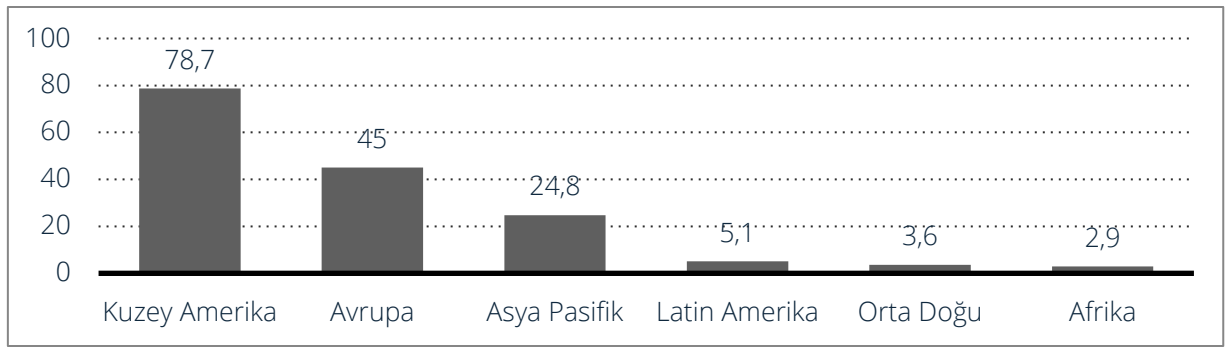
2000’lerin başında üçüncü kuşağın muhasebe ve denetim ayağının faaliyetleri ABD’deki *Enron* skandalı ile sorgulanır hale gelmiştir. McKenna (2006a: 216) bu skandalın yönetim danışmanlığı bakımından önemini “hiçbir olay yönetim danışmanlığımı 2001’de *Enron*’un çöküşünden daha görünür hale getirmedi” sözleriyle ifade eder. *Arthur Andersen*’in denetim hizmeti verdiği şirketin mali durumunun açıklanandan farklı olduğu ve hissedarların yanıltıldığı 2001 yılında ortaya çıkmış ve kriz, dünyanın önde gelen enerji şirketlerinden biri olan *Enron Corporation*’ın iflasıyla ve dünyanın en büyük muhasebe ve denetim şirketlerinden birisi olan *Arthur Andersen* firmasının dağılmasıyla sonuçlanmıştır²⁴ (Bondarenko, 2019).

²³ Veri merkezi kurulumu/işletimi/bakımı, veri depolanması, tesis yönetimi, donanım ve yazılım bakımı, LAN desteği, ağ kurulumu/işletimi/bakımı/denetimi (ses/veri), PC desteği, profesyonel hizmetler (danışmanlık, planlama, teknoloji değerlendirme), uzaktan çalıştırma, güvenlik ve afet yönetimi, yazılım geliştirme, sistem kurma ve entegrasyon, sistem yazılımı (Clark vd., 1995: 224).

²⁴ Kriz sürerken baş denetçisi David Duncan’ın, S.E.C.’nin muhtemel soruşturma sürecini öngörerek konuya ilişkin bilgi ve belgeleri yok etme talimatı vermesi nedeniyle *Arthur Andersen* sorumlu tutulmuş ve şirketin lisansı iptal edilmiştir (Collins, 2019). Böylece üçüncü kuşağın danışmanlık ve denetim hizmetlerini aynı anda sunmasından kaynaklanan çelişkinin neden olduğu gerilim, *Enron* skandalı ile zirveye ulaşmış ve bu durum daha önce de değinildiği üzere ABD Kongre’sinde *Sarbanes-Oxley Corporate Reform Act*’in doğmasına neden olmuştur. Kanunla muhasebe ve denetim şirketlerinin danışmanlık hizmeti sundukları şirketlere eşzamanlı olarak denetim hizmeti vermeleri yasaklanmıştır. Böylece üçüncü kuşağın muhasebe ve denetim şirketleri danışmanlık bölümlerini devretmek zorunda kalmıştır (McKenna, 2006: 216-2017).

1980'lerdeki atılım yıllarından sonra yönetim danışmanlığı hızla büyüyen bir sektör hâline gelmiştir. Günümüzde yönetim danışmanlığı sektörünün dünya genelindeki büyüklüğü bazı hesaplamalara göre, 2019 yılı itibariyle 160 milyar dolardır (Statista, 2021). Bölgelere göre büyüklük bakımından hâlâ sektörün doğduğu Kuzey Amerika birinci sırada yer alırken, onu Avrupa, Asya Pasifik ve diğer bölgeler izlemektedir (**Grafik 1**).

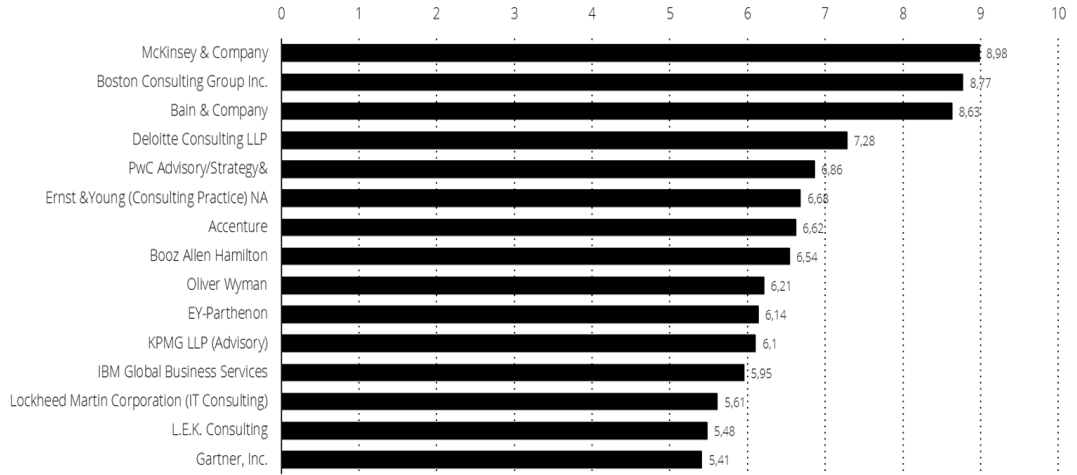
Grafik 1. Bölgelere göre danışmanlık sektörünün büyüklüğü (milyar dolar)



Kaynak: Statista (2021)

Gelir ve prestij açısından bakıldığında, McKinsey, Boston Consulting ve Bain & Company gibi strateji danışmanlığı firmalarının sahip oldukları yüksek prestije karşı (**Grafik 2**), *Big Four*'un ve Cap Gemini, Tata Consulting ve IBM gibi BT danışmanlığı şirketlerinin daha yüksek danışmanlık gelirlerine sahip oldukları (**Tablo 1**) ve sektördeki hâkimiyetlerinin de gün geçtikçe arttığı görülmektedir. Hatta bilgi teknolojileri alanındaki gelişmelerin etkisiyle gelecekte sektörün merkezinde IBM Global Service ve HP gibi büyük teknoloji şirketlerinin yer alması beklenmektedir (Poulfelt ve Greiner, 2010: 463). Bu durumu danışmanlık gelirlerinin şirketler arasındaki dağılımı da doğrular görünmektedir (**Tablo 2**).

Grafik 2. Danışmanlık şirketlerinin prestij sıralaması (ABD)



Kaynak: Statista (2021)

Günümüzde sektörün verdiği hizmetlerin çeşitliliği artarken, BT danışmanlığı, strateji ve örgütlenme danışmanlığı, pazarlama danışmanlığı, operasyon yönetimi danışmanlığı ve insan kaynakları (İK) yönetimi danışmanlığı olmak üzere beş temel uygulama alanının öne çıktığı görülmektedir. Bu beş uygulama alanı bütün danışmanlık faaliyetlerinin yaklaşık %90'ına tekabül etmektedir (Greiner ve Poulfelt, 2010: 71-72). Bunlar danışmanlık sektörü tarafından geçmişten günümüze hizmet verilen alanlar olmakla birlikte bazı yeni eğilimleri de bünyesinde taşımaktadır. Örneğin eğitim, ek ödemelerin ve tazminatların yönetimi ve iş hukuku gibi çeşitli konular şirketlerin geçmişten beri insan kaynakları danışmanlığı hizmeti aldığı konular arasındadır. Ancak günümüzde bir taraftan BT teknolojileri alanındaki gelişmeler diğer taraftan şirketlerin artık İK yönetimini esas faaliyet alanlarından çıkararak dış kaynağa (*outsource*) yönelmesi, İK danışmanlığını köklü bir şekilde dönüştürmektedir (Lawler ve Mohrman, 2010).

Tablo 1. Danışmanlık gelirlerine göre ilk 15 şirket (2019) (milyon \$)

1	Accenture Consulting	\$17.3
2	Capgemini Consulting	\$15.4
3	Tata Consultancy Services	\$14.9
4	Cognizant Technology Solutions	\$14.8
5	Deloitte Consulting	\$13.3
6	PricewaterhouseCoopers Advisory	\$12.2
7	Cisco Systems Consulting	\$12
8	Ernst & Young Advisory	\$11.6
9	Infosys Consulting	\$10.2
10	KPMG Advisory	\$10.1
11	McKinsey & Company	\$8.8
12	CGI Group	\$8.5
13	HP Enterprise Technology Services	\$7.9
14	The Boston Consulting Group, Inc.	\$6.3
15	Booz Allen Hamilton	\$6.1

Kaynak: consulting.com (2019)

Kısacası sektörün gelişim seyri onun gelecekte evirileceği yöne ilişkin bazı ipuçları sunmaktadır. Özellikle BT alanındaki yeni gelişmeler BT danışmanlığını doğurmakla kalmamış, danışmanlığın iş yapma biçimini de değiştirmeye başlamıştır. Örneğin danışmanlığın yüz yüze danışmanlıktan çevrimiçi danışmanlığa doğru evirilmesi de sektörün geleceğine ilişkin beklentilerden biridir (Czerniawska, 2010). Zaten 2000’li yıllarla birlikte artan e-ticaret ve e-devlet gibi dijital dönüşümlerin etkisi sürerken, Covid-19 gibi küresel ölçekli salgınların yarattığı dönüşüm baskısıyla birlikte, danışmanlığın BT alanıyla daha fazla iç içe geçeceğini söylemek mümkündür. Başka bir deyişle verimlilik, strateji ya da örgütsel yeniden yapılandırma danışmanlığı gibi “geleneksel” danışmanlık hizmetleri sunan şirketler de BT’yi daha fazla dikkate alan bir hizmet modelini benimseyecektir. Nitekim dijital strateji, gelişmiş veri analizi danışmanlığı, inovasyon danışmanlığı, yapay zekâ ve makine öğrenmesi gibi konular danışmanlığın güncel konuları haline gelmiştir (Equiteq, 2020).

1.2.2. Coğrafi Yayılımı

Scott'a (1974: 70-71) göre, yönetim danışmanlığının imajına ilişkin iki sorundan birisi, onun yalnızca iktisadi olarak gelişmiş ülkelere has bir olgu olduğu düşüncesidir. Oysa “yönetim teknolojilerinin transferine yardımcı olma rolü” yönetim danışmanlığını uluslararası bir faaliyet haline getirmiştir. Örneğin I. ve II. Dünya Savaşı sonrasında ABD’li danışmanlık şirketleri Avrupa’da birçok ülkede faaliyet göstermeye başladığı gibi, uluslararası “yardım” projeleri kapsamında küresel ölçekte yayılım göstermiştir. Bu bağlamda sektörün faaliyetleri bir taraftan, ilki 20. yüzyılın başlarında, ikincisi ise ortalarında ve merkezden merkeze olmak üzere genişlerken, diğer taraftan ilki 1960’larda ve ikincisi ise 1980’lerden itibaren olmak üzere çevre bölgelere doğru genişlemiştir.

1.2.2.1 Merkezden Merkeze Yayılım²⁵

Sektörün mesleki kökenleri üzerinde tam bir uzlaşımın bulunduğu söylenemese de coğrafi kökenlerine ilişkin tartışmanın birleştiği nokta yönetim danışmanlığının ABD menşeli olduğudur (Chandler, 1980; Engwall ve Kipping, 2013; Kipping, 1999; McKenna, 1995 ve 2006a; Saint-Martin, 2004; Wright ve Kipping, 2013). Bununla birlikte menşe konusundaki uzlaşmaya rağmen, köken konusundaki tartışmanın izleri, coğrafi yayılım konusunda da kendisini göstermektedir. Avrupa’da bilimsel yönetim ilkelerinin fabrikalara uyarlanması için çalışan Taylorcu verimlilik danışmanlığı şirketlerinin 1915’ten 1960’ların ortalarına kadar devam eden faaliyetlerini ilk

²⁵ Kipping, Engwall ve Üsdiken’e (2008) göre, danışmanlık sektörünün merkezden çevreye yayılımı, “yönetim bilgisinin merkezi” olan ABD’den Avrupa da dahil olmak üzere diğer ülkelere yayılımını ifade ederken, modern dünya-sistem bağlamında ortaya çıkan ve iktidar ilişkilerine gönderme yapan merkez-çevre ilişkisini yansıtmaz. Oysa biz burada merkezden merkeze ve merkezden çevreye olmak üzere yayılımı mezkûr iktidar ilişkilerini de ifade edecek şekilde iki ayrı olgu olarak ele alıyoruz. Zira iki yayılımın sonuçları itibariyle farklılıklar arz ettiğini düşünüyoruz. Merkez-çevre ve iktidar ilişkileri tartışmaları için bkz. 1.3.2.1. *Asimetrik İktidar İlişkileri* başlığı.

genişleme olarak kabul eden görüşe karşı; diğer bir görüş 1950'lerin sonlarında ve 1960'larda McKinsey gibi ikinci kuşak strateji ve genel yönetim danışmanlığı şirketlerinin Avrupa'daki faaliyetlerini ilk genişlemenin örneği olarak kabul etmektedir (Gross ve Poor, 2008: 60).

Birinci görüşe göre sektör, iki savaş arası dönemden itibaren ABD ile sınırlı kalmayarak faaliyet sahasını diğer merkez ve çevre bölgelere doğru genişletmiştir (Kipping, 1999: 194). Hatta bilimsel yönetimin ve zaman-hareket etüdünün öncülerinden Frank ve Lillian Gilbert, I. Dünya Savaşı'ndan önce İngiltere ve Almanya'da danışmanlık hizmeti verirken, İtalyan mühendis Morinni, ABD'de Emerson'ın sistemini öğrenerek, metal ve otomotiv alanında faaliyet gösteren şirketlerde uygulamak üzere, 1914'te Fransa'ya gitmiştir. Kısacası birinci kuşak danışmanlık şirketlerinin ABD sınırlarını aşan faaliyetleri sektörün ilk genişleme atılımı olarak kabul edilmektedir. Özellikle 1920'li ve 1930'lu yıllarda Avrupa'daki şirketlere "bilimsel yönetim ilkelerini" uygulayan ABD kökenli şirketler, bu yayılımın esas temsilcileridir. Bedaux'nun Batı Avrupa'daki hızlı gelişimi bunun önemli örneklerinden birisidir (Kipping, 1999: 195-196). İkinci görüşün temsilcisi McKenna'ya (2006a: 167) göre ise, bu faaliyetler, Amerikan işletme modellerinin Avrupa'ya transferinin ve dolayısıyla Avrupa işletmeciliğinin *amerikanlaşmasının*²⁶ ilk dönemidir. Amerikan tarzı Taylorizm ve Fordizm, Batı Avrupa hatta Sovyetler Birliği'ni dahi bu dönemde etkisi

²⁶ *Amerikanlaşma* genel olarak II. Dünya Savaşı'nın galibi ve savaş sonrası dünya-sistemin hegemonik gücü olarak ABD'nin sistem üzerindeki ekonomik, siyasi, askeri ve kültürel denetimini ve bu denetimi mümkün kılan kurumsallaşmayı (IBRD, IMF ve GATT gibi Bretton Woods kurumlarını, NATO gibi askeri örgütleri, OEEC gibi bölgesel ekonomik örgütleri) anlatmak için kullanılabilir. Bununla birlikte burada teknoloji, yönetim düşüncesi ve pratiği ile bunların kurumsal çerçevesinin ABD'den transferini ifade etmektedir (Kudo vd., 2004: 1). Bu bağlamda işletmeciliğin ilk amerikanlaşma dalgası Taylorculuğun ve bilimsel yönetim düşüncesinin Avrupa'ya transfer yılları olan 20. yüzyılın başlarında ortaya çıkmışken; ikinci dalga II. Dünya Savaşı'nı izleyen yıllarda ve Marshall Planı'nın da etkisiyle ortaya çıkmıştır (McKenna, 2006: 167). Kudo vd.'nin (2004) dönemlendirmesine göre ise, ikinci dalga ABD'li çokuluslu şirketlerin Avrupa'daki doğrudan yatırımları ile başlar. II. Dünya Savaşı'nı izleyen yıllar üçüncü dalgaya tekabül eder. Dördüncü dalga ise, 1950'ler ve 1960'larda başlamıştır.

altına almıştır. Bununla birlikte yönetim danışmanlığının Batı Avrupa'ya yayılımı, amerikanlaşmanın ikinci dalgası olan II. Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkarken, Booz Allen & Hamilton, Arthur D. Little ve McKinsey'nin 1950'lerin sonu ve 1960'ların başında Avrupa'da ilk ofislerini açmasıyla başlamıştır. Bu şirketler, Avrupa'da “çok-üniteli” ve “desantralize” şirket yapısının yaygınlaşmasının önemli aktörleri olmuştur (McKenna, 2006a: 166).

İngiltere'de 1920'lerin sonlarına doğru işverenlerin yönetim danışmanlarına olan ilgisi artmıştır. Özellikle *Büyük Bunalım*'ın etkisiyle maliyetlerin kontrol altına alınması ve azaltılması meselesi önem kazanmıştır (Kipping, 1997: 72). 20. yüzyılın başlarında Alexander Hamilton Church maliyet muhasebesi ve genel yönetim kuramı alanındaki çalışmalarıyla (Jelinek, 1980: 71) bireysel danışmanlık faaliyetlerinin ilk örneklerinden biri olsa da ilk önde gelen profesyonel danışmanlık şirketi 1926 yılında (Kipping, 1999: 198) Londra ofisini açan *Bedaux* olmuştur (Weiss, 2019: 52). *Bedaux*'nın sistemi, bilimsel yönetim düşüncesinin özgün bir biçimi olarak (Kipping, 1997: 72), ABD sanayisinde yaygın ödeme ve teşvik sistemlerinden birisi haline gelirken, 1920'lerin ortalarından itibaren Batı Avrupa'da da yaygınlaşmaya başlamıştır. Bunda *Bedaux* sisteminin esnekliğinin etkisi olduğu kadar, hizmet verdiği *Eastman Kodak* ve *B. F. Goodrich* gibi uluslararası düzeyde faaliyet gösteren ABD şirketlerinin “köprü” vazifesi görmesi de önemlidir (Kipping, 1999: 198). *Bedaux*'yu İngiltere için önemli kılan bir diğer özelliği ise, yukarıda da belirtildiği gibi 1950'lerde İngiliz danışmanlık sektörünün hâkim aktörleri olan *Big Four*'un,²⁷ bu şirketten ayrılarak kurulmasıdır. 1956 yılında kurulan ve aynı yıl İngiltere'de danışmanlık sektörü gelirlerinin dörtte üçünü elde eden

²⁷ Burada bahsedilen *Big Four* muhasebe denetim şirketleri değil, *Bedaux*'nun bölünmesiyle ortaya çıkan *Associated Industrial Consultants* (AIC -1938), *Urwick Orr & Partners* (UOP -1934), *Production Engineering* (PE -1934) ve *Personnel Administration* (PA -1943) şirketleridir.

Management Consultants Association (MCA) da bu dörtlü tarafından kurulmuřtur²⁸ (Kipping, 1999: 203).

İlk şubesini 1927 yılında aan *Bedaux*'nun Almanya'daki faaliyetleri, İngiltere ve Fransa'ya kıyasla daha sınırlı olmuştur. Örneğin 1932 yılında 30 İngiliz, 16 Fransız şirketi *Bedaux*'nun sistemini kullanırken bu sayı Almanya'da yalnızca 5'tir (Kipping, 1997: 72). 1933 yılında Nasyonel Sosyalist Parti'nin iktidara gelmesiyle de faaliyetlerine son verilirken, 1937 yılında tekrar faaliyet izni alarak Alman ortaklarıyla *Gesellschaft für Wirtschaftsberatung*'u kurmuş ancak iki yıl sonra faaliyetlerini tekrar sonlandırmıştır (Kipping, 1997: 72). Sınırlı etkinin bir diğer sebebi de Almanya'da etkinlik ve verimlilik odaklı çalışmaları yürüten kuruluşların varlığıdır. Bunlardan birisi 1921 yılında kurulan *Ulusal Etkinlik Kurulu*'dur (*Rationalisierungs-Kuratorium der deutschen Wirtschaft-RKW*). Devlet tarafından finanse edilmekle birlikte, büyük sermaye gruplarının denetimindeki RKW'nin amacı I. Dünya Savaşı sonrasında Alman sanayisinin rasyonelize edilerek yenilenmesidir (Kipping, 2004: 32). Bir diğer önemli aktör ise, 1924 yılında metal sanayi işverenlerince kurulan *Ulusal İş Zaman Tespit Komisyonu*'nun (*Reichsausschuß für Arbeitszeitermittlung-REFA*) geliştirdiği sistem *Bedaux*'nun sistemine tercih edilerek, bilimsel yönetim düşüncesinin Almanya'daki gelişiminde önemli bir rol oynamıştır (Kipping, 1999: 199).

20. yüzyılın başında Fransa'da Taylorculuk ve benzeri diğer sistemler etkili olmaya başlamıştır. Özellikle otomobil, elektrik ve kimyevi madde üreticisi büyük ölçekli sanayi kuruluşları ile ABD arasında ilişkiler gelişirken, ABD modeli işletmecilik bu sektörlerde kendisine yer bulmaya başlamıştır (Cailluet, 2013: 191). İki savaş arası

²⁸ İngiltere'de faaliyet gösteren diğer meslek rgt olan *The Institute of Management Consultants*'in (IMC) kuruluş yılı ise, 1962'dir (Saint-Martin, 1998a: 331).

dönem Fransa’da danışmanlık sektörünün gelişiminde önemli olmakla birlikte, 20. yüzyılın başlarında Fransız mühendisler bilimsel yönetim ilkeleri doğrultusunda danışmanlık hizmeti vermeye başlamış, hatta Amerikalı Harrington Emerson 1914’te Paris ofisini açmıştır (Kipping, 1997: 69). Bedaux, Amerikalı lastik üreticisi *B. F. Goodrich*’in de etkisiyle faaliyetlerini Fransa’ya genişletirken, Clark da 1920’lerde *Eastman Kodak*’ın Fransa’daki şubesi için Fransa’da çalışmaya başlamıştır (Kipping, 1999: 199). 1920’lerin sonu ve 1930’larda ise, Fransız olmayan danışmanlık şirketlerinin ülkeden kriz nedeniyle ayrılmaya başlamasıyla daha önce Amerikalı danışmanlık şirketlerinde çalışan Fransızların kurduğu danışmanlık şirketleri ortaya çıkmaya başlamıştır (Kipping, 1997: 69-70). Örneğin 1929 yılında Paul Planus, 1931 yılında ise, Sabine Garcin-Guynet, C. B. Thompson’dan ayrılarak kendi şirketlerini kurmuşlardır (Henry, 2005: 24).

II. Dünya Savaşı’nı izleyen yıllar, danışmanlık sektörünün Avrupa’daki ikinci atılım dönemi olmuştur. 1950’ler ve 1960’lar, bir taraftan Amorim’in (2019: 199) deyimiyile “sektörün geç geliştiği” İspanya, Portekiz, Finlandiya gibi ülkelerde etkinlik ve verimlilik odaklı danışmanlık şirketlerinin faaliyete geçtiği; diğer taraftan İngiltere, Fransa ve Almanya’da ABD’li ikinci kuşak danışmanlık şirketlerinin faaliyete başladığı yıllar olmuştur. *Booz & Allen, Arthur D. Little ve McKinsey & Company* şirketleri savaş sonrası dönemde Amerikan tarzı yönetim bilgisinin (*management knowledge*) Avrupa’ya aktarılmasında önemli role sahiptir (Armbrüster ve Kipping, 2002: 96). Yani bu dönem, düzeyi ve sonuçları ülkelerin “sistemik bağlamlarının” farklı olması nedeniyle değişen ölçülerde olsa da (Kipping, 1996: 183), Almanya başta olmak üzere Avrupa işletmeciliğinin 1945 sonrası *amerikanlaşma* sürecine de tekabül etmektedir (McKenna, 2006a: 167; Kudo, Kipping ve Shröter, 2004: 8-9). Savaşı izleyen yıllarda savaşın galibi ve sistemin yeni hegemonik gücü ABD, üç ayaklı ya da çok taraflı ticaret

sistemini yeniden işler hale getirme politikası izlerken, bu hedefin temel bileşenlerinden birisi de Avrupa'nın (ve Uzak Doğu'nun) yeniden inşası olmuştur (Reifer ve Sudler, 1999: 27). Bu kapsamda ortaya çıkan *European Recovery Plan* (Marshall Planı-Avrupa İmar ve Kalkınma Planı-ERP), *Organization for European Economic Cooperation* (OEEC), *European Productivity Agency* (EPA), ülkelerin kurdukları produktivite merkezleri süreç içinde önemli rol oynamıştır (Boel, 2013; McKenna, 2006a; Kipping, 2013; Kudo vd., 2004).

ERP kapsamındaki işletme reformu uygulamalarından birisi *United States Technical Assistance and Productivity Programme*'dir (USTA&P). Bu program Amerikan tarzı işletmeciliğin Batı Avrupa'ya girmesini hedeflemiştir (McGlade, 2013: 18). Yine OEEC verimlilik artışını destekleyen birçok faaliyetin kurumsal çerçevesini oluşturmuş ve 1952 yılına gelindiğinde 11 OEEC ülkesinde ulusal verimlilik ajansları; izleyen yılda ise, OEEC'nin verimlilik alanındaki faaliyetlerini koordine etmek üzere EPA kurulmuştur. EPA, "Amerikan düşüncesinin, eyleminin ve sermayesinin ürünü" olarak, Avrupa'nın entegrasyonu, Avrupa ülkelerinde işçi-işveren ilişkilerinin geliştirilmesini ve verimliliğin artırılması konularında ABD hedeflerini gerçekleştirmek üzere faaliyette bulunmuştur. Verimlilik çalışmalarının yürütülmesinde ABD'nin gönderdiği danışmanlar da aktif rol almıştır (Boel, 2013: 38-40).

Her ne kadar 1950'lerin başlarında *Stevenson, Jordan & Harrison* ve *Mead Carney & Company* gibi bazı küçük Amerikalı danışmanlık şirketleri Londra'da ilk ofislerini açsalar da Avrupalı şirketler danışmanlık şirketlerinin talep ettiği yüksek danışmanlık fiyatlarını ödeme konusunda isteksiz davranmıştır. Ancak Avrupalı şirketlerin bu tutumu 1960'larda büyük şirketlerin gelişi ile değişecektir (McKenna, 2006a: 168-169). Zira 1957 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğu ya da Avrupa Ortak Pazarı'nın kurulması, danışmanlık sektörünün Avrupa'daki yayılımının arkasındaki bir

başka gelişme olarak etkilerini 1960'larda göstermeye başlayacaktır. Bu yıllarda Avrupalı şirketler, artan rekabet baskısı karşısında Amerikalı rakiplerinin örgütlenme modelini yine ABD'li danışmanlık şirketleri yardımıyla benimseme yoluna gitmiştir. Aslında 1950'ler boyunca Avrupa'da yatırımlarını arttıran ABD'li çok uluslu şirketlerin buradaki şubelerine danışmanlık hizmeti vermek için kıtaya gelen ikinci kuşak danışmanlık şirketleri, Avrupalı şirketlerin de danışmanlık talepleri ile karşılaşınca, yerel şirketlere de danışmanlık hizmeti vermek için bu ülkelerde ofis açmaya başlamıştır. Böylece ikinci kuşak danışmanlık şirketleri Avrupa'daki faaliyetlerine başlamıştır (Kipping, 2002: 32; McKenna, 2006a: 171).

Örneğin Arthur D. Little ilk yabancı girişimini Zürih'te 1957 yılında kurmuştur. Faaliyetlerini Avrupa Kıtası'na genişleten ABD şirketlerine hizmet vermek üzere burada şube açan şirketin danışmanlık hizmetlerine talep yalnızca ABD'li çok uluslu şirketlerle sınırlı kalmamıştır. Şirket zamanla Avrupalı şirketlere de danışmanlık hizmeti vermeye başlamış ve şube açtığı ülke sayısı da artmıştır (Starbuck, 1992: 735). McKinsey, Avrupa'daki ilk ofisini Londra ve Lahey'de merkezi bulunan *Royal Dutch Shell Oil*'in çok-üniteli desantralize bir örgütlenmeye kavuşturulması teklifi üzerine 1959 yılında Londra'da açmıştır. 1962 yılında *Heinz*, *Massey Ferguson* ve *Hoover* gibi Kuzey Amerikalı şirketlerin İngiltere şubelerine danışmanlık hizmeti vermeye başlamıştır (McKenna, 2006a: 173). 1966 yılına gelindiğinde, *Imperial Chemical Industries*, *Cadbury-Schweppes*, *English Electric*, *English Steel*, *Rio-Tinto*, *Philips Electric*, *Rolls-Royce*, *Shell-Mex-BP*, *Unilever* ve *Vickers* gibi yüksek karlılıkla faaliyet gösteren büyük İngiliz firmaları McKinsey'nin müşterisi olmuştur (Weiss, 2019: 99). 1960'ların sonunda ise, *BBC* ve *Bank of England* da şirketin müşterileri arasına katılmıştır (Kipping, 1999: 212). Bu dönemde, BCG, Booz Allen & Hamilton gibi diğer Amerikan firmaları da İngiltere'de ofis açmıştır (Weiss, 2019: 99).

Booz Allen & Hamilton, Paris ofisini 1960 yılında açarken, McKinsey 1964'te, Arthur D. Little 1967'de, BCG ise 1970'lerde açmıştır. McKinsey'nin Fransa'daki ilk müşterileri alüminyum ve kimyasal madde üreticisi *Pechiney* ve çimento üreticisi *Lafarge*, elektrikli alet üreticisi *Merlin-Gerin* ve gıda üreticisi *Lesieur* olurken (Kipping, 1999: 212), petrol şirketi *Total*, *Crédit Lyonnais* bankası, ilaç ve kimyasal madde üreticisi *Rhone-Poulenc* ve *Air France* diğer önemli müşterilere örnektir (McKenna, 2006a: 175; Cailluet ve Kipping, 1999: 110). McKinsey 1961 yılında Cenevre, 1964 yılında Paris'le birlikte Amsterdam ve Düsseldorf, 1969 yılında ise, Milan'da ofislerini kurmuştur (Kipping, 1999: 212).

1960'lı yıllarda Almanya'da fabrika düzeyinde etkinlik ve verimlilik artışı odaklı çalışmalar yapan REFA ve RKW gibi önde gelen danışmanlık örgütleri ve yerel diğer danışmanlık şirketleri, Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun yarattığı yeni koşulların gerekli kıldığı işletme bilgisini Alman şirketlerine sunamamış ve Amerikan danışmanlık şirketleri bu boşluğu doldurmuştur (Kipping, 2004: 46). 1964 yılında McKinsey Düsseldorf ofisini açarken (Kipping, 1996: 119), *Volkswagen*, *Deutsche Bank* ve *BASF* şirketin Alman müşterileri arasında yer almıştır (McKenna, 2006a: 175). *McKinsey*, 1970'li yıllardan itibaren Almanya'daki danışmanlık pazarının en büyük danışmanlık hizmeti sunan şirketi haline gelmiştir. Yine bu dönemde başarılı birçok Alman danışmanlık şirketi de Amerikan şirketlerinden ayrılarak kurulan şirketler olmuştur (Kipping, 2004: 46). *A.T.Kearney*, *Arthur D. Little* ve *BCG* de *McKinsey* ile aynı dönemde Almanya pazarına giren diğer ABD'li danışmanlık şirkettir. Yine *Roland Berger* ve *Mummert & Partner* gibi büyük Alman danışmanlık şirketleri de 1960'larda kurulmuştur (Armbrüster ve Kipping, 1999: 99).

II. Dünya Savaşı sonrasında ekonomisi ağır hasar alan Hollanda'da, etkinlik ve verimlilik konusu, ülkenin politik elitlerinin önemli gündem maddelerinden biri haline

gelirken, Marshall Planı kapsamında ortaya çıkan teknik yardımlar da bu faaliyetleri desteklemiştir. Özellikle 1950’li yıllarda devletin fiyat ve ücretler üzerindeki sıkı denetimi ve ücretlerin artışına ancak verimlilik artışı hâlinde izin vermesi, danışmanlık şirketlerinin önemini daha da arttırmıştır. *Berenschot, Bosboom & Hegener (REB)* ve *Ydo* gibi endüstri mühendisliği temelli danışmanlık şirketleri, 1950’lerde emek piyasasının işleyişine etki eden aktörler haline gelmiştir (Karsten ve van Veen, 2005: 55-57). Avrupa Ekonomik Topluluğu’nun rekabeti arttırması Hollandalı şirketlerin ilgisini üretim, verimlilik ve personel alanlarından, strateji ve pazarlamaya kaydırmış ve bu durum ABD’li ve İngiliz danışmanlık şirketlerinin ülkede şube açmasını beraberinde getirmiştir (Karsten ve van Veen, 2005: 64-65).

İsveç’te *Kraliyet Teknoloji Enstitüsü (RIT)* mühendisleri çeşitli danışmanlık faaliyetlerinde bulunmuş olsa da (Furusten ve Bäcklund, 1999: 49) sektörün bu ülkedeki gelişiminde II. Dünya Savaşı sonrası dönem önemli bir aşamayı temsil eder. Zira bu dönemde gerek *İsveç Yönetmelik Araştırmalar Merkezi (SIAR)* isimli araştırma ve danışmanlık örgütünün ortaya çıkması, gerekse 1950’lerde *Maynard Method Engineering Council (MEC)* gibi yabancı danışmanlık şirketlerinin bu ülkede şubelerini açmaları bunun göstergesidir (Engwall, Furusten ve Wallerstedt, 2005: 49). Maynard’ın *MEC*’i *MTM (Method-Time-Measurement)* yöntemini *Volvo* fabrikalarında uygulaması, 1950’li yıllarda hem İsveç işletme yönetiminin amerikanlaşmasına hem de danışmanlık şirketlerinin artan etkinliğine bir örnektir (Glimstedt, 2013: 137). Finlandiya’da büyük şirketlerin küçük hisselerle ortak olduğu ve kâr amacı gütmeyen ilk danışmanlık şirketi *RASTOR (RAsyonalizasyon, STandardizasyon ve ORganizasyonun akronimi- Association for Work Efficiency in Industry)* 1948 yılında kurulurken, önce 1968 yılında H.B. Maynard’ın *MEC*’i ile ortak olmuş ve sonra ise, Amerikalı danışmanlık şirketleriyle rekabet edemeyerek 1996 yılında *Coopers &*

Lybrand ile birleşmiştir (Ainamo ve Tienari, 2005: 82-84). Danimarka'da da sektör II. Dünya Savaşı'ndan sonra gelişmeye başlamış, ilk küçük ölçekli danışmanlık şirketleri zaman hareket etütleri, bütçeleme ve pazarlama alanlarında hizmet vermiştir. 1950'de T. Bak-Jensen tarafından kurulan *Bak Consult Group* 1960'larda ölçek ve faaliyet alanı bakımından genişlerken, 1970'lerde Booz Allen & Hamilton tarafından satın alınmıştır. Danimarkalı ortakları tarafından kısa süre sonra geri alınan öncü firma 1990'larda bu kez PA Consulting Group tarafından satın alınmıştır. Danimarka kökenli danışmanlık şirketlerinden bir diğeri *Lisberg Management* 1959 yılında, *PLS Consult* ise 1968 yılında kurulmuştur. McKinsey'nin Kopenhag ofisi 1972 yılında açılmış ve diğerk büyük Amerikalılar da izleyen yıllarda Danimarka pazarının aktörleri haline gelmiştir (Poulfelt, 1999: 61).

Avrupa'nın güneyinde ise, sektör 1950'lerden itibaren gelişmeye başlamıştır. Örneğin *Booz Allen & Hamilton*, Avrupa pazarına İtalya üzerinden 1956 yılında girmiş ve İtalyan enerji şirketi *Ente Nazionale Idrocarburi*'yi (ENI) iki yıllık bir çalışmayla çok-üniteli desantelize bir örgüt haline getirmiştir (McKenna, 2006a: 173-174). 1955 yılında strateji danışmanlığı hizmeti veren İtalyan *PGA* şirketi kurulurken, 1959 yılında ise, *A. T. Kearney*, *Arthur D. Little*, *Mead Carney and Cegos* İtalyan danışmanlık sektöründe faaliyete başlamıştır. İtalya'da, danışmanlık sektörü esas olarak 1960'lardan itibaren gelişmeye başlamış ve 1965'te *BCG*, 1970'te ise, *McKinsey* ülkedeki faaliyetlerine başlamıştır (Crucini, 1999a: 132-133; Crucini, 1999b: 8-9).

Gerek İspanya'da gerekse Portekiz'de mühendislik temelli danışmanlık hizmetlerinin ortaya çıkışı 1940'lı yıllara rastlarken, her iki ülkede de bilimsel yönetim hareketi ve imalathane düzeyinde verimliliğin artırılması düşüncesi danışmanlık hizmetlerinin çerçevesini oluşturmuştur (Amorim, 1999a: 142; Amorim, 1999b: 154; Amorim, 2019: 181). 1950'lerde İspanya ekonomisindeki canlanma danışmanlık

şirketlerine olan talebi arttırırken, 1940 yılında kurulan ve 1953'te yeniden yapılanmaya giden *Bedaux*, bu talep artışından en çok faydalanan firma olmuştur (Amorim, 1999a: 143). İspanyol *TEA* ve Fransız *Cegos* şirketinin 1952 yılında birleşmesiyle oluşan *TEA-Cegos* şirketi, 1970'lerde imalathane düzeyinde verimlilik yerine strateji, örgütlenme hatta BT danışmanlığına yönelerek sektörün büyüklerinden birisi haline gelmiştir. 1970'li ve 1980'li yıllarda İspanyol olmayan danışmanlık şirketlerinin ülkedeki etkinliklerinde artış olmuş, örneğin 1977 yılında *McKinsey* İspanya ofisini açarken, Alman ve Fransız danışmanlık şirketleri İspanyol danışmanlık sektörünün aktörleri haline gelmiştir (Amorim, 1999a: 143-144). Portekiz'de ise, bazı akademisyenler ile kamu yönetimi ve sektör arasında kurulan yakın ilişkinin orta ve büyük ölçekli profesyonel şirketlere dönüşmesi ve büyük holdinglerin kendi bünyesindeki veya dışındaki şirketlere danışmanlık hizmeti sunmak üzere kurdukları danışmanlık birimleri danışmanlık sektörünü doğuran gelişmelerdir (Amorim, 2019: 182). 1960'larda özellikle devlet destekli ekonomik büyüme ve modernizasyon çalışmaları kapsamında danışmanlık hizmetlerine olan ihtiyaç artarken, İspanya'da olduğu gibi yerli danışmanlık arzı talebe cevap veremeyince, yabancı şirketlerin etkinliği artmış ve özellikle strateji danışmanlığı alanında hizmet veren şirketler Portekiz pazarına girmiştir (Amorim, 2019: 183; Amorim ve Kipping, 1999: 48). Örneğin, ofis açmamakla birlikte *McKinsey*, *Cooperative Uniano Fabril*'in (CUF) holdingleşme sürecinde danışman olarak çalışırken, *CUF* Portekiz'in en büyük danışmanlık şirketlerinden birisi haline gelecek olan *Norma* isimli danışmanlık şirketini kurmuştur (Amorim, 2019: 183). *McKinsey* ve *Roland Berger* 1989'da, *BCG* 1995'te ve *A. T. Kearney* ise 1997'de Portekiz ofisini açmıştır (Amorim ve Kipping, 1999: 48-49).

İkinci genişleme evresinin bir diğer önemli gelişmesi ulusal düzeyde meslek örgütlerinin kurulmasıdır. İngiltere'de faaliyet gösteren iki meslek örgütünden ilki 1956

yılında kurulurken, ikincisi 1962 yılında (Saint-Martin, 1998a: 331); Almanya’da 1954 yılında (Kipping, 1996: 117); İtalya’da 1960 yılında (Crucini, 1999: 10); İskandinav ülkelerinde 1960’lı yıllar boyunca (Kosmath, 1974: 48). İspanya’da ise, 1977 yılında (Faust ve Kordon, 2008: 29) kurulmuştur. *Avrupa Yönetim Danışmanları Örgütleri Federasyonu (Fédération des Associations de Conseils en Organisation - FEACO)* da bu dönemde kurulmuştur. Kipping’e (1996: 118) göre, FEACO’nun kurulması bir taraftan Avrupa’da danışmanlık sektörünün artan önemini gösterirken, diğer taraftan da Amerikan danışmanlık şirketlerinin Avrupa pazarında ortaya çıkan varlığına verilen bir tepkidir.

1.2.2.2. Merkezden Çevre ve Yarı-Çevreye Yayılım

Yönetim danışmanlığı yalnızca merkez ya da iktisaden gelişmiş ülkelere has bir olgu değildir (Scott, 1974). Bununla birlikte sektörün çevre ülkelerdeki faaliyetlerine ve bu faaliyetlerin etkilerine ilişkin akademik çalışma sayısı sınırlıdır ve akademik ilgi daha çok “gelişmiş” ya da merkez ülkelere yöneliktir (Wright ve Kwon, 2006: 356; Frenkel ve Shenhav, 2013: 509; Back, Parboteeah ve Nam, 2014: 1; Saguin, 2018: 188). Oysa uzun yıllar boyunca bir Kuzey Atlantik olgusu olan danışmanlık sektörü (Frenkel ve Shenhav, 2013: 509), 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren bir “Kuzey Atlantik” olgusu olmaktan çıkarak çevreye doğru yayılmaya başlamış ve “dünyanın geri kalanı” da danışmanlık sektörünün faaliyet alanına girmiştir. Günümüzde Orta ve Doğu Avrupa ile Asya-Pasifik bölgeleri, Afrika ve Latin Amerika da sektörün faaliyet gösterdiği bölgeler hâline gelmiştir (Frenkel ve Shenhav, 2013: 509; Gross ve Poor, 2008: 61).

Danışmanlık sektörünün çevre ülkelerdeki gelişimine ilişkin verinin ve dolayısıyla yapılan çalışmaların sınırlı olması, çevre ülkelerdeki yayılımına ilişkin bir dönemlendirme yapma imkânını kısıtlasa da yayılımın başladığı dönemin 20. yüzyılın ikinci yarısı olduğu söylenebilir. Bu dönemde danışmanlık şirketlerinin çevre

ülkelerdeki faaliyetleri Avrupa kıtasında olduğu gibi ofisler kurma yoluyla değil, projelerde görev alma şeklinde olmuştur. Kipping'e (1999: 209) göre ABD'li danışmanlık şirketlerinin 1950'lerdeki genişleme dalgasının hedefi esas olarak Avrupa kıtası olmakla birlikte, aynı yıllarda özellikle ABD hükümeti ile yaptıkları anlaşmalar çerçevesinde, çevre ülkelerde de faaliyetlere başlamıştır. Örneğin *Booz Allen & Hamilton* 1953'te Filipinler'de ve Mısır'da görev alırken, 1956 yılında İran'da çalışmıştır (McKenna, 2006a: 173). Yine *Booz Allen & Hamilton* 1956-1957 yılları arasında *İran Petrol Şirketi*'ne, *Bank of Cuba*'ya, *Suriye Yatırım Bankası*'na ve *Peru Alüminyum Şirketi*'ne danışmanlık hizmeti vermiştir (McKenna, 2006a: 173-174).

Kipping'in 1950'lere ilişkin vurgusu danışmanlık sektörünün çevredeki iki genişleme dalgasından birincisine işaret etmektedir: Kalkınma çalışmaları. II. Dünya Savaşı'nı izleyen yıllarda savaşın galibi ABD öncülüğünde inşa edilmek istenen "yeni" uluslararası sistem, savaş öncesinde işleyen çok taraflı uluslararası ticaretin önündeki engellerin kaldırılarak yeniden canlandırılmasını hedeflemektedir. Savaş izleyen yıllardaki durumda ise şöyledir: ABD savaş sonunda ticaret fazlası verirken Japonya ile Batı Avrupa, ABD mallarını satın alacak dolardan yoksundur. Diğer taraftan SSCB ile başlayan rekabet ABD'nin Avrupa devletlerinin sömürgelerinden hammadde temin etmesinin önünde potansiyel bir engeldir. Oysa savaş öncesinde Avrupa ve Japonya ile yürüttüğü ticaretten doğan ticaret fazlası, Avrupa sömürgelerinden ithal edilen hammaddenin finansmanında kullanılırken, sömürgelerde biriken ve Avrupa ülkelerince çekilen dolarlar da Avrupa ülkelerinin ABD'den ithal ettiği malların finansmanında kullanılmaktaydı (Reifer ve Sudler, 2000: 27-29). Savaş sonrasında bu çok taraflı ticareti yeniden canlandırmak isteyen ABD, Marshall Planı ile Avrupa ve Japonya'nın, kalkınma yardımlarıyla da çevre ülkelerin çok ayaklı ticaret sistemine tekrar dahil edilmesini hedefliyordu.

Kalkınma çalışmaları kapsamında, IBRD, OECD gibi uluslararası kuruluşlar ile USAID gibi kalkınma yardımı kuruluşları, çevre ülkelere sundukları mali ve teknik yardımlar vasıtasıyla pek çok “gelişmekte olan” ülkede yönetim danışmanlığının ve danışmanlık sektörünün gelişmesinde rol oynamıştır (Adams, 2003: 360). Özellikle 1950’li ve 1960’lı yıllardan itibaren çevre ülkelerde kalkınma yardımları kapsamında, kalkınmanın sosyalist ya da sovyetik olmayan alternatifinin inşası hedefi doğrultusunda danışmanlık faaliyetleri etkili olmuştur. Harry S. Truman’ın 20 Ocak 1949 tarihli ünlü konuşması *Point Four* ile ilan ettiği “az gelişmiş ülkelere dış ekonomik yardım” vaadi, çevre ülkelerin kalkınma çabalarına destek olunacağı beklentisini yaratmıştır. Ancak Truman’ın “yeni cesur program” adıyla ilan ettiği yardım paketi, Marshall Planı’nın Avrupa ve Japonya’da hedeflediği türden bir yardımdan ziyade, özel sektörün teşvikini ve teknik yardımları kapsayan mütevazı bir girişim olmuştur (Paterson, 1972: 120). Bu nedenle de çevre ülkelerin ihtiyaç duyduğu sermaye ihtiyacı yerine uzman ve uzmanlık bilgisini temin etmeyi hedeflemiştir (Opie, 1951: 93).

Böylece II. Dünya Savaşı’nı izleyen yıllarda başlayan kalkınma projeleri, yönetim danışmanlığı sektörünün çevre bölgelerdeki faaliyetlerinin başlamasında ve yaygınlaşmasında etkili olmuştur. Marshall Planı’nın Avrupa’daki danışmanlık faaliyetlerine etkisinin bir benzeri de uluslararası ya da iki taraflı kalkınma yardımları vasıtasıyla çevre ülkelerdeki danışmanlık sektörü faaliyetleri üzerinde ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda danışmanlık şirketleri her kıtada hem özel hem de kamu sektöründen müşterilerine danışmanlık hizmeti verirken, uluslararası yardım ajanslarının kalkınma destekleri kapsamında da istihdam edilen danışmanlık şirketleri birçok projede çok çeşitli türden danışmanlık hizmetini “gelişmekte olan” ya da çevre ülkelere sunmuştur. Danışmanlık şirketleri başta verimlilik çalışmaları olmak üzere örgütlenme ve politika oluşturma, fizibilite çalışmaları ile sanayileşmeye ilişkin önceliklerin belirlenmesi

çalışmaları kapsamında uluslararası bilginin aktarımı, gelişmiş teknolojinin uygulanması, kalkınma için gerekli kaynakların harekete geçirilmesi ve yerli danışmanlarla yöneticilerin eğitimi gibi konularda birçok “gelişmekte olan ülkede” faaliyet göstermiştir (Scott, 1974: 72-73). Örneğin 1960 yılından 1970’e kadar Inter-American Development Bank, Latin Amerika’da 670 kadar danışmanlık şirketi ile çalışmıştır (Scott, 1974: 71).

1970’li ve 1980’li yıllar boyunca, çevre ülkeler yerel danışmanlık kapasitelerini de inşa etmeye başlayacaktır (Adams, 2003: 361; Kirmani ve Baum, 1991: i). Bu süreçte uluslararası finans kuruluşları ve iki taraflı bağış anlaşmalarının donörleri önemli aktörlerdir. Uluslararası finans kuruluşları, yerel danışmanlık şirketleri kuruldukça daha önce tercih ettikleri uluslararası danışmanlık şirketlerinin yanında daha az fiyat talep eden yerel şirketlerini de istihdam etmeye başlamış, hatta projelerinin en az %40’ını yerel danışmanlara ya da yerel danışmanlık şirketlerine vermeyi tercih etmiştir (Adams, 2003: 361). Ancak danışmanlık sektörünün gelişmişlik düzeyi bütün çevre ya da “gelişmekte olan” ülkelerde aynı değildir. Latin Amerika ülkeleri görece gelişmiş bir danışmanlık sektörüne sahipken, Sahra Altı Afrika’sı için aynı şeyi söylemek mümkün değildir (Kirmani ve Baum, 1991: iii).

Bu durum da göstermektedir ki çevre ülkelerin tamamı için tek bir gelişme çizgisinden söz etmek mümkün değildir. Latin Amerika ülkelerinde danışmanlık sektörü esas olarak özel sektör eliyle kurulurken, ortaya çıkışları 1950’lere kadar geri götürülebilmektedir. Örneğin Kolombiya’da ilk danışmanlık şirketleri 1950’lerde kurulurken, bu şirketler yabancı danışmanlık şirketleriyle birlikte ülkenin kalkınma çalışmalarında görev almıştır. 1970’lerde sektörün profesyonelleşmesi yönünde önemli adımlar atılmıştır. 1972 yılında Kolombiya *Danışman Mühendisler Derneği* kurulurken izleyen yıllarda mesleki ve örgütsel düzenlemeler ortaya çıkmıştır (Kirmani ve Baum,

1991: 8-9). Afrika'ya baktığımızda ise, gelişim çizgisinin daha farklı olduğu görülmektedir. Örneğin Mısır'da merkezi planlamanın hâkim olduğu dönemde, ilk kez 1960'larda bir grup akademisyen tarafından kurulan özel ofisler eliyle danışmanlık hizmeti sunulmaya başlanmış ancak sektör gelişmemiştir. 1974'te başlayan "açık kapı politikaları" ile piyasa odaklı reformlar ve özel sektörün teşviki ile yabancı danışmanlık şirketlerinin ortak girişimi olarak yerel danışmanlık şirketleri kurulmaya başlamıştır (Kirmani ve Baum, 1991: 9-10). 1963 yılında bağımsızlığına kavuşan Kenya'da bu yıldan önce de danışmanlık şirketleri bulunurken, yerel danışmanlık şirketleri 1970'lerde kurulmuştur (Kirmani ve Baum, 1991: 10). Bir başka Afrika ülkesi olan Güney Afrika ise, sektörün geç geliştiği ülkelerden birisidir ve sektörün patlama yılları özelleştirme politikalarının başladığı 1980'lerin sonu ve 1990'ların başına rastlar (Oosthuizen, 2003: 17).

Sektörün oldukça farklı bir gelişim çizgisi izlediği Hindistan ile Pakistan'da devletin iç danışmanlık kapasitesinin geliştirilmesi öncelikli olmuştur. Başlangıçta özel sektörün danışmanlık hizmeti vermesinin engellendiği iki ülkede de kamu sektörünün parçası olan danışmanlık şirketleri 1960'lı yıllarda kurulmuştur (Kirmani ve Baum, 1991: 10-11). Ancak günümüzde Hindistan'da çok sayıda ve çeşitli faaliyet alanında yerel ve uluslararası danışmanlık şirketi hizmet vermektedir (Srinivasan, 2014: 261). Filipinler örneğinde de dış finansal ve teknik yardımlarla uluslararası kuruluşların teşviki ile danışmanlık sektörünün etkisi yıllar içinde artmıştır. Danışmanlar politika danışma sisteminin önemli aktörleri haline gelmiştir (Saguin, 2018: 191-192).

Farklı tarihler ve gelişim çizgileri çevre ülkelerin içinde buldukları farklı koşulların ürünüdür. Kaldı ki merkez ülkelerde dahi sektörün gelişimi ve danışmanların etkisi farklılık göstermektedir. Kipping (1996: 113) 1945 sonrasında İngiltere, Fransa ve Almanya'da Amerikan danışmanlık yöntemlerinin ve şirketlerinin transferinin bu

ülkelerdeki farklı “sistemik bağlamlar” nedeniyle farklı düzeylerde benimsendiğini belirtir. Yukarıda kökenler bahsinde de belirtildiği gibi yönetim danışmanlığı temelinde bir özel sektör olgusudur. Danışmanlık sektörünün ortaya çıkışında ABD’deki şirketlerin ve özel olarak da büyük ölçekli sınai girişimlerin ortaya çıkması esas faktördür. Oysa çevre ülkelerde özel sektör kuruluşlarının sayısı, nitelikleri ve ölçeği ile sanayileşmenin seyri ABD’den ve diğer merkez ülkelerden oldukça farklıdır. Daha da önemlisi çevre ülkelerin büyük çoğunluğu eski sömürgelerdir ve bağımsızlıklarını elde etmeleri 20. yüzyılın ikinci yarısını bulmuştur. Dolayısıyla bu ülkelerde yerli danışmanlık şirketleri pek çok “yapısal engel” nedeniyle geç ortaya çıkmıştır. Kirmani ve Baum’a (1991: iii) göre, gelişmekte olan ülkelerin az sayıda büyük ölçekli şirkete sahip olması ve bunların da genellikle kamu sektöründe yer alması, çok sayıda küçük ve orta ölçekli özel girişimin ise, istikrarsız olması danışmanlık mesleğinin ve sektörünün gelişmesinin önündeki “azgelişmişlikten” kaynaklanan “yapısal zayıflıklardır”. Bu nedenle de bu ülkelerde devletler danışmanlık hizmetinin esas müşterileri olmuştur. Ayrıca eğitim sistemi ve üniversitelerin statüsü ve üniversitelerdeki bölümler danışmanlık sektörünün ihtiyaç duyduğu insanın yetiştirilmesi bakımından; ülkelerin ekonomisinin dışa açıklığı ise, teknoloji ve yönetim bilgisi transferi bakımından danışmanlık sektörünün gelişimini etkileyen diğer faktörlerdir (Kirmani ve Baum: 1991: 12).

Danışmanlık sektörünün gelişiminde, II. Dünya Savaşı’nı izleyen yıllarda ortaya çıkan kalkınma çalışmaları kadar önemli olan bir başka gelişme de yönetim danışmanlarının çevre ve yarı-çevre ülkelerin politika danışma sisteminde yer alması bahsinde ele alınacağı üzere “geçiş ekonomilerinin” ortaya çıkmasıdır. Geçiş ekonomilerindeki faaliyetler, danışmanlık sektörünün çevre ve yarı-çevre bölgelerdeki

ikinci genişleme evresi, genel genişleme eğiliminin ise üçüncü evresi olarak kabul edilebilir.

Yukarıda da belirtildiği gibi çevre ülkelerdeki danışmanlık faaliyetlerine ilişkin verinin sınırlı olmasının yanında, danışmanlık faaliyetinin tanımına ilişkin farklılıklar nedeniyle, bu ülkelerin danışmanlık sektörünün içindeki payı tam olarak bilinmemektedir (Frenkel ve Shenhav, 2013: 510). Bununla birlikte Gross ve Poor'a (2008: 61) göre bu oran %18 civarındadır. Bu oranın artmakta olduğunu tahmin etmek güç değildir. Frenkel ve Shenhav'ın (2013: 511) da belirttiği gibi, konunun çevre ülkelerin sektör içindeki payı kadar hatta daha fazla önemli bir diğer boyutunu ise, danışmanlık faaliyetlerinin siyasi, ahlaki ve uygulamaya ilişkin sonuçları oluşturmaktadır. Bu nedenle aşağıda da ele alınacağı üzere, Frenkel ve Shenhav'ın (2013) konunun özellikle "üçüncü dünya" bağlamında farklı bir kuramsal perspektifle ele alınması ve konunun iktidar ilişkilerine ilişkin boyutlarının göz ardı edilmemesi yönündeki uyarısı önemlidir.

1.3. Kamu Yönetimi ve Politikasının Aktörü Olarak Yönetim Danışmanları

Buraya kadar yönetim danışmanlığı ile devlet ya da kamu yönetimi arasındaki ilişkiye yer verilmemiş, yönetim danışmanı özel ya da kamu fark etmeksizin bir örgütle etkileşim halindeki aktörler olarak ele alınmıştır. Ancak yönetim danışmanlarını kamu yönetimi ve politikasının bir unsuru olarak kavrayabilmek için, örgüt bilimi ya da işletme literatürü içinde gelişen danışmanlık yaklaşımlardan daha fazlasına ihtiyaç bulunmaktadır. Zira danışman rollerine, danışman müşteri ilişkisine, yalnızca müşteri örgütün danışman talebini belirleyen şartlara odaklanan ya da başından sonuna danışmanlık sürecinin başarı koşullarını araştıran yaklaşımlarla kamu kesiminde danışmanlık hizmetine olan talebi anlamak mümkün görünmemektedir. İşte bu nedenle *politika danışma sistemi (policy advisory system-PDS)* kavramına başvurularak,

yönetim danışmanlarının kamu sektörü içindeki yeri ve önemi ele alınmıştır. Bunun için öncelikle PDS'nin içinde işlediği bağlam ele alınmıştır. Böylece özellikle çevre ülkelerde kamu yönetiminde ve politikasında yönetim danışmanlığı olgusunu ve danışmanların faaliyetlerini açıklamayı mümkün kılacak bir model önerilmiş olmaktadır. Bu tutum, mevcut danışmanlık literatürünün sınırlılıklarını aşmak için de bir zorunluluktur. Daha sonra ise, yönetim danışmanlarının merkez ve çevre ülkelerde politika danışma sisteminin bir aktörü haline nasıl geldiği, PDS ve içinde işlediği bağlamda incelenmiştir.

1.3.1. Politika Danışma Sistemi

Politika danışma sistemi, politika yapıcılarının kamu politikalarını oluşturma sürecinde başvurdukları *politika danışma ya da tavsiyesi (policy advice)* kaynaklarına odaklanan bir kavram olarak, politika analizi literatürü içinde gelişmiştir (Vesely, 2017: 139). Konunun sistematik bir şekilde işlenmesi ancak 1990'ların ortalarında *politika danışma sistemi* kavramının ortaya çıkmasıyla olmuştur (Craft ve Halligan, 2020; Craft ve Howlett, 2012: 80; Craft ve Howlett, 2013: 187; Vesely, 2017). Kavramdan ilk bahseden Seymour-Ure (1987) olsa da daha sonra Halligan (1995) tarafından geliştirilmiştir (Hustedt ve Veit, 2017: 41, Craft ve Howlett, 2012: 80, Craft ve Howlett, 2013: 187; Vesely, 2013: 199).

Kavram, Halligan'dan (1995) hareketle “politika yapıcılara, politikaların şekillendirilmesinde bilgi ve tavsiye sunan birbirleriyle ilişkili aktörler grubunun çeşitli politika alanlarındaki farklı konumlanışı (*configuration*)” olarak tanımlanabilir (Craft ve Howlett, 2012: 80; Van den Berg, 201: 65). Bu tanıma göre sistemde üç ana aktör bulunmaktadır (Craft ve Howlett: 2012: 82): (1) Danışma hizmetini alan karar vericiler yani yürütme organı, yasama organı ile yöneticileri, üst düzey kamu yöneticileri ve karar alma yetkisi verilmiş diğer yapılar; (2) Akademide, istatistik kurumlarında ve

araştırma enstitülerinde görev alan ve politika analizi ile karar verme sürecine veri sağlayan “bilgi üreticileri”; (3) Bilgi üreticileri ile karar vericiler arasında köprü vazifesi gören, bilgi üreticilerinin verilerini “paketleyerek” karar vericilere sunan “bilgi aracıları”dır.

Halligan’a (1995: 162) göre, “iyi bir danışma sisteminin” profesyonel kamu görevlilerince sunulan istikrarlı ve güvenilir bir kurum içi danışmanlık hizmetine; bakanlık ofisinde yerleşik uzmanlaşmış bir siyasi danışmanlık hizmetine; son olarak da danışmanlık hizmeti veren merkezi ve uzmanlaşmış bir danışmanlık örgütüne dayandığı konusunda yaygın bir kabul olsa da uygulamada, düşünce kuruluşları (*think-thanks*), çıkar grupları (*interest groups*) ve danışmanlık şirketleri gibi politika tavsiyesi sunan *dış kaynaklar* çoğalmakta ve çeşitlenmektedir.²⁹ Başka bir deyişle kamu yönetimindeki danışmanlık işlevinin yerine getirilmesinde, bürokratlardan oluşan danışmanlar kadrosunun ağırlığının giderek azalmasına karşılık, kamu yönetimi dışından gelen aktörlerin faaliyetleri artış göstermektedir. Nitekim Howlett ve Migone’a (2013: 251) göre, Yeni Zelanda, Avustralya, Kanada, İsrail gibi ülkelere ilişkin yakın tarihli çalışmalar, bu ülkelerdeki politika yapıcılarının, "geleneksel" politika danışmanlarıyla

²⁹ PDS’nin kamu yönetimi dışından gelen aktörlere daha açık hale gelmesi, genel olarak politika yapım sürecinde devlet dışı aktörlerin faaliyetlerinin artması (Howlett ve Lindquist, 2004: 237) sürecine paralel bir gelişmedir. Başka bir deyişle devletin politika yapım süreci üzerindeki hâkimiyet kaybı (Jessop, 1993; Jessop, 1995; Milward ve Provan, 2000; Peters, 1994; Rhodes, 1994) ile PDS’nin devlet dışı aktörlere daha açık hale gelmesi aynı koşulların ürünüdür. Örneğin Rhodes (1994: 138) 1980’li ve 1990’lı yıllardaki kamu yönetimi reformlarının İngiltere’de devleti aşındırması bağlamında birbiriyle ilişkili dört süreci ifade etmek üzere *hollowing out* kavramını kullanmaktadır: (1) Özelleştirmeler ve devlet müdahalesinin biçim ve kapsamının sınırlandırılması; (2) merkezi ve yerel hükümet birimlerinin hizmet sunumundaki işlevinin “alternatif hizmet sunum sistemlerine” (ajanslar gibi) doğru kayması; (3) İngiliz devletinden Avrupa Birliği kurumlarına doğru işlev kaybı; (4) *Yeni Kamu İşletmeciliği* yaklaşımının savunduğu yönetsel hesapverebilirlik ve siyaset-yönetim ayrımı nedeniyle kamu görevlilerinin takdir yetkisinin siyasiler lehine sınırlandırılması. Dolayısıyla *hollowing out*, devletin işlev kaybına ve iktidarını yeni aktörlerle paylaşmasına dayalı bir *yönetişim* sürecidir hatta devletin kendisi yeni dönemde bir ağ²⁹ görünümündedir (Rhodes, 1996: 666). Yine Jessop’a (1993: 8) göre, devlet hâlâ “önemli bir yapısal ve stratejik güçtür” olarak, “kapitalizmin genişletilmiş yeniden üretiminde ve düzenlenmesinin güvence altına alınmasında” büyük rol sahibi olsa da iktidarında aşağı, yukarı ve dışa doğru olmak üzere üç yönlü bir değişim ortaya çıkmaktadır. Devlet, kapasitesinin bir kısmını ulusal devletin üstündeki bölgesel, çok-uluslu ya da uluslararası yapılara aktarırken, bir kısmını da ulusal devletin içindeki bölgesel ya da yerel yapılara terk etmektedir (Jessop, 1993: 10). Bu süreçle birlikte *hollowed out* devlet, *post-fordizm* için “en iyi politik kabuk” haline gelmektedir (Jessop, 1993: 10-11).

birlikte, kamu görevlisi olmayan yeni tip danışmanların yer aldığı bir politika danışmanları ağının merkezinde durduğunu göstermektedir (Howlett ve Migone, 2013: 242). Bu nedenle merkezinde kamu yönetiminin kendi profesyonel kadrolarının yer aldığı PDS kavrayışı yerini, içinde yönetim danışmanlarının, akademisyenlerin, siyasi danışmanların, düşünce kuruluşlarının ve sivil toplum kuruluşlarının (*non-governmental organizations*) potansiyel politika danışma aktörü olarak bulunduğu bir politika danışma sistemi kavramına bırakmıştır (Craft ve Wilder, 2015: 1). Yönetim danışmanlarını PDS'nin önemli aktörlerinden birisi haline getiren bu süreç, PDS'de ortaya çıkan *dışa açılma (externalization)*, *siyasallaşma (politicization)* (Halligan, 1995; Craft ve Howlett, 2013; Howlett ve Migone, 2013; Veselý, 2013; Kelstrup, 2017; van den Berg, 2017) ve *uluslararasılaşma (internationalization)* (Halligan, 1995; Saint-Martin, 2005; van den Berg, 2017) olarak adlandırılan birbiriyle ilişkili üç gelişmenin sonucudur³⁰.

Bu gelişmelerden *dışa açılma*, düşünce kuruluşları, danışmanlık şirketleri, akademi görevli politika araştırmacıları, sivil toplum kuruluşları ve danışmanlık şirketleri gibi hükümet dışı aktörlerin politika danışma sistemlerinde kendine yer bulmasıdır (Craft ve Howlett, 2013: 188; Howlett ve Lindquist, 2004: 237; Veselý, 2013: 200). Dolayısıyla PDS'nin dışa açık hâle gelmesi yönetim danışmanlarının sistemdeki etkinliğini arttırmasını ifade eden esas gelişmedir. Zira artık yönetim danışmanları kamu politikası oluşturma kapasitesinin olağan bir bileşeni olarak görülmektedir (Craft ve Howlett, 2013: 190). Dışa açık hâle gelmenin ikiz dinamiği olan (Craft ve Halligan, 2017: 51) siyasallaşma ise, atama süreçleri üzerinden tarif

³⁰ Elbette bu gelişmeler için bir başlangıç tarihi vermek ve her ülkede aynı düzeyde ortaya çıktığını söylemek mümkün değildir. Zira özellikle Anglofon ülkelerin PDS'lerine ilişkin literatür daha zenginken Kıta Avrupası dahil olmak üzere diğer bölgeler için böyle bir literatürün bulunmadığı görülmektedir (Van den Berg, 2017: 66).

edilen bir olgudur. Kamu yönetiminin siyasallaşması, literatürde özellikle üst düzey kamu yöneticilerinin kamu hizmetine atanmasında ve bu görevde yükseltilmesinde liyakatten çok “siyasi yakınlık” ölçütünün esas alınması olarak ele alınmıştır (Dreyfus, 2007; Hughes, 2014; Mulgan, 1998; Peters ve Pierre, 2004). Aslında personel rejimi üzerinden yapılan bu tarif siyasallaşmanın temel düzeydeki görünümüdür ve kamu yönetiminin siyasallaşmasının çok çeşitli boyutları bulunmaktadır (Peters ve Pierre, 2004: 2). Örneğin kamu yönetiminin “siyasetin sinyallerine olumlu cevap vermesi”, halktan gelen taleplere daha açık ya da cevap verebilir olması, bürokratların siyasi nitelikli danışma hizmeti vermesi ile siyasi iktidar ve partilerle bilgi paylaşımına açıklığının artması gibi anlamlar da taşımaktadır (Ståhlberg, 1987: 365-368). Siyasilerin bürokratları değişime karşı direnerek karar alma süreçlerini tıkadıkları gerekçesiyle devre dışı bırakmak istemesinin sonuçlarından birisi daha fazla yönetim danışmanlığı hizmeti talebi olmuştur (McKenna, 1996; Saint-Martin, 2004; Savoie, 2004). Üstelik bu süreç bazen hükümetlerin kamu yönetiminin siyasallaştığı, buna karşılık danışmanların siyaset üstü tavsiyeler sunduğu argümanı ile birlikte işletilmiştir (Peretti, 2018: 251).

Uluslararasılaşma da uluslararası politika toplulukları ve ağlarının³¹, uluslararası örgütlerin³² ve ulus-üstü hükümetlerin³³ geliştirdikleri politikaların ülkelerin iç ve dış politikalarını etkilemeye başlamasını ve politika yapım süreçlerinde uluslararası danışmanlık şirketlerinden daha fazla hizmet alınmasını ifade etmektedir (Halligan, 1995: 157-158; Van den Berg, 2017: 65-66). Bu eğilim uluslararası kuruluşların politikaların oluşumuna dahil olması boyutuyla olduğu kadar, danışmanlık hizmeti

³¹ Kanada, İngiltere, Avustralya ve Yeni Zelanda gibi ülkelerin ortak dil, ortak kültürel miras ve benzer kurumsallaşma örneklerine sahip olmasını ifade eden *Commonwealth* temelli ağlar uluslararası politika topluluğu ya da ağına örnek gösterilebilir (Halligan, 1995: 158)

³² OECD, üyeleri için geliştirdiği birbiriyle uyumlu politikalarla uluslararası kuruluşların örneğidir (Halligan, 1995: 158)

³³ Avrupa Birliği, üye devletler için Avrupa bölgesinde getirdiği bağlayıcı düzenlemelerle uluslar-üstü hükümetlerin örneğidir (Halligan, 1995: 158).

alımını teşvik hatta tazyik eden aktörler olması ile ilgilidir. Özellikle çevre ülkeler bağlamında danışmanların kamu yönetimi ve politikasının aktörü haline gelmesinde uluslararası kuruluşların rolü daha da öne çıkmaktadır. Ayrıca uluslararası danışmanlık şirketlerinin kendisinin kamu sektöründeki faaliyetleri de bu gelişmenin bir parçasıdır. Uluslararası kuruluşların şarta bağlı kredileri, teknik yardımlar, kalkınma yardımları ya da istikrar kredileri gibi adlar altında verdiği krediler yönetim danışmanlarının faaliyetlerini teşvik hatta tazyik etmiştir. Frenkel ve Shenhav'ın (2013: 511) da belirttiği gibi zaten çevre ülkeler söz konusu olduğunda danışmanların müşterisi esas olarak hükümetler, yerel örgütler ya da şirketler değil, uluslararası kuruluşlardır.

1.3.2. Politika Danışma Sisteminin Bağlamı

Craft ve Haligan'ın (2020: 52) da belirttiği gibi politika danışma sistemi, içine yerleşik olduğu (*embedded*) geniş bir bağlamın etkisi altında işler. Bu bağlamı anlamak için, yönetim danışmanlığı literatürü ile sınırlı kalmak yerine, çalışma kapsamında iki yaklaşımın daha kavramlarına başvurulmuştur. Bunlardan ilki, Wallerstein tarafından geliştirilen modern dünya-sistemleri analizi yaklaşımında tanımlandıkları şekliyle *merkez-çevre*, *hegemonya* ve *jeokültür* gibi kavramlardır. İkinci grup ise, tarihsel kurumsalcı yaklaşım içerisinde gelişen *politika mirası* ve *patika bağımlılığı* kavramlarıdır. Böylece politika danışma sisteminin içinde işlediği bağlam ve yönetim danışmanlarının PDS aktörü haline gelmesi süreci özellikle çevre ülkeler açısından daha anlaşılır hale gelecektir.

1.3.2.1. Asimetrik İktidar İlişkileri

Yönetim danışmanlarının Türk kamu yönetimindeki faaliyetlerini ele alan bir çalışmada, yönetim danışmanlığı literatürü içinde gelişen belli başlı kavram ve yaklaşımları kullanmak elbette bir seçenektir. Bununla birlikte böyle bir tercih, mevcut

danışmanlık literatürünün, ağırlıklı olarak “gelişmiş” olarak sınıflandırılan ülkelerin tecrübelerini yansıtmaması ve “gelişmekte olan” ya da “az gelişmiş” olarak nitelendirilen ülkelerin tecrübeleri hakkında sunduklarının ise, sınırlı olması nedeniyle konunun bazı önemli boyutlarının göz ardı edilmesini beraberinde getirecektir. Başka bir deyişle yönetim danışmanlığını yalnızca etkinliğe, verimliliğe, rekabet gücüne katkı veren, en modern yönetim teknolojilerinin aktarılmasını sağlayan, değer katan ya da çeşitli yöntemlerle hizmetlerine arz yaratan, sözleşme esaslı vb. etkinlikler bütünü olarak görmek, bu olgunun anlaşılmasında ve açıklanmasında yanıltıcı sonuçlara varılmasına neden olacaktır.

Merkez ülkeler söz konusu olduğunda kamu sektörünün büyüklüğü, politika danışma sisteminin dışa açıklığı ve politika mirası devletin danışmanlık talebini belirleyen; danışmanlık sektörünün büyüklüğü, yönetim danışmanlarının pazarlama stratejileri ile lobicilik faaliyetleri de devlete danışmanlık arzını belirleyen faktörler olarak sıralanabilir (Saint-Martin, 2007). Elbette bunlar, çevre ülkelerde devletin danışmanlık talebini ve devlete danışmanlık arzını açıklamak üzere kullanılabilir olsa da tek başına yeterli değildir. Başka bir deyişle çevre ülkelere has başka faktörler de açıklamaya dahil edilmelidir. Bu noktada Frenkel ve Shenhav’ın (2013) yönetim danışmanlığı konusunun, özellikle “üçüncü dünya” bağlamında, farklı bir kuramsal perspektifle ele alınması ve konunun iktidar ilişkileri boyutunun göz ardı edilmemesi gerektiği yönündeki haklı uyarısına kulak verilmelidir. Bahsi geçen uyarıyı dikkate almak, öncelikle yönetim danışmanlığını ve danışmanların faaliyetlerini anlamaya ve açıklamaya elverişli kavramların doğru tespit edilmesini gerektirmektedir. Bu amaçla çalışmada başvurulan ilk kavram grubu, Wallerstein (2011 ve 2015) tarafından geliştirilen *dünya-sistemleri analizinde* ele alınan içeriğiyle *merkez-çevre, hegemonya ve jeokültür* kavramlarıdır. Böylece hem *konjonktürün* danışmanlık faaliyetlerini

biçimlendiren etkisi açıklamaya dahil edilmiş olacak hem de politika danışma sisteminin içinde işlediği bağlam ortaya çıkarılacaktır.

Asimetrik iktidar ilişkilerinin kaynağı modern dünya-sistemin yapısıdır. Modern dünya-sistem, içinde çok sayıda siyasal merkezin (devletin) ve kültürün (ulusun) bulunduğu kapitalist bir dünya-ekonomidir³⁴. Dünya-ekonomi, *eksenel iş bölümünün* hâkim olduğu dolayısıyla malların mübadelesinin yapıldığı, sermaye ve emek gücü akışının gerçekleştiği coğrafi bir alanı ifade eder³⁵ (Wallerstein, 2011: 50-51 ve 160). Bu eksenel iş bölümü, merkez ve çevre arasında üretim sürecinin kârlılığının farklılaşmasına dayanmaktadır. Merkeze özgü üretim süreçleri, kısmi-tekeller tarafından kontrol edilirken, çevreye özgü üretim süreçlerinde ise, rekabetçi koşullar hâkimdir. Merkez ve çevre mübadeleye girdiğinde, merkezin tekelleşmiş ürünleri karşısında çevrenin rekabetçi ürünlerinin zayıf bir konumda olması nedeniyle çevrenin rekabetçi üreticilerinden, merkezin tekelci üreticilerine doğru sürekli bir artı-değer transferi söz konusudur ki, bu durum *eşitsiz mübadele* olarak adlandırılır (Wallerstein, 2011: 59). Artı-değer transferinin ulus sınırlarını aşması, sistemin özelliğidir ve merkez ülkelerin devletlerinin görece daha güçlü konumu nedeniyle burjuvalar arasındaki paylaşım, merkez ülkelerin burjuvaları lehine işler. Burjuvanın el koyacağı artı-değer ulusal sınırları aştığında, devletlerin gücü el koyma sürecini etkileyen bir faktör haline gelir.

³⁴ Dünya-ekonomi ve dünya-sistem kavramlarında dünya ile ekonomi ve sistem terimleri arasına konulan “tîre” önemlidir. Zira dünya-sistem, dünyanın sistemini değil, kendisi bir dünya olan sistemi ifade ederken; dünya-ekonomi de dünya ekonomisini değil, eksenel bir iş bölümüne dayalı bütünleşmiş bir ekonomik sistemi ifade eder. Tarihte ortaya çıkan dünya-ekonomiler ve dünya-imparatorluklar yerkürenin tamamında hâkim olamayabilir (Wallerstein, 2011: 159-160).

³⁵ Bu alan yani dünya-ekonomi 16. yüzyılda Avrupa’nın ve Kuzey Amerika’nın belirli bölgeleri ile sınırlıyken, yüzyıllar içinde genişleyerek, günümüzde bütün dünyayı içine almıştır (Wallerstein, 2011: 51)

Bu şekilde ortaya çıkan eşitsiz mübadele ve gelişme de merkez, çevre ve yarı-çevre³⁶ kategorilerinin ortaya çıkmasına neden olur³⁷ (Wallerstein, 2013b: 152).

Kapitalist bir dünya-ekonomi olarak, modern dünya-sistem, bir kurumlar bütünüdür: Temel kurumlar pazar ve pazarda da rekabet eden firmalar, devletlerarası sistem ve sistemdeki devletler, hanehalkları, sınıflar ve statü gruplarıdır. Kurumlar, işleyişinde önemli görevler üstlendiği, kapitalist dünya-ekonominin içinde gelişmişlerdir³⁸ (Wallerstein, 2011: 53-54). Bu kurumlardan devlet ve devletlerarası sistem, dünya-ekonominin işleyişinde önemli yapılardan ikisidir. Tam ve serbest işleyen bir pazar sermayenin sonsuz birikimini imkânsız kılacağı için devlet, pazarın serbestliğini sınırlandırır (Wallerstein, 2011: 55). Bu müdahalenin, gelir transferinden, metaların ve emeğin pazardaki dolaşımının sınırlandırılmasına, kişilerin, devletin eylemlerini değiştirmeye dönük eylemlerini sınırlandırmaya, hatta ulusal sınırların ötesinde etki etmek üzere savaş ilanına kadar çok çeşitli görünümleri vardır. Düzenleme gücü ya da zor tekeli olarak özetleyebileceğimiz bu konumu, onu dünya-ekonominin siyasi dayanağı haline getirir (Wallerstein, 2013b: 150). Dünya-sistemin gelişimi merkezde ve çevrede farklı güçlerde devlet aygıtlarının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu güçten kasıt devletin, devletlerarası sistemdeki diğer devletlere ve kendi sınırları içindeki siyasi unsurlara karşı güçlü olmasıdır. Güç kısmi bir özerkliği de beraberinde getirirken, bu durum devletin sahip olduğu bürokratik örgütten kaynaklanır ve bu da daha fazla vergi geliri demektir. Daha fazla vergi de daha büyük bir ordu ve

³⁶ Merkeze ve çevreye özgü ürünler olduğu hâlde, yarı-çevreye özgü ürünler bulunmamakla birlikte, merkeze ve çevreye özgü ürünlerin hemen hemen aynı oranlarda üretildiği ülkeler bulunmaktadır. İşte çevreye merkeze özgü ürünleri, merkeze de çevreye özgü ürünleri ihraç eden bu ülkelere yarı-çevre ülkeler denilmektedir (Wallerstein, 2011: 174).

³⁷ Bu çalışmada da eşitsiz mübadele ve neden olduğu asimetric iktidar ilişkilerini vurgulamak üzere, az gelişmiş ülkeler, gelişmekte olan ülkeler ya da üçüncü dünya ülkeleri yerine çevre ülkeler; gelişmiş ya da sanayileşmiş ülkeler yerine ise, merkez ülkeler kavramları tercih edilmiştir.

³⁸ Öyle ki, önceki tarihsel sistemlerde aynı adlarla bulunan kurumlarla benzerlik gösterecek de üstlendikleri işlevler itibarıyla modern dünya-sisteme özgüdürler (Wallerstein, 2011: 54).

bürokrasiyi beraberinde getirir. İki süreç karşılıklı olarak birbirini besler (Wallerstein, 2015: 473-474). Sonuç olarak merkezde daha güçlü devletler ortaya çıkarken, çevrede devletler daha az güçlüdür (Wallerstein, 2013b: 151-152).

Devletlerarası sistemin güçlü devletlerinin arasındaki rekabet, bir güç dengesini beraberinde getirirse de güçlü devletleri dengeyi kendi lehine değiştirecek iktidarı elde etme girişimlerinden alıkoymaz. Bunun yolu da sistemin *hegemonik gücü* olmaktan geçer ki³⁹, 17. yüzyılın ortalarında Hollanda, 19. yüzyılın ortalarında Birleşik Krallık ve 20. yüzyılın ortalarında ABD bunu başarmıştır (Wallerstein, 2011: 106-107). Hegemonya sisteme istikrar kazandıran bir unsur olarak, tekelci sanayilerin gelişebilmesine imkân verdiği için şirketler, refah vadettiği için ise “sıradan insanlar” tarafından kabul görür. Ancak hegemonyanın sürdürülmesi “pahalı ve yıpratıcı” olan askeri ve siyasi güç rolünü üstlenmekten geçtiğinden “sonsuz dek sürmez” (Wallerstein, 2011: 108). ABD hegemonyası, 1945 yılında başlamıştır. II. Dünya Savaşı’ndan sınai altyapısı zarar görmeden çıkan ve savaş planlaması nedeniyle yüksek verimlilik düzeylerine ulaşan ABD, 1945 yılından itibaren dünya-ekonomisinin hegemonik gücü haline gelmiştir (Wallerstein, 2003: 170). Ekonomik üstünlüğünü siyasi, askeri ve kültürel üstünlüğü ile tamamlayan ABD, 1990 yılına kadar, her dönemde aynı düzeyde olmasa da “oyunun kurallarını” belirleme gücüne sahip olmuştur. 1945-1990 arası dönem, aynı zamanda dünya-ekonomisinin genişleme (A) ve daralma (B) evrelerinden oluşan Kondratieff çevrimlerinden birisine denk gelmektedir. 1945-1973 dünya-ekonomisinin muazzam genişlemesine paralel olarak, ABD hegemonyasının da zirvesine ulaştığı, 1973-1990 arası dönem ise, dünya-ekonomisinin daraldığı ve hegemonyanın düşüşe geçtiği dönemi temsil eder. İki evrede devletlerarası

³⁹ Bir diğer yol ise, dünya-ekonomiyi içinde tek bir siyasi otoritenin bulunduğu dünya-sistemler olan dünya-imparatorluğa çevirmektir ki, Wallerstein’e (2011: 106-107) göre, 15. yüzyılda V. Charles, 19. yüzyılda Napoleon, 20. yüzyılda Hitler bunu yapmayı denedilerse de başarılı olamamışlardır.

sistem, dünya üretiminin yapısı, beşerî refah kalıpları, devletlerin toplumsal birliği sağlama gücü ve bilgi yapıları bakımından farklılıklar görülmektedir (Hopkins ve Wallerstein, 2000: 10-11).

1945-1973 döneminde, dünya-sistemde yaygın olarak meşru kabul edilen norm ve söylemler olarak tanımlanabilecek, *jeokültür* alanında da (Wallerstein, 2011: 164) önemli gelişmelerin ortaya çıktığı görülür. Bilimsel bilgiyi, bilgiler hiyerarşisinin en üstünde konumlandırması, modern dünya-sistemin esas ayırt edici vasıflarından birisidir (Lee, 2000: 225). İşte bu dönemde jeokültür alanındaki en önemli gelişmelerden birisi de bilimsel bilginin ışığında geliştirilen yöntemleri izleyerek bütün toplumların kalkınacağı düşüncesinin yerleşmeye başlaması olmuştur. *Kalkınma jeokültürü*, Birleşmiş Milletler üyesi devletlerin siyasi egemenliğe sahip olduğu, ekonomik özerkliğe sahip olma potansiyellerinin bulunduğu, ulusal bir kültüre dayandığı ve her biri için kalkınmanın mümkün olduğu varsayımlarına dayanmaktadır (Wallerstein, 1993: 216). Aslında kökleri *Aydınlanma* döneminde bulunan *ilerleme* düşüncesi, bu dönemde ABD hegemonyası altında, *kalkınma* ismiyle, siyasi bağımsızlıklarını kazanmaya başlayan eski sömürgeleleri serbest ticaret düzenine tekrar dahil etmek ve SSCB'nin nüfuzundan korumak üzere, siyasi bir projeye dönüşmüştür (Aslan, 2015).

Bütün toplumların belirli aşamalar izleyerek ilerlediği, “azgelişmiş” ile “gelişmiş” arasındaki farkın yalnızca zamansal olduğu ve nihayet gelişmiş örnek taklit/takip edildiğinde “azgelişmişlik” sorununun ortadan kalkacağı yönündeki siyasi “iyimserlik”, sosyal bilimleri de etkilemiştir. Bir taraftan kalkınma kuramları gelişirken, diğer taraftan alan araştırmaları, bölge çalışmaları ve karşılaştırmalı çalışmalar adı altında çevre ülkelere ilişkin çalışmaların sayısı artmıştır (Wallerstein, 1984; Wallerstein 1988; Wallerstein, 1998). ABD üniversitelerinde ABD dış politikasının yönlendirdiği çalışmalar, kurulan araştırma merkezleri vasıtasıyla ve Carnegie,

Rockefeller ya da Ford Vakfı gibi vakıfların desteğiyle yürütülmüştür (Lewontin, 1998; Wallerstein, 1998).

Sosyal bilimlerdeki bu gelişmeler “azgelişmiş” ülkelerin kalkınma yoluna girmesi için ihtiyaç duydukları “müdahalenin” entelektüel dayanağını oluştururken, müdahale düşüncesinin devletlerarası sistemdeki yansıması ise, kalkınma yardımlarının bir türü olan *teknik yardım* olmuştur. Böylece uluslararası kuruluşların ve “gelişmiş” ülkelerin devletlerinin verdiği yardımlarla “azgelişmiş” ülkelerin siyasi kadroları “reform” çalışmalarına girişebilmiştir. Üstelik “teknik” kelimesinin bilimsellik ve apolitiklik ima eden anlamı (Wallerstein, 1993: 213), onun merkez ve çevre arasındaki iktidar ilişkilerinin vasıtası olduğunu perdelemiştir. Böylece 1950’li ve 1960’lı yıllar kalkınmanın imkânı bağlamında çevre ülkeler için “umut yılları” haline gelmiştir (Siffin, 1976: 63). Uzmanlar (*experts*), profesyoneller (*professionals*) ya da danışmanlar (*consultants/advisors*) bu dönemde teknik bilginin aktarıcısı sıfatıyla, teknik yardım programları kapsamında çevre ülkelerin “reform” çalışmalarında rol almıştır (Curle, 1969). Amaç kalkınmanın yönetimi için yönetimin geliştirilmesi (*development administration-administrative development*) olmuştur (Riggs, 1976). Üstelik bu dönemde yalnızca çevre ülkelere değil, merkez ülkelere de ABD menşeli yönetim bilgisi, yönetim danışmanlarının aktif olarak rol aldığı bir süreçte aktarılmıştır. Avrupa İmar Planı (*European Recovery Programme-ERP*) ya da bilinen adıyla Marshall Planı’nın hedeflerinden birisi de Amerikan teknolojisi ve işletme yönetimi bilgisinin, verimliliği arttırmak üzere Avrupa’ya transferidir. Avrupa işletmeciliğinin *amerikanlaşması* olarak adlandırılabilen bu süreçte, yönetim danışmanları, sorunların teşhisi ve çözümlerin uygulanmasında rol alan “değişim ajanları” olmuştur (Bjarnar ve Kipping, 2013: 4).

1973 sonrası dönem ise, dünya-ekonomisinin çevrimlerinin Kondratieff B yani daralma evresidir. ABD hegemonyası aşınmaya başlamıştır. Zira 1973 yılındaki petrol şokuyla görünür hale gelen krizle birlikte, 1945-1973 döneminin “iyimserliği” yerini “kuşkuya” bırakmıştır (Lee, 2000: 244). Jeokültürün önemli bir parçası haline gelen ilerleme düşüncesine dolayısıyla da kalkınma politikalarına olan güven sorgulanır olmuştur. Bilimsel bilginin ve uygulaması olan teknolojinin bütün dünyaya refah getireceği, doğru yöntemler izlenirse “az gelişmiş” olanın gelişebileceği (kalkınacağı) “umudu” boşa çıkmıştır. Kalkınmak bir yana, merkez ve çevre arasındaki kutuplaşma daha da artmış (Ikeda, 2000), 1970’ler çevre ülkeler için dış borç ve döviz krizi yıllarına dönüşmüştür (Omotola ve Saliu, 2009; Sönmez, 2005).

Çevre ülkeler için kalkınma jeokültürü çözülmeye ve dönüşmeye başlamıştır. Planlı kalkınma ve ithal-ikameci sanayileşme yerine, yapısal uyarılama programları ve ihracata dayalı pazar ekonomisi yeni kalkınma yolu olarak önerilmiştir (Wallerstein, 1993: 218). Kalkınmanın mutlak bir ölçütü olduğu düşüncesi yerini ülkelerin ekonomik ve sosyal kapasitesi oranında kalkınmasının mümkün hatta “sağlıklı olduğu” düşüncesine bırakmıştır (World Bank, 1992: 1). Artık kalkınma, *sağlıklı kalkınma yönetimi (sound development management)* yani *yönetişim* ile aynı anlama gelmektedir. Çevre ülkeler için uygun görülen yeni kalkınma modelinin adı da *sürdürülebilir kalkınma* olmuştur (World Bank, 1992: 1). Kamu sektörünün verimlilik, şeffaflık, hesapverebilirlik ve öngörülebilirlik gibi *iyi yönetişim* ilkelerine göre yönetilmesi kamu ve özel sektörün etkinliği için önemli kabul edilirken, Dünya Bankasından borçlanmanın da şartı haline gelmiştir (World Bank, 1992: v).

Yönetim danışmanları, dönüşen kalkınma jeokültürüne uygun bir anlayışla 1973 sonrası dönemde de faaliyetlerini sürdürmüştür (Ashraf ve Uddin, 2013; Borda-Rodriguez ve Johnson, 2013). Ancak bu kez, kalkınma plan ve programlarının

hazırlanması, kalkınmanın yönetilebilmesi için gereken idari kapasitenin kurulması ya da kamu iktisadi teşebbüslerinin reformu konularında değil; IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların öncülüğünde ve kredi sözleşmeleri kapsamında özelleştirme, piyasaların liberalizasyonu ve ihracatın çeşitlendirilmesine dayanan yapısal uyarlama programlarının (Simon, 2019) uygulanmasında görev almıştır.

Sektörün genişlemesi bahsinde ele alınan ve danışmanlık sektörünün merkezden çevreye yönelen faaliyetlerinin birinci evresinde ortaya çıkan örnekler de göstermektedir ki, çevre ülkelerin kamu yönetimlerindeki danışmanlık faaliyetleri, danışmanlık şirketlerinin merkez ülkelerin politika danışma sisteminde yer almaya başlamasıyla aşağı yukarı aynı tarihlerde ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte bu faaliyetler belirli yönleriyle merkez ülkelerin kamu yönetimlerindeki yönetim danışmanlığı faaliyetlerinden farklılaşır. Bu farklılaşmanın ortaya çıktığı ilk nokta, danışmanlık şirketlerinin çevre ülkelerde kurulmuş ya da yerleşik olmaması yani çevre ülkelerde kamunun dışında, kamu politikasına tavsiyeleri ile girdi sağlayacak ticari örgütsel kapasitenin bulunmamasıdır. Hatta yalnızca danışmanlık sektörü değil, teknik yardımların çözmeyi hedeflediği sorunlarla, yerel, bölgesel ve ulusal düzeyde yürütülmekte olan kalkınma çalışmalarını yürütecek nitelikte ve nicelikte insan gücünün bu ülkelerde bulunmadığı varsayımı da “yabancı” uzmanların bu ülkelerdeki faaliyetinin gerekçesini oluşturmuştur (Gow, 1991: 1). Bu da kapasite açığının giderilmesinde ya da kamu politikasında “dışarıdan gelenlere” yer verilmesine “aracılık eden ajanların” varlığına işaret etmektedir. Yukarıda zikredilen kalkınma yardımları, ikili yardım anlaşmaları ya da teknik yardımlar, uluslararası kuruluşları ve merkez ülkelerin devletlerini, yönetim danışmanlarının çevre ülkelerin politika yapım veya reform süreçlerinde yer almaya başlamasında etkili olan “aracı ajanlar” haline getirmiştir. Nitekim savaş izleyen yıllarda danışmanlar, “uzman” sıfatıyla çevre

ülkelerde uluslararası kuruluşların desteklediği kalkınma çalışmalarında rol almıştır (Ilchman ve Benveniste, 1969: 31). Öyle ki uluslararası kuruluşların gönderdikleri danışmanların uzmanlık sahası dahi, çalıştıkları ülkelerdeki kalkınma politikalarının belirlenmesinde etkili olmuştur. Bu durumu Siffin'in (2001: 6) bir Batı Afrika ülkesinin tarım bakanından aktardığı şu sözler özetlemektedir: “Eğer Dünya Bankası hayvancılık uzmanı gönderirse, hayvancılık projemiz olur. Eğer Dünya Bankası pamuk uzmanı gönderirse pamuk projemiz olur”.⁴⁰

Uzman sıfatıyla danışmanlar yalnızca piyasa ya da özel sektörün bilgisini aktarma rolü üstlenmemiştir. Çevre ülkelerdeki kalkınma çalışmalarına katılan danışmanlar “gelişmiş” ya da “modern” dünyanın bilgisini de aktarma misyonu ile donatılmıştır. Bu nedenle Amerikalı ya da Avrupalı profesyoneller gelişmekte olan ülkelerde yalnızca kodifiye edilmiş bilgiye sahip bir teknisyen olarak değil, kendi ülkesinde erişemediği iktidar kaynaklarına da erişebilen aktörler olmuştur (Benveniste ve Ilchman, 1969: 9). Bu bağlamda danışmanlar “değişim ajanı” olarak en az dört rol üstlenmişlerdir (Ilchman ve Benveniste, 1969: 33-38). Bunlardan ilki, danışmanın üstlendiği *profesyonel bilginin ajanı* rolüdür. Bu rol onu, uluslararası düzeyde profesyonel veya bilimsel meşruiyete sahip kılar. İkincisi, danışmanların *mensubu oldukları ulusal kültürün ajanı* rolüdür. Ele aldıkları sorunlara getirdikleri çözümleri “teknik” olarak nitelendirse de bunlar aslında içinde yaşadıkları toplumun kültürel mirası tarafından belirlenir. Örneğin Amerikalı bir profesyonel için özel sektör, kamu sektöründen daha etkindir ya da akrabalık ilişkilerine dayalı kişisel iyiliklere mesafeli durmak gerekir veyahut modern toplumlarda rüşvet ya da yolsuzluğun herhangi bir işlevi yoktur vs. Üçüncüsü, bu profesyoneller bir örgütün veya rejimin ajanıdır ve

⁴⁰ Dünya Bankası ikisini birlikte göndermiş ve ülkenin tarımsal kalkınma sorunu hayvancılık ve pamuk olarak belirlenmiş (Siffin, 2001: 6).

profesyonel kimlikleriyle ya da hizmet verdikleri ev sahibi ülkenin amaçlarıyla uyuşmasa bile o örgütün davranış kuralları ve anlayışıyla hareket ederler. Dördüncü olarak danışmanlar ya da profesyoneller uluslararası üstün gücün ajanıdırlar. Bu rol siyasi üstünlüğün, o ülke ya da rejimin mensuplarının üstünlüklerinden kaynaklandığı varsayımına dayalıdır. Aslında bu ajanlar uluslararası iktidar hiyerarşisinin en üst tabakasını, hiyerarşinin alt kademelerindeki, “az gelişmiş” ülkelerdeki iktidarının aracısı haline getirir. Refahın ve gelişmenin kaynağının modern batı dünyası olduğu düşüncesi ile çevre ülkelerin izlediği kalkınma siyaseti arasındaki ilişki bunun en çarpıcı örneğidir.

Yukarıda da belirtildiği gibi yönetim danışmanları yalnızca teknik bilginin değil, iktidar ilişkisinin de ajanıdır. Örgüt düzeyinde danışman-müşteri ilişkisinin bilgi ve iktidar boyutu, burada devletlerarası sistemdeki ilişkiler bağlamında da ortaya çıkar. Danışmanlar nüfuz mücadelesinin ve siyasi hakimiyetin vasıtası olarak, bilgi ve profesyonellik iddiasıyla merkezin özellikle sistemin hegemonik gücünün çevre ülkelerdeki faaliyetlerini meşrulaştırırlar. Elbette kalkınma politikalarının gerektirdiği “yetişmiş” personelin bulunmadığı çevre ülkelerde danışmanlar talep edilmiştir ancak bu, çevre ülkelerde görevlendirilen danışmanların her zaman talep neticesinde görev aldığı anlamına gelmemektedir. Bazı durumlarda danışmanlar dış yardımın “şartı” olarak bu ülkelerde görevlendirilmiştir (Curle, 1969: 51). Çevre ülkelerde pek çok politika alanında danışmanlık yapabilecek insan gücünün yetiştiği sonraki dönemlerde de danışmanların görevlendirilmesinin kredi veya karşılıksız yardım şartı olmaya devam etmesi, Curle’ün (1969) “şeytanın avukatlığını yapan” deyimini ile danışmanların “emperyalizm ajanı” olduğu tezini desteklemektedir. Thrift’in (2005) “kapitalizmin komiserleri” isimlendirmesinden hareketle, yönetim danışmanları, çevre ülkelerdeki faaliyetleri bağlamında “hegemonyanın komiserleri” olarak da görülebilir. Nasıl ki danışmanların faaliyetleri genel olarak “kapitalizmin kültürel döngüsünün sürmesine”

hizmet ediyorsa, çevre ülkelerdeki danışman faaliyetleri de merkez ülkelerin iktidarının görece “sürtünmesiz” olarak devam etmesine hizmet etmektedir. Bu durum tam anlamıyla hegemonik gücün *jeokültür* inşasının ve bunu sürdürmesinin bir örneğidir.

İlişkinin gönüllülükten zorunluluğa doğru evrilmesi de merkez ve çevrenin danışman ilişkisi bakımından farklılaştığı bir diğer noktadır. Danışmanlık faaliyetlerini “gönüllülük” ve “zorunluluk” boyutu ile *politika transferi* bağlamında ele alan Dolowitz ve Marsh’a (2000: 10) göre, yönetim danışmanları politika transferinin dokuz temel aktöründen birisidir. En iyi uygulamaların taşıyıcısı olarak görülen danışmaların kullanımı, IMF, Dünya Bankası, OECD gibi uluslararası kuruluşlarını dahil olduğu politika transferi süreçlerinde “teşvik” edilir. Ancak danışmanların kullanımı politika transferinde zorunluluk ve gönüllülük arasındaki sınırı belirsizleştirmektedir. Örneğin uluslararası danışmanlar tek biçimli bir piyasa reformuna zorluyorsa, ister bir yardım anlaşmasının parçası olarak isterse de bağımsız olarak istihdam edilsin hem gönüllü hem de zorlayıcı transferin özelliklerini sergiler (Dolowitz ve Marsh, 2000: 11). Dolayısıyla yukarıda da ele alındığı gibi çevre ülkelerde danışmanların kullanımı bir yardım ya da kredi sözleşmesinin şartı haline geliyorsa ya da danışmanların rol aldığı kamu yönetimi reformları kredinin şartıysa veyahut kredinin amacı bu reformların gerçekleşmesiye bu durumda danışman kullanımında “zorlayıcılık” söz konusudur. Kısacası iktidar ilişkileri ve zorlayıcılık çevre ülkelerdeki danışmanlık faaliyetlerinin önemli bir boyutunu teşkil eder.

Özetle 1945 sonrası *konjonktür* dünya-sistemin merkezi ile çevresi arasında yeni bir ilişki biçiminin gelişmesini beraberinde getirirken, yönetim danışmanlarının çevre ülkelerdeki faaliyetlerinin çerçevesini de çizmiştir. ABD hegemonyası döneminde ABD menşeli yönetim bilgisi, dünya-sistemin jeokültürünün bir parçası haline gelirken,

yönetim danışmanları da bu bilginin üretilmesinde ve yaygınlaştırılmasında rol oynayan bir aktör grubu olmuştur.

1.3.2.2. Politika Mirası

Türk kamu yönetiminde yönetim danışmanlarının faaliyetlerinde ve politika danışma sisteminin şekillenmesinde konjonktür kadar, Türkiye tarihinin geçmiş dönemlerinde ortaya çıkan politika tercihlerinin etkisi de dikkate alınmalıdır. Bu tercihlere ve sonuçlarına mercek tutmak, konunun ele alınmasında Türkiye tarihinin özgün taraflarına da alan açmak anlamına gelmektedir. Bu tutum ilk bakışta dünya-sistem bağlamına yapılan atıfla çelişir gibi görünmektedir. Zira Wallerstein'in (2011: 165) de belirttiği gibi "sonsuz sermaye birikiminin önceliğine dayalı" kapitalist bir dünya-ekonomi olarak modern dünya-sistem ödüllendirme ve cezalandırma mekanizmaları ile bu önceliği denetler. Yani sonsuz sermaye birikimine öncelik vermeyen aktörler cezalandırılır ve nihayetinde ortadan kalkarlar. Önceliği sonsuz sermaye birikimi olanlarsa ödüllendirilir ve başarısı ölçüsünde zenginleşir (Wallerstein, 2011: 52). Dolayısıyla sistemin işleyiş kurallarından kaçış mümkün görünmemektedir.

Bununla birlikte yukarıda da belirtildiği gibi dünya-sistem çok sayıda siyasi merkez ve kültürü içinde barındırmaktadır. Öyleyse sistem farklılıklara her zaman açıktır ve bu farklılıklar politika danışma sistemlerinin dolayısıyla da yönetim danışmanlarının faaliyetlerinin yalnızca merkez ve çevre bölgeler ekseninde değil, ülkeden ülkeye de farklılaşmasını beraberinde getirmektedir. Örneğin Saint-Martin (1998a) İngiltere, Kanada ve Fransa'da yönetim danışmanlarının Yeni Kamu İşletmeci reformlara etkisinin farklı olmasını, danışmanların karar alma merkezlerine erişimlerinin ve bu ülkelerin politika danışma sistemlerinin dışa açıklığının farklı düzeylerde olmasıyla açıklar. Başka bir deyişle her bir ülke için farklı *politika mirası* dolayısıyla farklı *patikalar* söz konusudur.

Politika mirası (*policy legacy*) ya da patika bağımlılığı (*path dependence*) tarihsel kurumsalcılığın önemli kavramlarından. Tarihsel kurumsalcılık, kurumsalcılığı 1970'lerden itibaren sosyal bilimlerin gündemine tekrar sokan *yeni kurumsalcılığın* bileşenlerinden birisidir. Siyasal kurumların siyasal davranışı biçimlendirdiği düşüncesine dayanan kurumsalcı perspektifin geçmişi Antik Yunan düşüncesine kadar uzanmakla birlikte, iyi tasarlanmış *Weimar Anayasası*'nın demokratik kurumlarının, bir diktatörlüğün doğuşunu engelleyememiş olması, II. Dünya Savaşı'nı izleyen yıllarda kurumsalcı yaklaşıma ilişkin soru işaretlerini de beraberinde getirmiştir. Bu nedenle kurumsalcılığa olan güven azalırken, davranışçı çalışmalar hâkimiyetini arttırarak, etkinliğini 20. yüzyılın üçüncü çeyreğine kadar sürdürmüştür (Steinmo, 2008: 119). 1960'lı ve 1970'li yıllarda etkili olan davranışçılığa tepki olarak doğan (Hall ve Taylor, 1996: 5) *yeni kurumsalcılık*, siyasal davranışı, insanların ampirik olarak gözlemlenebilir davranışları üzerinden açıklayan davranışçılığa itiraz ederek, insan davranışlarının siyasal analiz için “yeterli veri temelini” oluşturmadığını çünkü davranışın kurumlar bağlamında ortaya çıktığını ve yalnızca bu bağlamda anlaşılabilir olduğunu savunur (Immergut, 1998: 6).

Kurum ise, en kestirme tarifıyla, “insanlar tarafından getirilen ve insanlar arasındaki etkileşimi biçimlendiren kısıtlamalardır” ve “kurumsal değişim zaman içinde toplumların nasıl evrimleştiğini belirler; bu yüzden de tarihsel değişimi anlamanın anahtarını oluşturur”⁴¹ (North, 2010: 9). Tarihsel kurumsalcı yaklaşıma göre, insan hem rasyonel ve kendi çıkarı peşinde koşan hem de kurallara uyan bir varlıktır. Böylece diğer iki yeni kurumsalcı yaklaşım olan *rasyonel tercih okulu* ile *sosyolojik*

⁴¹ Skocpol (1995: 105) da kurumu, değerler, normlar, düşünceler ya da resmi kurallar bütünü olmaktan ziyade iletişim ve eylem örüntüleri olarak tanımlar. İster resmî kurallar olarak isterse gayri resmî kurallar olarak tanımlansın, kritik olan kurumların şekillendirici etkisidir (Steinmo, 2008: 124).

kurumsalcılığın ortasında bir yere konumlanan tarihsel kurumsalcılık; birey, bağlam ve kuralların hepsinin önemli olabileceğini, hangisinin ağır bastığına ise “tarihi kayıtlara” bakarak karar verilebileceğini savunur (Steinmo, 2008: 126). Dolayısıyla tarih, bir analiz aracı haline gelir. Bu çalışmada da yönetim danışmanlarının kamu yönetimi ve politikasının bir aktörü haline gelmesinde etkili olan bir *politika mirasının* bulunup bulunmadığı sorusuna cevap aranmakta ve *tarihi kayıtlara* mercek tutulmaktadır.

Yukarıda da belirtildiği gibi, geçmiş politikaların güncel politikaları biçimlendirmesinden bahsetmek, tarihsel kurumsalcı yaklaşımın merkezi kavramlarından birisi olan patika bağımlılığını gündeme getirir. Farklı disiplinlerde farklı şekillerde tanımlanmakla birlikte, bu çalışma kapsamında, patika bağımlılığı kavramının tarihsel sosyoloji çalışmaları içinde gelişen, genel ve geniş kapsamlı bir tanımı esas alınmıştır. Sewell’e (1996: 262-263) ait bu tanıma göre, patika bağımlılığı, “daha önceki bir zamanda olmuş olanın, daha sonra ortaya çıkacak olaylar dizisinin muhtemel sonuçlarını etkilemesidir.”⁴² Mevcut politik ve kurumsal yapıların çözüm sunmaktan uzaklaştığı uğraklarda yani *kritik kavşaklarda* (*critical junctures*), yeni kurumların inşası için pek çok alternatif belirir. Başka bir deyişle sistem bir denge durumundan bir başka denge durumuna doğru yol almak üzeredir. Böyle bir durum ekonomik koşulların değişmesi ve teknolojik devrimler gibi dışsal etkenlerin tazyiki ile ortaya çıkar (Sorensen, 2015: 25).

Bu tür bir uğrağı “kritik” kılan ise, mevcut alternatiflerden birisinin seçilmesinin ardından sürecin geri işletilmesinin yani seçimin henüz yapılmadığı noktaya geri döndürülmesinin zor olmasıdır (Mahoney, 2000: 514). Bunun sebeplerinden birisi *artan*

⁴² Bununla birlikte kavramın, artan getiriler (*increasing returns*) ya da olumlu geri besleme (*positive feedback*) süreci ile önceki tarihsel olayların zamanlaması (*timing*) ve durumsallığı (*contingency*) gibi unsurları içerecek şekilde daha dar tanımlanması gerektiği önerisi de bulunmaktadır (Pierson, 2000: 252 ve Mahoney, 2000: 510-512).

getirilerin (increasing returns) tercihin yapıldığı noktadan uzaklaştıkça artması ve yeni kurumsallaşmanın sağladığı getirilerden memnun olan aktörlerin *olumlu geri beslemelerle (positive feedback)* mevcut patikayı desteklemeleridir (Pierson, 2000:263). Kritik kavşağın anlaşılmasında *durumsallık (contingency)* bir diğer anahtar unsurdur (Cappocia ve Kelemen, 2007: 368; Mahoney, 2000: 513). Zira politika aktörleri böyle zamanlarda mevcut kurumları yeniden şekillendirmekte ve yeni düzenlemelere girişmekte önemli fırsatlara sahip olur (Sorensen, 2015: 25). Bununla birlikte bir kez yola girildikten yani patika oluştuktan sonra aktörler için *artan getiri* süreci başladığı için sistem yeni bir denge ya da eylemsizlik (*inertia*) durumuna yönelir (Pierson, 2000: 263).

Türkiye örneğine dönülecek olursa, 18. yüzyılın sonlarında ve 19. yüzyılda ortaya çıkan gelişmeler Türk kamu yönetiminde yönetim danışmanlarının etkinliğinin açıklanmasında “kritik” önemdedir. Çevreleşme sürecinin hızlandığı bu yüzyılda eski kurumlar etkinliğini ve meşruiyetini yitirmeye başlamıştır. Toprak kayıpları, ordunun zayıflaması, vergi gelirlerinin azalması, vergi gelirlerinin satılması nedeniyle köylünün yoksullaşması, idari ve mali teşkilatlanmanın ihtiyaçları karşılayamaması, ayanla merkezi hükümetin çekişmesi, ayrılıkçı hareketler ve isyanlar vb. gelişmelerin sonucunda yeni bir düzen arayışı başlamış, İmparatorluğun yönetici sınıfı için sistemi yeniden inşa etme fırsatı doğmuştur. Başka bir deyişle 18. yüzyılın sonları ve 19. yüzyıl, 20. yüzyıl Türkiye’sinin politikalarının biçimlenmesindeki kritik kavşağı temsil etmektedir.

III. Selim ve II. Mahmut dönemi ıslahatları, Tanzimat dönemi ve Meşrutiyet bu çabaların ürünüdür. İşte bütün bu reformların biçimlenmesindeki aktörler (padişahlar, Bab-ı Âli, *düvel-i muazzama* ve büyükelçileri, bankerler ve diğer alacaklılar, ayan, yeniçeriler, ayrılıkçı hareketler ve siyasal hareketlerin önderleri) bu tarihsel uğrakta

imparatorluğun geleceğine yön verecek ajandalar için mücadele etmektedir.⁴³ Başka bir deyişle, durumsallığın hâkimiyeti söz konusudur. “Mühtedi” ve “frenk” uzmanlar da bu koşullar altında ıslahat çalışmalarının bir parçası haline gelmiştir.

“Asrîleşme”, “garplılaşma”, “modernleşme” olarak adlandırılan bu süreçte “dışarıdan gelen” aktörlerin ıslahat çalışmalarında yer almasının altında, çalışmanın *İkinci Bölümü*'nde ayrıntılarına yer verileceği üzere, dönemin karar vericilerinin ıslahatlar için gereken bilginin Avrupa'da bulunduğu düşüncesi yatmaktadır. Akçura'nın (2005: 35) “garpten feyz almak” olarak adlandırdığı bu durum, Cumhuriyetin politikalarını da biçimlendirmiştir. Kısacası 19. yüzyılın “ıslahat” girişimlerinin “dışarıdan gelen” mühtedi ve frenk “mütehassıslara” açık oluşu, 20. yüzyılın reform girişimlerinde yabancı uzman ve sonrasında da yönetim danışmanlarının sürece dahil olmasında etkili olmuştur. Başka bir deyişle 20. yüzyılda PDS'nin “dışa açık” oluşunda, 19. yüzyılın politika mirası önemli role sahiptir. Bu durum yönetim danışmanlarının PDS'de yer almasında en az konjonktür kadar etkilidir.

1.3.3. Yönetim Danışmanlarının Merkez Ülkelerde Politika Danışma Sistemine Girişi: Eski İşletmecilikten Yeni İşletmeciliğe

Hood ve Jackson'a (1991) göre, İngiltere'de danışmanların kamu sektöründeki etkisi o kadar fazladır ki, yazarlar bu durumdan söz ederken “*konsültokrasi*” (*consultocracy*) kavramına başvurur ve şu soruları yöneltirler:

Neden bazı yönetsel argümanlar kabul görme kilidini diğerlerinden daha kolay açıyor? Daha özel olarak soru, neden ‘ekonokratların’ ve ‘yönetsel

⁴³ Kritik kavşağın siyasi ajandalar üzerinden anlatıldığı bir eser olarak görülebilecek *Üç Tarz-ı Siyaset*(1904) makalesinde Yusuf Akçura (2005: 35) bu durumu şu sözlerle anlatır: “Osmanlı ülkelerinde, garpten feyz alarak kuvvet kazanmak ve terakki arzuları uyanalı, belli başlı üç siyasî yol tasavvur ve takip edildi sanıyorum: Birincisi, Osmanlı hükümetine tâbi muhtelif milletleri temsil ederek ve birleştirerek bir *Osmanlı milleti* vücuda getirmek. İkincisi, hilâfet hakkını Osmanlı Devleti hükümdarlarında olmasından faydalanarak, *bütün İslâmları söz konusu hükümetin idaresinde siyaseten birleştirmek* (Frenklerin “Panislâmisme dedikleri). Üçüncüsü, irka dayanan *siyasî bir Türk milleti* teşkil etmek.”

konsültokratların' içinde bulunduğu gruplara ait yönetsel argümanların diğer gruplara ait olan yönetsel argümanlardan daha fazla *auctoritas suadendi*⁴⁴ sahibi olduğudur (Hood ve Jackson, 1991: 157).

Craig ve Brooks'a (2006: 2) göre konsültokrasinin İşçi Partisi iktidarları döneminde vergi mükelleflerine maliyeti 70 milyar sterlin olmuştur. Bu durum İngiltere'de siyasi gündemin bir parçası hâline gelmiştir. Örneğin David Cameron, 2008 yılında yaptığı bir konuşmada konsültokrasinin kamu yönetimi ve politikasında ulaştığı boyutları ifade eden şu sözlerle İşçi Partisi hükümetini eleştirmiştir:

Yaklaşık on yıldır, modernizasyon, rasyonalizasyon ve verimlilik adına, yönetim danışmanı tarafından yönetilen bir hükümet ve PowerPoint tarafından yönetilen bir kamu politikası rejimi altında yaşıyoruz. [...] Sonuç bürokrasinin, maliyetlerin ve rahatsızlığın patlaması, sonu gelmeyen kargaşa ve manasız reorganizasyonlar, hesaplamaları, projeksiyonları ve etki değerlendirmeleriyle usta plancının gri, mekanik ve ruhsuz mantraları lehine sağduyu ve güvene dayalı renkli, insani, gayri resmi ilişkilerin bir kenara itilmesi oldu (*Telegraph*, 12 Mayıs 2008).

Bu eleştirilere rağmen PDS'ye etkisi en az değerlendirilen aktör gruplarından birisi yönetim danışmanlarıdır (Howlett ve Walker, 2012: 212). Yönetim danışmanlığı literatüründe yönetim danışmanlarının kamu sektöründeki etkinliklerine ilişkin sınırlı sayıda çalışma bulunması (Cerruti, vd., 2019) bu durumu doğrulamaktadır. Her ne kadar danışmanların kamu sektöründeki etkinliklerinin 1980'li yıllarda arttığı (Weiss, 2019: 3) ya da görünür hale geldiği (Saint-Martin, 2007: 671) kabul edilse de yönetim danışmanlarının kamu sektöründeki faaliyetlerinin tarihi, merkez ülkelerde 1950'li ve 1960'lı yıllara hatta ABD'de 1940'lı yıllara kadar geri götürülebilir (McKenna, 1996: 101; Pattenau, 1979: 203; Saint-Martin, 2013: 451).

1945-1973 Konjonktürü ya da Eski İşletmeciler Reformları

II. Dünya Savaşı ve onu izleyen yıllarda dünya-sistemde ortaya çıkan bir dizi gelişme⁴⁵ devletin üstlendiği faaliyetlerin ve bu faaliyetleri yerine getiren idari

⁴⁴ *Ikna gücü* anlamına gelen Latince ifade (Althoff, 2004: 139).

birimlerin sayısının artmasına neden olmuştur. Böylece hem merkez hem de çevre ülkelerde devletler büyümüş ve kamu harcamaları artmıştır. Bu durum 1970'lerin ortalarından itibaren ise, önemli bir tartışma konusu haline gelmiş ve devletin küçültülmesi gerektiği konusundaki liberal tezlerin taraftarı artmıştır. 1970'lere kadar geçen dönemde devletin nitelik ve nicelik olarak geçirdiği dönüşüm yalnızca savaşın ürünü değildir. Bu dönem Kondratieff çevrimlerinin, 1945'ten 1973'e kadar süren A yani genişleme evresidir (Hopkins ve Wallerstein, 2000: 19). Anglo Saksonların *altın çağ*, Fransızların ise, *otuz muhteşem yıl* olarak ifade ettiği (Hobsbawm, 2006: 346) dönemin iki gelişme ile öne çıktığı söylenebilir. Birincisi dünya üretimindeki eşit görülmedik artıştır. Dünya-ekonomide üretim, yüzyılın ikinci yarısında, ilk yarısına oranla daha hızlı artmıştır. Dünya nüfusunun beşte dördünü temsil eden 32 ülkenin toplam GSMH'si 1913-1950 yılları arasında 2 kat artarken, 1950-1987 arasında artış 4,6 kat olmuştur. Büyümenin hızı, 1950-1973 yılları arasında daha yüksektir. Bununla birlikte artış hızı zamansal olarak süreklilik arz etmemekte, 1973 yılı bir kırılmayı temsil etmektedir. Zira aynı 32 ülkenin toplam yıllık büyüme hızı 1950-1973 yılları arasında %3,3 iken, 1973-1987 yılları arasında %2,2 olmuştur (Ikeda, 2000: 60-61). Aynı dönemde merkez ülkelerin ticaret hadlerinde %20, sanayi verimliliğinde %13 düşüş gerçekleşmiştir (Berend, 2013: 368). İkinci önemli gelişme ise, aşağıda çevre ülkeler bağlamında ele alacağımız, soğuk savaş düzeni yani "kutuplar arası rekabet" ve eski sömürgelerin bağımsızlık hareketidir.

⁴⁵Polanyi'ye göre "ondokuzuncu yüzyıl uygarlığının çöküşü" anlamına gelen bu değişim 1930'lu yıllarda kendisini göstermeye başlamıştır: "Otuzlu yılların başında değişiklik birdenbire kendini gösterdi. Dönüm noktasını oluşturan olaylar arasında Büyük Britanya'nın altın standardını terk etmesi, Rusya'da Beş Yıllık Planlar, ABD' de New Deal'ın yürürlüğe girmesi, Almanya'da Nasyonal Sosyalist devrim, otarşist imparatorluklar yararına Milletler Cemiyeti'nin çöküşü sayılabilir. Büyük Savaş'ın sonunda, ondokuzuncu yüzyıl idealleri büyük önem taşıyorlardı ve bunlar, savaşı izleyen on yıl boyunca etkili olmuşlardı. Oysa 1940'a gelindiğinde, eski uluslararası sistemin esamisi okunmuyor, uluslar bütünüyle değişik bir ortamda yaşıyordu" (Polanyi, 2006: 61).

Bu gelişmeler bir bütün olarak devletin rolü bakımından önemli sonuçlar doğurmuştur. Bunlardan birisi merkez ülkelerdeki refah uygulamaları ile kendisini göstermektedir. Devletin özellikle ekonomi alanında müdahaleci ve koordinasyoncu rolü öne çıkmıştır. Keynes'in düşünceleri, bu dönemin müdahaleciliğinin temellerini oluşturmuştur. Klasik iktisadın ilkelerine itiraz ettiği *Genel Teori* eserinde, her arzın kendi talebini yaratmadığını yani toplam talebin arzı karşılamadığını ve bunun da işsizliğe neden olduğunu öne sürmüş, efektif yani satın alma gücü ile desteklenmiş talebin toplam arzı dengelemesi gerektiğini savunmuştur. Efektif talebin artırılmasında görev ise, devlete düşmektedir (Lapavistas, 2014: 62).

Dünya-ekonomisinin ve devletlerarası sistemin içinde bulunduğu koşulların merkez ülkelerde devletleri zorladığı niteliksel ve niceliksel değişim, kamu yönetimi reformlarını beraberinde getirmiştir. Bu reformlar artan kamu harcamaları ile karmaşıklaşan idari süreçlere karşı gelişen bir tepki ve aynı zamanda politika yapıcıların rasyonel karar verme konusunda yeni araçlara kavuşturulmasının arayışıdır (Dennison, 1979; Millward, 1968). 1960'lı yıllarda merkez ülkelerde politika yapıcıların, devletin ekonomiye ve topluma müdahalesinin “güçlü” ve “rasyonel” yollarını bulmaya dönük arayışlarının neticesi, plan-program-bütçe sistemi (PPBS) ve politika analizi gibi araçların ortaya çıkması olmuştur (Saint-Martin, 2007: 676). PPBS, devletin artan görevleri nedeniyle karmaşıklaşan idari süreçlere çare olarak başvuru ve kaynak tahsisinin doğru planlanmasının dolayısıyla kamusal karar verme sürecinde kamu otoritelerinin rasyonelliğini arttırmanın bir aracıdır (Dennison, 1979: 270). Politika hedeflerinin maliyetlerinin açık bir şekilde değerlendirilmesini kolaylaştıracak şekilde planlama ve bütçeleme süreçlerini birbiriyle kaynaştıran sistem, *Rand Corporation* tarafından geliştirilerek, ilk defa McNamara döneminde, ABD Savunma Bakanlığında uygulanmıştır (Millward, 1968: 89). 1965 yılında ise, ABD Başkanı Johnson, PPBS'yi

“her bir Amerikalıya daha iyi bir hayatı mümkün olan en düşük maliyetle” sunmak üzere federal düzeyde uygulanacak “devrimci bir sistem” olarak ilan etmiştir (Millward, 1968: 88). Böylece sistem askeri kaynakların savunma politikaları doğrultusunda rasyonel tahsisi ile sınırlı olmaktan çıkıp, federal devletin sunduğu hizmetlerin tamamında uygulanmaya başlanmıştır (Dennison, 1979: 272).

Aynı dönemde Avustralya, Avusturya, Belçika, Birleşik Krallık, Fransa, Japonya ve Yeni Zelanda gibi merkez ülkeler de PPBS’yi benimsemiştir (Goode, 1984: 35; Mascarenhas, 1993: 324). Örneğin 1961 yılında Birleşik Krallık’ta devlet kaynak kullanımında uzun dönemli planlama politikasını benimsemiştir (Dennison, 1979: 271). Planlamacılığın başlamasıyla 1962 yılında Ulusal Ekonomik Planlama Konseyi kurulurken, Hastane Planı (1962), Yerel Sağlık ve Sosyal Güvenlik Planı (1963), Ulusal Plan (1965) ve çok sayıda bölgesel plan hazırlanmıştır. Planlama politikasının Birleşik Krallık’taki sonuçlarından birisi de tıpkı ABD’de olduğu gibi yönetim danışmanlarının kamu politikasının aktörleri haline gelmesidir. Örneğin MCA’nın 1965 yılı raporunda, hükümet politikalarının planlanması sürecinde danışmanların hem devletin hem de sanayinin planlama faaliyetlerine destek verdiği ve aynı zamanda pek çok danışmanlık şirketinin Savunma Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, Havacılık Bakanlığı, Çalışma Bakanlığı ve Ulusal Ekonomik Planlama Konseyi gibi pek çok bakanlık ve kamu kurumlarında görev aldığı belirtilmiştir (Weiss, 2019: 60-64).

Merkez ülkelerde kamu yönetimi reformu için kurulan komisyonlara bakıldığında da yönetim danışmanlarının politika danışma sisteminde savaşı izleyen yıllarda yer almaya başladığı görülür. ABD’de federal devletin, örgütlenmeye ilişkin sorunlarının çözümünde danışmanlık şirketlerini kullanmaya başlaması, 1947 yılında Federal Devlet’in yürütme organının (*Executive Branch*) reorganizasyonu için kurulan *The Hoover Commission* ile olmuştur (McKenna, 1996: 102). Hoover Komisyonlarının

kuruluş amacı, II. Dünya Savaşı ve Kore Savaşı sonrası büyüyen federal idari birimlerin sayısını azaltmak ve etkinliğini arttırmaktır (Britannica, 2013).⁴⁶ Komisyon çalışmalarına başladığı tarihten önceki yirmi yıl boyunca Federal Devlet'in harcamaları 3,2 milyar dolardan, 42 milyar dolara; 500 bin civarında olan personel sayısı 2 milyona; 500'den az olan federal idari birimlerin sayısı ise, 1800'ün üstüne çıkmıştır. Komisyon, Başkanlık Ofisi'nden, posta teşkilatına kadar geniş bir yelpazede, federal yürütme organı bünyesinde yer alan kurumları incelemiş ve çalışmaları sırasında *Cresap, McCormick & Paget* ile *Robert Heller & Associates* danışmanlık şirketlerinden hizmet almıştır⁴⁷. İki şirket yürüttüğü çalışmalarda işletme esaslı yönetim ve örgütlenme düşüncelerini kamuya aktarmıştır (McKenna, 1996: 101-102). Truman'dan sonra Eisenhower, 1952 yılında *McKinsey*'yi Beyaz Saray'ın örgütlenmesi çalışmaları için görevlendirmiştir. Yine 1950'lerin sonlarında *McKinsey* NASA için *Booz-Allen & Hamilton* ise, Amerikan Donanmasının füze programı için çalışmıştır. Kısacası danışmanlar Hoover Komisyonu sonrasında, kamu yönetiminin örgütlenmeye ilişkin sorunlarının çözümü için sık sık göreve çağrılmıştır (McKenna, 1996: 109). 1970'li yıllarda PPBS'nin federal düzeyde yerleşmesi ve uygulanması sürecinde de ABD hükümetleri danışmanlık şirketlerine milyonlarca dolar ödemiş, dolayısıyla PPBS uygulamaları danışmanlık şirketleri için kârlı bir alana ve politika danışma sistemlerine erişim aracına dönüşmüştür (Saint-Martin, 2007: 675). McKenna'ya (2006a: 110) göre, Amerikan devletinin *hollowed out* yapısı, federal kamu yönetimine ilişkin pragmatist

⁴⁶ Herbert Hoover başkanlığında birincisi II. Dünya Savaşı'nı izleyen 1947-49 yılları arasında diğeri ise Kore Savaşı'nı izleyen 1953-1955 yılları arasında olmak üzere iki Hoover Komisyonu (Commission on Organization of the U.S. Executive Branch) kurulmuştur (Britannica, 2013).

⁴⁷ Komisyon, Cumhuriyetçilerin kontrolündeki Kongre tarafından, Demokrat Başkan Harry S. Truman'a karşı politik bir manevra olarak, kurulmuştur. Bu politik manevraya Truman'ın yanıtı komisyonun başkanlığına önceki Cumhuriyetçi Başkan Herbert Hoover'ı atamak olmuştur (McKenna, 1996:101). Bu iki partili liderlik görüntüsü komisyonun önerilerine olan desteği arttırmayı da hedeflemiştir (McKenna, 1996: 103).

kayıpların ürünü olduğu kadar yönetim danışmanlarının uzun dönemli etkisinin de ürünüdür.

Kanada’da ise, 1960 yılında, Liberallerin yaklaşık otuz yıl süren iktidarından sonra 1957’de seçimleri kazanan Muhafazakârlar tarafından kurulan *Glassco Royal Commission on Government Organization*, Hoover Komisyonu örneğinde olduğu gibi, çalışmalarında yönetim danışmanlarından yoğun bir şekilde faydalanmıştır (Saint-Martin, 2004: 119-120). Her ne kadar 1950’li yılların sonlarında federal devlet düzeyinde bakanlıklarda yürütülen bazı çalışmalar için çeşitli şirketlerden danışmanlık hizmeti alınsa da danışmanların devletin üst kademelerindeki etkisi çok sınırlı olmuştur (Meredith ve Martin, 1970: 386). Ancak Glassco Komisyonu ile yönetim danışmanları için kamu yönetiminin kapıları açılmıştır (Johnson, 1963: 245).

Hemen hemen aynı tarihlerde Atlantik’in doğu yakasında da reform çalışmalarında danışmanların kullanıldığı görülmektedir. 1952 yılında Birleşik Krallık’ta da Sömürge Bakanlığı, Singapur Kolonisi’nin yönetiminin reorganizasyonu için Urwick, Orr & Partners ile anlaşmıştır (Weiss, 2019: 54). Yine 1950’li yıllarda Sağlık Bakanlığı bünyesindeki hastanelerin yardımcı hizmetlerinin ve temizlik işlerinin yönetimine ilişkin reform çalışmalarında, dönemin dört büyük (*Big Four*) danışmanlık şirketinin oluşturduğu konsorsiyum hizmet vermiştir (Weiss, 2019: 55). 1965 yılında Hazine Bakanlığı tarafından danışmanların kamu yönetimindeki faaliyetlerini düzenleyen *Code of The Practice on The Use of Management Consultants in Government Departments* çıkarılmış ve bu tarihten sonra danışmanların kullanımı 1960 öncesine göre daha sistematik hale gelmiştir (Weiss, 2019: 57). Yönetim danışmanlarının kullanıldığı bir başka reform çalışması ise *The Committee on the Civil Service* ya da bilinen adıyla *Fulton Komisyonu*’dur. Komisyon, Muhafazakâr Parti iktidarının sona ermesinden sonra başlayan İşçi Partisi iktidarının, “sağ eğilimli ve

elitist bir zümre” olarak gördüğü İngiliz bürokrasisine duyduğu güvensizliğin ürünüdür (Saint-Martin, 2004: 32). 8 Şubat 1966’da kurulan komisyonun görevi, kamu yönetiminin yapısını, yönetimini, personelin istihdam ve eğitim sürecini inceleyerek tavsiyelerde bulunmaktır (Chapman, 1968: 443). Komisyonun akademisyen üyelerinden Dr. Norman Hunt personel yönetimi konusunda tarafsız bir çalışma için dışarıdan gelen yönetim danışmanları ile çalışılması gerektiğini savunmuş ve bu görev, içinde AIC’nin bulunduğu *Yönetim Danışmanları Grubu*’na (*Management Consultancy Group-MCG*) bu görev verilmiştir (Fry, 1991: 427; Weiss, 2019: 70-71). Fry’a (1991) göre, izleyen yıllarda İngiliz kamu yönetimindeki gelişmeleri nasıl etkilediği, Muhafazakâr’lara ilham verip vermediği tartışmalı da olsa, MCG’nin hazırladığı rapor da ana rapor kadar dikkat çekmiştir. Saint-Martin’e (2004: 73) göre, Fulton Komisyonu, özel sektörden aktarılan düşünce ve tekniklerle bürokrasiyi modernleştirmeyi hedefleyen tavsiyeleriyle işletmeci düşüncelerin kamu yönetimine aktarılmasında kritik öneme sahip olacaktır. Örneğin MCG üyesi John Garrett’a göre “Thatcher tarafsız yönetim (*management*) düşüncesini alıp, farklı amaçlar için kullanmıştır” (Akt. Fry, 1991: 424).

1973 sonrası Konjonktür ya da Yeni İşletmeci Reformlar

1973 krizi ile *Kondratieff A* (genişleme) evresi sona ermiş ve *B* (daralma) evresi başlamıştır. Kâr oranlarının düşmesiyle krize giren dünya-ekonomünün yüksek büyüme oranları, sürekli teknolojik gelişme, alım gücü artışı, refah sistemlerinin gelişimi ve düşük işsizlik oranları ile öne çıkan 1945-70 arası dönem sona ermiştir (Duménil ve Levy, 2014: 25). Yeni dönem üç önemli gelişme ile öne çıkmaktadır. Bunlar yukarıda değinilen 1945 sonrası konjonktüre rengini veren iki gelişme alanındaki yeni eğilimlerdir. İlki dünya-ekonomünün yüzyılın ortalarında yakaladığı ivmeyi kaybetmesi iken; ikincisi Soğuk Savaş’ın nihayete yaklaşması ve siyasi bağımsızlığını kazanmış eski sömürge ülkeler de dâhil olmak üzere çevre ülkelerin ulusal kalkınmacı

politikalarının iflası ve bunun sonucu olarak ortaya çıkan borç krizidir. 1971 yılında ABD'nin krize verdiği yanıt Bretton Woods Uzlaşısı'nın ya da uluslararası Keynesciliğin temeli olan altın standardının terk edilmesi olmuştur. ABD ekonomisinde Milton Friedman'ın tavsiyesine uyularak sabit döviz kuru politikası yerine dalgalı döviz kuruna geçilmiştir. 1974'ten itibaren ise, merkez ülkelerde sermaye hareketleri üzerindeki denetim kaldırılmaya başlanmıştır. ABD'yi 1979 yılında İngiltere izlerken, 1988 yılında Avrupa Topluluğu'nun tamamına yakını, 1990 yılında ise, Akdeniz ve İskandinav ülkeleri bu kervana katılmıştır. Böylece finansal sermayenin serbest dolaşımının önündeki engeller merkez ülkelerde ortadan kalkmıştır (Berend, 2014: 363-364).

Keynesyen Uzlaşısı'nın sona ermesi, devletin ekonomideki rolünün asgari düzeye indirilmesi görüşünü öne çıkarmıştır. Yeni ekonomi düşüncesini *neoliberalizm* olarak adlandıran yaklaşıma göre, bu dönemde merkezde ve çevrede ilişkisini kapitalizmin işleyişini düzenleyen yeni kurallar ortaya çıkmıştır. Bu kurallar şu niteliklere sahiptir:

Borç verenler ile hissedarların lehine olacak şekilde yeni bir emek ve yönetim disiplini; devletin kalkınma ve refah alanında müdahalelerinin azaltılması; finansal kurumların çarpıcı büyümesi; finansal ve reel sektör arasında birincilerin faydasına olacak yeni ilişkilerin uygulamaya geçirilmesi; birleşme ve satın alma lehine olacak bir hukuki tutum; merkez bankalarının güçlendirilerek faaliyetlerinin fiyat istikrarına yönlendirilmesi ve çevrenin kaynaklarının merkeze akıtılması konusunda yeni bir kararlılık. Dahası, neoliberalizmle birlikte, çevre ülke borçlarının katlanılmaz ağırlığı ve sermayenin uluslararası hareket serbestisinin neden olduğu tahribatlar gibi küreselleşmenin yeni yönleri de ortaya çıkmıştır. Ancak neoliberalizmin [...] başlıca özelliği tedrici bir biçimde gezegenin geri kalan kısmına yayılması, yani *kendi* küreselleşmesidir (Duménil ve Levy, 2014: 27). [*Vurgu orijinalinde*]

Dünya-ekonomünün krizi ve devlete yönelen “şüpheli bakışlar”⁴⁸ 1980'li yıllarda “yeni” kamu yönetimi reformlarını beraberinde getirmiştir. Ancak yeni reformlar II.

⁴⁸Aslında bu şüpheli bakış yeni değildir. Hayek, 1944 yılında yayımlanan *Kölelik Yolu* eserini, devletin başta ekonomi olmak üzere toplumsal hayatın çeşitli alanlarında artan etkinliğinin “hür toplumu” ortadan

Dünya Savaşı sonrasında görülen reformlardan oldukça farklıdır. İlki Keynesci müdahale için rasyonel araçların temini arayışı iken, yeni reformlar devletin bu araçlarından arındırılması arayışı olarak görülebilir. Yönetim “süreçlerini ve yapılarını” merkez ülkelerde “radikal bir biçimde” değiştiren (Saint-Martin, 1998b: 533) bu dönüşüm süreci, *yeni kamu işletmeciliği* çatısı altında toplanan bir grup iktisadi analiz temelli düşünceye dayanmaktadır (Boston, 1994: 1). Reformlar devletin büyümesini yavaşlatarak ya da geri döndürerek kamu harcamalarını azaltmayı, devletin sunduğu hizmetleri ve faaliyetlerini özelleştirmeyi; özel sektöre ilişkin düzenlemeleri azaltmayı (*deregülasyon*); kısa süreli sözleşmelere dayalı istihdam biçimini ve performans temelli ödemeyi yaygınlaştırmayı; kamu hizmetlerinin sunumunda tek bir sağlayıcıya dayalı olmaktan çıkarak, çoklu sağlayıcı modeline geçmeyi yani hizmetlerin sunumunda rekabetçiliği hakim kılmayı; kamuda otomasyonu ve bilgi teknolojilerini yaygınlaştırmayı hedeflemiştir (Aucoin, 1990: 115; Boston, 1994: 1; Hood, 1991: 3).

1980’lerin ortalarından itibaren OECD ülkelerinde bürokratik reformun gündemini belirleyen ve esasında özel sektörden kamu sektörüne aktarılan bu düşüncelerin kamu yönetiminde uygulanmasında yönetim danışmanlarından

kaldırması tehlikesine karşı uyarı için kaleme aldığı belirtmiştir. Yazar, “pazarın gayri şahsi ve anonim mekanizması yerine, bütün içtimai kuvvetleri düşünerek kararlaştırılmış belli gayelere doğru kolektif ve ‘şuurlu’ bir şekilde sevk ve idare etmeye kalkışılmış” olmasına itiraz ederek, “hürriyet planı” yapmayı “yeni köleliğin” taşlarını döşemek olarak görmüştür (2013: 33). Liberalizmin temel prensibi, işlerin yürütülmesinde toplumsal güçlere mümkün olduğunca daha çok yer vermek, zorlayıcı ve baskıcı güçlerin tedbirlerinden ise mümkün olduğunca kaçınmaktır (Hayek, 2013: 29). Oysa “teknisyen ve mühendislerin çözmeye alıştıkları teknik meselelerle uğraşmaktan doğan düşünüş itiyatları” nedeniyle tedbirlerin toplumsal örgütlenme alanında “zorla” uyarlanması düşüncesi toplumda yerleşmeye başlamıştır (Hayek, 2013: 32). Hayek (2013: 45-46) gerek faşizmin gerekse sosyalizmin amaçlarını gerçekleştirmek için başvurdukları yöntemlerin kendisinin köleleştirici araçlar olduğu konusunda emindir. Bu araçların liberal esasların hâkim olduğu toplumlarda kullanılmasının, hedeflenen sosyalizm ya da faşizm olmasa bile, varacağı nokta yine “özgürlüğün ortadan kalkması” olacaktır. Aslında Hayek’in tedbir almaya davet ettiği şey, 1929 krizi sonrasında tartışılmaya başlanan ve 1945’ten 1970’lere kadar inşa edilen refah devletidir. “Teknisyen” ya da “mühendis” vurgusu planlamaya, “zorlayıcı ve baskıcı” güçler ise toplumsal eylemin hiyerarşi temelli örgütlenmesi olan bürokrasiye işaret etmektedir. Hiyerarşinin ya da bürokrasinin ve araçlarının, piyasa karşısındaki yükselişine, tam da yükselişin başladığı yıllarda itiraz etmektedir. Ancak Keynes’in sesinin alabildiğince gür çıktığı bir dönemde bu itiraz duyulmayacaktır.

yararlanılmıştır. Öyle ki 1990 yılında İngiltere’de ve Kanada’da Hazine, özel sektörün tecrübesini kamu sektörüne aktarılmasında danışmanlardan yararlanılmasına ilişkin bir kılavuz yayınlamıştır (Saint-Martin, 1998b: 533-534). Dolayısıyla “eski” kamu yönetimi reformlarında olduğu gibi, “eski kamu yönetiminden yeni kamu işletmeciliğine” (Dunleavy ve Hood, 1994) geçerken de yönetim danışmanlarından yardım alınmıştır (Saint-Martin, 2007). Bu durum İngiltere ve Kanada ile sınırlı değildir. ABD, Avustralya, Yeni Zelanda ve pek çok OECD ülkesinde kamu kurumları kamu politikalarının oluşturulması sürecinde danışmanlık şirketlerinden hizmet almıştır (Boston, 1994: 2)

Kamu sektörü reformlarında danışman kullanımının ilk örneklerine ev sahipliği yapan ABD’de de yönetim danışmanlarının etkinliği 1980’li yıllardan itibaren artarak devam etmiştir. ABD’de bürokrasinin işlev ve sorumluluklarının bir kısmı, Ronald W.Reagan döneminde başlayan ve George H. W. Bush döneminde devam eden politikalarla içinde siyasetçilerin, federe hükümetlerin ve diğer “üçüncü taraf kamu ve yarı-kamu örgütlerinin” (*third party*) bulunduğu aktörler grubuna devredilmiştir (Peters, 1993: 376). Yukarıda da değinildiği gibi devletin işlevlerini sözleşmelerle üçüncü taraflara devretmesi, dış kaynaktan temin yoluna sıkça başvurması ya da politika yapım sürecinin kendisinde düşünce kuruluşları ya da danışmanlık şirketleri gibi kamu yönetimi dışından gelen aktörlere daha fazla yer vermesi kısacası *hollow out* sürecinin bir parçasıdır (Milward ve Provan, 2000; Peters, 1994). 1970’lerin ortalarından itibaren federal kurumlar, rutin işlerinde dahi sözleşme yoluyla yönetim danışmanı istihdam etmeye başlamış böylece danışmanlar “oyuk devletin çekirdeğini dolduran” aktörler haline gelmiştir (McKenna, 2006a: 108). Bill Clinton döneminde de bürokrasiyi azaltma iddialı politikalar devam etmiştir. Örneğin iki yönetim danışmanı Osborne ve Gaebler tarafından yazılan ve yeni kamu işletmeciliğinin temel kaynaklarından birisi olan

Reinventing Government, Clinton tarafından “seçimle işbaşına gelen her Amerikalının okuması gereken bir kitap” olarak ilân edilmiştir (Saint-Martin, 2007: 684). Clinton, Başkan Yardımcısı Al Gore’u kamu yönetimi reformu çalışmaları için görevlendirmiş ve hedeflerinin etkin ama pahalı olmayan bir federal devlet inşa ederek, devlete olan güvendedeki azalmayı telafi etmek olarak açıklamıştır (Pfiffner, 1997: 43). *Ulusal Performans Değerlendirmesi* çalışmaları Gore’un liderliğinde 250 federal kamu görevlisi, eyalet ve yerel yönetimlerden gelen görevliler ve yönetim danışmanlarından oluşan bir ekiple yürütülürken, David Osborne çalışmaların kilit danışmanlarından birisi olmuştur (Government Info, 1997). *Yeniden İcat* hareketinin önerilerinin uygulamalarının federal düzeyde kalmasıyla yetinilmeyerek, söz konusu eyaletlerde de benimsenmesi için çalışmalar yürütülmüştür (Brudney, Hebert ve Wright, 1999: 19).

Avrupa kıtasında da yeni işletmecî düşüncelerin yerleşmesinde ve yaygınlaşmasında danışmanların önemli payı vardır. İngiltere’de kamu yönetimini yeniden şekillendiren önemli reform çalışmalarında danışmanlar aktif rol üstlenmiştir. Örneğin 1970’li yıllarda Ulusal Sağlık Hizmetleri (NHS) reformunda McKinsey, 1980’lerde Sosyal Güvenlik Bakanlığının otomasyonu projesinde Arthur Andersen, 1990’lardan itibaren yaygınlaşan taşeronlaşma (outsourcing) projelerinde Capita, EDS, Serco, Capgemini gibi şirketler danışmanlık hizmeti vermiştir (Weiss, 2019). Danışmanlık sektörünün gelirleri içinde kamu sektörünün payındaki artış da bu durumu doğrulamaktadır. İngiltere’de 1985 ile 1990 yılları arasında devletin danışmanlık harcamaları neredeyse dört kat artarken (Saint-Martin, 2007: 677), MCA’nın gelirleri içindeki kamu sektörü payı neredeyse altı kat artmıştır (Saint-Martin, 2004: 110).

1979’da iktidara gelen Muhafazakâr Thatcher ile başlayan devletin işletme gibi (*business-like*) yönetilmesi politikasının ilk adımı, Oxford ve Cambridge kökenli üst düzey kamu görevlilerinin etkinliklerini azaltarak piyasa yönelimli politikaları

destekleyecek “dışarıdan” danışmanların atanması olmuştur (Mascarenhas, 1993: 322). Bu kapsamda “girişimci ruhu” kamu yönetimine taşınması için Marks & Spencer’ın Genel Müdürü Derek Rayner danışman olarak atanmış ve Başbakanlık Ofisi’nde kurulan ve üst düzey memurlarla yönetim danışmanlarından oluşan *Efficiency Unit* ile kamu yönetimi reformu çalışmalarını yürütmüştür (Kipping ve Saint-Martin, 2005: 460). Karar verme süreçlerini desantralize ederek yöneticilerin mali sorumluluklarını arttırmayı hedefleyen *Financial Management Initiative* kapsamında kurulan *Financial Management Unit* de altı kamu görevlisi ile Arthur Andersen, Coopers & Lybrand, Peat Marwick ve Hay-MSL danışmanlık şirketlerinden gelen sekiz danışmandan oluşmaktadır. Aynı şekilde “girişimci ruhu” kamu yönetiminde hâkim kılmayı hedefleyen bir başka proje olan *Next Steps* girişimi kapsamında da yönetim danışmanlarından faydalanılmıştır (Kipping ve Saint-Martin, 2005: 460). İngiltere’de yalnızca Muhafazakâr Parti değil İşçi Partisi iktidarlarında da yönetim danışmanları kullanılmaya devam etmiştir. Örneğin 1997’den 2007’ye kadar İşçi Partisi iktidarında Başbakan Tony Blair, Thatcher ve Major’un kullandığı *Efficiency Unit* benzeri bir yapı olan *Delivery Unit*’i kurmuş ve danışmanlar bu birimde aktif rol almıştır (Weiss, 2019: 225-226).

Anglo-Sakson ülkelerdeki düzeyde olmasa da Almanya ve Hollanda gibi ülkelerde de danışmanlar yeni politikaların uygulanmasında rol almıştır. Hollanda’da ekonomik yeniden yapılandırma ve bürokratik reorganizasyon politikalarında McKinsey yaygın olarak kullanılmıştır (Bakvis, 1997: 108). Özellikle *depillarization*⁴⁹ süreci ve yeni işletmecî politikaların etkisiyle, korporatist dönemde kurulan kolektif danışma birimleri politika danışma sürecinde yerini dışarıdan gelen aktörlere ve yönetim

⁴⁹ Hollanda toplumunun din ve buna dayalı görüşlere göre “sütunlu” yani dikey olarak bölünmüş toplumsal ve siyasi yapısının 1960’lardan 1990’ların ortasına kadar geçen dönemdeki tasfiyesini ifade eden kavramdır (Van den Berg, 2017).

danışmanlarına bırakmaya başlamıştır (Van den Berg, 2017: 67-68). Almanya’da ise, kamu sektörü sorunlarına İngiltere, Avustralya ya da Yeni Zelanda’da görüldüğü ölçüde işletmeci çözümler uygulanmasa da bankalar ve hükümet dışı kuruluşlarda özellikle de Doğu Avrupa ile ilgili meselelerde danışmanlardan yararlanılmıştır (Bakvis, 1997: 109). Üstelik yalnızca federal düzeyde değil, Berlin’e su sağlayan şirketin 1999 yılındaki özelleştirilmesi örneğinde de görülebileceği gibi, yerel ölçekte de danışmanlardan hizmet alınmıştır (Beveridge, 2012).

Fransa’da yönetim danışmanlarının kamu yönetimindeki etkinlikleri 1960’lı yıllarda değil 1980’li yıllarda başlamış hatta kamu yönetiminde kendisine yer bulduğu alan yerel yönetimler olmuştur. 1982’de başlayan desantralizasyon politikaları ile yeni işletmeci düşüncelerin “sızdığı” yerel yönetimler, yeni politikalara uyum sağlamak ve toplam kalite yönetimi ilkelerini hayat geçirmek için yönetim danışmanlarına başvurmuştur (Saint-Martin, 2004: 180). Bossard, CEGOS, Ernst & Young ve Price Waterhouse gibi firmalar bu sürecin önde gelen aktörleri haline gelmiştir (Saint-Martin, 2001a: 118 ve 2004: 180-181). 1986’daki sağ iktidar ile özelleştirmeler ve kamu yönetimi reformu gündeme gelmiş ve bu kez merkezi yönetim düzeyinde yeni işletmeci düşünceler ve toplam kalite yönetimi uygulamaya konulurken yönetim danışmanlarından yararlanılmıştır (Saint-Martin, 2004: 185). Ayrıca 1991 yılında dahili bir danışmanlık hizmeti kapasitesi geliştirilmesi için çalışmalar yapılmıştır (Saint-Martin, 2004: 188).

Yukarıda yer verilen çeşitli merkez ülke örnekleri de göstermektedir ki, 1960’lı yıllara gelindiğinde danışmanlar, ABD, Kanada ve İngiltere gibi merkez ülkelerde PDS’nin aktörleri haline gelmiştir. Saint-Martin’e (2007: 673-674) göre bu ülkelerde danışmanların kamu politikalarının belirlenmesinde danışmanlık talebinin düzeyini belirleyen üç faktör bulunmaktadır. Bunlardan ilki, kamu sektörünün büyüklüğüdür.

Diğer faktörler sabitken, kamu sektörü ne kadar büyükse, danışmanlık talebi de o ölçüde büyük olmaktadır. İkincisi, PDS'nin *dışa açılma* düzeyidir. Yukarıda da belirtildiği gibi PDS'lerin eğilimlerinden biri olan dışa açılma, kamu yönetimi dışından gelen aktörlerin sistem içindeki etkinliğinin yıllara içinde gösterdiği artışı ifade etmektedir (Craft ve Howlett, 2013: 188; Halligan, 1995: 153). Örneğin PDS'nin dışa açıklık düzeyinin yüksek olması, ABD'de düşünce kuruluşları ve danışmanlık şirketleri veya meslek örgütleri gibi aktörlerin sistemde kendisine daha fazla ve kolay yer bulmasında dolayısıyla da kamu yönetimi dışında bir politika danışma kaynağının ve kapasitesinin gelişmesinde etkili olmuştur (Saint-Martin, 2007: 674). Dolayısıyla dışa açılma eğilimi arttıkça, karar vericiler daha önce kamu görevlilerince yerine getirilen danışmanlık hizmetlerinde, dışarıdan gelen aktörlere daha fazla bağımlı hâle gelmiştir (Vesely, 2013: 200).

Üçüncüsü ise, karar vericilerin yıllar içinde danışmanlığın kullanımını nasıl biçimlendirdiği yani geçmiş politikaların ya da *politika mirasının* etkisidir. Siyasetçiler kendilerinden önceki iktidarın bürokrasi üzerinde hâkimiyet kurdukları gerekçesiyle bürokrasiyi devre dışı bırakmak ya da yeniden şekillendirmek için, başta yönetim danışmanları olmak üzere kamu yönetimi dışından gelen diğer politika danışma sistemi aktörlerine daha fazla kapı aralamıştır. Bu durum aslında yukarıda PDS'nin eğilimleri bahsinde ele alınan siyasallaşmanın bir tezahürüdür. Kanada'da Liberaller'in otuz yıllık iktidar döneminden sonra seçilen Muhafazakâr Diefenbaker'ın kamu yönetimini yeniden yapılandırmak için Glassco Komisyonu'nu; İngiltere'de Muhafazakâr Parti'den sonra başlayan İşçi Partisi döneminde Başbakan Wilson'ın, İngiliz bürokrasisini yeniden yapılandırmak üzere Fulton Komisyonu'nu kurması bunun örneğidir. İki komisyon da yönetim danışmanlarından faydalanmış ve böylece yönetim danışmanları kamu yönetimi reformu sürecine dâhil olmaya başlamıştır (Saint-Martin, 2004: 32).

Danışmanlar bu politika mirasının şekillendiği dönemlerden 1960'larda "rasyonel plancılar", 1980'lerde "yeni kamu işletmeci maliyet azaltıcılar" ve 1990'larda "yönetişim partnerleri" olarak ortaya çıkmıştır (Saint-Martin, 2007: 674). 1960'lardaki planlama akımı ya da genel olarak kamu yönetimi reformları, 1980'lerdeki yeni işletmecilik ya da yeni kamu işletmeciliği olarak isimlendirilen politikaların da nüvesi olmuştur. Saint-Martin'e (2004: 28) göre, *yeni işletmecilikten* bahsedebilmek için "eskinin" olması gerekir ki, bu reformlar *eski işletmeciliği* temsil eder. Dunleavy ve Hood bu durumu şu sözlerle ifade eder:

Pek çok yeni kamu işletmeci inovasyon kökeni itibarıyla 1960'larda (örneğin yerel yönetimlerde, kamu iktisadi teşebbüsleri kontrolünde ve Fulton Raporu'nda) gelişen ancak *kamu yönetiminin ana hattına uygulanmayan* düşüncelere verilen gecikmeli bir cevap gibi görünmektedir (Dunleavy ve Hood, 1994: 10). [*Vurgu sonradan*]

Pollitt'e (1993) göre, 1980'lerde görülen işletmeciliğe, çeşitli aşamalardan geçilerek ulaşılmıştır. İlk aşama 1960'larda aslında ABD'de özel sektörde faaliyet gösteren büyük ölçekli şirketlerce geliştirilen *şirket planlaması (corporate planning)*, PPBS ve fayda-maliyet analizi gibi araçların bazı merkezi idare kurumlarında ve yerel yönetimlerde uygulanması şeklinde ortaya çıkmıştır (Pollitt, 1993: 355). ABD'li danışmanlık şirketlerince büyük sını ve ticari işletmeler için geliştirilen bu "yönetim teknikleri" devlet müdahalesinin rasyonelleştirilmesi aracı olarak ABD hükümetlerince benimsenmiş ve 1960'lı yıllarda pek çok OECD üyesi devlet tarafından da kullanılmaya başlamıştır (Saint-Martin, 2004: 29). 1970'lerdeki krizi izleyen yıllarda ve 1980'lerde ortaya çıkan -yeni- işletmeci uygulamaların odağında ekonomiklik, etkinlik ve etkililik bulunmakta, planlama terk edilmekte, maliyet azaltımı ve paranın karşılığı (*value for money*) gibi hedefler hükümetlerin gündeminde yer almaktadır (Pollitt, 1993: 356). "Eski" ve "yeni" işletmeci dönemin ortak özelliği ise, yönetim danışmanlarının iki dönemde de aktif rol almasıdır. Bununla birlikte yeni dönemde danışmanların işletmeci reformları kamu kesiminde yaygın bir şekilde uygulamasının da ölçüsü, 1960'lardaki

eski işletmeci reformlar sırasında danışmanların politika danışma ve yapım süreçlerinde ne ölçüde yer aldığı olmuştur (Saint-Martin, 2004: 30).

1.3.4. Yönetim Danışmanlarının Çevre ve Yarı-Çevre Ülkelerde Politika Danışma Sistemine Girişi: Planlamacıktan Serbest Rekabete

Yönetim danışmanlarının çevre ve yarı-çevre ülkelerin kamu yönetimlerinde ya da politika danışma sistemlerinde yer almaya başlamasında üç önemli tarihsel dönemden söz edilebilir. Bunlardan ilki, II. Dünya Savaşı'nı izleyen yıllarda ortaya çıkan ve eski sömürgelerin siyasi bağımsızlıklarını kazanmasıyla hem çevre ülkelerin hem de uluslararası siyasetin gündemine yerleşen ulusal kalkınmacılık hareketi ve kalkınma yönetimi çalışmalarının sürdüğü dönemdir. Kalkınma yardımları ve teknik yardımlar yoluyla çevre ülkelerde modernleşme ya da kalkınmayı sağlayacak kapasitenin geliştirilmesi süreci olarak özetlenebilecek bu dönemde yönetim danışmanları diğer “yabancı uzmanlar” gibi çevre ülkelerde faaliyet göstermiştir. İkinci dönem ise, 1973 krizi ile ayyuka çıkan kalkınmacı politikaların iflası ile başlar. Çevre ülkelerde bir borç ve döviz krizi olarak kendini gösteren bu dönemde, ithal ikameci kalkınma politikaları terk edilerek piyasa ve ihracata dayalı büyüme yönelimli reformlar başlamıştır. Bu reformlarda da danışmanların etkinlikleri sürmüştür. Saint-Martin'in (2007) deyimi ile birinci dönem “eski işletmeci” politikaların, ikinci dönem ise, “yeni işletmeci” politikaların izlendiği dönemdir. Nasıl ki ilk dönemde merkez ülkelerde planlama ve PPBS gündeme geldiyse, çevre ülkeler için de “sosyalist olmayan planlı kalkınma”; ikinci dönemde de aynı şekilde piyasa yönelimli politikalar dönemi başlamıştır. Üçüncüsü ise, SSCB' nin dağılmasını izleyen ve “geçiş” ekonomileri olarak adlandırılan eski sosyalist ülkelerin piyasa ekonomilerine dönüşmeye başladığı dönemdir. Yönetim danışmanları bu ekonomilerin dönüşümünde büyük rol oynamıştır. Wedel'in (2015: 18) veciz ifadesiyle "demokrasiye geçiş modası" başlayınca “kurumsal

bağı olan” veya “serbest çalışan” "fırsatçılar ve danışmanlar" Orta ve Doğu Avrupa'ya akın etmiş ve “Doğunun eski komünist liderleri, reform öncüsü ve becerikli işletmeciler olmuştur”.

1945-73 Konjonktürü ve Çevrede Ulusal Kalkınmacı Politikalar

Yönetim danışmanlarının çevre ülkelerin kamu yönetimindeki faaliyetlerinin tarihi, danışmanlık sektörünün merkezden çevreye yayılımı bahsinde ele alındığı gibi, 1950’li yıllara kadar geri götürülebilir (Borda-Rodriguez ve Johnson, 2013: 344). Bu yıllarda çevre ülkelerin kamu yönetimlerindeki yönetim danışmanlığı faaliyetlerinin odağında kalkınma çalışmaları bulunmaktadır. Zira dünya-sistemin II. Dünya Savaşı’nı izleyen genişleme evresinde, merkez ülkelerde yükselen refah devletinin çevre ülkelerdeki karşılığı, ulusal kalkınmacı devletlerdir. Yukarıda da belirtildiği gibi ulusal kalkınma ya da ekonomik kalkınma söylemi II. Dünya Savaşı’nı izleyen dönemde, SSCB’nin merkezi planlı ekonomik kalkınma modeline alternatif olarak geliştirilmiştir. Çevre ülkelerin “azgelişmişlik” sorununun uluslararası kuruluşların ve gelişmiş ülkelerin sağlayacağı teknik ve mali yardımlarla ortadan kaldırılabilceği konusunda ABD başta olmak üzere merkez ülkelerde ve çevre ülkelerde uzlaşısı söz konusudur (Wallerstein, 1988: 2017). Marshall yardımlarının Avrupa’nın yeniden inşasındaki başarısı, çevre ülkeler için de tekrar edilebilir iddiası üzerine inşa edilen umutlar, Truman’ın yukarıda da değinilen *Point Four* konuşmasıyla daha da güçlenmiştir. Truman bu konuşmasında ABD dış politikasının bileşenlerinden birisinin de azgelişmiş ülkelere yardım olduğunu açıklamıştır⁵⁰ (Reifer ve Sudler, 2000: 29).

Kalkınma jeokültürünün, politikaya yansması devlet müdahaleciliğine ve ithal ikameci sanayileşmeye dayalı bir modernleş(tir)medir. Modelin kurumsallaşmasının

⁵⁰ Daha sonra “aslan kafalı ve fare vücutlu” olarak nitelendirilecek bu yardımlar, hiçbir zaman Marshall yardımlarının kapsamına erişememiştir (Paterson, 1972: 125-126).

önemli adımlarından biri kalkınmanın yönetimi için yönetimin geliştirilmesi yani idari reformlar olmuştur. Reformların ana amacı ulusal kalkınma hedefini gerçekleştirecek kurumsal kapasitenin inşasıdır. Refah devletinin üstlendiği yeni işlevlere benzer şekilde çevre ülkelerin devletleri de “kamu düzenini sağlama” işlevi dışında, ekonomik kalkınmanın başarılmasına yönelik olarak yönetim süreçlerinin geliştirilmesi hedefine yönelmiştir (Farazmand, 2001: 15-16; Gant, 2006: 273). Kapasite geliştirme girişiminin temel bileşeni ise, planlama örgütlenmesidir. Zira devlet müdahalesinin ulusal kalkınmacı modeldeki karşılığı planlama olmuştur. Bu dönemde birçok çevre ülkede planlama örgütü kurulurken, ithal ikameci sanayileşme, çevrenin dünya-ekonominin iş bölümüne uygun sanayileşme stratejisi hâline gelmiştir. 19. yüzyıl boyunca dünya-ekonomi ile bütünleşme sürecinde hammadde ve gıda ihraç edip karşılığında merkez ülkelerden mamul mal satın alan Latin Amerika, Asya ve Afrika ülkeleri, yeni sanayileşme stratejisi ile daha önce ithal ettiği ürünlerin bir kısmını yurt içinde üretmeye başlamıştır (Baer, 1972: 95). İç pazar, gümrük duvarlarıyla korunmakta böylece yerli sanayiler rekabete maruz kalmadan gelişebilmektedir. Bu durum savaş sonrası yıllarda ABD'nin uluslararası ticaretin serbestleştirilmesi politikaları ile çelişkili gibi görünse de sanayileşme süreci için gereken dövizin kıtlığı, sanayi üretiminin tekelleşmemiş yani tam rekabete konu hafif tüketim malları bazında olması ve artmaya başlayan Avrupa üretiminin ihtiyaç duyacağı pazarın oluşabilmesi yani Avrupa-ABD-eski sömürge ülkeleri arasındaki ticaretin yeniden mümkün hâle gelebilmesi için kabul görmüştür (Keyder, 2004: 31; Reifer ve Sudler, 2000: 29). Çevre ülkelerin ithal-ikameci sanayileşme ile ekonomik büyümesinin ihtiyaç duyduğu döviz de “siyasi pazarlıkla” merkezden temin edilebilmiştir. Böylece çevrenin “gelişimi” ya da “kalkınması” da merkez ülkelerin denetimine tâbi kılınmış ve ulusal kalkınmacılık ABD hegemonyasının koyduğu şartlara uygun ama yerel elitlerin taleplerine de cevap veren bir devlet modeli olarak çevre ülkelerde inşa edilmiştir (Keyder, 2004: 31).

ABD'nin *Point Four* programını ilan ettiği 1949 yılının ortalarında, Birleşmiş Milletler, Ekonomik ve Sosyal Konseyin 18 üyesinin girişimi ile bir *teknik yardım* çalışması başlatmış, yıl sonunda bu çalışma BM Genel Kurulu kararı ile *Az gelişmiş Ülkelerin Ekonomik Kalkınması için Genişletilmiş Teknik Yardım Programı*'na dönüşmüş, BM ailesi üyesi diğer 8 örgütün katılımıyla devam etmiştir (Owen, 1959: 27). *OECD Glossary of Statistical Terms*'in “yardım alan ülkenin yurtiçi ya da yurt dışındaki eğitim faaliyetleri için verilen bağış ya da danışmanlar ve eğitmenlere (ilgili donanım) yapılan ödeme” olarak tanımladığı teknik yardımların (ya da teknik iş birliğinin) esas olarak bilgi, uzmanlık paylaşımı ve danışmanlık hizmeti olduğu düşünülürse, bu yardımların en temel unsurunun eğitmen, uzman ya da danışman yani “yetişmiş” insan unsuru olduğu söylenebilir. Nitekim Owen'a (1959: 31) göre 1950'lerden itibaren başlayan teknik yardım girişiminin başarısı insan unsuruyla yani çeşitli alanlardaki uzmanların yardım programına yönlendirilmesiyle yakından ilgilidir ve üniversiteler, meslek birlikleri ve kamu kurumları gibi pek çok kaynaktan devşirilen uzmanlar, bu seferberliğe BM çabalarıyla dahil edilmiştir.

Bu dönemde BM bünyesindeki gibi çok taraflı teknik yardım programları yanında USAID gibi kuruluşların sürdürdüğü iki taraflı yardım çalışmaları hatta Ford Vakfı gibi vakıfların faaliyetleri düşünüldüğünde ihtiyaç duyulan uzman sayısının ne kadar fazla olduğunu tahmin etmek güç değildir.⁵¹ Dolayısıyla bu süreçte yalnızca bu kuruluşların kendi uzmanları değil yönetim danışmanları da çalışmıştır. Örneğin 1940'lı yıllarda Avrupa ofisi dahi bulunmayan ABD'li danışmanlık şirketi Arthur D. Little, Porto Riko'nun kalkınma çalışmalarında rol almıştır (Kipping, 1999: 209). Yine 1950'li

⁵¹ Easterly ve Pfitze'nin (2008) verdiği tabloya göre 2008 yılı itibariyle 31 iki taraflı yardım kuruluşu (*bilateral aid agency*) ve 17 çok taraflı yardım kuruluşu (*multilateral aid agency*) bulunmaktadır. Ayrıca 1950'lerden 2000'lerin başlarına kadar gelişmekte olan ülkelere yapılan yabancı yardım miktarı 2,6 trilyon dolardır (Easterly ve Pfitze, 2008: 29).

yıllarda örneğin ABD hükümetinin imzaladığı ikili anlaşmalarla Filipinler, Mısır, İran ve Suriye gibi ülkelerde pek çok Amerikan yönetim danışmanlığı şirketi çalışmıştır (McKenna, 2006a: 173-174). ABD'nin “arka bahçe” ilan ettiği Latin Amerika'daki nüfuzunu artırma çalışmaları kapsamında Ford Vakfı ve USAID gibi kurumlar vasıtasıyla giriştiği projelerde yönetim danışmanları görevlendirilmiştir (Frenkel ve Shenhav, 2013: 512). Yine 1960 yılından 1970'e kadar, *Inter-American Development Bank* Latin Amerika'da yüzlerce danışmanlık şirketi ile faaliyet göstermiştir (Scott, 1974: 71). Bu çalışmalar elbette Latin Amerika ile sınırlı değildir. 1951 yılında Pakistan'ın Beş Yıllık Kalkınma Planı kapsamındaki projeleri için ihtiyaç duyduğu nitelikli ve eğitimli personel Ford Vakfı'nın finanse ettiği danışmanlar eliyle karşılamıştır ⁵² (Gant, 1959: 156). USAID'in selefi *International Cooperation Administration* (ICA) 1951 yılında Irak'ta başlattığı teknik yardım çalışmaları kapsamında büyük inşaat projelerinin danışmanlık hizmetlerini uluslararası danışmanlık şirketleri eliyle yürütmüştür (Wiens, 1959: 142). Benzer örnekler, *İkinci Bölümde* ayrıntılarına yer verileceği üzere, Türkiye için de söz konusudur. 1960'lı yıllarda OECD, USAID ya da diğer uluslararası kuruluşlardan sağlanan kalkınma yardımlarıyla Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin reorganizasyonu kapsamında Urwick Orr & Partners, AIC, Mead Carney International ve J. G. White Engineering Co. gibi danışmanlık şirketleri çalışmıştır (İktisadi Devlet Teşekküllerini Yeniden Düzenleme Komisyonu, 1968).

1973 Sonrası Konjonktür ve Yapısal Uyarılama Reformları

1973 krizi çevre ülkelerde de danışman kullanımının dönüm noktalarından birisi olmuştur. Merkez ülkelerde refah devleti krizi olarak da görülen bu dönem, çevre

⁵² Pakistan'ın kalkınma planı çalışmaları ise, Harvard Üniversitesi'nden bir grup uzman yürütmüştür (Karaosmanoğlu, 2005: 131).

ülkelerde ulusal kalkınmacı devletin krizi haline gelmiştir. 1970 yılında petrolün varil fiyatı 1,80 dolar iken, 1973 yılının aralık ayında 15 dolara yükselmiştir (Erdem, 2016: 96). Bu yükselişin sonuçları çevre ülkelerdeki krizi daha da derinleştirmiştir. Ulusal kalkınmacı politikaların sonucu, 1970'lerin sonlarına doğru ortaya çıkan büyük cari açık ve bütçe açığı olmuştur. Çevre ülkelerin ihracat gelirlerinde önemli bir payı olan merkez ülkelerin ekonomilerindeki durgunluk, çevre ülkelerin ihracat gelirlerinde düşüşe neden olmuş ve bu da çevre ülkelerin dış borca olan ihtiyacını daha da arttırmıştır. Merkez ülkelerin, çevre ülkelerin ürettiği gıda, tarım ve maden ürünlerine olan talebi azalırken, kendi sanayi ürünlerine olan iç talepteki daralmaya karşı çevre ülkelere sağladığı finansman (borç) ile dış talebi canlı tutmaya çalışmıştır. Sermaye hareketlerinin serbestleşmesi ve gelişen uluslararası avro-dolar piyasaları bu imkânı arttırmış ancak 1980'ler çevre ülkeler için dış borç krizi yıllarına dönüşmüştür (Sönmez, 2005: 137-140). Öyle ki, 1970-1996 yılları arasında gelişmekte olan ülkelerin uzun vadeli borçları 30 kat artarak 1,726 milyar dolara yükselirken, 1980 yılında 145 milyar dolar olan kısa vadeli borçları %216 artarak 1997 yılında 463 milyar dolara yükselmiştir (Omotola ve Saliu, 2009: 91).

Dünya-ekonominin daralma evresinde kalkınma jeokültürünün çözülmeye başlaması nedeniyle, 1980'li yıllardan itibaren çevre ülkeler de tıpkı merkez ülkelerde olduğu gibi kamu harcamalarının azaltılması, kamu yönetiminde rekabetçiliğin hâkim kılınması, kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirmesi ve performansa dayalı yönetim gibi yeni kamu işletmecilikleri (Aucoin, 1990; Boston, 1994; Hood, 1991) esas alan piyasa odaklı reformlara yönelmiştir. Bu reformlarda IMF, Dünya Bankası, OECD, USAID gibi donör kuruluşların baskısının da etkisi büyüktür (Sarker, 2006: 181). Zira yüksek borç stoku altındaki çevre ülkelerin ihtiyaç duydukları mali kaynak arayışı karşısında Dünya Bankası, IMF ve diğer uluslararası kredi kuruluşları, bu ülkelerin

ihtiyaç duydukları kredilerin tahsisini katı tedbirler içeren ve *Yapısal Uyarılama Programı* olarak adlandırılan reformların gerçekleştirilmesi şartına bağlamıştır (Simon, 2009: 19). Yapısal uyarılama programları Latin Amerika, Avrupa, Afrika ve Asya'daki pek çok çevre ülkede “dış kaynak sorununu aşabilmenin” bir yolu olarak uygulanmıştır (Güler, 2005: 107). Bu programlar aslında “ekonomik liberalleşme, özelleştirme ve çeşitlendirilmiş ihracata” dayalı bir ekonomi politikasını esas alan uzun vadeli ekonomik yeniden yapılandırma programlarının izlendiği yüksek borçlu çevre ülkelerin kısa vadeli istikrar programları olmuştur (Simon, 2009: 19).

Tıpkı 1945-1973 döneminde ulusal kalkınma çalışmalarında olduğu gibi yeni dönemde piyasa yönelimli politikaların hayata geçirilmesinde de yönetim danışmanları önemli görevler üstlenmiştir (Ashraf ve Uddin, 2013: 188). Özellikle Dünya Bankası ve IMF'nin desteklediği yapısal uyarılama programlarının ve yeni işletmecî politikaların kamu yönetimine uygulanmasında rolleri bulunmaktadır (Aytar, 1995 ve 1999; Ashraf ve Uddin, 2013; Borda-Rodriguez ve Johnson, 2013; Gow, 1991; Kuna, 2017; Reilly, 1987; Siti-Nabiha ve Scapens, 2005; Uddin ve Hopper, 2013). Örneğin 1970' li yıllarda Mısır hükümetinin Arap sermayesi ve diğer yabancı sermaye için izlemeye başladığı liberal “açık kapı” politikalarıyla yönetim danışmanlarının etkinliği arttığı gibi danışmanlık sektörünün gelişimi de ivme kazanmıştır (Kirmani ve Baum, 1991: 10). Yine 1980'lerin başlarında Türkiye'de KİT'lerin özelleştirilmesi sürecinde Özelleştirme Ana Planı'nın hazırlanması ile başlayan danışmanlık şirketleri etkinliği, KİT'lerin özelleştirilmeye hazırlık çalışmalarının yürütülmesi ile devam etmiştir (Aytar, 1999). Pakistan'da 1990'lı yıllarda Dünya Bankası ve IMF'nin tazyiki ile başlayan “iyi yönetim” ilkelerinin kamu yönetimine uygulanması bağlamında, kamu iktisadi teşebbüslerinde özel sektör pratiklerinin yerleştirilmesine yönelik çalışmalar kapsamında danışmanlık şirketlerinden hizmet alınmıştır (Ashraf ve Uddin, 2013).

1990’larda İsrail’de kamu yönetiminde yeni kamu işletmecisi reformlarda da yönetim danışmanlarından yararlanılmıştır (Kuna, 2017). IBRD’nin ya da IDA’nın sağladığı kredi veya karşılıksız yardımlarda danışmanlık harcamaları için tahsis edilen kalemin bulunması da danışman kullanımının teşvik edildiğinin bir başka göstergesidir. Yine Dünya Bankası, IBRD ve IDA’nın sağladığı mali kaynaklar kapsamında danışman ihtiyacının kullanımını düzenleyen oldukça ayrıntılı bir rehber hazırlamıştır. *Guidelines: Selection and Employment of Consultants Under IBRD Loans and IDA Credits and Grants by World Bank Borrowers* başlığını taşıyan rehber, danışman seçim yöntemlerinden, sözleşme türlerine ve danışman tiplerine göre danışman seçiminde dikkat edilecek hususlara kadar pek çok konuyu kapsamaktadır. Rehberin hazırlanma amacının açıklandığı kısımda hem danışmanlığın kapsamı hem de kullanılacak alanlar oldukça geniş bir şekilde tanımlanmıştır (World Bank, 2011).

1990’lar ve Geçiş Ekonomilerinin Doğuşu

Danışmanlık sektörünün gelişiminde, II. Dünya Savaşı’nı izleyen yıllarda ortaya çıkan kalkınma çalışmaları kadar önemli olan bir başka gelişme de “geçiş ekonomilerinin” ortaya çıkmasıdır. 13’ü Orta ve Doğu Avrupa’da, 15’i Sovyetler Birliği’nde, 5’i Doğu Asya’da, 1’i de Latin Amerika’da olmak üzere 34 ülkeyi kapsayan ve sosyalist merkezi planlı ekonomiden piyasa ekonomisine geçişi ifade eden “geçiş süreci” 1979’da Çin’de başlamış, 1986’da Laos, 1987’de SSCB, 1988’de Vietnam ile devam etmiştir (Gurkov, 2014: 1-2).

1989’u izleyen yıllarda Marshall Planı benzeri bir program, farklı bir bağlamda ve gerekçeyle de olsa, bu kez Orta ve Doğu Avrupa için ortaya çıkmıştır. AB, EBRD, USAID, IBRD ve IMF gibi kuruluşlar ve çeşitli ülkeler sosyalizm sonrası Avrupa’nın inşası için pek çok program başlatmıştır. Örneğin ABD Kongresi’nde SEED (*Support for East European Democracy*) isimli bir yardım paketi yasalaşmıştır. Bu paket “kritik

geçiş sürecinde Polonya ve Macaristan'da demokrasi ve ekonomik çoğulculuğu desteklemek" üzere 1 milyar dolarlık bir yardıma izin veriyordu. 1989'da Avrupa Birliği Fransızca'da "deniz feneri" anlamına gelen ve *Polonya ile Macaristan Ekonomisini Yeniden Yapılandırma Yardımı*'nın (*Poland and Hungary Aid Program For Restructuring The Economy*) akronimi olan PHARE'ı kurarken, 1989'da diğer çöken sosyalist rejimler de programa dahil edilmiştir. 1992 yılının sonunda G-24 ülkeleri *İkinci Dünya* için 18,1 milyar doları hibe olmak üzere 48,5 milyar dolar yardım taahhüdünde bulunurken, G-7 ülkeleri 16,8 milyar doları hibe olmak üzere 81 milyar dolar yardım taahhüt etmiştir. Yardımlardan "aslan payını" ise Rusya ve Ukrayna almıştır (Wedel, 2015: 29-33).

Yardım paketleri, çok uluslu yardımlar (uluslararası finans kuruluşları ve özellikle de IMF ve IBRD tarafından sağlanan) ile NGO'lar ve danışmanlık firmaları gibi bir dizi "özel" sağlayıcının sunduğu iki taraflı teknik yardımların kombinasyonuydu. Bu dönemde pek çok Batılı devletin yardım kuruluşu sürecin parçası olmak için çaba göstermiştir. Örneğin bir USAID yetkilisi olan Steve Dean'e göre daha önce böyle bir yardım seferberliği USAID tarihinde hiç görülmemiştir ve yardımlar "üçüncü dünya" ya yapılan yardımlarla kıyaslanabilir olmaktan uzaktır zira komünizm "her on yılda bir düşmemektedir". Yardım programlarında donörlerin öncelikleri devlete ait sanayilerin özelleştirilmesi, özel sektörün gelişimi gibi ekonomik reformlar ve daha az öncelik verilmekle birlikte kamu yönetimi, sağlık ve mahalli idareler olmuş ve bu yardımların koordinasyonu G-24 toplantılarıyla sağlanmıştır. ABD çalışmalarını koordinasyonundan ve politika oluşturulmasından sorumlu bir Dışişleri Bakanlığı Koordinatörü atarken; USAID, *Bureau for Europe and the New Independent States*'i kurmuştur. İngiltere'de ise, bölgeye yardımlardan *Overseas Development Administration* değil *Foreign and Commonwealth Office* sorumluyken, Almanya'da

geleneksel olarak çevre ülkelere yardımları yöneten *Ministerium für Wirtschaft Zusammenarbeit* değil, *Bundesministerium für Wirtschaft* sorumlu olmuştur (Wedel, 2015: 38-39).

Yürütülen çoğu çalışma, uluslararası kuruluşların projesiyken ve ABD, AB, İngiltere ve Almanya tarafından fonlanırken, danışmanlık şirketleri ile yapılan sözleşmelerle yürütülmüştür. Sözleşmeler görünürde şeffaf bir şekilde, rekabet koşulları altında yapılırsa da uygulamada ihaleleri Washington kökenli veya Washington'da ofisi olan şirketler kazanmıştır. Özellikle *Big Six* yani *Deloitte & Touche, Coopers & Lybrand, KPMG, Arthur Andersen, Ernst & Young, Price Waterhouse* ihaleleri kazanan şirketler olmuştur. "Geçiş" sürecinin şirketleri haline gelen *Big Six*, donör ülkelere ve kuruluşlara denetleme, özelleştirme, borsaların kurulması, vergi ve çevre mevzuatının yazılması ya da geçiş sürecinde kadının değişen konumu gibi çok çeşitli konularla ilgili hizmet vermiştir (Wedel, 2015: 39- 40). USAID için özelleştirme "birinci, ikinci ve üçüncü önceliklidir" ve bu nedenle İngiltere'deki özelleştirmeler döneminde bu şirketlerin edindiği tecrübe, danışmanların Orta ve Doğu Avrupa ile Rusya'daki reformlarda tercih edilmesinin en önemli sebebidir. Nitekim *Action Plan for U.S. Assistance to Central and Eastern Europe of 1991*'de özelleştirme sürecinin makroekonomik reformların başarısında önemli bir yer tuttuğu zira bireysel girişimin geliştirilmesiyle, işletmelerin özelleştirilmesi ya da yeniden yapılandırılmasının piyasa koşullarına uyumlu hale gelmesi bakımından önemli olduğu vurgulanmıştır (Wedel, 2015: 60).

Küresel danışmanlık şirketlerinin faaliyetleri bir başka "geçiş ülkesi" Çin'de 1980'lerin ortasında ortaya çıkmıştır. Daha önceki dönemlerde ise, yerel araştırma merkezleri ve üniversiteler işletme konusundaki danışmanlık faaliyetlerinin kaynağıdır (Wang, 2009: 51). Kirmani ve Baum'a (1991: 12) göre uzun bir "izolasyon" dönemi bu büroların gelişimini sınırlandırırken, 1980'li yıllarda bu durum değişmiş ve Çin'de 17

danışmanlık şirketi faaliyete geçmiştir. Uluslararası danışmanlık şirketlerinin faaliyetleri de müşterileri olan çok uluslu şirketlerin Çin'deki yatırımları ile 1980'lerde başlamıştır. 1990'lı yıllarda artan yabancı doğrudan yatırımlar, ekonomik reformlar ve piyasa yeniden yapılanmaları danışmanlık şirketlerinin Çin'deki faaliyetlerinin artmasına neden olmuştur. Danışmanlık şirketleri özellikle de Çin'in enerji ve telekomünikasyon gibi büyük kamu iktisadi teşebbüslerinin çok uluslu şirketlere dönüşme sürecindeki büyük çaplı reorganizasyon çalışmalarında rol almıştır (Wang, 2009: 51).

Geçiş sürecinin 1988 yılında başladığı Vietnam'a ilişkin 2004 yılında yapılan bir çalışmada, ülkedeki danışmanlık sektörünün çok yeni olduğu ve yeterince gelişmediği dile getirilmiştir. Sektörde faaliyet gösteren şirket sayısı 100-150 olarak tahmin edilirken, bunların da beş yıldan daha az süredir faaliyette oldukları anlaşılmaktadır. Şirketlerde çalışan danışman sayısı ortalama 4-5 kişidir (Van Lan ve Quynh Trang, 2004: v). Dolayısıyla Vietnam'da da danışmanlık sektörü 1990'ların sonunda gelişmeye başlamıştır. Eğitimden araştırmaya çok geniş bir alanda danışmanlık hizmeti veren bu şirketlerden çok azı ise, strateji danışmanlığı yapmaktadır. Vietnam'daki dış kaynaklı kalkınma projeleri ve kamu iktisadi teşebbüsleri danışmanlık sektörünün esas hizmet sunduğu alanlardır. Öyle ki özel sektörün danışmanlık hizmeti talebi çok düşüktür (Van Lan ve Quynh Trang, 2004: vi).

Yukarıda da değinildiği gibi sektörün çevre ve yarı-çevre ülkelerdeki faaliyetlerine ilişkin verinin sınırlı olması, danışmanların kamu sektöründeki faaliyetlerinin değerlendirilmesi imkânının da kısıtlamaktadır. Bununla birlikte faaliyetlerinin kamu politikasına olan etkilerinin gün geçtikçe arttığı söylenebilir. Nitekim dönemin IMF Başkanı Christine Lagarde'ın danışmanlık şirketlerinin çevre ülkelerdeki faaliyetlerine ilişkin çarpıcı eleştirisi bu tahmini desteklemektedir. 49.

Dünya Ekonomik Forumu (WEF) toplantısında yaptığı konuşmada çevre ülkelerin yöneticilerini;

McKinsey ve Boston Consulting Group gibi uluslararası danışmanlık firmalarına kalkınma stratejileri hazırlatmaktan vazgeçin. [...] Birçok yoksul ve gelişmekte olan ülke, kalkınma stratejilerini oluşturmak için bu danışmanlık şirketlerine milyonlarca dolar harcıyor. Bunun yerine bu danışmanlık şirketleri hedeflerin gerçeğe dönüştürülmesine yardımcı olmalı, aksi halde para çöpe gidiyor (*Cumhuriyet*, 23 Ocak 2019)

sözleriyle uyarmıştır. Kısacası çevre ülkelerdeki danışmanlık uygulamalarının sonuçları da olgunun değerlendirilmesinde dikkate alınmayı gerektirmektedir. Üstelik Kiggundu'nun (1989: 23) da belirttiği gibi “danışmanlar yanılmaz değildir” ancak danışmalığın “maliyeti, etkinliği, etkileri ve hedeflenmeyen sonuçları” üzerine çok az düşünülmüştür. Bunun sebepleri ise yabancı danışmanların her şeyi tastamam bilen imajı; hizmet verdiği örgüte maliyeti olmadığı ve yerel danışmanlardan daha nitelikli ve objektif olduğu, siyasi nüfuza ve rüşvete ise kapalı olduğu düşüncesi; “gelişmekte olan” ülkelerin üst düzey yöneticilerinin statükoyu sürdürmek için yabancı danışmanlardan yardım almayı seçmesi ve danışmanların teknolojik olarak üstün “gelişmiş ülkelere” gelirken, müşterilerinin “az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelere” olmasıdır.

İKİNCİ BÖLÜM

MEŞVERETTEN MCKINSEY'YE: TÜRKİYE'DE YÖNETİM DANIŞMANLARININ KAMU YÖNETİMİNİN AKTÖRLERİ HALİNE GELMESİ

Bu bölümde yönetim danışmanlarının Türk kamu yönetiminin ve politikasının bir aktörü haline ne zaman ve hangi koşullar altında geldiği ele alınmaktadır. Birinci bölümde izlenen sistematığe uygun olarak öncelikle genel olarak danışmanlığın ve danışmanın Türkçe'deki ve Türkiye tarihindeki yeri ele alınacaktır. Daha sonra yönetim danışmanlarının Türkiye'de politika danışma sisteminin bir aktörü haline gelmesinde etkili olan *politika mirasının* oluşumuna yer verilecektir. Bu amaçla da önce 18. yüzyılda başlayan ve 19. yüzyılda hızlanan ıslahat sürecinde rol alan “frenk” ve “mühtedi” uzmanların, sonra ise Cumhuriyet ilk yıllarında görev alan “ecnebi” uzmanların faaliyetleri ele alınacaktır. Daha sonra ise, 1960'lardan itibaren yönetim danışmanlarının faaliyetlerine yer verilerek, sisteme hangi konjonktürel gelişmelerin neticesinde girdikleri ve danışman kullanımının nasıl yaygınlaştığı özellikle KİT'lerin reorganizasyonu ve özelleştirilmesi süreçleri bağlamında açıklanacaktır.

2.1. Değişmeyen Patika: Mühtedi ve Frenk Islahatçılardan Ecnebi Mütahassıslara

Bu başlıkta Türk kamu yönetiminde yönetim danışmanlarının bir aktör olarak ortaya çıkışında oynadığı rol nedeniyle İmparatorluk döneminden devralınan *politika mirası* üzerinde durulacaktır. Zira çevreleşme sürecine paralel olarak 19. yüzyılda borç-reform-uzman sarmalı şeklinde gelişen bu miras, Cumhuriyet dönemi politikalarını yönetim danışmanlarının da dahil olduğu bir *patikaya* sokmuştur. Böylece konjonktürel

eğilimlerle birlikte, daha uzun soluklu faktörler de yönetim danışmanlarının Türkiye’deki faaliyetlerini inceleme girişiminin bir parçası haline gelmiş olacaktır.

2.1.1. İmparatorluğun Danışma Usulü: Meşveret

“İlk günah” kadar eski bir olgu ve insanlık tarihinin “ortak mirası” olarak danışmanlık⁵³ elbette, Türklerin siyasi örgütlenmesinde de kendisine yer bulmuştur. Gerek İslamiyet öncesi gerekse sonrası örgütlerde hükümdara danışmanlık hizmeti veren kişiler ve kurumlar hep olmuştur:

Aslında ne söz [*meşveret*] ne de ifade ettiği siyasal kavram Osmanlı ya da İslam tarihinde yeniydi. Hükümdarın bir yükümlülüğü olarak istişare kavramı, İslam’ın doğuşuna kadar uzanmaktadır; Türk halkının tarihinde bir tür danışma aygıtı örgütlenme girişimi en az bin yıl öncesine dayanmaktadır (Lewis, 1982: 775).

Nitekim İbn Fadlan’a göre Oğuzlar yönetimde *şura* yani danışma ilkesini benimsemiştir:

Bir dağı geçtikten sonra Oğuzlar denen Türk kabilesinin yanına vardık. [...] Bir dine inanmıyor ve başvuruyorlardı, akıllarına göre hareket ediyorlar, hiçbir şeye ibadet etmiyorlar, büyüklerine “rab” diyorlar. Aralarından biri reisine bir şey danışınca “Ey rabbim şu konuda nasıl hareket edeyim” der. İdareleri şura (aralarında danışma) iledir. Yalnız

⁵³ TDK Güncel Türkçe Sözlük’e göre, “bir iş için bilgi veya yol sormak, görüş almak, istişare etmek, müracaat etmek, meşveret etmek” anlamına gelen danışmak fiilinin kökeni, gerek Nişanyan Sözlük’e gerekse, Kubbealtı Lugâtı’na göre, Eski Türkçe’deki “konuşmak, söylemek” ya da “söz buyurmak” anlamına gelen “tanu” fiilinin işteş hali olan ve “karşılıklı konuşmak, söyleşmek” ya da karşılıklı söz buyurmak” anlamına gelen tanuşmak fiiline dayanmaktadır. “Bilgisinden ve fikrinden yararlanan kimse, müşavir” anlamına gelen danışman kelimesi ise, Kubbealtı Lugâtı’nda yer alan bilgiye göre, “bilgili, âlim” anlamına gelen Farsça kökenli dânişmend kelimesinin Türkçeleşmesi ile ortaya çıkmıştır. Her ne kadar Türkçe’de isimden fiil yapan “-man” eki bulunsa da çok “işlek” olmadığı için danışmak fiilinden türemediği düşünülmektedir. Müşavere, meşveret, istişare, müsteşar ve müşavir kelimeleri de Türkçe’ nin söz dağarcığında danışmanlıkla ilişkili olan diğer kelimelerdir. “Danışma, görüş alışverişinde bulunma, danışan kişiye fikrini söyleme” anlamına gelen şûra kelimesi ile aynı kökten türeyen meşveret, meşûre, müşavere, istişare ve teşavür kelimeleri de şûra ile aynı anlama gelmektedir. Kelimenin fıkıhta açık bir tanımı yer almasa da İslami literatürde genellikle devlet başkanının yetki alanındaki meselelerle ilgili olarak, ilgililere danışması ve aynı zamanda görüş bildirenler topluluğu anlamında kullanılmaktadır (Türcan, 2010: 230). Şûra danışılanlar kurulunu, müsteşar ve müşavir de danışılan kişileri ifade eder. TDK Güncel Türkçe Sözlüğe göre müşavir, “danışman”; müsteşar ise, “kendisinden bilgi alınan, kendisine danışılan kimse” anlamına gelmektedir. Şûra, İslamiyet öncesi Türk topluluklarında ise, kengeş kelimesi ile karşılanmaktadır (Gezgin, 2002; Ögel, 1971). Kengeşçi, tigreş (direk), ayguç, iş-ayguç, basutç, tabıççı ise, eski Türk devletlerinde danışmana verilen çeşitli isimlerdir (Ögel, 1971: 106).

bazen bir konuda ittifak edip, o işi yapmaya karar verirler, içlerinden en değersiz biri gelir bu ittifakı bozabilir (İbn Fâdlan, 2010: 10).

Gerçekten de II. Göktürk Devleti'ni kurarken, İlateriş Kağan'ın yanında "bilgeliği ve tecrübesiyle öne çıkan" Tonyukuk bulunmaktadır. Tonyukuk'a göre kağanın yanındaki görevi, "teşvik etmek ve akıl vermektir" zira "tanrı ona kağan başarı kazansın diye bilgi ve akıl vermiştir" (Ögel, 1971: 91). Eski Türk devletlerinde "ayıtmak" yani "söylemek" fiilinden türeyen *ayguçi* adındaki vezirler, kağana "ötünür" yani bir meseleye ilişkin düşüncesini arz eder ancak kararı kağana bırakırlardı. Uygur sarayında *tayanç* ve *kengeşçi*⁵⁴ denen danışmanlar bulunurken, Cengiz Han'ın sarayındaki danışmanlar ise "tayangu" ismini taşırdı (Ögel, 1971: 92-93). Yalnızca bireysel danışmanlar değil, danışmanlık işlevi gören kurullar da bulunmaktadır. Örneğin *kurultay* hem Türklere hem de Moğollarda önemli meselelerin görüşülüp karara bağlandığı bir etkinliktir (Türcan, 2010: 232). Türklerin ve Moğolların Orta Doğu'daki hakimiyetleriyle birlikte kurultay bu coğrafyaya da taşınmıştır. Örneğin İlhanlılar İran'da "büyük kurultay" uygulamasını devam ettirmiştir. Hatta İran kurumu olarak kabul edilen "divan-ı büzurg"un Moğolların "büyük kurultay" adını verdikleri kuruma dayanması muhtemeldir (Lewis, 1982: 778).

Genel olarak, "İslam devletlerinde resmî işlerin görüşülerek karar bağlandığı meclis ve buna bağlı devlet daireleri" olarak tanımlanabilecek divan organı, İslam dünyasında ilk defa Hz. Ömer döneminde, gayrimüslimlerden toplanan "fey" vergisini Müslümanlar arasında dağıtmak üzere kurulmuş ve daha sonra giderek yaygınlaşmıştır (Ed-Dûrî, 1994: 377-378). Abbasiler, Emeviler, Fatımîler, Eyyübiler, Büyük Selçuklular, Anadolu Selçuklular, İlhanlılar, Gazneliler ve Endülüs Emevileri'nin devlet

⁵⁴ Kengeşçi eski Türkçede "münakaşa etmek, danışmak" anlamına gelen kengeşmek fiilinden, tayangu ya da tayanç ise, dayanmak fiilinden türemektedir (Ögel, 1971: 93).

teşkilatında kendisine yer bulmuştur (Ansari, 1994; Ed-Dûrî, 1994; Koprıman, 1994; Özdemir, 1994; Şeşen, 1994; Taneri, 1994). Divan kurumu Osmanlı Devleti'nde de mevcuttur. İnalçık'a (2016: 94) göre, *Divan-ı Hümayûn* devlet işlerinin görüşülüp karar bağlandığı bir organ olmakla birlikte esasında bir yüce mahkemedir. Zira Orta Doğu devlet geleneğinde meşruiyetin temel prensibi olan adaleti sağlamak üzere hükümdar, haksızlığa uğrayanları bu divanda dinler ve sorun şeriatla ilgili ise kazaskere, yönetim konularında ise ilgisine göre, divanın diğer üyelerine gönderirdi (İnalçık, 2016: 94). Divan-ı Hümayûn'a başkanlık etme görevinden II. Mehmet (Fatih) döneminde vazgeçilmiş ve bu görev vezir-i âzama bırakılmış ve zamanla onun konutu olan *Bâb-ı Âliye* taşınarak daha dar kapsamlı bir katılımcı grubu ile çalışmaya devam etmiştir⁵⁵ (İnalçık, 2016: 106).

Padişah gerek divan toplantısında, gerekse toplantı dağıldıktan sonra tavsiye almak istediği konularda vezir-i âzam ya da diğer divan üyeleri ve vezirlerle veyahut şeyhülislamla "gizli" görüşmeler yapabildi (İnalçık, 2016: 99). Her ne kadar divan toplantılarında ya da dağıldıktan sonra divan üyeleri ile görüş alışverişinde bulunsa da Osmanlı Devleti'nde meşveret yani hükümdarın danışma kurulu, Divan-ı Hümayundan ziyade *meşveret meclisi* olmuştur (Akyıldız, 2003: 248). Meşveret meclisi, Divan-ı Hümayun gibi sürekli toplanan bir meclis olmamakla birlikte, çeşitli sorunlar hakkında özellikle de savaşa ilişkin kararların alınması amacıyla askeri ve sivil yöneticilerin katılımıyla toplanan *ad hoc* bir kuruldur (Lewis, 1982: 779). Özellikle 15. yüzyıldan itibaren Avrupa'daki savaşlar nedeniyle meşveret meclisi toplantılarının yapıldığı, toplantıların 16., 17. ve 18. yüzyıllarda da devam ettiği ve 18. yüzyılın sonlarına doğru

⁵⁵ Vezir-i âzam başkanlığında Paşa Kapısı ya da Bâb-ı Âli'deki toplantılara katılan *kâhya bey*, *çavuşbaşı* ve *reis'ül küttab* makamları, 19. yüzyılda sırasıyla içişleri, adalet ve dışişleri bakanlıklarına dönüşecektir (İnalçık, 2016: 106).

Osmanlı-Rus savaşı ve diğer savaşların neden olduğu siyasi ve toplumsal kargaşa nedeniyle sıklığının arttığı görülmektedir (Lewis, 1982: 779).

Meşveretin padişah emriyle toplanıp toplanmamasına göre iki türü bulunmaktadır (Mumcu, 1986: 157). Padişah emriyle toplanan meşveret meclislerine katılacak kişiler ve görüşülecek konular önceden padişah tarafından bir hatt-ı hümayûnla vezir-i azama bildirilirdi (Akyıldız, 2003: 248; Mumcu, 1986: 157-158). Meşveret meclisine şeyhülislam, kıdemli vezirler, emekli askerler ve fikrine başvurulacak diğer danışmanlar çağrılırken, bu toplantılar padişahın iznini almak kaydıyla vezir-i âzam başkanlığında da yapılabilirdi (İnalcık, 2016: 99). Meclis üyelerinin padişahın varlığı nedeniyle gerçek fikirlerini serbestçe dile getiremeyecek olmaları kaygısıyla da padişahın başkanlık etmediği toplantıların olması muhtemeldir (Mumcu, 1986: 158). Meşveretin ikinci türü olan ve padişah emri olmadan yapılan meşveret meclisi toplantıları ise, siyasi buhran zamanlarında “devletin ileri gelenleri tarafından yapılan toplantılardır” ve bu tür toplantılar da kendi aralarında ikiye ayrılır. Bunlardan ilki, saltanat verasetine ilişkin bir kuralın bulunmadığı dönemde padişahın ölmesi durumunda tahta kimin geçeceğinin belirlenmesi için yapılan toplantılardır. Örneğin I. Murad’ın ölümünden sonra Bayezid’in tahta geçmesinin kararlaştırıldığı bir meşveret meclisi toplantısı yapılmıştır (Mumcu, 1986: 158). Padişah emri olmadan yapılan meşveret meclisi toplantılarının ikinci türü ise, padişahın tahttan indirilmesine ilişkin toplantılardır. Padişahın tahttan indirilmesi gibi olağanüstü hallerde alınan önemli siyasi kararlar şeriat adına ve şeyhülislam “huzurunda” alınırdı (İnalcık, 2016: 99). Yine bir meşveret meclisi kararı ile tahta çıkarılan I. Mustafa, “şeyhülislam, kazaskerler ve diğer devlet büyüklerinin kararıyla” tahttan indirilmiş ve yerine IV. Mehmet tahta çıkarılmıştır (Mumcu, 1986: 159).

Meşverete katılmasa bile görüşülen konularla ilgisi bulunan görevlilere de bilgi verilir ve meşverette alınan kararlar bir mazbataya bağlanarak padişaha sunulurdu (Akyıldız, 2003: 248). Son kararın padişaha ait olduğu yani “*bakî emr ü ferman sultanındır*” ilkesi gereği (İnalçık, 2016: 98) meşveret meclisinden çıkan kararlar bağlayıcı olmasa da padişahlar genelde alınan kararlara uyardı (Akyıldız, 2003: 248). Meşveret meclisinin katılımcılarının sayısı değişiklik gösterdiği gibi, katılımcıların sayısı ile kim olduğuna ve ele alınacak konuların mahiyetine göre meşveret meclisi farklı isimlerle anılırdı:

Bu tür meclisler belge ve metinlerde Meşveret-i Hâssa, Meclis-i Hâs, Meşveret-i Havâs, Meclis-i Şûrâ, Dârü’ş-şûrâ, Meclis-i Müşâvere, Encümen-i Meşveret, Meclis-i Hâssü’l-hâs ve Meclis-i Umûmî gibi isimlerle geçer. Adlandırmadaki çeşitliliğin bir kısmı mahiyet farkından kaynaklanmaktadır. Sınırlı sayıda üst düzey yöneticinin katıldığı meclise Meclis-i Hâssü’l-hâs, bunun biraz daha genişletilmiş olanına Meclis-i Hâs, geniş bir katılım ile toplananına Meclis-i Umûmî veya Meşveret-i Âmmе denilmekteydi. Bazı durumlarda Meclis-i Hâssü’l-hâs konuyu görüştüğünden sonra daha geniş bir mutabakatın gerekliliği ortaya çıkarsa Meclis-i Umûmî toplanırdı. [...] Meclis bazan esnaf, esnaf kethüdâları, yeniçeri aşçı ustaları, başkarakullukçular ve diğer avamın da katılımıyla çok geniş bir platformda toplanabilirdi. Nitekim III. Selim’in tahta geçişinden yaklaşık bir ay sonra topladığı bir meclise 200’den fazla kişi katılmıştı. Şânîzâde Mehmed Atâullah Efendi, oy vermekten âciz kalabalıkların meclis toplantısına katılmasından dolayı rahatsızlığını açıkça dile getirir; meşveretin sünnet olduğunu, ancak bundan yarar sağlanabilmesi için öncelikle katılımcıların rey ve tedbir sahibi olmaları gerektiğini belirtir (Akyıldız, 2003: 248-249).

Padişahın meşveret meclisleri dışında yüksek memurların kendi çalışma alanları ile ilgili konularda ve kendi memurlarıyla yaptıkları toplantılar da meşveret olarak adlandırılmaktadır (Mumcu, 1986: 162). Bâb-ı Âli’de ulemanın ve ocak ağalarının yer almadığı ancak sadrazam, sadaret kethüdâsı, reîsülküttab, çavuşbaşı, defterdar ve diğer bir kısım görevlinin katıldığı bu toplantılara “meşveretçik” adı verilmiştir (Akyıldız, 2003: 249). Vakanüvis Şânîzâde Atâullah Efendi ise, meclis-i şûrâyı şeyhülislamın makamında diğer ulemanın katıldığı ve devletin alacağı kararların şeriata uygunluğunu tartışmak üzere düzenlenen toplantıları ifade etmek için kullanmıştır (Türcan, 2010: 232).

Mumcu'ya (1986: 162) göre, 17. yüzyılın ortalarında “belirgin bir duruma erişen” meşveret meclisi, Divan-ı Hümâyûn'un önemini yitirmesine paralel olarak daha sık toplanmaya başlamış, 18. yüzyılda ve 19. yüzyılın ilk çeyreğinde meşveret sayısı artmıştır. III. Selim döneminde Nizâm-ı Cedit ismiyle anılan reformlarla II. Mahmut döneminde gerçekleştirilen reformların kararları meşveret meclislerinde görüşülerek alınmıştır (Seyitdanlıoğlu, 2006: 258). Lewis'e (1982: 780) göre, 19. yüzyılda meşveret meclislerinin önemindeki artışın sebebi ulemanın ve ayanın padişahın otoritesini sınırlandıran iki önemli güç olarak temayüz etmesidir. Nitekim ayan ile 1808'de imzalanan *Sened-i İttifak* bunun göstergesidir. III. Selim'in sonunu getiren Nizam-ı Cedit'in tekrar kurulması için ordusu ile İstanbul'da bulunan Rusçuk Ayanı Alemdar Mustafa Paşa, merkezi hükümetle anlaşamayan ayanı uzlaştırmak için meşveret usulüne başvurarak, valileri ve önde gelen ayanları “meşveret-i ammeye” davet etmiş ve meşveret neticesinde ortaya çıkan “Sened-i İttifak” toplantıya katılan bütün ayanlarca imzalanmıştır (Ortaylı, 2005:35).

Yine de meşveret meclisleri yalnızca çok önemli sorunların çözümü için toplandığından Divan-ı Hümâyûn'un “boşluğunu dolduramamış” yani kurumsallaşamamıştır (Mumcu, 1986: 162). Bununla birlikte tamamen ortadan kalkmamış hatta imparatorluğun son yıllarında dahi meşveret meclisi toplantıları yapılmıştır. Örneğin 22 Temmuz 1920'de Damat Ferit Paşa tarafından çağrılan bir meşveret meclisi, Padişah Vahdettin huzurunda Paris Antlaşması'nın imzalanıp imzalanmaması konusunu görüşmek üzere toplanmıştır (Akyıldız, 2003: 249). Kısacası İslami gelenekteki şûra ya da meşveret ilkesi, Türklerdeki kengeş ya da kurultay geleneği ile kaynaşarak İslamiyeti benimseyen Türk topluluklarının devletlerinde de varlığını sürdürmüştür (Türcan, 2010: 232). Hatta Namık Kemal gibi *Genç Osmanlılar* 19. yüzyılın ortalarında meşveret kavramını Batı Avrupa'daki anayasal ve temsili

hükümet ile parlamento modelinin Osmanlı'daki karşılığı olacak şekilde kullanarak yeni anlamlar yüklemiştir⁵⁶ (Lewis, 1982: 775 ve 782). Kökeni itibariyle bir danışmanlık usulü olan meşveret, imparatorluğun 19. yüzyılında “halkın temsili, serbest tartışma ve ortak karar gibi radikal düşüncelerin” sembolü haline gelmiştir (Lewis, 2008: 103).

2.1.2. Çevreleşme Süreci, Dış Borçlanma ve Reformlar

Ortaylı'nın (2005) deyimi ile 19. yüzyıl, İmparatorluğun “en uzun yüzyılı”dır. Her ne kadar değişimin başlangıcı “daha eskiye” uzansa da (Ortaylı, 2005: 13) Osmanlı toplumunun iç dinamikleri ile çevreleşme sürecinin yarattığı baskılar, çok sayıda ıslahat girişimine neden olmuştur. III. Selim, tesis etmeye çalıştığı “yeni düzenin” bedelini canıyla ödese de Türkiye tarihinin bitmeyen reformlar çağını açmıştır. Bu yüzyılda başlayan reformlar değiştirdikleriyle ya da değiştiremedikleriyle hatta değiştirmeye girişmedikleriyle imparatorluk bakiyesi olan Türkiye Cumhuriyeti için, bu çalışmanın konusu yönetim danışmanlığı da dahil olmak üzere diğer pek çok alanda önemli sonuçlara sahiptir. Zira bu *ıslahatlar* ya da bugünün deyimi ile reformlar, içinde barındırdığı “çelişkiler” nedeniyle Osmanlı'nın 19. yüzyılını biçimlendirdiği kadar, Cumhuriyet Türkiye'sinin politikalarının yönünü belirleyen bir *mirası* da yaratmıştır. Bu nedenle İmparatorluğun özellikle “uzun” 19. yüzyılının anlaşılması Cumhuriyetin devraldığı idari, siyasi, sosyal ve ekonomik kurumların anlaşılması bakımından önem taşır:

Cumhuriyet ilk anda eğitim sistemini, üniversiteyi, yönetim örgütünü, mali sistemini imparatorluktan miras aldı. Cumhuriyet devrimcileri bir Orta çağ toplumu ile değil, son asrını modernleşme sancıları ile geçiren imparatorluğun kalıntısı bir toplumla yola çıktılar. Cumhuriyetin radikalizmini kamçılayan öğelerden biri de yeterince radikal olmayan Osmanlı modernleşmesidir. Bugünkü Türkiye'nin siyasal-sosyal

⁵⁶ Kavram daha sonra İttihatçılar tarafından da benimsenecektir. Örneğin İttihat ve Terakki Cemiyetinin kurucularından Ahmet Rıza'nın 1895 yılından itibaren padişahı eleştirmek üzere Paris'te çıkardığı gazetenin adı *Meşveret*'tir (Zürcher, 2003: 131).

kurumlarındaki sağlamlık ve zaafın bilinmesi, son devir Osmanlı modernleşme tarihini iyi anlamakla mümkündür. 19. yüzyıl bütün Osmanlı camiasının en hareketli, en sancılı, yorucu, uzun bir asrıdır; geleceği hazırlayan en önemli olaylar ve kurumlar bu asrın tarihini oluşturur (Ortaylı, 2005: 32).

Bu yüzyılı imparatorluk açısından “en sancılı” kılan temel gelişmelerden birisi çevreleşme sürecidir. Osmanlı İmparatorluğu, 16. yüzyıldan itibaren yeni coğrafyalarla bütünleşerek büyüyen kapitalist dünya-ekonomi tarafından, 18. yüzyılda başlayan ve 19. yüzyıl boyunca süren bir dönem zarfında içerilerek çevreleşmiştir. Balkanlar’da 18. yüzyılda başlayan süreç, Mısır’da 19. yüzyılın başında, Anadolu’da ise 1830’lardan sonra ortaya çıkmıştır (İslamoğlu ve Keyder, 1977: 53). Başka bir deyişle, 19. yüzyıl bir dünya-imparatorluk olan Osmanlı için kapitalist bir dünya-ekonomi olan modern dünya-sistem ile bütünleşme dönemidir ki, askeri, siyasi, idari ve mali sorunlara çözüm arayışlarının bu dönemde yoğunlaşması bir tesadüf değildir (Aslan, 2018: 3).

Bütünleşme yol aldıkça emek, sermaye ve ordu üzerindeki denetimi kaybolmaya başlayan merkezi devletin yöneticileri, hem bu kontrol kaybını telafi etmek hem de bütünleşmenin gerektirdiği iş bölümüne uygun bir kurumsallaşmayı hayata geçirmek için devleti yeniden örgütlemeye girişmiştir (Kasaba, 1993: 47). Reformlar Avrupalı devletlerce de desteklenmiş, teşvik edilmiş hatta zaman zaman dayatılmıştır. Örneğin ordunun, eğitim kurumlarının ya da mali teşkilatın reformu için talep edilen yabancı uzmanlar bu devletlerce temin edilmiştir. Zira başta İngiltere olmak üzere Avrupalı devletler, Rusların “sıcak denizlere” inmesini, Doğu Akdeniz’deki çıkarlarına tehdit olarak görmüştür. Bu nedenle “eski günlerdeki” kadar olmasa da Rusların karşısında direnebilecek kadar güçlü bir Osmanlı, İngiliz politikasının hedefi haline gelmiştir (Pamuk, 2017: 95). Yine sanayileşmenin ve büyüyen şehirlerin ihtiyaçları Osmanlı İmparatorluğu’nu hammadde ve gıda temininde önemli kılmıştır:

Avrupa belli bir ilişki talep ediyordu ve bu Osmanlı ekonomisinin belli tarzda yeniden düzenlenmesi anlamına geliyordu. Özellikle Batı, Osmanlı

Ortadoğu'sunu hammadde sağlayıcısı ve mamul mal tüketicisi konumuna koyma yolunu aradı. Bu konuda, William Churchill, M. A. Ubcini ve diğerlerinin, Osmanlı ekonomisinin gücünü ziraata yoğunlaştırması ve serbest ticarete yönelmesine dair tavsiyeleri kayda değerdir (Quataert, 2006: 481).

Nitekim 18 Ağustos 1838 yılında Osmanlı Devleti ile İngiltere arasında Sadrazam Reşit Paşa'nın Baltalimanı'ndaki konağında İngiliz Büyükelçisi Ponsonby ile imzalanan *Baltalimanı Ticaret Antlaşması* bu taleplerin en somut örneğidir (Küçükömer, 2014: 71). Antlaşma ile ihracata uygulanan vergi oranı %12 (md. 4), ithalata uygulanan vergi oranı ise %3 (md. 7) olarak belirlenmiş, belli malların ticaretinin bir yörede belli bir kişiye bırakılması anlamına gelen *yed-i vahit* ile olağanüstü vergiler koyma uygulamaları sona ermiştir (Kurdakul, 1981; Küçükömer, 2014: 72; Pamuk, 2017: 97-98). Yine iç gümrük uygulaması yerli tüccarlar için geçerli olmaya devam ederken, yabancı tüccarlar için kaldırılmıştır. Bu antlaşma ilerleyen yıllarda benzer şartlarla Osmanlı Devleti ile Fransa (1838), İspanya (1839), Bremen-Hamburg (1839), Felemenk (1840), Prusya (1840), Rusya (1846) gibi diğer Avrupa devletleri arasında da imzalanmıştır (Kurdakul, 1981).

Demiryolu, liman ve tarımsal altyapı alanında başlayan yatırımlar, bütünleşme sürecinin bir diğer boyutunu oluşturmaktadır. 19. yüzyılda Doğu Akdeniz liman şehirleri ve art bölgeleri *Pax Britannica*'nın hammadde ve gıda ihtiyacını karşılayan depolara dönüşecektir (Tabak, 2015). Bu dönemde başlayan liman modernizasyonları ve inşaatları bu durumun bir sonucudur. Büyük İngiliz buharlı gemilerinin şehrin limanlarına yaklaşmaması nedeniyle Beyrutlu tüccarların liman talebi (Hastaoglou-Martinidis, 2015: 95) örneğinde olduğu gibi devlet, bütünleşme süreciyle artan ulaşım ihtiyacına cevap vermek zorunda kalmıştır. Demiryolları ise, yabancı sermayenin doğrudan yatırım alanlarından birisi haline gelmiştir. Avrupalı şirketler demiryollarının inşaatını ve işletmesini üstlenmek üzere imtiyazlar almıştır. Bu imtiyazlar daha sonra Avrupalı ülkelerin nüfuz bölgeleri haline gelecektir. İngiliz sermayesi ile inşa edilen

İzmir-Aydın ve İzmir-Kasaba demiryolları inşaatı Batı Anadolu'yu İngiltere'nin; Alman sermayesi ile inşa edilen İzmit-Ankara, Eskişehir-Konya ve Güney Doğu Anadolu'ya kadar uzanan Bağdat demiryolu ile Çumra'daki büyük sulama projesi ise, Almanya'nın yarattığı ya da yaratmaya çalıştığı nüfuz bölgelerine örnektir. Avrupalı devletlerin yatırımları üretime yönelik olmaktan çok, altyapı ve ulaşım sektörüne olmuştur. Zira amaç iç bölgelerle limanlar arasındaki taşıma maliyetlerini düşürerek daha uygun şartlarda dış ticaret yapmaktır. Osmanlı yöneticileri de demiryollarını merkezleşmenin dolayısıyla İstanbul'un nüfuzunun İmparatorluğun uzak coğrafyalarına kadar ulaştırılmasının ve ulaşım maliyetlerinin düşmesiyle yeni alanların tarımsal üretime açılmasının aracı olarak görmüş, inşaat ve işletmeyi üstlenen Avrupalı şirketlere kilometre garantisi vermiştir. Böylece yatırımlar Avrupa sermayesi için oldukça kârlı yatırımlara dönüşmüştür (Pamuk, 2017: 105-106). Doğrudan yatırımlar ve ticaret sözleşmelerinin sonucu bütünleşme sürecinin hızlanması olmuştur. Nitekim ticaret hacmindeki artış da bunu doğrulamaktadır. Avrupa ile gerçekleşen ticaretin hacmi 18. yüzyılın sonunda 4 milyon İngiliz sterlini iken, 1876'da 54 milyon İngiliz sterlinine çıkmıştır (Wallerstein ve Kasaba, 1983: 337).

Çelişkilerden ikincisi ise, reformların mali yüküne ilişkindir. Hem bütünleşme sürecinin gereklerine uygun hem de İmparatorluğun dağılmasını önleyecek bir kurumsal yapı inşa etmeyi hedefleyen reformların ve savaşların faturası oldukça ağır olmuştur. 17. ve 18. yüzyılda toplanan vergilerin hazineye intikal eden kısmının yıllık kişi başına değerinin bir vasıfsız işçinin üç günlük ücreti kadar olması (Pamuk, 2017: 58), vergi toplayamayan bir devlet olarak başvurulacak yolun borçlanma olmasını kaçınılmaz hale getirmiştir. Devlet, 17. yüzyılda *malikane sistemi*⁵⁷, 18. yüzyılın sonlarında ise, *esham*

⁵⁷ Malikane sistemi, mukataa ismini taşıyan vergi kalemlerinin kayd-ı hayat şartı ile hazineye peşin olarak ödenen muaccele bedeli karşılığında asker kişilere verilmesidir. İltizam sisteminin 17. yüzyılda aldığı

*sistemi*⁵⁸ ile iç borçlanma yoluna giderken (Genç, 2016); sikke tağışı, bono ve kâğıt para ihracı gibi diğer iç borçlanma yollarına da başvurmuştur (Suvla, 1940: 269). Ancak 19. yüzyılın ortalarına gelindiğinde ise devlet, hem kaybedilen topraklar nedeniyle gelirlerin azalması hem de reformlar ve savaşlar nedeniyle giderlerin artması üzerine ilk defa 1854⁵⁹ yılında dış borçlanma yoluna gitmiştir (Tabakoğlu, 2016: 726). 1854 ve 1855 yıllarında alınan ilk borçlar Kırım Savaşı'nın harcamalarında kullanılırken, ilerleyen yıllarda oldukça elverişsiz şartlarla Avrupa mali piyasalarından borçlanma sürmüştür (Tabakoğlu, 2016: 726-727). 1854 yılından, mali iflasın ilan edildiği 1877 yılına kadar, 19 seferde toplam 251 milyon lira borç alınmıştır (Suvla, 1940: 272-275). 1875 yılında yayımlanan kararname ile iç ve dış borç anapara ve faiz ödemelerinin yarısının ödenebileceği ve kalan kısmına ilişkin tahvil çıkarılacağı ilan edilirken; 1876 yılında ise, moratoryum ilan edilerek borç ödemeleri durdurulmuştur (Tabakoğlu, 2016: 729). 1877 Rus Savaşı'nın harcamaları için dış borç bulunamayınca, Galata bankerlerinden ve Osmanlı Bankasından 10 milyon altınlık bir borç alınmıştır. Hem bu borcun hem de diğer dış borçların ödenmesi için tuz, tütün, ispirto, pul, İstanbul ve Bursa ipek öşürü ile İstanbul ve mülhakatı balık resmini toplamakla yetkilendirilen *Rüsumu Sitte İdaresi* kurulmuş ancak bu idare alacaklıları ikna etmeyince, 1880 yılında

şekil olan malikane sistemi, yıllık ya da daha kısa süreyle verilen iltizam sisteminden kayd-ı hayat şartı ile verilmesi nedeniyle farklılaşır. Devlet bir mukataanın gelirini ömür boyu malikane sahibine vererek vergi kalemlerinin mültezimlerce istismarının önüne geçmeyi hedeflemiştir (Genç, 2016: 187).

⁵⁸ Esham ise, mukataaların yıllık nakdî gelirlerinin faiz adını taşıyan belirli bölümlerinin sehimlere bölünerek özel şahıslara muaccelle bedeli karşılığında yine kayd-ı hayat şartı ile verilmesidir. Bu sistemde mukataanın geliri değil, gelirin faiz adını taşıyan kısmının sehimleri yani bölümleri verilmektedir. Daha da önemlisi asker sınıfından olanlara verilen malikanelerin aksine eshamlar kadınlara, çocuklara ve hatta gayrimüslimlere dahi verilebilmiştir. Bu bakımdan malikane sisteminden daha esnek bir borçlanma enstrümanıdır (Genç, 2016: 184-187).

⁵⁹ Aslında ilk dış borç girişimi, daha erken bir tarihte, İstanbul Bankası'na olan hazine borçlarını ödemek üzere 1850 yılında Reşit Paşa'nın, Paris'te Bechet Dethomas et Cie ve Londra'da Deveaux et Cie kuruluşlarıyla toplan 55 milyon franklık bir borç sözleşmesi imzalamasıdır. Borcun 20 milyon franklık kısmının İstanbul Bankası'na yatırılmasına rağmen Reşit Paşa'nın görevden uzaklaştırılmış olması nedeniyle sözleşme onaylanmamış, 20 milyon franklık kısım iade edilmiş ve 2,2 milyon frank tazminat ödenmiştir. Dış borcun dış baskıyı getireceği ve müdahale gerekçesi olacağı kaygısıyla Reşit Paşa muhaliflerince tazminat ödeme pahasına sözleşmeden vazgeçilmiştir (Suvla, 1940: 269-270).

Avrupalı devletler alacaklıların talebi üzerine Bab-ı Âliye bir nota vermiştir. Alacaklılarla yapılan müzakereler neticesinde Muharrem Kararnamesi yayımlanmış ve Rüsümü Sitte'nin kaynakları ve diğer başka kaynakların gelirlerini toplamak üzere *Duyunu Umumiye İdaresi* kurulmuştur (Suvla, 1940: 275-276).

Reformların ve bunları finanse etmek üzere alınan borçların ya da ulaşım ve tarımsal altyapı alanındaki doğrudan yabancı yatırımların -en azından Osmanlı yöneticileri açısından- hedefi ile bu süreç sonucunda *Duyunu Umumiye İdaresi*'nin kurulmasının birbiriyle örtüşmediği açıktır. Zira birer İngiliz, Fransız, Alman, İtalyan, Avusturya-Macaristan ve Osmanlı delegesi ile bir de Galata bankerlerini temsil eden delege olmak üzere toplam yedi delegeden oluşan bir konseyin yönettiği ve Maliye Nezareti dışında 5000 kişilik görevliden oluşan bir maliye teşkilatı ile alacaklılar adına İmparatorluğun vergilerinin toplanması (Karal, 1988: 427), 19. yüzyıl boyunca Osmanlı yöneticilerinin inşa etmeye çalıştığı “yeni düzen” ile taban tabana zıt bir durumdur. Reformlar için Avrupalı devletlere hem mali kaynak hem de uzman insan kaynağı için başvurulmasının sonucu daha fazla müdahaleyi getirmiştir. Reform, borç ve müdahale sarmalı 19. yüzyılda büyüyerek içinden çıkılmaz bir hal almıştır (Pamuk, 2017: 96). İslahat Fermanı'nın ilk borcun alındığı 1854 ve 1855 yıllarını izleyen yılda, İngiltere ve Fransa'nın baskısıyla ilan edilmesi bunun en somut örneğidir. Kırım Savaşı'ndan sonra toplanan Viyana Kongresi ve sonrasında imzalanan Paris Antlaşması sürecinde İngiltere ve Fransa hukuki ve mali konular başta olmak üzere, diğer pek çok alanda reformların daha da ileriye taşınması için baskı yapmıştır. Ferman, Tanzimat Fermanı'nda yer almakla birlikte, gerçekleştirilemeyen hukuki ve mali reformların sürdürüleceğini ilan etmektedir (Tanör, 2017: 95). Mali reformun başarısı için ise, yabancı danışmanların da bulunduğu ıslahat komisyonlarının kurulması tavsiye edilmiştir (Suvla, 1940: 271).

Nitekim İngiliz Lord Hobart ve Foster'ın 17 Aralık 1861 tarihli raporları gibi, pek çok rapor “alacaklı” devletlerin uzmanlarınca hazırlanacaktır (Tabakoğlu, 2016: 786).

İttihatçılar da her ne kadar devletin egemenlik haklarını sınırlandıran imtiyazların kaldırılmasını savunmuş ve savaş yıllarında gümrük tarifelerinde değişikliğe gitmişse de yabancı sermayeyi teşvik, dış borçlanma ve yabancı uzmanların nezaretinde reform politikalarını izlemeye devam etmiştir (Boratav, 2012: 31). Öyle ki İttihatçı Maliye Nazırı Mehmet Cavit Bey'e göre yabancı yatırım ve dışarıdan transfer edilecek iş yönetimi usulleri çok önemlidir ve teşvik edilmelidir. Bu kapsamda yabancı yatırımlar teşvik edilmiş ve hatta Japon hükümetinden uzman talep edilmiştir (Zürcher, 2003: 180). İttihatçıların mali yönetimde giriştiği reformlar ve devletin gelirlerindeki artış, hazırladıkları modern bütçe ve tabii ki anayasanın ilanı gibi gelişmelerle Avrupalı devletlerden bekledikleri eşit muameleyi görememeleri, hatta borç taleplerine Fransızların daha fazla denetim şartını koşması ve yaklaşan savaş, onları daha milliyetçi bir ekonomi politikası izlemeye itmiştir⁶⁰ (Zürcher, 2003: 180-181). Yine I. Dünya Savaşı başlayınca da kapitülasyonları kaldırarak, gümrük vergisi oranlarını yükseltmişler ve geliştirilmek istenen sınai faaliyetleri korumak üzere Sir Grawford isimli İngiliz uzmana hazırlatılan bir gümrük tarifesini uygulamaya koymuşlardır (Tezel 2020: 188).

2.1.3. Islahatlar Yüzyılında “Mühtedi” ve “Frenk” Islahatçılar

Çevreleşmenin neden olduğu ve Kasaba'nın (1993: 19) “kontrol kaybı” olarak nitelendirdiği gelişmeler, “eski düzenin” terk edilerek “yeni düzenin” inşa edilmesi girişimlerini beraberinde getirmiştir. Dönemin “yeni” ve “düzen” kelimelerini içeren

⁶⁰ Bunun en somut sonucu ise, özellikle savaş yıllarında izlenen Müslüman-Türk burjuvazisinin zenginleştirilmesi politikası olmuştur (Boratav, 2012: 37).

Nizam-ı Cedid, *Sekban-ı Cedid* ya da *Tanzimat* gibi isimleri de bu durumun bir göstergesidir. 1839 yılında ilan edilen *Gülhane Hatt-ı Hümayunu* yani *Tanzimat Fermanı*, çevreleşme sürecinin devlet aygıtının toprak, emek, sermaye ve şiddet aygıtı (ordu) üzerinde şiddetlenen kontrol kaybına, yeni bir düzenle inşa etmek üzere verdiği bir cevaptır. Elbette aynı zamanda çevreleşme sürecini ve beraberinde getirdiği iş bölümünü kabullenerek yeni düzenin hukukileştirilmesini de içeren bir cevaptır (Wallerstein, Decdeli ve Kasaba, 1983: 47-48). Bu dönemde Osmanlı İmparatorluğu'nun “çekirdek kısmı” merkez ülkeler tarafından “sömürgeleştirilememiş” olsa bile, “egemenliği zaafa uğratarak” bağımlılık ilişkisi tesis edilmiş ve “şark meselesi” olarak tarif edilen çelişkili durum ortaya çıkmıştır (Reinkowski, 2017:12).

İmparatorluğun geleceğine ilişkin kaygılar, yalnızca onu “şark meselesi” olarak tarif eden Avrupalı güçlerin değil, Osmanlı yöneticilerinin ve aydınlarının da gündemindedir. III. Selim'in trajik reform mücadelesini, II. Mahmut'un çalışmaları ile Tanzimat reformları ve Meşrutiyet'in ilanı izlemiştir. Başka bir deyişle Osmanlı Devleti'nin “ittihadını” sağlama ve sürdürme politikaları, I. Dünya Savaşı'na kadar devam etmiştir. Bu dönemde ortaya çıkan reformlar çalışmanın konusunu oluşturmadığı için uzun uzadıya ve bütüncül olarak ele alınmayacak olsa da yukarıda belirtildiği gibi oluşturduğu *patika* nedeniyle Cumhuriyet Türkiye'sinin politikalarının şekillenmesinde etkili olduğu için, “frenk ve mühtedi ıslahatçılar” bağlamında incelenecektir.

Meşveret bahsinde ele alındığı gibi müzakere ve birlikte karar alma amacını taşıyan *meclis-i meşveret* geleneği bu yüzyılda da sürmüş ancak hem biçimsel hem de işlevsel olarak farklılaşmıştır. Örneğin merkezde kurulan *Meclis-i Vâl'a-yı Ahkâm-ı Adliyye* ile onun altında kurulan *Dâr-ı Şurâ-yı Babîâli* ya da *Meclis-i Ali Tanzimat* reforma ilişkin düzenlemeler yapıp karar dönmüşmek üzere padişaha sunmakla görevli organlardı. Bunlar her ne kadar “danışma” organı olarak kabul edilse de (Reinkowski,

2017: 200; Taşkesenlioğlu, 2014 ve 2020) aslında seçimle oluşmayan yasama meclisi gibi çalışmışlardır. Nitekim vilayet düzeyinde de kurulan meclislerle birlikte düşünüldüğünde meclisler reformların ülke sathında yayılmasının hem aracı hem de sembolü olmuştur. Dolayısıyla bu yüzyılda meşveret meclisleri Meşrutiyet'in ilanıyla zirvesine ulaşan bir yola girerek, Lewis'in (1982) işaret ettiği gibi Yeni Osmanlıların siyasi gündemine uygun bir şekilde halkın temsiline dayalı karar verme formuna erişmiştir.

Bu yüzyılda danışmanlık konusu bağlamında ele alınmayı gerektiren esas konu çeşitli alanlarda gerçekleştirilen yenilik hareketlerine danışmanlık yapmış Avrupalı ya da frenk ve mühtedi uzmanlardır. 17. yüzyılda⁶¹ da örnekleri bulunan, 18. yüzyılda devam eden ve 19. yüzyılda gittikçe yaygınlaşan bu uygulama, Türkiye reform tarihinin 300 yıllık "alışkanlığı" haline gelecektir. Dünya-sistemle bütünleşme ilerledikçe, sistem içi iş bölümüne uygun "ıslahatlar" ve buna paralel olarak yenileşme sürecinde rol alan Avrupalı uzmanların sayısı da artmıştır. Bu uzmanlar başta ordu olmak üzere çeşitli alanlarda girişilen yenilik çalışmalarında önemli roller üstlenmiştir. İlk ıslahat alanlarından birisinin ordu olması ise, savaş meydanındaki başarısızlıklardan kaynaklanmaktadır. Karlofça (1699) ve Pasarofça (1718) anlaşmaları ile kaybedilen topraklar Osmanlı İmparatorluğu'nun Avrupa karşısındaki üstünlüğünü yitirdiğinin belgesidir. Bu barış anlaşmaları ile "dış dünyaya karşı tutum değiştirme ve içeride bazı yenilikler (ıslahat) yapma gerekliliği" ortaya çıkmış (Berkes, 2020: 40) ve Avrupa karşısında üstünlüğün tekrar ele geçirilmesinin ancak ıslahatla mümkün olacağı İmparatorluk yöneticilerince kabul edilmiştir (Lewis, 2008: 64). 1718 yılında, Sadrazam Damat İbrahim Paşa ıslahat çalışmaları kapsamında Yirmisekiz Çelebi Mehmet

⁶¹ Her ne kadar teklif reddedilmiş olsa da IV. Murat Osmanlı coğrafyasını haritalandırmak üzere Hollandalı Golius'u Türkiye'ye davet etmiştir (Akyol, 1940:542).

Efendi'yi “uygarlık ve eğitimin vasıtalarını baştan aşağıya inceleme” ve “uygulanabilir olanları rapor etme” görevi ile Paris’e göndermiştir⁶² (Lewis, 2008: 65).

Bu dönemde ortaya çıkan ilk ıslahat tavsiyesi raporlarından birisi 1717 yılının sonunda İstanbul’a gelen Huguenot heyetinin başı Rochefort’nun Sadaret Kaymakamı İbrahim Paşa’ya Fransa’dan *Nantes Fermanı*’nın kaldırılması nedeniyle ayrılmak zorunda kalan Huguenot’lara Eflak, Boğdan ya da başka bir yerde yerleşme müsaadesi isteği ile sunulan *Bâb-ı Âlî hizmetinde bir fen kıtası kurulması üzerine tasarı* ismini taşımaktadır⁶³ (Berkes, 2020: 47). Raporunda Bâb-ı Âlî’de bir “yabancı danışmanlar heyeti” oluşturulması ve “istihkam subayları yetiştirmek üzere okul açılması” tavsiye edilmiştir (Tekeli ve İlkin, 1993:28). Raporunda askeri yeniliklere ilave olarak, Avrupa ile olan ticaretin sebep olduğu mali sorunların, Avrupa’nın Osmanlı’yı bir hammadde deposuna dönüştürdüğü tespitine ve bunun da ancak bir yerli sanayi kurulması ile değiştirilebileceği tavsiyesine de yer verilmektedir. Divan’da tartışılacak kadar ciddiye alınmış olsa da kapitülasyonlardan kaynaklanan kazanımları ortadan kaldıracak kaygısıyla Fransız elçisinin girişimleri (rüşvet!) ile raporun hayata geçirilmesi engellenmiştir (Berkes, 2020: 49). Ancak askerlik alanında ıslahat gerektiği düşüncesi doğrultusunda adımlar atılacaktır. Bu dönemde Macar asıllı bir mühtedi olan İbrahim Müteferrika’nın yayınladığı *Fenn-i Muharebe ve Talim-i Asker* başlıklı bir risaledeki görüşler “300 kadar askerle Haydarpaşa çayırında uygulamaya konulmuştur” (Tekeli ve İlkin, 1993:28). Aslen Fransız olan mühtedi Kont de Bonneval (ya da Humbaracı Ahmet Paşa) 1734 yılından itibaren topçu birliklerinin Avrupa’daki örneklerle göre ıslahı için çalışmış, humbaracı ocağını kurmuş, ocağı batılı usullerle eğitmiştir. Bu

⁶² Çelebi Mehmet ve Paris’e beraber gittiği oğlu Mehmet Said Efendi daha sonra Macar asıllı mühtedi İbrahim Müteferrika ile Türk matbaasının kurulmasında önemli aktörler olurlar (Berkes, 2020: 56).

⁶³ Tekeli ve İlkin’e (1993: 28) göre ordunun “ıslahı” konusunda ilk ciddi adım bu raporla atılmıştır. Ancak rapor 1717’nin sonlarında değil 1716’da hazırlanmıştır.

çalışmalar 1773'ten itibaren ise, bir başka Fransız subayı Macar asıllı Baron de Tott⁶⁴, tarafından sürdürülmüştür. Baron de Tott ayrıca Mühendishane-i Bahri Hümâyûn adında bir de okul açmıştır (Yurdaydın, 1997: 278-279). Fransız elçisi Comte de Choiseul-Gouffier'ın İstanbul'a gelirken beraberinde getirdiği uzmanlar heyeti, 1784 yılında Mühendishane-i Bahr-i Hümâyûn'un yeniden düzenlenmesinde rol oynamıştır. Tulon Tersanesi mühendislerinden Le Roy başkanlığındaki uzmanlar heyeti dökümhane ve tophaneyi yeni tekniklere göre ıslah ederken, Yüzbaşı Lafitte başkanlığındaki bir başka heyet ise, boğazdaki istihkamları yenilemiştir (Tekeli ve İlkin, 1993: 30).

Yüzyılın sonlarındaki Küçük Kaynarca (1774) hezimetini ile sonuçlanan Osmanlı-Rus savaşı, 1787'de tekrar başlayan Osmanlı-Rus çatışması, Osmanlı İmparatorluğu'nun topraklarını diplomasi yoluyla daha fazla koruyamayacağını ve o güne kadar yürütülen ıslahatların ise yetersiz olduğunu göstermiştir (Kunt, 1997: 67). 1789 yılında bu koşullarda tahta çıkan ve 18. yüzyılın ıslahat ikliminde⁶⁵ veliahtlık dönemini geçiren III. Selim de ıslahatlara devam edecektir (Akşin, 1997: 73). III. Selim'in ıslahat siyasetini sürdüreceği, henüz veliaht olduğu dönemdeki faaliyetlerinden anlaşılmaktadır. Genç veliaht, ülkede gerçekleştirilebilecek ıslahatlar hakkında Fransa Kralı XVI. Louis ile yazışmış ve ondan tavsiyeler almıştır. Örneğin mektuplarının birisinde Kral, Şehzade Selim'e, tahta çıktığında devlet işlerini düzene sokmadan, özellikle ordu başta olmak üzere "yenilikte ilerlemeden" bir savaşa girilmemesi tavsiyesinde bulunmuş ve on beş Fransız subayını orduda ıslahat çalışmalarına destek olmak üzere İstanbul'a göndermiştir (Karal, 1942: 14). Karal'a (1942) göre Kral'ın bu

⁶⁴ Baron de Tott, dönemin Fransız elçisi de Vergennes'nin damadıdır (Tekeli ve İlkin, 1993: 29).

⁶⁵ Bu dönemde yapılan ıslahat çalışmaları ordu alanı ile sınırlı değildi. Örneğin David isimli bir başka Fransız İstanbul'da bir itfaiye ekibi kurmuştur (Lewis, 2008: 65). Dönemin belki de en önemli yeniliği Türkçe matbuat yasağının kalkması ve Macar asıllı bir mühtedi olan İbrahim Müteferrika'nın Türk matbaası kurma izni almasıdır (Lewis, 2008: 72).

tavsiyeleri Selim'i ve yakın çevresini öfkelenirmişse de III. Selim'in yeni ordu konusundaki girişimi bu tavsiyelerin göz ardı edilmediğini de göstermektedir.

19. yüzyılda reformlara yardımcı olmak üzere gelen uzmanlar yalnızca mühtediler değildir. Nitekim Fransa'da kurulan yeni rejimle de iyi ilişkilerin sürdüğü III. Selim döneminde, Nizam-ı Cedit reformları kapsamında ihtiyaç duyulan uzmanlar için Fransız Konvansiyon İdaresine 1793 ve 1795'te iki kez liste gönderilmiştir (Akşin, 1993: 78; Berkes, 2020: 96; Karal, 1940: 25-26). Bu talepler yanıtızsız kalmamış, yeni rejimin büyükelçisi General Aubert Dubayet çok sayıda askeri uzmanın bulunduğu bir grupla İstanbul'a gelmiştir (Lewis, 2008:84). Hatta bu grubun içinde o dönem kariyerinin başlarında bulunan Napoleon dahi bulunmaktadır (Karal, 1940: 26). 1793'te Fransa'dan gelen mühendis Brun İstanbul'da tersanenin yönetimine geçmiş ve 1806'ya kadar görevini sürdürmüştür (Tekeli ve İlkin, 1993: 30). Önceden kurulan mühendishane ıslah edilerek, ona bir harp okulu hüviyeti kazandırılırken, okulda Arapçanın yanında Fransızca da öğretilmeye başlamıştır (Berkes, 2020: 96). Çok sayıda yabancı uzmanın ve Fransızca başta olmak üzere öğrendikleri en az bir batılı dilin etkisiyle genç kara ve deniz subayları topluluğu Türkiye'nin yeni bir toplumsal unsuru haline gelecektir (Lewis, 2008: 84). Ayrıca daimî elçilikler kurma politikası da Avrupa ile olan etkileşimin bir diğer kanalı olmuştur (Zürcher, 2003: 43). Bu kapsamda III. Selim döneminde daha önce süreklilik göstermeyen elçilik uygulaması daimî elçiliklere çevrilerek ilk kez 1793'te Londra'ya, daha sonra ise, Viyana ve Berlin'e, 1796 yılında ise Paris'e daimî elçilikler açılacaktır (Akşin, 1993: 79). İlk elçilerin dil bilmemesi nedeniyle yeni gelişmelerin tercümanlarla izlenmesi başlarda hedeflenen faydayı sağlamasa da reform çalışmalarına katkı sağlayacak raporlar ortaya çıkmıştır. Bunlardan birisi de Viyana Büyükelçisi Ebubekir Ratıp Efendi'nin 1791 yılında Avusturya'nın ve genel olarak Avrupa'nın toplumsal hayatı ile askeri ve sivil idaresine ilişkin bilgi

verdiği 500 sayfalık rapordur (*sefaretname*) (Akşin, 1993: 75). Berkes'e (2020: 99) göre, eğitilmiş ve disiplinli bir ordu, düzenli bir maliye, eğitilmiş ve dürüst memurlar ile ekonomik refahın bu devletin öne çıkan özellikleri olarak belirtildiği rapor, III. Selim tarafından çok beğenilmiş ve uygulanması imkânını araştırmak üzere on üyeden oluşan bir kurula görev verilmiştir. Akşin'e (1993: 75) göre ise, raporun III. Selim üzerindeki etkisi bilinmemekle birlikte, 1791 sonbaharında biri yabancı olmak üzere 22 kişiden "devletin zaafı ve alınması gereken ıslahat tedbirleri ile ilgili" rapor istenmiş ve 22 rapor ortaya çıkmıştır.

III. Selim'in kurmaya çalıştığı yeni düzen ve onun sembolü olan yeni ordu ulema, âyan ve yeniçeri arasında hoşnutsuzluk yaratmıştır (Berkes, 2020: 108; Zürcher, 2003: 43). Nitekim Edirne'de yeni bir Nizam-ı Cedid ordusu kurulacağına dair 1805 yılında çıkan ferman üzerine, Avrupa eyaletlerindeki âyan, birlikler Edirne'den çekilmezse İstanbul'a yürüyecekleri tehdidinde bulununca, padişah geri adım atmıştır (Zürcher, 2003: 43). 1806 yılı itibarıyla yarısı Anadolu'da diğer yarısı ise, İstanbul'da olmak üzere 22.685 er ve 1590 subaydan oluşan (Akşin, 1993: 77) Nizam-ı Cedid ordusu muhtemelen saraylı bir grubun kışkırtmasıyla bir grup yeniçerinin ayaklanması üzerine 1807 yılında lağvedilmiş ve IV. Mustafa tahta çıkarılmıştır (Zürcher, 2003: 48). 1808 yılında ise, III. Selim'i tekrar tahta çıkarmak ve Nizam-ı Cedid'i geri getirmek üzere, Rusçuk Ayanı Alemdar Mustafa Paşa askerleriyle birlikte İstanbul'a gelecek ancak III. Selim tahta çıkamadan öldürülecektir.

III. Selim'in ardından ⁶⁶ tahta çıkan II. Mahmut, reformlara, kapsamını genişleterek, devam edecektir. 1826 yılında Yeniçeri Ocağı kaldırılarak *Asakir-i Mansure-i Muhammediye* adıyla bir ordu kurulmuş; *mühendishaneler* tekrar

⁶⁶ III. Selim'in yerine tahta çıkarılan IV. Mustafa'nın saltanatı çok kısa sürmüştür.

canlandırılmış; *Tıbbiye, Mızika-ı Hümayun Mektebi, Mekteb-i Ulûm-i Harbiye, Mekteb-i Maarif-i Adliye, Mekteb-i Uûm-i Edebiye* gibi eğitim kurumları açılmış; Osmanlı Resmî Gazetesi *Takvim-i Vekayi* yayımlanmaya başlamış; posta teşkilatı ve günümüzdeki modern bakanlıklar kurulmuş; vakıflar tek bir hukuki sistem altında toplanmış ve kılık kıyafet başta olmak üzere toplumsal hayatın farklı alanlarında pek çok yenilik hayata girmiştir (Lewis, 2008: 110-143). Bu dönemde de yabancı uzmanlardan yararlanma uygulaması devam etmiştir. Fransa ile olan ilişkiler 1798-1802 savaşları sırasında kesintiye uğrasa da devam etmiştir (Lewis, 2008: 84). Örneğin 1812-1815 yılları arasında Fransız uzman Charles Pertusier *Mühendishanede* danışmanlık yapmıştır (Berkes, 2020: 97). Yeni kurulan *Tıbbiye ve Cerrahhanenin* ıslahı için bir başka Fransız Sade de Gale Türkiye'ye davet edilmiştir (Berkes, 2020: 185; Şahin, 1999: 89). 1826 yılında ordunun ıslahı çalışmaları için Mısır Valisi Mehmet Ali Paşa'dan 12 uzman talep edilmiş ancak teklifi çeşitli bahanelerle reddedilmiştir. Daha önce sıkça yardım alınan Fransa'dan ise, Mısır konusundaki tutumları ve Yunanlara duydukları sempati nedeniyle yardım istenmemiştir (Lewis, 2008: 114).

İngiltere, Hünkâr İskeleyi Antlaşması ile başlayan Osmanlı-Rus yakınlaşmasını bölgedeki menfaatlerine tehdit olarak görmüş ve Osmanlı İmparatorluğu'nun toprak bütünlüğünün, en azından bir süre daha, muhafaza edilmesini desteklemiştir (Bailey, 2006: 217). II. Mahmut'un başlattığı reformlar ve özellikle ordunun güçlendirilmesi hedefi bu politikanın başarısı için önemlidir. Bu nedenle Palmerston'ın Dışişleri Bakanlığı döneminde, üç Türk subayı *Woolrich Askeri Akademisi*'nde eğitime kabul edilmiş ve Chrzanowski, DuPlant ve Considine isimli üç askeri uzman Türkiye'ye ordunun reformu çalışmalarına danışmanlık yapmak üzere gönderilmiştir (Bailey, 2006: 232). Ancak Osmanlı yöneticilerinin reformlar konusunda İngiltere ile çalışmaya sıcak bakmaması nedeniyle bu girişim başarıya ulaşmamıştır (Lewis, 2008: 115). Bailey'e

(2006: 232-233) göre, bu başarısızlığın sebeplerinden birisi artan Rus nüfuzu iken, diğeri ise, İngiliz subayların karşılaştıkları olumsuz tavırlardı. Ordunun ıslahı için tercih edilen danışman ise, Prusyalı subay Helmuth von Moltke olmuştur (Lewis, 2008: 115). Moltke'ye göre ordu savaş kabiliyeti yüksek erlerine rağmen, eğitimsiz ve modern komutanlık bilgisinden yoksun subayları nedeniyle başarısızdır (Berkes, 2020: 190). Hazırladığı planların ve yazdığı raporların amacına ulaşmadığını düşünen Moltke'ye göre bu başarısızlığın sebeplerinden birisi II. Mahmut'un hataları iken, diğeri Türklerin yabancı danışmanlara tepeden bakmalarıdır:

Türkiye'de bir hediye ne kadar önemsiz de olsa bir şüphe vesilesi olur... Rusya'da belki yabancılardan nefret edilir, Türkiye'de ise yabancılar aşağılanır. Bir Türk, Avrupalıların bilimde, beceride, refahta, cesaretle ve kuvvette kendi milletinden daha üstün olduğunu hiç tereddütsüz kabul eder. Ama bir Frenkin bundan dolayı bir Müslüman ile aynı seviyede görülebileceğini aklına dahi getirmez (Akt. Lewis, 2008: 116).

Hem ıslahatlar hem de yabancı uzmanlardan danışman olarak faydalanma uygulaması Tanzimat ve Meşrutiyet dönemlerinde de devam etmiştir. 1847 yılında İstanbul'da Ayamama Çiftliği'nde ABD'den ve Fransa'dan gelen uzmanların ders verdiği *Ameli Ziraat Mektebi* kurulmuştur (Tekeli ve İlkin, 1993: 72). Tıbbiye'de 1844 yılına kadar görev alan Avustralyalı Karl Ambrasso Bernard (Şahin, 1999: 89) döneminde ilk kez gerçek kadvralar üzerinde anatomi çalışmaları yapılmak üzere izin alınmıştır (Berkes, 2020: 232). Sakızlı ya da İzmirli bir Rum iken, Müslüman olan Cerrahane öğrencisi Hekim İsmail Paşa Paris'e gönderilmiş ve tıp eğitimi olarak dönüşte Cerrahane müdürlüğüne atanmıştır (Berkes, 2020: 234). 1851 yılında Darülfünun açılıncaya kadar burada okutulacak kitapları hazırlamak ya da tercüme etmek, bilimsel araştırmaları teşvik etmek ve bu alanlarda tavsiyeler vermek üzere *Encümen-i Daniş* adı altında bir kurum kurulmuştur. Yerli üyelerinin yanında, Avusturyalı doğubilimci ve tarihçi Joseph von Hammer, Fransız doğubilimci Thomas-Xavier Bianchi ve İngiliz dilbilimci James Redhouse gibi yabancı uzmanlar da bu

kurulun üyeliğine kabul edilmiştir (Akün, 1992: 117; Berkes, 2020: 234; Ortaylı, 2005:194; Tekeli ve İlkin, 1993: 72).

Bütçe açıklarını kapatmak üzere ilk kez 1854 yılında Avrupa piyasalarına tahvil satarak dış borçlanma yoluna giden imparatorluğun mali yönetimi de yabancı uzman faaliyetlerine konu olmaya başlamış, İngiliz ve Fransız uzmanlar Osmanlı maliyesi ile ilgili raporlar hazırlamışlardır. İngiliz Lord Hobart ve Foster 17 Aralık 1861 tarihli raporlarında Osmanlı'nın mali durumu hakkında ayrıntılı değerlendirmelere yer verdikten sonra, mevcut muhasebe sisteminin harcanmaların sağlıklı bir şekilde teftişine imkân verecek şekilde ıslahı ve vilayetlerde denetim yapmak üzere Maliye Nezareti'ne bağlı bir teftiş kurulunun oluşturulması tavsiyesinde bulunulmuştur. Bu öneriler ise, ancak 18 yıl sonra 1879 yılında imzalanan Berlin Antlaşması'nın ardından kurulan *Islahat-ı Maliye Komisyonu* çalışmaları neticesinde hayata geçmiş ve mali denetim yapmak üzere *Maliye Teftiş Heyeti* kurulmuştur (Tabakoğlu, 2016: 786-787). Osmanlı'nın mali yapısının Avrupalı devletlerin ilgi alanına girmesinin ve uzmanlar eliyle ıslahının arkasında, Avrupa piyasalarından alınan borçların gittikçe büyüyerek ödenemez hale gelmesi bulunmaktadır. Nitekim 1875 yılında borç ödemelerinin yarı yarıya indirildiği, ertesi yıl ise bütün borç ödemelerinin durdurulduğu ilan edilmiştir. Alacaklı devletlerle başlayan borç görüşmeleri 1881 yılında Muharrem Kararnamesi ile sonuçlanmış ve vergi gelirlerinin bir kısmını⁶⁷ alacaklı devletler adına toplamaya yetkili “Duyun-ı Umumiye” idaresi kurulmuştur (Pamuk, 2017: 120-122). Bu idare imparatorluğun mali iflasının yanında etkin olmayan mali örgütlenmesinin de ispatı olmuştur.

⁶⁷Daha önce borçlara karşılık olarak gösterilen vergi kalemlerini tahsil etmek üzere kurulan “Rüsümü Sitte” idaresinin varlığı olan tuz, tütün, ispirto, pul, İstanbul ve Bursa ipek öşürü ile İstanbul ve mülhakatı balık resmini ve başka vergi kaynaklarını devralmıştır (Suvla, 1940: 276).

1877-1878 Osmanlı-Rus savaşında Rusların Ayastefanos'a kadar gelmeleri üzerine ordunun güçlendirilmesi gerektiği bir kez daha ortaya çıkmıştır. II. Abdülhamid de Berlin Antlaşması'ndan sonra bu amaçla Fransızlardan bir askeri uzman heyeti istemiş ancak olumsuz yanıt almıştır. Bunun üzerine ise, Almanya'dan bir askeri heyet talep edilmiş ve Almanlar bu teklifi kabul ederek Albay Köhler başkanlığında süvari Binbaşı Hobbe, topçu Binbaşı Restow, piyade Binbaşı Kamphoevener'den oluşan bir heyeti 1882'de İstanbul'a göndermiştir. 1883'te ise, heyete Albay von der Goltz dahil olmuştur (Karal, 1988: 366). II. Abdülhamid, heyet üyelerine paşalık unvanı ve çeşitli nişanlar vermiş, Albay Kamphoevener'i özel danışmanı yapmış ve Köhler'in ölümü üzerine heyetin başkanlığını devralacak von der Goltz'ı ise önce askeri okullar müfettişliğine ardından da Genelkurmay Başkanvekilliğine atamıştır⁶⁸ (Karal, 1988: 366-367). 1894 yılındaki büyük İstanbul depreminin ardından Rasathane-i Amire bünyesinde *Tezelzülâti Arziyye* şubesi açılmış ve başına da Lecoin isimli bir yabancı getirilmiştir. Aristid Coumbary isimli bir başka yabancı uzman da 1896 yılına kadar *Rasathane-i Amirenin* başkanlığını yapmıştır (Tekeli ve İlkin, 1993: 82).

Kısacası reform, borç ve müdahale sarmalı 19. yüzyıla damgasını vuran daha da önemlisi 20. yüzyılda devam eden ve Cumhuriyet Türkiye'si tarafından da miras alınan bir çelişki olarak varlığını korumuştur. Çağdaşlaşma, sanayileşme ya da kalkınma gibi hedeflerle girişilen reformlar için yine yabancı uzmanlar ya da danışmanlar çağırılmış, reformlar için daha fazla borçlanılmış, borçlar ise, devleti müdahaleye daha fazla açık hale getirmiştir. Başka bir deyişle 19. yüzyılın reform "alışkanlıkları" ya da "pratikleri"

⁶⁸ Karal (1988: 367) ve Berkes'e (2020: 346) göre II. Abdülhamid askeri uzmanlara pek çok makam ve nişan verse bile, hiçbir zaman tam olarak güvenmemiş ve uzmanlardan beklenen verim elde edilememiştir. Örneğin Kurmay subayların yetiştirilmesinde önemli olan pratik çalışmalara ve harp oyunlarına izin vermemiştir. "Böylece askeri ıslahat için çalışanların durumu boşa dönen bir çarktan farksızdı. Alman askeri heyeti üyeleri de işin sonunda birer büro adamı durumunda kalıp kırtasi işlerle meşgul olmaya başladılar" (Karal, 1988: 367).

ile oluşan “patika” Cumhuriyetin reformcularının da yürüdüğü “yollar” haline gelmiştir. Danışmanlık özelinde baktığımızda da benzer sonuçlara ulaşmak mümkündür. Özellikle danışmanların üstlendiği rol ve istihdam şekli 20. yüzyılda da esas itibariyle değişiklik göstermeyecektir. Elbette 20. yüzyılın yeniden oluşan kurumsal yapısı ve devletlerarası sistemi bağlamında ve bu bağlamda etkinlik gösteren aktörlerin teşviki ve/veya tazyikiyle. Dolayısıyla Quataert’ın Avrupa’nın Osmanlı ile talep ettiği ilişki biçimini tarif ettikten sonra sorduğu soru Cumhuriyet Türkiye’si için de geçerliliğini korumaktadır:

Fakat Osmanlı tebaası ve Osmanlı Devleti’nin kendi planları vardı ve bu planlar bazen Avrupa ihtiyaçları [*Osmanlı Ortadoğu’sunu hammadde sağlayıcısı ve mamul mal tüketicisi konumuna getirme*] ile bütünleşirken, bazen de çatışıyordu. Bu planlar çatıştığında hangisi önceliği alacaktı; ikisi arasında bir orta yol mu bulunacaktı, yoksa bir plan için diğerinden vaz mı geçilecekti? (Quataert, 2006: 481) [*Açıklama orijinalinde yok*]

2.2. Ecnebi Mütahassıslardan Yönetim Danışmanlarına

Frenk ve mühtedi mütahassıslar Cumhuriyet döneminde faaliyetlerine devam etmiştir. Ancak bu kez ecnebi mütahassıslar olarak anılacaklardır. Benveniste ve Ilchman’ın (1969: 9) da işaret ettiği gibi gelişmişlik düzeyine arzu duyulan ulusların temsilcisi rolüyle Türkiye’ye “değişim ajanı” rolüyle davet edileceklerdir.

2.2.1. Cumhuriyetin Kuruluş Yıllarında “Ecnebi Mütahassıslar” ve İlk Yönetim Danışmanlığı Vakası

Türkiye Cumhuriyeti, İmparatorluğun yalnızca borçlarını değil, eğitim sisteminden idari teşkilatına kadar başka pek çok kurumunu da miras almıştır. Yukarıda bahsedilen “çelişki” de dahil olmak üzere, 19. yüzyılın ıslahat pratikleri 20. yüzyılın Türkiye’sinde geçerliliğini koruduğu gibi Cumhuriyet’in politikalarını da biçimlendiren *patika* açmıştır. Cumhuriyet’in kurucu kadrosu Tanzimat’la başlayan “garplılaşma” hareketini sürdürmekte kararlıdır ve hatta Ortaylı’nın (2005: 32) da belirttiği gibi eski

reformları yetersiz görerek daha da ileri taşımak niyetindedir. Bu niyetin kendisini açıkça gösterdiği alanlardan birisi hukuktur ve toplumsal hayatı düzenleyen kanunlar ve kurallar da Avrupa'dan alınmıştır. Dolayısıyla “ecnebilere” almaktan çekinilmeyen şeylerden biri de kanunlar olmuştur. Üstelik bu kez Mecelle örneğindeki gibi uyarlama çabasına girilmeksizin, bütünüyle iktibas edilmiştir. Örneğin Adalet Bakanı Mahmut Esat Bozkurt, İsviçre Medeni Kanunu'nun *Türk Kanunu-u Medenisi* olarak kabul edilmesinin bir zaruret olduğu düşüncesindedir zira;

Yüzyılımızın uygarlık ailesine mensup olan ulusların ihtiyaçları arasında esaslı bir fark yoktur. Toplumsal ve ekonomik sürekli ilişkiler insanlığın büyük bir uygar bölümünü bir aile durumuna getirmiştir ve getirmektedir. İlkeleri yabancı bir ülkeden alınmış olan Türk Medeni Kanunu tasarısının yürürlüğe konulmasından sonra yurdumuzun ihtiyaçları ile bağdaşmayacağı savı geçerli görülmemiştir. Özellikle İsviçre Devleti'nin çeşitli tarih ve geleneklere mensup Alman, Fransız ve İtalyan ırklarını içerdiği bilinmektedir. Bu kadar, hatta kültür bakımından bile birbirinden farklı bir ortamda uygulanma esnekliğini gösteren bir kanunun Türkiye Cumhuriyeti gibi yüzde doksanı bakımından aynı ırka mensup bir devlette uygulanma yeteneği bulabilmesi, kuşkusuz görülmüştür. [...] Şu yanı da belirtmek gerekir ki: Çağdaş uygarlığı almak ve benimsemek kararıyla yürüyen Türk ulusu, çağdaş uygarlığı kendisine değil, kendisi çağdaş uygarlığın gereklerine her neye mal olursa olsun ayak uydurmak zorundadır. Yaşamak kararında bir ulus için bu şarttır (Akt. Kayra, 2018: 59-60)

Çağdaş uygarlığa ayak uydurmanın “her ne pahasına olursa olsun” şart ve zaten “yaşamak kararında bir ulus için” tercih şansı bırakmayan bir zorunluluk olduğunu düşünen Cumhuriyet yönetiminin “ecnebi mütehasıs” konusunu da bu bağlamda ele alması şaşırtıcı değildir:

Bazı ihtiyaçlar vardır ki uzun zamanlar aynı ehemmiyetle devam ederler. Mütehasıs meselesi de bu kabil ihtiyaçlardan birisidir. Yüzümüzü garba çevirdiğimiz Tanzimat devrinden beri ecnebi ihtisasına şiddetle muhtaç bulunuyoruz. Hatta garplılaşmak hususunda ne kadar ileriye gidersek ecnebi ihtisasına o nispette fazla ihtiyaç olduğunu görüyoruz (Ali Süreyya, *İkdam*, 23 Temmuz 1929).

Vakit kaybetmek istemeyen kurucu kadro, Lozan'da barış görüşmeleri dahi nihayete ermemişken, İzmir İktisat Kongresi'ni toplamıştır. Burada ülkenin iktisat politikası çiftçi, tüccar, sanayici ve işçi⁶⁹ gruplarının katılımıyla tartışılmıştır (Boratav, 2012: 45; Tezel, 2020: 175). Kabul edilen Misak-ı İktisadî sembolik bir temenniler metni olsa da kongredeki genel yaklaşım liberal bir ekonomi politikasının izleneceğine işaret etmektedir (Aydemir, 2012: 330). Kongre'nin açılış konuşmasını yapan Mustafa Kemal, Osmanlı Devleti'nin yabancı tüccarların lehine işleyen kapitülasyon rejimini eleştirmekle birlikte, yabancı sermayeye karşı bir tavır alınmayacağı mesajını açıkça vermiştir:

Zannolunmasın ki ecnebi sermayesine hasımız; hayır bizim memleketimiz vâsidir. Çok sây ve sermayeye ihtiyacımız var. Kanunlarımıza riayet şartıyla ecnebi sermayelerine lazım gelen teminatı vermeğe hazırız. Ecnebi sermayesi bizim sâyimize inzıman etsin ve bizim ile onlar için faydalı neticeler versin (Aktaran: Tezel, 2020: 176).

Lozan Anlaşması'na ek olarak imzalanan bir ticaret anlaşması gereği, 1916 yılını temel alan bir gümrük rejimi dolayısıyla tarifelerin beş yıl süreyle değiştirilmemesi kabul edilmiştir (Boratav, 2012: 44). Tütün rejisi ve demiryolu ağının millileştirilmesi girişimlerine rağmen, sanayi alanında korumacı politikaların izlenmesi bu anlaşma nedeniyle mümkün olmamıştır. Sanayi ve Maadin Bankası ve Sanayii Teşvik Kanunu gibi sonuçsuz girişimler dışında 1930'lu yıllara kadar sanayileşme alanında büyük bir girişim bulunmamaktadır (Aydemir, 2012: 338). *Büyük Bunalım*'ın etkileri ve gümrük rejimine ilişkin tahditlerin süresinin 1929 yılında sona ermesi devlet öncülüğünde sanayileşme politikalarının izlenmesini beraberinde getirmiştir. 30 Ağustos 1930 tarihinde İsmet İnönü, Sivas demiryolunun açılışında yaptığı konuşmada yeni ekonomi politikasını "*mutedil devletçilik*" olarak adlandırmıştır (Aydemir,

⁶⁹ İşçilerin temsilinin "muvazaalı" olduğu zira İstanbul'dan gelen tüccarların denetimindeki bir grup işçiden oluştuğu anlaşılmaktadır (Boratav, 2012: 45; Tezel, 2020: 175)

2012:350; Pamuk, 2017: 188). Devlet bu dönemde hem yatırımcı hem işletmecisi hem de denetleyici olarak ekonominin işleyişinde etkinliğini arttırmıştır (Boratav, 2012:68).

Celal Bayar'ın "Bu memleketin çocukları memlekette sanayi vücuda gelsin diye büyük bir külfete katlanırken bunun nimetini ecnebilere kaptıracak değiliz" sözlerini de örnek gösteren Boratav (2012: 69), 1930'lu yıllarda, azalmış olan yabancı sermaye yatırımlarına karşı olumsuz bir tavır alındığını ancak bu dönemde hem yabancı uzman hem de dış borç ve yabancı sermaye arayışının devam ettiğini belirtmektedir. Dönemin siyasetçilerinin de izlenen bu politikayı bir "mecburiyet" olarak gördüğü anlaşılmaktadır:

Memlekette esaslı ıslahat kararını verirken, ecnebi mütehassıslardan istifade kararını da beraber almalıdır. Muhtelif milletlerin tarihi meydandadır. Müterakki milletlerin seviyesine yetişmek isteyen her memleket bu yoldan yürüdü. Alınan neticeler müspettir. Cumhuriyet idaresi ıslahat mesaisinde aynı yolu takip ediyor. Şimdiye kadar celbedilen mütehassıslardan çok istifade ediliyor. İnkılap nesli, bilhassa hayat ve teknik sahasında realist olmak mecburiyetindedir. Hariçten ne ecnebi ihtisasına ne de ecnebi sermayesine muhtaç olmamak bizim için bir gaye olabilir. [...] Onun için bit taraftan Avrupa' ya talebe gönderirken diğer taraftan oradan mütehassıslar getirmek mecburiyetindeyiz (Siirt Mebusu Mahmut, Milliyet, 13 Temmuz 1929).

Nitekim Tekeli ve İlkin'e (1977: 184) göre, özellikle Serbest Cumhuriyet Fırkası'nın yabancı sermayeden yeterince yararlanılmadığı yönündeki muhalefetinin de etkisiyle İnönü hükümeti yabancı sermaye arayışına girmiştir. 8 Kasım 1930 yılında ABD Ticaret Bakanlığı müsteşarı Klein'ın ziyaretinde Başbakan İnönü'nün Merkez Bankasının kuruluşu için Amerikan sermayesi ve bir de uzman talebinde bulunmasını da durumun örneğidir (Tekeli ve İlkin, 1977: 185). İnönü talep edilen uzmanı "[...] *Hem işinin ehli olmalı hem de kapitalist mehafilin tesiratından azade kalabilecek bir şahsiyete sahip olmalıdır. Bu son nokta çok mühimdir ve bu konuda ısrar ederiz*" sözleriyle tarif etmiştir (Tekeli ve İlhan, 1977: 185). Kapitalist çevrelerin etkisinden uzak bir danışman arayışı ve bunun öneminin vurgulanmasının nedeni, Merkez Bankasının kuruluşu için Rist, Schacht ve Müller isimli "kapitalist mehafilin

tesiratındaki” uzmanlardan alınan raporlardan bir sonuç elde edilememesidir (Tekeli ve İlkin, 1977:185). Öte yandan devletçilik ilkesine uygun bir danışmanlık hizmeti arayışı da “bu konudaki ısrarın” diğer sebebidir. Nitekim 1934 yılında yürürlüğe giren ve devletin sanayi yatırımlarını düzenleyen *Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı* Prof. Orloff başkanlığındaki bir Sovyet danışmanlar heyetinin katkılarıyla hazırlanmıştır (Aydemir, 2012: 353; Pamuk, 2017: 188). Bu plan döneminde Sümerbank ve Etibank gibi kuruluşların faaliyete geçmesiyle demir-çelik, tekstil, şeker, cam, çimento ve madencilik sektörlerinde devlet öncülüğünde bir sanayileşme başlamıştır (Pamuk, 2017: 189). Sovyet uzmanların 1930-32 yılları arasında yaptıkları incelemelerin neticesinde ortaya çıkan ve Birinci Sanayi Planı’na temel teşkil eden raporlar 1932 yılının sonlarına doğru Başbakanlığa sunulmuştur (Tezel, 2020: 352). Raporlarda tekstil, kimya, maden, demir-çelik, kendir-keten, kâğıt-selüloz, kükürt ve seramik gibi sanayi dallarında yapılan incelemelerin yer alması, ilk sanayileşmenin de bu alanlarda ortaya çıkması ile sonuçlanmıştır. Raporlar neticesinde oluşturulan 19 maddelik “plan” Bakanlar Kurulunun 17 Nisan 1934 tarihli “gizli” kararı ile Sümerbank Genel Müdürlüğüne tebliğ edilmiş ve uygulanmasına başlanmıştır⁷⁰ (Aydemir, 2012: 354; Tezel, 2020: 359).

Sovyet heyetinin plan hazırlıklarını sürdürdüğü 1932 yılında ise, devletçiliği hayata geçirmek üzere giriştiği uygulamaları “aşırı” bulunan Mustafa Şeref Özkan’ın İktisat Bakanlığından alınması ve yerine İş Bankası Genel Müdürü Celal Bayar’ın atanması⁷¹ ile uzman arayışının yönü bu kez ABD’ye dönmüştür (Tekeli ve İlhan, 1992:

⁷⁰ Tezel’in (2020: 360-361) de belirttiği gibi 1934 yılında uygulanmaya başlayan Birinci Sanayi Planı ile 1960’lı yıllarda uygulanmaya başlayan kalkınma planları birbirleri ile kıyaslanamayacak kadar farklı metinlerdir. Zira birincisi, Sovyet uzmanların hazırladıkları raporlara istinaden Bakanlar Kurulunun “Sınai Tesiat ve İşletme Raporları Üzerine Tetkikler ve Kararlar” başlıklı kararında yer alan “yatırım projeleri” listesidir. Dolayısıyla kalkınma planlarının içerdiği belirli bir zaman aralığı için hedeflenen gayrisafı yurtiçi hasıla ya da istihdam veyahut cari açık gibi “makro değişme büyüklüklerini ve dengelerini” içeren belge ya da plan değildir.

⁷¹ Tekeli ve İlkin (1992: 9-10) Celal Bayar’ın atanmasının ardından “o zamana kadar görülmemiş bir tutumla” Atatürk’ ün bir telgrafla kutladığını ve aynı telgrafta “milli iktisat yolunda ... adımlar atarken,

10). Celal Bayar, 1932 yılının sonlarında gazetelere “memleketin iktisadi bünyesini tetkik ettirmek üzere meşhur iktisatçılardan birkaç *ecnebi mütehassıs* getirmeye karar verildiği”, “memleketimizin iktisadiyatının inkişaf ve terakkisi için alınması lazım gelen tedbirler hakkında ilmî ve amelî bir rapor verecekleri” ve bakanlığın da “bu rapora göre hareket edeceği” yönünde beyanlarda bulunmuştur (Akt. Tekeli ve İlkin, 1992: 10). Nitekim 1 Ocak 1933 yılında *Cumhuriyet*’te yer alan bir haber, Alman İktisatçı Prof. Falge’nin “iktisadi tetkikatta bulunmak üzere” ve İktisat Bakanlığına danışmanlık yapmak üzere Türkiye’ye geldiğini duyurmaktadır. Ancak 1933 yılında gazetelerde sıkça haberi yapılan bir başka danışman heyeti daha vardır. 1933 yılının başlarında Türkiye’nin ABD büyükelçisi vasıtasıyla ve ABD Dışişleri Bakanlığının yardımı ile New York’ta bulunan *Hines, Rearick, Dorr & Hammond Şirketi*⁷² ile iletişime geçilmiş ve Walker D. Hines başkanlığında bir danışmalar heyetinin Türkiye’de iktisadi bir incelemede bulunup rapor vermesi konusunda anlaşılmıştır (Patton, 1999; Tekeli ve İlkin, 1992: 10; Yayman, 2008: 88). Şirket “ülkenin iktisadi koşulları, doğal donanımı, sermaye birikimi, sanayii, ulaştırma yapısı, dış ve iç ticareti, maliyesi, para ve banka sistemi, vakıfları, çalışma sorunları, sağlık ve eğitim hizmetleri ve kamu yönetimi hakkında” dört ciltlik bir raporu, mevcut sanayi yatırımlarına ilişkin ayrıntılı analizlerle birlikte hükümete sunmuş dolayısıyla Birinci Sanayi Planı’nın oluşmasında katkısı olan

esas programımızın ilham ettiği ameli tedbirleri tercih etmek en doğru yoldur.” sözlerindeki “ameli tedbirler” ifadesinin gereğinin Celal Bayar tarafından ABD’den uzman bulma yoluna giderek yapıldığını belirtir. Yazarlara göre ayrıca Bayar ve Başbakan İnönü, danışmanlardan yararlanmanın sınırları konusunda anlaşamamaktadır. Bayar, bakanlığa bir sürekli danışman (“daimî müşavir”) ve her bir birimin başına bir “ecnebi mütehassıs” getirmeyi düşünürken, İnönü verdiği bir demeçte “...Türkiye’ye taalluk eden işlerin ana ve temel esaslarının neler olduğunu en doğru biz Türkler biliriz.” sözleriyle bu kapıyı kapatmıştır (Tekeli ve İlkin, 1992: 10).

⁷² Patton’a (1999: 51-52) göre, *Hines, Rearick, Dorr, Travis & Marshall* isimli şirket New York merkezli bir hukuk şirketidir. Hines, şirketin diğer ortaklarından H. A. Smith ve G. Dorr ile dışarıdan temin ettiği mühendis M. B. Somervell ile tarım ve ormancılık uzmanı O. F. Gardner’ı da ekibine dahil ederek çalışmalara başlamıştır. Ekibin koordinatörü ve ekonomi uzmanı sıfatı bulunan Hines’in hastalanarak ölmesi üzerine şirket, ekonomi profesörü Kemmerer ile sözleşme imzalayarak onu ekibe dahil etmiştir.

diğer bir kaynak da *Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tetkiki* başlıklı bu rapor olmuştur (Tezel, 2020: 353).

Cumhuriyet gazetesinde 1933 yılında çıkan haberler göstermektedir ki, heyetin çalışmaları bir kısım basında merak uyandırmış, üyelerin ülkeye geliş tarihi ya da heyete yeni katılan üyeler ve uzmanlık alanları sık sık basında yer bulmuştur (*Cumhuriyet*, 16 Mayıs 1933). 1933 yılının mayıs ayında mühendis Brehon Sommervell ve ziraat uzmanı O. F. Gardner Türkiye'ye gelmiştir. Sommervell'den sonra haziran ayında jeolog Sidney Paige ve maden uzmanı Mathew Van Sieten'in de heyete dahil olduğu anlaşılmaktadır (*Cumhuriyet*, 10 Haziran 1933 ve 19 Haziran 1933). Daha önce Cemiyet-i Akvamın İktisat Komisyonunda görev alan, Tuna bölgesinde çalışmalar yapan ve 1922 yılında da İstanbul'da bulunduğunu beyan eden heyet başkanı Walker D. Hines ise, haziran sonlarında Türkiye'ye gelmiş ve Celal Bayar ile görüşmüştür (*Cumhuriyet*, 14 Haziran 1933 ve 26 Haziran 1933). Ancak Hines, misyonun çalışmaları tamamlanmadan vefat edince, heyet başkanlığını Goldthwaite H. Dorr üstlenmiş ve iktisatçı Edwin Walter Kemmerer de heyete dahil olmuştur (Hines vd., 1934: 8). Rapor, W. D. Hinnes, E. W. Kemmerer, H. Dorr, B. Somervell, C. R. Whittlesey, H. A. Smith, O. F. Gardner, W. L. Wright Jr., V. Trivanovitch ve B. Wadstedt tarafından hazırlanmıştır. Tespit edebildiğimiz kadarıyla bu heyet, çalışmaları ve hazırladıkları raporla, Türkiye tarihinde bu çalışmanın konusu olan yönetim danışmanlarının faaliyetleri için verilebilecek ilk örnektir. Gerek 19. yüzyılda gerekse Cumhuriyet'in ilk yıllarında pek çok alanda çeşitli uzmanlardan yararlanılmış ve raporlar hazırlanmış olmakla ve 1960'lara kadar doğrudan bir danışmanlık şirketinden danışmanlık hizmeti alındığını gösteren örnek bulunmamakla birlikte, bir danışmanlık şirketinden alınan ilk danışmanlık hizmeti örneği bu çalışmadır. Danışmanlık şirketi boyutuna dikkat çekmemekle birlikte Yayman (2008: 92), Amerikalı heyetin

çalışmalarının yeni bir dönemin başlangıcı olduğunu ve özellikle Marshall Plan sonrasında Türk kamu yönetiminde Amerikalı uzmanlara başvurmanın bir gelenek haline geldiğini vurgulamaktadır. Bize göre ise, danışmanların Amerikalı olması kadar hatta belki de daha önemlisi, ilk kez bir danışmanlık şirketinden danışmanlık hizmeti alınması bu heyetin çalışmalarını önemli kılmaktadır. Zira sıfatı ister “frenk” olsun ister “mühtedi” veyahut “ecnebi”, yabancı uzmana başvurma “alışkanlığı” 19. yüzyıldan beri yaygın olarak rastlanan bir uygulamadır. Ancak II. Dünya Savaşı sonrası dönemde yükselen ABD hegemonyası ve kalkınma jeokültürü göz önünde bulundurulduğunda Amerikalı danışmanların ya da uzmanların etkinliklerinin artması şaşırtıcı değildir.

Öte yandan Cumhuriyetin ilk yıllarındaki “ecnebi mütehassıs” Sovyet ve ABD heyetleri ile sınırlı kalmamıştır. Almanya’daki Nasyonal Sosyalist iktidarın “ari ırka mensup olmayan” üniversite hocalarını (ve tabii diğer kamu görevlilerini) görevlerinden uzaklaştırması nedeniyle işlerini kaybeden Alman bilim adamları “ecnebi mütehassıs” ihtiyacının karşılandığı bir başka kaynak haline gelecektir. Özellikle 1933 yılındaki üniversite reformu kapsamında Alman mülteci akademisyenler üniversitelerde görev almıştır. Celal Bayar da bu insan kaynağından İktisat Bakanlığı için de yararlanmak istemiş Ticaret Genel Müdürü, Zürih’e giderek mülteci profesörlerin yardım derneği ile iletişime geçerek sanayi planı için danışmanlık yapmak üzere 36 profesörle görüşmüştür. Von der Porten, Fritz Baade, Weigard, Hans Wilbrant ve Franz Eppenstein İktisat Bakanlığı için çalışmalara başlamıştır. Bu gruba 1935 yılında ise, daha sonra Siyasal Bilgiler Fakültesi’ndeki Şehircilik ve İskân Enstitüsü’nü de kuracak olan, Ernst Reuter katılmıştır⁷³ (Tekeli ve İlkin, 1992: 12-13).

⁷³ Üniversite Reformuna temel teşkil eden rapor İsviçreli Prof. Albert Malche tarafından yazılmıştır. Hükümetin Daveti Üzerine 2 Mayıs 1933 tarihinde Türkiye’ye gelen Prof. Malche *Darülfünun Islahat Komitesi* danışmanı olarak çalışmış ve 1934 yılında ayrılmıştır (Akkutay, 1996: 57). Eğitim alanında yabancı uzmanlardan faydalanılmaya 1920’li yıllarda başlanmıştır. John Dewey (1924) *Türkiye Maarifi*

2.2.2. Marshall Planı Dönemi ve Yönetim Danışmanlarının Ayak Sesleri

Marshall Planı dünya ve Türkiye için başlayan yeni bir dönemin sembolik olaylarından birisidir. ABD ile gelişmeye başlayan ekonomik ve siyasi ilişkiler Türkiye’de izlenen kalkınma politikalarını da biçimlendirmiştir. Bu süreçte hükümetler ihtiyaç duydukları uzman kaynağını temin etmek için de ABD’ye yönelecektir. Yönetim danışmanları için de kapı bu dönemde aralanacaktır.

2.2.2.1. İç ve Dış Politika Geriliminde “Güncellenen” Sanayi Planları

Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı, SSCB ve İngiltere’den temin edilen mali kaynakla büyük ölçüde tamamlanırken, 1938 yılından itibaren uygulanması hedeflenen İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı, savaş nedeniyle hayata geçememiştir (Boratav, 2012: 71; Kayra, 2018: 254; Kepenek, 2019: 69). Birincisine nazaran kapsamı daha geniş olan ikinci plan; madencilik, metal ürünleri sanayii, kimya sanayii, toprak ürünleri sanayii, elektrik enerjisi ve ulaştırma olmak üzere yedi gruptan oluşan bir yatırım projesi listesidir. 13 Mart 1939 tarihli Bakanlar Kurulu kararı ile uygulamaya konulduktan altı ay sonra büyük ölçüde yürürlükten kaldırılmış, uygulanmasına devam edilmesi kararı verilen projelerin tamamlanmasında ise, güçlükler yaşanmıştır (Tezel, 2020: 368-375).

II. Dünya Savaşı’nı izleyen yıllar, Türkiye için gerek iç politikada gerekse uluslararası konjonktürde ortaya çıkan gelişmeler nedeniyle yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur. Uluslararası kuruluşlara üyelikler ve dış yardıma bağımlı bir kalkınma politikası ile çok partili hayata geçiş dönemin reform ve kalkınma çabalarının biçimlenmesinde önemli rol oynamıştır (Sezen, 2011: 328). Savaşın sonunda ABD

Hakkında Rapor; Alfred Kühne (1925) Mesleki Terbiyenin İnkişafına Dair Rapor; Omer Buyse (1927) Teknik Öğretim Hakkında Rapor; Beryl Parker (1934) İlk Tahsil Hakkında Rapor ile eğitim alanındaki reformlara katkı sunan isimlerdir (Akkutay, 1996).

devletlerarası sistemin yeni hegemonik gücü haline gelmiş ve savaş sonrası iktisadi ve siyasi düzenin inşasında öncü rolünü üstlenmiştir (Hopkins ve Wallerstein, 2000: 19). Hatta ABD ve müttefiklerinin bu yöndeki girişimleri daha savaş sürerken başlamıştır. Örneğin ABD ve İngiltere arasında 1942 yılında imzalanan *Saldırıya Karşı Karşılıklı Yardımlaşma Esasları üzerine Antlaşma* hükümleri savaş sonrasında kurulacak uluslararası düzene ilişkin hükümler de içermektedir. Nitekim 1943 yılında Gıda Konferansı ve 1944 yılında Bretton Woods Konferansı bu antlaşmanın 7. maddesi uyarınca toplanmıştır (Opie, 1951: 88). ABD, iki dünya savaşı arası dönemde bir dünya bunalımına sebep olan “hataların” tekrarlanmasını yani serbest ticaretin tıkanmasını ve ülkeler arası iş birliğinin ortadan kalkmasını engellemek istemiştir. Bu kapsamda - uluslararası ticareti destekleyen ancak uluslararası sermaye hareketlerini denetim altına almayı da hedefleyen, ABD doları merkezli bir- *sabit kur rejimi*, -uluslararası düzeyde finansal sistemin istikrarını ve konvertibilitiyi sağlamak üzere- *IMF*, -savaş sonrasında üye ülkelerin yeniden inşası ve kalkınma çalışmalarını desteklemek üzere- *Dünya Bankası* ile -iki savaş arası dönemde serbest ticarete engel olan korumacı politikaları engellemek üzere- *Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Antlaşması (GATT)* yeni dönemde uluslararası sistemin dört temel kurumsal adımı olmuştur (Berend, 2013; Pamuk, 2017; Sönmez, 2005; Zabcı, 2009).

Dolayısıyla uluslararası sistemin yeni hegemonik gücü ABD ile Türkiye'nin ilişkileri, bu dönemin şekillenmesinde önemli değişkenlerden birisi haline gelecektir. Öte yandan SSCB ile olan ilişkiler ve Soğuk Savaş koşulları da bu dönemin bir diğer önemli faktörü olarak öne çıkmaktadır. Türkiye ile SSCB arasında 17 Aralık 1925 yılında imzalanan *Türk-Sovyet Dostluk ve Saldırmazlık Anlaşması*'nın süresi 1945 yılının Kasım ayında dolmuş ve SSCB tarafı, Doğu Anadolu sınırlarının değiştirilmesi, boğazlarda SSCB' ye üst verilmesi ve Montrö Antlaşması'nın gözden geçirilmesini esas

alan bir anlaşmanın SSCB ile imzalanmasını, aksi halde anlaşmanın uzatılmayacağını Türkiye'ye bildirmiştir (Sander, 2004: 253). SSCB bu taleplerini Potsdam Konferansı'nda da gündeme getirmesine karşılık Türkiye ilk etapta ABD ve İngiltere'den beklediği desteği bulamamıştır. Ancak Stalin'in Doğu Avrupa'daki politikalarından duyduğu endişenin neticesinde ABD, Türkiye'ye yönelik politikasını değiştirmiş ve SSCB'nin talepleri reddedilmiştir (Zürcher, 2003: 302).

SSCB rekabeti ve çok taraflı ticaretin yeniden inşası görevi, ABD'nin Bretton Woods kurumlarının (Dünya Bankası, IMF ve GATT) oluşturulması ve Marshall Planı gibi politikalara yönelmesine neden olmuştur (Reifer ve Sudler, 2008). “Erken aşamalarında Keynes’in de katkısıyla geliştirilen” “yeni müdahaleci” ya da “uluslararası Keynesci” yaklaşımın yansıması olan (Pamuk, 2017: 224), Marshall Planı'nın esas hedefi Avrupa pazarının yeniden inşası ve bölgenin SSCB nüfuzundan korunması olsa da Türkiye'de ekonomik kalkınmanın gerektirdiği kaynağın temini için “umut” olmuştur ki, bunu Başbakan Recep Peker'in şu sözlerinde görmek mümkündür:

[...] Amerikan yardımı için düşünülen esaslar üstünde hükümetimizle Büyükelçi arasındaki müzakereler üstünde bakanlar uzun uzadıya meşgul oldular. Amerika'dan beklediğimiz son cevabı birkaç gün içinde alacağımızı umuyorum. Kanaatime göre anlaşmanın imzası uzun sürmeyecektir (*Cumhuriyet*, 2 Temmuz 1947).

1947 yılının temmuz ayında Türkiye'nin de aralarında bulunduğu on altı ülkenin katılımı ile Avrupa İşbirliği Komitesi, Avrupa İmar Programı'nın (*Marshall Planı*) görüşmelerine başlamış ve Türkiye esas olarak savaş sonrası dönemin sanayileşme projelerinin yer aldığı *İvedili Plan* ve kısmen de hazırlıkları sürmekte olan *Vaner Planı*'nda yer alan projelere dayanan bir kalkınma planı ile 615 milyon dolarlık dış

yardım talep etmiştir⁷⁴ (Tezel, 2020: 389). Bu yardım talebi planın, Türkiye'nin beş yıllık milli kalkınma programının finansmanı için değil, savaştan dolayı zarar gören Avrupa'nın yeniden inşası için hazırlanan bir program olduğu gerekçesiyle reddedilmiştir (Tören, 2007: 146). 2 Ağustos 1945'te Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edilerek Sümer Bank ve Eti Bank'a uygulanmak üzere gönderilen bu plan, aslında Ekonomi Bakanlığı tarafından hazırlanmış *Savaş Sonrası Planın* öncelikli projelerinden oluşan, daraltılmış bir yatırım listesi olsa da kendi kendine yeterlilik esasına dayanmakta yani "ithal edilen her şeyi yurtiçinde üretmeyi" hedeflemektedir (Tezel, 2020: 379-382). Kısacası, plan Türk hükümetinin devletçi ve kendi kendine yeterliliği hedefleyen sanayi politikasını yansıtmaktadır ve bu da ABD'nin yardım hedefleri ile çelişmektedir. Ekonomi Bakanlığı Başdanışmanı Kemal Süleyman Vaner başkanlığında "liberal" eğilimli bürokratlardan oluşan *Türk Ekonomi Kurumu* tarafından 1947 yılında hazırlanan Vaner Planı'nın özelliği ise, sanayiden çok tarımsal kalınmayı hedeflemesi ve özel teşebbüsün faaliyetlerinin önünün açılmasıdır (Tezel, 2020: 393). Türk Hükümeti ABD yardımından pay alma konusunda kararlılığını korumuştur. 1947 yılında Truman, Kongre'de yaptığı ünlü konuşmasında Yunanistan ve Türkiye'ye 400 milyon dolarlık askerî yardım yapılacağını ilan etmiş ve bu kapsamda Türkiye ve ABD arasında aynı yıl bir yardım anlaşması imzalanmıştır (Tezel, 2020: 269). 1948 yılında ise, Türkiye çok daha dar kapsamlı bir kalkınma planıyla Avrupa İktisadi İşbirliği Teşkilatı Anlaşması'na katılmış ve ABD ile bu kez de iktisadi yardım anlaşması imzalamıştır (Tezel, 2020: 396). Türkiye aynı yıl IMF ve Dünya Bankasına da üye olmuştur (Boratav, 2012: 100).

⁷⁴ Tören'e (2007: 146) göre ise, kaynak talebinde daha "liberal" ilkelere göre hazırlanan Vaner Planı'ndaki projeler esas alınmıştır.

ABD ile gelişen ilişkiler Türkiye'nin ekonomi politikalarını biçimlendirdiği gibi iç siyasetteki gelişmeleri de etkilemiştir:

Türk liderleri Amerikan siyasal ve askeri desteğinden ve Marshall Planı'ndan tam olarak yararlanmak için, Amerikalıların çok önem verdiği siyasal ve ekonomik ülkelere (demokrasi ve serbest girişim) daha dikkatli şekilde uymanın Türkiye için yararlı olacağını anlamışlardı. İşte bu nedenle Türkiye'de 1945 sonrası gelişmelerin hem ülke içi hem de uluslararası kökleri olduğunu söyleyebiliriz (Zürcher, 2003: 305).

“Siyasal ülkü” demokrasiye ilişkin atılan adım yeni bir “çok partili hayat” denemesi olmuştur. Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'nun mülkiyet hakkına müdahale ettiği ve dolayısıyla Anayasa'ya aykırı olduğunu savunan Adnan Menderes, Celal Bayar, Fuat Köprülü ve Refik Koraltan'ın *Dörtlü Takrir* olarak anılan önermeleri ile başlayan süreçte, Menderes, Koraltan ve Köprülü, Tan ve Vatan gazetelerinde çıkan muhalif yazıları üzerine, partiden ihraç edilmişler ve partiden istifa eden Bayar'la birlikte 7 Ocak 1946'da Demokrat Partiyi kurmuşlardır⁷⁵ (Zürcher, 2003: 306). Demokrat Partinin siyasi ve ekonomik liberalleşme hedefi ile yola çıkması ve dış yardım beklentisi CHP'yi de daha liberal bir çizgiye yaklaştırmıştır.

Basın yasasının değiştirilmesi ve üniversitelerin özerkliğindeki kısmi artış gibi siyasal liberalleşme girişimlerini, “ekonomik ülkü” yani ekonomik liberalleşme ve özel sektörün teşvikine dönük adımlar izlemiştir. Devletçi Recep Peker'in yerine daha liberal görüşlü Hasan Saka'nın başbakan olarak atanması, IMF üyeliği için alınan 7 Eylül kararları ve ağır sanayiden ziyade tarımın ve tarıma dayalı sanayileşme prensibinin benimsenmesi bu eğilimi yansıtan örneklerdir (Zürcher, 2003: 310-313). Ayrıca 1946 yılında Kadrocuların aktif katılımıyla hazırlanan Beş Yıllık Sanayi Planı yerine özel teşebbüsün rolünü arttırmayı hedefleyen ve yatırımların ağırlıklı olarak tarım, ulaştırma

⁷⁵ Aslında ekonomik liberalleşmeyi ve serbest girişimin geliştirilmesini savunan Milli Kalkınma Partisi Demokrat Partiden kısa bir süre önce 5 Eylül 1945 tarihinde Nuri Demirağ tarafından kurulmuştur. Ancak Demokrat Parti gibi kitleselleşmemiştir (Zürcher, 2003: 307).

ve enerji sektörüne yönlendirildiği Vaner Planı'nın (Türkiye Kalkınma Planı) benimsenmesi, 1947 yılında yapılan CHP Kurultayı'ndaki tasfiyeler ve 1948 yılında toplanan Türkiye İktisat Kongresi de bu eğilimin sonuçlarıdır (Boratav, 2012: 97-100). Kısacası liberalleşme aynı zamanda ekonomi politikalarının uluslararası müdahaleye daha açık hale gelmesini beraberinde getirmiştir. Yani “[...] Türkiye'nin kapitalist metropollere olan ticaret bağımlılığı ve ticaret bağımlılığının getirdiği mali bağımlılık 1940'ların sonuna doğru yeniden güç kazanmaya başlamıştır” (Tezel, 2020: 270):

Türk hükümetinin 1940'ların sonuna doğru iktisat politikasında yaptığı değişikliklerde, ABD hükümeti ve Avrupa İktisadî İşbirliği Örgütü (OEEC, daha sonra OECD) gibi dış çevrelerin istekleri büyük rol oynadı. Yabancılardan gelen baskı altında, hükümetin iktisadî gelişmede sanayi sektörüne verdiği ağırlık azaltıldı. Savaş sonrası kamu kesiminde uygulanacak sanayi yatırımlarıyla ilgili plan büyük ölçüde terkedildi. Hükümet 1947 yılında OEEC için yeni bir kalkınma programı hazırladı. Kamu yatırımlarında ağırlık, yabancılardan gelen baskılara uygun olarak, tarımda makineleşmeye ve karayolları yapımına kaydırıldı. Amerikan çevrelerinin devletçilik karşısındaki hoşnutsuzluğu, yerli varlıklı sınıfların rahatsızlığıyla birleşince, hükümet, özel girişimin geliştirilmesi, uyarılması için yeni önlemler aldı. Dış baskılar 1946 yılı ve sonrasında dış ticaretin liberalleştirilmesinde de önemli bir rol oynadı. Bu değişikliklerin Amerikan çıkarları ve isteklerini tatmin ettiği, birkaç yıl sonra açığa çıktı. 1950'lerin başında, Amerikan Dış İktisat Politikası Komisyonu Başkanı, “Amerika'nın [dış] yatırımları için mutlaka daha elverişli bir ortam yaratılması”nı isterken, “Türkiye, Yunanistan ve Panama gibi ülkeler ... yatırımlarımız için uygun ortam yaratma yolunda öncülük” yapmıştır demiş, Türkiye'deki değişiklikleri sevinçle karşılamıştı. Türkiye, Amerika'yı tatmin ettiği içindir ki, 1950'lerle birlikte, küçümsenmeyecek Amerikan kredi ve yatırımlarına sahne oldu (Tezel, 2020: 267-268).

2.2.2.2. ABD'li Danışmanlık Şirketlerinden Hizmeti Almayı Tavsiye Eden

Bir Rapor: Thornburg Heyeti Raporu

Gerçekten de ABD ile başlayan yakınlaşma, tıpkı 19. yüzyılda gördüğümüz şekilde yani belirli şartlar altında ve bu kez de Amerikan dış ticaretinin ve dış politikasının gereklerine uygun olarak, dış borç, dış yardım ya da dış yatırımları

beraberinde getirmiştir.⁷⁶ 19. yüzyılda karşılaştığımız yabancı uzman olgusu, bu dönemde de yerini korumaktadır. Marshall Planı ile başlayan dönemde çok sayıda uzman Türkiye'ye gelmiş ve birçok alanda rapor hazırlamıştır. Bu raporlar ABD'nin beklentilerini yansıtmakta ve dış yardımın “başarı koşullarını” oluşturacak tavsiyeleri içermektedir. Max Weston Thornburg, Graham Spry ve George Soule'un 1949 yılında tamamladığı *Turkey: An Economic Appraisal* başlığını taşıyan rapor bunlardan biridir. Rapor, bu dönemde hazırlanan diğer raporlarla taşıdığı ortak özellikleri kadar, konumuz açısından önemli ve ilginç bazı diğer özellikleri de bünyesinde barındırmaktadır. Bunlardan ilki, çalışmanın Türkiye'nin ya da herhangi bir uluslararası kuruluşun talebi üzerine hazırlanmamış olmasıdır. ABD'li bir düşünce kuruluşu olan *The Twentieth Century Fund* tarafından hazırlatılan raporun Önsöz'üne göre rapor, ABD dış ekonomi siyasetine kaynaklık etmek üzere ABD hükümeti için hazırlanmıştır.⁷⁷ 13 Eylül 1947 tarihli *The Economist* dergisinde yer alan bilgilere göre ise, Amerikan iş adamlarının yatırım fırsatları açısından Türkiye ekonomisini değerlendirmek ve Amerikan Kongresi'ni Türkiye'ye yatırım yapmaya ikna etmek üzere hazırlanmıştır ki raporu hazırlayan *The Twentieth Century Fund* bu amaçla faaliyet gösteren bir kuruluştur (Tezel, 2020: 318). Nitekim raporda daha önce de Yunanistan için benzer bir rapor hazırlandığı ve yakında da Brezilya için hazırlanacağı bilgisi verilirken, bu çalışmaların hükümet kadar ABD özel sektörüne de kılavuzluk etmesinin amaçlandığı belirtilmiştir.

⁷⁶ ABD dış yardım kanunları ve Marshall Planı (ERP) kapsamında 1949 yılında başlayan ve ECA (Economic Cooperation Administration-Ekonomik İşbirliği Örgütü), MSA (Mutual Security Agency-Karşılıklı Güvenlik İdaresi), FOA (Foreign Operation Agency-Dış Faaliyet İdaresi), ICA (International Cooperation Agency-Uluslararası Kalkınma Dairesi) ve USAID (Agency for International Development-Uluslararası Kalkınma İdaresi) vasıtasıyla sağlanan yedi tip ABD yardımı söz konusudur: Bağış ya da kredi şeklinde sağlanan dolar yardımları, tiraj hakları şeklinde uygulanan yardımlar, teknik iş birliği yardımları, Amerikan yardımları karşılıkları ile kurulan geliştirme fonları, Amerikan zıarfı sürplü madde yardımları, Amerikan ihtiyaç fazlası malzeme programları, özel sektör yatırımları garantileri (Maliye Bakanlığı, 1968: 5).

⁷⁷ Ancak raporda *The Twentieth Century Fund* yöneticisinin kaleme aldığı önsözdeki ifadede ABD hükümetinin resmi olarak talep edip etmediği de tam olarak anlaşılmamaktadır.

İkincisi, çalışma ve sonucunda ortaya çıkan raporun Türkiye'nin Amerikan dış yardımından yararlanabilmesi için yerine getirmesi gereken koşulları araştırmasıdır. Truman'ın 20 Ocak 1949 tarihli konuşmasından (*Point Four*) önce hazırlanıp tamamlanan çalışmanın, bu konuşmada ilan edilen ABD yardımlarına da “entelektüel altyapı” oluşturması beklenmektedir (Thornburg, Spry ve Soule, 1949: v). Gerçekten de hiçbir resmi sıfat taşımamasına rağmen heyetin Türkiye'deki çalışmalarının hükümet tarafından çok önemsenmiş olması ve talep ettikleri bilgilerin kendilerine sunulması (Tezel, 20220: 318) Türk tarafının “misafirperver” oluşunun yanında, beklenen Amerikan yardım için olumlu imaj yaratma çabasını da göstermektedir. Nitekim raporun teşekkür faslında bu desteklerden minnetle söz edilmiştir (Thornburg vd., 1949: x). Raporun arka planında ise, Türkiye'nin SSCB nüfuzundan uzak tutulması ve Batı blokunda konumlanması hedefi bulunmaktadır. Raporda yer alan ikinci önsözde “Türkiye bugün kesinlikle yola koyulmuştur [*kalkınma, dönüşme yoluna*]. Soru şu, hangi yönde?” diyen Thornburg'a (1949: vii) göre;

Bu çalışmada iki varsayımda bulunuldu: Bunlardan birincisi Türkiye Devleti ve bizzat Türk halkının etkili bir Amerikan yardımını talep ettikleri ve bu nedenle de mümkün mertebe iç koşulları bu yardıma uygun hale getirecek olmaları iken; ikincisi ise, Amerikan yardımı ile ileriye götürülecek Türk ulusal hedeflerinin bizim kendi çıkar ve düşüncelerimizle uzlaştırılabilir olduklarıdır. İkinci varsayım Amerikan yardımı için Türkiye'nin Amerikan ekonomik ve siyasi pratiklerini benimsemesinin bir ön şart olduğunu kastetmemektedir. Eğer Türkiye bizim ulusal politika hedefimize benzer türde bir bireysel ve ulusal özgürlüğü istiyorsa, bizimkiyle aynı olmasa bile kendisine uygun yöntemleri benimsemek zorundadır. Eğer Türkiye özgürlük istemiyorsa, Amerikan yardımının Türkiye'ye de ABD politikasına da faydası olmayacaktır (Thornburg vd., 1949: viii).

Üçüncüsü, Türkiye'nin izlediği devletçilik politikasının ve özel teşebbüse bakışının yarattığı kaygıyı yansıtmıştır. Her ne kadar yardım şartı olarak, Amerikan uygulamalarının birebir takip edilmesinin gerekmediği vurgulansa da beklentinin devletin ekonomideki rolünün azaltılması ve özel teşebbüsün teşviki olduğu açıktır. Thornburg'un verdiği demeçlerden de bu sonuç çıkmaktadır. Örneğin 7 Temmuz 1947

tarifli *Vatan* gazetesini demecinde yer alan “Türkiye hükümetinin özel girişime muhalif olduğunu ima etmek istemiyorum ama özel girişimi teşvik etmediği de açıktır” sözleri ya da 13 Eylül 1947 tarihli *The Economist*’e hükümetin savaş sonrası kalkınma planını “devlet sosyalizminin aşırı bir ifadesi olarak” nitelendirmesi (Akt. Tezel, 2020: 318-319) bu tezi desteklemektedir. Zaten rapordaki tavsiyelere göre, Amerikan yatırımlarının ve diğer yabancı sermayenin ülkeye gelebilmesi ancak özel teşebbüs için “uygun bir iklimin” oluşması ile mümkündür. Bu aynı zamanda ne devletin belli alanlarda yatırım yapmasına engeldir ne de özel sektöre kâr garantisi ya da özel ayrıcalıklar tanınması anlamına gelmektedir. Özel sektör için rekabetçi koşulların oluşturulması ve kâra aşırı yüksek vergilerle el konulmaması; özel sektörle rekabet eden devlet girişimlerinin ise, desteklemeler ya da vergi bağışıklığı gibi uygulamalarla kayırılmaması yeterlidir (Thornburg vd., 1949: 184). Türkiye’nin kendi gelişimi açısından özel teşebbüse alan açması, Amerikan girişimciliğinden ve tekniklerinden faydalanabilmesi için önemlidir. Bu nedenle de raporda yöneticilerin özel teşebbüsün desteklendiği ve destekleneceği yönündeki beyanlarından ziyade, uygulamaların bu yönde olmasının Amerikan yardımının sağlanmasındaki karara esas teşkil edeceği vurgulanmaktadır (Thornburg vd., 1949: 189). Mevcut duruma bakıldığında yerel özel teşebbüsü sınırlayan pek çok hukuki engel bulunduğu gibi yabancı özel sermayenin faaliyetleri de pek çok engelle karşılaşmaktadır. Hatta Türkiye’de bir “turistin bile seyahat etmesi oldukça güçtür” (Thornburg vd., 1949: 192).

Dördüncüsü ise, sanayileşmeye verilen ağırlığın tarım ve onu destekleyecek ulaştırma politikasına kaydırılması tavsiyesidir. Tarım teknik olarak geri, dolayısıyla tarımda verim düşüktür. Verimin artırılması gerektiği gibi, ürünün pazarla buluşması için gereken yol ağının ve ulaşım teknolojisinin eksikliği de giderilmelidir. Sanayileşme politikası ile tarımın geri kalmışlığı tam bir tezat oluşturmaktadır. Örneğin tarım

arazileri hâlâ öküzlerin çektiği kara sabanla sürülürken, Karabük'te yabancıların inşa ettiği son derece modern bir demir-çelik fabrikasının bulunması ya da Kilikya ovalarında sulanmamış ve gübrenememiş pamuk tarlalarından elde edilen ve öküz arabalarıyla taşınan mahsulün, Kayseri'de Ruslar tarafından inşa edilen ip eğirme ve dokuma fabrikasına çok uzak olması bu tezatlara örnektir ve ortadan kaldırılması gerekmektedir (Thornburg vd., 1949: 186). Bunun altında ise, Türkiye'ye dünya-ekonomi içinde özellikle Avrupa ile olan iş bölümünde biçilen rol yatmaktadır. Nitekim bu durumu Avrupa İktisadi Kalkınma Programını yürütmek üzere ABD'nin kurduğu *The Economic Cooperation Administration* (ECA) tarafından, Paris Konferansı'nda temsil edilen 16 ülkenin kalkınma planına katkılarının neler olabileceğine ilişkin 1948 yılında hazırlanan raporun Türkiye kısmında, "Kalkınma Planında Türkiye'nin Rolü" başlığı altındaki şu ifadeler yansıtmaktadır:

Türkiye'nin kalkınma programındaki başlıca rolü Avrupa ve dünyanın ihtiyaçlarına uygun olarak zaruri maddeler istihsalini artırmak olacaktır. Bu maksatla Türkiye'nin ziraat, ulaştırma, madencilik teçhizatı ile diğer teçhizat ve bu malzemenin verimli bir şekilde kullanılması için lazım gelen teknik yardımları göreceği beklenmektedir. [...] Türkiye'nin ithal ihtiyaçları ve tediye muvazenesi hakkında Paris Konferansına tevdi edilen tahminler *şümüllü ve muhteris bir gelişme programı hakkında kayıtlar da ihtiva etmektedir*. [...] Gelişme programının birçok kısımları Avrupa kalkınma programının şümülü dışında kaldıkları için planın *yalnızca Avrupa kalkınmasını doğrudan doğruya yardımı dokunacak kısımlarının nazarı itibara alınması mümkün olmuştur*. [...] Hiçbir Türk ihraç maddesi yalnız başına mikdar bakımından Avrupa'nın umumi arz tablosunda mühim bir yer işgal etmemekle beraber, Türkiye müşterek kalkınma gayretlerine büyük yardımlarda bulunabilecek bir durumdadır. Türkiye'nin yardımı başta hububat olmak üzere, bilhassa ziraat maddeleri istihsalini artırmak [...] ihracatı kalkınma planının ihtiyaçlarına uygun olarak ayarlama şeklinde olacaktır (ECA, 1948: 12-18).

Görüldüğü gibi kalkınma programının başarısı için Türkiye'ye verilen görev Batı Avrupa'ya gıda ve hammadde ihraç etmek ve Batı Avrupa' dan mamul mal ithal etmektir. Bunun için de Türkiye sanayileşme hedefinden vazgeçmeli, tarımsal kalkınmaya yönelmeli ve özellikle de özel teşebbüsü daha fazla desteklemelidir. Ancak bu doğrultuda bir kalkınma programı izlemesi durumunda ABD yardımlarından

pay alabilecektir. Yapılacak yardımların da ağırlıklı olarak “teknik yardım” şeklinde olacağı anlaşılmaktadır. Bu aslında dünya-ekonomi ile bütünleşmenin başladığı önceki yüzyıldan beri devam eden rolün, II. Dünya Savaşı sonrası koşullarında ve ABD hegemonyası altında yeniden tasdikidir.

Thornburg vd.’nin hazırladığı raporu konumuz açısından önemli kılan beşinci özelliği ise, tam da bu noktada ortaya çıkmaktadır. Raporu hazırlayanlara göre, Türkiye’nin esas ihtiyacı, sermayeden ziyade “yönetim bilgisi” ve yetenekli yöneticilerdir. Zira “sermaye yöneticisi olmaksızın kısır, yönetim bilgisi olmaksızın ise, motorsuz buhar gibidir” (Thornburg vd., 1949: 207). Türkiye’nin savaştan önce Almaya, Rusya ve İngiltere’den yabancı danışmanlar çağırdığı ancak 1940’tan itibaren esas olarak eğitilmiş ancak kalkınma tecrübesi olmayan yerli uzmanlarla çalıştığı belirtildikten sonra, izleyen beş yılda muhakkak Amerikan standartlarına ve pratiklerine aşina ABD’li uzmanlardan faydalanması gerektiği tavsiye edilmiştir. İhtiyaç duyulan uzmanlar ise, genel danışmanlar (*general consultants*) başta olmak üzere, bayındırlık, ulaşım ve ekonomi bakanlıklarının projelerinin hazırlanmasında ve takibinde ihtiyaç duyduğu mühendisler ve danışmanlar; jeologlar, maden uzmanları, ziraat uzmanları ve kimyagerler gibi teknik uzmanlar; sağlık, eğitim ve ekonomi alanında tecrübeli uzmanlar olarak sıralanmıştır. Bu uzmanların temin edileceği adres ise, raporun konumuz açısından en can alıcı noktasını oluşturmaktadır. Zira yazarlara göre aranan niteliklere uygun bu uzmanları “ABD’li danışmanlık şirketlerinde” bulmak mümkündür. ABD’de de devlet bu “danışmanlara sürekli olarak değil ama zaman zaman görev vermektedir”. Üstelik bir kere Amerikalı yönetim danışmanları ile çalışılmaya başlandıktan sonra, uygun danışmanı seçme işi kolaylaşacaktır. ABD uygulamasında da kendisine yer bulmuş danışman temininin kaynaklarından birisi haline gelen yönetim danışmanlığı ve mühendislik şirketleri, ABD’de olduğu gibi

Türkiye’de de görev alabilirler. İkinci bir yol da mesleki örgütlerle kurulacak irtibatla ihtiyaç duyulan uzmanların temini için kanallar oluşturmaktır (Thornburg vd., 1949: 212-217).

Rapora göre, ABD’den gelen danışmanlık heyetleri ile yapılacak iş birliği, danışmanlık ihtiyacının karşılanmasını hedeflediği için, ticari ilişki olmanın ötesinde bir anlam taşımaktadır. Üstelik Amerikalılar tarafından sunulan bu hizmetler Türkiye’nin çıkarlarına Rusların ya da Almanların sunduklarından daha uygundur:

Türkiye’nin acil ihtiyaçlarının karşılanması için sahip olduğumuz şeylerin çoğu, benzer katkıları Amerika için ve her gün yapan Amerikalıların kafalarının içindedir. Amaç Amerikan nüfuzunu yaymak değil, Türklere bizzat yapabilecekleri şeyleri önermektir. 1930’larda Rusların ve Almanların yaptığı gibi Türk topraklarına tamamen yabancı bir sistemi aktarmak Amerikan ruhu ile uyumsuz. Türk ekonomisinin hiçbir parçası şu anda Rus ve Alman düşünceleri ile dolu olan kısmı kadar yerli değer ve niteliklerinden boşaltılmış değildir. Amerika’da gelişen fikirlerin Türk amaçlarına daha uyarlanabilir olması muhtemeldir (Thornburg vd., 1949: 216-217).

Raporun sonuç kısmına da danışman ihtiyacı ile özel teşebbüse dayalı bir ekonominin kalkınma için temel şart olduğu vurgusu hâkimdir. Tek partinin bürokratik kadrolarının yönetimindeki bir ekonomi yerine “üretici ve tüketicinin çıkarlarına göre işleyen” yani özel teşebbüse dayanan bir ekonomik sistem kurulmalı ve parasal sermayeden daha önemli olan eğitilmiş danışman, yetişmiş teknik eleman ve iyi yönetici ihtiyacı karşılanmalıdır. Bu şartlar sağlanamazsa ne Amerikan yardımları ne de Türk tarafının çabaları sonuç verecektir:

İlerlemenin temelini oluşturmak üzere ihtiyaç duyulan şey esas olarak finansal sermaye değildir. [Finansal sermaye] ortaya çıkarılırsa yerel düzeyde de mevcuttur [...] Türklerin henüz kendi başlarına karşılayamayacakları en büyük ihtiyaç *eğitilmiş danışmanlar*, iyi yöneticiler, ehliyetli teknisyenler, sınai ve ticari bilgiye olan ihtiyaçtır. Bu yeteneklerini sergilemeleri için fırsat verilmesi durumunda Amerikalıların karşılayabileceği bir ihtiyaçtır. Devlet ya da özel girişimler ihtiyaç duydukları yetenekler için Amerikalılarla irtibata geçebilir. Amerikan iş örgütleri ile Türk devleti veya özel sermayesi ortaklık kurabilir veya Türkiye ve Amerikalılar tarafından kabul edilebilir anlaşmalar ve güvencelerle Amerikalılar deneme amaçlı şubeler açabilirler. Bu şirketler beraberinde kendi yönetici kadrosuna ve

uzmanlarına ilave olarak ithal edilecek makina ve materyaller için ihtiyaç duyulan sermayeyi de getirebilir (Thornburg vd., 1949: 254-255). [*Vurgu sonradan*]

ABD menşeli yönetim bilgisini ve pratiğini aktaracak danışmanlara ve mühendislere savaş sonrası koşullarda yüklenen misyon, kalkınma jeokültürünün bir parçasıdır. Raporda aksi iddia edilse dahi, amaç ABD'nin kalkınma politikaları üzerindeki etkisini arttırarak, Türkiye'nin kaynaklarının Avrupa'da gerçekleştirmeyi hedeflediği dönüşüme uygun bir ilişki modeline yönlendirmek ve elbette Türkiye'nin SSCB'nin nüfuz alanı haline gelmesini önlemektir. Dolayısıyla Thornburg vd.'nin hazırladığı rapordaki tavsiyelerin ve eleştirilerin düğümlendiği noktalarla, ECA'nın dolayısıyla ABD'nin Türkiye'den beklentileri arasındaki paralellik şaşırtıcı değildir.

2.2.2.3. Yönetim Danışmanı Başkanlığında Bir Heyet: Barker Heyeti ve Raporu

Hükümet(ler)in kalkınma politikasını şekillendirmeye ve dış kaynak teminine yönelik girişimleri 1940'ların sonu ve 1950'lerin başında devam etmiştir. IBRD ile yapılan görüşmelerde, Türkiye ekonomisi üzerine kapsamlı bir inceleme yapma fikri doğmuş ve bunun üzerine bankadan bir uzman heyeti istenmiştir. Masraflarına Türkiye'nin de ortak olduğu heyet çalışmalara 1950 yılının haziran ayında başlamıştır (Barker vd., 1951: xi). Çalışmanın amacı, Türkiye'nin yatırım politikasının biçimlendirilmesi, tarımsal ve sınai üretimin miktarıyla verimliliğinin artırılması, kalkınma politikalarının yürütülmesine elverişli bir kamu maliyesi politikasıyla yönetim mekanizmasının oluşturulması konularında tavsiyeler almaktır (Barker vd., 1951: x). Heyetin kurulması fikrinin 1949 yılında doğduğu ve James Madison Barker'ın henüz hazırlık aşamasında ilk ziyaretini 1949 yılı sonlarında yaptığı (Barker vd., 1951: xi) düşünülürse, heyetin çalışmalarının Türkiye'deki en önemli iktidar değişimleri dönemlerinden birisine denk geldiği söylenebilir. Bu durum Barker'ın IBRD Başkanı

Eugene R. Black'e hitaben kaleme aldığı sunuş yazısına da yansımıştır. Barker'a göre çalışmaların birbirini izleyen iki farklı partinin iktidarı döneminde sürdürülmüş olması heyetin çalışmalarını tarafsız bir şekilde yürüttüğünün delilidir (Barker, 1951: v1).

1950 yılının haziran ayında çalışmalara başlayan heyet eylül ayının ortalarında Türkiye'den ayrılmıştır. *The Economy of Turkey: An Analysis and Recommendations for A Development Program* başlığını taşıyan raporun künyesinde yer alan bilgilerden heyetin ağırlıklı olarak akademisyenlerden ve IBRD uzmanlarından oluştuğu anlaşılmaktadır. Bununla birlikte heyet başkanı Barker'ın bankacılık ve şirket yöneticiliği tecrübesi olan bir yönetim danışmanı olması konumuz açısından önemli bir ayrıntıdır. 1948 yılında *Overseas Consultants, Inc. (OCI)* şirketinde çalışmaya başlayan Barker, İran'ın yedi yıllık plan çalışmaları kapsamında görev almıştır. Oradaki çalışmalarının ardından IBRD'nin Türkiye ekonomisi üzerine çalışmak üzere topladığı heyetin başına getirilmiştir. Barker 1950'li yılların ortasında ise, bu kez ABD'de *Commission on Organization of the Executive Branch of the Government* ya da bilinen adıyla *Hoover Commission*'nin ikinci etap çalışmalarında görev almıştır.⁷⁸

Raporun konumuz açısından önemli bir başka boyutu da ekonominin yönetiminde koordinasyon sorununa dikkat çekmesidir. Rapora göre devletçi politikalarla devletin ekonomiye geniş ölçekli müdahalesi, devleti büyük bir koordinasyon sorunu ile karşı karşıya bırakmıştır. Bu durum kalkınma planlarını hazırlayanların yeterli bilgiye ve tecrübeye sahip olmamalarından kaynaklanmaktadır (Barker vd., 1951: 44-45). Zayıf koordinasyonun etkisini gösterdiği alanlardan birisi yatırımlardır. Bu alandaki koordinasyon sorununun sebeplerinden birincisi “ülkenin ekonomik potansiyeline ve problemlerine ilişkin veriyi toplamaya, analiz etmeye ve değerlendirmeye ehliyetli”

⁷⁸ <https://mms.newberry.org/repositories/2/resources/91>.

personelin bulunmaması iken, ikincisi verilerin toplanıp analiz edilip değerlendirilmesiyle ortaya çıkan tavsiyeleri hayata geçirmeye yetkili bir makamın bulunmayışıdır. Böyle bir yetki ya hükümet başkanına ya da doğrudan ona karşı sorumlu birisine ait olmalıdır (Barker vd., 1951: 46-47). Raporda sorunun çözümü için başbakana danışmanlık hizmeti vermek üzere “*Ekonomik Koordinasyon Kurulu*” adını taşıyan ve yeterli sayıda ve ehliyetli personelden oluşan bir “teknik kurulun” ihdas edilmesi tavsiye edilmiştir. Kurul, bir başbakan yardımcısının⁷⁹ sorumluluğu altında da çalışabilecektir. Böyle bir kurul milli gelir tahminleri, yatırım programlarının hazırlanması, yatırıma aktarılacak kaynakların miktarının belirlenmesi ve özel yatırımlar ile kamu yatırımlarının koordine edilmesi gibi görevleri üstlenebilecektir (Barker vd., 1951: 53). Nitekim koordinasyon kurulu olarak tarif edilen kuruma olan ihtiyaç 1950’li yılların önemli tartışmalarından birisi haline gelmiştir (Kansu, 2004; Kayra, 2020). Nihayet donör kuruluş ve hükümetlerin de baskısıyla kamu yatırımlarını disipline etmek üzere 1950’li yılların sonlarında bir “Koordinasyon Kurulu” kurulmuştur (Kayra, 2020: 107). Ancak burada tavsiye ve tarif edilen örgüt aslında ancak 1960 darbesinden sonra kurulacak olan Devlet Planlama Teşkilatıdır. Merkezi bir danışma örgütü olarak kurgulanan DPT, politika danışma sistemi bahsinde değinilen ve

⁷⁹ Devlet bakanı ve kabinede yer alacak devlet bakanlarından birisinin başbakan yardımcısı olarak görevlendirilmesi 13.09.1946 tarihinde yürürlüğe giren 4951 sayılı Bakanlıkların Kuruluşu Hakkında Kanunla (Karaer, 1990: 54) tam da bu gerekçeyle başlatılmıştır. Kanunun meclisteki görüşmeleri sırasında Kasım Gülek’in yaptığı konuşma bu durumu ortaya koymaktadır: *Sayın arkadaşlarım, Başbakan Yardımcılığı bilhassa iktisadi koordinasyon bakımından memleketimiz için çok lazımdır. Başbakan yardımcısı, muhtelif daireler arasında daha sıkı teması temin edecek, ahenk sağlayacak, bilhassa iktisadi bakımdan memleketin işlerini koordine edecek bir makam olmalıdır. Arkadaşlar, burada ben, iktisadi koordinasyon derken, bunu geniş manada almanızı rica ederim. (...) Devletin üzerine aldığı iktisadi işleri birbiriyle ayarlayan, bu mühim iktisat konularını tek bir amaca doğru götürerek memleketi daha verimli bir hale getiren bir iktisadi koordinasyonu kastediyorum. (...) Başbakan yardımcılığı emrinde yerli ve yabancı iktisadi işlerden anlar uzmanlar bulundurulmalı, bir iktisadi plan dairesi bulunmalı memleketin ilmi ve pratik iktisat sahasından birçok vatandaşların fikrinden istifade etmek üzere bir istişare heyeti bulundurulmalıdır. Böylece memleketin çok hakiki bir ihtiyacı karşılanmış olacaktır* (Akt.Dik, 2017: 99). Konuşmada bir planlama dairesinden ve yerli ya da yabancı uzmanlardan ve bir danışma kurulundan bahsedilmesi de dikkate değer diğer noktalardır. Türkiye’de merkezi bir politika danışma örgütü arayışlarının devletin ekonomiye müdahalesi ile başladığı anlaşılmaktadır.

Halligan'ın (1995) “merkezi danışma örgütü” olarak adlandırdığı kurumun karşılığıdır. Aşağıda ayrıntılarına yer vereceğimiz üzere bir planlama teşkilatının kuruluş hazırlıkları, DP iktidarının son yıllarında başlayacak ve sürece danışmanlık yapmak üzere, Hollandalı iktisatçı Tinbergen Türkiye'ye davet edilecek ancak çalışmalar DP'nin iktidarda olduğu süre içerisinde tamamlanamayacaktır.

Barker Raporu'nun bölümlerinden birisi ise, kamu yönetimine ayrılmıştır. Burada yürütme organlarında yetkinin üst kademelerde yoğunlaşması, yerel yönetimlerin yetkilerinin sınırlı olması ve personel rejiminin sorunları⁸⁰ ele alındıktan sonra kurmay ya da yardımcı hizmetler konusuna yer verilmiştir. Elektrik İşleri Etüd İdaresi, Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Başbakanlık İstatistik Genel Müdürlüğü gibi yardımcı örgütler mevcut olmakla birlikte hem tali yardımcı hizmetler hem de danışma hizmetleri bağlamında işlevleri olan kurmay/yardımcı birimlerin sayısının artırılması tavsiye edilmiştir. Özellikle de ekonominin koordinasyonu bahsindeki Ekonomik Koordinasyon Kuruluna; Bütçe Ofisine; Tarım Bakanlığı bünyesinde kurulacak planlama birimi ile ulaştırma, madencilik ve enerji alanlarında danışmanlık hizmeti vermek üzere kurulması tavsiye edilen danışma kurullarına olan ihtiyaç tekrar vurgulanmıştır. Yalnızca hükümete değil TBMM'ye de araştırma ve referans örgütü olarak görev yapacak kurmay birimlerden faydalanılması tavsiye edilmiştir (Barker vd., 1951: 201-202). Kısaca ifade etmek gerekirse Barker Heyeti, genel olarak devletin merkezi düzeyde kurmay birimlerine ve özel olarak da merkezi bir danışma örgütüne olan ihtiyacına işaret etmiştir.

⁸⁰ Yine DP iktidarının son yıllarında başlayan kamu personeline ilişkin kanun ve personel örgütü çalışmaları da DP'nin iktidarda kaldığı süre içerisinde tamamlanamayacak ve raporda kurulması tavsiye edilen merkezi personel idaresi de tıpkı DPT gibi 1960 darbesinden hemen sonra kurulurken, Devlet Memurları Kanunu'da izleyen yıllarda yürürlüğe girecektir.

1950’li yıllarda Barker Raporu’ndan başka yabancı uzman raporları da mevcuttur. Bunlardan birisi de Barker Heyeti ile aynı dönemde çalışan James W. Martin ve Frank C. E. Cush tarafından hazırlanan *Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor* isimli çalışmadır. Raporun hazırlanma amacı ulusal ekonomiyi güçlendirme amacıyla mali yönetimin ıslahıdır. ECA’nın onayıyla Marshall Yardımları kapsamında iki uzmanla anlaşma imzalanmış ve rapor hazırlanmıştır (Martin ve Cush, 1952). Raporun son kısmı “Teknik Yardım Meselesi” başlığını taşımaktadır ve yüksek meblağlarda harcamayı gerektiren konularda bakanlığın yabancı uzman istihdamını tavsiye etmektedir (Martin ve Cush, 1952: 164). Hükümetin talebi üzerine İsviçreli Prof. Leim Gruber’in 25 Kasım 1952 tarihinde hükümete sunduğu *İdare Teşkilatı ve Personeli Hakkında Rapor*, 1953 ve 1954 yılları arasında TODAİE bünyesinde Birleşmiş Milletler uzmanı olarak çalışan Leeds Üniversitesi öğretim üyelerinden A. Hanson’un 1954 yılında hazırladığı *Türkiye’de İktisadi Devlet Teşekküllerinin İktisadi Bünyesinin Murakabesi* başlıklı rapor ya da Prof. Fritz Baade’nin hazırladığı çeşitli raporlar ve 1959 yılında Maurice Chailoux-Dantel tarafından hazırlanan *Türkiye’de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma* başlıklı rapor bu minvalde zikredilmesi gereken diğer rapor örnekleridir.⁸¹

2.3. Yönetim Danışmanlığı Şirketleri ve Diğer PDS Aktörleri

1945 sonrası dönemde ortaya çıkan bir dizi gelişmenin sonunda, Halligan’ın (1995) tarif ettiği biçimde bir politika danışma sisteminin Türkiye’de de biçimlenmeye başladığı görülür. Merkezi bir danışma örgütü (DPT) başta olmak üzere, uluslararası örgütlerin, yabancı danışmanlık şirketlerinin ve yine az sayıda yerli danışmanlık şirketinin de dahil olduğu aktörler grubu 1960’lı yıllarda PDS’nin unsurları haline

⁸¹ Cumhuriyet döneminde hazırlanan yabancı uzman raporlarının listesi için bkz. Yayman (2008: 351-354).

gelecektir. Bu başlıkta da yönetim danışmaları ve uluslararası kuruluşlar ile diğer yeni aktörlerin PDS'nin bir unsuru haline gelişi ile yönetim danışmanlığı sektörünün Türkiye'deki gelişim seyri günümüze kadar incelenecektir. Böylece Türk kamu yönetimi ve politikasında yönetim danışmanlığı faaliyetlerinin önemli uğraklarının esas alınarak incelendiği başlıklara geçmeden önce, PDS'nin genel bir görünümü ile danışmanlık sektörünün ve faaliyetlerinin Türkiye'deki gelişimine yer verilmiş olacaktır.

2.3.1. Kriz, Dış Borç Arayışları ve Reform Talepleri

Marshall Planı'nın "siyasal ülküsüne" uygun bir gelişme olan çok partili hayatı, 1950 seçimlerindeki DP zaferi takip etmiştir. Üstelik DP, Marshall yardımlarının "ekonomik ülküsü" olan tarıma dayalı liberal bir ekonomi politikasını takip edeceğini de ilan etmiştir. DP, tüketim malları ithalatını serbestleştirmiş hatta özel sektör ilgilenmediği için başaramasa dahi kamu iktisadi teşebbüslerini özelleştirmeyi vadetmiştir (Pamuk, 2017: 227). KİT'ler DP döneminde özelleştirilemediği gibi enerji, kömür, çimento, şeker gibi alanlarda kamu sektörünün öncülüğünde önemli bir gelişme kaydedilmiş ve milli hasıla içinde kamu yatırımlarının payı artmıştır. Bununla birlikte özel sanayi üretiminde de önemli bir artış ortaya çıkmış, özel sektördeki işçi sayısı kamu sektörüne nazaran daha fazla artmıştır (Boratav, 2012: 108). 1950'lerin başındaki elverişli hava şartlarının ve Kore savaşı nedeniyle buğday, krom ve diğer hammaddelere artan talepten kaynaklanan fiyat artışlarının Türkiye'nin dış ticaret dengesine olumlu etkisi, liberal ekonomik politikalarının başarısı olarak görülmüştür (Pamuk, 2017: 229).

Marshall yardımlarından sağlanan kaynaklarla tedarik edilen traktör ve diğer tarım aletleri ile kamu mülkiyetindeki arazilerin topraksız köylülere açılmasının sonucunda tarımsal üretim artmıştır (Kepenek, 2019: 104; Pamuk, 2020: 228). Tarımsal kalkınma hedefini destekleyen bir hamle de Karayolları Genel Müdürlüğü'nün kurulması

ve karayolu taşımacılığının desteklenmesi olmuştur. Bu kapsamda köyleri kentlerle, kentleri de birbirleriyle bağlayan bir karayolu ağı oluşturmak için çalışılmıştır (Pamuk, 2017: 230). Karayolları konusunda 1948 yılında Bayındırlık Bakanlığı'na ABD Federal Karayolları Genel Müdür Yardımcısı Hilts'in başkanlığında bir grup uzmanca sunulan *Türkiye'nin Yol Durumu* başlıklı raporda bir genel müdürlüğün kurulmasını, yollar fonunun oluşturularak karayolu yatırımlarına ağırlık verilmesini ve yol yapımında kullanılacak makinaların da ABD'den ithal edilmesini tavsiye etmiştir (Kepenek, 2019: 90; Tören, 2007: 186). Yine Barker vd. (1951: 137-138) tarafından hazırlanan raporda da Ulaştırma Bakanlığı bünyesinde bir danışma birimi olarak *Ulaşım Koordinasyon Komisyonu* kurulması ve teknik yardımlar kapsamında yabancı uzmanlarla çalışılması tavsiyesi yer almıştır. Nitekim 1950'li yıllardaki çalışmalar da bu doğrultuda ilerlemiş, ABD'den sağlanan teknik yardımların rehberliğinde karayolu alınındaki kamu yatırımları artmıştır (Kepenek, 2019:116). Karayolları Genel Müdürlüğünün kurulmasının dışında, ECA teknik yardımları kapsamında mühendisler ABD'ye staj için gönderilmiş (Karayolları Bülteni, Mart 1951: 4) ve ABD'den gelen uzmanlar grubu karayolları konusunda danışmanlık hizmeti vermiştir (Karayolları Bülteni, Ağustos 1951: 1). Amerikan Federal Yollar İdaresi Başkanı Thomas H. MacDonald yardımcısı Hilts'in Türkiye'deki faaliyetlerine ilişkin verdiği bir demeç ABD'den gelen heyetlerin faaliyetlerinin yoğunluğunu göstermektedir:

1947'de buraya ilk seyahatten itibaren Mr. Hilts'in Türkiye ile alakası o kadar ciddi ve fazla oldu ki, kendisinin Amerikan yollarından ziyade Türkiye yolları ile meşgul olduğundan şüphe etmeye başlamıştık. Fakat şimdi şu ilk müşahedelerimle Hilts'in ne kadar haklı ve mazur olduğunu anlamış bulunuyorum (Karayolları Bülteni, Haziran 1952: 2).

Kamu yatırımları yalnızca karayolları ile sınırlı kalmamış barajlar ve sanayi tesisleri ile devam etmiş, nüfusunun üçte ikisi elektrikten yararlanamayan ülkenin kasaba ve köylerine de elektrik verilmeye başlanmıştır (Pamuk, 2017: 230). Dolayısıyla DP iktidarı döneminde özel sektörü teşvik eden politikalar izlenmekle birlikte, kamu

yatırımlarının toplam yatırımlar içindeki payı azalmamış, aksine %38' den %50'ye, sanayi yatırımları içindeki payı da özelleştirme vaadine rağmen sayısı artan KİT'ler nedeniyle %38'den %48'e yükselmiştir (Kansu, 2004: 35). Ekonomideki iyimser hava ise, 1954 yılından itibaren değişmeye başlamıştır. Bir taraftan Kore Savaşı'nın sona ermesi nedeniyle ihracat mallarına olan talep azalırken ve fiyatlar düşerken, diğer taraftan hava şartlarının değişmesi nedeniyle tarımsal üretim azalmış ve tarımsal gelirler düşmüştür (Kepenek, 2019: 121). Bu durum karşısında DP hükümeti, esas olarak Merkez Bankası kredileriyle fonlanan Toprak Mahsulleri Ofisi eliyle -yüksek fiyatla- destekleme alımlarına yönelmiştir. Buna ilave olarak özel sektöre verilen kredilerin de etkisiyle kısa süre içerisinde tedavüldeki para miktarı artmış ve enflasyon yükselmiştir (Pamuk, 2017: 231-232). İhracat azalırken, uygulanan liberal ithalat rejiminin Merkez Bankasının döviz rezervlerini eritmesiyle 1950'lerin ortasında ekonomideki döviz ihtiyacı artmış ve Türkiye IMF'deki kotasından fazlasını kullanan ve vadesi gelen ödemeler için süre uzatımı isteyen ilk ülke olmuştur (Kepenek, 2019: 120).

1950'lerin ortalarında kadar %80'i dış borç ve dış yardımla kapatılan dış ticaret açığı, bu olanakların sınırlanması nedeniyle karşılanamaz hale gelmiştir (Kepenek, 2017: 120). Kısacası DP popülizminin faturası, yüksek enflasyon ve döviz bunalımı olarak kendisini gösterirken, 1954 yılından itibaren DP hükümetinin dış borç arayışları başlamış, liberal dış ticaret rejimi terk edilmiş ve özellikle OECD ile IMF'nin telkinlerine rağmen siyasi faturası nedeniyle direnilen devalüasyon, 1957 seçimlerini izleyen yıl, 4 Ağustos 1958 tarihinde kaçınılmaz olmuştur (Pamuk, 2017: 233). Zira hem borç ertelemesinin hem de yeni borcun ön şartı başta devalüasyon olmak üzere, kamu iktisadi kuruluşlarının fiyatlarında artış, bütçe açığının küçültülmesi gibi değişiklikleri içeren istikrar programı olmuştur (Boratav, 2012: 111). Hazine Genel Müdürü Memduh Aytür ve IMF temsilcisi Ernest Sturq'un hazırladığı istikrar programı,

imzalanan ilk *stand-by* anlaşmasıyla uygulamaya konulmuştur (Kayra, 2020: 100). Ancak IMF'ye göre istikrar programı gereken “disiplin” içinde uygulanamamıştır (Berksoy, 1982: 151). Böylece program yeni bir müdahale için de vesile olmuştur. İstikrar programının iyi yönetilmesi için ABD hükümetinin talebi üzerine Alman İktisat Bakanı Ludwig Erhard müzakereci olarak görevlendirilmiş ve 7 Ağustos 1959'da Türkiye'ye gelerek, Başbakan Menderes ile görüşmüştür. Ancak Türkiye ekonomisinde ödeme krizi derinleşirken, kaynak yani kredi bulmak giderek güçleşmiştir. Nitekim 1959 yılının eylül ayında Türkiye'ye gelen OECD heyetinden 600 milyon dolarlık ek yardım talep edilmişse de olumlu sonuç alınamamıştır (Kayra, 2020: 109).

2.3.2. Merkezi Düzeyde Politika Danışma Örgütü Arayışları ya da DPT'ye Giden Yol

Aslında 1950'li yılların başlarından itibaren OECD ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlarla ABD ve Batı Almanya gibi ülkeler Türkiye'nin plansız ve makroekonomik dengeleri gözetmeyen yatırım politikasını terk etmesi yönünde telkinde bulunmaya başlamıştır (Kansu, 2004: 38). Bu dönemde plan yalnızca Türkiye'ye değil kalkınma yardımı alan diğer çevre ülkelere de yardım koşulu olarak öne sürülmüştür. 1950'lerden itibaren Afrika'da Gana, Kenya, Tanzanya, Etiyopya, Nijerya, Senegal; Asya' da Malezya, Hindistan, Çin, Bangladeş, Tayland, Endonezya, Kore ve Singapur; Latin Amerika'da Peru, Arjantin, Şili, Porto Rico gibi ülkeler de kalkınma için ekonomik planlama yöntemine başvurmuştur (Sezen, 1999: 50-51). Hatta ekonominin bütün olarak düzenlenmesi şeklinde olmasa bile sınırlı ya da bölgesel düzeyde planlama çalışmaları ABD'de dahi görülmektedir. Ülkenin en az gelişmiş bölgelerinden olan Tennessee Vadisi'nin bir plan dahilinde özel sektör ve devlet iş birliği ile

kalkındırılması bunun en bilinen örneklerinden birisidir⁸² (Gillman, 2003; Hoffman, 2012).

Yine yukarıda da değinildiği gibi Barker Raporu'nda yer alan “koordinasyon” vurgusu ve bir koordinasyon teşkilatının kurulması gerektiği tavsiyesi de bu durumun bir yansımasıdır. 1953 yılında, bu kez Harvard Üniversitesi öğretim üyesi ve USAID Başkan Yardımcısı Prof. Hollis Chenery, hükümete Türkiye'nin yatırım politikasının ekonomide enflasyonist baskılara neden olacağı ve kamu yatırımlarının belirli önceliklere göre hazırlanan bir program dahilinde yapılması gerektiği uyarısının bulunduğu bir rapor sunmuş ancak rapor kabul görmemiş hatta plan fikrine karşı olan Başbakan Menderes'in talimatıyla kamuoyuna dahi açıklanmamıştır (Kansu, 2004: 39). Dış yardım ve kredi konusunda olumlu yanıt alamayan hükümet bir planlama teşkilatı olmasa da yatırımların koordinasyonunu sağlayacak birtakım örgütler kurma yoluna gitmiştir. Bu kapsamda 29 Mart 1958 tarih ve 9871 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 1146 numaralı Kararname ile “*devamlı surette artmakta olan nüfus, istihlal ve yatırımların bazı mallar için tevlid ettiği ihtiyaçların temini ve kaynakların en müessir ve adilâne bir şekilde kullanılması*” amacıyla Başbakanlığa bağlı bir *Tevzi ve Tahsis Teşkilâtı* kurulmuştur. Kaynak temini ve kullanımını hem denetim altına alma hem de bunların etkinliğini artırma amacı güden örgüt; kurul, komite, istişare heyeti ve daire olmak üzere dört organdan oluşmaktadır. Esas olarak “tahsis ve tevziin koordinasyonu ve sevki” ile sorumlu olan kurulda bir devlet bakanı, sanayi bakanı ve ticaret bakanı bulunmaktadır. Komite ise, “*Hariciye Vekâleti İktisadi İşbirliği Teşkilâtı Genel Sekreteri, Başvekâlet İstatistik Umum Müdürü, Türkiye Merkez Bankası Umum Müdürü,*

⁸²Gillman'a (2003: 38) göre, az gelişmiş ülkelerin kalkınma planlarına yönlendirilmesinde Tennessee Vadisi Planı ve Marshall Planı tecrübesi etkili olmuştur. Yine 1950'lerde ABD şehirlerinde özellikle ayrımcılıkla bütünleşen sorunlar nedeniyle ortaya çıkan karmaşaya karşı “toplum kalkınması” çalışmaları başlamıştır. Yoksulların yaşam koşullarını düzeltmek için başta konut sorunu olmak üzere pek çok sorunun çözümü için toplum kalkınması ulusal bir seferberliğe dönüşmüştür (Hoffman, 2012: 21).

Hazine Umum Müdürü, Dış Ticaret Dairesi Reisi, Tahsis ve Tevzi Dairesi Reisi, Gümrükler Umum Müdürü, Sanayi Dairesi Reisi ile Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği Umumi Kâtibinden” oluşmaktadır. Kurul daire tarafından hazırlanan tahsis ve tevzi programlarını inceleyerek ve gerektiğinde istişare heyetinin görüşünü de alarak bunları kurulun onayına sunmakla görevlidir. Komite üyeleriyle “*Millî Korunma Dairesi Reisi, Ziraat, Sıhhat ve İçtimai Muavenet, İmar, Nafia ve Münakalât vekillerinin, Türkiye Odalar Birliğinin ve Türkiye Esnaf Konfederasyonunun birer temsilcisinden ve Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliğinde kurulacak Hususi Sektör Tevziat Dairesi Reisinden*” oluşan istişare heyeti ise, örgütün danışma birimidir ve kurul ya da komitenin talebi üzerine görüş bildirmekle, daire ise kurul ve komitenin büro işlerini görmek, *tevzii ve tahsisi programlarını* hazırlamakla görevlidir.

Hükümetin, yatırımların koordinasyonuna yönelik ikinci adımı ise, 10 Temmuz 1958 tarih ve 9954 sayılı tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan kararla bir *Koordinasyon Bakanlığı* kurmak olmuştur. 10 Şubat 1959 tarih ve 10131 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 4/11260 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile Tevzi ve Tahsis Teşkilâtı Koordinasyon Bakanlığına bağlanarak üretim ve tüketim arasındaki koordinasyonu sağlamak ve üretimi kolaylaştırıcı tedbirleri almakla görevlendirilmiştir. Ayrıca teşkilatın istişare heyeti ve komite organları kaldırılmıştır. Böylece koordinasyon görevi müstakil bir bakanlık tarafından yürütölmeye başlanmıştır. Üçüncü bir adım ise, 1959 *Envestisman Program Komitesi* olmuştur. Süleyman Demirel’e göre komite, bir kalkınma planı yapmaktan ziyade kamu yatırım programlarını 5-10 yıllık bir vadede, kaynak ihtiyacını da göz önünde bulundurarak hazırlamak üzere kurulmuştur (Akt. Türkcan, 2010a: 107). Komite Dışişleri Bakanlığı Genel Sekreter Yardımcısı Hasan Esat Işık’ın başkanlığında Devlet Su İşleri Genel Müdürü Süleyman Demirel, Elektrik

İşleri Etüd İdaresi Genel Müdürü İbrahim Deriner, Sümerbank Genel Müdürü Mehmet Akın, Ziraat İşleri Genel Müdürü Akif Çakman, Çimento Sanayi Genel Müdürü Selahattin Akyol, Hazine Genel Müdürü Ziya Müezzinoğlu ve yardımcısı Kemal Siber gibi isimlerden oluşmaktadır (Kansu, 2004: 43). 1959 yılında Türkiye'ye gelen Erhard'dan kaynak talep etmek üzere sunulacak raporu da Elektrik İşleri Etüt İdaresinin desteği ile bu komite hazırlamıştır (Çilingiroğlu, 2010: 119).

Hükümet, yatırımların belirli bir plan dahilinde ve koordinasyon içinde yürütülmesi yönündeki telkinleri bu örgütlerle karşılamaya çalışsa da beklentinin bir kalkınma planı olduğu 1959 yılında anlaşılacak ve bu koşullar altında planlama konusu Türkiye'de iç ve dış siyasetin önemli gündem maddelerinden birisi haline gelecektir. 1959 yılındaki ziyaretinde de *Envestisman Programı Komitesinin* hazırladığı raporu yardım için yeterli görmeyen Erhard, Türkiye'den bir kalkınma planı beklendiğini tekrar etmiştir (Kansu, 2004: 44). Yine aynı yıl, OECD bakanlar toplantısında Türkiye'yi temsil eden Dışişleri Bakanı Fatin Rüştü Zorlu'ya, talep edilen kaynağın ancak planlı bir kalkınma politikası izlenmesi şartıyla sağlanacağı bildirilmiştir (Karaosmanoğlu, 2005: 97).

Yatırımların bir plan dahilinde yapılması gerektiği yönünde “içeriden” telkinler de söz konusudur. Örneğin 1957 yılında Başbakan Menderes, düzenlenen bir basın toplantısında Ahmet Emin Yalman ve Falih Rıfkı Atay gibi gazetecilerin, plansız ve programsız hükümet yatırımlarına yönelik eleştirilerine, her yıl bir bütçe hazırlandığı cevabını vermiştir. Başbakan özellikle muhalefetten yükselen plan seslerini, hükümetin faaliyetlerini “frenlemeye” yönelik bir girişim olarak görmektedir (Kansu, 2004: 37). Ancak “hükümete yakın” bürokratlar da plan yapılması gerektiği kanısını taşımaktadır. Bunlardan birisi de Devlet Su İşleri Genel Müdürü Süleyman Demirel'dir:

“Sayın başbakanım, plan yapmaya mecburuz.” Bir durdu şöyle: “Yahu, ben üç gün önce bütçe dedim, duymadın mı?” “Bakın, bu sene bütçe

yapıyoruz ve ondan sonraki senenin kaynaklarını harcamaya başlıyoruz, öteki seneye kaynak kalmıyor; gelecek sene, ondan sonraki sene, her sene, giderek kaynaklar azalıyor. Her sene yeni kaynaklar bulmak lazım. Bunu 5-10 seneyi göreceğiz şekilde yapmamız gerek.” “Kafamı karıştırdın, ne yapacağız” dedi. “Bir heyet kuralım dedim”, bir heyet kuruldu. Prof. Tinbergen bunun üzerine geldi. Biz ne yapmak istedik? Bir ekonomik plandan ziyade, devletin beş yıllık gelirlerini tahmin etmek, giderlerini ona göre ayarlamak istedik. 1960 sonrasında Planlı Ekonomi, Anayasada yer aldı, Planlı Dönem’e girildi (Akt. Türkcan, 2010a: 107).

Demirel’e göre plan ihtiyacı, kalkınma hedefiyle bu hedefin gerçekleştirilmesinde kullanılacak kaynakların sınırlı olmasından kaynaklanmaktadır:

O günlerde Türkiye iki baskı altındaydı: Bir tanesi imar ve inşaat yani kalkınma baskısı. Bu baskı halktan geliyordu. İkinci baskı, plan ve program baskısı. Yani neyle, nasıl ve ne kadar yapacağız baskısı. Zira başlanan işler iyi, güzel; yapıldıkça milletin yüzü gülüyor. Ama işler de sürüncemede kalıyor. Yenilerine başlıyoruz; onlar da daha önce başladıklarımız gibi yarıda kalıyor (Akt. Kansu, 2004: 37).

1959 yılında muhalefetin planlamaya ilişkin tutumu “programatik” bir boyut kazanmış ve ocak ayında toplanan 14. CHP Kurultayı tarafından kabul edilen *İlk Hedefler Beyannamesi*’nde, anayasa mahkemesi ve çift meclis gibi kurumların yanında bir planlama teşkilatının kurulması ilkesi de yer almıştır (Erder, 2010: 231). Böylece hükümet hem içeriden hem de dışarıdan gelen baskıların sonucunda bir kalkınma planı hazırlanması için çalışmalarına başlamak zorunda kalmıştır. Hükümetin planlama çalışmalarına danışmanlık edecek ismi belirleyebilmek için başvurduğu OECD, Hollis Chenery ve Jan Tinbergen’in içinde bulunduğu birkaç kişiyi danışman olarak tavsiye etmiştir. Kansu’ya (2004: 45) göre hükümet, muhtemelen 1953 yılında yazdığı rapor nedeniyle “kara listeye aldığı” Chenery yerine, Hollanda’da bulunan *Kalkınma Planlaması Merkezi*’nin direktörlüğünü yapan ve aynı zamanda uzun süre Mısır ve Endonezya başta olmak üzere pek çok ülkenin hükümetlerine danışmanlık yapan

Tinbergen ile irtibata geçmiştir⁸³. Türk hükümeti ile çalışmayı kabul eden Prof. Tinbergen, 5 Nisan 1960 tarihinde yardımcısı Dr. Koopman'la birlikte Türkiye'ye gelerek plan çalışmalarına başlamıştır. 6 Nisan 1960 tarihinde Envestisman Programı Komitesi ile bir toplantıya katılan Tinbergen ve yardımcısı, İstatistik Umum Müdürlüğü'nden temin edilen dokümanları inceledikten sonra kurumlardan istenecek bilgilere ilişkin bir form hazırlamışlardır. Tinbergen, 10 Nisan 1960'ta Hollanda'ya dönerken, yardımcısı Dr. Koopman Ankara'da kalmıştır (Türkcan, 2010b: 154).

Koopman çalışmalarına⁸⁴, EİEİ uzmanlarından mühendis Ayhan Çilingiroğlu ile Koordinasyon Bakanlığı bünyesinde devam etmiştir. Ekibe daha sonra Siyasal Bilgiler Fakültesinden Nejat Bengül ile Atilla Karaosmanoğlu da katılmıştır (Karaosmanoğlu, 2005: 98). Heyet çalışmalarına 1960 yılının mayıs ayında da devam etmiştir. Bu süreyi Koopman hem kamu hem de özel sektörden temsilcilerle görüşmeler yaparak, Türkiye ekonomisine ve yatırımlara ilişkin çeşitli konularda incelemelerde bulunarak ve Türkiye üzerine hazırlanan yabancı uzman raporlarını inceleyerek geçirmiştir (Türkcan, 2010b). Koopman'ın çalışmaları DP hükümetine son veren ve meclisi kapatan 27 Mayıs 1960 askeri darbesi ile kısa süreli bir kesintiye uğramıştır. Koopman ve Tinbergen'in çalışmalarının ilk ürünü 22 Haziran 1960 tarihli mektubuyları Tinbergen'in Devlet Bakanı Şefik İnan'a sunduğu "Merkezi Planlama Bürosu Kurulması Hakkında Memorandum" olmuştur (Türkcan, 2010b: 165).

⁸³ Tinbergen'le ilk görüşmeyi Dışişleri Bakanı Fatin Rüştü Zorlu Paris'te yapmıştır. Tinbergen'in yalnızca konaklama ve yol giderlerinin karşılanmasını talep edip danışmanlık ücreti almayı reddetmesi üzerine kuşkuya kapılan Zorlu'nun, Hollandalı Profesörün yetkinliğine ikna edilmesi oldukça zor olmuştur (Kansu, 2004: 45; Karaosmanoğlu, 2005: 97).

⁸⁴ Koopman'ın çalışmalarını hangi kurumun bünyesinde ve bütçesiyle yapacağı bir süre belirsiz kalmıştır. Bu nedenle Koopman masraflarını çalışma arkadaşlarından aldığı borçla karşılamak zorunda kalmıştır. Hiçbir kurumun "sahip çıkmaya" yanaşmadığı Koopman'ın durumu Başbakanlık Murakebe Heyeti Başkanı Muhlis Ete'ye resmi olarak bildirilse de sonuç alınamayınca USAID'in Ankara temsilciliğinin Koopman'a 200.000 TL tutarında bir çek vermesiyle sorun çözülmüştür (Çilingiroğlu, 2010: 142).

Tinberger ve Koopman'ın çalışmaları 1960 yılı içinde tekrar başlatmıştır. Albay Şinasi Orel'in başkanlığında Atilla Karaosmanoğlu, Nur Yalman, Nejat Bengül ve Cemal Mihçioğlu'nun da aralarında olduğu bir planlama çalışma grubu kurulmuş ve hazırladıkları raporla kanun tasarısını Milli Birlik Komitesine (MBK) sunmuştur (Kansu, 2004: 56). 30 Eylül 1960 tarihinde MBK tarafından kabul edilen 91 sayılı Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkında Kanun'un 5 Ekim 1960 tarihli ve 10621 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmasıyla DPT kurulmuştur. Kanuna göre DPT Yüksek Planlama Kurulu (YPK) ve merkez teşkilatından oluşmaktadır. Kurul Başbakan ya da başbakan yardımcısı ile Bakanlar Kurulunca seçilecek üç bakan, Planlama Müsteşarı, İktisadi Planlama Dairesi Başkanı, Sosyal Planlama Dairesi Başkanı ve Koordinasyon Dairesi Başkanından meydana gelir. Görevi ise, *“iktisadi ve sosyal politika hedeflerinin tayininde Bakanlar Kuruluna yardımcı olmak ve hazırlanacak planları Bakanlar Kuruluna sunulmadan önce, tayin edilen hedeflere uygunluk ve kıfayet derecesi bakımından incelemektir.”* Kurul, politikaları belirleyen hükümetle bunları plan ve programa dönüştüren idari teşkilat arasında bir “iletişim kanalı” olarak tasarlanmış yarı siyasi yarı teknokratik yapıda bir “müzakere ortamıdır” (Sezen, 2003: 87).

Kanun, benzer şekilde DPT'yi de kalkınma planını hazırlama görevinin ötesinde, hükümete ekonomik ve sosyal politikanın oluşturulmasında danışmanlık hizmeti veren merkezi bir danışmanlık örgütü olarak kurgulamıştır. Nitekim Teşkilatın görevlerinin sıralandığı ikinci maddede bu durum açıkça görülmektedir:

- a) Memleketin tabî, beşerî ve iktisadi her türlü kaynak ve imkânlarını tam bir şekilde tesbit ederek takip edilecek iktisadi ve sosyal politikayı ve hedefleri tâyinde Hükümete *yardımcı olmak*;
- b) Muhtelif bakanlıkların iktisadi politikayı ilgilendiren faaliyetlerinde *koordinasyonu temin etmek için tavsiyelerde bulunmak* ve bu hususlarda *müşavirlik yapmak*;
- c) Hükümetçe kabul edilen hedefleri gerçekleştirecek uzun ve kısa vadeli plânları hazırlamak;

- d) Plânların başarı ile uygulanabilmesi için ilgili daire ve müesseselerle mahallî idarelerin kuruluş ve işleyişlerinin *ıslahı hususunda tavsiyelerde bulunmak*,
- e) Plânın uygulanmasını takip etmek, değerlendirmek ve gerekli hallerde plânda değişiklikler yapmak;
- f) Özel sektörün faaliyetlerini plânın hedef ve gayelerine uygun bir şekilde teşvik ve tanzim edecek *tedbirleri tavsiye etmek*. [*Vurgular sonradan*]

Görüldüğü üzere teşkilata verilen altı görevden yalnızca ikisi planın hazırlanması ve takibine ilişkindir. Geriye kalan dördü ise, ekonomik ve sosyal politikanın oluşturulması sürecinde hükümete verilecek danışmanlık hizmetine ilişkindir. Bu durum MBK Genel Kurulunda kanunun görüşülmesi sırasında görüş ayrılığına neden olmuş ve MBK üyelerinin bir bölümü DPT'nin kararlarının “siyaset üstü” bir konumda ve hükümeti bağlayıcı nitelikte olması gerektiğini savunmuştur. Hatta YPK'daki üç bakan üyeye dahi şüpheyle yaklaşılarak planlama fonksiyonu bütünüyle siyasetin dışına çıkarılmak istenmiştir. Bunun altında ise, DP döneminin popülist ve programsız yatırım politikası olduğu Dündar Taşer'in şu sözlerinden anlaşılmaktadır:

Ele aldığımız şey bizim ekonomimizin uzun müddet için kati hudutlarını tesbit olacaktır. Yarın gelecek Hükümetler bunlar üzerinde istedikleri gibi tasarrufta bulunacaklar mıdır? Mesele rapor ise şimdiye kadar verilmiş yüzlerce rapor vardır. Hükümete verilecek bu raporlar da alınıp rafa konulabilir. Biz halbuki bunun sıkıntısını çektik. Bütün israfların sebebi günlük politikalara tâbi oluşundandır. Zamanın Başvekilinin, beni niçin tenkid ediyorsunuz, siz istediniz ben de falan yere o fabrikayı kurdum diyebilmesindedir. Yeniden böyle olacaksa bu tasarımı çıkarmıyalım daha iyi. Yok diyorsak; katî ifadeler kullanmalıyız (MBK Genel Kurul Tutanakları, 29.09.1960, B.14, C.1: s.16).

Teşkilatın hükümetler üstü bir konumda bulunmasını mahzurlu bulan tarafın temel kaygısı ise, bu durumun demokrasi ile bağdaşmayacak olmasıdır. MBK üyesi Selahattin Özgür teşkilat kanununu hazırlayan grubun en çok tartıştığı konunun bu olduğunu aktarmıştır:

Devlet Plânlama Teşkilâtının plânları yapılırken en çok münakaşayı mucip tarafları bunlardı. Mütahassıslar münakaşa yaparken nereye

bağlıyalım diye günlerce münakaşa etmişlerdir. Doğrudan doğruya Meclise bağlanması düşünölmüş; fakat bunun demokratik rejimlerle kabili telif olmayacağı kanaatine varılmış ve büyük sorumlulukları üzerine alan bir Hükümet Başkanının emrinde olması gayet tabii olarak karşılanmış. Şunu kısaca arz edeyim ki, Devlet Plânlama Dairesinin planlanmasında kabul edilen rejimin demokratik bir rejim olmasıdır. Aksi bir şekilde bu daireyi başka bir yere yerleştirmeye imkân yoktur (MBK Genel Kurul Tutanakları, 29.09.1960, B.14, O.2, C.1: s.17).

MBK üyeleri bu konuda uzlaşamayınca görüşmeler, kanunu hazırlayan Orel'in başkanlığındaki planlama çalışma grubunu dinlemek üzere ertesi güne ertelenmiştir. Orel, MBK'ya, DPT'nin yasama, yürütme ya da yargı dışında dördüncü bir kuvvet olarak kurgulanmadığını ve ancak bu şekilde "devletin organik bünyesinde yaşayabileceğini" belirterek, hükümetin siyasi faaliyeti ile ekonomi politikasının birbirinden ayrılamayacağını ifade etmiştir (MBK Genel Kurul Tutanakları, 30.09.1960, B.15, O.1, C.1: s.11). Çalışma grubu üyesi Karaosmanoğlu, anılarında MBK üyelerine yaptıkları sunumda kendisine yöneltilen DPT'nin neden hükümetin altında konumlandırıldığı sorusuna, "planlamayı hükümetin üstüne koyarsanız o hükümet olur, hükümet ne olur onu bilmiyorum" şeklinde cevap verdiğini aktarmaktadır (Karaosmanoğlu, 2005: 109). Kısacası DPT'nin kararlarının tavsiye niteliğinde olması, icra yetkisinin ise, hükümette kalması gerektiği aksi halde DPT işlemeyeceği gibi demokratik usullerle de bağdaşmayan bir durum ortaya çıkacaktır. Sonuç olarak tasarının ikinci maddesi genel kurula geldiği haliyle kanunlaşmıştır.

Genel kuruldaki bir başka tartışma ise, Alparslan Türkeş'in DPT'nin, kuruluş çalışmaları süren Devlet Personel İdaresi ve Güvenlik Merkez Teşkilatı ile Başbakanlık teşkilatının bütünü içinde değerlendirilmesi gerektiği teklifiyle ortaya çıkmıştır. Türkeş'e göre bu kurumların hepsinin ayrı ayrı Başbakanlığa "eklenmesi" yerine bir bütün halinde ve tek seferde görüşülerek karar verilmesi başbakanlığın rasyonel bir şekilde çalışmasına imkân verecektir. Bununla birlikte Türkeş'in teklifi kabul görmemiştir. MBK üyesi Orhan Erkanlı'ya göre "kanunun süratli çıkması bir zarurettir"

zira “kredi imkânları buna bağlıdır” (MBK Genel Kurul Tutanakları, 29.09.1960, B.14, O.2, C.1: s.14-15). Böylece DPT’nin kuruluşunda yalnızca siyasi gerekçelerle yürütülen yatırım politikalarının önüne geçme kaygısının değil, tıpkı DP iktidarının son yıllarında olduğu gibi dış kredi imkânlarından yararlanma amacının da bulunduğu anlaşılmaktadır.

Kanun DPT’yi ihtiyaç duyacağı nitelikli insan kaynağı teminini kolaylaştıran yetkilerle donatmıştır. Bunlardan ilki, “mukaveleli uzmanlar” başlığını taşıyan 17. maddesidir. Böylece kanun koyucu, müsteşarlık makamı da dahil olmak üzere hemen her düzeyde yabancı uzmanların istihdam edilmesine imkân vermiştir.⁸⁵ Bu hüküm Koopman ve Tinbergen’in planlama bürosunda ihtiyaç duyulan tecrübeli yabancı uzmanlara ve yurt dışında eğitim görmesi gereken Türk iktisatçılara ilişkin sundukları 22 Haziran 1960 tarihli raporlarındaki tavsiyelerle de uyumludur. Raporla göre hem merkezi planın hem de bazı sektörlerin planlarının hazırlanmasında yabancı uzmanlara ihtiyaç vardır. Bu alanlarda uzman bulmanın kolay olmayacağı uyarısıyla birlikte raporun ekinde kendilerinden ya da çevrelerinden yararlanmak üzere tavsiye edilen uzmanların listesine yer verilmiştir. ABD’den Prof. H. B. Chenery, İsveç’ten Prof. Bent Hansen, Japonya’dan Prof. Ichimura ve Hollanda’dan C. A. van den Beld planlama teşkilatının yöneticisi (“*Director of Central Planning Bureau*”- kanuna göre müsteşarlık makamı) olarak tavsiye edilen isimlerdir. Ayrıca daire başkanlıkları için de üç isim önerisinin bulunduğu raporda, bir listede de yurt dışında eğitim görmesi tavsiye edilen Türk iktisatçılar için uygun görülen kurumlar, adresleri ve yöneticilerinin ismi bulunmaktadır (Koopman ve Tinbergen, 22 Temmuz 1960). Her ne kadar teşkilatın

⁸⁵ MBK Genel Kurulu’nda bu maddenin görüşmeleri sırasında uzmanlara ödenecek ücrete ilişkin tartışma yaşanırken, yabancı uzmanların istihdamı tartışma konusu olmamıştır (MBK Genel Kurul Tutanakları, 30.09.1960, B.15, O.1, C.1: s.21). Kanunun *Mukaveleli Uzmanlar* başlığını taşıyan 17. maddesi şöyledir: “*Bu kanuna bağlı (1) sayılı cetvele dâhil memuriyetlerden müsteşarlık, daire başkanlıkları, müşavirlikler, şube müdürlükleri ile uzman ve uzman yardımcılıklarında ve müsteşarlık genel sekreterliğinde lüzumu halinde yerli ve yabancı uzmanlar mukavele ile çalıştırılabilir. Bu suretle vazifeye alınanlara ödenecek ücretin miktarı Bakanlar Kurulunca tesbit olunur.*”

yöneticisi de dahil yabancı uzmanların istihdamı yönünde bir tavsiye ve mevzuatta da buna imkân veren bir hüküm bulunsa da DPT'nin ilk kadrosu Türk uzmanlardan oluşmuştur. Kurucu Müsteşarlığa Kur. Alb. Şinasi Orel atanırken, İktisadi Planlama Dairesi Başkanlığına Dr. Atilla Karaosmanoğlu, Sosyal Planlama Dairesi Başkanlığına Dr. Necat Erder ve Koordinasyon Dairesi Başkanlığına Osman Nuri Torun atanmıştır (Türkcan, 2010c: 255).

Kanunun 20. md.'sinde yer alan “*Plânlama Teşkilâtı, plân işleri ile ilgili olarak araştırma, etüd ve proje tetkiki gibi işleri yerli ve yabancı hakiki ve hükmi şahıslara mukavele ile yaptırabilir*” hükmü ise, DPT'nin mühendislik ve danışmanlık hizmeti alımına imkân vermiştir. İzleyen yıllarda KİT reorganizasyonundan araştırma ve etüd projelerine ve master planlara kadar hemen her konuda danışmanlık hizmeti bu hüküm sayesinde alınacaktır. DPT, yönetim danışmanlarının PDS'nin bir aktörü haline gelmesinde katalizör olacaktır. Nitekim kuruluşu izleyen günlerde danışmanlık şirketlerinden temsilciler DPT'nin projelerinde görev almak için ziyaretlere başlamıştır. Dünya Bankası iktisatçılarından John H. Adler başkanlığında bir heyet Türkiye ekonomisi üzerine yazacakları bir rapor için Türkiye'de buldukları sırada ABD'li bir danışmanlık şirketinin iki temsilcisi DPT'yi ziyaret ederek Dünya Bankasının kredi vermesi halinde hazırlanacak projelerde çalışma teklifinde bulunmuştur (Karaosmanoğlu, 2005: 121). Bu durum ileride başka örneklerde de göreceğimiz gibi tipik bir kalkınma ya da reform çalışması, uluslararası kuruluş, kredi ve danışmanlık şirketi örgüsünü göstermesi açısından önemlidir ve Tanzimat döneminden itibaren gelişen *patikanın* sonucudur.

2.3.3. Uluslararası Kuruluşlar ve Teknik Yardımlar

Önceki sayfalarda Halligan'dan (1995) hareketle politika danışma sistemi, politika yapıcılara, politikaların şekillendirilmesinde bilgi ve tavsiye sunan birbirleriyle

ilişkili aktörler grubunun çeşitli politika alanlarındaki farklı örgütsel konfigürasyonu olarak tanımlanmıştır. Türkiye’de 1950’li ve 1960’lı yıllar boyunca merkezi düzeyde bir politika danışma örgütünün ortaya çıkması başta olmak üzere, aktörlerinin çeşitliliği itibariyle PDS’nin oldukça dinamik bir yapıya kavuştuğu görülmektedir. Bu durum yönetim danışmanlarının çevre ülkelerdeki etkinliği bahsinde de belirtildiği gibi, savaşı izleyen yıllarda çevre ülkelerde başlayan ya da başlatılan “kalkınmanın yönetimi için yönetimin kalkınması” girişimlerinin de bir sonucudur. ABD başta olmak üzere merkez ülkelerin hükümetleri ve uluslararası kuruluşların teşvik ettiği bu süreç, kalkınmanın sovyetik olmayan bir modelini hayata geçirecek idari kapasitenin geliştirilmesi çalışmalarının bir parçasıdır. Çevre ülkelerin aldıkları kalkınma yardımlarının etkin ve verimli kullanılabilmesi için böyle bir idari kapasitenin yani kalkınma yönetiminin inşa edilmesi kritik önemdedir.

1945 sonrası konjunktürde dış yardımlar ve özellikle bunun özel bir türü olan teknik yardımlar, PDS’nin gelişiminde ve aktörlerinin çeşitlenmesinde önemli bir faktör olmuştur. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Milli Prodüktivite Merkezi, Devlet Planlama Teşkilatı, Devlet Personel Başkanlığı, Türkiye Sınai Kalkınma Bankası gibi 1950’li yıllardan itibaren ortaya çıkan ve PDS’nin bileşenleri haline gelen kuruluşların hemen hepsinin kuruluşunda dış yardım ve uluslararası kuruluşlar önemli rol oynamıştır. Bu yıllarda Birleşmiş Milletler⁸⁶, OECD, Merkezi Antlaşma Örgütü

⁸⁶ Birleşmiş Milletler Teknik Yardım Programı çerçevesinde yürütülen projeler, Birleşmiş Milletlere bağlı 10 ihtisas kurumu tarafından yürütülmektedir (Barutçu, 1974: 4):

- 1- Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)
- 2- Gıda ve Tarım Örgütü (FAO)
- 3- Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Örgütü (UNESCO)
- 4- Uluslararası Sivil Havacılık Örgütü (ICAO)
- 5- Dünya Sağlık Örgütü (WHO)
- 6- Uluslararası Telekomünikasyon Birliği (ITU)
- 7- Dünya Meteoroloji Örgütü (WMO)

(CENTO), Kalkınma İçin Bölgesel İşbirliği Örgütü (RCD), Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü (NATO) gibi çok taraflı teknik yardım kaynaklarının yanı sıra Birleşik Devletler Uluslararası Kalkınma Örgütü (USAID), İngiliz Hükümeti, Alman Hükümeti, Fransız Hükümeti ve diğer ülkelerin hükümetlerinin sunduğu teknik yardımlar iki taraflı teknik yardım kaynaklarını oluşturmuştur. Ayrıca Türkiye Amerika Birleşik Devletleri Kültürel Mübadele Komisyonu (Fulbright Komisyonu) ve Ford Vakfı üçüncü grup teknik yardım kaynaklarıdır (Barutçu, 1974). PDS'nin biçimlenmesinde etkili olan diğer aktörler ise, IMF ve Dünya Bankası gibi çok taraflı yardım kuruluşları ile, isimleri ve etkinlikleri zaman içerisinde değişse de Uluslararası İşbirliği Örgütü (ICA), Kalkınma Kredi Fonu, İthalat-İhracat Bankası (Eximbank) gibi ABD menşeli diğer iki taraflı yardım kuruluşlarıdır (Işıl, *Tarihsiz*).

“İç ekonomik faaliyetlerin sonucu olmadan yaratılan ekonomik kaynakların” (Ertüzün, 1974: 164) bir türü olan teknik yardımlar, II. Dünya Savaşı'nı izleyen yıllarda yaygınlaşarak sistematik hâle gelmiştir. Kalkınmakta olan ülkelerin ihtiyaç duyduğu modern uzmanlık bilgisinin ya da teknik bilginin “gelişmiş” ülkelere transferini amaçlamaktadır. Gelişmiş ülkelere ihtiyaç duyulan alanlar için uzman temini, kalkınmakta olan ülkelere gelişmiş ülkelere eğitim amacıyla eleman gönderilmesi, uluslararası seminerlere ve toplantılara katılım ve teknik yardım projeleri için gerekli malzeme ve teçhizatın temini teknik yardımın kapsamına giren faaliyetlerdir (DPT, 1965: 1; DPT, 1968: 5-6; Ertüzün, 1974: 5). Örneğin 1949 yılında USAID ile imzalanan *Teknik İşbirliği Programı* kapsamında ABD'den uzmanlar Türkiye'ye gelirken, akademik eğitim ya da uygulama eğitimleri için ABD'ye personel gönderilmiş

8- Uluslararası Atom Enerjisi Ajansı (IAEA)

9- Uluslararası Posta Birliği (ITU)

10- Uluslararası Denizcilik Örgütü (IMCO)

ve projelerin gerçekleştirilmesi için teçhizat temin edilmiştir. Bu faaliyetler için Türkiye, 1949 yılından 1969 yılına kadar toplam 71 milyon dolarlık bir fon kullanmıştır (Ertüzün, 1974: 171).

Planlı dönemle birlikte teknik yardımlar planlama faaliyetlerini destekleyen bir unsur olarak görülmüş ve plan hedefleriyle uyumlu bir şekilde programlanarak koordinasyonun DPT tarafından sağlanması hedeflenmiştir. Bu kapsamda 1962 yılında Türkiye'ye yapılacak teknik yardımların “şümüllü ve eksiksiz bir program çerçevesinde yapılabilmesini sağlamak” için yıllık program hazırlanması uygulamasına geçilmiştir (DPT, 1961: 1). Ayrıca hem bakanlıklar ve kuruluşlar arası koordinasyon ihtiyacını karşılamak hem de yıllık teknik yardım programlarını hazırlamak üzere DPT bünyesinde *Teknik Yardım Sekreterliği* kurulmuştur (DPT, 1965: 3). Böylece bakanlıklar ve kuruluşlar izleyen yılda ihtiyaç duydukları teknik yardım taleplerini her yıl DPT'ye bildirecek, DPT de toplanan talepleri plan hedefleri ve yıllık programın ihtiyaçları doğrultusunda programa bağlayarak uygulayıcı bakanlıklarla, Maliye ve Dışişleri Bakanlıklarına gönderecektir (DPT, 1968: 9-10). Bununla birlikte bakanlıkların ve diğer kuruluşların DPT, Maliye Bakanlığı ya da Dışişleri Bakanlığının bilgisi olmaksızın teknik yardım sağlayan uluslararası kuruluşlarla ve hükümetlerle doğrudan görüşmeler yürütmesi ve hazırlanan programların dışına çıkılması gibi sorunlar devam etmiştir (DPT, 1965: 4). Teknik yardıma ilişki sorunlar yalnızca koordinasyon ve programlamayla sınırlı değildir. Bunların başında uzmanların istenilen nitelikte olmaması gelmektedir. Nitelikli uzmanların ülkeye uyum ya da ailevi konuları gerekçe göstererek gelmek istememeleri bu durumun temel sebebidir. Zira teknik yardım başvurusunda bulunan kuruluş ya da hükümet çoğu zaman tek bir aday önermekte ve bu da seçme şansını ortadan kaldırmaktadır. Öte yandan kurumların uzmanlardan nasıl faydalanacağına dair bir iş tarifi ve çalışma programı olmaması

uzmanlardan istenilen düzeyde verim alınmasını engellemektedir. Yine teknik yardımlar kapsamında yürütülen eğitim faaliyetleri de yabancı dil sorunu nedeniyle amacına ulaşamamıştır (DPT, 1965: 7).

Bütün bunlara rağmen 1960'lı yıllar boyunca teknik yardım da dahil olmak üzere dış yardımlar sistematikleşerek belli bir program dahilinde alınmaya başlanmıştır (Ertüzün, 1974: 179). Böylece Thornburg vd., Barker vd., Martin ve Cush gibi uzmanlarca hazırlanan raporlarda sermayeden daha önemli bir eksik olarak görülen nitelikli uzman ihtiyacı yine bu raporlarda tavsiye edilen şekilde karşılanmaya çalışılmıştır. Gerek dış yardımların gerekse alt türü olarak teknik yardımların planlı dönemle birlikte hedefi, dış yardıma ihtiyaç duymadan kalkınmayı sağlayacak bir ekonomik yapının inşasıdır (Ertüzün, 1974: 168). Bu durumda teknik yardımların amacının da ihtiyaç duyulan uzmanlık bilgisinin ve buna sahip nitelikli uzman kapasitesinin ülke içerisinde gelişmesini sağlamak olduğu düşünülebilir. Nitekim Özal, DPT Müsteşarı sıfatıyla açılış konuşmasını yaptığı 1970 yılı *Teknik Yardım Semineri*'nde teknik yardımı tanımladıktan ve gelişmekte olan ülkelerin ekonomik ve sosyal politikalarını uygulayacak "üstün nitelikte eleman" ihtiyacı bulunduğunu belirttikten sonra, Türkiye'nin bu konudaki politikasını şöyle ifade etmiştir:

[...] Türkiye'nin teknik yardım politikası, teknik yardım alan ve veren memleket olarak teknik yardım konularında memleketlerin sağladıkları imkânlarla en kısa sürede kendi kendilerine yeterli olacak duruma gelmelerine ve bu amaçla Türkiye'nin kendi kaynaklarıyla belirli bir nitelikte eğitmediği işgücünün yurtiçi ve yurtdışında teknik yardımla yetiştirilmesine yönelecektir (DPT, 1970: 2).

2.3.4. Yerli ve Yabancı Danışmanlık Şirketleri

Yukarıda da belirtildiği gibi kalkınma sürecinin taşıyıcısı olmak üzere hem kurumsal kapasiteyi hem de insan gücünü geliştirmeyi hedefleyen pek çok girişim söz konusudur. Bu girişimler kalkınma politikasının parçası olduğu gibi PDS'nin de bileşeni haline gelmiştir. Aynı zamanda danışmanlık arzının kaynakları olarak da ele

alınabilecek olan bu kurumların başında elbette danışmanlık şirketleri gelmektedir. Dünya Bankası, OECD, USAID gibi kuruluşların ya da hükümetler arası yardım anlaşmaları kapsamında alınan dış yardımların etkisiyle yerli ve yabancı danışmanlık şirketlerinin faaliyetleri 1960'lı yıllarda artış göstermeye başlamıştır. Yukarıda aktarıldığı gibi *Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tetkiki* başlıklı çalışma 1933 yılında *Hines, Rearick, Dorr & Hammond* isimli ABD'li bir şirket tarafından hazırlanmış ve belki de Türkiye tarihinde devletin aldığı ilk yönetim danışmanlığı hizmeti örneği olmuştur. Yine 1951 yılında tamamlanan *The Economy of Turkey: An Analysis and Recommendations for A Development Program* raporunu hazırlayan Barker Heyeti'nde Başkan Barker başta olmak üzere yönetim danışmanlarının istihdam edildiğine yukarıda yer verilmiştir. Ancak danışmanlık şirketlerinden esas olarak hizmet alınmaya başlanması 1960'lı yıllarda uluslararası kuruluşlardan temin edilen mali kaynaklarla ve KİT'lerin reorganizasyonu çalışmaları kapsamında olacaktır. Aşağıda ayrıntılarına yer verileceği üzere bu dönemde *J. G. White Engineering, Mead Carney International Company, Associated Industrial Consultants, Urwick Orr & Partners International* gibi yabancı danışmanlık şirketleri Türkiye'de şube açmaksızın çeşitli çalışmalarda görev almış ve bu şirketlerle sözleşmeler doğrudan donör kuruluşca imzalanmıştır.

Aynı zamanda ilk yerli danışmanlık şirketleri de bu dönemde faaliyet göstermeye başlayacaktır. Her ne kadar bu şirketlerin sayısına ilişkin bilgiye erişilememişse de gazete, anı, bülten, rapor vb. kaynaklardan bu dönemde kurulan danışmanlık şirketlerine ilişkin bazı bilgiler edinmek mümkündür. Örneğin DPT'ye ait bir çalışmada “mühendislik ve müşavirlik firmalarının takriben yarısının 1953-67 arasında, diğer yarısının da 1968-1970 yılları arasında faaliyete geçmiş olmasından” söz edilmektedir (DPT, 1971: 5). Bu bilgidен hareketle yerli danışmanlık ve mühendislik

şirketlerinin sayısının ve faaliyetlerinin 1960'lı yılların sonunda arttığı sonucuna varılabilir. Bunun da arkasında kuşkusuz planlı kalkınma çabaları ile başlayan yeni yatırımlar ve bunların finansmanı için elde edilen yeni krediler bulunmaktadır. Nitekim dönemin İnşaat Mühendisleri Odası Başkanı Sedat Özkol, inşaat sektörünün ekonomi içindeki artan payına rağmen, yerli mühendislik ve danışmanlık şirketlerinin yeterli payı alamadığından şu sözlerle şikâyet etmektedir:

Bugün ülkemizde yabancı müşavirlik-mühendislik firmalarıyla sözde yabancı uzman mühendislerin dolaylı ya da dolaysız şekilde ilişki kurmamış olduğu önemli bir inşaat projesi, önemli bir yatırım projesi yok gibidir. [...] önemli inşaat projelerinin genellikle yabancı firmalara yaptırılmasına paralel olarak ülkemize verilen proje kredileriyle ülkemizden çıkan proje hizmet ödemeleri de büyük bir hızla artmaktadır. [...] Böylece milyonlarca liralık proje hizmeti döviz halinde dışarıya çıkarıldığı gibi, bu husustan daha da önemlisi Türk teknisyenlerinin kendilerini geliştirme olanaklarının ellerinden alınması ve teknik gücümüzün dışarıya bağımlı kılınmasıdır (*Cumhuriyet*, 1 Eylül 1970).

Nitekim bu dönemde danışmanlık hizmetlerini yurt içinde karşılamaya dönük çeşitli girişimlerin olduğu görülmektedir. Bu kapsamda atılan önemli adımlardan birisi, Türk Mühendislik, Müşavirlik ve Müteahhitlik Anonim Şirketi (TÜMAŞ) olmuştur. TÜMAŞ, 1969 yılında Devlet Planlama Teşkilatının öncülüğünde Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı (TPAO), Azot Sanayi T.A.Ş. (TÜGSAŞ), Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., Şeker Sigorta A.Ş. ve Danimarka'da kurulu Haldor Topsoe şirketinin katılımıyla 6224 sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu hükümlerinden yararlanılarak kurulmuştur. TÜMAŞ'ın kuruluş amacı "uluslararası mühendislik kuruluşlarıyla iş birliği yaparak Türk Mühendisliği'nin bilgi ve birikiminin arttırılması, ihtiyaç duyulan "know-how" ve teknoloji transferinin sağlanması ve böylece yerli mühendislik kapasitesinin mühendisliğin tüm alanlarında uluslararası düzeyde hizmet verebilecek seviyeye ulaştırılması" olarak belirlenmiştir. Günümüzde şirket sermayesinin %51'i özel sektöre aitken, kamu kuruluşlarına ait %49'u ise Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığının kararı ile 2001 yılında Sümer Holding A.Ş.'ye devredilmiştir (TÜMAŞ,

<http://www.tumas.com.tr/SF/tarihce/3/>). Yine kamu ve özel sektör ortaklığı olan bir başka danışmanlık şirketi ise, 1970 yılında sanayi tesislerinin kuruluşunda ve yönetilmesinde danışmanlık hizmeti vermek üzere kurulan Türk Sınai Tesisler A. Ş.'dir. Başlangıçta %48 olan kamu sektörü payı, 1997 yılında %63,87'ye yükselirken, şirket 2000 yılında bütünüyle özel sektöre devredilmiştir (TÜSTAŞ, <http://www.tustas.com.tr/>). Bu iki şirketten ilki daha çok büyük çaplı altyapı yatırımlarında; ikincisi ise, sanayi tesislerinin kuruluşunda mühendislik ve danışmanlık hizmeti vermek amacıyla kurulmuştur (Vahit Erdem, 20 Ocak 2020 tarihli görüşme).

1970'li yıllarda bir de proje aşamasında kalan "danışmanlık teşkilatı" girişimi bulunmaktadır. Devlet Mühendislik ve Müşavirlik Teşkilatı (DMMT), 1972 yılında kanun tasarısı taslağı hazırlanan ancak hayata geçmeyen bir kurumdur. Dönemin mühendis ve danışman ihtiyacını karşılama çabalarını yansıtan bir girişim olması nedeniyle burada yer verilmeye değer görülen kurumun DPT uzmanları Muzaffer Şavkal ve Şahin Tolunay tarafından hazırlanan kanun taslağında göre DMTT'nin hem kamu hem de özel sektörün mühendislik ve danışmanlık ihtiyacını karşılamak üzere başbakanlığa bağlı olarak kurulması planlanmaktadır. Görevleri ise şöyle sıralanmıştır:

- a) Memleketin tabî, beşerî ve iktisadi her türlü kaynak ve imkânlarını tespit etmeye, bunların uzun veya kısa vadede değerlendirilmesini sağlayacak gerekli yatırım tesisleri ve organizasyonlarını kurmaya ve en faydalı pazarlamayı sağlamaya imkân verecek döviz gelirini artıracak ve ağır sanayii geliştirecek her nevi araştırma, etüd, ön proje, detay projeleri ve diğer mühendislik ve müşavirlik hizmetlerini yapar, yaptırır ve projeler gerçekleşinceye kadar takip eder.
- b) Mevcut işletmelerin dış pazarlarda rekabet edebilir hale getirilebilmeleri, maliyetlerin düşürülmesi, modernleştirilmeleri, kapasitelerinin ve verimliliğinin artırılması ve birleşerek daha büyük ve kuvvetli işletmeler haline dönüşebilmeleri için lüzumlu her türlü çalışma ve pazar araştırmaları yapar, alınacak tedbirleri tesbit eder ve bunların gerçekleşmesini temin eder.
- c) Hazırlanan araştırma, etüd ve projelerin neticesinde milli ekonomiye en yararlı olacak organizasyonları ve tesisleri tatbikata konulma ve işletmeye alınma safhalarında da izler. Aksaklıkları tesbit ile tedbirlerini araştırır.
- d) D.M.M.T. yabancı devletlerin araştırma, etüd ve proje ihalelerine girebilir. Özel sektörden vaki talepleri de mevzuatının müsaadesi nisbetinde karşılar.

e) D.M.M.T., Kalkınma İçin Bölgesel İşbirliği Teşkilâtı ülkeleri ve benzer bölgesel teşkilât ülkeleri ile ilgili mühendislik ve müşavirlik hizmetlerini görür (Şavkal ve Tolunoğlu, 1972).

Taslakta DMMT'nin hem kamu sektörüne hem de özel sektöre hizmet vermek üzere tasarlandığı anlaşılmaktadır. Ayrıca Türkiye, İran ve Pakistan'ın üyesi olduğu Kalkınma İçin Bölgesel İşbirliği Teşkilatı (RCD) ile diğer bölgesel iş birliği teşkilatlarının üye ülkelerin devletlerinin de ihtiyaç duyduğu danışmanlık hizmetlerini vermek de görevi kapsamındadır. Taslağın üçüncü maddesine göre DMMT, araştırma, etüd veya proje işlerini bizzat yapabileceği gibi, ilgili kamu kurumlarının teknik elemanlarını görevlendirmek suretiyle yaptırabilir hatta yerli ya da yabancı danışmanlık şirketlerine ihale edebilir. Oldukça geniş yetkilerle donatılan örgütün yurt içinde ve yurt dışında teşkilat kurması mümkündür. Patent hakkı kapsamına girenler istisna olmak üzere talep ettiği bilgilerin kuruma verilmesi zorunludur. Kurumun hazırladığı araştırma ve etüd programı ve koordinasyon faaliyetleri kamu kurumları için emrediciyken, özel sektör için yol gösterici niteliktedir. Kamu kurumları yapacakları ya da yaptıracakları araştırma ve etütler için kurumdan görüş ve ihale yetkisi almak zorundadır. Kısacası kurum, araştırma ve etüt faaliyetlerinin koordinasyonunu ve merkezi bir araştırma-etüt envanterinin geliştirilmesini sağlamakla görevli bir örgüt olarak tasarlanmıştır.

Söz konusu örgütle araştırma ve etüt faaliyetlerini gerçekleştirmenin yanında, kamu sektörünün bu alandaki faaliyetlerini yürütürken kaynakların daha etkin ve verimli bir şekilde kullanmasını hedeflediği anlaşılmaktadır. Nitekim tasarı tarihinden bir yıl önce DPT'nin bu konuya ilişkin hazırladığı raporda araştırma, etüt ve projelendirme çalışmalarının toplam yatırım maliyetinin %25'ine kadar ulaşabildiğinden hareketle bu faaliyetlerin yerli kaynaklarla sağlanması konusunda gerekli tedbirlerin alınması ve "yurtiçi kaynakların en faydalı şekilde değerlendirilmesi" gerektiği vurgulanmaktadır (DPT, 1971: 3). Yine tıpkı yabancı uzman raporlarında yer alan uzman ihtiyacının mali

sermayeden daha önemli olduğu tespitine paralel olarak, 1970 yılında düzenlenen teknik yardım seminerinde DPT Müsteşarı Turgut Özal'ın kalkınma plan ve programlarının gerekli kıldığı yetişmiş teknik eleman ihtiyacı vurgusu da bu durumu doğrulamaktadır (DPT, 1970). Bu yıllarda bir ülkenin gelişmişlik düzeyi ile sahip olduğu danışmanlık ve mühendislik kapasitesi arasında doğrudan bir bağlantının bulunduğu kanısı güçlüdür ve Türkiye'de bu kapasitenin henüz yeterli düzeyde gelişmediği kabul edilmektedir. Bu nedenle DPT'nin yaptırmış olduğu araştırma ve etüd çalışmalarında yerli mühendislik ve danışmanlık şirketlerinin görev almasına imkân vererek bu kapasitenin gelişmesine katkı sağlaması hedeflenmiştir. Nitekim 1968-70 yılları arasında kurulan danışmanlık ve mühendislik şirketi sayısı 1953-67 yılları arasında kurulan şirket sayısına neredeyse eşittir (DPT, 1971: 5).

Aynı yıllarda Türkiye'de yatırım yapılacak alanlarda etütlerin yapılması ve projelendirme çalışmaları için gereken mühendislik ve danışmanlık hizmetlerini sunacak özel şirketler de kurulmaya başlamıştır. 1969 yılında DPT tarafından çeşitli sektörlerle ilişkin yaptırılan etütler incelendiğinde, 22 etüt çalışmasının yarısına yakını ya tek başına ya da uluslararası bir danışmanlık şirketi ortaklığı ile Türk şirketlerinin yaptığı anlaşılmaktadır. Ayyıldız Mühendislik ve Müşavirlik Bürosu, METAG (Ayyıldız Mühendislik ve Müşavirlik Bürosu, 1969; DPT Müsteşarlık Araştırma Grubu, 1970), Alaçam Müşavir Mühendislik Firması (1969), Sınai Araştırma Danışma Ajansı-SADA (1967), Aknil G., Engineers and Consultants (Bureau du Recherrches Geologiques et Minieres vd., 1969) ve TEK-SER Müşavir Mühendislik Etüd Proje Planlama (TEK-SER, 1969) bunlara örnektir. Dönemin teşvik politikası da büyüklü küçüklü birçok danışmanlık ve mühendislik bürolarının kurulmasında önemli bir rol oynamıştır. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın özel sektöre verdiği teşviklerin koşullarından birisi, yapılacak yatırımların fizibilite raporu ve projesinin hazırlanmasıdır. Teşvikler

arttıkça ihtiyaç duyulan fizibilite raporu ve projeleri hazırlayan büroların sayısı da artmıştır (Ertan Yülek, 3 Mart 2020 tarihli görüşme).

Bu dönemde proje ve etüt alanında danışmanlık veren mühendislik bürolarının dışında da danışmanlık şirketleri kurulmuştur. DPT'den ayrılan bir grup uzmanın kurduğu ARDA danışmanlık şirketi bunlardan birisidir. Cevdet Kösemen tarafından kurulan ARDA'ya, DPT'nin kurucu kadrosundan Osman Nuri Torun, Necat Erder, Ayhan Çilingiroğlu, Atilla Karaosmanoğlu, Atilla Sönmez ve Refet Erim katılmıştır.⁸⁷ İlk işini bir OECD projesi olan “bilim planlaması” alanında alan şirket, Türkiye, Yunanistan, Portekiz ve İspanya'da kurulması planlanan pilot ekiplerin Türkiye ayağını oluşturmak üzere çalışmıştır. Ancak daha sonra başka işler alma konusundaki iyimserlik boşa çıkmış ve şirket proje almakta zorlanmıştır (Karaosmanoğlu, 2005: 160-161). PEVA (Piyasa Etüd Araştırma ve Müşavirlik Ltd. Şti.) ise, 1961 yılında piyasa etüd ve araştırma bürosu olarak kurulmuş ancak 1965 yılında danışmanlık hizmetlerini de faaliyet alanına dahil ederek bir danışmanlık şirketi haline gelmiştir (Neyzi, 1968: 16). Aynı yıllarda ODEM (Orta Doğu Endüstri Müşavirleri) de PERT (*Program Evaluation and Review Technique*) ve CPM (*Critical Path Method*) gibi dönemin modern işletme yöntemlerinin Türkiye'de tanınması ve işletmelere uygulanması için faaliyet gösteren danışmanlık şirketlerinden birisidir (Sevk ve İdare Dergisi, Mayıs-Haziran 1969: 53)

Bir başka yönetim danışmanlığı şirketi ise, *Sevk ve İdare Derneği* (TSİD) bünyesindeki *Türk Sevk ve İdare Geliştirme Merkezidir* (SİGM). 1962 yılında kurulan TSİD'in amacı, “modern sevk ve idare biliminin anlaşılmasını ve kullanılmasını teşvik etmek olan bir profesyonel yöneticiler toplumu kurmak” tır. Dernek bünyesinde faaliyet gösteren SİGM ise, özellikle orta ve küçük çaplı sınai ve ticari işletmelere profesyonel

⁸⁷ Bu isimler plan taslağına ilişkin Yüksek Planlama Kurulunda ortaya çıkan tartışmalar üzerine DPT' den istifa etmiştir (Karaosmanoğlu, 2005: 155).

yönetim danışmanlığı hizmeti vermek üzere 1966 yılında kurulmuştur (Özsoy, 1966: 4). Derneğin kuruluşunda ve geliştirilmesinde Ford Vakfı, USAID, Birleşmiş Milletler Özel Fonu (UNSF), Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) gibi uluslararası kuruluşlarla iki ve çok taraflı yardım kuruluşlarının ve Urwick Orr & Partners ile RASTOR⁸⁸ gibi danışmanlık şirketlerinin rolü bulunmaktadır. Ücret karşılığı hizmet veren bir danışmanlık ve eğitim merkezi kurulması fikri bir seminer kapsamında Türkiye’ de bulunan Finlandiyalı danışmanlık şirketi RASTOR’un danışmanlarının tavsiyesi ile ortaya çıkmıştır. Merkezin kuruluşu için çalışmalarına başlayan TSİD, Ford Vakfından alınan 133.500 dolarlık bir hibe ile danışmanlık eğitimi almak üzere İngiltere’ye Türk uzmanlar göndermeye başlamıştır (Sevk ve İdare Dergisi, Mayıs 1967: 30). İlk etapta Urwick Management Centre’da yönetim danışmanlığı eğitimi almak üzere İngiltere’ye gönderilen üç kişilik uzman grubu, beş aylık bir eğitimin ardından Türkiye’ye dönmüş, daha sonra başka uzmanların da eğitim almak üzere gönderilmesi uygulaması devam etmiştir. Merkez bu üç uzmanın çalışmalara başlamasıyla faaliyete geçerken, ILO proje müdürü olarak R. L. Mitchell’i göndermiş, Urwick Orr & Partners’dan E. P. Sharman isimli yönetim danışmanı merkezin çalışmalarına dahil olmuştur⁸⁹ (Özsoy, 1966: 6).

Derneğin yayın organı Sevk ve İdare Dergisi ile gazetelerdeki iş ilanları da göstermektedir ki dernek, “sevk ve idare müşavirliği” yani yönetim danışmanlığı eğitimi aldirmek üzere yurt dışına eleman göndermeye devam etmiştir. Sevk ve idare müşavirliği ifadesinin yanında parantez içinde “management consultant” ifadesi bulunan ilanlarda, adayların İngiltere’de 4-5 aylık eğitime tabi tutulacağı bilgisi yer almaktadır (*Cumhuriyet*, 13 Haziran 1966, 10 Temmuz 1966, 3 Eylül 1967, 24 Mart

⁸⁸ Urwick Orr & Partners ile RASTOR danışmanlık şirketleri için bkz. 1.2.2.1 Merkezden Merkeze Yayılım başlığı.

⁸⁹ İşletmecilik bilgisini çevre ülkelere aktarma rolü üstlenen Sevk ve İdare Derneği benzeri örgütlerin başka çevre ülkelerde de kurulduğu anlaşılmaktadır. Bunların çatı örgütü ise, Bilimsel Yönetim Uluslararası Konseyidir (CIOS) (Sevk ve İdare Dergisi, Mart-Nisan 1969: 47).

1968; Sevk ve İdare Dergisi, Eylül- Ekim 1969). 1968 yılına gelindiğinde SİGM'in 15 Türk, 3 yabancı yönetim danışmanı ile danışmanlık faaliyetlerini sürdürdüğü anlaşılmaktadır. Merkezin müşterilerinden birisi de Türk Hava Yolları⁹⁰ Genel Müdürlüğü'dür. SİGM, 1968 yılında THY ile bilgisayar ihtiyacı analizi; uzun vadeli planlama, organizasyon yapısı; sevk ve idare geliştirme tatbikatı, eğitim ihtiyacı analizi; mali kontrol ve iş değerlendirmesi ve liyakat takdiri konularında danışmanlık hizmeti vermek üzere sözleşme imzalamıştır. Projenin diğer ortağı ise, SİGM'nin kuruluşunda TSİD'e danışmanlık hizmeti veren Urwick Orr & Partners şirkettir (Sevk ve İdare Dergisi, Ocak- Şubat 1968: 43).⁹¹

Danışmanlık şirketi olmamakla birlikte danışmanlık birimi kurarak, danışmanlık hizmeti de veren Türkiye Sınai Kalkınma Bankası da bu başlıkta yer verilebilecek bir diğer kuruluştur. Dünya Bankasının yalnızca özel sanayi kuruluşlarının kredi ihtiyacını karşılayacak bir yatırım bankası kurulması talebi üzerine 1950 yılında Dünya Bankası iş birliği ile kurulmuştur (Tezel, 2020: 400). Ayrıca TSKB'ye, 24 Mart 1950 tarihinde kabul edilen 5660 sayılı *Türkiye Sınai Kalkınma Bankasının Dağıtacağı Kârın Hazinece İkmali Hakkında Kanun* ile beş yıl süreyle kâr garantisi verilmiştir. Bankanın amacı özel sektörün ihtiyaç duyduğu orta ve uzun vadeli döviz kredilerinin ucuza temin edilebilmesidir (Aytar, 1995: 10). TSKB; Dünya Bankası, Marshall Planı Özel Girişim Fonu ve ABD hükümetinden sağlanan kaynakların özel sektör sanayi kuruluşları

⁹⁰ Urwick Orr & Partners şirketinin 1960'ların sonu ve 1970'lerin başında THY'de yürüttükleri danışmanlık faaliyetleri için bkz. Yalçınkaya (2020).

⁹¹ TSİD ve SİGM'in kamu sektörüne yönelik faaliyetleri danışmanlık hizmetleri ile sınırlı değildir. İşletmecilik alanında pek çok konuya ilişkin eğitimler, seminerler ve sempozyumlar düzenlenmiştir. İktisadi devlet teşekkülleri idarecilerinin eğitimi (Sevk ve İdare Dergisi, Ocak-Şubat 1969: 43), SEKA orta ve üst düzey yöneticiler için "modern idarecilik felsefesi ve tatbikatı" semineri (Sevk ve İdare Dergisi, Temmuz-Ağustos 1969: 44), tekdüzen hesap planı semineri (Ocak-Şubat, 1970: 41) bunlara örnektir.

arasında dağıtılmasını sağlamış ve özel sanayi sektörünün gelişmesinde önemli rol oynamıştır (Tezel, 2020: 400).

Bankanın önemli rol üstlendiği bir başka alan ise danışmanlıktır. Bankanın bu alandaki ilk çalışmaları 1970'li yıllarda tekstil sektörünün modernleştirilmesi kapsamında Dünya Bankasından alınan bir kredi kapsamında başlamıştır. Kredinin bir kısmı Sümerbankın modernizasyonu diğer kısmı ise, özel sektör tesislerinin ihtiyaçlarını karşılamak ve modernizasyon yatırımlarına kaynak sağlamak üzere tahsis edilmiştir. Kredinin şartı ise modernizasyonu sağlamak üzere yurt dışından bilgi transfer etmek ve bu kapsamda yabancı bir danışmanlık şirketinden hizmet satın almaktır. Bu kapsamda TSKB kendi bünyesinde bir danışmanlık ünitesi kurmuş ve burada danışman olarak istihdam edilecekler için danışmanlık eğitimi vermek üzere yabancı bir danışmanlık şirketinden danışmanlık hizmeti alınmasına karar verilmiş ve yapılan araştırmalar sonucunda İsviçre'li Gherzi şirketi ile anlaşma imzalanmıştır. 1978 yılı itibariyle TSKB'nin danışmanlık bölümü iki Alman, iki İngiliz ve altı Türk uzmanla 3 sekreterden oluşmaktadır (Aytar, 1995: 13).

Bankanın danışmanlık alanında kapasite geliştirmesinde etkili olan ikinci önemli adım ise, yine bir Dünya Bankası kredisi olmuştur. Dünya Bankasının Türkiye'de ihracat sektörünün finansmanı için verdiği bu kredi paketinde yer alan danışmanlık harcamaları kalemi ile TSKB kendisine daimî bir yabancı danışman tutarak çeşitli sektörlerde ihracatın önündeki engelleri araştırarak, yabancı danışman istihdam etmek isteyen şirketlere kredi verecek ve dış pazar araştırmaları yapacaktır. Bu amaçla alınacak danışmanlık hizmetleri için ön fizibilite çalışmalarını Arthur D. Little şirketi yaparken, daimî danışman olarak çalışılacak şirketin belirlenmesi için açılan ihaleyi Alman danışmanlık şirketi BC Berlin Consult kazanmıştır. Kısacası bu iki Dünya Bankası kredisi ve bunların danışmanlığa ilişkin şartları neticesinde TSKB bünyesinde

oldukça tecrübeli bir danışmanlık ünitesi kurulmuştur (Aytar, 1995: 14-15). TSKB geliştirdiği bu danışmanlık kapasitesiyle 1980'lerin başında Özelleştirme Master Planı'nı hazırlayan konsorsiyum içinde yer alacaktır (Aytar, 1995: 37).

TSKB'nin danışmanlık sektörü açısından önemli bir başka rolü de Arthur Andersen'in Türkiye'de büro açması ile sonuçlanacak süreçte ortaya çıkar. 1960'lı yıllarda *International Finance Corporation* (IFC) tarafından özel sektöre verilmek üzere Türkiye'ye tahsis edilen krediler TSKB vasıtasıyla kullanılırken, IFC her sene TSKB'den kredilerin nasıl kullanıldığına ilişkin bağımsız denetçilerce hazırlanan raporlar istemiştir. Türkiye'de henüz böyle bir denetim şirketi bulunmadığı⁹² için de Arthur Andersen'in Londra ofisinden denetçiler, denetim raporunu hazırlamak üzere 1961 yılında Türkiye'ye davet edilmiştir⁹³. Kredilerin miktarı ve faydalanan özel sektör kuruluşu arttıkça Arthur Andersen önce Londra ofisine iyi düzeyde İngilizce bilen Türkleri⁹⁴ istihdam etmiş, ardından da Türkiye'de bir ofis kurmuştur (Burhan Karaçam, 10 Haziran 2020 tarihli görüşme; Reha Uz, 12 Haziran 2020 tarihli görüşme).

Arthur Andersen'in Türkiye ofisinde yönetim danışmanlığı birimi kurması ise, daha sonraki bir tarihte gerçekleşmiştir. Bununla birlikte denetim hizmeti verilen şirketlere talepleri üzerine Arthur Andersen'in Londra bürosundan yönetim danışmanlarının geldiğini aktaran Karaçam'a göre, şirketin Türkiye ofisinde

⁹² Reha Uz'a göre o dönemde denetim faaliyetlerinde bulunan dolayısıyla ilk "auditor" unvanını taşıyan *Newberry and Co.* isimli bir şirket bulunmaktadır. Türkiye'de yaşayan Tony Newberry isimli bir İngiliz tarafından kurulan şirket, uluslararası düzeyde tanınırlığa ve nitelikli işgücüne sahip olmadığı için Arthur Andersen'in gelişi ile mevcut işlerini de kaybetmeye başlamıştır (12 Haziran 2020 tarihli görüşme). Şaban Erdikler'e göre şirketin adı *Newberry Chapman*'dir (Şaban Erdikler, 6 Ekim 2020 tarihli görüşme).

⁹³ Aslında bu davetin oldukça ilginç bir hikayesi bulunmaktadır. IFC'nin uluslararası mali denetim şirketlerinden rapor istemesi üzerine bu denetimi yapabilecek şirketlerin bir listesi TSKB tarafından IFC'den istenmiş ve hiçbir şirket hakkında bilgi sahibi olunmadığı için de alfabetik olarak sıralanan şirket isimlerinin en başında yer alan Arthur Andersen aranarak Türkiye'ye davet edilmiştir (Karaçam, 10 Haziran 2020 tarihli görüşme; Reha Uz, 12 Haziran 2020 tarihli görüşme).

⁹⁴ Şirketin Türkiye'den istihdam ettiği ilk denetçiler Robert Kolej mezunudur. Mehmet Önkal, Cevdet Suner, Burhan Karaçam ve Reha Uz ilk giren isimlerdir (Karaçam, 10 Haziran 2020 tarihli görüşme; Reha Uz, 12 Haziran 2020 tarihli görüşme; Şaban Erdikler, 6 Ekim 2020 tarihli görüşme).

danışmanlık birimi kurmasını 1980’li yıllardaki dışarıya açılma süreciyle ilişkilidir⁹⁵ (Burhan Karaçam, 10 Haziran 2020 tarihli görüşme). Gerçekten de uluslararası danışmanlık şirketlerinin ofis açmaya başlaması 1980’lerden sonra ve esas olarak 1990’larda olmuştur. Bir başka uluslararası danışmanlık ve denetim şirketi olan Deloitte & Touche Türkiye’deki 1987 yılında faaliyetlerine başlarken, ilk ofisini Ankara’da kurmuştur (Süel, 8 Aralık 2020 tarihli görüşme). Ofisin kurucu ortaklarından Levent Yaveroğlu eski bir DPT çalışanıdır (https://deloitteacademy.com.tr/Juri_Uyeleri). Süel’e göre, şirketin İngiltere ofisi özelleştirme çalışmalarını başlatan Türkiye’nin “iyi bir pazar olduğunu” görmüş ve ofis açmaya karar vermiştir:

Dikkat çekici bir konu şirketin Ankara’da kurulması. Şirketin ilk ortakları Ankara’da ve kamu sektöründe çalışmış insanlar, devlet kültürüne aşinalar. Dolayısıyla kamu sektörü ile bağı olduğu için, devletle proje yapma gibi bir fikir kesinlikle var (Uğur Süel, 8 Aralık 2020 tarihli görüşme).

Şirketin özelleştirmeden sonra çalıştığı ikinci büyük proje de kamu sektöründedir:

Mesela ikinci büyük proje de elektrik sektörünün rönovasyonu idi. Elektrik sektörünün yani o zamanki adıyla Türkiye Elektrik Kurumu’nun elektrik üretimi (TEAŞ) ve elektrik dağıtımı (TEDAŞ) için ayrı şirketler kurarak ve bu şirketleri kendi içlerinde stratejik, organizasyonel ve süreçsel olarak yapılandırması ve akabinde de bu şirketlere bağlı birimlerin özel sektöre devri oldu (Uğur Süel, 8 Aralık 2020 tarihli görüşme).

1980 sonrası dönemi Türkiye’de danışmanlık sektörünün gelişimi bakımından 1960’lardan ayıran en temel gelişme ikinci ve üçüncü kuşak uluslararası danışmanlık şirketlerinin Türkiye’yi “iyi bir pazar” olarak görmeye ve Türkiye’ye yerleşmeye

⁹⁵Şaban Erdikler, Artur Andersen’de çalıştığı sırada Burhan Karaçam’ın “adı konulmamış bir danışmanlık hizmeti” örneğini ilk defa 1970’lerin sonunda *Arı Bisküvilerine* verdiğini aktarıyor. Erdikler’e göre, Arthur Andersen’in 1977-1978 yıllarında bölüm sayısı ikiden üçe çıkarılarak bağımsız denetim ve vergi danışmanlığının yanında yönetim danışmanlığı hizmeti de vermeye başlamış, 1980 yılından itibaren, yönetim danışmanlığı yapmak üzere de üniversite mezunları Arthur Andersen’e alınmaya başlanmıştır (6 Ekim 2020 tarihli görüşme).

başlamışlardır. Bu aşağıda 1980 sonrası dönemde danışmanlık hizmeti alımının kamu sektöründe “yaygınlaşması” olarak adlandırılan durumun da bir işaretidir. Bu yıllarda kamu sektöründe danışmanlık talebinin artacağını öngören danışmanlık şirketleri Türkiye ofislerini kurmaktadır (bkz. **Tablo 2**).

Tablo 2. Uluslararası danışmanlık şirketlerinin Türkiye’de ofis kurduğu yıllar

FİRMA ADI	GELİŞ YILI
Price Waterhouse	1981
KPMG	1982
Ernst & Young	1983
Deloitte	1986
The Boston Consulting Group	1990
McKinsey	1995
Aon Consulting	1995
IBM Consulting Group	1997
Booz Allen & Hamilton	2004
Hewitt Associates	2006

Kaynak: Kurt (2008): 91

Tablodan da anlaşılmaktadır ki, 1980’li yıllardan sonra McKinsey, Boston Consulting ya da Booz Allen & Hamilton gibi ikinci kuşak danışmanlık şirketleri ile Price Waterhouse, KPMG, Ernst & Young ya da IBM Consulting gibi üçüncü kuşak danışmanlık şirketleri Türkiye’deki faaliyetlerine başlamıştır. 1960’larda Urwick Orr & Partners veya AIC gibi birinci kuşak danışmanlık şirketleri 1980 sonrası dönemde yerini ikinci ve üçüncü kuşağa bırakmıştır. Bu dönemde Türkiye’deki yerli yönetim danışmanlığı şirketi sayısı da artmıştır. Günümüzde olduğu gibi o dönem için de danışmanlık şirketlerinin tam sayısını bilmek mümkün olmasa da örneğin Yönetim Danışmanları Derneği’nin 1998 yılında hazırladığı *Türkiye Yönetim Danışmanları*

Katoloğu 98-99'da ulusal ve uluslararası olmak üzere toplam 109 danışmanlık şirketinin iletişim bilgileri ve kısa tarihçesine yer verilmiştir.

Yönetim danışmanlığının faaliyetinin profesyonelleşmesine yönelik adımlar ise, oldukça yakın tarihlidir. Bu adımlardan ilki İstanbul'da 1993 yılında yönetim danışmanlarının iş birliği ile kurulan *Yönetim Danışmanları Derneği*'dir (Kurt, 2008: 99). Dernek yönetim danışmanlığının tanıtılmasını ve ekonomiye katkısının kamuoyuna aktarılması, yönetim danışmanlığına iç talebin yaratılmasını, mesleki çıkarların savunulmasını, mesleği icra edecek olanların nitelik ve nicelik yönünden geliştirilmesini ve mesleğin dünyada kabul görmüş olan "meslek ahlakını", temel ilkelerini esas alarak Türkiye'de bu mesleği icra edecek olanlar için bir "meslek etiği" oluşturmayı amaçlamaktadır⁹⁶ (Yönetim Danışmanları Derneği, 1998). Derneğin bu kapsamdaki en somut adımı Mesleki Yeterlilik Kurumu ile 28 Ocak 2013 tarihinde "Ulusal Yeterlilik Hazırlama İşbirliği Protokolü" imzalayarak Yönetim Danışmanı (Seviye 6) ve Yönetim Danışmanı (Seviye 7) yeterliliklerinin hazırlanma süreci başlatmış olmasıdır. Çalışmaların sonucunda 3 Ekim 2013 tarihli ve 28784 sayılı Resmî Gazete'nin mükerrerinde yayımlanan tebliğ ile meslek standartları yürürlüğe girmiştir.⁹⁷

Yine XI. Kalkınma Planı çalışmaları kapsamında ilk defa *Yönetim Danışmanlığı Hizmetleri* başlığıyla bir çalışma grubu oluşturulmuştur. Grubun çalışmaları kapsamında sektörün sorunları, bu sorunlara çözüm önerileri ve sektörün geleceğine ilişkin öngörüler bulunmaktadır. Çalışma grubunun 2018 yılında yayınladığı *Yönetim*

⁹⁶ Tez kapsamında dernek ile iletişime geçilmiş ve Türkiye'deki yönetim danışmanlığı şirketlerine ve yönetim danışmanlarına ilişkin araştırmalarının bulunup bulunmadığı ve veri tutulup tutulmadığı sorulmuş ancak derneğin bu tip bir faaliyetinin bulunmadığı yanıtı alınmıştır.

⁹⁷ Kurumun internet sitesinde yer alan bilgiye göre "görüş alma süreci 29 Ağustos 2021 tarihinde tamamlanacak olan güncel meslek standardı ve yeterlilik taslağı, YDD tarafından gelen görüşler doğrultusunda gözden geçirildikten sonra, MYK İş ve Yönetim Sektör Komitesinin görüşüne sunulacaktır" (<https://www.myk.gov.tr/index.php/tr/haberler/34-meslek-standartlar-dairesi-bakanl/4286-yonetim-danmanl-seviye-6-ulusal-meslek-standard-guencellemesi-ve-yeterlilik-tasla-goeruee-sunuldu>).

Danışmanlığı Hizmetleri Raporunda ulusal danışmanlık şirketlerinin ve sektörünün gelişmemesinin nedenleri üzerinde durulurken, hizmetlerin daha çok ithal edilmesi ya da uluslararası danışmanlık şirketlerinin Türkiye ofislerinden alınması, danışmanlık faaliyetlerinin öneminin yeterince anlaşılammış olması, mesleki standartların geliştirilmesi ihtiyacı, sertifikalı yönetim danışmanlarının artması gerektiği, ulusal ve uluslararası düzeyde akreditasyonun hizmetin arz ve talep tarafınca yeteri düzeyde önemsenmemesi gibi sorunlar üzerinde durulmuş ve bunlara çözüm önerileri getirilmiştir. Ayrıca raporda Türkiye’de yönetim danışmanlığı sektörünün 2016 yılı itibariyle 2,5 milyar TL’lik bir gelir elde ettiği belirtilmiştir. Hesaplama yönteminin ayrıntılarına ilişkin bilgi verilmemekle birlikte, gelirin danışmanlık hizmeti veren özel ve tüzel kişilerin vergi kayıtlarından hareketle hesaplandığı belirtilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2018).

2.3.5. Diğer Aktörler

Kuruluşunda tavsiyede bulunmak, politika geliştirmek üzere hükümete yardımcı olmak ya da danışmanlık hizmeti vermek gibi görevler verilen başka danışman kurum veya birimlerden söz etmek mümkündür. 1950’li yıllarda ilk örnekleri ortaya çıkmakla birlikte, esas olarak 1960’lı yıllarda kurulmaya başlayan bu örgütlerin bir kısmı günümüzde sistemin parçası değildir. Ancak dönemin politika danışma sisteminde ortaya çıkan gelişmeleri yansıtan örnekler olmaları nedeniyle burada yer verilmiştir. Bunlardan bazıları tıpkı DPT örneğinde olduğu gibi kendileri birer danışman kurum olmakla birlikte yönetim danışmanlarının kamu yönetimi ve politikasına nüfuz etmesinde aracı rol oynamıştır.

Bu ilk örneklerden biri, 1950’li yılların başında kurulan TODAİE’dir.⁹⁸ Mihçioğlu’nun (1988) deyimi ile “çağdaş kamu yönetimi öğretiminin başlangıç yıllarında” ortaya çıkan kurum, Barker raporunda da tavsiye olarak yer almıştır. Rapora göre hem özel sektörün hem de kamu sektörünün yetişmiş insan gücüne olan ihtiyacını karşılamak için üniversitelerde yabancı uzmanların danışmanlığında lisans ve lisansüstü düzeyde işletme ve kamu yönetimi programları hazırlanmalıdır. Yine kamu ve özel sektörde hizmet içi eğitim programlarıyla çalışanların yetkinlik düzeyleri arttırılmalıdır. Özellikle kamu sektöründe hizmet içi eğitimle yetişen kamu görevlileri daha sonra üst düzey kamu yöneticilerinin içinden seçileceği bir grubu oluşturacağı için de önemlidir (Barker vd, 1951: 204). BM ile Türkiye arasında 5 Eylül 1951 tarihli teknik yardım anlaşmasına ek olarak imzalanan 8 Mayıs 1952 tarihli⁹⁹ ve Türkiye ile Orta Doğu ülkelerinde kamu görevlilerinin eğitim ihtiyaçlarını karşılamak üzere bir enstitü kurulmasını içeren antlaşma ile kuruluş hazırlıkları başlamıştır. Antlaşma doğrultusunda kurulan ve içlerinde Barker Heyeti üyesi Güney Kaliforniya Üniversitesi Kamu Yönetimi Okulu Dekanı E. E. Olson’ın da bulunduğu yerli ve yabancı uzmanlardan oluşan bir etüt grubu¹⁰⁰ çalışmalarını 1953 yılının mart ayında tamamlamış ve enstitü ilk etapta SBF’ye bağlı olarak faaliyete geçmiştir¹⁰¹ (Mihçioğlu, 1988: 3). Enstitünün

⁹⁸ TODAİE benzeri kuruluşlar bu dönemde yalnızca Türkiye’ de değil buldukları bölgedeki diğer ülkeler de hizmet vermek üzere merkez olarak seçilen Brezilya, Kosta Rika, Mısır ve Hindistan’ da da kurulmuştur (Çiner, 2012; Güler, 1994; Qureshi, 1970; Tural, 2014).

⁹⁹ Antlaşmayı onaylayan 6319 sayılı *Türkiye ve Orta-Doğu Âme İdaresi Enstitüsünün ihdası hakkında Türkiye Hükümetiyle Birleşmiş Milletler Teknik Yardım Bürosu arasında imzalanan (1) sayılı Teknik Yardım Ek Arlaşmasının tasdiki hakkında Kanun* 10.03.1954 tarih ve 8654 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmıştır.

¹⁰⁰ Çalışmalarını 3 Temmuz-6 Eylül 1952 tarihleri arasında gerçekleştiren grubun diğer üyeleri ise şunlardır: Tahsin Bekir Balta (SBF), Yavuz Abadan (SBF), Henri Bourdeau de Fontenay (ENA), Süheyp Derbil (AÜHF), Gerard W. J. Drewes (Hollanda Led Ün.), Hamit Sadi Selen (SBF),

¹⁰¹ Tural’a (2014: 19) göre TODAİE’nin öncüsü niteliğindeki kuruluş, 1 Nisan 1951 tarihinde BM ve Türk Hükümeti arasında imzalanan protokolle Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi bünyesinde BM’nin kalkınma projelerinin iktisadî tahlillerini yapmak üzere kurulan *Kalkınma Projeleri İktisadî Tahlil Enstitüsü Akdeniz Yetiştirme Merkezi*’dir. Merkez yalnızca Türkiye’ye değil Akdeniz çevresindeki bir grup ülkeye hizmet vermek üzere kurulmuştur. Teknik yardımların yeni bir formu olarak benzeri merkezler farklı bölgeler için merkez olarak tespit edilen ülkelerde de kurulmuştur.

kuruluş kanunu ise, 25.06.1958 tarih ve 7163 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanunun 2. maddesi enstitüye öğretim ve yetiştirme; araştırma ve yardım; derleme ve neşriyat; öğretim, araştırma ve inceleme yardımı olmak üzere dört başlık altında çeşitli görevler vermiştir. Enstitü esas itibariyle kamu yönetimi öğretiminin geliştirilmesi olan görevini yerine getirmek üzere araştırma ve yayın yapmaktan, çeviriye hatta yurt dışına yetiştirilmek üzere eleman göndermeye kadar pek çok yetki ve sorumlulukla donatılmıştır. Kamu görevlilerinin modern yönetim bilgisi ile donatılmasını sağlamak (md.2/A-2) ve kamu yönetiminden gelen “ıslah” taleplerini karşılamak üzere danışmanlık yapmak (“tavsiyede bulunmak”), “mütahassıslarını görevlendirmek” ve “mütalaa ve rey bildirmek” (md.2/B-3) gibi görevleri de TODAİE’nin bir danışmanlık kurumu olarak da tasarlandığını göstermektedir.

Danışmanlık kurumu olarak tasarlanan bir başka örgüt ise, Milli Prodüktivite Merkezidir. Avrupa İmar Planı (ERP) ile Avrupa’da ABD’nin öncülüğünde başlayan verimlilik çalışmalarına, danışmanlığın merkezden merkeze yayılma bahsinde değinilmiştir. Tekrar etme pahasına belirtmek gerekirse, ERP kapsamında kurulan *European Productivity Agency* (EPA) ve ülkeler düzeyindeki prodüktivite merkezleriyle birlikte Avrupa’da verimliliğin artırılması için çalışmalara başlamıştır (Boel, 2013; McKenna, 2006a; Kipping, 2013; Kudo vd., 2004). Bu kapsamdaki işletme reformu uygulamalardan birisi olan *United States Technical Assistance and Productivity Programme* (USTA&P) Amerikan tarzı işletmeciliğin Batı Avrupa’ya girmesini hedeflemiştir (McGlade, 2013: 18) ve 1952 yılına gelindiğinde 11 OEEC ülkesinde ulusal verimlilik ajansları; izleyen yılda ise, OEEC’nin verimlilik alanındaki faaliyetlerini koordine etmek üzere EPA kurulmuştur. Verimlilik çalışmalarının yürütülmesinde ABD’nin gönderdiği danışmanlar da aktif rol almıştır (Boel, 2013: 38-40).

Aynı dönemde ve bu sürece paralel olarak Türkiye’de de verimlilik alanında kurumsallaşma girişimleri ortaya çıkmıştır. Türkiye’nin 4 Temmuz 1948 tarihinde ABD ile imzaladığı Ekonomik İşbirliği Antlaşması ile başlayan yardımlar kapsamında 25 Haziran 1953 tarihinde imzalanan 1 milyon dolarlık yardım anlaşmasının hedeflerinden birisi de Türkiye’de bir prodüktivite programının başlatılması ve bir prodüktivite merkezinin kurulmasıdır. Hatta yardımın yürürlüğe girebilmesi için kurulacak merkezin özerk olması ve işçi temsiline yer vermesi şartı bulunmaktadır (Kılınçkaya, 2013: 137-138). 1954 yılında Milli Prodüktivite Merkezini kurmak için gereken hazırlıkları yapmak üzere, Dışişleri, Maliye, Milli Eğitim, Sanayi ve Çalışma Bakanlıklarının temsilcilerinden oluşan *Vekaletlerarası Prodüktivite Komitesi* kurulmuştur (Neyzi, 1968: 14). Komite çalışmalarını iki yıl içerisinde tamamlamış ancak merkezin kuruluşu, ECA ile yaşanan anlaşmazlıklar nedeniyle sürüncemede kalmıştır (Kılınçkaya, 2013: 139-141). Nihayet 15.04.1965 tarih ve 11978 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren *580 sayılı Milli Prodüktivite Merkezi Kuruluş Kanunu* ile merkez kurulmuştur. Tüzel kişiliği bulunan ve özel hukuk hükümlerine göre kurulduğu kayıt altına alınan merkez Sayıştay denetimine de tabi değildir.¹⁰² Merkezin esas amacı, ülkede kamu ve özel sektörde verimliliğin artırılması için çalışmalar yapmak ve tavsiyelerde bulunmaktır. Bu kapsamda araştırmalar yapmak, teknik yardım sağlamak, eğitim ve danışmanlık faaliyetlerinde bulunmak, kurumlar arasında koordinasyonu sağlamak, prodüktiviteyi ölçme çalışmaları yaparak diğer ülkelerle kıyaslamak ve prodüktivite derneklerinin kurulmasını teşvik etmek merkeze verilen görevlerdir (md.2).

Milli Prodüktivite Merkezinin görevlerini yerine getirirken alacağı danışmanlık ücreti ve izleyeceği usul 22.03.1976 ve 15536 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak

¹⁰² Böylece md. 1 ile yardım için gereken “özerklik” şartının yerine getirildiği görülmektedir. Ayrıca diğer şart olan işçi temsili de Genel Kurul’ un üyelerinin düzenlendiği md.4-d’de yer alan “üye sayısı bakımından en çok temsil kabiliyetini haiz ve en üst işçi teşekkülünden” hükmüyle sağlanmıştır.

yürürlüğe giren *MPM Danışmanlık Hizmetleri ve Ücret Tarifesi Yönetmeliği* ile düzenlenmiştir. MPM, 580 sayılı kanunun 2. maddesindeki hedeflere uygun olarak “resmî ve özel sektördeki müessese ve işyerlerinde verimi artıracak ve israfı önleyecek metot ve teknikleri tespit etmek ve bunların uygulama imkânlarını araştırmak bakımından istek üzerine MPM tarafından yapılacak hizmetler” bu yönetmelik kapsamında yürütülmüştür. Ayrıca merkez teknik yardım antlaşmaları kapsamında danışmanlık yardımı da almıştır. Örneğin Türkiye Cumhuriyeti ile Almanya Federal Cumhuriyeti arasındaki 16 Haziran 1970 tarihli Teknik İşbirliği Antlaşması çerçevesinde Federal Almanya’nın prodüktivite kuruluşu olan REFA¹⁰³ ile Milli Prodüktivite Merkezi arasında teknik iş birliği anlaşması 30 Ocak 1984 tarih ve 18297 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan kararla 30 Kasım 1983 tarihinden başlayarak yürürlüğe girmiştir. Teknik yardımın içeriği küçük ve orta büyüklükteki Türk işletmelerinin verimlilik düzeylerinin yükseltilmesi için REFA tarafından geliştirilen REFA-Yöntem Bilgisinin (temel düzey) Türkiye’deki küçük ve orta büyüklükteki sanayi işletmelerinde uygulanmasıdır.

Neyzi’ye (1968: 14) göre eğitim ve danışmanlık faaliyetleri ile prodüktiviteye ilişkin kitap, dergi ve broşürlerle yayıncılık faaliyeti de yürüten MPM’ den ne kamu sektörü ne de özel sektör yeterince faydalanabilmiştir. Bununla birlikte sendikaların merkeze olan ilgisi daha fazla olmuştur. Merkez 47 yıllık faaliyetinin ardından 17 Ağustos 2011 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan 649 sayılı KHK ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına bağlı Verimlilik Genel Müdürlüğüne dönüştürülmüştür.

Merkezi düzeyde bir personel yönetimi örgütü olarak tasarlanan Devlet Personel Dairesi de bu kategoride yer alan bir başka kurumdur. DPT kanununun görüşmeleri

¹⁰³ REFA’ya ilişkin bilgi için bkz. *1.2.2.1. Merkezden Merkeze Yayılım* başlığı.

sırasında Türkes'in DPT ile birlikte ele alınması gerektiğini ve yakın tarihte kanununun çıkacağını söylediği Devlet Personel Dairesi 10683 sayılı ve 17.12.1960 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 160 sayılı kanunla kurulmuştur. MBK, DBD'yi idari reformun personel ayağını hayata geçirecek örgüt olarak tasarlamıştır (Mihçioğlu, 1987: 85). Personel politikasından sorumlu merkezi bir örgütün kurulması tavsiyesi yabancı uzmanlarca hazırlanan raporlarda da yer almıştır. Örneğin Barker Heyeti tarafından hazırlanan raporda kamu yönetimi reformunun bir parçası olarak *Merkezi Personel Kurumu (Central Personnel Agency)* kurulması tavsiye edilmiştir. Bu kurum ortaya çıkan gelişmeler ve ihtiyaçlar doğrultusunda personel alanında ve genel olarak kamu yönetimi alanında politika geliştirmekle görevli olacaktır (Barker vd., 1951: 200). James W. Martin ve Frank C. E. Cush tarafından hazırlanan raporda ise, "Türkiye'de bütün bakanlıklara, bütün katma bütçeli dairelere, bütün devlet iktisadi teşekküllerine ve bir dereceye kadar bütün mahalli idarelere şâmil olmak üzere merkezde bir Umumi Personel Dairesi kurulması" tavsiye edilmiştir (Martin ve Cush, 1952: 107).

160 sayılı kanuna göre DPD, bir başkan ve beş üyeden oluşan Heyet ve Genel Sekreterlikten oluşan bir örgüttür. Kanunun 6. maddesi Heyetin kararlarının istişârî nitelikte olduğunu ve Bakanlar Kurulunun onayı ile bağlayıcı hale geleceğini hüküm altına almıştır. Dolayısıyla DPD'nin personel politikaları konusunda bir danışmanlık örgütü olarak tasarlandığı anlaşılmaktadır. Bu durum kanunun görüşmelerinde MBK üyelerinden Kadri Kaplan'ın "mesele bir personel planlaması mevzuudur" DPT ile birleştirilebilir önerisini beraberinde getirmiştir (MBK Genel Kurul Tutanakları, 13.12.1960, B.54, O. 1, C.4: s.12). Neticede tasarı kanunlaşmış ve DPD bir personel kanunu için çalışmalara başlamıştır. Hazırlanan tasarı TBMM'de komisyon ve genel kurul aşamalarını dokuz gün gibi kısa bir sürede tamamlayarak kanunlaşmıştır (Güler, 1988: 88).

Gerek Barker gerekse Martin-Cush raporlarında yer alan tavsiyeler kanunda kendisine yer bulmuştur. Birinci maddede DPD'nin “*kanunun şümulüne dâhil kurumların personel rejimini memleketin iktisadi, mail ve sosyal şartlarına ve hukuki esaslara uygun bir şekilde düzenlemek; bu düzeni değişen şartlara göre ayarlamak ve idame ettirmek maksadiyle*” kurulduğu hükmü Barker vd.'nin (1951: 200) raporunda yer alan tarifle, dördüncü maddede yer alan kapsam hükmü ise, Martin ve Cush'un (1952: 107) raporundaki kapsam tavsiyesiyle örtüşmektedir. Personel rejiminin gelişen ihtiyaçlara göre güncellenmesi amacıyla adeta sürekli bir reform kurumu olarak tasarlanan DPD, üstlendiği görevlere paralel bir yetkiye sahip olamamıştır. Kanun kapsamında yer alan kurumlarla olan ilişkisi hem net değil hem de oldukça gevşek tanımlanmıştır (Güler, 1988: 86). DMK'nın hazırlayıcısı ve personel sisteminin bu kanuna göre yeniden kurgulamasının esas sorumlusu olsa da süreci başarılı bir şekilde yönetememiştir. Örneğin kanunun ilk halinde yer alan ve sistemin dayandığı esaslardan biri olan sınıflandırma konusunda yeterince yol gösterici olamadığı için kurumlar iş analizlerini yapamamış ve hazırlanması gereken sınıf tüzüğü çalışmaları arzulan sonuçları vermemiştir (Mihçioğlu, 1987: 94). DPB, reform ve kanun çalışmalarını yürütürken, OECD ve USAID ile imzalanan teknik yardım anlaşmaları kapsamında iki yabancı uzmandan danışmanlık hizmeti alınmıştır. OECD uzmanı van Mook ve USAID tarafından gönderilen John Fisher hemen hemen aynı dönemlerde çalışmış ve hazırladıkları raporları DPB'ye teslim etmiştir (Yayman, 2008: 221-225).

24 Temmuz 1963 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan 278 sayılı kanunla idari ve mali tüzel kişiliği haiz olarak, bilimsel araştırmaları teşvik etmek amacıyla kurulmuş ve ulusal bir bilimsel araştırma politikasının oluşturulmasında hükümete yardım etmek ve bu alanda verilecek öğretime esas teşkil edecek ilkelerin belirlenmesinde “tavsiyelerde bulunmakla” görevlendirilmiş olan *Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma*

Kurumu; II. Dünya Savaşı sonrasında ilk örneği ABD’de olmak üzere önce batılı ülkelerde daha sonra ise, diğer NATO üyesi ülkelerde ortaya çıkan (Bayramoğlu, 2004:77) ve 1961 Anayasası ile Türk siyasal hayatının bir parçası haline gelerek, kamu politikalarının oluşumunda Türk Silahlı Kuvvetlerinin de dahil olmasını sağlayan MGK¹⁰⁴; 1961 Anayasasının bir diğer “yeniliği” olan çift meclis sisteminin (Eroğul, 2004: 291) bütün üyeleri seçimle işbaşına gelen Millet Meclisi kanadının üstünde bir denge-denetim organı olarak tasarlanmış olan (Tanör, 2017: 395) *Cumhuriyet Senatosu*¹⁰⁵; Cumhuriyetin ilk yıllarında Şeyh Sait isyanı nedeniyle çıkarılan Tahrir-i Sükûn Kanunu (1925) kapsamında kapatıldıktan (Koç, 1998) sonra 1961 Anayasası ile güvence altına alınan ve 1963 yılında ise, kanuni güvenceye kavuşan (Çelik, 2020: 87)

¹⁰⁴ MGK 1961 Anayasası’nda milli güvenlik ile ilgili kararlarda koordinasyon ve tavsiye vermekle görevli olduğu hüküm altına alınmış ve bu durum kanunda da biraz daha ayrıntılı olmak kaydıyla aynı şekilde düzenlenmiştir. Bununla birlikte kanunun TBMM’deki görüşmeleri sırasında tıpkı DPT’nin konumuna ilişkin tartışmalarda olduğu gibi hükümetin üstünde ve icrai yetkileri olan bir kurul olup olmadığı konusunda soru işaretleri oluşmuştur. Bunu üzerine söz alan Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Turhan Feyzioğlu, MGK’nın ve Genel Sekreterliğin icrai bir yetkisinin bulunmadığını, alınan kararların tavsiye niteliğinde olduğunu ifade etmiştir. Ancak Feyzioğlu’na göre MGK’nın gündemi yalnızca askeri politika veya dış politika ile sınırlı değildir: “*Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği bir kadroya sahip olacak. Bunun bir çekirdek kadrosu vardır. Fakat çok çeşitli mevzular Millî Güvenlik Kurulunun önüne gelir. Bugün millî güvenlik politikası dendiği zaman, yalnız bizde değil, bütün memleketlerde, askerî politikada ibaret meseleler gelmeyecek, sağlık, ticaret politikası ile ilgili meseleler, sanayi, ziraatı ulaştırma, bayındırlık politikası ile ilgili meseleler bu kurulda görüşülecektir*” (Millet Meclisi Tutanakları, 19.10.1962, C.8, s.190-191). MGK’nın gündeminde yer alması beklenen konuların bu kadar çeşitli olmasının asıl sebebinin milli güvenliğin çok geniş bir politika kümesi ile ilgili olmasından ziyade seçilmişlere olan güvensizlik olduğunu MBK üyesi Haydar Tunçkanat şu sözlerle ifade eder: “*Komite, oy çoğunluğu ile iktidara gelecek olan siyasi partilerin yeni anayasamızda kurulacak ikinci cumhuriyeti de dejenere edip yeni bir ihtilale sebep olmalarını önlemek için, yeni Anayasa ile Millî Güvenlik Kurulu’nu bir tedbir olarak getirmiş ve vazifelerini de açık seçik belirterek Cumhurbaşkanı ve Kurulun asker üyelerini de milli güvenliğimizi ilgilendiren her türlü problemde temel görüşlerini bu kurulda bildirmekle hem görevli hem sorumlu kılmıştır*” (Akt. Bayramoğlu, 2004: 78). Kısacası, “tipik olmayan” bir politika danışma sistemi aktörü olarak MGK, darbenin ardından tekrar olağan rejime geçilirken, TSK’nın siyasi otorite üzerindeki denetiminin meşru vasıtası olarak tasarlanmıştır. Tunçkanat’ın sözlerinden de anlaşılacağı üzere ordunun tekrar yönetime el koymaksızın siyasi iktidara etki etme mekanizması olarak iş görecektir ve 1982 Anayasası’nda da varlığını koruyacaktır.

¹⁰⁵ Bütün üyeleri seçimle gelen Millet Meclisine karşı, Cumhuriyet Senatosunun tabii üyeleri ve Cumhurbaşkanı tarafından seçilen on beş üyesinin bulunmaktadır. Anayasa’nın 70. md.’sinde yer alan “13 Aralık 1960 tarihli ve 157 sayılı Kanunun altında adları bulunan Millî Birlik Komitesi Başkanı ve üyeleri ile eski Cumhurbaşkanı, yaş kaydı gözetilmeksizin, Cumhuriyet Senatosunun tabii üyesidirler” hükmüyle askerlerin yasama organında temsil edilmesi sağlanmıştır. Cumhurbaşkanı’nca seçilecek üyeler için ise, “çeşitli alanlarda seçkin hizmetleriyle tanınmış ve kırk yaşını bitirmiş kimselerden” olmak kriterleri bulunmaktadır. Böylece MGK ile yürütmenin, Cumhuriyet Senatosu ile yasamanın üzerindeki TSK etkisi “olağan” dönemde de sürmeye devam etmiştir.

*sendikalar*¹⁰⁶; yine 1960'lı yıllarda kurulmaya başlayan *işveren sendikaları*¹⁰⁷ ile Türkiye Sanayiciler ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) gibi *işveren örgütleri*¹⁰⁸ politika danışma sisteminin unsuru olarak faaliyet gösteren diğer aktörler olacaktır.

2.4. 1960'ların “Eski İşletmeciliği”: KİT'lerin Reorganizasyonunda Yönetim Danışmanları

Bu başlıkta, 1960 yılında başlayan KİT reorganizasyonları kapsamında Türkiye'ye gelen yönetim danışmanlarının faaliyetleri incelenecektir. Bu dönemle birlikte yönetim danışmanlığı Türk kamu yönetiminin ve politika danışma sisteminin bir aktörü haline gelecektir. Bunların çalışmaları aynı zamanda “eski işletmeci” reformların da Türkiye örnekleri olarak karşımıza çıkmaktadır.

¹⁰⁶ Bu dönemde Türkiye'deki emek örgütlenmesi de tıpkı kalkınma konusu gibi ABD'nin ilgi alanındadır. Marshall Yardımları kapsamında USAID vasıtasıyla sendikacılara çeşitli eğitimler programları düzenlenmiş ve 1960 ile 1970 yılları arasında 700'den fazla sendikacı ABD'ye eğitime götürülmüştür (Çelik, 2020: 97). 274 sayılı kanunun ardından işçi örgütlenmesinde çeşitlenmeler ortaya çıkacak ve Türk-İş içinden çıkan çeşitli gruplar, DİSK, MİSK ve Hak-İş'i kuracaktır (Pıçak ve Kadah, 2017: 219). Türk-İş içinde yer alan sol eğilimli gruplar DİSK'i (Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu), Milliyetçi Hareket Partisi çizgisindeki işçiler MİSK'i (Milliyetçi İşçi Sendikaları Konfederasyonu), Milli Selamet Partisi çizgisindeki işçiler ise, Hak-İş'i (Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu) kurmuştur (Ünalı, 2019: 113).

¹⁰⁷ Bir taraftan üyeliğin zorunlu olduğu odalar faaliyet gösterirken diğer taraftan üyeliğin gönüllülük esasına dayandığı yeni örgütler ortaya çıkacaktır (Buğra, 2021). Örneğin 1959 yılında *Türkiye Metal Sanayicileri Sendikası* (TMSS, <https://www.mess.org.tr/tr/kurumsal/>), 1961 yılında *Tahta Sanayii İşverenleri Sendikası* (TAKSİS, <http://www.taksis.org.tr/#hakkimizda>) ve *Türkiye Tekstil Sanayii İşverenleri Sendikası* (TTSİS, <http://www.tekstilisveren.org.tr/sendika/hakkimizda>) kurulurken, 1961 yılında altı işveren sendikasının bir araya gelmesiyle Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu kurulmuştur (TİSK, <https://www.tisk.org.tr/kilometre-taslari>).

¹⁰⁸ TÜSİAD'ın kuruluşunda aktif rol alan Bülent Eczacıbaşı'na göre tahsisi, teşvik, izin gibi konularda yetkileri olan odalar, işverenler arasında çıkar çatışmalarına neden olurken, parti siyasetinin de parçası haline gelmekte bu da işverenin sesi olma bakımından odaları işlevsiz hale getirmektedir (Ünalı, 2019: 117). Öte yandan sol düşüncenin güçlenmeye başladığı 1960'lı yıllardan itibaren sanayici ve işadamlarının çıkarlarının savunucusu olacak ve bu amaçla mücadele edecek bir örgüte ihtiyaç bulunduğu düşüncesi de işverenler arasında hakim olmaya başlamış ve TÜSİAD'ın kuruluşunu teşvik etmiştir (Ünalı, 2019: 119). Bununla birlikte iki gönüllü işveren örgütü TİSK ve TÜSİAD işçi hareketlerine ve genel olarak iktisat politikası ile sosyal politika konularında tutum farkı bulunmaktadır. TÜSİAD'ın kuruluşunda da etkili olan bu fark, TÜSİAD'ın sosyal uzlaşmayı, TİSK'e göre daha fazla önemsemesi ve sınıf içi çıkar çatışmalarında sınıfın çıkarlarını öncelemesidir (Buğra, 2021: 336-337).

2.4.1. Reorganizasyona Giden Süreç ve Birinci Kuşak Danışmanların Türkiye'ye Gelişi

Danışmanlık sektörünün doğuşu ve birinci kuşak danışmanlara ilişkin başlıkta işaret edildiği gibi yönetim danışmanlığı ABD'de büyük ölçekli sınai işletmelerin doğuşu ile aynı tarihsel uğrakta ortaya çıkmış ve çeşitli kurumsal düzenlemelerin etkisiyle hızla gelişmiştir. Yönetim danışmanlarının faaliyetleri incelendiğinde benzer bir durumun Türkiye için de -belli ölçüde- geçerli olduğunu söylemek mümkündür. Elbette Türkiye'nin dünya-ekonomi içindeki konumu göz önünde bulundurulduğunda yönetim danışmanlığının merkez ülkelerdeki gelişiminden farklılaşan yönlerinin olması kaçınılmazdır. Öncelikle yönetim danışmanlarının çevre ülkelerin danışma sistemine girişi, buradaki faaliyetleri ile bunların merkez ve çevre ülkelerde farklılaşan yönleri bahsinde¹⁰⁹ değinildiği gibi, merkez ülkelerde ve özellikle ABD'de danışmanlık faaliyetlerinin gelişiminde etkili olan işletme ölçeklerinin büyümesi ve kurumsal düzenlemeler (*Glass-Steagall Act, S.E.C. yasaklamaları, Bankruptcy Act, Joint Stock Companies Act, Companies Clauses Consolidation Act* vb.) gibi faktörlerin Türkiye'de tek başına etkili olduğunu söylemek mümkün değildir. Zira ekonomik kalkınma - özellikle sanayileşme- çabaları ve bitmek tükenmek bilmeyen reform girişimleri ile bunların finansmanı sorununun beraberinde getirdiği dış yardım/borç bağımlılığı, açıklama modeline dahil edilmelidir. İkinci farklılaşma, Türkiye'de gelişen bir danışmanlık sektörünün bulunmaması nedeniyle, ilk yönetim danışmanlığı faaliyetlerinin merkez ülkelerde yerleşik danışmanlık şirketlerinden temin edilen danışmanlar tarafından yürütülmesinden kaynaklanmaktadır. Başka bir deyişle başlangıçta ortaya çıkan danışmanlık talebini karşılayacak yurtiçi danışmanlık hizmeti

¹⁰⁹ Bkz. 1.3.2.1. *Asimetrik İktidar İlişkileri* başlığı.

arız söz konusu değildir. Bu da dış borç/yardım ve uluslararası kuruluşların ya da yabancı hükümetlerin rolünden kaynaklanan üçüncü farklılaşmayı beraberinde getirmektedir.

Bütün bu farklılaşmalara rağmen, büyük ölçekli işletme faktörü Türkiye'deki gelişimi açıklamakta da işlevseldir. Zira aşağıda ele alacağımız gibi yönetim danışmanları esas olarak ilk defa KİT'lerin reorganizasyonu çalışmaları kapsamında kullanılmıştır. Dolayısıyla Türkiye'nin ilk dev ölçekli ve karmaşık sınıai işletmelerinin KİT'ler olması ile bunların reorganizasyonu çalışmalarında yönetim danışmanlarının kullanılması birbiriyle yakından ilişkili iki gelişmedir. Danışmanlık olgusunun doğuşu bahsinde Chandler'e (1963 ve 1980) atıfla belirtildiği üzere, ABD örneğinde görülen dev işletmelerin verimliliğini arttırmak için girişilen reorganizasyon çalışmalarında yönetim danışmanlarına başvurulması ile KİT'lerin reorganizasyonunda danışmanlardan yardım alınması benzer çabalar olarak karşımıza çıkmaktadır. Zira reorganizasyon çalışmalarıyla kalkınma planı hedeflerinin gerçekleştirilmesinde önemli bir araç olan KİT'lerin "bağımsız", "akılcı ve verimli" bir şekilde dolayısıyla serbest piyasa koşullarına uygun olarak, düşük maliyet ve yüksek kârlılık esaslarına göre çalışması hedeflenmiştir (Kepenek, 1990: 143). Aşağıda ele alınan danışman raporlarında da görüleceği üzere KİT'lerin örgütsel ve malî yapılarının, muhasebe sistemlerinin, personel yönetiminin, fiyat politikalarının vb. bu işletmelerin kârlılığını ve verimliliğini arttıracak şekilde düzenlenmesi tavsiyeleri ve bunlara istinaden alınan tedbirler de bunu doğrulamaktadır.

KİT'lerin reorganizasyonunda danışmanlık şirketlerinden hizmet alınırken, aynı dönemde başlayan ve aslında kamu yönetimi reformunun "merkezi hükümet teşkilatı" ayağını oluşturan araştırma projesinde danışmanlık şirketlerinden yardım alınmamıştır. 1962 yılında başlayan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi'nin yönetim kurulu

ve araştırma grubunda yer alan araştırmacılar, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, TODAİE ve Orta Doğu Üniversitesi İdari İlimler Fakültesi'nde görevli akademisyenlerle çeşitli kamu kurumlarında çalışan kamu görevlilerinden oluşmaktadır. Heyette yer alan tek yabancı uzman ise, Birleşmiş Milletler tarafından TODAİE'ye görevlendirilen John W. Foster'dır. Foster hem proje yönetim kurulu hem de genel araştırma grubu üyesidir (MEHTAP Yönetim Kurulu Raporu, 1963). Oysa MEHTAP çalışma grubunun batılı muadilleri olan Glassco, Hoover ve Fulton gibi reform komisyonlarının çalışmalarında yönetim danışmanları yoğun bir biçimde kullanılmıştır (Johnson, 1963; Meredith ve Martin, 1970; Saint-Martin, 2004).

Konu politika danışma sisteminin kamu yönetimi dışından gelen aktörlere açıklığı bakımından değerlendirildiğinde ise, yukarıda ele alındığı gibi Türkiye'nin gerek imparatorluğun 19. yüzyılından, gerekse Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren "dışarıdan gelenlere" yani yabancı uzmanlara açık olduğu görülmektedir. Bunların adı yukarıda ayrıntılı olarak ele alındığı gibi kimi zaman *frenk* ve *mühtedi* mütehasıs, kimi zamansa *ecnebi* uzman olmuştur. Elbette bu uzmanların hepsi bu tezin kapsamında yer alan yönetim danışmanları ile aynı kişiler değildir. Ancak tekrar belirtmek gerekirse yönetim danışmanlarının politika danışma sisteminde kolaylıkla yer alabilmesini beraberinde getiren *patikayı* oluşturmuştur. Başka bir deyişle gerek İmparatorluk döneminden, gerekse Cumhuriyetin ilk yıllarından devralınan "*politika mirası*" yönetim danışmanlarının politika danışma sisteminin bir aktörü haline gelmesinde kolaylaştırıcı rol oynamıştır. Yine kurumsal düzenlemeler de yabancı danışman kullanımını teşvik etmiştir. 91 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kanunu, 154 sayılı Hazinesinin ve İktisadi Devlet Teşebbüslerinin Bir Kısım Borçlarının Tahkimi Hakkında Kanun ve 440 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Müessesleri ve İştirakleri Hakkında Kanun gibi düzenlemelerde yerli ve yabancı danışmanların kullanımını teşvik eden hatta zorunlu

kılan hükümler yer almaktadır. Ayrıca OECD ve USAID gibi kuruluşlarla imzalanan teknik yardım anlaşmalarının da bu süreçte kolaylaştırıcı rol oynadığı görülmektedir.

Türkiye'ye 1960'larda reorganizasyon çalışmaları kapsamında hizmet veren danışmanlık şirketleri, sektörün gelişimi bahsinde ayrıntılarına yer verilen birinci kuşak danışmanların temsilcileridir. Bunlar esas olarak fabrika düzeyinde verimlilik artışı çalışmaları yürüten şirketleridir. KİT'lerdeki faaliyetleri incelendiğinde de bu durum anlaşılmaktadır. Temel olarak örgütlenme, mâlî sorunlar, personel yönetimi ve muhasebe sistemi gibi konularda çalışan danışmanlar, Dunleavy ve Hood'un (1994: 10) deyimi ile, 1980'lerde "kamu yönetiminin ana hattına" uygulanmaya başlayacak düşüncelerin ilk defa KİT'lerde uygulanması anlamında "eski işletmeci" politikaların uygulayıcıları olmuştur.

KİT reorganizasyonu kapsamında yönetim danışmanlığı şirketlerinin Türkiye'de hizmet vermeye başlaması ile KİT'lerin Türkiye ekonomisinin makroekonomik dengeleri bakımından önemi, özellikle planlı kalkınma döneminde bunlara verilen rol ve bu işletmelerin reformunun dış yardımların ön şartlarından birisi olması birbiriyle yakından ilişkilidir:

KİT'lerin içe dönük ekonomik faaliyetlerindeki yakın ilişkileri nedeniyle, dış finans kuruluşları ile ülkemiz arasında gerçekleştirilen temaslarda KİT Dairesi çalışanlarının da katılması zorunlu oluyordu. IMF, OECD ve finans kuruluşları bir ülkeye kredi verecekleri zaman ilk istedikleri şey bütçe uygulamaları, ödemeler dengesi tablosuydu; Türkiye içinse KİT'lerin mali durumları hakkında bilgi isteniyordu. Çünkü bu kuruluşların ekonomideki ağırlıkları milli gelirin yaklaşık yüzde ellisine yakındı. Bu bakımdan KİT'lerin hesaplarının günü gününe takibi gerekiyordu (Erdem, 2016: 79).

Devlet öncülüğündeki kalkınma politikasının en somut göstergesi olan KİT'ler, karma ekonominin ekonomik ve sosyal hedeflerinin hayata geçirilmesinin de en temel araçlarından birisidir (Övgün, 2010: 132). Ekonomideki ağırlığına paralel olarak, KİT'ler, her dönemde ve reform girişiminde tartışmanın merkezinde yer almıştır.

Gelişimine bakıldığında KİT sisteminin ne çok arzulandığı ne de ondan vazgeçilebildiği görülür. Özel girişimin ve yeterli sermaye birikiminin olmaması KİT'lere dayalı bir ekonomik gelişimi bir siyasi tercih haline getirmiştir. Nitekim 1923 yılında toplanan İzmir İktisat Kongresinde özel sektörün teşviki yönünde bir eğilim ortaya çıkmışsa da hedeflenen hızlı kalkınmanın özel teşebbüs eliyle ve devlet müdahalesi olmaksızın gerçekleşmeyeceği bir süre sonra ortaya çıkacaktır.¹¹⁰ 16 Nisan 1925 tarihinde çıkarılan 633 sayılı kanunla Türkiye Sanayi ve Maadin Bankasının kurulması ve bu tarihte mevcut olan devlet işletmelerinin bu bankaya devredilmesi bu yönde atılan ilk adımlardan birisidir (Sağlam, 1967: 11). Daha sonra kurulacak olan Sümerbank ile benzer amaçları güden Sanayi ve Maadin Bankasından başka Reji İdaresinin satın alınmasıyla 1925 yılında kurulan Tütün İdaresi ve 1927 yılında kurulan Devlet Demir Yolları ve Limanları İdare-i Umumiyesi KİT alanında ortaya çıkan diğer örneklerdir¹¹¹ (Özmen, 1967: 128).

Esas amacı özel sanayi işletmelerine orta ve uzun vadeli kredi vermek, ekonomik, mali ve teknik konularda bilgi sağlamak olan Türkiye Sanayi ve Maadin Bankasının Osmanlı döneminden kalan işletmeleri devralarak işletmek zorunda kalması esas işlevini yerine getirmekteki başarısını sınırlandırmıştır (Tezel, 2020: 275). 1929 bunalımının etkisi ve özel sektörün beklenen gelişmeyi gösterememiş olması devlet işletmeciliğinin hız kazanmasını beraberinde getirmiş, 1923-29 yılları arasında

¹¹⁰ KİT'lere dayalı bir ekonomi modelinin geçici bir tedbir olarak öngörüldüğünün kanıtlarından birisi Sümerbankın kuruluş kanununun gerekçesinde Sümerbankın sanayi yatırım programlarının uygulanmasında işadamlarıyla iş birliği yapılacağı ve devletçe kurulacak işletmelerin mülkiyetinin zamanla özel girişimcilere aktarılacağı yer almasıdır (Tezel, 2020: 294). Ancak KİT'leri özel sektöre devredeceğini vadeden DP iktidarı döneminde bile bu mümkün olmamış ve KİT sayıları yıllar içinde artış göstermiştir (Kansu, 2004: 35).

¹¹¹ Aslında devlet işletmeciliği Cumhuriyet devrinde ortaya çıkmış bir olgu değildir. 19. yüzyılın ortalarında özellikle ordunun ve sarayın ihtiyaçlarını karşılamayı amaçlayan küçük çaplı işletmeler bulunmaktadır. Askeri kundura, çizme, palaska ve fişeklik üreten Beykoz Teçhizat-ı Askeriye Fabrikası (1812), çuha, fes ve battaniye üreten Feshane (Defterdar) Fabrikası (1835), çuha, askeri elbiselik üreten İzmir Fabrikası (19459; yazlık askeri elbiselik, pamuklu bezler üreten Zeytinburnu (Bakırköy) Fabrikası (1855) ve kadife, ipekli kumaşlar, saten, tafta üreten Hereke Fabrikası (1855) bunlara örnektir.

sürdürülen açık ekonomi koşullarında kalkınma politikası yerini korumacı ve devletçi politikalara bırakmıştır (Boratav, 2012: 59). Bu kapsamda devlet işletmeciliği alanında atılan ilk adım 5 Temmuz 1932 tarih ve 2038 sayılı kanunla kurulan Devlet Sanayi Ofisi olmuştur. Sanayi ve Maadin Bankasının bünyesindeki işletmeleri devralan Ofis, devlet adına fabrika kurmak ve işletmek, özel fabrikaların kurulmasına izin vermek ya da vermemek, izin verilenleri denetlemek ve hatta devlet teşebbüsü haline getirmek gibi yetkileri bulunması nedeniyle tepki çekmiştir. Bunun üzerine İktisat Vekili Mustafa Şeref Özkan¹¹² istifa etmiş ve yerine İş Bankası Genel Müdürü Celal Bayar İktisat Vekilliğine getirilmiştir. 1933 yılında Sanayi ve Maadin Bankası ile Devlet Sanayi Ofisi lağvedilerek yerine 3 Haziran 1933 tarih ve 2262 sayılı kanunla Sümerbank¹¹³ kurulmuştur (Tezel, 2020: 350). Böylece devletçi politikalarla özel teşebbüsün kaygıları arasında bir uzlaşma sağlanmıştır (Tuna, 2009: 59).

Ofis kanununa göre daha liberal hükümler taşıyan Sümerbank kanunu döneminde devletin ekonomideki payı yıllar içerisinde artış göstermiştir. Sümerbank ve Etibank gibi iki büyük KİT ve yukarıda değinilen sanayi planları ile bunlara eklenen yeni KİT'ler, bu sistemin yönetilmesi için bir çerçeve mevzuatı gerekli kılmıştır (Sağlam, 1967: 19). Bu dönemde KİT'lerin örgütlenme, muhasebe ve denetim sorunlarına ilişkin çalışmalar başlamıştır. Alman uzman Von der Porten'in yürüttüğü çalışmalar bunlara örnektir. Von der Porten'e göre, sanayi kuruluşlarında sağlıklı karar alabilmenin yolu iyi bir denetim ve muhasebe sisteminden geçmektedir (Tekeli ve İlkin,

¹¹² Mustafa Şeref Bey'i istifaya götüren Sanayi Ofisi Kanunu'nun esas mimarı Sanayi ve Mesai Umum Müdürü Şerif (Önay) Bey'dir. Şerif Bey, İş Bankası'nın bir kâğıt fabrikası kurma girişimine engel olunca, Mustafa Kemal duruma müdahale etmiş ve genel müdürü "kötü niyetli" bulduğunu bildirmiştir (Tezel, 2020: 350).

¹¹³ Kanunun gerekçesinde Devlet Sanayi Ofisi Kanunu'nun makine muafiyetlerini kaldırarak ve vergiler getirerek makine fiyatlarını yükselttiği, yeni sanayi tesislerinin kurulmasına engel teşkil ettiği ve sanayiye geliştirmeye öncülük etmekten çok, sanayi erbabını endişeye düşürdüğü gibi ifadeler yer almıştır (Tezel, 2020: 350).

1992: 26). Sistemin artan sorunları karşısında Von der Porten'in de telkinleriyle Celal Bayar 1937 yılının sonunda KİT'lerin örgütlenme ve denetlenme sisteminin yeniden düzenlenmesini siyasi gündemin parçası haline getirmiştir. 1 Kasım 1937'de Atatürk, meclis açılış konuşmasında sermayesinin tamamı ya da büyük kısmı devlete ait olan işletmelerin mevcut usullerle çalışmasının ve gelişmesinin mümkün olmadığını dile getirmiş ve Başbakan Celal Bayar'ın mecliste okuduğu hükümet programında “yeni bir kontrol rejimi kuracak” kanun tasarısının meclise getirileceği belirtilmiştir (Tekeli ve İlkin, 1992: 34-35; Tuna, 2009: 107). Nitekim 17 Haziran 1938 tarih ve 3460 sayılı *Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretile Kurulan İktisadî Teşekküllerin Teşkilâtile İdare ve Murakabeleri Hakkında Kanun* mecliste kabul edilmiştir. Kanunun ikinci maddesine göre kanun kapsamındaki iktisadi devlet teşekkülleri kendi özel kanunları çerçevesinde idari ve mali özerkliğe sahip, sorumlulukları sermayeleriyle sınırlı özel hukuk tüzel kişileridir.

Kanuna tâbi teşekküllerin idaresinden ve denetiminde sorumlu organlar dördüncü maddede, Umumi Heyet, Umumi Murakabe Heyeti, İdare Meclisi ve Umum Müdürlük olarak sıralanmıştır. Teşekküllerin genel yönetiminden sorumlu organ Umumi Heyet, Başbakan ya da vekilinin başkanlığında bir kısım bakan, milletvekili ve bürokrattan oluşmaktadır (md.5). Teşekküllerin ve kanunun 26. maddesine göre kurulan müesseselerin “gayelerine ve iktisadî, ticarî ve sınaî esas ve icablara uygun ve verimli ve rasyonel bir şekilde işleyip işlemediklerinin” denetiminden sorumlu Umumi Murakabe Heyeti ise, Başbakanlığa bağlı olarak çalışmaktadır. Heyet “dışarıdan gelenlere” açık olarak düzenlenmiştir. Başkan ve üyeler yüksek öğrenim görmüş, sanayi, ticaret veya bankacılık alanında uzman kişilerden İktisat ve Ticaret Bakanlıklarının göstereceği adaylar arasından Bakanlar Kurulunca seçilmektedir. Hatta heyete yabancı uzmanlar dahi atanabilmektedir (md.9). İdare meclisi ve Umum

müdürlük organları ise, her bir teşekkülün kendi bünyesinde, özel kanununa göre teşekkülü yönetmekle görevlidir.

E. Hirsch'e göre, 3460 sayılı kanunla gelen sistem, Almanya'nın özel mülkiyete dayalı tek şahıs şirketiyle Rusya'nın özel mülkiyeti dışlayan devlet tröstü modellerinin Türk Ticaret Hukuku hükümlerine göre tasarlanmış bir karışımıdır (Sağlam, 1967: 19; Tekeli ve İlkin, 1992: 36). Sağlam'a (1967: 20) göre ise, 3460 sayılı kanun Ticaret Kanunu'ndaki anonim şirket tipini esas alan bir modeli iktisadi devlet teşekküllerine uygulayarak önemli bir yeniliğe vesile olmuştur. Anonim şirketlerin gelişmiş ülkelerin kalkınmasındaki rolünden hareketle, kanun koyucu devlet işletmelerini de anonim şirket gibi tasarlamıştır. Tekeli ve İlkin'e (1992: 36) göre ise, 3460 sayılı kanun KİT'lerin ticari kurallara uygun bir işletme yapısına göre yeniden yapılandırılmasına önemli bir katkı sunmamaktadır. Böyle bir yenilik zaten Sanayi Ofisi yerine kurulan Sümerbank ile gerçekleşmiştir. Zira Sümerbankın bütün işlemlerinde özel hukuk ve ticaret hukuku hükümlerine tâbi bir tüzel kişilik olduğu kuruluş kanununda hüküm altına alınmıştır. Öte yandan 1930'lu yıllar boyunca izlenen devletçi politikaların etkisiyle sayısı ve çeşitleri artan KİT'lerin tek tip bir yapı altında toplanması da söz konusu değildir. Kanunun getirdiği yenilik yalnızca mali ve teknik denetim sisteminin kurulmuş olmasıdır (Tekeli ve İlkin, 1992: 36-37). Zaten kanunda yer alan iktisadi devlet teşekkülü tanımı KİT'leri bir bütün olarak ele almamakta yalnızca sermayesinin tamamı devlet tarafından verilen KİT'leri kapsamaktadır (Özmen, 1967: 133).

KİT'lerin reformu konusu 3460 sayılı kanunla nihayete ermiş değildir; 1940'ların sonu ve 1950'lerin başında hazırlanan yabancı uzman raporlarında da kendisine yer bulmuştur. Örneğin Barker vd. (1951: 149-167) tarafından hazırlanan raporda konu, esas olarak özel teşebbüsün gelişmesi hedefi ile KİT'lerin varlığı arasındaki ilişki bağlamında ele alınırken, KİT'lerin örgütlenme sorunları, yetki ve

sorumlulukları, personeli ve özel sektörle rekabeti üzerinde durulmaktadır. Raporda “en azından bazı tesis ve madenlerin özel mülkiyete aktarılması kuşkusuz hükümetin ekonomik faaliyetlerini sınırlandırdığı yönündeki niyetinin somut bir göstergesi olarak değerli olacaktır” denilerek KİT’lerin bir kısmının özelleştirilmesi tavsiye edilmiştir. Bu tavsiye seçim öncesinde DP’nin KİT’leri özelleştirme vaadiyle de uyumludur. Ancak önceki sayfalarda da belirtildiği üzere, 1950’li yıllar boyunca KİT’lerin sayısı azalmadığı gibi artmaya devam etmiştir. Sayılarıyla birlikte KİT’lerin sorunları da artmaya devam ederken ve reorganizasyon ihtiyacı tekrar gündeme gelmiştir. Bu dönemde A. H. Hanson 1954 ve 1959 yıllarında Türkiye’ye gelerek KİT’ler üzerine incelemelerde bulunmuştur (Sağlam, 1967: 22). TODAİE’de uzman olarak görev yapan Hanson, *Türkiye’deki İktisadi Devlet Teşekküllerinin Bünyesi ve Murakabesi* başlıklı çalışmayı hazırlamıştır. 1959 yılında ise, yine bu çalışmayı esas alarak *Devlet Teşekküllerinin Reorganizasyonu İçin Bazı Umumi Teklifler* başlıklı raporunu bu kez OEEC Uzmanı sıfatıyla sunmuştur (Hanson, 1960). Hanson ikinci raporda KİT’lerin hangi durumlarda kurulması gerektiği, hangi şirket ya da örgüt tipinin tercih edilmesi gerektiği, KİT’lerin meclisle ve bakanlıklarla ilişkisi, KİT olarak kurulmuş bir yatırım bankası ihtiyacı ve KİT’lerin kontrol ile teftişi gibi konularda tavsiyelerde bulunmuştur¹¹⁴ (Hanson, 1960).

1950’lerin sonunda KİT’lerin reorganizasyonu konusunda bir başka gelişme, IMF ile imzalanan anlaşma ile ortaya çıkmıştır. 1958 yılında IMF ile imzalanan istikrar programıyla birlikte reform ihtiyacı yeniden gündeme gelmiştir. Krizi parasal genişlemenin bir ürünü olarak gören IMF, parasal sınırlama ve fiyat sistemine ilişkin

¹¹⁴ Hanson, bu iki raporun hazırlanmasından başka aşağıda ayrıntılarına yer verilecek olan 154 sayılı kanununa göre oluşturulan ve KİT’lere ilişkin inceleme yaparak reform önerilerinde bulunmak üzere kurulan komisyonun da üyesidir. Dolayısıyla komisyonun çalışmaları neticesinde ortaya çıkan “Türkiye İktisadi Devlet Teşebbüsleri Hakkında Rapor” başlıklı çalışmanın hazırlanmasında da önemli rol oynamıştır (Maliye Bakanlığı, 1961c)

tedbirlerin öngörüldüğü programda iktisadi devlet teşekküllerinin Merkez Bankası kaynakları ile finansmanının sınırlandırılması ve fiyatlarına yüksek oranlı zamlar yapılması yer almıştır (Berksoy, 1982: 151). KİT'lerin reform ihtiyacı OECD'nin¹¹⁵ de gündemindedir. 1962 yılında kurulan OECD Türkiye'ye Yardım Konsorsiyumu¹¹⁶ raporlarında da “mali ve örgütsel sorunlarla kuşatılmış” KİT'lerin “radikal bir reorganizasyona” ihtiyacı olduğu vurgusu, IMF ile imzalanan 1958 istikrar programına atıfla yer almaktadır (OECD Consortium for Turkey, 1964: 29). Türkiye tarafının da konsorsiyum toplantılarında kalkınma planlarındaki hedeflere dış yardıma ihtiyaç duyulmaksızın ulaşılabilmesi amacıyla alınan altı temel tedbirden birisi olarak KİT'lerin “ıslahını” tamamlamayı vadettiği anlaşılmaktadır (Pasin, 1964: 6).

IMF, OECD ve yabancı uzmanların reforma tabi tutulmasını istediği KİT'lerin sorunları OECD Türkiye'ye Yardım Konsorsiyumu Raporunda örgütlenme, istihdam, yatırım, mali durum ve rekabet (“oyun kuralları”) alanlarında olmak üzere beş başlık altında ele alınmıştır. Buna göre örgütlenmeye ilişkin temel sorun, KİT'lerin işletme biçimlerinin çok çeşitli olmasıdır. İstihdama ilişkin sorunlar ise, KİT yöneticilerinin profesyonel niteliklerine göre değil siyasi mülahazalarla atanması ve sık sık değişmesidir. Ayrıca aşırı istihdam sorunu bulunan işletmelerin, ücret cetvelleri türdeş değildir. KİT'lerin yatırımları, I. Kalkınma Planı'na kadar koordinasyonsuz gerçekleşirken, bunların tamamlanma süreleri oldukça uzundur. Mali sorunların altında ise, KİT'lerde türdeş bir muhasebe sisteminin bulunmaması ve fiyatların hükümet tarafından ve düşük olarak belirlenmesi yer almaktadır. Ayrıca finansman için sürekli

¹¹⁵ 1948 yılında Marshall Planı (ERP) kapsamında kurulan Avrupa İktisadi İşbirliği Teşkilatı (OEEC) yerini 1960 yılında İktisadi Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı'na (OECD) bırakmıştır.

¹¹⁶ 1962 yılı sonunda kurulan konsorsiyum, Avusturya, Belçika, Kanada, Danimarka, Fransa, Almanya, İtalya, Lüksemburg, Hollanda, Norveç, İsveç, İsviçre, İngiltere ve ABD' den oluşmaktadır. Dünya Bankası Grubu, Avrupa Yatırım Bankası, Avrupa Para Fonu ve IMF müşahit üye sıfatıyla toplantılara katılmıştır (Hacaloğlu, 1972: 1).

Merkez Bankası kaynaklarına başvurulması ekonomide enflasyonist etkilere neden olmaktadır. Son sorun ise, rekabete ilişkin “oyun kurallarının” KİT’ler lehine ihlal edilmesi ve bunun sonucunda ise, özel teşebbüsün pazara girmekten ve rekabet etmekten imtina etmesidir (OECD Consortium for Turkey, 1964:29-32). DPT tarafından hazırlanan bir raporda ise, konsorsiyumun raporunda değinilen sorunlara ek olarak, teşekküllerde merkezi stok kontrol sisteminin bulunmaması, endüstri mühendisliği fonksiyonu eksikliği ve araştırma-geliştirmeye gerekli önemin verilmemesi, merkezi bir mühendislik ve proje biriminin bulunmaması, pazar ve pazarlama araştırmalarına ilişkin tekniklerin bilinmemesi, uygulanmaması ve bu çalışmaları yapacak uzman personelin bulunmaması gibi sorunlara yer verilmiştir (DPT, 1969: 5).

KİT’lerin reorganizasyonunu önemli hale getiren bir başka gelişme de planlı dönemin başlaması olmuştur. 3 Aralık 1962 tarihli ve 11272 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren I. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın hedeflediği kalkınma hızına ulaşılabilmesi için öngörülen yatırımların bir bölümünün KİT’lerce yapılması ve KİT’lerin planda kaynağı belirtilmeyen yatırımlar için de kaynak yaratabilecek kadar verimli ve kârlı çalışmaları gerekmektedir. Bununla birlikte KİT’ler mevcut halleriyle planın hedeflediği katkının ancak bir kısmını sunabilecek durumdadır. Bu nedenle de reorganizasyon ihtiyacı plan döneminde üzerinde “titizlikle durulacak” konulardan birisidir (Kalkınma Planı, 1963: 98). KİT’lerin “kendilerinden beklenen görevleri yerine getirebilmeleri için” girişilecek reorganizasyon çalışmalarında şu ilkelere göre hareket edilecektir:

- a. İşletme seviyesinde rasyonel ve verimli çalışmayı sağlamak üzere işletmelere bağımsız çalışmayı sağlamak üzere işletmelere bağımsız çalışma imkânı tanınacaktır.
- b. Kamu İktisadi Kuruluşları ve bunların ellerindeki kaynaklar, kalkınma hedeflerinin gerçekleşmesinde kullanılacak bir araç olarak ve bir bütün halinde düşünülecek ve kaynakların çeşitli alanlara yönelmesi için müşterek bir fon kurulacaktır.

c. Çalışma usulleri, denetleme ve diğer konular bakımından işletmelerin yönetiminde birlik ve işletmeler arasında yatırım ve istihsal faaliyeti, alış-veriş, araçların ve personelin birlikte kullanılması ve mübadelesi bakımından iş birliğini sağlayacak bir düzen kurulacaktır (Kalkınma Planı, 1963: 100).

2.4.2. Birinci Aşama: 154 Sayılı Kanun ve J. G. White Engineering

Danışmanlık Şirketinin Faaliyetleri

1950'lerdeki reform tavsiyelerine rağmen KİT'lerin reorganizasyonuna ilişkin ilk somut adım 27 Mayıs 1960 darbesini izleyen dönemde 13 Aralık 1960 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan 154 sayılı *Hazinenin ve İktisadi Devlet Teşebbüslerinin Bir Kısım Borçlarının Tahkimi Hakkında Kanun* ile atılmıştır.¹¹⁷ Kanunun esas amacı Hazinenin ve KİT'lerin Merkez Bankasına olan borçlarını yapılandırmak ve tasfiye etmektir. Yukarıda da belirtildiği gibi KİT'lerin ve dolayısıyla Türkiye ekonomisinin temel sorunlarından birisi KİT'lerin mali kaynak ihtiyacını karşılamak için sık sık Merkez Bankası kaynaklarına başvurması olmuştur. Nitekim kanunun MBK Genel Kurul görüşmelerinde de bu husus vurgulanmış ve biriken bu borçlar nedeniyle Merkez Bankasının asli vazifelerini yerine getiremediği dile getirilmiştir (MBK Genel Kurulu, 06.12.1960, B. 47, C.3, s.8). Kanunun görüşmelerinde MBK üyelerinin, borçlarının

¹¹⁷ İktisadi Devlet Teşebbüsü reorganizasyonu süreci, 27 Mayıs 1960 darbesinin ardından başlayan idari reform girişiminin bir parçasıdır. İdari reformun KİT dışında kalan kısmı için ilk adım 1961 yılında MBK ve DPT'nin talebi üzerine TODAİE'nin hazırladığı "İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor" başlıklı çalışmadır. DPT, tıpkı KİT'lere ilişkin çalışmalarında olduğu gibi (154 sayılı kanun) idari reformu da kanuni dayanağa kavuşturmak için bu rapordaki önerileri bir kanun tasarısı haline getirmiştir. Ancak tasarı mecliste komisyon aşamasında kalmış ve çalışmalar 91 sayılı DPT kuruluş kanunun "planların başarıyla uygulanabilmesi için ilgili daire ve müesseselerle mahalli idarelerin kuruluş ve işleyişi hakkında tavsiyelerde bulunmak" hükmüne dayanarak DPT tarafından yürütülmüştür (Sürgit, 1968: Sürgit, 1969: 78). Bu kapsamda yapılan çalışmalardan ilki I. Kalkınma Planı hazırlıkları sürerken 13 Şubat 1962 tarih ve 6/299 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu'nun kurulmasıdır. Kurulun çalışmaları neticesinde MEHTAP raporu ortaya çıkmıştır. Bu raporun tavsiyelerini değerlendirmek ve gerekli tedbirleri almak üzere 5 Haziran. 1964 tarih ve 6/3167 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla DPT bünyesinde İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu kurulmuştur. İki yıl çalışan komisyon *İdari Yetkinin Kapsamı Araştırması*, *Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Araştırması*, *Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi Araştırması* gibi araştırmaları yürütmüştür (Taykut ve İzmirlioğlu, 1975: 8-13).

konsolidasyonunun ya da tasfiyesinin KİT sorununu çözmeye yönelik geçici bir çözüm olduğu, köklü tedbirlere başvurulmazsa bir süre sonra benzer sorunların tekrar ortaya çıkacağı yönünde kaygıları ve eleştirileri bulunmaktadır:

Muhterem arkadaşlarım; bu kanunda 10 seneden beri, belki daha fazla, bir kalkınma edebiyatı ile iktidarda daha fazla bulunmak kaygusuyla, bir idarenin tasfiyesi cihetine gidildi. Ne yazık ki, bu mevzulara eskiden hiç temas edilmemiştir. İktisadi Devlet Teşekküllerinin borçları her gün biraz daha yükseldiği halde lüks tesisler ve yüksek maaşlı müstahdemler, onları gittikçe daim kötü durumlara doğru sürüklemiştir. Ne gariptir ki bunların tasfiyesi şimdi bize düşmüş bulunuyor. Eskiden, o devri yaşamış olanlar, o zaman hiçbir ses çıkarmadıkları halde şimdi kolaylıkla bu cihete dönüvermişlerdir. Ben şahsan inanıyorum ki, bu lüks, İktisadi Devlet Teşekküllerindeki bu idaresizlik devam ettiği takdirde bu konsolidasyona kısa bir müddet sonra bir üçüncüsüyle takviye etmek gerekecek. Nitekim bu kanun ikinciye teşkil ediyor. O bakımdan, bu kanunun kabulü ile beraber, bilhassa zecrî tedbirler almak suretiyle, israf ve lükse bir son verilmelidir. Her tarafta, İktisadi Devlet Teşekküllerine ait pahalı ve lüks binalar ve içlerindeki mefruşat, aynı zamanda; bunların memurlarına verilen yüksek ücretler, plansızlık ve memurların birçoğunun başıboş bırakılması sonucu olarak bugünkü 7 milyar liralık borç tahaddüs etmiştir. Millî Birlik Komitesindeki arkadaşlardan da ricam, zecrî tedbirler, plân ve tasarruf üzerinde şiddetle durulması ve Bakanlara bu hususta talimat verilmesidir. Yoksa konsolidasyon kanununun birkaç sene sonra hiçbir hükmü kalmayacaktır (MBK Genel Kurulu, 06.12.1960, B. 47, C.3, s.10-11).

Albay Haydar Tunçkanat'ın bu eleştirilerine karşılık Hazine Genel Müdürü Ziya Müezzinoğlu, kanunun yalnızca geçmişin hatalarını telafiye dönük hükümler taşımadığını aynı zamanda gelecekte KİT'lerin daha rasyonel işlemlerini sağlayacak tedbirleri de içerdiğini belirtmiştir (MBK Genel Kurulu, 06.12.1960, B. 47, C.3, s.10). Nitekim kanunun 17. maddesi KİT'lere ilişkin inceleme yapmak ve reform önerilerinde bulunmak üzere bir heyetin kurulmasını hüküm altına almıştır:

İktisadî Devlet Teşebbüsleri ile benzeri müesseselerin hukuki, idari ve malî bünyelerini tetkik ve memleket ekonomisi içinde kendilerine tevdi edilmiş ve edilecek vazifelerle bu vazifelerin ne şekilde ifa olunacağını tâyin, bünyelerinde yapılması gereken ıslahatı tesbit eylemek üzere kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren en geç 60 gün içinde yerli ve yabancı uzmanlardan müteşekkil bir heyet kurulur. Heyet, Devlet Plânlama Dairesi ile de istişarede bulunmak suretiyle hazırlıyacağı ıslahat raporunu, işe başladığı tarihten itibaren nihayet üç ay içinde Hükümete tevdi eder. Raporun Hükümete tevdiinden itibaren bir ay içinde Maliye Bakanlığı ile ilgili bakanlıklar gerekli tedbirleri almaya ve lüzumu halinde kanun tasarılarını teşrîî organa tevdi mecburdur.

Kanun tasarısındaki 17. maddenin görüşmelerinde kurulacak olan heyetin çalışmalarını tasarıda öngöröleden daha çabuk bitirmesi gerektiği yönündeki talepler neticesinde süreler gözden geçirilerek yukarıdaki haliyle kabul edilmiştir. Tartışmanın bir boyutunu yabancı uzman ihtiyacı ve temin süresi oluşturmuştur. Dönemin Ticaret bakanına göre yerli uzmanlarla bu çalışmanın yürütölmesi mümkün değildir zira Türkiye'den temin edilecek uzmanları bu çapta bir çalışmayı yürütecek bilgi ve tecrübeden yoksundur. Bu nedenle bakana göre süreç şöyle işleyecektir: Öncelikle ABD hükümeti ile uzman yardımı konusunda görüşme yapılacak ve daha sonra ABD hükümeti uzmanlarla sözleşme imzalayarak Türkiye'ye gönderecektir (MBK Genel Kurul Tutanakları, 06.12.1960, B. 47, C.3, s. 39). Nitekim süreç böyle işlemiş ve 154 sayılı kanun kapsamındaki çalışmalar 1961 yılında başlamıştır (DPT, 1969: 5). Kanun kapsamındaki çalışmalar iki aşamalı olarak gerçekteşmiştir. İlk aşamada OECD ve USAID tarafından sağlanan yabancı danışmanlar ve Türk uzmanların katılımıyla 16 KİT'e ilişkin incelemeler ve neticesinde hazırlanan raporlar 1961 yılında tamamlanmıştır. İkinci aşama ise, USAID'in anlaştığı bir danışmanlık şirketinin danışmanlarınca 6 KİT'e ilişkin 1962 ile 1964 yılları arasında yapılan çalışmalardan oluşmaktadır (İktisadi Devlet Teşekküllerini Yeniden Düzenleme Komisyonu, 1968: 8-9).

Birinci aşamadaki çalışmalar kapsamında ortaya çıkan özel raporlar ve genel rapor, 154 sayılı kanunda yer alan hükme uygun olarak, Türk ve yabancı uzmanlardan kurulu bir heyet tarafından yürütölen araştırma ve incelemelerin neticesinde

hazırlanmıştır. Bir hayli kalabalık¹¹⁸ olan heyetin yabancı uzmanları USAID ve OECD¹¹⁹ vasıtasıyla temin edilmiştir (İktisadi Devlete Teşekküllerini Yeniden Düzenleme Komisyonu, 1968: 8). Süreç, kanunun 17. maddesini görüşülürken, dönemin ticaret bakanının belirttiği gibi işlemiştir. İhtiyaç duyulan ve ABD'den talep edilen uzmanlar için USAID, ABD'li danışmanlık şirketi *J. G. White Engineering Co.*¹²⁰ ile sözleşme imzalamış ve şirketin danışmanları Türkiye'deki çalışmalarına 1 Mart 1961 tarihinde başlamıştır (Maliye Bakanlığı, 1961c: 14). Çalışmalarını 26 Mayıs 1961 tarihinde tamamlayan danışmanlar ve çalıştıkları alanlar aşağıdaki tabloda gösterilmiştir (**Tablo 3**).

¹¹⁸ Raporun ekinde yer alan listelerde yer alan isimlerin toplam sayısı 414'tür. Bu sayıya listede yer verilmemekle birlikte teşekkür bahsinde ismi geçen 7 ismi daha eklersek 421 sayısına ulaşırız (bkz. Maliye Bakanlığı, 1961c)

¹¹⁹ Danışmanlar Avrupa Prodüktivite Ajansının uzmanlarıdır (İktisadi Devlet Teşekküllerini Yeniden Düzenleme Komisyonu, 1968).

¹²⁰ 28 Şubat 1961 tarihli raporlarından anlaşılmaktadır ki, J. G. White Engineering Corporation daha önce de yine USAID ile imzaladığı bir sözleşme (*Contract PIO/T 77-74-318-3-90213 Turkey*) kapsamında Etibankın mevzuatı, örgütsel yapısı, muhasebe sistemi ve yöntemlerini ile personel politikası üzerine üç kişilik danışman heyeti ile bir çalışma yürüterek tavsiyelerde bulunmuştur (J. G. White Engineering Co., 1961). Şayet bu çalışma reorganizasyon çalışmaları kapsamında yürütülen çalışmaların bir parçası ise, "Türkiye İktisadi Devlet Teşebbüsleri Hakkında Rapor" da şirketin çalışmalarına 1 Mart 1961 tarihinde başladığı bilgisi hatalıdır. Ancak ne genel raporda ne de özel raporlarda Etibank için yapılmış böyle bir çalışmadan söz edilmektedir. Dolayısıyla bu da Etibank incelemesinin müstakil bir araştırma olduğu kanısını güçlendirmektedir.

Tablo 3. J. G. White Engineering Co. danışmanları ve çalıştıkları KİT'ler

Danışman	Çalıştığı Teşebbüs Alanı
A. H. Chapman	Grup Lideri
R. W. Arms	Şeker Fabrikaları Grubu
S. G. McAnally	Çimento Sanayii Grubu
L. H. Smith	Et ve Balık Grubu
G. J. Formey	Azot Sanayii Grubu
W. L. Worden	Petrol İşleri Grubu
S. L. Buffington	Sümerbank Grubu (Dokuma)
W. L. Killer	Makina Kimya Endüstrisi Grubu
P. R. Paulick	Türkiye Kömür İşletmeleri Grubu
J. V. McCartney	Çelik-Karabük Grubu
W. D. Duryea	Kâğıt ve Selüloz Grubu
R. N. Bergsten	Ziraat Donatım Grubu

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 1961c: 14, 161 ve 162'deki listeler esas alınarak hazırlanmıştır.

Raporda Avrupa Prodüktivite Ajansı kanalıyla gelen diğer uzman grubunun bir danışmanlık şirketi ile bağlantısının olup olmadığına ilişkin bilgi ise bulunmamaktadır. Almanya, İsviçre, İsveç, Hollanda ve İngiltere'den gelen bu uzmanlar, demiryolları (TCDD), İller Bankası, mesken işleri (Emlak Bankası), havayolları (THY) ve PTT alanlarında 1961 yılının nisan ve mayıs aylarında çalışarak Türkiye'den ayrılmıştır. Yabancı uzmanlarla birlikte çalışan Türk uzmanlar ise, akademisyenlerden, maliye müfettişlerinden, hesap uzmanlarından, DPT uzmanları, uzman yardımcıları ve tercümanları ile diğer kurumlardan gelen personelden oluşan kalabalık bir gruptur. Raporu hazırlamakla görevli ekip, daimî heyet, buna bağlı bir sekreteryaya, daimî komisyon, müşterek meseleler ve irtibat komisyonu ve ihtisas komisyonları şeklinde örgütlenmiştir.

1961 yılının mart ayından aynı yılın mayıs ayı sonuna kadar süren çalışmalar sonucunda ortaya iki grup rapor çıkmıştır. Çalışmalar kapsamında iktisadi devlet teşebbüsleri ayrı ayrı incelenmiş, her bir teşebbüs için özel rapor hazırlanmış ve ayrıca incelemelerin tamamına ilişkin genel rapor düzenlenmiştir¹²¹ (Maliye Bakanlığı, 1962: 3). Genel/Ön Rapor incelendiğinde, yapılan çalışmaların “idari ve hukuki meseleler” ve “mali veçheler” olmak üzere iki temel üzerinde yürüdüğü anlaşılmaktadır. Hukuki ve idari meseleler, iktisadi teşebbüslerin tanımlanması, sınıflandırılması, örgüt yapıları ve genel devlet idaresi ile ilişkileri, personel sorunları ve denetimi konularını; “mali veçheler” mali bünyenin genel ve özel sorunları ile teşebbüsler arası mali iştirakler, devletin teşebbüslere iştiraki, borçları, sermaye ihtiyacı, fiyat politikaları ve muhasebe sistem ve usullerini kapsamaktadır. Raporda KİT’lerin mali, hukuki ve idari durumuna ilişkin alınması gereken tedbirler üç kategoriye ayrılmıştır. Bu tedbirlerin hayata geçirilebilmesi için, bazı kanun değişikliklerine ve yeni kanunlara ihtiyaç duyulmaktadır. Bunlardan ilk kategorideki tedbirler için, “devlet iktisadi teşebbüslerinin” durumunu ve temel ilkelerini içeren bir genel kanuna, ikinci kategori tedbirler için, her bir teşebbüs için hazırlanacak özel kanunlara ihtiyaç bulunmaktadır. Üçüncü grup tedbirin hayata geçmesi ise, vergi, resim ve işçi istihdamı gibi devlet iktisadi teşebbüslerinin faaliyetlerini etkileyen konularda genel kanunların hazırlanmasıyla mümkündür (Maliye Bakanlığı, 1961c: 11).

¹²¹ Maliye Bakanlığınca 1962 yılında yayınlanan “Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Birleştirilmiş Rapor” da verilen bilgiye göre, genel nitelikli “Türkiye İktisadi Devlet Teşebbüsleri Hakkında Rapor” 1961 yılında çok kısa sürede hazırlandığı için, raporun gözden geçirilmesi ihtiyacı doğmuş ve “Ön Rapor Hakkında Mütalâalar Raporu” ortaya çıkmıştır. Bunun üzerine OECD (o dönemde OEEC) muhtemel bir karışıklığı önlemek için iki raporun da hazırlanmasında çalışan uzmanlara iki raporun tek bir dokümanda birleştirilmesi görevini vermiştir. Bu çalışmanın sonunda da “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Birleştirilmiş Rapor” ortaya çıkmıştır (Maliye Bakanlığı, 1962: 3). Dolayısıyla aslında Genel Rapor/Ön Rapor, Revizyon Raporu/Mütalâalar ve Özel Rapor (lar) ve nihayet birleştirilmiş rapor olmak üzere dört rapor söz konusudur. Genel rapor ve özel raporların üzerinde yayınlayan kurumun adı bulunmamakla birlikte, birleştirilmiş raporda Maliye Bakanlığı’nca raporların birleştirilmesi istendiği bilgisi verildiğinden, bu raporlara verilen atıflarda ve kaynakçada Maliye Bakanlığı ismi kullanılmıştır.

1961 yılı içinde hazırlanan raporların içerdği tedbirler, birinci kategoriye ilişkindir. Dolayısıyla 3460 sayılı ve 23 sayılı¹²² kanunları değiştirecek ya da bunların yerine geçecek yeni bir kanuna ihtiyaç bulunmaktadır. Raporlar bu amacı gerçekleştirmek üzere KİT'lerin hukuki, idari ve örgütsel meseleleriyle mali hususları üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bu kapsamda KİT'lerin tanımı ve özellikleri; KİT'lerin yasama organı ve bakanlıklarla ilişkileri ile bakanlıkların KİT'ler üzerindeki yetkileri; KİT'lerin kurulması, kaldırılması ve değiştirilmesi usulleri; üst kademe yöneticilerinin atanması ve statüleri; personel politikaları ve KİT ile DPD ilişkileri; devlet teşebbüsü murakıplığı ve fonksiyonları; KİT'ler ile DPT ilişkileri; bir kamu yatırım fonu kurulması; KİT'lerin mali reorganizasyonu ile fiyat politikaları ve mali yardımlar raporda ele alınan konular olmuştur (Maliye Bakanlığı, 1961c: 11-12).

Heyetin çalışması kapsamında yer alan;

- Şeker Fabrikaları Grubu
- Çimento Sanayii Grubu
- Et ve Balık Kurumu
- Azot Sanayii Grubu
- Petrol İşleri Grubu
- Sümerbank Grubu
- Makine ve Kimya Grubu
- Karabük Grubu

¹²² 20 Temmuz 1960 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 23 sayılı *Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilâtı ile İdare ve Murakabeleri Hakkındaki 3460 sayılı kanuna ek Geçici Kanun*'un birinci maddesi ile idare ve murakabeleri veya yalnız murakabeleri 3460 sayılı kanun hükümlerine tabi teşekküllerin, özel bir kanunla veya özel bir kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kurulan ve faaliyet mevzuları ticari ve iktisadi mahiyeti haiz olan teşekküllerin ve bu teşekküllerin kendi aralarında kurdukları teşebbüslerle sermayesinin yarısından fazlası Devlete veya adı geçen teşekküllere ait olan iştirakli teşebbüslerin idare meclisleri kaldırılmıştır. Kanunun ikinci maddesi ile bu meclislerin görevleri yine bu kanuna göre oluşturulacak "müdürler kuruluna" bırakılmıştır.

- Kâğıt ve Selüloz Grubu
- Kömür Grubu
- Ziraî Donatım Grubu
- TCDD grubu
- İller Bankası
- Emlâk Bankası
- Hava Yolları
- PTT

teşebbüsleri için ayrı ayrı olmak üzere toplam 16 adet özel rapor hazırlanmıştır (Maliye Bakanlığı, 1961a; Maliye Bakanlığı, 1961b). *J. G. White Engineering* şirketi danışmanları tarafından hazırlanan 11 rapor incelendiğinde, hemen hemen aynı başlıkları taşıyan ve içerik standartlaştırılmış çalışmalar olduğu görülürken, OECD-Avrupa Prodüktivite Merkezi vasıtasıyla temin edilen uzmanların hazırladığı raporlar için aynı şeyi söylemek mümkün değildir. Danışmanlık şirketinin danışmanları tarafından hazırlanan raporlar giriş, sonuç ve tavsiyeler bölümlerinden başka fiyat tarifeleri, idari sorunlar ve personel sorunları, döviz sorunu, pazarlama, satın alma ve üretim faaliyetleri başlıklarından oluşmaktadır.

Yapılan incelemeler neticesinde ortaya çıkan raporlar Yüksek Murakabe Heyeti Reisi Muhlis Ete'nin başkanlığında 10 müsteşar ve 3 Yüksek Murakabe Heyeti Üyesi'nden oluşan Daimî Heyet'e sunulmuştur. Müsteşar üyelerinin çoğunlukta olması nedeniyle Müsteşarlar Komitesi ya da Komisyonu olarak da anılan heyet, raporları görüşmüş ve "İktisadi Devlet Teşebbüsleri ile benzeri müesseselerin bünyelerinde yapılması gereken ıslahat hakkında rapor" ortaya çıkmıştır (İktisadi Devlet Teşebbüsleri

Reorganizasyonu Hakkında NOT, *Tarihsiz*¹²³). Ancak raporda yer alan ve üzerinde uzlaşma sağlanamayan bazı hususlar İktisadi Meseleleri ve Hareketleri Kolaylaştırma ve Süratlendirme Kurulunda görüşülerek kanun tasarısının hangi esaslara göre hazırlanacağı bu kurulun kararı olarak Bakanlığa (Maliye) bildirilmiştir. Devlet Yatırım Bankası Kanunu tasarısı ile Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve İştirakleri Hakkında Kanun tasarısı Maliye Bakanlığı tarafından, KİT'lerin denetimine ilişkin kanun tasarısı ise, Yüksek Murakabe Heyeti tarafından hazırlanmıştır. Bakanlık tarafından hazırlanan tasarılar “mütehassısların raporlarında tenkit edilen hususlar, konsültasyonlarda OECD ve IMF Heyetlerince ileri sürülen noktalar, Müsteşarlar Komitesi raporu ve İktisadi Meseleleri ve Hareketleri Kolaylaştırma ve Süratlendirme Kurulunca bildirilen prensipler” göz önünde bulundurulmuştur (İktisadi Devlet Teşebbüsleri Reorganizasyonu Hakkında NOT, *Tarihsiz*).

2.4.3. İkinci Aşama: Mead Carney International Danışmanlık Şirketinin Faaliyetleri

Çalışmaların ikinci aşaması ise, USAID'in Türkiye'ye gönderilmek üzere sözleşme imzaladığı ABD'li danışmanlık şirketi *Mead Carney International Company*'nin danışmanları tarafından 1962 yılının nisan ayından 1966 yılının mayıs ayına kadar geçen dönemde gerçekleştirilen çalışmalardan oluşmaktadır (*Project 277-11-270-330*). Aslında şirket ile USAID arasında imzalanan sözleşmeye göre danışmanların çalışmaları 1962 yılının mayıs ayında başlayıp, 1964 yılının ekim ayında

¹²³ Bu kaynak “İktisadi Devlet Teşebbüsleri Reorganizasyonu Hakkında Not” başlıklı bir belge olup tarihsiz ve imzasızdır. DPT Dokümantasyon Servisinden (Yer No: 4.1.1.1.3) edinilen raporda sıkça geçen “Bakanlığımız” ifadesinden hareketle “Not” un Maliye Bakanlığı tarafından hazırlandığı anlaşılmaktadır. Yine raporda yer alan 154 sayılı kanunla Maliye Bakanlığına verilen KİT'lere ilişkin kanun tasarılarının hazırlanması görevinin “bakanlığımızca” yerine getirilerek son şeklinin verildiği bilgisi bu çıkarımı doğrulamaktadır. Ancak yine de metin içinde atıf (İktisadi Devlet Teşebbüsleri Reorganizasyonu Hakkında NOT, *tarihsiz*) şeklinde verilmiş ve kaynakçada raporlar bölümünde bu şekilde yer almıştır.

sona erecektir. Ancak daha sonra Türkiye'nin isteği üzerine, 1964 yılında yürürlüğe giren 440 sayılı kanunun hükümleri doğrultusunda KİT'lerle ilgili yürütülecek çalışmalar kapsamında da görev almak üzere sözleşmeleri 1966 yılının mayıs ayına kadar uzatılmıştır (Mead Carney International Company, 1966: 1-2). Dolayısıyla şirketin çalışmalarının ikinci dönemi KİT'lerin reorganizasyonu çalışmalarının üçüncü aşamasına ilişkindir.

Mead Carney International şirketinin imzaladığı sözleşmeye göre “büyük imalatçı kamu iktisadi teşebbüslerinden yedisine” ilişkin yürütecek faaliyetler kapsamında yönetim danışmanları;

- 1.İlgili işletmelerin mevcut mevzuattan ya da bu mevzuatın yetersizliğinden kaynaklanmış olabilecek sorunlarını tespit edecek ve bu işletmelerin modern yönetim uygulamalarını edinmesi ve kullanmasını sağlayacak eylem planları için tavsiyelerde bulunacaktır.
2. Genel olarak çalışma örgütlerin mevcut yapılarını, örgütsel ilişkileri, otorite kanallarını, sorumluluk ve yetki devri, personel yönetimi, muhasebe sistemleri, maliyet tespit yöntemleri, haberleşmeler ve kayıtlar, iç denetimler, organizasyon ve metot eğitimleri, organizasyon el kitapları, büro içi prosedürler, satın alma ve arz, pazarlama ve dağıtım, organizasyon ve metot, modern yönetim cihazlarının verimli kullanımı incelenecek ve gelişme için gerekli tavsiyelerde bulunacaktır.
3. Mevcut planlama, bütçeleme, yönlendirme, denetleme, politika belirleme, karar verme, raporlama ve benzeri etkinlik ve faaliyetleri etkileyen diğer üst yönetim konularını değerlendirecek ve bunları geliştirmek için gerekli tavsiyelerde bulunacaktır.
4. Çalışma kapsamındaki teşebbüslerin halihazırda kullandıkları muhasebe sistemlerini ve maliyet tespit yöntemlerini ayrıntılı bir şekilde analiz edecek ve bunların mümkün mertebe gelişmesini sağlayacak tavsiyelerde bulunacaktır.
5. Çalışma kapsamındaki teşebbüslerde mevcut personel örgütlenmesi ve uygulamalarını detaylı bir şekilde analiz edecek ve örgüt, yöntemler, uygulamalar ve personel eğitim programlarının organizasyonu ve yönetiminde gelişme sağlamak için tavsiyelerde bulunacak.
6. Yukarıda belirtilen faaliyet alanlarına ilişkin olarak tavsiye edilen değişikliklerin çalışma kapsamındaki teşebbüslere uygulanması için tavsiyede bulunacak ve yardımcı olacaktır (Mead Carney International Company, 1966: Ek-1).

Sözleşmede yedi teşebbüs bulunmakla birlikte, sürenin yetersiz olduğu gerekçesiyle teşebbüslerden biri kapsam dışında bırakılarak, Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu, Sümerbank, Selüloz ve Kâğıt Fabrikaları, Azot Sanayii T. A. Ş.,

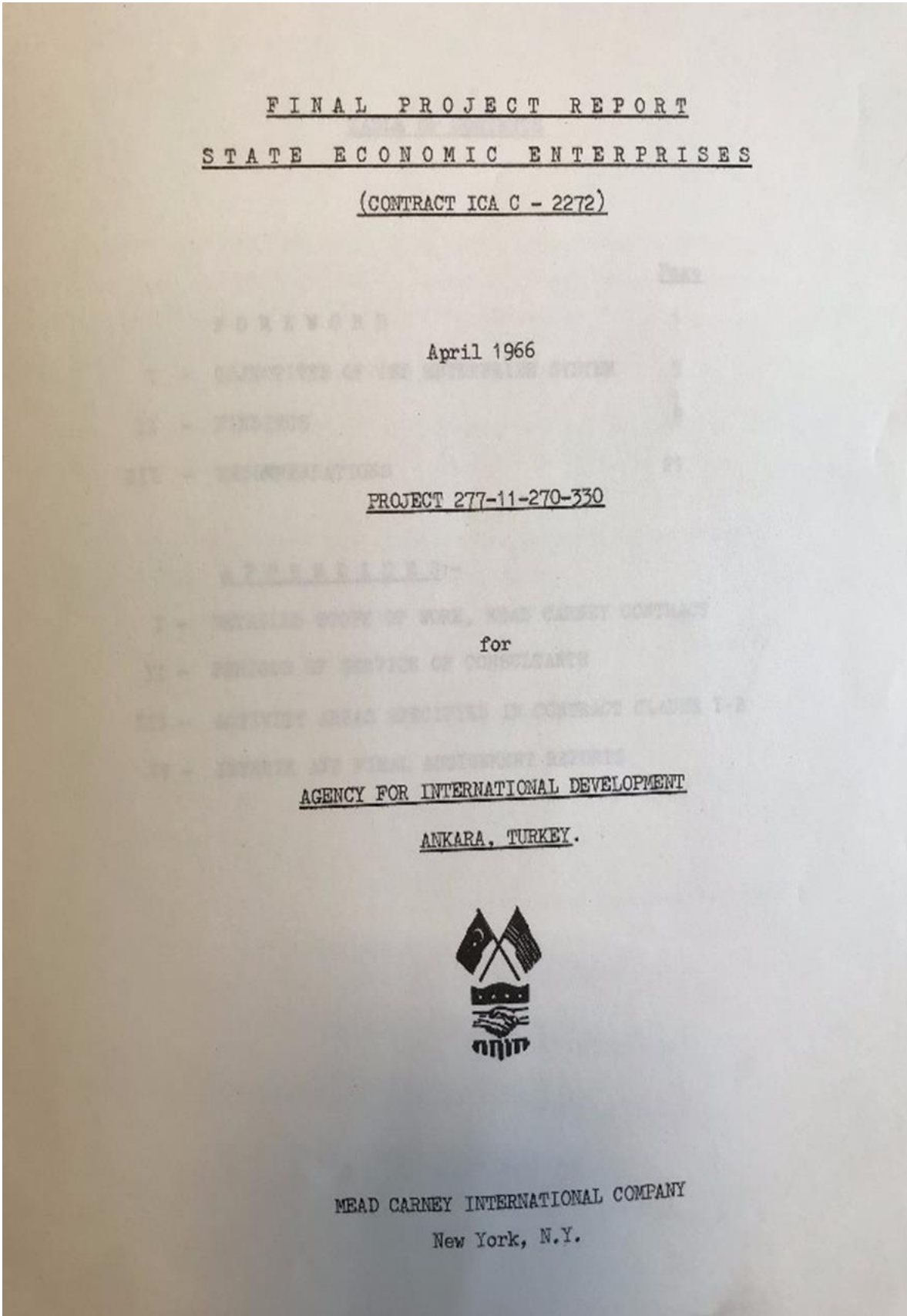
Türkiye Demir-Çelik İşletmeleri ve Türkiye Şeker Fabrikaları A. Ş. için çalışma yapılmıştır. Yine nihai raporda yer alan bilgilere göre, yapılan çalışmalar altı teşebbüsün her biri için aynı ağırlıkta olmamış; MKE, Sümerbank ve SEKA çalışmalarının yoğunlaştığı teşebbüsler olmuştur. Nitekim 6 işletme için hazırlanan toplam 26 raporun 21 tanesi bu üç işletmeye ilişkindir (Mead Carney International Company, 1966: Ek-4). Bu durum danışmanların hangi işletmede hangi konularda ve ne yoğunlukta danışmanlık hizmeti verdiğini gösteren (Tablo 4)'ün incelenmesiyle de anlaşılmaktadır.

Tablo 4. Mead Carney International şirketi danışmanlarının faaliyetleri

Faaliyet Alanı	MKEK	AZOT	SEKA	ŞEKER	SÜMERBANK	DEMİR-ÇELİK
Örgütsel Yapı	xx	x	xx	x	xx	
Örgütsel İlişkiler	xx		xx		xx	
Otorite Kanalları	xx		xx		xx	
Planlama	xx		xx		xx	
Yönlendirme	xx		xx		xx	
Politika Yapımı	xx		xx		xx	
Karar Verme Süreçleri	xx		xx		xx	
Yetki Devri	xx		xx		xx	
Organizasyon El Kitabı	xx		xx		xx	
Büro Prosedürleri	x		x			
Satın Alma ve Tedarik	xx		x			
Pazarlama ve Dağıtım	xx				xx	
Bütçeleme	xx	xx	x	x	x	
Denetim	xx	xx	xx	xx	xx	
Raporlama	xx	xx	xx	x	xx	
Muhasebe Sistemleri	xx	x	xx	x	xx	
Maliyet Tespit Yöntemleri	xx	xx	xx	x	xx	
Personel Yönetimi	xx		xx		xx	
Eğitim Programları	xx				x	
Organizasyon ve Metod	xx	xx		xx		xx

Kaynak: Mead Carney International, 1966: Ek-3. (x: Dar kapsamlı xx: Geniş Kapsamlı)

Resim 1. Mead Carney International Company tarafından hazırlanan KİT raporu



Tablo da göstermektedir ki, Mead Carney International danışmanları çalışmanın konusu olan altı KİT'in özellikle muhasebe sistemi, bütçeleme süreçleri ve mali yönetimi üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu durum KİT'lerin mali durumunun izlenmesini kolaylaştırmak üzere girilmiş bir standartlaştırma çalışması olarak da görülebilir. Zira bu yıllarda Dünya Bankası, IMF, OECD gibi uluslararası kuruluşlarla diğer uluslararası finans kuruluşları kredi taleplerini değerlendirirken öncelikle bütçe uygulamaları ve ödemeler dengesi tablolarını incelemekte ve ayrıca ekonomideki ağırlığı milli gelirin %50'sine ulaşan KİT'lerin mali durumu hakkında bilgi istemektedir (Erdem, 2016: 79). Bu nedenle uluslararası standartlara uygun modern bir muhasebe sistemi, hem Türkiye'nin kredi taleplerinin karşılanması hem de Türkiye ekonomisinin uluslararası kuruluşlarca da takibi, denetimi ve değerlendirmesi için önemli hale gelmektedir.¹²⁴ Danışmanlık şirketi bu çalışmalar sırasında (yani 1962-1964 yılları arasında) Makine Kimya Endüstrisi Kurumu, Sümerbank (yalnızca pamuklu dokuma teşebbüsleri) ve Selüloz ve Kağıt Fabrikalarının muhasebe ve maliye sistemlerinin ayrıntılı bir şekilde inceleyerek, modernleştirilmesi için raporlar hazırlamış, Azot Sanayii T.A.Ş. ve Şeker Fabrikaları A.Ş.'de Mead Carney danışmanınca tavsiye edilen değişikliklerin uygulanmasını takip etmek amacıyla aynı şirket tekrar danışmanlık hizmeti vermiştir (Schmid, 1972: 1).

Şirketin üç danışmanı hükümetin isteği üzerine, Ekim 1964'ten Nisan 1968'e kadar 440 sayılı kanunla kurulan *İktisadi Devlet Teşekküllerini Yeniden Düzenleme Komisyonu* çalışmaları kapsamında hizmet vermeye devam etmiştir (Mead Carney

¹²⁴ Kaya Erdem'in (2016: 80) aktardığına göre bu dönemde Dünya Bankasından gelen büyük bir heyet Türkiye'de birtakım incelemelerde bulunmuş ve KİT'lerin muhasebe sistemlerinin ilkeliğinden yakınmıştır. Bunun üzerine DPT'de bir seminer düzenlenerek KİT'lerin muhasebe ve mali işler müdürleri bu konunun önemi hakkında bilgilendirilmiştir. Seminerde kullanılan materyaller Harvard Üniversitesi'nde master yaparak yurda dönmüş olan Mustafa Aysan'ın Harvard'daki çalışmaları sırasında katıldığı seminer notları ve beraberinde getirdiği muhasebe kitaplarından faydalanılarak hazırlanmıştır.

International, 1966: 3). Hatta Mead Carney International danışmanlarından Max T. Schmid'in sözleşmesi şirketinden bağımsız olarak OECD tarafından tekrar uzatılmış ve Schmid bu kez bağımsız danışman olarak 1972 yılına kadar hizmet vermeye devam etmiştir (Schmid, 1972). Böylece şirketin Türkiye'deki çalışmalarının ikinci dönemi KİT'lerin reorganizasyonu sürecinin ise üçüncü aşaması başlamıştır.

2.4.4. Üçüncü Aşama: 440 sayılı Kanun ve Mead Carney International, Associated Industrial Consultants ile Urwick Orr & Partners International ve Diğer Danışmanlık Şirketlerinin Faaliyetleri

154 sayılı kanununun 17. maddesi gereğince, KİT'lerin "mali, hukuki ve idari bünyelerinin ıslahı" amacıyla 1961 yılında kurulan komisyon, çalışmalarını 1964 yılında tamamlamıştır. Yukarıda da belirtildiği gibi çalışmalar kapsamında hazırlanan raporlardan başka iki de kanun tasarısı ortaya çıkmıştır. Tasarılarından ilki olan ve 21 Mart 1964 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 440 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Müesseseleri ve İştirakleri Hakkında Kanun, "*sermayelerinin yarısından fazlası tek başına veya birlikte Devlete (Genel ve katma bütçeli idarelere) ve İktisadi Devlet Teşekküllerine ait olup, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan ve kuruluş kanunlarında bu kanuna tabi olacakları belirtilen teşebbüsler*" şeklinde tanımladığı KİT'lerin¹²⁵ yönetiminin ve denetiminin genel esaslarını düzenleyen çerçeve kanun olmuştur. Komisyonun çalışmaları sonucunda

¹²⁵ "İktisadi Devlet Teşekkülü", "Devlet İktisadi Teşekkülü", "İktisadi Devlet Teşebbüsü", "Devlet İktisadi Teşebbüsü" ya da "Kamu İktisadi Teşebbüsü" gibi ifadeler bu döneme ilişkin belgelerde birbirinin yerine ve çoğu zaman anlam farkı gözetilmeksizin kullanılmıştır. İlk defa 1961 Anayasası'nda Kamu İktisadi Teşebbüsü olarak anılan işletmeler ifadesi, Sağlam'a (1967: 26) göre 440 sayılı kanundaki tanımıyla İktisadi Devlet Teşekkülleri'ni ifade etmektedir. Özmen'e (1967: 134) göre ise, 440 sayılı kanundaki İktisadi Devlet Teşekkülleri tanımı KİT'lerin tamamını içine almayan daha dar kapsamlı bir tanım olması nedeniyle KİT ve İDT kavramları birbirinden farklıdır. Özmen'in bu yorumunun 18 Haziran 1984 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 233 sayılı "Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" deki tanımlar doğrultusunda günümüzdeki kullanıma uygun olduğu söylenebilir. Çalışmada döneme ilişkin belgelerde yapılan atıflarda, belgedeki ifadeler kullanılmış ancak genel olarak bu işletmelerden bahsedilirken KİT kavramı tercih edilmiştir.

ortaya çıkan ikinci kanun tasarısı ise, 440 sayılı kanunla aynı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 441 sayılı Devlet Yatırım Bankası Kanunu’dur. Banka, gerek IMF ve OECD gibi uluslararası kuruluşların gerekse yabancı uzman raporlarının KİT’lerin finansmanına ilişkin eleştirisi ve tavsiyelerine uygun olarak, *“İktisadi Devlet Teşekküllerinin yatırımları için gerekli kredileri sağlamak, gerektiğinde bu maksatla garanti vermek, bu kanun ve diğer kanunlarla kendisine verilen işleri yapmak”* üzere kurulmuştur. Amaç daha önce sık sık Merkez Bankası kaynaklarına başvurularak çözüldüğü için yüksek enflasyona neden olan KİT’lerin finansmanı sorununu, makroekonomik dengeleri gözeterek çözmektir.

440 sayılı kanun yalnızca KİT’lerin yönetim ve denetimine ilişkin bir çerçeve kanun değil aynı zamanda 154 sayılı kanunla başlayan reform sürecini devam ettiren bir kanun olmuştur. Nitekim, kanunun amaçlarının sıralandığı ikinci maddesinde KİT’lerin *“ulusal ekonomiye faydalı olabilmesi için özerk bir tarzda, karma ekonominin kurallarına ve ekonomik gereklere uygun olarak yönetilmelerini, kârlılık ve verimlilik anlayışı içinde çalışmak ve sermaye birikimine yardım etmek suretiyle daha fazla yatırım kaynağı yaratmalarını ve bu amaca ulaşmak için denetlenmelerini sağlamak”* hükmü yer almaktadır. Kanunda KİT’lerin bu amacı gerçekleştirebilecek kapasiteye kavuşmalarını sağlamak için bir de mekanizma öngörülmüştür. Kanunun geçici birinci maddesine göre, *“kanun hükümlerine intibakı sağlamak için”* yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir ay içinde Maliye Bakanlığına bağlı olarak *“İktisadi Devlet Teşekküllerini Yeniden Düzenleme Komisyonu”* kurulacaktır. Görev süresi iki yıl olan bu komisyon Maliye, Sanayi ve Ticaret Bakanlıkları ile Devlet Plânlama Teşkilâtını, Yüksek Denetleme Kurulunu ve Devlet Personel Dairesini temsil eden 6 üyeden oluşmaktadır. Bu kapsamda komisyonun görevi, 440 sayılı kanun kapsamındaki KİT’lerin her biri için özel kanunları hazırlanmak; ortaklıkların devamı, devri ve tasfiyesi konularında

tavsiyede bulunmak; teşekküllerin aktif ve pasiflerinin yeniden değerlendirilmesine ilişkin ilkeleri belirlemek ve muhasebe sistemlerini ıslah ederek yeknesak hale getirmek; KİT'lerin idari ve teknik konularda geliştirilmesi için araştırmalar yaptırarak sonuçlarını toplamak ve alınması gereken tedbirlere ilişkin tavsiyede bulunmaktır (DPT Yeniden Düzenleme Grubu, 1968; DPT Yeniden Düzenleme Grubu, 1970a).

21 Mart 1964 tarihinde kurulan Komisyonun iki yıllık görev süresi 30 Nisan 1964 tarihinde dolmuş ancak 30 Nisan 1966 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan 757 sayılı kanunla bu süre iki yıl daha uzatılmıştır (Sonsuz, 1975: 5). Komisyonun teknik çalışmaları Başdanışmanlık örgütü eliyle yürütülmüştür. Başdanışmanlığa bağlı olarak da Organizasyon ve Mevzuat Grubu, Mali İşler ve Muhasebe Grubu, İşletme Analizi Grubu, İktisat Analiz Grubu, Pazarlama Grubu ve Personel Grubu olmak üzere altı çalışma grubu kurulmuştur. Çalışma grupları uzman ve uzman yardımcıları ile teknik yardım anlaşmaları kapsamında OECD ve USAID tarafından sağlanan yabancı danışmanlardan oluşmuştur. 1 Mart 1968 tarihi itibarıyla çalışma gruplarında 28 uzman (başdanışman ve çalışma grubu başkanları dahil), 28 uzman yardımcısı, 18 yabancı danışman, 12 destek personeli olmak üzere toplam 86 kişi görev almıştır (İktisadi Devlet Teşekküllerini Yeniden Düzenleme Komisyonu, 1968: 10). Süreçte geçici olarak çalışmalara katılanlar da dahil olmak üzere toplam 139 Türk ve yabancı uzman çalışmıştır. Ayrıca komisyonun KİT'lerin genel müdürlerinden oluşan bir de Danışma Kurulu bulunmaktadır (İktisadi Devlet Teşekküllerini Yeniden Düzenleme Komisyonu, 1968: 194-197).

Yeniden Düzenleme Komisyonunun çalışmaları kapsamında görev alan yönetim danışmanları çeşitli danışmanlık şirketlerinden temin edilmiştir. Bunlardan ilki, reorganizasyon çalışmalarının ikinci aşamasında da görev alan Mead Carney International Company'dir. Yukarıda da belirtildiği gibi Türk Hükümeti'nin isteği

üzerine USAID, reorganizasyonun ikinci, şirketin Türkiye'deki faaliyetlerinin ise, birinci aşamasında görev almış üç yönetim danışmanı için Mead Carney ile görüşerek sözleşmeyi uzatmıştır. Ekim 1964'ten Nisan 1966 yılına kadar çalışan danışmanların bu aşamada hizmet verdiği konular şunlardır:

- Komisyon Örgütü ve Prosedürleri
- Yeniden Düzenleme Kriterleri
- Prototip Temel Kanununun Hakkında Değerlendirmeler
- Tekdüzen Muhasebe İlkeleri, Prosedürleri ve Kuralları
- Mali Yapının Analizi ve Geliştirilmesi İçin Tavsiyeler
- Varlıkların Yeniden Değerlendirilmesi
- Yönetim Anketleri ve Yeniden Düzenleme Önerileri
- Temel Personel Politikası
- İş Değerlendirme Politikası ve Prosedürleri (pilot program dahil)
- Personel Denetimleri ve Personel Envanter Yönetimi (Mead Carney International, 1966: 3).

Bu aşamada görev alan ikinci yabancı danışmanlık şirketi ise, 1950'lerde İngiliz danışmanlık sektörünün hâkim aktörleri olan *Big Four* üyesi Associated Industrial Consultants (AIC) şirkettir.¹²⁶ Şirket OECD'nin 1967 yılı teknik yardım programı (*Turkey-Activity (67) 23*) kapsamında imzalanan sözleşme ile komisyonun reorganizasyon çalışmalarına katılmıştır. İşletme analiz grubu çalışmaları kapsamında görev alan AIC şirketi yönetim danışmanı G. A. Meynell'in hazırladığı *Sümerbank Shoe Factory Beykoz* raporunda yer alan bilgilere göre, AIC heyeti Ağustos 1967 ile Aralık 1967 tarihleri arasında OECD ile imzalanan sözleşme kapsamında çalışmalarda bulunmuştur (Associated Industrial Consultants, 1967).

¹²⁶ Bedaux'nun bölünmesi ile ortaya çıkan AIC ve diğer *Big Four* şirketleri için bkz. 1.2.2.1. Merkezden Merkeze Yayılım başlığı.

Resim 2. Associated Industrial Consultants Limited tarafından hazırlanan Sümerbank Beykoz Fabrikası raporu

Associated Industrial Consultants Limited	
<u>CONTENTS</u>	
INTRODUCTION	1
GENERAL COMMENTS	2
Current Situation	2
Future Situation	3
Consultant	APPEARANCE OF
G.A. Meynell	1
Ability and Discretion	1
Fidelity	1
Time	1
Organisation	1
Motivation, Discipline and Incentives	1
SUBJECT	1
Serna Seminar	1
Date	1
December 1967.	1
Introduction	1
Objectives	1
Results	1
1. Layout (a) Mole and Heel Preparation	1
(b) Injection Moulded Plant	1
Introduction	1
Findings	1
Objectives	1
Methods	1
Evaluation	1
Technical Data	1
Working Conditions	1
Recommendations	1
Findings	1
Objectives	1
Methods	1

ASSIGNMENT REPORT
(SHOE FACTORY)

SUMERBANK. BEYKOZ.

OPERATIONS ANALYSIS GROUP
REORGANISATION COMMISSION OF
THE STATE ECONOMIC ENTERPRISES

ANKARA. TURKEY.

Reorganizasyon çalışmalarında görev alan üçüncü danışmanlık şirketi ise, bir başka İngiliz *Big Four* üyesi Urwick Orr & Partners International olmuştur. OECD ile teknik yardım programı (AT (67) 23) kapsamında imzalanan sözleşmeye göre şirketin üç¹²⁷ danışmanı, Aralık 1966 tarihinden Mart 1967 tarihine kadar Türkiye Demir Çelik İşletmeleri ve Toprak Mahsulleri Ofisinin işletme analizi çalışmalarını yürütmüştür (Urwick Orr & Partners, 1968). Danışmanlar nihai rapor ve aylık raporların dışında örgütsel yapının değişiminden, yönetici sirkülasyonuna kadar pek çok konuda on beş farklı rapor düzenlemiştir (Urwick Orr & Partners, 1968: Ek 2). Urwick Orr & Partners danışmanları bu aşamada yalnızca *hedeflere göre yönetim sisteminin* uygulandığı Toprak Mahsulleri Ofisi ile Karabük Demir Çelik İşletmeleri için 500 sayfaya yakın rapor hazırlamıştır (İktisadi Devlet Teşekküllerini Yeniden Düzenleme Komisyonu, 1968: 204). Şirketin bu dönemde hizmet verdiği bir başka KİT ise, Türk Hava Yolları olmuştur. Sevk ve İdare Geliştirme Merkezi iş birliği ile 1967 yılının son aylarında başlayan çalışmalar 1968 yılının sonuna kadar devam etmiş ve şirketin dört danışmanı kompüterizasyon, eğitim ihtiyaçlarının tespiti, mali denetim ile uzun vadeli plan ve organizasyon konularında çalışmalar yürüterek raporlarını THY yönetimine sunmuştur (Sevk ve İdare Dergisi, Ocak-Şubat 1968: 43, Türk Hava Yolları, 1968: 30-31)

Reorganizasyon komisyonunun çalışmalarının sonucunda ortaya oldukça geniş kapsamlı bir *Genel Rapor* çıkmıştır. Teşekküllerin örgütlenmesi, mali işleri ve muhasebesine ilişkin sorunlar, personel sorunları, işletmecilik ve mühendislik konusundaki sorunları ile pazarlama sorunları tespit edilerek ilgili bölümlerde sorunlara ilişkin tavsiyeler yer almıştır. Bu kapsamda örneğin örgütlenme alanındaki çalışmaların

¹²⁷ Raporun ekindeki (Appendix I) sözleşme metninde çalışmalar için gereken danışman sayısının üç olduğu belirtilirken ve raporun ekinde (Appendix II) nihai rapordan önce yapılan çalışmalar ve sunulan raporların bulunduğu listede üç farklı danışmanın ismi yer alırken, raporun kapağında dört danışmanın ismi bulunmaktadır.

Resim 3. Urwick Orr & Partners International tarafından hazırlanan rapor

URWICK ORR & PARTNERS INTERNATIONAL 4.1.1.1.3/3
LRW

D. P. T.
DOKUMANTASYON
SERVİSİ

1256813

Client : O.E.C.D. - Turkish State Economic Enterprises

Subject : CONCLUDING REPORT

Date : 13th May, 1968

Submitted by : A.P. Guthrie W.T. Holden
R.F. Scott J. McGillivray

Copies to Client : 20

sonucunda 29 teşekkülün kuruluş kanun tasarısı, 13 teşekkülün organizasyon el kitabı; muhasebe ve mali düzen incelemeleri sonucunda tek düzen muhasebe sistemi çalışmaları yapılarak muhasebe el kitabı; personel sorununun çözümü için prototip yönetmelikler hazırlanmıştır (DPT Yeniden Düzenleme Grubu, 1968; Yıldırım, 1975).

Genel Raporda yer alan bilgilere göre, Komisyonun mevzuat alanındaki çalışmaları sonucunda 29 KİT'e ait kanun tasarısı TBMM'ye sevk edilmiştir. Ayrıca karma teşebbüslerden sermayesinin % 50 veya daha azı kamuya ait olan 67 teşebbüs ile sermayesinin % 50'den fazlası kamuya ait olan 33 teşebbüsün her biri için ayrı ayrı ortalama 25 sayfa olmak üzere toplam 2500 sayfa rapor hazırlanırken; işletme analizi çalışmaları kapsamında 9 adet rapor hazırlanmıştır. Personel çalışmaları kapsamında ise, "personel idarelerinin ıslahı" ile ilgili 20 rapor, ücret incelemeleri ile ilgili 4 rapor, hazırlanırken, yüksek idareci anketi ve personel anketi ile personel yönetimine ilişkin muhtelif çalışmalarla birlikte ortaya toplam 29 rapor çıkmıştır. Pazarlama konusunda ise, 6 çalışma yapılarak, 500 sayfayı aşkın rapor hazırlanmıştır. KİT'lerin örgütlenmesine ilişkin çalışmalar kapsamında ise, 11 teşekkül için organizasyon el kitabı oluşturulmuştur (İktisadi Devlet Teşekküllerini Yeniden Düzenleme Komisyonu, 1968: 198-206). Bu aşamada KİT'lerin muhasebe ve mali yönetim alanındaki çalışmalara Mead Carney danışmanlarından M. T. Schmid'in başdanışmanlığında devam edilmiştir. KİT'ler için Tekdüzen Muhasebe Planı hazırlanmış, 27 KİT için gerekli sermayenin mali analizi yapılmış ve gerekli sermaye tespit edilmiştir. Ayrıca KİT'lerin ve özel teşebbüslerin maddi varlıklarının ve borçlarının yeniden değerlendirilmesi çalışmaları ile ilgili teklifler hazırlanmıştır (Schmid, 1972: 2).

Bütün bu çalışmalara rağmen *Genel Rapor*'un kaynaklarından birisi olan ve Mead Carney International'ın danışmanları tarafından hazırlanan nihai rapora göre,

reformun kapsamı sınırlıdır ve bu durum 440 sayılı kanundan ve reorganizasyon komisyonunun tutumundan kaynaklanmaktadır:

440 sayılı kanun bazı yönleriyle yetersiz ve reformun konusu olması gereken bazı konular karşısında sessizdir. Komisyon hem tercihi hem de kanunun getirdiği sınırlandırmalar nedeniyle kendisini yüksek politika düzeyinde değil önemli ve halledilmesi zorunlu meseleler alanıyla sınırlı tutmuştur. Aynı zamanda reform konularında ilgi ve yetki çatışması bulunmaktadır. Örneğin Devlet Personel Dairesi Heyeti, Yüksek Murakabe Heyeti ve Maliye Bakanlığı reform gereken alanlarda yetkilidir. Eğer bütün gerekli reformlar başarılacaksa, çabalar mevcut durumdan daha yukarı bir seviyeye çıkartılmalıdır (Mead Carney International Company, 1966: 7).

Nitekim reorganizasyon komisyonun çalışmaları sürerken hazırlıkları tamamlanarak uygulanmasına geçilen II. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da yer alan reorganizasyon çalışmalarına olan ihtiyacın devam ettiği vurgusu, Mead Carney International şirketinin "reformun sınırlı kaldığı" iddiasını doğrular niteliktedir. Plan'a göre, KİT'lerin ve genel olarak kamu yönetiminin "yeniden düzenleme çalışmalarının" devamı plan hedeflerine ulaşabilmek bakımından önemini korumaktadır. Bu kapsamda alınacak tedbirler arasında hükümetin belirlediği ilkeler çerçevesinde "*üniversitelerin temsilcileriyle kamu idaresi ve organizasyon alanlarında tecrübe sahibi yöneticilerden meydana gelecek bir 'Danışma Kurulunun istişârî yardımı ile Hükümet içinden tanımlanacak bir siyasi sorumlunun nezaret ve koordinatörlüğünde*" yürütülecek faaliyetler bulunmaktadır (Kalkınma Planı, 1968: 624-635). Gerçekten de Plan'da hedeflendiği gibi kurulan komisyonlar eliyle KİT reformu çalışmalarına 1970'li yıllar boyunca devam edilmiştir.

Plan'da yer alan reorganizasyon için danışma kurulu oluşturulması hedefi, 12 Mart 1971 muhtırasının ardından kurulan Birinci Nihat Erim hükümetinin programında temel hedeflerden birisi olarak kendisine yer bulmuş ve 2.5.1971 tarih ve 7/2361 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile KİT'lerle ilgili yapılacak reorganizasyon çalışmalarının genel ilkelerini tespit etmek üzere *Kamu İktisadi Teşebbüsleri Reform Komisyonu*

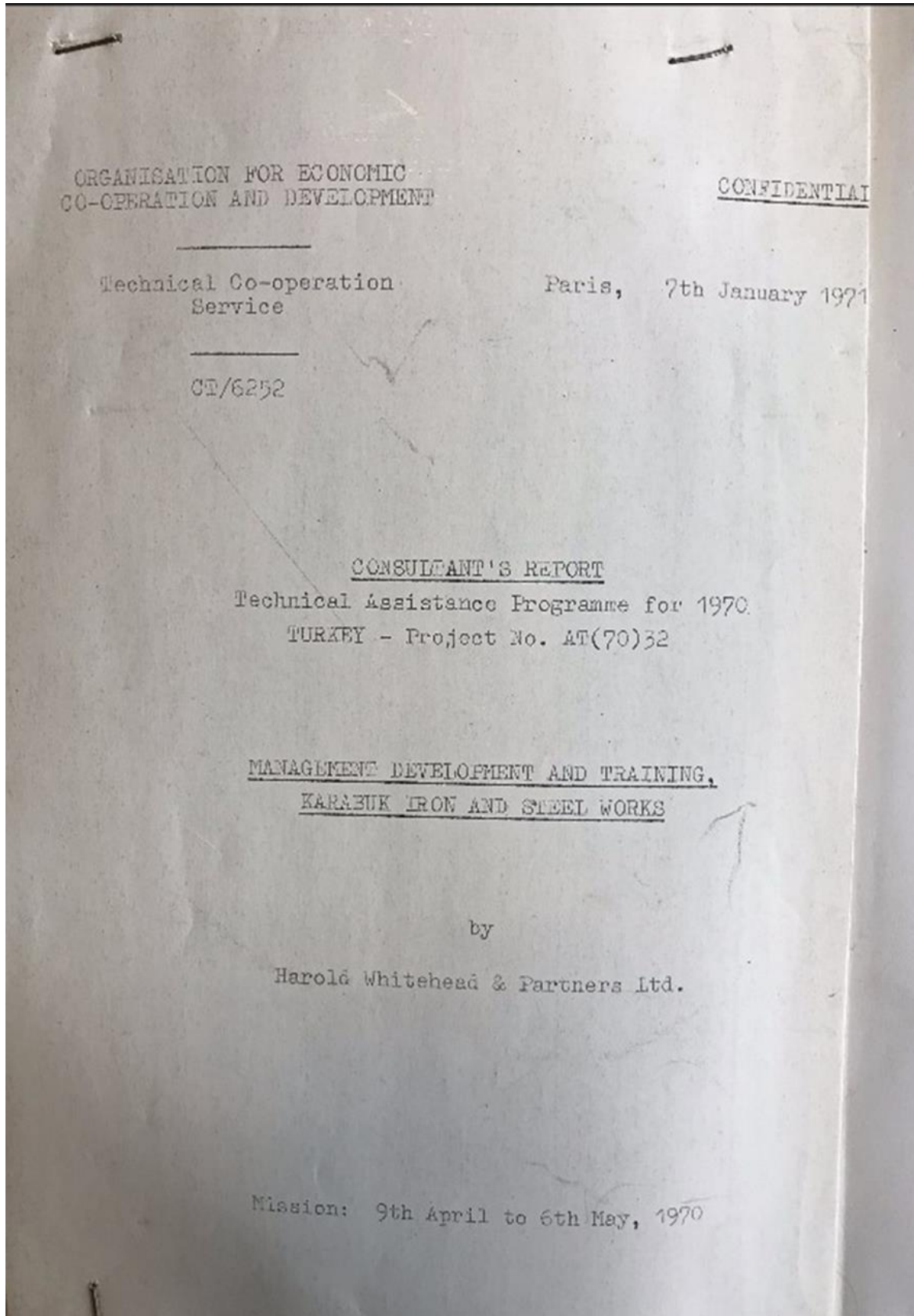
kurulmuştur (Taykut ve İzmirlioğlu, 1975: 25-27). Devlet Yatırım Bankası İktisadi Tahlil ve Araştırma Grubu Başkanı Sadık Baklacioğlu'nun başkanlığında 7 üyeden oluşan komisyon, kurulan alt komisyonlarla birlikte KİT sorunlarını ele alarak hazırladıkları bir ön rapor ve ekleri alt komisyon raporlarıyla birlikte hükümete sunmuştur (Sonsuz, 1975: 27-37). Birinci Erim Hükümetinin istifası üzerine sona eren komisyon çalışmaları DPT bünyesinde devam etmiştir. DPT Müsteşarı Memduh Aytür başkanlığında kurulan reform komisyonu Kamu İktisadi Teşebbüsleri Reform Stratejisini hazırlayarak hükümete sunmuştur (Sonsuz, 1975: 44-47). Çalışmaların neticesinde KİT'lerin holding şeklinde yeniden örgütlenmesini hedefleyen bir kanun tasarısı ortaya çıkmış ve TBMM'ye sunulmuşsa da 1973 yılında görüşülemeyen kanun kadük olmuştur (Taykut ve İzmirlioğlu, 1975: 79).

1950'lerin sonlarında başlayan KİT reformu çalışmaları, 1970'li yıllar boyunca devam etmiştir. Reform ya da yeniden düzenleme konusu hem genel olarak kamu yönetimi hem de özel olarak KİT'ler bakımından kalkınma planlarının değişmez başlıklarından birisidir. Üstelik bu dönemde KİT'lerin reformu yalnızca sınırlı süreli komisyon çalışmalarına konu olmakla kalmamış aynı zamanda DPT bünyesinde 9 Temmuz 1970 tarihinde kurulan bir şube ile sürekli hale getirilmiştir. Şube gerektiğinde kurulacak özel ihtisas komisyonları ile yerli ve yabancı *danışmanlık şirketleri* vasıtasıyla KİT reorganizasyonu konusunda ayrıntılı çalışmalar yapma imkânına sahiptir (Taykut ve İzmirlioğlu, 1975: 61).

1960'lı ve 1970'li yıllar boyunca KİT'lerin reorganizasyonu ya da diğer gerekçelerle danışmanlık hizmeti alınan şirketler yukarıda zikredilenlerle sınırlı değildir. Örneğin 1961 yılında USAID'in selefi olan ICA tarafından finanse edilen *Türkiye Devleti Sanayi Bakanlığı Yönetim ve Planlama Etkinlikleri Çalışması* projesi (Project 277-27-000-3-10100) kapsamında Daniel F. Nugent isimli yönetim danışmanı

60 günlük bir çalışma yaparak görüş ve tavsiyelerini bir rapor halinde sunmuştur (Nugent, 1961). Londra merkezli *John Miles and Partners Consulting Engineers* şirketi 1969 yılında Karabük Demir Çelik İşletmelerinin tesislerinin geliştirilmesi konusunda danışmanlık hizmeti vermiştir (John Miles and Partners, 1969). İngiltere ile imzalanan teknik yardım anlaşması kapsamında Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı (TPAO) Londra merkezli *CJB House* şirketinden teknik danışmanlık hizmeti almıştır (CJB House, 1969). IBRD ile *Italconsult* danışmanlık şirketi arasında 1969 yılında birisi ulaştırma koordinasyon hizmetleri, diğeri ise demiryolu olmak üzere iki konuda çalışma yapmak üzere anlaşma imzalanmış ve şirket çalışmalarını tamamlayarak raporunu 1969 yılında sunmuştur (Italconsult, 1970a ve 1970b). OECD 1970 yılı Teknik Yardım Programı [AT (70)32] kapsamında *Harold Whitehead & Partners Ltd.* şirketinden Karabük Demir Çelik İşletmelerinde yönetim geliştirme ve eğitim konusunda danışmanlık hizmeti alınmıştır (Harold Whitehead & Partners Ltd., 1970). Yine aynı şirket Sümerbank Alım Satım Müessesesi Nihai Raporu ile Demir Çelik İşletmeleri Stok Kontrol Uygulama ve Usul El Kitabı'nı hazırlayarak reorganizasyon çalışmalarında görev almıştır (İktisadi Devlet Teşekküllerini Yeniden Düzenleme Komisyonu, 1968: 206). Kısacası KİT'lerin reorganizasyonu ya da reformu süreci ile yönetim danışmanları politika danışma sisteminin aktörleri haline gelmiştir. Başka bir deyişle politika danışma sistemi, 1950'li yıllardan itibaren yeni aktörlerle çeşitlenirken yabancı danışmanlık şirketleri ve bunların yönetim danışmanları da bu süreçte sistemin bileşenlerinden birisi olmuştur.

Resim 4. Harold Whiteheads & Partners tarafından Karabük Demir Çelik İşletmeleri için hazırlanan rapor



Tekrar belirtmek gerekirse, bu durumda planlı kalkınma politikasının, dış yardımların ve başta USAID ile OECD olmak üzere bunları sağlayan yardım kuruluşlarının rolü büyüktür. Bununla birlikte Türkiye’de devletin 18. yüzyıldan itibaren “dışarıdan gelen” uzman ve uzmanlık bilgisine olan “açıklığının” 20. yüzyılda da devam etmesinin etkisi önemlidir. Yönetim danışmanları artık “yabancı uzman” ya da “ecnebi mütehassısın” sıkça başvurulan ve kullanımı gittikçe sistematikleşen yeni bir türü olarak karşımıza çıkmaktadır. 1960’lı yıllarda merkez ülkelerde devletin ekonomiye ve topluma müdahalesinin “güçlü” ve “rasyonel” yollarını bulmaya dönük arayışlarının neticesi plan-program-bütçe sistemi gibi uygulamalar olmuşsa ve bu sayede yönetim danışmanları bu ülkelerin politika danışma sistemlerinde kendilerine yer bulmaya başlamışsa (Saint-Martin, 2007: 676), planlı kalkınma politikası izleyen Türkiye’de de 1960’lı ve 1970’li yıllarda planlama süreci ve özellikle de KİT reorganizasyonları yönetim danışmanlarının politika danışma sistemlerine erişimine imkân sağlamıştır. Yani 1960’ların rasyonel plancıları ya da reformcuları olarak yönetim danışmanları, kamu yönetimlerinde ve özellikle KİT’lerdeki “eski işletmeci” uygulamaların aktörleri haline gelirken aslında Saint-Martin’in (2004) de vurguladığı gibi 1980’lerden itibaren gelişen “yeni işletmeciliğin” tohumlarını serpmiştir. 1980’li yıllardan itibaren yönetim danışmanlığı sektörü ile kamu yönetimi ilişkileri bakımından da yeni bir dönem, yine KİT’lerde yürütülen çalışmalarla ancak farklı hedefler dahilinde başlamıştır.

2.5. 1980'lerin “Yeni İşletmeciliği” ve “Yeni Görüşleri”: KİT'lerin Özelleştirilmesinde Yönetim Danışmanları

1960'lı yıllarda KİT'lerin örgütsel yapısını, personel rejimini, mali yönetimi ile muhasebe sistemini rasyonelleştirerek, kârlılığını ve verimliliğini arttırmayı hedefleyen “eski işletmeci” reformların hayata geçirilmesinde uluslararası kuruluşlar vasıtasıyla temin edilen yönetim danışmanları, 1980'li yıllara gelindiğinde, bu kez, KİT'lerin özelleştirilmesi çalışmaları kapsamında hizmet alınan aktörler olarak karşımıza çıkmaktadır. Artık amaç *reorganize etmek* değil *özelleştirmeye hazır* hale getirmektir. Özelleştirme stratejisinin belirlenmesinden özelleştirme kapsamına alınan KİT'lerin idari ve mali yapısının özelleştirmeye hazır hale getirilmesine kadar pek çok aşamada yönetim danışmanlığı şirketlerinden hizmet alınmıştır. Bu dönem yönetim danışmanlarının PDS'ye “yerleşme” aşamasını temsil etmektedir. Aynı zamanda yönetim danışmanlarının faaliyetlerinin KİT'lerle ve özelleştirmeye sınırlı olmaktan çıkarak, “yeni işletmeci” reformların yani işletmeci ilkelerin Dunleavy ve Hood'un (1994: 10) yukarıda da yer verilen deyişimi ile “kamu yönetiminin ana hattına uygulanmasının” da başlangıç yılları olacaktır.

2.5.1. Reorganizasyondan Özelleştirmeye: Borç Krizi ve “Yeni Görüş”

Reorganizasyon çalışmaları 1960'lı ve 1970'li yıllar boyunca sürse de KİT'lerin önemli bir bileşeni olduğu ithal-ikameci karma ekonomik modelin barındırdığı sorunlar ve dünya-ekonomisinin konjonktürel krizi, genel olarak Türkiye ekonomisini ve özel olarak da KİT sistemini reorganizasyondan daha “radikal” bir dönüşüme zorlamıştır. Aslında ilk kuruldukları dönemden itibaren KİT'lerin varlık sebeplerinin özel teşebbüsü güçlendirmek olduğu vurgulanmış, hatta -vakti gelince- özel sektöre devredileceği vadedilmiştir. Devletçi politikaların izlendiği yıllarda gerek ekonomi bakanı gerekse

başbakan olarak önemli roller üstlenen Bayar, devletçi politikaların nihai amacının özel teşebbüsü geliştirmek olduğunu 1947 yılında yaptığı bir konuşmada şu sözlerle ifade eder:

Almanya'da [...] Büyük Frederik örnek fabrikalar yapmak ve bunları ilk fırsatta müstahsillere mal etmek yolunu tutmuştu. Yaptıklarını satar, yeniden fabrikalar kurarak onu da şahıslara devrederdi. [...] Bu sistemin bizde de tatbiki verimli bir netice verir. [...] Bizim devletçiliğimiz [...] ferdin teşebbüsünü destekleyen [...] bir devletçiliktir (Aktaran: Tezel, 2020: 294).

Ancak yukarıda da belirtildiği gibi, KİT'leri özel sektöre devredeceğini vadeden DP iktidarı da dahil olmak üzere, özelleştirmeler 1980'li yıllara kadar hiçbir dönemde gerçekleşmemiştir. Bu durum siyasi ve bürokratik yönetici kadronun tercihleri ile ilgili olduğu kadar, Türkiye'deki özel girişimlerin devlete ait devasa sanayi tesislerini satın alabilecek mali imkândan yoksun olmaları ile de ilgilidir (Tezel, 2020: 294-295). 1960'lı yıllarda özelleştirme bir yana sistemi tahkim etmek üzere yukarıda yer verilen reorganizasyon çalışmalarına girişilmiş ve bu çalışmalar 1970'li yıllar boyunca da devam etmiştir. Bu yıllarda bir taraftan KİT'lerin planlı kalkınmadaki rolüne diğer taraftan da reorganizasyon ihtiyacına ilişkin beklentiler devam etmiştir. İthal ikameci sanayileşme politikalarının ikinci dönemine denk gelen 1970-1976 arası dönemde de ulusal özel sanayiye koruyan gümrük tarife ve kotaları ile kamu sektörünün öncülüğünde bir yatırım programı uygulamaya konulmuş ancak sistem 1977'den itibaren başlayan döviz darboğazı ile çıkmaza girmiştir (Yeldan, 2016: 38).

Döviz darboğazı ile kendini gösteren kriz, dünya-ekonomisinin 1970'lerdeki konjonktürel krizi ile de yakından ilişkilidir. 1970'li yıllar ABD Başkanı Nixon'ın ekonomi danışmanı monetarist iktisatçı Milton Friedman'ın tavsiyesine uyarak altın

standardını¹²⁸ terk etmesi ile başlamış; 1974'te yine ABD'nin sermaye denetimini kaldırması ve diğer ülkeleri de benzer politikalar izlemeye zorlamasıyla devam etmiştir (Berend, 2013: 362-363). 1970'lere damgasını vuran bir diğer olay ise, Petrol İhraç Eden Ülkeler Örgütü'nün (OPEC) 1973 yılında petrol fiyatlarına yaptığı zam olmuştur. 1970 yılında 1,8 dolar olan petrolün varil fiyatı 1973 aralık ayında 15 dolara kadar yükselirken, örneğin Türkiye'nin 1972 yılında 125 milyon dolar olan petrol harcaması, 1979 yılında 1,5 milyar dolara kadar yükselmiştir (Erdem, 2016: 96-97). Ekonomi yönetiminin petrol şokuna cevabı ise, petrol fiyatlarını düşük tutmak üzere sübvansiyon vermek olmuştur. Hem petrol fiyatını hem de genel fiyat düzeyini düşük tutmayı hedefleyen bu politikanın sonucu ise, kronikleşmiş yüksek enflasyon, büyük bütçe açıkları ve Başbakan Süleyman Demirel'in deyimini ile "70 sente muhtaç" bir ekonomi yani borç krizi (bkz. **Tablo 5**) olmuştur (Kansu, 2004: 410-411).

Artan dış borç stoku ve yüksek enflasyon yalnızca Türkiye'nin değil, bütün çevre ülkelerin ortak sorunudur (Simon, 2009: 17). İzlenen ulusal kalkınmacı politikaların finansmanında sık sık başvurulan yol olması nedeniyle çevre ülkelerin dış borçları 1950'li yıllardan itibaren hızla yükselmeye başlamış ve 1965 yılında 37 milyar dolara, 1970 yılında 75 milyar dolara, 1973 yılında 125 milyar dolara ve 1974 yılında ise 157 milyar dolara çıkmıştır (Sönmez, 2005: 124). Çevre ülkelerin borç krizinden çıkmak için başvurduğu IMF ise, mali kemer sıkma politikası, piyasaların serbestleştirilmesi ve özelleştirmeden oluşan standart reçeteyi yardım koşulu olarak öne sürmüştür (Berend, 2013: 363). Bu dönemde yalnızca IMF değil Dünya Bankası ve

¹²⁸ Aslında Bretton Woods Uzlaşısı olarak adlandırılan dönemin hedeflerinden birisi olan istikrarlı kur politikasının temeli olan altın standardına ilişkin sorun 1950'li yılların sonunda kendini göstermeye başlamıştır. ABD'den altına çevirme taleplerinin artması karşısında Amerikan altın rezervleri hızla erimeye başlamış ve 1960 yılında ilk kez ABD'nin dış yükümlülüğü altın stoklarının değerinin üstüne çıkmıştır. 1960'lı yıllar boyunca ekonomik olarak güçlenen Avrupa'nın ve Japonya'nın doları rezerv para olarak biriktirmeyi reddetmesi sonucunda ABD, 15 Ağustos 1971'de tek taraflı olarak doların altına olan kovertibilitesini kaldırmıştır (Adda, 2013: 112-113).

OECD gibi diğer uluslararası kuruluşlar da borçlu ülkelere ekonomi politikalarında ve kurumlarında reform yapmaları için baskı yapmıştır (Adda, 2013: 10). Özelleştirmeler ve serbest piyasa odaklı reformlar ödemeler dengesi sorunu yaşayan ülkelere tavsiye edilen standart reçeteler olmuştur (Karluk, 1994:143). Birinci bölümde de belirtildiği gibi borç veren kuruluşların borçlu ülkelere yeni mali yardım ya da borç yapılandırması şartı olarak öne sürdükleri bu “katı tedbirler paketi” *yapısal uyarılama programları* olarak adlandırılmaktadır (Güler, 2005: 104; Simon, 2009: 19).

Tablo 5. Dış borç, borç servisi ve dış krediler: 1966-1980 (milyon \$)

	Borç Miktarı		Borç Servisi		Dış Kredi	
	Uzun Vadeli	Kısa Vadeli	Anapara	Faiz	Proje	Program
1966	1.131		90	27	56	162
1967	1.250		77	26	83	162
1968	1.419		96	29	127	145
1969	1.647		92	36	174	106
1970	1.840		129	43	179	217
1971	2.227		111	52	219	89
1972	2.2450	19	161	63	222	73
1973	2.869	279	127	80	328	48
1974	3.120	216	149	92	237	33
1975	3.165	1,398	158	105	381	6
1976	3.588	3,441	167	144	608	6
1977	4.299	6,600	196	167	499	3
1978	6.356	7,469	264	164	450	110
1979	10.993	3,556	403	224	422	677
1980	13.477	2,480	405	596	547	1,811

Kaynak: Schick ve Tonak, 1987: 345

Bu dönemde devletin ekonomik faaliyetlerinin sınırlandırılmasına dayalı yeni bir kalkınma politikası izlenmesi yönündeki telkinlerin yani yapısal uyarılama programlarının kaynaklarından birisi Dünya Bankası olmuştur. Truman’ın *Point Four*

konusmasından itibaren çevre ülkelere ya da “azgelişmiş ülkelere” tavsiye edilen devlet öncülüğünde ithal ikameci sanayileşmeye dayalı planlı kalkınma politikası yerini özel sektör öncülüğünde ihracata dayalı kalkınma politikasına bırakmıştır. Borç krizi ile sorgulanmaya başlayan korumacı ve müdahaleci kalkınma modeli meşruiyetini yitirmeye başlamış, ulusal kalkınmacı dönemde devletin modernleştirici rolüne ilişkin uzlaşma ortadan kalkmıştır (Keyder, 2004: 34). Güler’e (2005: 27) göre, böylece ulusal kalkınmacılığın başarısı ya da başarısızlığı meselesi de bir bakıma aşılmıştır. Zira yeni dönemin ideolojileri azgelişmiş-gelişmiş farkının “modernizme ait bir sorun olduğunu” ve çevre ülkeler için artık ulusal değil küresel koşullara uyumlu bir politika izlemenin önemli hale geldiğini ilân etmiştir. Dünya Bankası da buna uygun olarak kredi politikasını yenilemiş ve kalkınma kredilerinin yerini yapısal uyarlama kredileri almıştır.

Yapısal uyarlama politikalarının diğer kaynağı IMF’nin 1970’li yılların sonunda üstlendiği bir başka rol ise, uluslararası finans kuruluşlarının borç verme ya da yapılandırma kararlarına esas teşkil edecek değerlendirmeleri yapmak olmuştur. Bu durumun Türkiye için önemi büyüktür. Zira kalkınmasının finansmanı büyük ölçüde dış kaynaklara dayanan Türkiye, her kredi bulma girişiminde IMF’nin “vizesine” ihtiyaç duymakta, dolayısıyla IMF’nin istikrar programlarını eksiksiz yerine getirmek zorunda kalmaktadır (Berksoy, 1982: 161, 169). 1980’e kadar istikrar programlarında Türkiye’den yüksek oranlı devalüasyon, ithalat rejiminin liberalleştirilmesi, KİT’lerin Merkez Bankası kaynakları ile finansmanın belirli limitlere bağlanması ve KİT ürünlerinin fiyatlarına zam yapılması istenmiştir (Berksoy, 1982: 151). Ancak 1970’ten 1978’e kadar Türk lirası %68,4 oranında değer kaybederken, 1979 yılı sonunda gayrisafi milli hasıla %0,7 oranında küçülmüş, bütçe 60 milyon TL açık vermiş ve enflasyon %69,5’e çıkmıştır (Berksoy, 1982: 161; Kayra, 2020: 271). Kısacası istikrar

programlarına rağmen Türkiye ekonomisi yüksek enflasyon ve durgunluk yani stagflasyonla karşı karşıya kalmıştır. Bu durumun sonucu ise, Türk siyasi tarihine “24 Ocak kararları” olarak geçen “kapsamlı ve beklenmedik boyutlarda radikal bir istikrar ve liberalleşme programının” ilan edilmesi olmuştur (Pamuk, 2017: 265).

Programın mimarı ve uygulanmasının esas sorumlusu olan Başbakanlık Müsteşarı ve DPT Müsteşar Vekili Turgut Özal, 1979 yılında yani henüz bu görevlerde değilken, önce Türkiye Milli Kültür Vakfı'nın sonra da Aydınlar Ocağı'nın toplantılarında sunduğu “*Kalkınmada Yeni Görüşün Esasları*”¹²⁹ başlıklı raporunda (Özdemir, 2014:93), bir bakıma 24 Ocak kararlarına esas teşkil eden düşüncelerini yani kalkınmada ya da ekonomide devletin “yeni” rolünü açıklamıştır. Özal rapora Türkiye'nin kalkınma çabalarına ilişkin genel ve oldukça soyut düşüncelerle başladıktan sonra, “Yeni Görüş”e göre devletin ne olup ne olmadığını maddeler halinde sıralamıştır:

- Güçlü devlet, memurları çok olan devlet değildir.
- Güçlü devlet, harcamaları çok fakat iki yakası bir araya gelmeyen devlet değildir.
- Güçlü devlet, memurları az fakat kabiliyetli ve seçkin kimselerden müteşekkil olan devlettir.
- Güçlü devlet, harcamaları hak ölçüleri içinde fakat hazinesi dolu olan devlettir.
- Devlet bir mabut veya baba değildir.
- Devlet bir istihdam kapısı değildir.
- Devlet bir itibar müessesidir, memurları, makamları ve şahsiyetlerinden dolayı itibar görür.
- Devlet bütün müesseseleri ile milletin hizmetindedir.
- Aslolan, devletin zenginliği sonucu milletin zenginliği değil, milletin zenginliği sonucu devletin zengin olmasıdır (Özal, 1994: 204).

Özal'a (1994: 204-209) göre devletin “tanzim edici” ve “hak dağıtıcı” rolü esas iken, sunduğu ana hizmetler “emniyet, asayiş ve milli müdafaadan” ibarettir. Ekonomideki rolü ise, karayolları, barajlar, sulama tesisleri, demiryolları, limanları,

¹²⁹ Rapor, Barlas (1994) EK-2'de yer almaktadır. Bu nedenle atıflar bu kaynağın yıl ve sayfa numarasına yapılacaktır ve kaynakçada da bu eser yer alacaktır.

hava meydanları ve “kısmen” elektrik gibi halkın ortak ihtiyaçlarına yönelik altyapı yatırımları ile sınırlıdır. Enerji ve su kaynakları ile ormanlar gibi ortak değerlerin işletme ve geliştirme hakları, devletin belirleyeceği ilkeler ve koyacağı kurallar dahilinde özel ya da tüzel kişilere devredilebilecektir. Devletin sanayileşmede geri kalmış bölgelerle sınırlı olmak ve ilk fırsatta özel sektöre devredilmek kaydıyla girişeceği faaliyetler istisna olmak üzere, ticari ve sınai faaliyette bulunmaması kuraldır. Özal raporda devletin ekonomideki rolünün çerçevesini çizdikten sonra esas aktör olarak “ferdin” rolünü açıklamaya girişir. Özal’a göre kalkınmada başarı için ekonomik faaliyetlerde birey ya da bireylerin kuracağı örgütler esas olmalıdır zira;

Son otuz yılda edindiğimiz tecrübeler genel ekonominin nispeten düzenli götürüldüğü devrelerde fert teşebbüslerinin çok daha süratli geliştiğini, devlet teşebbüslerine göre daha randımanlı çalıştıklarını açık bir suretle göstermiştir. [...] Bugün Türkiyemizde maalesef solun hâkim olduğu bürokrasi, yaygın çevreleri, solun ele geçirdiği meslek kuruluşları, dernekler, sol tandanslı politikacılar büyük bir sahtekarlıkla bütün bu ekonomik sıkıntıların kabahatlerini ferdi teşebbüse yüklemeye çalışmaktadır (Özal, 1994: 209-210).

Özel teşebbüsün esas olduğu “yeni” modelde KİT’lerin nasıl değerlendirildiğini tahmin etmek de güç değildir:

Hakikatte bütün başımıza gelenlerin ana sebebi sosyalist aşırı devletçi bir politikanın uygulanmak istenmesidir. Enflasyonun başlıca sebeplerinden biri kamu iktisadi teşebbüslerinin inanılmaz ölçülere varan zarar ve açıklarıdır. Sol, büyük bir ustalıklarla bunu gözlerden kaçırmaya çalışmaktadır. Bugün KİT’lerin ekseriyeti gelirleriyle ücretleri karşılayamaz hale düşmektedir. Ama hala aşırı istihdam, aşırı ücret politikasına devam etmektedir. Tabii bu açıkların karşılanması için bunların mamullerine ya aşırı ölçülerde zam yapılacak veya halktan daha çok yüksek vergiler alınacaktır veyahut da Merkez Bankasının matbaasına müracaat edilecektir. Her üç tedbir de enflasyonu hızlandıracak, istihsalı yavaşlatacak, gelirleri azaltacaktır (Özal, 1994: 210).

Özal’a göre “Yeni Görüş” Türkiye’de bir gün iktidara gelecektir. İktidara geldiğinde ise, “devlet ve müesseseleri aşırı bir istihdam yeri olmaktan” çıkarılmalı ve KİT’ler “millete mal edilmelidir”. Ayrıca “aşırı ücretler” önlenmeli, devlet özel teşebbüsün önündeki engelleri kaldırmalı, ona rakip olmamalıdır (Özal, 1994: 211).

Gerçekten de ikinci Milliyetçi Cephe iktidarı döneminde Turgut Özal Yeni Görüş'e uygun bir istikrar programını ilan etse de Yeni Görüş'ün iktidara gelmesi ancak 12 Eylül 1980 askeri darbesinin ardından ve askeri otoritenin tesis ettiği koşullarda mümkün olacaktır. 24 Ocak kararlarının kapsamında Türk lirası devalüe edilecek, kurlar günlük olarak belirlenecek, ihracat teşvik edilecek, dış ticaret rejimi serbestleştirilecek, iç piyasalarda fiyat kontrolleri kaldırılacak, KİT ürünlerine yüksek oranlı zamlar yapılacak ve ekonominin belirli alanlarında verilen sübvansiyonlarda kesintiye gidilecek ve yabancı sermayeyi teşvik edecek tedbirler alınacaktır. Kısacası ithal-ikameci modelin yerini alacak ihracata dayalı bir ekonomik modele geçişin adımları atılacaktır. Bununla birlikte 24 Ocak istikrar programının uluslararası piyasalarda rekabet gücü kazanmayı amaçlayan “ücretlerin ve tarımsal üreticilerin gelirlerinin düşürülmesi” temel hedefi işçi örgütlerini harekete geçirmiş ve 1980 yılında grevler artış göstermiştir. Buna karşılık ordunun yönetime el koymasıyla grevlerle diğer sendikal faaliyetler yasaklanmış ve devletin tarımsal destek politikaları değişmiştir (Pamuk, 2017: 266). Böylece Özal'ın Yeni Görüş'ünde yakındığı ve 24 Ocak istikrar programının temel hedeflerinden birisi olan “aşırı ücret” sorunu da çözülmüştür.¹³⁰

Hem Yeni Görüş'ün hem de 24 Ocak kararlarının bir başka hedefi ise, KİT'lerin özelleştirilmesidir. Her ne kadar KİT'lerin “millete mal edilmesi” yani özelleştirmesi tavsiyesi dönemin “ruhuna uygun” bir politika olsa da ücret konusunda olduğu gibi sendikal faaliyetlerin serbest olduğu koşullarda özelleştirmelere girişilmesinin oldukça güç olduğu açıktır. Ayrıca yalnızca çalışanların direnişi değil, siyasilerin de KİT'leri

¹³⁰ Özal'a göre askeri yönetim piyasa yönelimli politikalara mesafeli hatta hâlâ devletçi politikalarından yanadır. Örneğin fiyat kontrolünün kaldırılmasına rağmen, fiyat kontrolü yapma konusunda ısrarcı olmuşlardır. Ya da Özal'ın bilgisayarların Türkiye'de yaygınlaşması amacıyla elektronik sanayi alanında ithalatın liberalleşmesine Türkiye'deki (İzmir) elektronik sanayiini yok edeceği düşüncesiyle izin verilmemiştir. Kısacası Özal'a göre askeri yönetim sık sık “serbest piyasadan sapmak” istemiştir. Öte yandan yalnızca ordu değil büyük sermaye içinde de liberalleşmeye karşı mesafeli olan gruplar da bulunmaktadır. Örneğin Vehbi Koç gümrük duvarlarının indirilmesine “döviz biter” kaygısıyla karşı çıkmaktadır (Barlas, 1994: 16-19).

popülizmin önemli araçlarından birisi olarak görmesi de önemli bir engeldir. Üstelik KİT'lerin mali durumu Özal'ın Yeni Görüşünde de belirttiği gibi oldukça kötüdür ve bu bakımdan “elden çıkarılması” kolay değildir. Kısacası özelleştirmelerin önünde hukuki, siyasi ve teknik bazı engeller bulunmaktadır (Pamuk, 2017: 268). Ancak bu engeller Yeni Görüş'ün iktidarının ikinci döneminde yani Özal'ın genel başkanlığındaki ANAP'ın 1983 yılında yapılan seçimleri kazanmasını izleyen yıllarda yavaş yavaş kaldırılacaktır.

2.5.2. Özelleştirme Hazırlıkları Evresinde Rol Alan PDS Aktörleri

KİT'lerin özelleştirilmesi hedefi elbette yalnızca Özal'ın politik tercihi ya da “vizyonu” olarak değerlendirilemez ancak Özal'ın Yeni Görüşler'i ile merkez ülkelerde uygulanmaya başlayan “Yeni İşletmeci” reformların birbiriyle uyumlu olduğu açıktır.¹³¹ Yukarıda da belirtildiği gibi Keynes'in sesinin olabildiğince gür çıktığı yıllarda Hayek'in “totalitarizmin ayak sesleri” olarak nitelendirdiği devlet müdahaleciliğine ilişkin sözleri ya duyulmamış ya da duymazlıktan gelinmiştir. Ancak 1970'li yıllarda ortaya çıkan kriz ile bu kez de Hayek'in sesi olabildiğince gürleşmeye başlayacaktır. Merkez ülkeler ve uluslararası kuruluşlar müdahalecilik karşıtı politikalara yönelirken, çevre ülkeler de bu eğilimin dışında kal(a)mayacaktır. Aynı durum KİT'ler için de geçerlidir. İki savaş arası dönemde dünya-ekonominin derin bir krize sürüklenmesi

¹³¹ Pamuk'un (2017: 265) 24 Ocak kararlarından bahsederken, “beklenmedik boyutlarda radikal” nitelendirmesi bir bakıma kararların mimarı Özal'ın düşüncelerinin dönemin Türkiye'sinde uygulanmasının güç olduğunu ifade etmektedir. Ancak özellikle “Yeni Görüşler”in İngiltere'de Thatcher'ın henüz iktidara geldiği ve özelleştirmelerin henüz başlamadığı bir dönemde kaleme alındığı ve açıklandığı düşünülürse dünya için de oldukça yenidir. Öte yandan Dünya Bankasının yapısal uyarılma programları kapsamında verilen teknik yardımlardan birisine (Loan 2400-TU) ilişkin değerlendirme raporunda Özal hükümetinin 1984 yılında KİT reorganizasyonu için yapılan tahsisatın özelleştirme çalışmalarında kullanılma talebini sözleşmenin uygulanacağı koşulların “radikal olarak dönüşmesi” olarak nitelendirmesi de (World Bank, 1992) Türkiye'den 1980'li yılların başında özelleştirme çalışmalarına girişilmesinin beklenmediğini göstermektedir. Kısacası 1980'li yıllarda *Reagonomics* ya da *Thatcherism* olarak anılacak olan muhafazakâr ekonomik programlara çok benzeyen (Aktan, 1992: 33) ve ilk örneklerden birisi olan düşünceleri nedeniyle “Özal'ın vizyonerliği” iddiasının da hakkı teslim edilmelidir.

karşısında Batı Avrupa'dan Doğu Avrupa'ya kadar farklı derecelerde (karma modelden sosyalizme kadar) de olsa izlenen korumacı-müdahaleci politikaların hakimiyeti altında olağan karşılanan KİT'ler, 1980'lerde karma modelin başarısızlığının ilanı ve 1990'larda sosyalist rejimlerin çöküşü ile tasfiye edilmeye başlayacaktır (Toninelli, 2000: 3-4). Bu süreç yalnızca Avrupa ile sınırlı kalmayarak diğer ülkelerde de tekrar edecektir. Kısacası yüzyılın ilk yarısında izlenen krizden çıkış politikası ile yüzyılın ikinci yarısında izlenen krizden çıkış politikası taban tabana zıttır ve Türkiye'de de karşılık bulmuştur:

(...) Ama günümüzde devletçilik, planlama, İDT'ler, 1930'ların tersine yoğun bir saldırı karşısında bulunuyor. 1930'larda buhrandan çıkmanın yolu devletçilik, planlama ve İDT'ler olarak görülürken, 1990'larda bunalımdan çıkmanın yolu, özel girişimcilik, piyasa mekanizması ve özelleştirme olarak görülüyor. Bir anlamada sarkaç bir uçtan diğerine gitmiş bulunuyor (Tekeli ve İlkin, 1992: 59).

Dünyada ilk özelleştirme uygulamaları 1970'li yıllarda Şili'de ortaya çıkarken (Karluk, 1994: 44), 1979'da İngiltere'de iktidara gelen Muhafazakâr Thatcher Hükümeti de 1980'li yıllarda geniş kapsamlı bir özelleştirme programını uygulamaya koymuştur (Jupe ve Funnell, 2015: 66). Özelleştirme politikaları 1980'li yıllarda Şili ve İngiltere ile sınırlı kalmayarak diğer merkez ve çevre ülkelerde de tartışılmaya veya uygulanmaya başlanmıştır (Karluk, 1994: 144; Özmen, 1987: 82). IMF'nin istikrar programları ve kredileri gibi Dünya Bankasının yapısal uyarlama programları ve kredileri de bu süreci teşvik etmiştir. Dünya Bankasının savunduğu yapısal uyarlama politikaları 1980'li yıllar boyunca kamu açıklarının azaltılmasına odaklanırken, kamu yatırımları ve KİT'lerin "gelişmekte olan" ülkelerin ekonomilerindeki ağırlığı nedeniyle kamu finansman açıklarının ve dış borçların müsebbibi olarak görülmesi (Nair ve Filippides, 1988: 1) KİT'lerin özelleştirilmesi sürecinin başlamasında etkili olmuştur. 1979 yılının nisan ve mayıs aylarında, IV. Kalkınma Planı (1979-1983) çalışmalarını incelemek üzere Türkiye'yi ziyaret eden Dünya Bankası Özel Ekonomi Heyeti, *Turkey*.

Policies and Prospects for Growth başlıklı raporunu hazırlayarak Bankaya sunmuş ve 25 Mart 1980 tarihli yönetim kurulu kararı ile *Yapısal Uyarlama Kredisi* onaylanmıştır (World Bank, 1980: 1). 1980 programının, “ekonominin yönünde büyük bir değişimi getirmek” üzere, hem kamu sektöründe hem de özel sektörde “piyasa mekanizmalarına ve güçlerine” daha fazla alan tanımak, enflasyonu azaltmak, ödemeler dengesi ve dış borçların yönetimini iyileştirmek, özel sektörde ve kamu sektöründe uluslararası düzeyde rekabet ve verimliliği destekleyecek politikalarla ihracatı destekleyecek bir kur politikasını izlemek, iç kaynakların mobilizasyonu için tasarrufların toplanacağı bir bankacılık sistemi ve finansal piyasaların oluşturulması gibi tedbirleri almak ve yabancı yatırımları teşvik edecek koşulları yaratmak gibi politika hedefleri bulunmaktadır (World Bank, 1980: 4-5). 28 Mart 1980 tarihli ve 16943 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan anlaşmaya göre verilen krediler Türkiye’nin izleyeceği programın bir parçası olarak tarım ve sanayide ihtiyaç duyulan ara mallar ve hammaddelerin ithali içindir. İzleyen yıllarda ekonominin genelini, alt sektörlerini ve çeşitli projeleri desteklemek üzere Dünya Bankası ile Türkiye arasında pek çok kredi anlaşması imzalanmıştır (Güler, 2005: 151).

Yapısal uyarlama süreci, kamu sektöründeki danışmanlık hizmeti talebini de belirleyen faktörlerden birisi olmuştur. Başta Dünya Bankası olmak üzere uluslararası kuruluşlar “Yeni” dönemde de Türk kamu yönetimindeki danışman kullanımının finansmanı ve teşviki rolünü üstlenmeye devam etmiştir. Örneğin Dünya Bankası yapısal uyarlama programları kapsamında verilen kredilerle yürütülecek projelerde danışman kullanımına ilişkin *Guidelines for the use of consultants by World Bank borrowers and by the World Bank as executing agency* başlıklı bir kılavuz dahi yayınlamıştır (IBRD, 1981). Dolayısıyla denilebilir ki, büyüyen ve karmaşıklaşan KİT sisteminin reformu çalışmalarında nasıl yönetim danışmanlarından yardım alındıysa, bu

sistemin tasfiyesinde de danışmanlardan yardım alınmıştır. Başka bir deyişle nasıl ki, devlet müdahalesini rasyonelleştirmeyi hedefleyen -eski işletmeci- reformlar yönetim danışmanlarının yardımıyla yürütüldüyse, devlet müdahalesini azaltmayı hedefleyen -yeni işletmeci- reformlar da yönetim danışmanları vasıtasıyla gerçekleştirilmiştir.

Dünya Bankasının hem özelleştirme politikası hem de danışman kullanımındaki rolünü görebilmek bakımından Banka ile 16 Nisan 1984 tarihinde “*Kamu İktisadi Teşebbüslerine Teknik Yardım Projesi*” kapsamında imzalanan ve 3 Ağustos 1984 tarihli ve 18478 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan kredi anlaşması iyi bir örnektir. Her ne kadar anlaşmanın ilk hali, sözleşmede yer alan üç KİT’in operasyonel etkinliğini arttırmayı ve Dış Borç Yönetim Sistemi (DBYS) geliştirmeyi (kompüterizasyon) hedeflese de Özal hükümetinin KİT’lerin özelleştirilmesi hedefi, anlaşmanın kapsamını değiştirmiş ve DBYS reformu dışındaki bileşenler için tahsis edilen paylar özelleştirme çalışmalarında kullanılmak üzere hükümetin talebi üzerine yeniden tahsis edilmiştir (World Bank, 1992: 6-7). Projenin orijinal hali kapsamında Bileşen A: Türkiye Kömür İşletmeleri (TKİ), Bileşen B: Sümerbank, Bileşen C: Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demir Yolları/Adapazarı Vagon Sanayii (TCDD/ADVAS), Bileşen D: DBYS ile Bileşen E: (Anlaşmada) kararlaştırılmamış diğer KİT’lerin reformu için toplam 7,6 milyon dolar teknik yardım kredisi (Loan 2400-TU) için anlaşmaya varılmıştır¹³². Ancak daha sonra hükümetin talebi üzerine projenin TKİ bileşeni iptal edilmiş ve Sümerbank ile TCDD/ADVAS bileşenleri için ayrılan 3,7 milyon dolarlık pay, özelleştirme ve sınıai yeniden yapılandırma çalışmalarında kullanılmak üzere, tamamı

¹³² Anlaşmanın orijinal haline göre, TKİ (Bileşen A) için 2,3 milyon doları danışmanlık olmak üzere 2,9 milyon dolar, Sümerbank (Bileşen B) için 1, 65 milyon doları danışmanlık olmak üzere 2,4 milyon dolar, TCDD/ADVAS (Bileşen C) için 700 bin doları danışmanlık olmak üzere yaklaşık 1 milyon dolar, DBYS (Bileşen D) için 206 bin doları danışmanlık olmak üzere 267 bin dolar ve anlaşmada kararlaştırılmamış KİT’ler için tamamı danışmanlık olmak üzere yaklaşık 1 milyon dolar kaynak ayrılmıştır. Danışmanlık harcamaları bakımından dikkat çekici bir başka detay ise, Türkiye dışından temin edilen danışmanlar için %100 oranında, Türkiye’den temin edilecek danışmanlar için ise, %85 oranında bir ödemenin yapılması kararlaştırılmıştır (Resmî Gazete, 3 Ağustos 1984, Sayı:18478).

danışmanlık hizmetine ilişkin bir bileşen (E) olan ‘kararlaştırılmamış diğer KİT’ ler kalemine aktarılmıştır (World Bank, 1992: 5).

Kredi ya da teknik yardım, üç KİT’in reorganizasyonu projesi olmaktan çıkarak, belirli sanayilerin yeniden yapılandırılması ve özelleştirmeye hazırlık çalışmalarının başlatılması projesine dönüşürken, projenin yeni haliyle yürütülmesinde Türkiye hükümeti adına DPT öne çıkan aktör haline gelmiştir:

[...] Yeni hükümetin özellikle endüstriyel yeniden yapılandırma ve özelleştirme ile ilgili felsefesini ve programını uygulama hedefiyle hem üst düzey hükümet personeli hem de Banka personelinin dahil olduğu önemli bir hareketlilik başladı. Bu süreçte hükümet ile diyalogu sürdürme girişimi, Banka içinde IND’nin farklı bir birimdeki personele kaydırıldı; Türk tarafında DPT önemli bir faktör haline geldi ve hükümetin özelleştirme konusundaki genel pozisyonunun tam olarak netleşmediğine dair bazı göstergeler olmasına rağmen, kapsamlı değişiklikler -özellikle özelleştirme- için çok çaba gösterdi. DPT’nin oldukça etkin rolü sayesinde Banka, hükümetin teşvik ettiği önemli yeni yönelimlerin farkına varmak zorunda kaldı (World Bank, 1992: 6).

DPT hem özelleştirme hem de tekstil, gübre ve çimento sektörlerindeki yeniden yapılandırma çalışmalarında uluslararası danışmanlık şirketlerinden hizmet almıştır. Zira danışmanlık hizmeti alımı Dünya Bankası ile imzalanan anlaşmanın şartlarından birisidir:

MADDE 3.02. Proje'nin D bölümünün yerine getirilmesinde Borçlu'ya yardımcı olmak için, Borçlu, yetenekleri, deneyimi ve istihdam koşulları Banka tarafından tatminkâr bulunacak bir danışman istihdam edecektir. Böyle bir danışman, 1981 Ağustos ayında Banka tarafından yayınlanan “Dünya Bankası Borçluları ve yürütücü Kuruluş olarak Dünya Bankası tarafından Danışman Kullanımına ilişkin Rehber”e dayanarak Bankaca tatminkâr bulunacak kural ve işlemlere uygun şekilde seçilecektir (Resmî Gazete, 3 Ağustos 1984, Sayı:18478).

Dünya Bankası danışmanlık ihalesi için şartnamelerin hazırlanması, yaklaşık maliyetlerin hesaplanması ve davet mektuplarının hazırlanmasında yardımcı olmuştur. Davet mektupları 1985 yılının ocak ayında gönderilmiş ve tekstil ile çimento sektörlerinin yeniden yapılandırılması için dörder, gübre sektörü için beş, özelleştirme

çalışmaları için ise yedi¹³³ danışmanlık şirketinden teklif mektubu alınmıştır (Karluk, 1994:188; Aktan, 1990: 495).

Hükümet bir taraftan özelleştirme sürecinin “teknik” boyutuna ilişkin çalışmalar yaparken, diğer taraftan da özelleştirmenin hukuki altyapısını oluşturmaya yönelmiştir. Aslında KİT'lere ilişkin çalışmalar 12 Eylül 1980 darbesinin ardından kurulan askeri yönetim tarafından başlatılmıştır. Bu çalışmalardan ilki, Danışma Meclisi Bütçe Maliye Plan Komisyonu Başkanı Prof. Mustafa Aysan tarafından yapılan ön çalışmadır. Aysan çalışmasında KİT'lerin günlük siyasetin etkisinden uzak, “ekonomik gereklere ve işletmecilik kurallarına” uygun bir şekilde işletilebilmesine imkân sağlayan bir yapı önermiş ancak görüş için bakanlıklara gönderilen bu çalışma kabul görmemiştir. İkincisi ise, Başbakan Bülent Ulusu'nun görevlendirdiği 17 kişilik Kamu Yönetimini Geliştirme Komisyonunun KİT'lere ilişkin çalışmasıdır. Bu çalışma ve Aysan'ın taslağı Bakanlar Kurulunda görüşülmüş ancak kabul görmemiştir. Maliye Bakanlığı ise, özelleştirmelere ilişkin hüküm içermeyen ancak KİT kurulmasını belirli şartlara bağlayan ve KİT'lerin yapısına ilişkin düzenlemeler içeren 60 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'yi¹³⁴ hazırlamıştır (Özmen, 1987: 57).

Özelleştirme konusunda ilk adım niteliğindeki hukuki düzenleme ise, 60 sayılı KHK'dan bir yıl sonra çıkan 233 sayılı KHK olmuştur. Dünya Bankasına göre 18 Haziran 1984 tarihli ve 18435 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan yeni KHK öncekine göre çok büyük bir farklılık içermemekle birlikte yeni hükümetin “KİT reformu meselesine kendi damgasını vurma” çabasıdır (World Bank, 1992: 6). Ancak iki

¹³³ Teklif istenen 7 şirket şunlardır: Morhan Guaranty Trust Company of New York, The First Boston Corporation, Morgan Greenfell and Co. Ltd., J. Henry Schroder Wags and Co. Ltd., N.M. Rothschild and Sons Ltd., Lazard Brothers and Co. Ltd. ve Chase Manhattan Ltd. (Karluk, 1994:188; Aktan, 1990: 495).

¹³⁴ Özmen (1987: 57) 70 sayılı KHK'dan bahsetse de 20 Mayıs 1983 tarihli ve 18052 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin numarası 60'tır.

KHK'nın tercih ettiği kavramlara bakılınca dahi önemli denilebilecek farklılıkların bulunduğu söylenebilir. Örneğin 60 sayılı KHK hâlâ “karma ekonomi” ile uyumluluktan bahsederken, 233 sayılı KHK’da karma ekonomi ibaresinin bulunmadığı görülmektedir. Ayrıca 233 sayılı KHK’nın 1. maddesinin ikinci fıkrasının d bendinde¹³⁵ yer alan “iktisadi devlet teşekküllerinde ve kamu iktisadi kuruluşlarında ve bunların müesseseleri ile bağlı ortaklıklarında 17/4/1984 tarih ve 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun'un uygulanması ile ilgili iş birliği ve koordinasyon esaslarını” düzenler hükmü KİT’lerle özelleştirme arasındaki bağlantıyı kurmuştur (Özmen, 1987: 116). KİT’lerin tasfiyesi ve satılmasını düzenleyen 38. maddeye göre, KHK kapsamında yer alan KİT’lerin satış, tasfiye, devir veya işletme hakkının verilmesi kararları Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu tarafından alınacağı ve Kamu Ortaklığı Kurulu tarafından yürütüleceği kararlaştırılmıştır. 233 sayılı KHK’da gönderme yapılan 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun ise, kamu yatırımlarını hızlandıracak mali kaynak yaratmak üzere tasarrufları teşvik edecek araçları düzenlemekle birlikte özelleştirmeye ilişkin önemli hükümler içermektedir. Kanunda gelir ortaklığı senedi, hisse senedi çıkarılması ve işletme hakkı devri gibi araçlar öngörülürken, kanuna dayanılarak çıkarılan Kamu Ortaklığı Fonu Yönetmeliği de bu araçları düzenleyerek aslında özelleştirmeye ilişkin usul ve esasları belirlemiştir (Karluk, 1994: 196-197).

Özelleştirme terimine yer verilmese de özelleştirmeye ilişkin usul ve esasların yer aldığı bu düzenlemelerden sonra, KİT’lerin özelleştirilmesine temel teşkil eden ve başlığında da özelleştirme teriminin kullanıldığı ilk hukuki metin 3 Haziran 1986 tarihli

¹³⁵ Özmen (1987: 116) 233 sayılı kanunun 2. maddesinin d fıkrası olarak belirtse de 2983 sayılı kanuna yapılan atıf, 1. maddenin ikinci fıkrasının d bendinde yer almaktadır.

ve 19126 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 3291 sayılı kanun¹³⁶ olmuştur (Delice ve Yavilioğlu, 2010: 316). Kanun 13. maddesi kamu iktisadî teşebbüslerinin özelleştirilmesine Bakanlar Kurulunun; müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimlerinin özelleştirilmesine ise, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu’nun karar vereceğini hüküm altına almıştır. Ayrıca 233 sayılı KHK’nın 38. Maddesiyle Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kuruluna verilen görevler Bakanlar Kurulu ve Kamu Ortaklığı Kurulu arasında paylaştırılmıştır. 31 Aralık 1987 tarihli ve 19681 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 304 sayılı KHK ile Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu ve Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu kaldırılmış ve görevleri YPK’ya verilmiştir (Kilci, 1994: 7). 1994 yılında özelleştirmeye ilişkin düzenlemeler 530, 531 ve 532 sayılı KHK’larla devam etmiştir. 530 sayılı KHK ile özelleştirmenin kurumsal yapısı yeniden düzenlenerek Özelleştirme Yüksek Kurulu (ÖYK), Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB) ve Özelleştirme Fonu (ÖF) kurulurken, 531 sayılı KHK ile 3291 sayılı kanunda değişiklik yapılarak özelleştirme uygulamalarının kapsamı genişletilmiş, esas ve usulleri ayrıntılı bir şekilde yeniden düzenlenmiştir. 532 sayılı KHK ile özelleştirme sonrasında ortaya çıkabilecek sorunlara ilişkin düzenlemeler yapılarak İş ve İşçi Bulma Kurumuna bu konuda görevler verilmiştir (Kilci, 1994: 8-9). Ancak bu KHK’ların yetki yasasının Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi üzerine, bu kurumsal çerçeve, 27 Kasım 1994 tarihli ve 22124 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile tekrar yeniden kurulmuştur. Böylece özelleştirme sürecini

¹³⁶ Oldukça uzun bir başlığı olan ve bir dizi kanunda değişiklik yapan bu kanunun tam adı “1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, 3182 Sayılı Bankalar Kanunu, 2983 Sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun, 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu, 7.11.1985 Tarihli ve 3238 Sayılı Kanun, 2499 Sayılı Sermaye Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması ve 1177 Sayılı Tütün Tekeli Kanununun Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması ve Kamu İktisadî Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında Kanun”dur.

yöneten ve günümüzde de varlığını sürdüren kurumsal yapı ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla Anayasa Mahkemesi de verdiği “iptal kararlarıyla” da olsa özelleştirme sürecinin hukuki altyapısının oluşmasındaki önemli aktörlerden birisi olmuştur.¹³⁷

Özelleştirme politikasının oluşumu sürecinde yer alan bir başka aktör ise, TUSİAD olmuştur. TUSİAD’ın 1986 yılında yayınladığı özelleştirme raporunda KİT’ler, Cumhuriyetin ilk yıllarında özel teşebbüsün eksikliği nedeniyle kurulan, kalkınmaya öncülük eden ve ithal ikameci politikaların önemli bir aracı olarak hem ülkenin hem de özel sektörün de gelişiminde katkıda bulunan kurumlara olarak tarif edilmiştir. Ancak “madalyonun öteki yüzü” hiç de bu kadar parlak değildir zira kuruluş yıllarından itibaren eksik olmayan iyileştirme çabalarının da gösterdiği gibi devletin KİT kurması “belki hiçbir zaman çözümlenemeyecek birçok sorunu” beraberinde getirmiştir:

KİT’lerin iyileştirilmesi ve yeniden düzenlenmesi çalışmaları, 1930’lardan itibaren Türkiye’nin ekonomik ve siyasi gündeminden hiç çıkmamış; her hükümet programında KİT sorununa nasıl çözüm getirileceğine ilişkin hükümler yer almış; her iktidar bu sorunla birinci derecede ilgilenmek gereği duymuştur. Bu sorunun çözümü için birçok yasa, tüzük, yönetmelik, kararname çıkarılmış; çeşitli komiteler, alt komiteler, koordinasyon komiteleri vs. kurulmuş; KİT’lerin yeniden düzenlenmesine ilişkin mevzuat ve bu amaçla kurulan çeşitli organlar adeta Türkiye’nin sürekli ve köklü kurumları haline gelmiştir. [...] Türk özel sektörüne nazaran yüksek maliyet ve düşük verimlilikle çalışmaları [...] ekonomisini ve özellikle Türk sanayiini olumsuz bir yapılanmaya sevk eden önemli bir unsur haline gelmiş; [...] yıllarca Türk ekonomisinin ve Türk halkının sırtında ağır bir yük oluşturmuştur (TUSİAD, 1986: 1).

TUSİAD’ın raporuna göre, sonuçsuz kalan sayısız reform girişimi de göstermektedir ki, “KİT’lerin mülkiyet ve özellikle yönetimlerinde köklü değişiklikler

¹³⁷ Bu dönemde özelleştirmelere karşı etkinlikleri ile öne çıkan politika aktörlerinden birisi de Kamu Kamu İşletmeciliğini Geliştirme Merkezi (KİGEM) olmuştur. 1994 yılında Mümtaz Soysal ve Korkut Boratav’ın öncülüğünde, Türk Harb-İş ve Petrol-İş sendikalarının desteğiyle faaliyetlerine başlayan KİGEM 1996 yılında vakıf tüzel kişiliğine kavuşmuştur (Oyan, 2019). Adından da anlaşılacağı üzere kamu işletmeciliğini geliştirme amacıyla kurulan vakıf, KİT’lere ve özelleştirmelere ilişkin hazırladığı raporlar ve açılan davalara verdiği destekle süreçte önemli roller üstlenmiştir (KİGEM, 1998; Soysal ve Ertuğrul, 1999).

yapılmadan” kurulan komisyonlarla, birbirinin tekrarı mahiyetindeki raporlarla ve reformları uygulamada isteksiz hükümetlerle KİT sorununun çözümü mümkün görünmemektedir. Sorun KİT’lerin “üretim, yatırım ve istihdam politikalarına” hükümetlerin karar vermesidir. Dolayısıyla geriye tek bir yol kalmaktadır:

O halde temel koşul, ekonomik alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan KİT’lerin bu politikaların belirlenmesinde özerk olmalarını sağlamaktır. Bu özerkliğin en etkin ve başarı ihtimali en yüksek yöntemi ise *özelleştirme* olarak adlandırılan, KİT’lerin mülkiyet ve yönetiminin halka, özel sektöre devri yöntemidir. O halde özelleştirme, KİT’lerin ve genel olarak *tüm ekonominin modernize ve rasyonalize edilmesinin* en etkin bir yöntemi ve bu amaca yönelik politikalar demetinin vazgeçilmez unsuru olarak değerlendirilmelidir (TÜSİAD, 1986: 2) [*İtalikler sonradan*]

TÜSİAD’a göre özelleştirmeler KİT sorununun çözümünün “zorunlu”, yeni ekonomi politikalarının “vazgeçilmez” bir unsuru olarak yalnızca KİT’lerin mülkiyet ve yönetiminin devri değil, ekonominin genel olarak rasyonalizasyonunun ve modernizasyonunun aracıdır.¹³⁸ Bu bakımdan Dünya Bankası başta olmak üzere diğer uluslararası kuruluşların teşvik ettiği yapısal uyarlama politikalarının TÜSİAD tarafından da paylaşıldığı anlaşılmaktadır. Bu doğrultuda TÜSİAD raporunda özelleştirmenin ne olduğunu ele aldıktan ve diğer ülkelerin tecrübelerinden örnekler verdikten sonra Türkiye için bir özelleştirme modeli tavsiye etmektedir. Buna göre öncelikle kamuoyuna özelleştirme programı “yeterince” (!) anlatılmalı, programın zorunluluğuna ve ideolojik-politik bir konu olmadığına kamuoyu “inandırılmalıdır” (!).

¹³⁸ Rapordaki şu ifadeler özelleştirmelerin TÜSİAD tarafından “kaçınılmaz” ve “zorunlu” olarak görüldüğünün anlaşılması bakımından olduğu kadar, hükümetçe de yerine getirileceğinden şüphe duyulmadığını göstermesi bakımından da ilginçtir: “[...] halen hazırlık safhasında bulunan özelleştirme çalışmalarına ışık tutmak ve konunun kamuoyunda daha geniş bir platformda tartışılmasına katkıda bulunmak amacıyla bu raporu hazırlamaya karar vermiştir. Bu sebeple çok teknik ayrıntılara girmeden özelleştirmenin genel çerçevesini, amaçlarını ve yöntemlerini anlatmakla yetinilmiş, konunun teknik ayrıntıları ve uygulamaya dönük yanları ilgili mercilere bırakılmıştır.” (TÜSİAD, 1986:3). Ayrıca “geniş bir platformda tartışma” amacına yönelik hazırlandığı iddia edilen bir raporda “genel çerçevenin” çizilip “teknik ayrıntıların” ve uygulamanın” yetkili mercilere bırakıldığı ifadesindeki çelişki de dikkat çekicidir. Genel çerçevesi çizilen ve uygulaması da ilgili mercilere bırakılan bir konuda geriye tartışılacak bir şey kalmamaktadır.

İkinci olarak bir özelleştirme kanunu çıkarılmalı ve meri mevzuat özelleştirmeye engel olacak unsurlardan arındırılmak üzere gözden geçirilmelidir. Üçüncü olarak tekel statüsündeki KİT'lerin bu statüsüne son verilmeli ve bu alanlar serbest rekabete açılmalıdır. Dördüncüsü hisse senetlerinin değerlerinin tespit edilmeli ve bu konuda uluslararası denetim kuruluşları da dahil uzman kuruluşlardan yardım alınmalıdır. Beşincisi özelleştirme sürecini yönetecek “güçlü bir idare” kurulmalı ve özelleştirme programına alınan KİT'lere, “bürokratik engellemeleri aşacak” geçici yönetimler atanmalıdır. Altıncısı satışların yurt içinde ve yurt dışında kimlere yapılacağı, sosyal gruplar ve hatta coğrafi bölgeler arasında dengenin nasıl kurulacağı planlanmalıdır. Yedincisi, satış aşamasına gelmeyen KİT'lerin “rasyonel bir işletmeciliğe kavuşması için” kiraya verilmesi seçeneği değerlendirilmeli hatta Türkiye’de uygulaması bulunmasa da işletme yönetimlerinin profesyonel yönetim kuruluşlarına devri düşünülmelidir. Türkiye’de bu tip kuruluşlar bulunmadığı için yabancı kuruluşlara çok iyi belirlenmiş şartlar altında yönetim devredilmelidir. Sekizincisi verimsiz oldukları için özelleştirilmesi zor olan KİT'lerin özelleştirmeye hazır hale getirilmesi için gerekli idari ve mali tedbirler alınmalıdır. Raporda yer alan bir diğer tavsiye de özelleştirme politikalarına danışmanlık yapmak üzere Hazine Müsteşarlığı, özel sektör, Türk-İş, üniversite, Sermaye Piyasası Kurulu ve Merkez Bankası temsilcilerinden oluşan “Özelleştirme Yüksek Konseyi” nin kurulmasıdır (TÜSİAD, 1986: 61-69).

TÜSİAD yetkilileri raporu önce hükümete sunmuş, sonra da basınla paylaşmıştır. Raporun basın tanıtımında rapordaki tavsiyeler aktarıldıktan sonra TÜSİAD Başkan Vekili Şinasi Ertan özelleştirme çalışmalarının Kamu Ortaklığı ve Toplu Konut İdaresi tarafından yürütülmesi konusunda şüphelerini dile getirmiş ve müstakil bir Özelleştirme İdaresi ve Danışma Konseyi önerisini vurgulamıştır. Aynı toplantıda konuşma yapan TÜSİAD Başkanı Sakıp Sabancı da diğer ülkelerden örnekler

vererek “dünyadaki gelişmelere sırtımızı dönersek, rötarımıza rötar katarız” diyerek özelleştirmelerin zorunluluğunu savunmuş ve devletin KİT’leri özelleştirerek bunları toplanan vergilerle finanse edilen işletmeler olmaktan çıkarıp, devlete vergi veren işletmelere dönüştürmek gerektiğini söylemiştir. Genel Sekreter Ertuğrul İhsan Özol ise, devletin alt yapı yatırımlarına yönelerek, “biftek satmaya, kumaş satmaya” tâlip olmaması gerektiğini savunmuştur (*Cumhuriyet*, 20 Haziran 1986). Aşağıda özelleştirme süreci bahsinde de ele alınacağı gibi TÜSİAD’ın Özelleştirme İdaresi¹³⁹ başta olmak üzere raporunda yer alan tavsiyelerin bir kısmı 4046 sayılı kanunla hayata geçmiştir. Yine üniversiteler, muhalefet partileri, meslek örgütleri, mesleki dernekler ve sendikalar da özelleştirme sürecine ilişkin görüşlerini başta basın olmak üzere paneller ve yayınlar vasıtasıyla beyan etmiştir¹⁴⁰ (Özmen, 1987: 60-70).

2.5.3. Morgan Guaranty Trust Liderliğindeki Konsorsiyum ve Özelleştirme Master Planı

Dünya Bankası ve Türk Hükümeti arasında bir grup KİT’in reorganizasyonu için 1984 yılında imzalanan teknik yardım anlaşmasının (Loan 2400-TU) amacının değişerek gübre, çimento ve tekstil sektörlerinin yeniden yapılandırılması (özelleştirmeye hazırlanması) ile özelleştirme çalışmalarının bütünü için ilkelerin

¹³⁹ TÜSİAD’ın tavsiye ettiği Özelleştirme Yüksek Konseyi kurulmamıştır. Bununla birlikte önce 530 sayılı KHK ile bu KHK’nın AYM tarafından iptal edilmesinden sonra çıkarılan 4046 sayılı kanunla Özelleştirme Yüksek Kurulu kurulmuştur. Ancak ÖYK’nin üyeleri TÜSİAD raporunda yer alan temsilcilerden değil, başbakanın başkanlığında, başbakanın belirleyeceği bir devlet bakanı, özelleştirmeden sorumlu devlet bakanı (bu konuda görevlendirilmiş bir devlet bakanının olmaması halinde başbakanın belirleyeceği diğer bir devlet bakanı), maliye bakanı ile sanayi ve ticaret bakanından oluşmaktadır (md. 3). Ayrıca kurul istişârî değil özelleştirme kapsamına ve programına alma gibi icrai görevlere sahiptir.

¹⁴⁰ Bu dönemde PDS aktörlerinin hangi tavsiyelerinin ne ölçüde hayat geçtiği bu çalışmanın konusu olmadığı için burada ayrıntılı olarak ele alınmayacaktır. Ancak belirtmek gerekir ki 1950’li ve 1960’lı yıllardan itibaren ortaya çıkan aktörlerin bu süreçte farklı düzeylerde de olsa özelleştirme politikasının oluşumuna etki ettiği görülmektedir. Örneğin DPT sürecin hazırlık safhasında etkin iken, Anayasa Mahkemesi özellikle kanuni düzenlemelerin başladığı dönemden itibaren verdiği “iptal” kararları ile etkili olmuştur.

belirlenmesi amacıyla bir Master Plan'ın hazırlanması projesine dönüşmesi, Türkiye'de danışmanlık faaliyetleri bakımından da bir dönüm noktası olacaktır. Zira bu tarihten sonra özellikle de Özelleştirme İdaresinin faaliyete geçip, özelleştirme çalışmalarına başlamasıyla danışmanlık şirketleri özelleştirme sürecinin temel aktörleri haline gelecektir.

Dünya Bankasının *Loan 2400-TU* projesinin nihai raporunda da belirtildiği gibi, 1984 yılında başlayan Özelleştirme Master Plan'ı hazırlık sürecinin sorumlusu DPT olmuştur (World Bank, 1992). Özelleştirme hazırlık çalışmalarını yürütmekle görevlendirilen dönemin DPT Müsteşar Yardımcısı Ertan Yülek, kendisine bu görev verildikten sonra “dışarıdan yanına aldığı” Yüksek Mühendis İhsan Kavşat ve Dünya Bankası tarafından görevlendirilen bir uzmanla¹⁴¹ birlikte Paris'te, Londra'da ve Washington'da bir dizi görüşme yaparak özelleştirmeye ilişkin bilgi aldıklarını ve çalışmaların finansmanı için de Dünya Bankası ile görüşüklerini aktarı¹⁴² ¹⁴³(Yülek, 2015: 394). Bir taraftan master plan çalışmaları başlarken, diğer taraftan tekstil, çimento ve gübre özelleştirmede öncelikli sektörler olarak yeniden yapılandırılma listesine alınmıştır. Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Kaya Erdem, Edirne Milletvekili Türkan Turgut Arıkan'ın alınan danışmanlık hizmetlerine ilişkin yazılı cevaplanmak üzere verdiği soru önergesine, KİT'lerin değerlendirmesi çalışmalarının Master Plan'ın hazırlanmasında sonra mümkün olacağı, ancak gübre, çimento ve tekstil sektörlerinde *“hem özel sektörü hem de kamu sektörünü içine alan; bu sektörlerin produktivitesini, rekabet gücünü, potansiyelini geliştirecek ve bu sektörlerin gelecekteki gelişmelerine*

¹⁴¹ Yülek'in yaptığımız görüşmede adını hatırlayamadığı ve belki bu nedenle anılarında “Hindistanlı ve başı türbanlı bir Sih” olarak tarif ettiği Dünya Bankası uzmanının adı Aytar'ın (1995: 26) anılarında Sven Heksted olarak geçmektedir.

¹⁴² Ayrıca 3 Mart 2020 tarihli görüşme.

¹⁴³ Dünya Bankası ile imzalanan (Loan 2400-TU) teknik yardım anlaşmanın bu görüşmeden sonra değiştirildiği anlaşılmaktadır.

temel teşkil edecek ‘rehabilitasyon projesinin’ çalışmalarının” ve özelleştirmeler için de ayrıca bir master plan çalışmalarının başladığı cevabını vermiştir (TBMM Genel Kurul Tutanakları, B: 21, 24.10.1985, O.1, s.720).

İhalelerin sonucunda tekstil sektörü için Boston Consulting Group (BCG) ile yerli taşeronu T.D.S. (Tekstil Danışmanlık Servisi), çimento sektörü için Sema Metra, yabancı taşeronu La forge Coppee ile yerli taşeronu TEKFEN İmalat ve Mühendislik A.Ş., gübre sektörü için de Arthur D. Little ile yerli taşeronu TÜMAŞ Türk Mühendislik Müşavirlik ve Müteahhitlik A.Ş. şirketleri ile sözleşme imzalanırken, özelleştirme çalışmaları için ise, Morgan Guaranty Trust Company of New York¹⁴⁴ şirketi seçilmiştir¹⁴⁵ (Aktan, 1990: 495; Aytar, 1995: 42; World Bank, 1992: 13; TBMM Genel Kurul Tutanakları, B: 21, 24.10.1985, O.1, s.720). BCG, tekstil sektörünün yeniden yapılandırılması konusunda hazırladığı *Restructuring of The Turkish Textile Sector* başlıklı raporunu 1985 yılında (Boston Consulting Group, 1985), Arthur D. Little ve TÜMAŞ birlikte hazırladıkları gübre sektörü yeniden yapılandırma araştırmasını *Fertilizer Sector Restructuring Study for The State Planning Organization* başlıklı raporla 1986 yılında, Sema Metra Counseil ise, çimento sanayi için hazırladığı *Turkish Cement Sector Restructuration Project* başlıklı raporu 1986 yılında DPT’ye sunmuştur (The Morgan Bank, 1986a).

Özelleştirme Master Planı’nın hazırlanması için açılan ihaleyi kazanan Morgan Guaranty liderliğindeki konsorsiyum, çalışmalarına 1985 yılında başlamış ve 30 Ocak

¹⁴⁴ Aslında ihale The Morgan Guaranty Trust Company of New York şirketi liderliğinde Türkiye Sınai Kalkınma Bankası, Sınai Yatırım ve Kredi Bankası, Yatırım Finansman A.Ş. ve Price Waterhouse/Muhaş A.Ş. konsorsiyumu tarafından kazanılmıştır (Kilci, 1994: 2).

¹⁴⁵ Yülek’e (2015: 395) göre Morgan Guaranty’nin tercih edilmesi “Turgut Özal’ın yönlendirmesiyle” olmuştur. Morgan Bank’ın Genel Müdür Yardımcılarından birisi olan Rodney B. Wagner, USAID’in orta ve yakın doğu birimi ile Türkiye teşkilatında çalışmış ve Robert Kolej mütevelli heyeti üyeliği yapmıştır. DPT Müsteşarlığı döneminde Turgut Özal ile başlayan dostlukları uzun yıllar devam etmiştir (Aytar, 1995: 38). Morgan Bank’ın tercihinde Özal ile Wagner’in bu “dostluğu” etkili olmuştur.

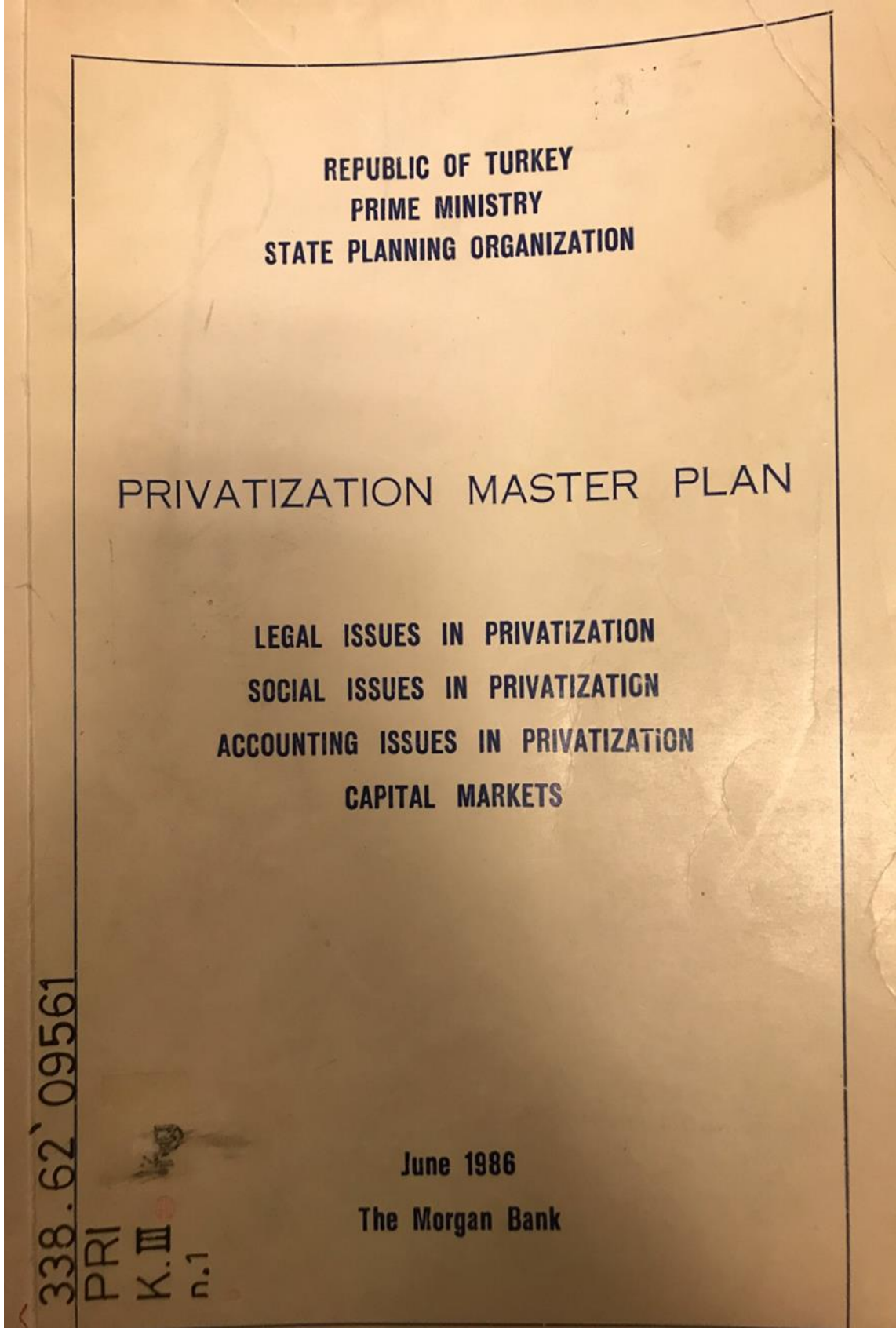
1986 tarihinde ilk plan toplantısı özelleştirmeden sorumlu Devlet Bakanı Vehbi Dinçerler başkanlığında yapılmıştır. Toplantıda Morgan Guaranty temsilcilerinden Terry Eccles proje kapsamında yapılan ilk işlerden birisi olan özelleştirme programının hedeflerinin belirlenmesi çalışmasının sonuçlarını açıklamıştır (Aytar, 1995: 59). Şirket, özelleştirme hedeflerinin belirlenmesi çalışması kapsamında Wyvern Research Association tarafından geliştirilen *Amaç Değerlendirme Katsayısı* (Objective Judgement Quotient- OJQ) modelini kullanarak hazırlanan bir anketi 20 kişilik bir bakan ve üst düzey bürokrat grubuna uygulamıştır. Anket sonuçlarına göre belirlenen 14 özelleştirme hedefinden birincisi “ekonominin serbest piyasa kuralları eliyle gelişmesine imkân tanımak” olurken, sonuncusu ise, “hükümetin gelir elde etmesi” olmuştur (The Morgan Bank, 1986b).

Master Plan çalışmaları kapsamında yapılan 2 Nisan 1986 tarihli ikinci toplantıda ise, özelleştirme yöntemleri, KİT’lerde kullanılan muhasebe sistemlerinin uluslararası standartlara uygun hale getirilmesi, özelleştirmelerin önündeki hukuki engeller, özelleştirmelerin sebep olacağı sosyal sorunlar, KİT’lerin özelleştirme zamanlaması bakımından sınıflandırılması ve menkul kıymetler piyasasının özelleştirmeler için yeterli derinlikte olup olmadığı konuları ele alınmıştır (Aytar, 1995: 73). Toplantıda başlıklar halinde tartışılan konuların her biri aslında daha sonra DPT’ye sunulacak Master Plan’ın bölümlerini oluşturmuştur. Buna göre, sınıflandırma KİT’lerin birinci, ikinci ve üçüncü öncelikli olmak üzere üç gruba ayırmak suretiyle yapılmış ve birinci öncelikli grupta yer alanların özelleştirilmesine hemen başlanabileceği belirtilmiştir. Üçüncü grupta yer alan KİT’ler TCDD, Devlet Hava Meydanları İşletmesi, Devlet Malzeme Ofisi, Toprak Mahsulleri Ofisi gibi kuruluşlardır. Bunların mülkiyet devrinden ziyade, verdikleri hizmetlerin sözleşmelerle özel sektöre devredilmesi önerilmiştir. İkinci öncelikli grupta yer alan KİT’ler ise,

özelleştirilmesinde çeşitli engellerin bulunduğu ve ancak bunların giderilmesi halinde ve aşamalar halinde özelleştirilebilecek şirketlerdir. Raporda bunlar da alt kategorilere ayrılmış ve çeşitli çözümler tavsiye edilmiştir. İlk grupta yer alan TURBAN, THY, USAŞ, YEMSAN VE ÇİTOSAN için de özel eylem planı hazırlanmıştır (The Morgan Bank, 1986c). Bir başka sorun alanı ise, KİT'lerin muhasebe sistemleri ve mali tablolarıdır. Yatırımcıların KİT'lerin mali durumlarına ilişkin sağlıklı bilgi alabilmeleri bakımından önemli olan bu araçların uluslararası standartlarla uyumlu hale getirilmesi için yapılması gereken çalışmalar bulunmaktadır. Bu nedenle zaman kaybetmeden uluslararası denetim şirketleri ile anlaşarak denetim ihtiyacını karşılayacak yatırımların yapılması sağlanmalıdır (The Morgan Bank, 1986a). Özelleştirme sürecinin başlatılmasına ve yürütülmesine engel olacak hukuki bir sorun bulunmamakla birlikte KİT'leri özel teşebbüslerle aynı hukuki statüye kavuşturacak birtakım düzenlemelerin yapılması gerektiği hem toplantıda hem de planda vurgulanmıştır (The Morgan Bank, 1986a).

Üçüncü Master Plan toplantısı 1986 yılının mayıs ayında yapılmıştır (Aytar, 1995: 99). Son toplantıda danışman şirket, Türkiye'deki özelleştirmelere yerli ve yabancı yatırımcıların ilgisini ölçmek üzere 90 yatırımcı ile yaptığı görüşmelerin sonuçlarını açıklamış ve ilk iki toplantıda ele alınan konular bir bütün olarak gözden geçirilmiştir. Şirkete göre, özelleştirme programına hemen başlanmalı ve özelleştirme kapsamındaki KİT'lere yardımcı olmak üzere mali ve hukuki danışmanlarla, denetim ve halka ilişkiler uzmanları atanmalıdır. Mali danışmanların görevi diğer danışmanlar arasında koordinasyonu sağlamak, KİT'lerin sermaye yapısında gerekli düzenlemeleri ve değer tespitini yapmak, özelleştirme yöntemini tespit etmek, yatırımcılarla iletişime geçerek satış görüşmelerini yapmaktır. Hukuk danışmanlarının görevi, özelleştirme işlemlerinin hukuka uygun olarak gerçekleştirilmesini sağlamak iken, denetim

Resim 5. The Morgan Bank tarafından hazırlanan Özelleştirme Master Planı'nın bir cildi



şirketlerinin ise, KİT'lerin mali tablolarının ve muhasebe sistemlerinin uluslararası muhasebe standartlarına uygun olup olmadığını denetleyerek, uluslararası standartlara uygun hale getirmektir (Aytar, 1995: 99-100). Son toplantının ardından Özelleştirme Master Planı tamamlanarak hükümete sunulmuştur (Aktan, 1990: 495). Plan Devlet Bakanı Vehbi Dinçerler başkanlığında The Morgan Bank ve taşeronlarının temsilcilerinden oluşan kalabalık bir topluluk tarafından Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinde düzenlenen bir etkinlikle önce sanayicilere, ardından da basın mensuplarına tanıtılmıştır. Tanıtımdan sonra basında oluşan genel eğilim “özelleştirmeyi destekler nitelikte” olmamıştır (Aytar, 1995: 116-117). Basın mensupları, neden rehabilite edilmek yerine satıldıkları, bütçeye yük oldukları gerekçesiyle özelleştirme yapılıyorsa neden USAŞ gibi kâr eden KİT'lerin öncelikle satıldığı, kaç yabancı yatırımcı ile görüşüldüğü ve İsraililere satış yapıp yapılmayacağı gibi konular üzerinde durmuştur (Cumhuriyet, 2 Temmuz 1986).

2.6. 1990'lar ve Sonrası: Danışmanlığın Yaygın ve Sistematik Kullanımı

1990'lardan itibaren yönetim danışmanlığı özelleştirmelerle sınırlı olmaktan çıkarak, Türk kamu yönetiminde yaygın ve sistematik olarak kullanılan olağan bir araç haline gelmeye başlayacaktır. Yaygın kullanım ile kastedilen esas olarak yatay genişlemedir. Başka bir deyişle kamu yönetiminde özelleştirmelerle sınırlı kalmayarak pek çok alanda kullanılmaya başlanmasıdır. Sistematik kullanımla ise, yönetim danışmanlığı hizmetinin kamu yönetimi ve politikasının sürekli, düzenli ve asli bir unsuru haline gelmesi kastedilmektedir. Özellikle özelleştirme idaresi ile gelişen danışmanlık hizmet alım prosedürü ve danışmanlık hizmeti alımını kanuni dayanağa kavuşturan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'dur. Özellikle Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nda uygulanagelen usullerle Türkiye'de danışmanlık hizmeti alımı belli kurallara ve hatta formüllere bağlanmaya başlayacak yani kurumsallaşacaktır.

2.6.1. Özelleştirme İdaresi Tecrübesi ve Danışmanlık Hizmeti Alımında Sistematiikleşme

Önceki sayfalarda da bahsedildiği gibi, dönemin hükümeti özelleştirmenin hukuki temelini oluşturmak için kanun ve KHK düzeyinde pek çok girişimde bulunmuş ve bunlar Anayasa Mahkemesinin iptal kararlarına konu olmuştur. Ancak 1994 yılında kabul edilen ve bugün de yürürlükte olan 4046 sayılı kanunla bu alanın istikrara kavuştuğunu söylemek mümkündür. Daha önce Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresinin görevi olan özelleştirme çalışmaları, önce iptal edilen KHK'larla sonra da 4046 sayılı kanunla Özelleştirme İdaresi Başkanlığına verilmiştir. Kanunun ilk halinde danışmanlık hizmeti kullanımına ilişkin olarak “değer tespit çalışmalarına yardımcı olmak üzere ve kararlara katılmamak şartıyla idare tarafından yeteri kadar yerli ve/veya yabancı danışman görevlendirilebilir” hükmüne yer verilmiştir (md.18/B-b).

Yukarıda da belirtildiği gibi özelleştirmelerin ilk adımları 2893 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının hızlandırılması Yasası ile atılmış ve altyapı tesisleri için “gelir ortaklığı senedi” ve KİT'ler için de “hisse senedi” çıkarılması uygulaması başlamıştır. Boğaziçi Köprüsü, Keban ve Oymapınar Barajları gelir ortaklığı senetleri ile özel tasarrufa açılmıştır (Özmen, 1987: 58). Bu uygulama aynı zamanda danışmanlık hizmetinin de kullanımını beraberinde getirmiştir. Zira dönemin Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi (TKKOİ) Başkanı Vahit Erdem'in de belirttiği gibi, ilk defa kullanılan bu iki araç Türkiye'de bilinmemektedir:

Bu Türkiye'de ilk defa uygulanacak bir yöntemdi. Bu konuda da ABD'de yer alan bir danışmanlık şirketinden (Lazard Freres & Co.) yararlanıldı ve New York Belediyesi'nin uyguladığı [...] gelir ortaklığı senetlerinde uygulanan sistem örnek alındı. Amerikan eski Enerji Bakanı Frank Zarb¹⁴⁶ bize bu konuda danışmanlık yaptı. [...] Frank Zarb'la Özal'ın tavsiyesi ile şahsi olarak görüştüğ. O bize gerekli bilgileri verdi ve New

¹⁴⁶ Frank Zarb, Lazard Freres & Co.'nun kıdemli danışmanıdır.

York Belediyesi örneğini anlattı, doküman da temin etti. Frank Zarb zaten Türk hükümetine ABD’de lobcilik dahil çeşitli alanlarda danışmanlık veriyordu. Bizim kurum olarak resmi bir ilişkimiz yoktu ve herhangi bir ödeme de yapmadık¹⁴⁷ (Vahit Erdem, 20 Ocak 2020 tarihli görüşme).

Özelleştirme kapsam ve programına alınan kurumların özelleştirmeye hazır hale getirilmesi sürecinde TKKOİ danışmanlık hizmeti almaya devam etmiştir. Ancak 4046 Sayılı Kanun Kapsamında Danışmanlık Hizmetleri İhalelerinde Uygulanacak Esas ve Usullere İlişkin Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği 2004 yılına kadar, danışmanlık hizmeti ihalelerini düzenleyen bir mevzuat bulunmamaktadır. Yönetmeliğin yürürlüğe girmesine kadar geçen sürede “şeffaflığı sağlamak” için Dünya Bankasının şablonlarına¹⁴⁸ göre hareket edilmiştir (Yalçın Atlı, 22 Şubat 2020 tarihli görüşme).

Özelleştirme Uygulaması Teknik Yardım ve Sosyal Güvenlik Ağı Projesi için, 1994 yılında Dünya Bankası ile imzalanan 100 milyon dolarlık kredi anlaşmasında yer alan¹⁴⁹ Özelleştirme İdaresinin “kurum-İçi stratejik planlama, hukuk danışmanlığı hizmetleri ve kamu bilgilendirme programı için danışmanlar tayin etmesi” hükmü

¹⁴⁷ 28 Temmuz 1987 tarihli *Cumhuriyet* gazetesinde yer alan habere göre Kamu Ortaklığı İdaresi’nin danışmanı Lazard Freres olmuştur. Haberde danışmanlık şirketlerinin özelleştirme öncesi işlemlerden bir kazanç beklemedikleri, KİT hisselerinin satışından alacakları komisyonlardan elde edilecek gelirle odaklandıkları bilgisi yer alıyor. Ayrıca özelleştirme için hizmet alınan şirketlerin hisse satışlarından %6 oranında bir paya alacağı belirtilmiştir.

¹⁴⁸ Ağustos 1981’de Dünya Bankası tarafından yayınlanan "*Guidelines for the Use of Consultants by World Bank Borrowers and by The World Bank as Executing Agency*" isimli kılavuzu kastetmektedir. Zira Atlı, aynı görüşmede özelleştirme çalışmalarını yürütmek üzere Dünya Bankası tarafından sağlanan 100 milyon dolarlık bir krediden de bahsetmektedir ki, bu anlaşma 3 Temmuz 1994 tarih ve 21979 (Mükerrer) sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmış ve anlaşmada danışmanlık hizmeti alımlarının zikredilen kılavuza göre ve “Banka’ca kabul edilebilir prensipler ve usullere uygun olarak” yapılması hüküm altına alınmıştır. Kılavuzda “Nitelik ve Maliyet Esaslı Seçim”, “Nitelik Esaslı Seçim”, “Sabit Bütçeli Seçim”, “En Az Maliyete Dayalı Seçim”, “Tek Kaynaktan Seçim” türlerinin içinde olduğu on danışman seçime yöntemi tanımlanmış ve hangi durumlarda hangi danışmanlık seçim yönteminin kullanılacağı açıklanmıştır. Kılavuzda en geniş yer ayrılan yöntem olan Nitelik ve Maliyet Esaslı seçim, danışmanın niteliği ve maliyetinin ayrı ayrı değerlendirilip, belirli bir ağırlıklandırma esasına göre belirlenen puanların toplanmasıyla elde edilen sonuca göre danışman seçilmektedir (World Bank, 2011). Kısacası maliyet ve nitelik faktörlerinin kombinasyonuna dayalı bu yöntemin Özelleştirme İdaresinin danışmanlık hizmeti ihale yönetmeliğince de esas aldığı anlaşılmaktadır.

¹⁴⁹ Üstteki dipnotta zikredilen anlaşma.

anlaşmanın yürürlüğe girmesinin ek şartlarından birisi olarak belirlenmiştir¹⁵⁰. Bu kapsamda Özelleştirme İdaresi strateji danışmanı olarak McKinsey & Company ile hukuk danışmanı olarak da White & Case şirketi ile anlaşmıştır¹⁵¹ (Yalçın Atlı, 20 Şubat 2021 tarihli görüşme; Cumhuriyet, 2 Aralık 1998). Proje bazlı danışmanlıktan farklı olarak bu kez danışmanlar, sözleşme süresi içinde ancak sürekli olarak istihdam edilmiştir. Başka bir deyişle bu danışmanlar, herhangi bir KİT'in özelleştirme hazırlık sürecinde görev almamış, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın bütün iş ve işlemlerinde danışmanlık hizmeti vermek üzere çalışmıştır. Atlı, bu danışmanların proje bazlı danışmanlık hizmetlerinden farkını şu sözlerle vurgulamıştır: *“Tam zamanlı. 24 saat. Gece yarısı bile aradık bazen. Bir odaları vardı idarede. Çok çalıştılar.”*¹⁵²

2003 yılının başında yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, Özelleştirme İdaresinin danışmanlık hizmetleri alımında dönüm noktası olmuştur. Zira 4046 sayılı kanunun 37. maddesinin ilk halinde kanun kapsamında yapılacak olan ihalelere ilişkin usul ve esasların İdare tarafından belirleneceği hüküm altına alınmış ve ihaleler Devlet İhale Kanunu kapsamı dışında bırakılmıştır. Ancak Kamu İhale Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle Özelleştirme İdaresi de danışmanlık ihaleleri de kanuna tabi olmuştur. Dönemin Özelleştirme İdaresi Danışmanlık Hizmetleri Daire Başkanı Ali Güner Tekin'e göre, Kamu İhale Kanunu kapsamında aranan ekonomik ve mali yeterlik kriterlerinin, “insan unsuruna dayalı”¹⁵³ danışmanlık şirketlerinden çok sermaye unsuru ağır basan şirketler göz önünde bulundurularak hazırlanması,

¹⁵⁰ Sözleşmede Özelleştirme İdaresi değil, selefti olan Kamu Ortaklığı İdaresi (KOİ) ifadesi yer almaktadır.

¹⁵¹ Yalçın Atlı, 22 Şubat 2020 tarihli görüşmede; Ali Güner Tekin, 5 Mart 2020 tarihli görüşmede ile bu bilgiyi teyit etmiştir.

¹⁵² Yalçın Atlı, McKinsey'nin birisi doktora derecesine sahip diğeri ise doktora yapmakta olan iki Türk danışman görevlendirdiğini ve bu iki danışman için, dönemin gazetelerinde de yer aldığı için paylaşmakta beis görmediğini belirterek, 110.000 dolar ödeme yapıldığını belirtmiştir.

¹⁵³ Bkz. 1.1.3.2. *Kimlik Sorunu* başlığındaki tartışmalar.

Özelleştirme İdaresinin danışmanlık ihalelerinin tıkanmasına neden olmuş hatta Deutsche Bank gibi şirketlerin teklif verdiği ihaleler yeterlik kriterlerinin karşılanmadığı gerekçesiyle iptal edilmiştir (Ali Güner Tekin, 5 Mart 2020 tarihli görüşme).

Sorun 4046 sayılı kanununun 37. maddesine “[...] alınacak danışmanlık hizmetlerine ilişkin esas ve usuller ise Kamu İhale Kurumunun uygun görüşü üzerine İdarece çıkarılacak yönetmelikle belirlenir” hükmünün ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun istisnaları düzenleyen maddesine “özelleştirme uygulamaları için 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Kanun çerçevesinde yapılacak her türlü danışmanlık hizmet alımları” ibarelerinin eklenmesi ile çözülmüştür. İdare, 28 Mayıs 2004 tarih ve 25475 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan danışmanlık alımına ilişkin yönetmelikle, danışmanlık hizmet alımını düzenlemiş ve kullanageldiği teknik değerlendirme ve mali tekliflerin puanlanması formüllerine yönetmelikte yer vermiştir.¹⁵⁴ Ayrıca danışmanlık

¹⁵⁴ **Madde 22-** Teknik ve mali puan ağırlık katsayıları, alınacak hizmetin niteliği göz önüne alınarak teknik puan ağırlığının en az %51, en fazla %80 olması kaydıyla İdarece belirlenir ve İhale Şartnamesinde gösterilir.

Madde 24- Teknik puanlamanın yapılmasında aşağıda belirtilen süreç izlenir:

Adayların teknik teklifleri her üye tarafından ayrı ayrı incelenerek İhale Şartnamesinde belirtilen kriterlere göre her istekliye ayrı ayrı puan verilir ve bu teknik puanlar Teknik Teklif Üye Değerlendirme Formuna yazılarak imzalanır.

Üyelerin doldurduğu formlar bir araya getirilerek verilen puanlar Teknik Teklif Komisyon Değerlendirme Formuna geçirilir. İstekli bazında komisyon üyelerinin verdiği puanlar toplanarak üye sayısına bölünmek suretiyle isteklilerin teknik puanları bulunur. Teknik puanı İhale Şartnamesinde belirtilen asgari puanın altında kalan istekliler değerlendirme dışında bırakılır.

Asgari puan şartını sağlayan isteklilerin puanları, en yüksek teknik puana sahip isteklinin puanına bölünüp 100’le çarpılarak isteklilerin itibari teknik değerlendirme puanı bulunur.

$$(P_{TI}=100 \times P_T/P_{Tmax})$$

Bu formülde;

P_{TI} = İtibari teknik puanı,

P_T = Komisyon tarafından istekliye verilmiş asgari puanın üzerindeki ham teknik puanı,

P_{Tmax} = Komisyon tarafından isteklilere verilen ham teknik puanların en yüksekini,

İfade eder.

Madde 25- Belgeleri eksik olan veya istenilen şartlara uygun olmadığı tespit edilen ya da asgari teknik puanın altında puan alan isteklilerin teklifleri değerlendirme dışı bırakılır ve mali teklifleri açılmaksızın, kendilerine iade edilir. Asgari teknik puan ve üzerinde puan alan isteklilerin mali teklifleri açılır. İsteklilerin teklif ettikleri tutarlar (M), Mali Teklif Komisyon Değerlendirme Formuna kaydedilir. İstekliye ait mali teklif, işin özelliğine ve İhale Şartnamesinde belirtilmesi şartı ile tek bir toplam danışmanlık hizmet bedeli üzerinden yapılabileceği gibi, sabit bir bedelin yanında veya tek başına bir

talebinin ortaya çıkmasından sözleşmenin imzalanmasına kadar geçen aşamalar, ihale komisyonunda kimlerin bulunacağı, alt danışmanların nasıl çalışacağı, danışmanın sorumlulukları ve bilgi-belge açıklama yasağı gibi konular da yönetmelikte düzenlenmiştir. Kısacası Özelleştirme İdaresi bünyesinde teamüle dayalı olarak işleyen danışmanlık alımı süreci, ilgili yönetmelikle mevzuata dayalı hale gelmiştir. Sürecin nasıl işlediği aşağıdaki tabloda yer verilen, ETİ Bakır A.Ş. ve Karadeniz Bakır İşletmeleri A.Ş.'nin (KBİ) özelleştirilmesi sürecindeki danışmanlık hizmet alımı uygulamasında görülmektedir (bkz. **Tablo 6**).

İdarenin danışmanlık hizmetleri için yaptığı harcamalar ise dalgalı bir seyir izlemektedir (**Grafik 3**). 1986 yılından 2011¹⁵⁵ yılına kadar geçen sürede Özelleştirme İdaresinin danışmanlara yaptığı ödemeler toplamı 106 milyon dolarken, en yüksek harcamanın yapıldığı 2005 ve 2006 yılları çok sayıda özelleştirme uygulamasının olduğu yıllardır. Örneğin 2006 yılında TÜPRAŞ, ERDEMİR ve THY gibi büyük KİT'lerin halka arzı gerçekleşmiştir (Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 2012: 39). Dalgalı seyre rağmen, genel olarak özelleştirmelerin hız kazandığı 2000'li yıllarda danışmanlık giderlerinin de arttığı görülmektedir. 1986-2003 yılları arasında özelleştirmelerden elde

komisyon oranı veya başarı priminden de oluşabilir. Bu durumda mali teklif puanı, danışmanlık hizmet bedeli ile komisyon oranı için verilen ve İhale Şartnamesinde belirtilen katsayılar ile ağırlıklandırılarak hesaplanır.

İstekliler arasında teklif edilen en düşük teklif fiyatı (M_{min}) isteklilerin mali teklif fiyatına bölünüp yüzle (100) çarpılması sonucu her isteklinin mali teklif puanı (P_M) bulunur.

$$(P_M = 100 \times M_{min}/M)$$

Bu formülde;

P_M = Mali teklif puanını,

M_{min} = İstekliler arasında teklif edilen en düşük fiyatı,

M = İsteklinin teklif ettiği fiyatı,

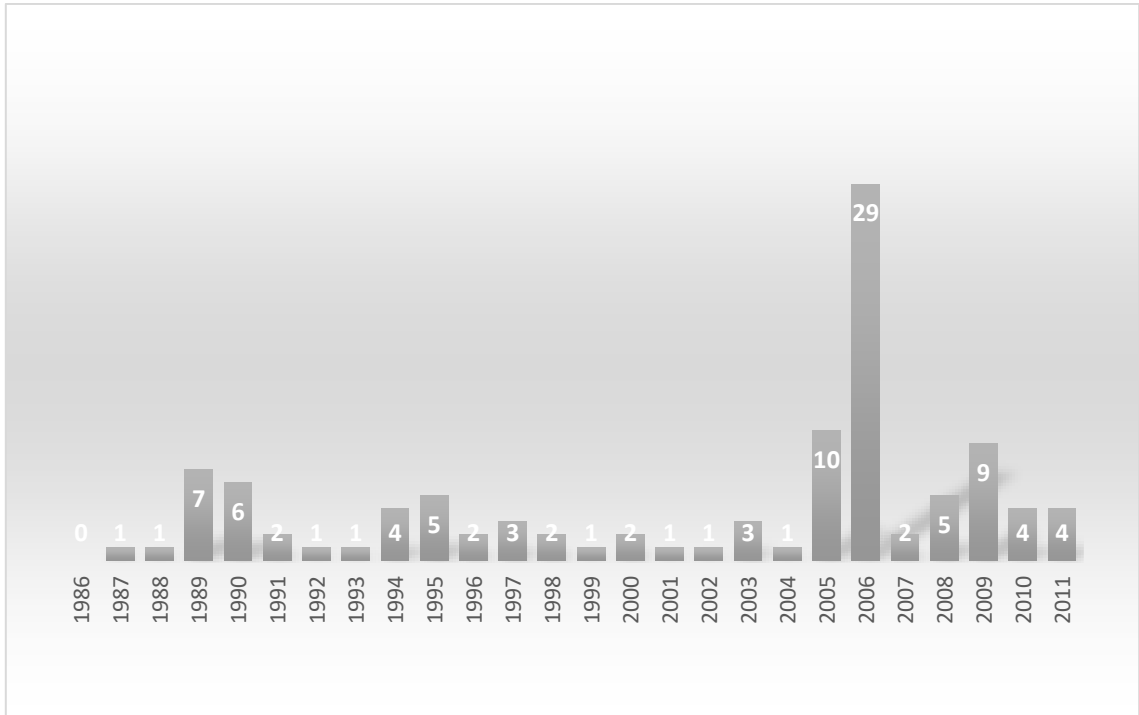
İfade eder.

Ön yeterlik yapılmasının öngörüldüğü durumlarda, ihaleye davet edilecek adaylardan oluşan kısa liste en az üç adaydan oluşmalıdır.

¹⁵⁵ Danışmanlık harcamalarına ilişkin güncel veriler 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu kapsamında Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'ndan talep edilmiş ancak talep İdare tarafından reddedilmiştir. Bunun üzerine Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu'na başvurulmuş ancak Kurul da İdarenin kararını mevzuata uygun bulmuştur.

edilen gelir yaklaşık 8 milyar dolarken, 2003-2011 yılları arasında 35 milyar dolarlık bir özelleştirme geliri söz konusudur (Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 2012: 39). Bu da danışmanlık giderlerindeki artışın neden 2000'li yıllarda gerçekleştiğini açıklamaktadır. Nitekim 2003-2011 yılları arasında yaklaşık 63 milyon dolarlık danışmanlık gideri, toplam danışmanlık giderlerinin yaklaşık %60'ına tekabül etmektedir.

Grafik 3. Özelleştirme İdaresi Başkanlığının danışmanlık harcamaları: 1986-2011 (milyon dolar)



Kaynak: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (2012: 39)

Öte yandan özelleştirme projesinin konusuna, niteliğine ve sektörün özelliğine göre talep edilen danışmanlık hizmeti ya da danışman tipi de farklılık göstermektedir. Örneğin TELEKOM, PETKİM, TÜPRAŞ ya da ERDEMİR gibi dev işletmelerin veya enerji örneğinde olduğu gibi belli bir sektörün özelleştirilmesinde ihtiyaç duyulan danışmanlık hizmeti ile gayrimenkul özelleştirmelerinde kullanılan danışmanlık hizmeti farklılık göstermektedir. Ayrıca özelleştirmede kullanılan yöntem ya da hedeflenen yatırımcı tipi (örneğin ulusal ya da uluslararası yatırımcı) de bu farklılaşmayı belirleyen

unsurlardandır. Danışmanlık hizmetlerine ilişkin yönetmeliğin danışmanlık hizmeti tanımındaki çeşitlilik de bu durumu yansıtmaktadır:

Özelleştirme uygulamalarına yardımcı olmak üzere gerekli olan, 4046 sayılı Kanun çerçevesinde ve bu yönetmelik kapsamında alınan her türlü araştırma, proje işleri, reklam, tanıtım, halkla ilişkiler, mali denetim, stratejik, çevresel, hukuki, idari, mali ve teknik değerlendirme, gayrimenkul ekspertizi, halka arz, borsada satış gibi sermaye piyasalarında yapılacak her türlü işlemlere aracılık ve yüklenim, depo (hisse senedi saklama) bankacılığı vb. hizmetleri (md. 3-g).

Bu kapsamda bir özelleştirme projesinde;

- Özelleştirmeye hazırlık için öneriler ve alternatifler geliştirmek, şirket analizi yapmak (mevcut durum tespiti),
- Gerekli hallerde özelleştirme konusu şirketin idari, mali ve hukuki yeniden yapılandırılmasını gerçekleştirmek,
- Şirketin gayrimenkul ve çevre bakımından incelemesini yapmak,
- Değer tespit çalışmalarını yürütmek,
- Sermaye piyasalarında yapılacak her türlü işlem (halka arz, borsada satış vb.) için başvuru, kotasyon vb. işlemleri yapmak ve tanıtım hazırlamak,
- Muhtemel yatırımcıları belirlemek ve bilgilendirme çalışmaları yapmak (*road show*),
- Blok satışlarda şirket ana sözleşme değişikliklerini yapmak, taslak ihale şartnameleri ve anlaşmaları hazırlamak, tanıtım dokümanı hazırlamak, bilgi/veri odası¹⁵⁶ kurmak ve işletmek, satış sözleşmesi çalışmalarını yapmak üzere

danışman kullanılabilir (Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 2009).

¹⁵⁶ Bilgi ya da veri odası özelleştirmeye konu işletme hakkında yatırımcı adaylarına bilgi vermek üzere kurulan sanal ya da fiziksel ortamdır. Burada yatırımcı adaylarının erişimine açık olmasında hukuken bir engel bulunmayan bilgi ve belgeler hazır bulundurulur. İşletmenin sahip olduğu ruhsatlar, sertifikalar ya da taraf olduğu davalara ilişkin bilgiler ve belgeler, talep etmesi halinde İdarenin ya da danışmanlık şirketi yetkililerinin nezaretinde yatırımcıların temsilcileri tarafından incelenebilmektedir (Haldun Demirel, 6 Ocak 2021 tarihli görüşme).

Tablo 6. ETİ Bakır A.Ş. ve Karadeniz Bakır İşletmeleri A.Ş. özelleştirilmesi sürecinde alınan danışmanlık hizmeti

Adım 1: 4046 sayılı Kanun' un 18. maddesinin (B) bendi uyarınca Başbakan'ın yetkilerini devrettiği Bakanlık Makamının 08.09.2000 tarih ve 759 sayılı oluru ile Eti Bakır A.Ş. ve KBİ' nin değer tespitine ilişkin çalışmaları yürütmek üzere Değer Tespit Komisyonu kurulmuştur. Bu komisyon; KBİ' nin %99,99 ve ETİ Bakır A.Ş.'deki %100 oranındaki ÖİB hissesinin özelleştirme çalışmaları çerçevesinde, kendisine yardımcı olması amacıyla danışmanlık hizmeti alınmasına 02.10.2000 tarihinde karar verilmiştir.

Adım 2: Aynı kararlar beş asıl ve aynı sayıda yedek üye olmak üzere Danışmanlık Hizmetleri Dairesi Başkanlığının bağlı bulunduğu Başkan Yardımcısı başkanlığında, Danışmanlık Hizmetleri Dairesi Başkanı, ilgili projeden sorumlu grup başkanı, Hukuk Müşavirliğinde görevli bir avukat ve Danışmanlık Hizmetleri Dairesi Başkanlığında görevli bir uzmandan müteşekkil *danışmanlık ihale komisyonu* oluşturulmuştur.

Adım 3: İlgili Proje Grup Başkanlığının bağlı bulunduğu Başkan Yardımcısı tarafından şirket hisselerinin *blok satış yöntemiyle* özelleştirileceği de dikkate alınarak, yapılacak değerlemede 4046 sayılı kanunun 18. maddesinin (B) bendi uyarınca uluslararası kabul görmüş 10 yöntemden en az üçünün kullanılmasını içeren *iş tanımı* hazırlanmıştır.

Adım 4: 29 Kasım 2000- 11 Aralık 2000 tarihleri arasında 11 firma teklif vermek üzere davet edilmiştir.

Adım 5: Komisyon tarafından kurumsal kapasite, görev için önerilen personelin nitelikleri ve yeterliliği ve proje için önerilen metodoloji ve zamanlaması hususlarını içeren aşağıdaki teknik değerlendirme kriterleri hazırlanmış ve 100 puan üzerinden firmaların puanlaması yapılmıştır.

Teknik değerlendirmede aşağıdaki usul takip edilmiştir:

DEĞERLENDİRME KRİTERLERİ	TOPLAM
(i) Kurumsal Kapasite	35
-Özelleştirme Deneyimi	15
-Sektörel Deneyim	20
(ii) Bu Görev İçin Önerilen Personeli Nitelikleri ve Yeterliliği	25
-Göreve ilişkin tecrübe ve yeterliliği	10
-Personelin Genel Nitelikleri	15
Proje Lideri	
Kilit Personel	
Diğer Destek Personeli	
(iii) Proje İçin Önerilen Metodoloji ve Zamanlama	40
TOPLAM	100

Teknik değerlendirme her bir komisyon üyesi tarafından ayrı ayrı puanlandırılmak suretiyle yapılır. Her bir komisyon üyesinin ayrı ayrı vermiş oldukları teknik puanların aritmetik ortalamaları alınır ve baraj puanı aşan (75) firmaların fiyat tekliflerinin değerlendirilmesine geçilir. Bu aşamada teknik barajı aşmayanların fiyat teklif zarfları açılmadan firmalara iade edilir. Barajı aşan firmaların fiyat teklifleri değerlendirilir. Teknik (%60) ve fiyat (%40) tekliflerinin değerlendirilmesinde ağırlıklandırma yöntemi kullanılır.

Adım 6: İhale, 11.12.2000 tarihinde yapılmış, ihaleye davet edilen firmaların tümü ihaleye teklif vermiştir, bir firma şartnameye aykırı teklif verdiği için değerlendirme dışı bırakılmış, teklifleri uygun bulunan on firma teknik baraj puanı (75) aşmış ve fiyat teklifleri değerlendirilmiş ve yapılan teknik teklif (%60) ve fiyat teklifi (%40) ağırlıklandırması sonucunda Nuro Menkul Kıymetler A.Ş. birinci olmuştur.

Adım 7: Nuro Menkul Kıymetler A.Ş. ile ÖİB arasında, 06.02.2001 tarihinde danışmanlık hizmet sözleşmesi imzalanmıştır. Sözleşme, mevzuat dahilinde iki kez birer yıl uzatılmış ve 13.05.2004 tarihinde sona ermiştir.

Kaynak: Yavilioğlu ve Delice, 2010: 333.

2.6.2. Yaygınlaşma

Özelleştirme sürecinin başladığı 1980’li yıllar, danışmanlık hizmetinin kamu sektöründe kullanımı bakımından yeni bir dönemi temsil ederken, 1990’lı yıllar danışman kullanımının özelleştirme ile sınırlı olmaktan çıkarak pek çok alanda kendine yer bulduğu dönemin başlangıcı olacaktır. İşte bu başlıkta sağlık, sosyal güvenlik, dış ticaret (TURQUALITY Programı), devlet yayıncılığı (TRT), telekomünikasyon, ulaşım, e-devlet ve bankacılık alanlarında geliştirilen politikalara ilişkin bazı danışmanlık “vakalarına” yer verilerek, danışmanlık hizmeti alımının kamu yönetiminde nasıl yaygın bir uygulama haline geldiği ve böylece PDS’nin 1960’larda danışmanlara aralanan kapısının, artık nasıl ardına kadar açıldığı gösterilecektir. Bu dönem aynı zamanda özellikle Dünya Bankasının teşvik ettiği yapısal uyarılama politikalarının da hız kazandığı dönemdir.

Sağlık ve Sosyal Güvenlik Politikaları

Özelleştirme Master Planı ile hemen hemen aynı dönemde hazırlanan bir başka master plan ise, sağlık alanında ortaya çıkmıştır. Plan’ın hazırlanması için DPT’nin açtığı ihaleyi 1,2 milyar TL karşılığında Price Waterhouse kazanmış ve ilki *Mevcut Durum Raporu* (1989)¹⁵⁷ ikincisi *Çözümler Raporu* (1990) olmak üzere iki rapor hazırlayarak DPT’ye sunmuştur. Raporlarda mevcut durumun ıslahından, sektörün tümüyle özelleştirilmesine kadar birkaç farklı seçenek önerilirken, içerisinde primlerin tek çatı altında birleştirilmiş bir sosyal güvenlik kurumu vasıtasıyla toplandığı, sağlık hizmetinin ise, özelleştirilmiş sağlık kurumları tarafından sunulduğu karma bir modeli benimsemiştir. Raporun ardından 1992 ve 1993 yıllarında I. ve II. Ulusal Sağlık Kongreleri düzenlenmiş ve *Ulusal Sağlık Politikası Belgesi* hazırlanmıştır (Sağlık

¹⁵⁷ Tam adı *Türkiye Sağlık Sektörü Master Plan Etüdü: Mevcut Durum Raporu*’dur.

Bakanlığı, 2012: 50). Bu belgeye göre 2000 yılına kadar desantralize bir sağlık yönetimi sisteminin kurulması; Sağlık Bakanlığının sağlık sektörünü planlayan ve denetleyen örgüt haline gelirken, uygulamaya ilişkin görevlerin kurulacak sağlık bölgesi yönetimlerine bırakılması; sağlık sektörünün yönetimine halkın, meslek kuruluşlarının ve diğer sektör temsilcilerinin katılması; sağlık yönetiminin profesyonel yöneticilere bırakılması hedeflenmektedir. Ayrıca aile hekimliklerinin kurulması; hastanelerin özerk yapıya kavuşturulması ile hastanelerde maliyet muhasebesi sistemine geçilmesi ve enformasyon sistemlerinin kurulması; hastane personelinin performansa göre ücretlendirilmesi sağlanacaktır. İlaç kullanımının denetim altına alınması ve bazı ilaçların sosyal güvenlik kapsamı dışına çıkarılması; sağlık hizmetlerinin finansmanında maliyetin ve verimliliğin esas alınması ve Genel Sağlık Sigortası sisteminin kurulması belgede yer alan diğer önemli hedeflerdir (Sağlık Bakanlığı, 1993).

Belgede yer alan hedefler izleyen yıllarda uygulamaya geçirilmiş ve bu süreçte yine danışmanlık şirketlerinden hizmet alınmıştır. Örneğin BM Proje Hizmetleri Ofisinin (UNOPS) desteğiyle 1995 yılında başlatılan *Temel Sağlık İstatistikleri Modülü* (TSİM) projesi ile 1997 yılında başlatılan Tekdüzen Muhasebe Sistemine geçilmesi çalışmaları kapsamında Deloitte & Touche şirketinden; hastanelerin özerk sağlık kurumlarına dönüştürülmesi çalışmaları kapsamında Priva danışmanlık şirketinden hizmet alınmıştır (Küçük, 2020: 761-764). 1997 yılında Hazine Müsteşarlığı sosyal güvenlik reformu çalışmaları kapsamında danışmanlık hizmeti almak üzere uluslararası bir ihale açarak Arthur Andersen, Deloitte-Touche, Coopers and Lybrand ve BDO şirketlerinden teklif almıştır. İhaleyi kazanan şirketin SGK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığının sorunlarını ve alınacak tedbirlerin saptanmasını içeren raporu 9 aylık bir süre zarfında hazırlayarak Hazine Müsteşarlığına sunması öngörülmüştür (*Cumhuriyet*, 23 Ekim 1997).

Sağlık sektöründeki reform çalışmaları 2000’li yıllarda da devam etmiştir. Sağlıkta Dönüşüm Programı adını taşıyan ve sağlık sektörünün yeniden yapılandırılmasını hedefleyen proje Dünya Bankası tarafından desteklenirken projelerin yürütülmesinde yine danışmanlık şirketlerinden faydalanılmıştır. Örneğin 2015 yılında imzalanan bir kredi anlaşması (İkraz No: 8531-TR) ile başlatılan *Sağlık Sisteminin Güçlendirilmesi ve Desteklenmesi Projesi* kapsamında Sağlık Bakanlığının 2018-2020 yıllarını kapsayan stratejik planının hazırlanması da dahil olmak üzere sağlık tesislerine ve sağlık bilgi sistemine ilişkin analizlerin yapılması, performans yönetim sisteminin tasarlanması ve kamu özel ortaklığı ile inşa edilen hastanelerin yönetim sisteminin iyileştirilmesi gibi *Sağlıkta Dönüşüm Projesi*’nin ikinci aşama çalışmaları McKinsey danışmanlık şirketine yaptırılmıştır (Küçük, 2020: 766).

Enerji, İletişim ve Ulaştırma Politikaları Alanında

Dünya Bankası tarafından sağlanan 1 milyon dolarlık kredi ile 1996 yılında TCDD’nin yeniden yapılandırılması çalışmaları kapsamında, Avustralya Devlet Demiryolları’nın özelleştirilmesi sürecinde de rol alan Booz Allen & Hamilton şirketi ile anlaşılmıştır (*Cumhuriyet*, 6 Haziran 1996; 24 Eylül 1996). Danışman şirketin tavsiyeleri doğrultusunda personel sayısı azaltılmış, bazı fabrika ve atölyeler kapatılmış, çeşitli iskele ve ambarlar kiraya verilmiş ve bazı istasyonlar hizmet dışı bırakılmıştır (*Cumhuriyet*, 4 Kasım 1996; MMO, 2019). Yine TCDD İşgücü Yeniden Yapılandırması Projesi kapsamında 2005 yılında CANAC Inc. ve IBM Türkiye danışmanlık şirketleri tarafından hazırlanan raporda demiryolu işletmeciliğini emek yoğun bir faaliyet olmaktan çıkarmak amacıyla tavsiyeler yer almıştır (CANAC Inc. ve IBM Türkiye, 2005). Raporun hayata geçmesiyle yaklaşık 6 bin personelin işten çıkarılacağı yönünde haberlerin ortaya çıkması üzerine TCDD Genel Müdürlüğü raporun bağlayıcı olmadığını ve tavsiye niteliğinde olduğunu açıklamıştır (*Vatan*, 22

Mayıs 2005). Bununla birlikte raporda öngörülen yeniden yapılandırmanın işgücünün azaltılarak bilgisayar teknolojilerine dayalı bir yapıyı önerdiği görülmektedir (CANAC Inc. ve IMB Türkiye, 2019). MMO'ya (2019: 43) göre hem Booz Allen-Hamilton hem de CANAC tarafından hazırlanan raporlar yıllar içinde adım adım uygulanmıştır.

1990'lı yıllarda BBC'yi de yeniden yapılandıran McKinsey¹⁵⁸ ile 2000 yılında TRT'nin yeniden yapılandırılması çalışmaları kapsamında anlaşma imzalanmıştır. Örgütlenme yapısından reyting hedeflerine kadar pek çok konu çalışmanın kapsamında yer alırken, amaç yeni kurulan özel televizyon kanalları karşısında TRT'yi "rekabet edebilir" hale getirmektir (*Cumhuriyet*, 27 Ocak 200).

2002 yılında şirketleşme çalışmaları kapsamında Türk Telekom, ABD'li telekomünikasyon şirketi WorldCom'un da danışmanlığını yapan Arthur Andersen'den danışmanlık hizmeti almıştır. 35 haftalık bir süreci kapsayan çalışma üç aşamalı olarak planlanmış, 10 haftayı kapsayan ilk aşama Türk Telekom'un mevcut durum analizi için ayrılırken, ikinci aşama tavsiyelerin hazırlanmasını, üçüncü aşama ise, nihai tavsiyelerin yer aldığı raporların kuruma sunulmasını kapsamaktadır. Şirkete bu çalışmaların karşılığında 3,5 milyon dolar ödenmiştir (*Cumhuriyet*, 2 Şubat 2002). Bu ihalenin yapıldığı dönemin tam da ABD'de patlak veren Enron skandalına denk gelmesi kamuoyunda soru işaretlerine neden olmuş ancak sözleşme feshedilmemiş ve şirket çalışmalarını tamamlayarak raporunu sunmuştur (Şaban Erdikler, 6 Ekim 2020 tarihli görüşme).

Elektrik sektörünün yeniden yapılandırılması alanında da yönetim danışmanlığı şirketlerinden yararlanılmıştır. Örneğin 17.3.2004 tarihli ve 2004/3 sayılı YPK Kararı ile kabul edilen *Elektrik Sektörü Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi* ile elektrik

¹⁵⁸ McKinsey'nin BBC'deki faaliyetlerine ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. G. Born (2004) *Uncertain Vision: Birt, Dyke and The Reinvention of The BBC*.

sektörünün yeniden yapılandırılması çalışmaları başlamış ve 2007 yılında elektrik dağıtım hizmetlerinden sorumlu Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. (TEDAŞ) özelleştirilme kapsamına alınarak özelleştirmenin nasıl yapılacağına ilişkin *Strateji Raporu*¹⁵⁹ McKinsey tarafından hazırlanmıştır (Hilal Yüce, 7 Ocak 2021 tarihli görüşme). Ayrıca TEDAŞ'ın değer tespit çalışmalarının yapılması ve tanıtım dokümanlarının hazırlanması için de McKinsey'den hizmet satın alınırken, TEDAŞ bünyesindeki 20 şirketin bağımsız mali denetimi Grant Thornton-Engin SMMM tarafından yapılmıştır (Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 2008: 33).

E-Dönüşüm

2003 yılında 2003/48 sayılı Başbakanlık Genelgesi doğrultusunda Türkiye'nin e-dönüşümü projesi kapsamında hazırlanacak olan strateji ve eylem planı için DPT'nin açtığı uluslararası danışmanlık ihalesi Peppers and Rogers tarafından kazanılmıştır (*Cumhuriyet*, 9 Ağustos 2006). Danışmanlık hizmeti veren şirketin yabancı sermayeli bir kuruluş olması kamuoyunda eleştirilere neden olurken şirket, projede çalışan 20 danışmandan 15'inin Türk olduğunu belirterek eleştirilerin haksız olduğunu belirtmiştir (*Hürriyet*, 7 Şubat 2006). Çalışmalara başlayan şirket bir buçuk yıllık bir çalışmanın ardından *Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı*'nı hazırlayarak DPT'ye sunmuştur (DPT, 2006). 2006 ile 2010 yılları arasında kalan dönemi kapsayan strateji ve eylem planı Yüksek Planlama Kurulunun 11 Temmuz 2006 tarihli ve 2006/38 sayılı kararı ile kabul edilirken, 28 Temmuz 2006 tarihli ve 26242 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

¹⁵⁹ Strateji Raporu ile YPK'nın kabul ederek ilan ettiği Elektrik Sektörü Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi iki farklı belgedir. McKinsey tarafından hazırlanan Strateji Raporu, TEDAŞ özelleştirme programına alındıktan sonra Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından alınan danışmanlık hizmeti kapsamında TEDAŞ özelleştirmesi sürecinin yol haritasını oluşturmak ve uygun özelleştirme modelini belirlemek üzere hazırlanmıştır (Hilal Yüce, 7 Ocak 2021 tarihli görüşme).

Ticaret Politikası Alanında

Danışmanlık hizmeti alınarak yürütülen bir başka proje de TURQUALITY programıdır. Türk ürünlerinin yurtdışında markalaşmasını hedefleyen projenin yürütülmesinde temel aktör yönetim danışmanlığı şirketleridir. 23 Kasım 2004 tarihinde yürürlüğe giren projeye ilgili teknik çalışmaları yürütmek üzere Ekonomi Bakanlığı, Türkiye İhracatçılar Meclisi ve İhracatçı Birlikleri ile özel sektör temsilcilerinden oluşan TURQUALITY Çalışma Grubu ile TURQUALITY Sekreteryası oluşturulmuş, daha sonra TURQUALITY Çalışma Grubu tarafından proje kapsamında izlenecek strateji belirlenmiştir. Strateji kapsamında tekstil ve hazır giyim programının pilot sektörü olarak seçilmiş ve TURQUALITY Sertifikası verilecek markaların uluslararası bir şirketten danışmanlık hizmeti alınması kararlaştırılarak *Werner International*¹⁶⁰ Danışmanlık Şirketi ile anlaşma imzalanmıştır (www.turquality.com/hakkimizda/tarihçe, Erişim Tarihi: 13.01.2022).

Program kapsamına alınacak şirketlerin belirlenmesi sürecinde danışmanlık hizmeti verecek şirketlerin sayısı zamanla arttırılmıştır. 2006/4 sayılı Türk Ürünlerinin Yurtdışında Markalaşması, Türk Malı İmajının Yerleştirilmesi ve TURQUALITY®'nin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ'e İlişkin Uygulama Usul ve Esasları Hakkında Genelge'ye göre, "programı kapsamında uygulanacak olan ön inceleme çalışması, destek kapsamındaki şirketlerin gelişim yol haritası ve performans değerlendirme çalışmalarını gerçekleştirmek üzere" bakanlıkça bir danışmanlık şirketi yetkilendirilecektir. Program kapsamına alınma başvurusunda şirket bu ön incelemenin

¹⁶⁰ Şirket 1939 yılında kurulmuş ve özellikle kumaş, tekstil ve moda endüstrisinde yönetim danışmanlığı hizmeti vermektedir (<https://wernerinternational.com/>, Erişim Tarihi: 13.01.2022).

yapılması için görevlendirilen danışmanlık şirketine ödeme yapmak zorundadır.¹⁶¹ Örneğin Deloitte, 2006 ile 2012 yılları arasında 6 yıl süreyle program kapsamında hizmet veren tek şirket olmuştur (Uğur Süel, 8 Aralık 2020 tarihli görüşme). Günümüzde ise, Deloitte ile birlikte Price Waterhouse Coopers, Boston Consulting Group, Ernst&Young, KPMG, Grand Thornton ve McKinsey şirketleri program kapsamında yetkilendirilen danışmanlık şirketleridir (www.turquality.com/hakkimizda/tarihçe, Erişim Tarihi: 13.01.2022).

Bankacılık

Devletin bankacılık sistemini düzenleme çalışmaları da yönetim danışmanlığı hizmetlerine konu olmuştur. Bankaların şeffaflaşması kapsamında yapılacak düzenlemeler için Arthur Andersen şirketinden danışmanlık hizmet alınmış ve bankalar için kamuya açık raporlara dayalı bir sistem önerilmiştir. Bu öneriler kapsamında kurulan sistem de 1 Ocak 1986'da yürürlüğe girmiştir. Yeni modele göre bankalar özel denetim şirketlerince denetlenecektir (Milliyet, 24 Temmuz 1985). O dönemde Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığından denetim yapmak üzere izin alan 7 bağımsız denetim kuruluşundan 3'ü uluslararası denetim şirketi olan Price Waterhouse, Deoitte Haskins & Sells ile Arthur Andersen'dir (*Cumhuriyet*, 21 Ocak 1988).

Yine 1997 ile 2001 yılları arasında Tasarruf Mevduatı ve Sigorta Fonuna (TMSF) devredilen 19 bankanın satış sürecinde de danışmanlık şirketlerinden hizmet alınmıştır. Örneğin 2000 yılında TMSF bünyesinde yer alan 8 bankanın satış

¹⁶¹ Programın internet sitesinde yer alan bilgilere göre “Ön İnceleme Çalışması” için, başvurunun uygun görüldüğünün bildirilmesini izleyen 1 aylık süre zarfında “TURQUALITY® Programı Yönetim Danışmanlığı Firmasına” KDV dahil 37.800 TL ücret başvuru sahibi şirket tarafından ödenir. Söz konusu ödemenin 1 ay içerisinde yapılmaması halinde ise şirketin başvurusu olumsuz sonuçlanmış sayılır ve şirket 6 ay içerisinde yeni başvuru bir başvuru yapamaz (<https://www.turquality.com/basvuru/yonetim-danismanligi-firmalari>, Erişim Tarihi: 13.01.2022).

stratejilerinin belirlenmesi konusunda McKinsey, TMSF'ye de danışmanlık hizmeti vermiştir (*Cumhuriyet*, 23 Eylül 2000).

Bu bahsi kapatırken, yaygınlaşma olgusunu destekleyecek örnekleri çoğaltmanın mümkün olduğunu belirtmek gerekir. Örneğin 2018 yılında kamuoyunu bir süre meşgul eden McKinsey tartışması bunlardan sadece biridir. Önceki bölümlerde de değinildiği gibi *Yeni Ekonomik Program* kapsamında kurulması planlanan *Maliyet ve Dönüşüm Ofisi* için McKinsey ile çalışılacağına ilan edilmesinin ardından başlayan ve hükümetin yabancı danışman alınmayacağı açıklamasıyla sona eren tartışmaya rağmen, başta Türkiye Varlık Fonu olmak üzere pek çok alanda uluslararası danışmanlık şirketleri ile çalışıldığı basında yer almıştır (*Cumhuriyet*, 19 Mart 2017; 28 Eylül 2018; 7 Ekim 2018).

Kısacası yönetim danışmanları, 1980'lerden itibaren Türk kamu yönetimindeki dönüşümü anlatmak üzere, Güler'in (2005: 111-112) "alternatif bürokrasinin" ortaya çıkması olarak adlandırdığı sürecin başka bir boyutunu oluşturmaktadır. Diğer bir deyişle Türk kamu yönetiminde, kurumsal düzeyde ve bürokrat tipinde (*Özal'ın prensleri*) meydana gelen değişim kadar önemli bir başka gelişme de yönetim danışmanlığı faaliyetlerinin geldiği noktadır. Bununla birlikte Hood ve Jackson'ın (1991) "konsültokrasi" olarak ifade ettiği düzeyde bir yönetim danışmanlığı bağımlı kamu yönetimi ya da politikasının Türkiye örneği için geçerli olup olmadığını söyleyebilmek için "henüz erken" olduğu görülmektedir. Burada "henüz erken" gibi temkinli bir ifadenin tercih edilmesinin sebebi, yönetim danışmanlığı bağımlı bir kamu politikasının "henüz" Türkiye örneği için söz konusu olmaması değil, bu olgunun Türk kamu yönetimi ve politikası için "henüz" yeterince aydınlatılmamış olmasıdır.

SONUÇ

Buraya kadar yönetim danışmanlığı bir kavram, bir sektör ve daha da önemlisi bir kamu yönetimi ve politikası olgusu olarak, dünyadaki ve Türkiye'deki gelişimi bağlamında incelenmiştir. Bu başlıkta ise okuyucu, literatür, arşiv belgeleri, gazete haberleri ve mülakatlar vasıtasıyla elde edilen bulgular ışığında, çalışmanın başında yöneltilen araştırma sorularına verilen cevapları, bir literatürün değerlendirmesini ve gelecek çalışmalar için önerileri bulacaktır.

Yönetim danışmanlığı küresel bir olgu haline gelmiştir. Bir meslek ve sektör olarak 19. yüzyılın sonlarında doğan ve 20. yüzyıl boyunca gelişen yönetim danışmanlığı, başlangıçta bir Kuzey Amerika olgusu iken, günümüzde hemen hemen bütün dünya coğrafyasını faaliyet sahasına dönüştürmüştür. ABD'de sınai ve ticari örgütlerin ölçeklerinde 19. yüzyılın sonlarında ve 20. yüzyılın başlarında ortaya çıkan büyüme yönlü değişim, sektörün doğmasında önemli bir faktör olmuştur. Mesleki kökenine ilişkin tartışmanın da gösterdiği gibi hukuk, muhasebecilik ve mühendislik alanlarından gelen danışmanlar, ABD'li büyük ölçekli şirketlerin ihtiyaç duyduğu işletme yönetimi bilgisini bunlara sunarak dönüşüm sürecinde önemli görevler üstlenmiştir. Dahası 20. yüzyılın ikinci yarısında bu modelleri Avrupa kıtasına da transfer ederek, Avrupa işletmeciliğinin “amerikanlaşmasına” da yol açmıştır. Aslında bu durum, II. Dünya Savaşı sonrasında ABD'nin dünya-sistemin hegemonik gücü olarak temayüz etmesinin bir sonucudur. Zira ABD inşa ettiği jeokültürün bir parçası olarak işletme ve kamu yönetimi bilgisini de hem diğer merkez bölgelere hem de çevre ve yarı-çevre bölgelere aktarmıştır. Bunda uluslararası örgütler ve iki ya da çok taraflı yardım anlaşmaları önemli bir vasıta olmuşken, bu anlaşmaların ya da teknik yardım programlarının hayata geçmesinde özellikle de yönetim bilgisinin aktarılması bağlamında yönetim danışmanları çeşitli roller üstlenmiştir.

Yönetim danışmanlığı faaliyetleri büyük ölçekli özel sınai ve ticari işletmelerle de sınırlı kalmamış hem merkez hem de çevre ülkelerde kamu yönetimi ve politikası yönetim danışmanlarının faaliyet gösterdiği bir alan haline gelmiştir. Bu faaliyetlerin II. Dünya Savaşı'nı izleyen yıllara -özellikle de 1960'lı yıllara- denk gelen ilk aşamasında merkez ülkelerdeki Hoover, Fulton ya da Glassco isimleri ile anılan reform komisyonlarında görev alan danışmanlar, ABD, İngiltere ve Kanada gibi ülkelerin politika danışma sisteminin farklı etkinlik düzeyinde de olsa birer aktörü haline gelmiştir. Bu durum 1980'lerde gündeme gelecek "yeni işletmeci" politikaların da öncülü olan "eski işletmeci" politikaların örnekleridir (Dunleavy ve Hood, 1994; Pollitt, 1993; Saint-Martin, 2004). Bu dönemde danışmanlar, şirketlerde kullanılmakta olan şirket planlaması, PPBS ve fayda-maliyet analizi gibi araçların bazı merkezi idare örgütlerine, yerel yönetimlere ve kamu iktisadi teşebbüslerine de uyarlanması sürecinde rol almıştır. Bu aşama işletme yönetimi bilgisinin kamu yönetimi alanına aşılandığı bir dönem olarak, 1980'lerdeki yeni işletmeci reformlara giden yolu açmıştır.

Çevre ülkelere bakıldığında ise, yönetim danışmanlarının ilk defa ulusal kalkınmacı politikaların bir aktörü olarak politika danışma sistemlerinde yer almaya başladığı görülür. ABD'nin Soğuk Savaş konjonktüründe "üçüncü dünyayı" SSCB'nin nüfuzundan koruma ve savaş öncesinde işleyen üç ayaklı ticaret sistemini canlandırma hedefiyle izlediği dış politika ile çevre ülkelerin ekonomik kalkınma hedefi bu tarihsel uğrakta buluşmuştur. Kalkınma planlarının hazırlanması, kamu yönetimlerinin ve KİT'lerin reorganizasyonu, büyük ölçekli altyapı yatırımlarının projelendirilmesi gibi çalışmalarda, Dünya Bankası ve USAID gibi kuruluşların teşviki ve hatta tazyiki ile yönetim danışmanları istihdam edilmiştir. Uluslararası kuruluşlar ya da donör ülkelerle kurulan kredi ya da borç ilişkisi ve teknik yardım programları ile yönetim danışmanları aynı resmin parçaları haline gelmiştir. Hatta ilk aşamalarda ABD ve Avrupa menşeli

uluslararası danışmanlık şirketleri ile sözleşmeler bizzat bu kuruluşlarca imzalanarak, çevre ülkelerdeki kalkınma çalışmalarına destek olmak üzere görevlendirilmiştir. 1980'lere gelindiğinde ise, çevre ülkelerde ve SSCB'nin dağılmasıyla ortaya çıkan "geçiş ekonomilerinde" bu kez yeni işletmeciler politikalar kapsamında özelleştirme programlarının hayata geçirilmesinde ve çeşitli sektörlerin yeniden yapılandırılması çalışmalarında görev almışlardır. Yine Dünya Bankası, OECD, AB ve USAID bu ilişkiyi teşvik ve tazyik eden aktörlerdir. Bu aşamada ortaya çıkan önemli bir gelişme uluslararası danışmanlık şirketlerinin çevre ülkelerde de ofisler kurmaya başlamasıdır. Zira liberalleşme politikaları hızlandıkça hem özel sektörün hem de kamu sektörünün danışmanlık hizmetlerine olan talebi artmış ve bu ülkeler danışmanlık sektörü için kârlı pazarlara dönüşmüştür. Bu döneme ilişkin bir diğer önemli gelişme ise, yerel danışmanlık kapasitelerinin gelişmeye başlamasıdır. Rekabet gücü düşük ve niteliği tartışmalı da olsa yerel şirketler de danışmanlık sektörünün oyuncularına haline gelmiştir.

Dünyadaki gelişim sürecine paralel bir gelişim serüveni Türkiye için de geçerlidir. Bu seyri, ABD hegemonyası, Soğuk Savaş ya da dünya-ekonomisinin konjonktürel gelişmeleri kadar, Türk kamu yönetimine imparatorluk döneminden kalan ve Cumhuriyetin ilk yıllarında kendisini gösteren politika mirası da etkilemiştir. Başka bir deyişle milat çevreleşmenin başladığı 19. yüzyıl olarak kabul edilirse, 200 yılı aşkın sürede oluşan bir *patika bağımlılığından* söz edilebilir. Bu yüzyılda oluşan dış borç, reform ve "frenk" ya da "mühtedi" mütehassıs sarmalı, Cumhuriyet döneminde de karşımıza çıkar. Bu defa "ecnebi mütehassıslar" olarak anılan uzmanlar, raporlar ya da planlar hazırlayarak ülkelere geri dönmüşlerdir. Ancak bu uzmanlar tarafından 1930'lardan 1960'lara uzanan dönemde gerçekleştirilen çalışmalarda yönetim danışmanlarının ayak sesleri açıkça duyulmaktadır. Örneğin *Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tetkiki* (1933) başlıklı çalışma, Hines,

Rearick, Dorr & Hammond isimli bir ABD’li danışmanlık şirketi tarafından hazırlanırken; Thornburg Raporu olarak bilinen *Türkiye: Ekonomik Yükselişi* (1949) isimli çalışmada ABD’li yönetim danışmanlığı şirketlerinden danışmanlık hizmeti alınması tavsiye edilmektedir. *The Economy of Turkey: An Analysis and Recommendations for A Development Program* (1951) başlıklı Barker Raporu’nu hazırlayan heyetin başkanı James Madison Barker ise, *Overseas Consultants, Inc.* isimli ABD’li danışmanlık şirketinin kıdemli yönetim danışmanlarından. Dolayısıyla yönetim danışmanları “gökten zembille inmemiş”, Cumhuriyetin ilk yılları da dahil olmak üzere, 200 yılı aşkın reform süreci “dışarıdan gelenlere” daima açık olmuştur. Dışarıdan olmak yalnızca kamu yönetiminin dışından gelmeyi (yani özel sektörden kamu sektörüne geçmeyi) değil, “tebaa” veya “vatandaş” olmamayı da içermektedir. Kısacası esas olarak 1960’lı yıllardan itibaren kamu yönetimi ve politikasının parçası haline gelen yönetim danışmanları da mühtedi, frenk ya da ecnebi uzmanların araladığı kapıdan içeri girmiştir.

Yönetim danışmanları üç aşamalı bir gelişme seyriyle Türk kamu yönetimi ve politikasının aktörleri olarak faaliyet göstermiştir. Bunlardan ilki kamu sektörü öncülüğünde planlı kalkınma politikalarının izlendiği dönemdir. Kapitalizmin “altın çağı” ya da “otuz muhteşem yılı” içinde kalan bu dönem, Türkiye için de “umut yılları” olmuştur. Planlı kalkınma hedefinin gerçekleşmesinde temel araçlardan birisi olarak kabul edilen KİT’lerin reorganizasyonu için 1960’lı yıllarda kurulan reform komisyonlarıyla yönetim danışmanları, Türkiye’de politika danışma sisteminin bir aktörü haline gelmiştir. Açıkları hazine kaynaklarına başvurularak kapatıldığı için Türkiye ekonomisinin makro dengelerini olumsuz şekilde etkileyen ve ekonominin kaynak ihtiyacını şiddetlendiren KİT’lerin ıslahı, 1950’li ve 1960’lı yıllarda ulusal ve uluslararası düzeyde önemli gündem maddelerinden birisi olurken; 27 Mayıs 1960

darbesinin ardından askeri yönetimin ele aldığı konuların da başında gelmiştir. Bu amaçla kurulan *İktisadi Devlet Teşekküllerini Yeniden Düzenleme Komisyonu*, tıpkı merkez ülkelerdeki Hoover, Fulton ve Glassco komisyonları örneklerinde olduğu gibi, “eski işletmeci” reformları KİT’ler bakımından hayata geçirmek üzere görevlendirilmiştir. Örgütlenmeden mevzuata ilişkin sorunlara, muhasebe sisteminden personel ve stok yönetimine kadar birçok konuda yönetim danışmanlarının da dahil olduğu çalışmalar yapılmış ve raporlar hazırlanarak hükümete sunulmuştur. OECD’nin Türkiye konsorsiyumunun plan ve KİT reformunu yardım şartı olarak öne sürmesinin yanı sıra, IMF ile 1958 yılında imzalanan istikrar programının KİT reformuna ilişkin şartları da dikkate değer bir başka uluslararası tazyik olarak kendini göstermektedir. 1960’tan 1970’lerin ortalarına kadar süren bu aşamada *J. G. White Engineering, Associated Industrial Consultant Limited, Urwick Orr & Partners International, Harold Whitehead & Partners Ltd., Italconsult* ve *Mead Carney International* gibi daha çok birinci kuşağın örneği olan şirketler, doğrudan USAID ve OECD ile imzalanan sözleşmelerle Türkiye’de görev almıştır. Yine bu dönemde *Ayyıldız Mühendislik ve Müşavirlik Bürosu, METAG, Alaçam Müşavir Mühendislik Firması, SADA, TEK-SER, ARDA, PEVA, ODEM* ve *TÜMAŞ* gibi yerel danışmanlık şirketleri de ortaya çıkmaya başlamıştır.

Türkiye’deki faaliyetlerin ikinci aşaması ise, 1970’li yıllarda tıkanmaya başlayan planlama esaslı ithal ikameci sanayileşme modelinin yerini ihracata dayalı serbest piyasa modeline bıraktığı 1980 sonrası dönemde, KİT’lerin özelleştirilmesi çalışmaları kapsamında başlamıştır. Bu kez Dünya Bankası esas teşvik ve tazyik edici uluslararası kuruluştur. *Kamu İktisadi Teşebbüslerine Teknik Yardım Projesi* kapsamında imzalanan ve 3 Ağustos 1984 tarihli ve 18478 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan kredi anlaşması (Loan 2400-TU) bunun örneklerinden birisidir. Kredide yer

alan kalemlerin büyük kısmı danışmanlık hizmetleri için tahsis edilirken, danışmanlık hizmeti satın alınması sözleşmede yer alan tahsis şartlarından birisidir. Sözleşmenin bu hükmü doğrultusunda *Özelleştirme Master Planı* için uluslararası düzeyde danışmanlık hizmet alımı ihalesi açılmış ve *The Morgan Guaranty* liderliğindeki bir danışmanlar konsorsiyumu ihaleyi kazanmıştır. Ayrıca *Boston Consulting Group* tekstil sektörünün *Arthur D. Little* ve TÜMAŞ birlikte gübre sektörünün, *Sema Metra Counsel* isimli danışmanlık şirketleri ise, çimento sanayiinin yeniden yapılandırılması için rapor hazırlayarak hükümete sunmuştur. Özelleştirmeler başladıktan sonra alınan danışmanlık hizmetleri Özelleştirme İdaresinin kurulmasıyla artarak devam edecektir. Bu aşamada danışmanlık şirketlerinin PDS'ye yerleşmeye başladığı görülmektedir. Bu dönemde etkili olan danışmanlık şirketleri ise, ikinci ve üçüncü kuşağa mensuptur. Yerli danışmanlık şirketleri ise daha çok uluslararası danışmanlık şirketlerinin aldığı projelerde taşeron olarak çalışmaktadır.

Yönetim danışmanlarının kamu sektöründeki faaliyetlerinin üçüncü aşaması ise, sistematikleşme ve yaygınlaşma aşamasıdır. Başlangıçta Dünya Bankasının hazırladığı rehberlere göre danışmanlık hizmeti alan Özelleştirme İdaresi zaman içinde kendi danışmanlık hizmeti alım sürecini planlayıp, tek tipleştirip, sistematikleştirecektir. Öyle ki 2002 yılında yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu döneminde dahi kendi ihale yönetmeliğine göre hizmet almış, 2008 yılında da kanunun istisnalarından birisi de Özelleştirme İdaresinin danışmanlık hizmeti alımları olmuştur. Örneğin bu kuşağın en bilinen örneklerinden McKinsey & Company Özelleştirme İdaresinin *inhouse* danışmanı olmuştur. Bu aşamada sistematikleşmeye eşlik eden bir başka gelişme de yaygınlaşmadır. 1990'lar ve sonrasında özelleştirmelerle sınırlı kalınmayarak, sağlıktan sosyal güvenliğe, e-devletten bankacılık düzenlemelerine ya da TURQUALITY benzeri projelere kadar pek çok alanda danışmanlık hizmeti alınmaya başlanmıştır. Bu dönemde

danışmanlık talebinin artmasındaki faktörlerden biri Dünya Bankası ve yapısal uyarılama kredileri iken, diğeri AB tarafından finanse edilen program ve projelerdir. IMF ile imzalanan anlaşmalar doğrudan danışmanlık hizmetine ilişkin hükümler içermemekle birlikte, hayata geçirilmesi beklenen “yapısal reformlar” danışmanların aktif olarak rol aldığı süreçler olarak yönetim danışmanlığı talebinde etkilidir. İkinci ve üçüncü kuşak danışmanlık şirketlerinin etkin olduğu bu dönemde, başlangıçta uluslararası danışmanlık şirketlerinin taşeronu olarak çalışan ve muhtemeldir ki kurucuları bir dönem bu şirketlerde görev almış yerli danışmanlık şirketleri, danışmanlık arzının kaynakları haline gelmiştir. Danışmanlık arzı açısından bir diğer önemli gelişme ise, uluslararası danışmanlık şirketlerinin Türkiye’de ofis açmaya başlaması olmuştur. Yine sektördeki şirketler, Yönetim Danışmanları Derneği gibi bir mesleki dayanışma örgütü kurarken, 2000’li yıllarda da meslek standartlarının oluşması için girişimlerde bulunmuştur.

Üç aşamalı gelişim seyri göstermektedir ki, *yönetim danışmanlarının Türk kamu yönetimindeki faaliyetleri ABD, İngiltere ya da Kanada gibi danışmanlık sektörünün daha erken tarihlerde geliştiği ülkelerle hemen hemen aynı yıllarda ortaya çıkmıştır*¹⁶². *Başka bir deyişle başlangıçta yerel danışmanlık hizmeti arzı söz konusu olmasa bile ciddi bir “zaman farkı” ya da “gecikme” söz konusu değildir.* Bunda Türkiye’de PDS’yi dışarıdan gelenlere açık tutan politika mirasının önemi büyüktür. Bununla birlikte çeşitli farklılıklar da söz konusudur. Örneğin Türkiye’de bu dönemde yerel düzeyde bir danışmanlık arzının söz konusu olmaması yani yerel danışmanlık sektörünün gelişmemiş olması bu farkların başında gelir. Bu nedenle faaliyet gösteren danışmanlık şirketleri ağırlıklı olarak ABD ve İngiltere menşeli,

¹⁶² Birinci Hoover Komisyonu’nun 1947’de, İkinci Hoover Komisyonu’nun da 1952’ de kurulduğu düşünülürse ABD örneğine nazaran bir miktar “gecikmenin” bulunduğu söylenebilir.

danışmanları da yabancıdır. İkincisi, danışmanların temininde etkili olan mekanizma uluslararası kuruluşlarla, çok ya da iki taraflı dış yardım kuruluşlarıyla ya da doğrudan yabancı hükümetlerle imzalanan “yardım” anlaşmalarıdır. Hatta ilk dönemde danışmanlık şirketleri ile sözleşmeler, donör ülke hükümeti ya da kuruluş (OECD, Dünya Bankası, USAID vb.) tarafından imzalanarak danışmanların Türkiye’de çalışması sağlanmıştır. İmparatorluk döneminde karşılaşılan, borç-reform-uzman sarmalının, Cumhuriyet döneminde de geçerli olduğunu gösteren bu durum bir politika mirası olduğu kadar, II. Dünya Savaşı sonrası dönemde ABD’nin Soğuk Savaş konjonktüründe izlediği -anti-Sovyet- politikanın da bir yansımasıdır.

Üçüncü farklılık ise, zorlayıcılık-gönüllülük meselesi bağlamında ortaya çıkmaktadır. *Türkiye’de yönetim danışmanlığı hizmeti talebi hegemonyanın rıza üretme araçlarının işlerliğine bağlı olarak gönüllülük ile zorlayıcılık arasında gidip gelen bir sarkacın hareketlerine benzetilebilir.* Dış yardım-reform-uzman sarmalı olarak nitelendirdiğimiz durum 19. yüzyıldan günümüze uzanan bir patikadır ve bir kez girildikten sonra değiştirmenin kolay olmadığı Türkiye’nin reformlar tarihinden anlaşılmaktadır. Bununla birlikte gerek 18. ve 19. yüzyıl “ıslahatları”, gerekse Cumhuriyetin ilk yıllarında ortaya çıkan “inkılaplar” göstermektedir ki, uzman ya da danışman bilgisi Türkiye’de “muasır medeniyetin” bilgisi olarak politika yapıcılarının talep ettiği bir bilgidir. Dolayısıyla danışmanların faaliyetlerinde tek başına zorlayıcılığın etkili olduğu söylenemez. Ancak borç ya da hibe anlaşmalarında şart olarak öne sürüldüğü ölçüde zorlayıcılığın esas olduğu da açıktır. Bu bakımdan yapısal uyarılama kredileri başta olmak üzere Dünya Bankası ile imzalanan hibe ya da borç anlaşmalarında danışmanlık hizmeti alınmasına ilişkin maddenin standart hale gelmesi iyi bir örnektir. Dünya Bankası ya da diğer uluslararası kuruluşlar tarafından finanse

edilen projelerde danışmanlık hizmeti alımı, tahsis edilen kaynağın kullanılabilmesinin şartı yani zorunluluk haline gelmektedir.

Bu durumda *uluslararası kuruluşların rolü Türkiye örneğinde ayrıca önem kazanır*. Tablo 7’de görüleceği üzere bu kuruluşlar, yönetim danışmanlarının istihdamından kullanımının teşvik hatta tazyik edilmesine kadar çeşitli rollerle sürecin önemli aktör gruplarından birisi olmuştur. 1960’lı yıllarda OECD ya da USAID gibi kuruluşlar öne çıkarken, 1980-1990 arası dönemde Dünya Bankası öne çıkan aktör olmuştur. 1990 sonrasına denk gelen üçüncü dönemde bu gruba AB de dahil olmuştur. İmparatorluk döneminde yürütülen ıslahat çalışmalarında etkili olan sefaretlerin rolünü, Cumhuriyet döneminde uluslararası kuruluşlar üstlenmiştir.

Sadece uluslararası kuruluşlar değil, DPT ve Özelleştirme İdaresi de bu sürecin iki önemli aktörüdür. Yönetim danışmanlarının politika danışma sistemine girmesinde DPT’nin, olağan bir aktör haline gelmesinde ise, Özelleştirme İdaresinin rolü büyüktür. Böylece bu iki kurum danışmanlık sektörünün kamu yönetimi ile “ilk temas noktaları” haline gelirken, yaygınlaşma evresinde bu noktalar çoğalmış ve yönetim danışmanları kamu yönetimi ve politikasının ayrılmaz unsuru haline gelmiştir. Bu kurumların kuruluşunda konjontürel gelişmelerin ve uluslararası sistemin iktidar ilişkilerinin doğrudan etkisinin bulunması dikkat çeken bir ortak özelliktir. Türkiye’nin ekonomik ve siyasi “kritik kavşaklarında” ortaya çıkan bu kuruluşların danışmanlık talebinde kritik önemde olması anlamlıdır. Gerek DPT’nin gerekse Özelleştirme İdaresi’nin geleneksel kamu kurumlarından daha farklı örgütlendiği görülmektedir. Üstte bulunan bir kurulun sekretarya hizmetini yürütmek üzere, proje odaklı birimlerden oluşan bu iki yapının sözgelimi klasik hizmet bakanlıklarından daha esnek bir çalışmaya imkân sağladığı açıktır. Dolayısıyla *danışmanlık hizmetinin talebinde kamu*

kurumlarının doğuş koşulları, faaliyet sahası, örgütlenme şekli, personelinin sayısı ve niteliği hatta eski ya da yeni bir kurum olup olmadığı gibi özellikleri de etkilidir.

Tablo 7. Özet tablo

	İlk Erişim: 1960-1980	Yerleşme: 1980-1990	Sistematikleşme ve Yaygınlaşma: 1990 ve sonrası
Kapsam/Konu	KİT'ler	KİT'ler	KİT'ler Diğer Kamu Kurumları
Alınma Sebebi	Reorganizasyon	Özelleştirme	Özelleştirme Kurumsal ve Sektörel Yeniden Yapılandırma
Danışmanlık Kuşağı	Birinci Kuşak	İkinci ve Üçüncü Kuşak	İkinci ve Üçüncü Kuşak
Danışmanın İşvereni	OECD USAID Dünya Bankası Diğer teknik yardım kuruluşları DPT	DPT Özelleştirme İdaresi	DPT Özelleştirme İdaresi Diğer Kamu Kurumları
Teşvik Eden Aktörler	OECD USAID Dünya Bankası BM Diğer teknik yardım kuruluşları IMF (Dolaylı)	Dünya Bankası IMF (Dolaylı)	Dünya Bankası OECD AB IMF (Dolaylı)
Danışmanlık Arzının Kaynağı	Yabancı Şirketler	Yabancı ve Yerli Şirketler (Çoğunlukla taşeron)	Yabancı ve Yerli Şirketler

Kaynak: Özgün tablo

*Yönetim danışmanlarının Türk kamu yönetimi ve politikasındaki faaliyetlerinin artmasıyla birlikte klasik bürokrasiye alternatif bir bürokrasi haline gelmeye başladığı görülmektedir. “Konsültokrasi” ya da “power point iktidarı” düzeyine ulaştığını söylemek daha fazla araştırmayı gerektirse de yönetim danışmanlarının Türkiye’de PDS’nin yaygın ve sistematik olarak başvuru alan bir aktörü haline geldiği anlaşılmaktadır. Diğer taraftan yönetim danışmanları PDS’nin siyasallaşma eğilimine paralel olarak siyasi iktidarın kendisine “ayak bağı” olan “eski” bürokrasiyi *by-pass* etmek üzere başvurduğu bir araca da dönüşmüştür. Özellikle yönetim danışmanlarının PDS’ye “yerleştiği” 1980’li yıllarda, Özal’ın yeni işletmeci*

olarak nitelendirilebilecek “yeni görüşlerinin” hayata geçirilmesinde yönetim danışmanlarından faydalandığı görülmektedir. Özal’ın “prensleri” tartışmasının bir boyutunu da kuşkusuz yönetim danışmanları oluşturmaktadır. Bu yıllar merkez ülkelerde refah devletinin, çevre ülkelerde ve Türkiye’de planlı kalkınmanın ve ithal ikameci sanayileşmenin terk edildiği yani ulusal kalkınmacı devletin tasfiye edilmeye başladığı kritik bir dönemi temsil etmektedir. Dolayısıyla yeni işletmeciler reformları hayata geçirirken, merkez ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de siyasi iktidar(lar) yönetim danışmanlarından yardım almış ve kamu bürokrasisinin muhtemel direnişini aşmak istemiştir.

Öte yandan yönetim danışmanlığı hizmeti alınan projelerde, çalışma yürütülen kuruma ve konuya ilişkin bilgilere ya da verilere erişen, bunları işleyen ve izlenecek politikayı biçimlendiren danışmanlar, yalnızca devletin sahip olabileceği türden bilginin kamu yönetiminin dışındaki ellerde birikmesi anlamında da alternatif ya da paralel bir bürokrasi haline gelmektedir. Başka bir deyişle *danışmanlık hizmetlerine olan talebin artması bir taraftan kamu yönetimindeki iş yapma becerisinin körelmesi ve bu alanın çoraklaşması tehlikesini beraberinde getirirken, diğer taraftan, danışmanların sahip oldukları bilginin mahremiyet derecesine bağlı olarak, bilgi güvenliği hatta ulusal güvenlik tehdidi de oluşturmaktadır.*

Konunun danışmanlık sektörünün kamu bürokrasisinin gelişimine etkisi kadar önemli bir başka boyutu da kamu kesiminin danışmanlık hizmeti talebinin yönetim danışmanlığı sektörünün gelişimini nasıl etkilediğidir. Bu çalışma kapsamında ulaşılan bulgulardan hareketle *yönetim danışmanlığı sektörünün gelişiminde kamu kesiminin danışmanlık hizmeti talebinin önemli bir etken olduğu sonucuna varılmıştır* (bkz. **Tablo 2** ve **Tablo 7**). 1960’lı ve 1970’li yıllarda kamu sektörünün danışmanlık hizmeti talebinin ağırlıklı olarak Türkiye’de yerleşik olmayan uluslararası danışmanlık

şirketlerince karşılandığı ve az sayıda da olsa yerli danışmanlık şirketlerinin kurulmaya başladığı görülmektedir. TÜMAŞ ve TÜSTAŞ örneklerinin de gösterdiği gibi devlet danışmanlık sektörünün gelişimini teşvik etmiştir. 1980'lerden itibaren ise, özelleştirmelerin ya da genel olarak liberalizasyon politikalarının Türkiye'yi danışmanlık sektörü için "kârlı bir pazar" haline getirdiği anlaşılmaktadır. Zira bu dönemde uluslararası danışmanlık şirketleri Türkiye'de ofis kurmaya başlarken, sayıları artan yerli danışmanlık şirketleri de uluslararası danışmanlık şirketleriyle birlikte faaliyetlerini sürdürmeye devam etmiştir. Kısacası ***kamu sektörünün danışmanlık hizmeti talebi danışmanlık arzı kaynağının çeşitlenmesine ve sayısının artmasına neden olmuştur.***

Türk kamu yönetimindeki yönetim danışmanlığı faaliyetlerine ilişkin ulaşılabılır veri çok sınırlıdır. Bu hizmetlerin arz ve talep tarafına ilişkin kayıt ya da istatistik bulun(a)mamakta ya da kamuya açıklanmamaktadır. Yine Türkiye'deki danışmanlık sektörünün ekonomik büyüklüğü dahi tahminlere dayalıdır ki, bu durum danışmanlığın profesyonellik bahsinde tartışıldığı üzere tıp, hukuk ya da mühendislik gibi geleneksel meslekler grubunda yer almamasından ve Türkiye'de danışmanlığa ilişkin bir araştırmasının bulunmamasından kaynaklanmaktadır. Nitekim XI. Kalkınma Planı çalışmaları kapsamında *Yönetim Danışmanlığı Hizmetleri* isimli bir çalışma grubu oluşturulması, devletin sektöre ilişkin geç oluşan ilgisini göstermektedir. Grubun 2018 yılında yayınlanan raporunda dahi sektörün büyüklüğüne ilişkin verinin (2016 yılı itibariyle 2,5 milyar TL) danışmanlık hizmeti sunan özel ve tüzel kişilerin gelirleri, vergi matrahları ile tahakkuk eden kurumlar vergilerinden yola çıkılarak hesaplandığı zira bir sektör araştırmasının bulunmadığı belirtilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2018: 6). Bu durumun bir diğer sebebi ise, konunun şeffaflık sorunu olarak nitelendirilebilecek boyutu ile ilişkilidir. Gerek danışmanlık şirketleri gerekse hizmeti

satın alan kamu kurumu, tarafların aralarında imzaladıkları “gizlilik” sözleşmelerine dayanarak bilgi vermekten imtina etmektedir. Böylece danışmanlık hizmetleri “ticari sır” örtüsü arkasında bırakılarak, kamuoyu denetiminden uzak tutulmaktadır. Kısacası ***şeffaf olmama ya da opaklık sorunu bir taraftan danışmanlık hizmetlerinin niteliğine ilişkin önemli bir göstergyken, diğer taraftan konuyu araştırmak isteyenler önünde bir engeldir.***

Yönetim danışmanlığı konusunda neyin araştırılacağı kadar konunun nasıl araştırılacağı da önemlidir. Kuram ve kavram tartışmasında belirtildiği gibi yönetim danışmanlığı faaliyeti mevcut literatür dahilinde örgüt ölçeğinde ve ağırlıklı olarak merkez ülkelerin tecrübelerinin yansımaları olarak bilgi, kimlik ve iktidar sorunu bağlamında ele alınmaktadır. Oysa Türkiye örneğinde de görüldüğü üzere, ***danışmanlık literatürü içinde gelişen bu kuramsal ve kavramsal çerçeve özellikle çevre ülkeler bağlamında konunun anlaşılması için elverişli değildir.*** Dolayısıyla konu; bilgi, iktidar ve kimlik sorunu olarak ele alınacaksa dahi örgüt düzeyi ile sınırlı kalınmamalıdır. Bunun için öncelikle devletlerarası sistemin iktidar ilişkilerini göz ardı etmeyen yaklaşımların analize dahil edilmesi önem taşımaktadır. Böylece iktidar olgusu mikro yani örgüt düzeyinden çıkarılarak, makro yani dünya-sistemin asimetric iktidar ilişkileri düzeyinde tartışılmış olacaktır. Benzer şekilde danışman yansız bir uzman, danışmanın sahip olduğu bilgi de uzmanlık bilgisi olarak değil; jeokültür kavramının da gösterdiği üzere, danışmanlık bilgisi hegemonyanın hâkim kılmaya çalıştığı söylemin bir parçası olarak, danışman da bu söylemin aktarıcısı ve aktörü olarak görülmüş olacaktır. Nitekim bu çalışmada dünya-sistemleri analizinin ve tarihsel kurumsalcı yaklaşımın kavramları analize dahil edilerek mevcut danışmanlık literatürünün sınırlılıkları aşılmıştır. Böylece hem konjonktürün ve özellikle tazyik edici unsurlarının etkisi hem de geçmiş politikaların yani politika mirasının önemi vurgulanmıştır. ***Tez***

başvurduğu farklı kavramsal ve kuramsal yaklaşımlarla da literatüre özgün bir katkı sağlamıştır.

Yine konunun, sosyal bilimlerin çeşitli alanları ile olan ilişkisi nedeniyle, farklı disiplinlerden akademisyenlerin iş birliği içinde çalışmasına imkân verdiği hatta gerekli kıldığı görülmektedir. ***Kamu yönetimi alanının yanı sıra işletme, iktisat, istatistik ve hukuk disiplinlerinden gelen uzmanların ortak yürüteceği çok-disiplinli araştırmaların, konunun farklı boyutlarını aydınlatmada faydalı olacağı açıktır.*** Ayrıca literatürde az sayıda da olsa örneğini gördüğümüz katılımcı gözlemciliğe dayalı araştırmaların danışmanlık sürecini anlamayı kolaylaştıracağı söylenebilir. Örneğin bir danışmanlık projesine araştırmacı sıfatı ile dahil olup, izlenmesi mümkün olan bütün aşamaların incelenmesi, kuramsal çerçeve kısmında yer verilen danışman-müşteri ilişkisi ve örgüt düzeyinde iktidar boyutunun değerlendirilmesi bakımından kritik önemdedir. Yine ***yönetim danışmanlarının kamu politikaları üzerindeki etkisini ölçen çalışmaların yapılması da gerekmektedir.*** Sektör, kurum hatta politika bazlı çalışmalarla PDS'nin aktörlerinden birisi olarak yönetim danışmanlarının sanayi, ticaret, tarım, sağlık, enerji, ulaştırma, özelleştirme, güvenlik ya da göç gibi alanlarda kamu politikasını nasıl etkilediğini anlamak ancak böyle mümkün olacaktır.

Son olarak belirtmelidir ki, bu çalışmada Türk kamu yönetiminde 'meşveretten Mckinsey'ye uzanan gelişmeler silsilesinin bir parçası olarak ele alınan ve dünya-sistemin 20. yüzyıldaki konjonktürel gelişmelerinin etkisiyle Türk kamu yönetimi ve politikasının bir unsuru haline geldiği sonucuna varılan yönetim danışmanlığı, araştırılmayı ve aydınlatılmayı bekleyen diğer boyutlarıyla, alanın Türkiye'deki öğrencilerinden daha fazla ilgi beklemektedir.

KAYNAKÇA

Kitaplar ve Makaleler

Abrahamson, E. (1996) Management Fashion. *The Academy of Management Review*, 21(1), 254-285.

Abrahamson, E. ve Fairchild, G. (1999) Management Fashion: Lifecycles, Triggers, and Collective Learning Processes. *Administrative Science Quarterly*, 44, 708-740.

ACCA. (2010) *Management Consultants and Public Sector Transformation*. <https://graduate.accaglobal.com/content/dam/acca/global/PDF-technical/public-sector/tech-afb-mcps.pdf>, Erişim Tarihi: 28.10.2018.

Adams, C. (2003) Consulting in Developing World. B. Curnow ve J. Reuvid (Ed.). *The International Guide to Management Consultancy: The Evolution, Practice and Structure of Management Consultancy Worldwide*, London: Kogan Page Limited.

Adda, J. (2013) *Ekonominin Küreselleşmesi*. (Çev. S. İncei). İstanbul: İletişim Yayınları.

Aharoni, Y. (1997) Management Consulting. Y. Aharoni (Ed.). *Changing Roles of State Intervention in Services in an Era of Open International Markets*. New York: SUNY Press, 153-180.

Ainamo, A. ve Tienari, J. (2005) The Rise and Fall of a Local Version of Management Consulting in Finland. *Management Consulting: Emergence and Dynamics of a Knowledge Industry*. New York: Oxford University Press Inc., 70-87.

Akçura, Y. (2005) *Üç Tarz-ı Siyaset*. Ankara: Lotus Yayınevi.

Akşin, S. (1997) Siyasal Tarih. S. Akşin (Yay. Yön.). *Türkiye Tarihi 3: Osmanlı Devleti 1600-1908*. İstanbul: Cem Yayınevi, 73-190.

- Aktan, C. C. (1990) Morgan Guaranty Bank Özelleştirme Master Plan Özeti. *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 5(1-2), 495-519.
- Aktan, C. C. (1992) Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları. İstanbul: TÜSİAD Yayını.
- Akün, Ö. F. (1992) BIANCHI, Thomas-Xavier. *TDV İslâm Ansiklopedisi*, C.6, 117-120.
- Akyıldız, A. (2003) Meclis-i Meşveret. *TDV İslâm Ansiklopedisi*, C.28, 248-249.
- Akyol, İ. H. (1940) Tanzimat Devrinde Bizde Coğrafya ve Jeoloji. *Tanzimat I: Yüzyüncü Yılı Münasebetile*. İstanbul: Maarif Matbaası, 511-571.
- Akkutay, Ü. (1996) *Milli Eğitimde Yabancı Uzman Raporları: Atatürk Dönemi*. Ankara: Avni Akyol Kültür ve Eğitim Ümit Vakfı.
- Ali Süreyya (1929) Mütahassıslar. *İkdam*, 23 Temmuz 1929.
- Althoff, G. (2004) *Family, Friends and Followers: Political and Social Bonds in Medieval Europe*. (Çev. C. Carroll). Cambridge: Cambridge University Press.
- Alvesson, M. (1993) Organizations as Rhetoric: Knowledge-Intensive Firms and The Struggle With Ambiguity. *Journal of Management Studies*, 30(6), 997-1015.
- Alvesson, M. (2001) Knowledge Work: Ambiguity, Image and Identity. *Human Relations*, 54(7), 863-886.
- Alvesson, M. ve Johansson, A. W. (2002) Professionalism and Politics in Management Consultancy Work, T. Clark ve R. Fincham (Ed.), *Critical Consulting: New Perspectives on the Management Advice Industry*. Massachusetts: Blackwell Publishers Inc., 228-246.
- Amorim, C. (1999a) Spain. M. Kipping ve T. Armbrüster (Ed.), *The Consultancy Field in Western Europe*, CEMP Report No. 6, The University of Reading, 142-154.

- Amorim, C. (1999b) Portuguese. M. Kipping ve T. Armbrüster (Ed.), *The Consultancy Field in Western Europe*, CEMP Report No. 6, The University of Reading, 154-163.
- Amorim, C. (2019) Catching-up? The Evolution of Management Consultancies in Portugal and Spain. W. Feldenkirchen ve T. Gourvish (Ed.). *The European Yearbook of Business History*. London: Routledge, 179-209.
- Amorim, C. ve Kipping, M. (1999) The Portuguese Case in Historical and Comperative Perspective. *Business and Economic History*, 28(2), 45-56.
- Ansari, A.S.B. (1994) Gazneliler ve Hindistan'daki Diğer Müslüman Devletlerde Divan. *TDV İslâm Ansiklopedisi*, C.9, 385-386.
- Argyris, C. (1970) *Intervention Theory and Method: A Behavioral Science View*. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company.
- Armbrüster, T. ve Kipping, M. (1999) Germany. M. Kipping ve T. Armbrüster (Ed.), *The Consultancy Field in Western Europe*, CEMP Report No. 6, The University of Reading, 98-107.
- Armbrüster, T. ve Kipping, M. (2002) Types of Knowledge and The Client-Consultant Interaction. K. Sahlin-Andersson ve L. Engwall (Ed.). *The Expansion of Management Knowledge: Carriers, Flows, and Sources*. Stanford: Stanford University Press, 96-110.
- Armenakis, A. vd. (1996) Symbolism Use By Business Turnaround Change Agents. *The International Journal of Organizational Analysis*, 4(2), 123-134.
- Arnaboldi, M. (2013) Consultant-Researchers in Public Sector Transformation An Evolving Role. *Financial Accountability & Management*, 29(2), 140-160.

- Ashraf, M. J. ve Uddin, S. (2013) A Consulting Giant; a Disgruntled Client A “Failed” Attempt to Change Management Controls in a Public Sector Organisation. *Financial Accountability & Management*, 29(2), 186-205.
- Aslan, A. O. (2015) Bir Çalışma Alanı ve Siyasi Proje Olarak Kalkınma Yönetimi. *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Aslan, A. O. (2018) Çevreleşme Sürecinde Devletin Toprak Üzerinde Yeniden Örgütlenmesi: Vilayet Nizamnamelerinin Doğuşu. *Memleket Siyaset Yönetim*, 13(30), 1-32.
- Aucoin, P. (1990) Administrative Reform in Public Management Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance*, 3(2), 115-137.
- Aydemir, Ş. S. (2012) *Tek Adam: Mustafa Kemal Cilt III*. İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Aytar, D. (1995) *Özelleştirmenin Hikayesi*. TOSYÖV.
- Aytar, D. (1999) *Danışmanlık Nedir Ne Değildir?*. İstanbul: Rota Yayınları.
- Baaij, M. G. (2014) *An Introduction To Management Consultancy*. London: Sage Publication.
- Back, Y., Parboteeah, K. P. ve Nam, D. (2014) Innovation in Emerging Markets: The Role of Management Consulting Firms. *Journal of International Management*, 20(4), 390-405.
- Baer, W. (1972) Import Substitution and Industrialization in Latin America: Experiences and Interpretations. *Latin American Research Review*, 7 (1), 95-122.

- Bailey, F. E. (2006) Palmerston ve Osmanlı Reformu 1834-1839. H. İnalçık ve M. Seyitdanlıoğlu (Ed.). *Tanzimat: Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu*. Ankara: Phoenix Yayınevi, 217-258.
- Bakvis, H. (1997) Advising the Executive: Think Tanks, Consultants, Political Staff and Kitchen Cabinets. P. Weller, H. Bakvis ve R. A. W. Rhodes (Ed.). *The Hollow Crown: Countervailing Trends in Core Executives*. London: Macmillian, 84-125.
- Barlas, M. (1994) *Turgut Özal'ın Anıları*. İstanbul: Sabah Kitapları.
- Barutçu, A. (1974) Teknik Yardımın Politika, Uygulama ve Değerlendirmesi. *Uzmanlık Tezi*, Ankara: T. C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı.
- Bayramoğlu, A. (2004) Asker ve Siyaset. A. İnsel ve A. Bayramoğlu (Ed.). *Bir Zümre, Bir Parti: Türkiye'de Ordu*. İstanbul: Birikim Yayınları.
- Bennis, W. G. (1969) *Organization Development: It's Nature, Origins, and Prospects*. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company.
- Bennis, W. G. (1973) The Change Agents. R. T. Golembiewski ve A. Blumberg (Ed.). *Sensitivity Training and The Laboratory Approach: Readings About Concepts and Applications*. Itasca: F.E. Peacock Publishers, Inc., 354-369.
- Benveniste, G. ve Ilchman, W. F. (1969) Dilemmas of Professionals Abroad. G. Benveniste ve W. F. Ilchman (Ed.). *Agents of Change: Professionals in Developing Countries*. New York: Praeger Publishers, 3-29.
- Berend, I. T. (2013) *20. Yüzyıl Avrupa İktisat Tarihi*. (Çev. S. Çağlayan). İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Berkes, N. (2020) *Türkiye'de Çağdaşlaşma*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

- Berksoy, T. (1982) Türkiye’de İstikrar Arayışları ve IMF. C. Erdost (Ed.), *IMF İstikrar Politikaları ve Türkiye*. Ankara: Savaş Yayınları, 147-173.
- Beveridge, R. (2012) Consultants, Depoliticization and Arena-Shifting in The Policy Process Privatizing Water in Berlin. *Policy Sciences*, 45(1), 47-68.
- Bjarnar, O ve Kipping, M. (2013) The Transfer of Us Management Models To Europe. M. Kipping ve O. Bjarnar (Ed.). *The Americanisation of European Business: The Marshall Plan and The Transfer of US Management Models*. NewYork: Routledge, 1-17.
- Bloch, B. (1999) How They Put The "Con" in Consulting. *Managerial Auditing Journal*, 14(3), 115-117.
- Boel, B. (2013) The European Productivity Agency: A Faithful Prophet of the American Model. M. Kipping ve O. Bjarnar (Ed.), *The Americanisation of European Business: The Marshall Plan and The Transfer of US Management Models*. NewYork: Routledge, 37-54.
- Bondarenko, P. (2019) Enron Scandal. *Encyclopedia Britannica*, Encyclopedia Britannica, Inc., <https://www.britannica.com/event/Enron-scandal>. Erişim Tarihi: 27.05.2020.
- Boratav, K. (2012) *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2009*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Borda-Rodriguez, A. ve Johnson, H. (2013) Development On My Terms: Development Consultants and Knowledge for Development. *Public Administration and Development*, 33 (5), 343-356.
- Born, G. (2004) *Uncertain Vision: Birt, Dyke and The Reinvention of The BBC*. London: Secker & Warburg.

- Boston, J. (1994) Purchasing Policy Advice The Limits To Contracting Out. *Governance*, 7(1), 1–30.,
- Bradach ve Eccles (1989) Price, Authority, and Trust: From Ideal Types to Plural Forms. *Annual Review of Sociology*, 15, 97-118.
- Britannica (2013) Hoover Commission. *Encyclopedia Britannica*.
<https://www.britannica.com/topic/Hoover-Commission-United-States-government>. Erişim Tarihi: 15.02.2021.
- Brudney, J. L., Hebert, F. T., ve Wright, D. S. (1999) Reinventing Government in the American States: Measuring and Explaining Administrative Reform. *Public Administration Review*, 59(1), 19.
- Buğra, A. (2021) *Devlet ve İşadamları*. (Çev. F. Adaman). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Burnham, J. (1941) *The Managerial Revolution: What is Happening in The World?*, The John Day Company.
- Cailluet, L. (2013) Selective Adaptation of American Management Models: The Long-Term Relationship of Pechiney with the United State. M. Kipping ve O. Bjarnar (Ed.). *The Americanisation of European Business: The Marshall Plan and The Transfer of US Management Models*. NewYork: Routledge, 190-207.
- Cailluet, L. ve Kipping, M. (1999) France. M. Kipping ve T. Armbrüster (Ed.). *The Consultancy Field in Western Europe*, CEMP Report No. 6, The University of Reading, 108-131.
- Canato, A. ve Giangreco, A. (2011) Gurus or Wizards? A Review of the Role of Management Consultants. *European Management Review*, 8(4), 231-244.
- Canback, S. (1998) The Logic of Management Consulting (Part One). *Journal of Management Consulting*, 10(2), 3-11.

- Canback, S. (1999) The Logic of Management Consulting (Part Two). *Journal of Management Consulting*, 10(2), 3-12.
- Capoccia, G., ve Kelemen, R. (2007) The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. *World Politics*, 59(3), 341-369.
- Castells, M. (2013) *Enformasyon Çağı: Ekonomi, Toplum ve Kültür Ağ Toplumunun Yükselişi*. (Çev. E. Kılıç). İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Cerruti, C., Tavoletti, E. ve Grieco, C. (2019) Management Consulting a Review of Fifty Years of Scholarly Research. *Management Research Review*, 42(8), 902-925.
- Chandler, A. D. (1963) *Strategy and Structure: Chapters in The History of The Industrial Enterprise*. Massachusetts: The M. I. T. Press.
- Chandler, A. D. (1980) *The Visible Hand: The Managerial Revolution in The American Business*, Cambridge: The Belknap Press.
- Chapman, R. A. (1968) The Fulton Report: A Summary. *Public Administration*, 46(4), 443-452.
- Clark, T. (1995) *Managing Consultants: Consultancy as The Management of Impression*. Buckingham: Open University Press.
- Clark, T. ve Salaman, G. (1996) The Management Guru as Organizational Witchdoctor. *Organization*, 3(1), 85-107.
- Clark, T. ve Salaman, G. (1998) Creating The Right Impression: Towards a Dramaturgy of Management Consultancy. *The Service Industries Journal*, 18(1), 18-38.
- Clark Jr., T. D., Zmud, R. W. ve McCray, G. E. (1995) The Outsourcing of Information Services: Transforming The Nature of Business in The Information Industry. *Journal of Information Technology*, 10, 221-237.

- Clegg, S. R., Kornberger, M., ve Rhodes, C. (2004) Noise, Parasites and Translation. *Management Learning*, 35(1), 31-44.
- Collins, D. (2019) Arthur Andersen. *Encyclopedia Britannica*, Encyclopedia Britannica, Inc., <https://www.britannica.com/topic/Arthur-Andersen>. Erişim Tarihi: 27.05.2020.
- Craft, J. ve Halligan, J. (2017) Assessing 30 Years of Westminster Policy Advisory System Experience. *Policy Science*, 50, 47-62.
- Craft, J. ve Halligan, J. (2020) *Advising Governments in the Westminster Tradition: Policy Advisory Systems in Australia, Britain, Canada and New Zealand*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Craft, J. ve Howlett, M. (2012) Policy Formulation, Governance Shifts and Policy Influence Location and Content in Policy Advisory Systems. *Journal of Public Policy*, 32(02), 79-98.
- Craft J. ve Howlett, M. (2013) The Dual Dynamics of Policy Advisory System: The Impact of Externalization on Policy Advice. *Policy and Society*, 32, 187-197.
- Craft, J. ve Wilder, M. (2015) Catching a Second Wave: Context and Compatibility in Advisory System Dynamics. *Policy Studies Journal*, 45(1), 1-25.
- Craig, D. ve Brooks, R. (2006) *Plundering The Public Sector*. London: Constable.
- Crucini, C. (1999a) Italy. M. Kipping ve T. Armbrüster (Ed.), *The Consultancy Field in Western Europe*. CEMP Report No. 6, The University of Reading, 132-142.
- Crucini, C. (1999b) The Development and Professionalisation of The Italian Consultancy Market After WWII. *Business and Economic History*, 28(2), 8-18.

- Cummings, T. G. ve Worley, C. G. (1997) *Organization Development & Change*. Cincinnati: South-Western College Publishing.
- Curle, A. (1969) The Devil's Advocate View. G. Beneviste ve W. F. Ilchman (Ed.) *Agents of Change: Professionals in Developing Countries*. New York: Praeger Publishers, 50-58.
- Czarniawska, B. (2013) The Uncertainties of Consulting. *International Studies of Management & Organization*, 43(3), 11-21.
- Czarniawska-Joerges, B. (1990) Merchants of Meaning: Management Consulting in Swedish Public Sector. B. A. Turner (Ed.). *Organizational Symbolism*, Berlin: de Gruyter, 139-150.
- Czarniawska, B. ve Mazza, C. (2003) Consulting as a Liminal Space. *Human Relations*, 56(3), 267-290.
- Czarniawska, F. (2010) Will Consulting Go Online?. L. Greiner ve F. Poulfelt (Ed.). *Management Consulting: Today and Tomorrow*. New York: Taylor & Francis. 433-455.
- Çelik, A. (2020) Osmanlı ve Erken Cumhuriyet Döneminin Mirası. *DİSK Tarihi: Kuruluş, Direniş, Varoluş (1. Cilt: 1967-1975)*. A. Çelik (Ed.). İstanbul: DİSK Yayınları.
- Çilingiroğlu, A. (2010) Ayhan Çilingiroğlu'nun Hatıralarında Planlama'nın Kuruluşu: Türkiye'nin Uluslararası Ekonomik İlişkileri, Almanya ve Prof. Erhard'ın Ziyareti. E. Türkcan (Ed.). *Atilla Sönmez'e Armağan: Türkiye'de Planlamanın Yükseliş ve Çöküşü (1960-1980)*. İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 113-157.

Çiner, C. U. (2012) Sömürgecilikten İşbirliğine Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi: Ulusal Yönetim Okulu (ENA) Deneyimine Farklı Bir Bakış. *Amme İdaresi Dergisi*, 45 (4), 51-71.

David, R. J. (2013) Institutional Change and The Growth of Strategy Consulting in The United States. M. Kipping, T. Clark (Ed.), *The Oxford Handbook of Management Consulting*. Oxford: Oxford University Press, 71-92.

Delice, G. ve Yavilioğlu, C. (2010) Dönemler İtibariyle Türkiye’de Devlet-Ekonomi İlişkileri. C. Yavilioğlu vd. (Ed.). *Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları: Teorik ve Tarihsel Bir Perspektif*. Ankara: Özelleştirme İdaresi Yayını, 292-325.

Dennison, W. F. (1979). Management Developments In Government Resource Allocation The Example of The Rise and Fall of P.P.B.S. Planning Programming Budgeting System. *Journal of Management Studies*, 16(3), 270–282.

Dik, E. (2017) *Türkiye’de Bakanlık Sisteminin Geleceği*. Ankara: İmge Kitabevi.

DiMaggio, P. J., ve Powell, W. W. (1983) The Iron Cage Revisited Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.

DPT (1968) *Teknik Yardım*. DPT-SPD Dış İlişkiler Servisi Yayın No: 586.

DPT (1970) Açılış Konuşması. *Teknik Yardım Seminerinde Yapılan Konuşmalar*. DPT Yayın No: 939.

Dreyfus, F. (2007) *Bürokrasinin İcadı*. (Çev. I. Ergüden). İstanbul: İletişim Yayınları.

Drucker, P. F. (1981) Why Management Consultants?.

<http://anoovaconsulting.biz/drucker.pdf>, Erişim Tarihi: 04.11.2018.

- Duménil ve Lévy (2014) Neoliberal (Karşı) Devrim. A. Saad-Filho ve D. Johnston (Ed.). *Neoliberalizm: Muhalif Bir Seçki* (Çev. Ş. Başlı ve T. Öncel). İstanbul: Yordam Kitap, 25-42.
- Dunleavy, P. ve Hood, C. (1994) From Old Public Administration To New Public Management. *Public Money & Management*, 14(3), 9-16.
- Easterly, W. ve Pfitze, T. (2008) Where Does The Money Go? Best and Worst Practices in Foreign Aid. *Journal of Economic Perspectives*, 22(2), 29-52.
- Edersheim, E. H. (2004) *McKinsey's Marvin Bower: Vision, Leadership, and Creation of Management Consulting*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Ed-Dûrî, A. (1994) Divan. *TDV İslam Ansiklopedisi*. C.9, 377-381.
- Eichbaum, C., ve Shaw, R. (2008) Revisiting Politicization: Political Advisers and Public Servants in Westminster Systems. *Governance*, 21(3), 337-363.
- Eichbaum, C. ve Shaw, R. (2010) Introduction. Partisan Appointees and Public Servants: An International Analysis of the Role of the Political Adviser. C. Eichbaum ve R. Shaw (Ed.), Cheltenham: Edward Elgar.
- Ellermann, A. (2015) Do policy legacies matter? Past and present guest worker recruitment in Germany. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41(8), 1235-1253.
- Engwall, L., Furusten, S. ve Wallerstedt, E. (2005) The Changing Relationship between Management Consulting and Academia: Evidence from Sweden. M. Kipping, L. Engwall (Ed.). *Management Consulting: Emergence and Dynamics of a Knowledge Industry*. New York: Oxford University Press Inc., 36-51.
- Engwall, L. ve Kipping, M. (2013) Management Consulting: Dynamics, Debates, and Directions. *International Journal of Strategic Communication*, 7(2), 84-98.

- Erdem, İ. K. (2016) *Demokrasinin İlk 50 Yılı: 12 Seçim 37 Hükümet 4 Darbe*. İstanbul: Doğan Kitap.
- Erder, N. (2010) Türkiye'nin İlk Planlama Deneyimi. E. Türkcan (Ed.). *Atilla Sönmez'e Armağan: Türkiye' de Planlamanın Yükselişi ve Çöküşü (1960-1980)*. İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 229-243.
- Ernst, B. ve Kieser, A. (2002) In Search of Explanations for The Consulting Explosion. K. Sahlin-Andersson ve L. Engwall (Ed.). *The Expansion of Management Knowledge: Carriers, Flows, and Sources*. Stanford: Stanford University Press, 47-73.
- Eroğul, C. (2004) *Anatüzeeye Giriş*. Ankara: İmaj Yayıncılık.
- Ertüzün, T. (1974) Türk Ekonomisinin 1923-1973 Döneminde Dış Yardım İlişkileri. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, 1970-1971 No: 1-4'ten Ayrıbası, 163-183.
- Eski Ahit. New York: Watchtower Bible and Tract Society of New York, Inc.
- Farazmand, A. (2001) Comperative and Development Public Administration: Past, Present and Future. A. Farazmand (Ed.). *Handbook of Comparative and Development Public Administration*. New York Marcel Dekker, Inc., 10-23.
- Faust, M. ve Kordon, T. (2008) The Development of Management Consulting in Spain *OBIE Working Paper Reihe*, http://www.sofi-goettingen.de/fileadmin/Publikationen/Faust-Kordon_2008_OBIE-WP3_dev-management-consulting-Spain.pdf, Erişim Tarihi: 29.10.2018.
- FEACO, About FEACO. <https://feaco.org/site-page/welcome-feaco>. Erişim Tarihi: 02.02.2021.

- Fincham, R. (1999) The Consultant-Client Relationship: Critical Perspectives on The Management of Organizational Change. *Journal of Management Studies*, 36(3), 335-351.
- Fincham, R. (2002) The Agent's Agent: Power, Knowledge, and Uncertainty in Management Consultancy. *International Studies of Management and Organization*, 32(4), 67-86.
- Fincham, R ve Clark, T. (2002a) Introduction: The Emergence of Critical Perspectives on Consulting. *Critical Consulting: New Perspectives on the Management Advice Industry* (Ed. T. Clark ve R. Fincham). Massachusetts: Blackwell Publishers Inc., 1-18.
- Fincham, R. ve Clark, T. (2002b) Management Consultancy: Issues, Perspectives ve Agendas. *International Studies of Management & Organization*, 32(4), 3-18.
- Frenkel, M. ve Shenhav, Y. (2013) Management Consulting in Developing and Emerging Economies: Towards a Postcolonial Perspective. M. Kipping, T. Clark (Ed.). *The Oxford Handbook of Management Consulting*, Oxford: Oxford University Press, 509-528.
- Fry, G. K. (1991) The Fulton Committee's Management Consultancy Group: An Assessment of It's Contrubition. *Public Administration*, 69, 423-439.
- Furusten, S. (2009) Management Consultants as Improvising Agents of Stability. *Scandinavian Journal of Management*, 25(3), 264-274.
- Furusten, S. (2013) Commercialized Professionalism on The Field of Mnagement Consulting. *Journal of Organizational Change*, 26(2), 265-285.
- Furusten, S. ve Bäcklund, J. (1999) Sweden. *The Consultancy Field in Western Europe*, CEMP Report No. 6. The University of Reading, 49-62.

- Galal, K., Richter, A. ve Wendlandt V. (2013) IT Consulting and Outsourcing Firms: Evolution, Business Models and Future Prospects. M. Kipping, T. Clark (Ed.), *The Oxford Handbook of Management Consulting*, Oxford: Oxford University Press, 118-137.
- Gant, G. F. (1959) The Ford Foundation Program in Pakistan. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 323(1), 150-159.
- Gant, G. F. (2006) The Concept of Development Administration. E.E. Otenyo ve N. S. Lind (Ed.). *Comparative Public Administration: The Essential Readings Research in Public Policy Analysis and Management*, Netherlands: Elsevier Ltd., 257-285.
- Genç, M. (2016) *Osmanlı İmparatorluğu'nda Devlet ve Ekonomi*. İstanbul: Ötüken Neşriyat.
- Gezgin, A. T. (2002) Türk İslam Devletlerinde Şûra. *Türkler*, H. C. Güzel, K. Çiçek ve S. Koca (Ed.), C.5, 203-210.
- Gibb, J. R. (1959) The Role of the Consultant. *Journal of Social Issues*, 15(2), 1-4.
- Gillman, N. (2003) *Mandarins of The Future: Modernization Theory of Cold War America*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Ginsberg A. ve Abrahamson, E. (1991) Champions of Change and Strategic Shifts: The Role of Internal and External Change Advocates. *Journal of Management Studies*, 28(2), 173-190
- Glimstedt, H. (2013) Americanisation and The 'Swedish Model' of Industrial Relations: The Introduction of The MTM System at Volvo in The Postwar Period. M. Kipping ve O. Bjarnar (Ed.). *The Americanisation of European Business: The Marshall Plan and The Transfer of US Management Models*. NewYork: Routledge, 133-148.

- Glückler, J. ve Armbrüster, T. (2003) Bridging Uncertainty in Management Consulting: The Mechanisms of Trust and Networked Reputation. *Organization Studies*, 24(2), 269-297.
- Goode, R. (1984) *Government Finance in Developing Countries*. Washington: The Brookings Institution.
- Gow, D. (1991). Collaboration in Development Consulting: Stooges, Hired Guns, or Musketeers. *Human Organization*, 50(1), 1-15.
- Government Info (1997) A Brief History of the National Performance Review. [A Brief History of the National Performance Review \(unt.edu\)](#). Erişim Tarihi: 21.02.2021.
- Greiner, L. ve Poulfelt, F. (Ed.) (2010) *Management Consulting: Today and Tomorrow*. New York: Taylor & Francis.
- Gross, A.C. ve Poor J. (2008) The Global Management Consulting Sector. *Business Economics*, 43, 59-68.
- Gurkov, I. (2014) Transition Economy. C. L. Cooper (Ed.). *Wiley Encyclopedia of Management*, John Wiley and Sons, Ltd.
- Güler, B. (1988) Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme I. *Amme İdaresi Dergisi*. 21(1), 80-99.
- Güler, B. (1994) Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi. *Amme İdaresi Dergisi*. 27(4), 3-19.
- Güler, B. A. (2004) Karşılaştırmalı Yönetim Nedir? *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*. Ankara: AÜSBF KAYAUM Yayını.
- Güler, B. A. (2005) *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.

- Hall, P. A. ve Taylor, R. C. R. (1996) Political Science and The Three New Institutionalism. *MPIGF Discussion Paper*, https://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp96-6.pdf, Erişim Tarihi: 20.11.2018.
- Halligan, J. (1995) Policy Advice and Policy Sector. B. G. Peters ve D. T. Savoie (Ed.). *Governance in a Changing Environment*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 138-172.
- Hargadon, A. B. (1998) Firms as Knowledge Brokers: Lesson in Pursuing Continuous Innovation. *California Management Review*, 40(3), 209-227.
- Hastaoglou-Martinidis, V. (2015) Doğu Akdeniz Liman Kentlerinde Liman İnşaatının Kartografyası: 19. Yüzyıl Sonunda Teknik ve Kentsel Modernleşme. B. Kolluoğlu ve M. Toksöz (Ed.). *Osmanlı'dan Günümüze Doğu Akdeniz Kentleri*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Hayek, F. (2013) *Kölelik Yolu* (Çev. T. Feyzioğlu, Y. Arsan ve A. Yayla). Ankara: Liberte Yayınları.
- Henry, O. (2005) Acquisition of Symbolic Capital in France. M. Kipping, L. Engwall (Ed.), *Management Consulting: Emergence and Dynamics of a Knowledge Industry*. New York: Oxford University Press Inc., 19-36.
- Hesiodos (2019) *Theogonia İşler ve Günler* (Çev. A. Erhat ve S. Eyüboğlu). İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Hobsbawm, E. (2006) *Kısa 20. Yüzyıl Tarihi: Aşırılıklar Çağı*. (Çev. Y. Alogan). İstanbul: Everest Yayınları.
- Hoffman, A. (2012) *The Past, Present and Future of Community Development in The United States*. Joint Center for Housing Studies Harvard University. https://www.jchs.harvard.edu/sites/jchs.harvard.edu/files/w12-6_von_hoffman.pdf. Erişim Tarihi: 07.05.2021.

- Hood, C. (1991) A Public Management For All Seasons. *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hood, C. ve Jackson, M. (1991) *Administrative Argument*. Aldershot: Dartmouth Pub. Co.
- Hopkins, T. K. ve Wallerstein, I. (2000) Dünya-Sistem: Bir Kriz Var mı?. T. K. Hopkins ve I. Wallerstein (Ed.). *Geçiş Çağı Dünya Sisteminin Yörüngesi 1945-2025*. (Çev. N. Ersoy vd.). İstanbul: Avesta Yayınları, 9-21.
- Howlett, M. ve Walker, R. M. (2012) Public Managers in the Policy Process: More Evidence on the Missing Variable?. *Policy Studies Journal*, 40(2), 211-233.
- Howlett, M. ve Lindquist, E. (2004) Policy Analysis and Governance: Analytical and Policy Styles in Canada. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 6(3), 225-249.
- Howlett, M. ve Migone, A. (2013) Searching for Substance: Externalization, Politicization and the Work of Canadian Policy Consultants 2006-2013. *Central European Journal of Public Policy*, 7(1), 113-133.
- Huczynski, A. (2006) *Management Gurus*. Oxon: Routledge.
- Hughes, O. E. (2014) *Kamu İşletmeciliği ve Yönetimi* (Çev. B. Kalkan vd.). Ankara: BigBang Yayınları.
- Hustedt, T. ve Veit, S. (2017) Policy Advisory Systems: Change Dynamics and Sources of Variation. *Policy Sciences*. 50 (1), 41-46.
- Ideka, S. (2000) Dünya Üretimi (Çev. N. Ersoy vd.). T. K. Hopkins ve I. Wallerstein (Ed.). *Geçiş Çağı: Dünya Sistemin Yörüngesi (1945-2025)*. İstanbul: Avesta Yayınları, 57-111.

- Ilchman, W. F. ve Benveniste, G. (1969) Introduction. G. Beneviste ve W. F. Ilchman (Ed.) *Agents of Change: Professionals in Developing Countries*. New York: Praeger Publishers, 29-41.
- Immergut, E. M. (1998) The Theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics & Society*, 26(1), 5-34.
- İbn Fadlan (2010) İbn Fadlan Seyahatnamesi. (Yay. Haz. R. Şeşen). İstanbul: Yeditepe Yayınevi.
- İnalçık, H. (2016) *Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ (1300-1600)*. (Çev. R. Sezer). İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- İslamoğlu, H. ve Keyder, Ç. (1977) Agenda for Ottoman History. *Review*, 1(1), 31-55.
- Jelinek, M. (1980) Toward Systematic Management: Alexander Hamilton Church. *Business History Review*, 54(01), 63-79.
- Jessop, B. (1993) Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy. *Studies in Political Economy*, 40(1), 7-39.
- Jessop, B. (1995). Towards a Schumpeterian Workfare Regime in Britain Reflections on Regulation, Governance, and Welfare State. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 27(10), 1613-1626.
- Johansson, A. W. (2004) Consulting as Story-Making. *Journal of Management Development*, 23 (4), 339-354.
- Johnson, A. W. (1963). Efficiency in Government And Business. *Canadian Public Administration*, 6(3), 245-260.

- Jupe, R. ve Funnell, W. (2015) Neoliberalism, Consultants and The Privatization of Public Policy Formulation: The Case of Britain's Rail Industry. *Critical Perspectives on Accounting*, 29, 65-85.
- Kaarst-Brown, M. L. (1999) Five symbolic roles of the external consultant: Integrating change, power and symbolism. *Journal of Organizational Change Management*, 12(6), 540-561.
- Kagi, H. M. (1969) The Roles of Private Consultants in Urban Governing. *Urban Affairs Review*, 5(1), 45-58.
- Kansu, G. (2004) *Planlı Yıllar: Anılarla DPT'nin Öyküsü*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Karaer, T. (1990) Türk Kamu Yönetiminde Devlet Bakanlığı Sorunu. *Amme İdaresi Dergisi*, 23(2), 47-74.
- Karal, E. Z. (1940) Tanzimattan Evvel Garplılışma Hareketleri. *Tanzimat I: Yüzyüncü Yılı Münasebetile*. İstanbul: Maarif Matbaası, 13-30.
- Karal, E. Z. (1942) *Selim III'ün Hatt-ı Hümayûnları: Nizam-ı Cedit 1789-1807*. Ankara: Türk Tarih Kurumu.
- Karal, E. Z. (1977) *Osmanlı Tarihi VII. Cilt Islahat Fermanı Devri (1861-1876)*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- Karal, E. Z. (1988) *Osmanlı Tarihi VIII. Cilt Birinci Meşrutiyet ve İstibdat Devirleri (1876-1907)*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- Karaosmanoğlu, A. (2005) *İzmir Karşıyaka'dan Dünya'ya*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

- Karasu, K. (2001). *Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi*. Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları.
- Karluk, R. (1994) *Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme*. İstanbul: ESBANK.
- Karsten, L. ve van Veen, K. (2005) Management Consultancies in The Netherlands in The 1950s and 1960s: Between Systemic Context and External Influencies. *Management Consulting: Emergence and Dynamics of a Knowledge Industry*. New York: Oxford University Press Inc., 52-69.
- Kasaba, R. (1993) *Osmanlı İmparatorluğu ve Dünya Ekonomisi*. İstanbul: Belge Yayınları.
- Kayra, C. (2018) *Cumhuriyet Ekonomisinin Öyküsü I. Cilt: 1923-1950 Devletçilik Altın Yıllar*. İstanbul: Tarihçi Kitabevi.
- Kayra, C. (2020) *Cumhuriyet Ekonomisinin Öyküsü II. Cilt: 1950-1980 Karma Ekonomi Doğrular Yanlışlar Umutlar*. İstanbul: Tarihçi Kitabevi.
- Kelstrup, J. D. (2017) Quantitative Differences in Think Tank Dissemination Activities in Germany, Denmark and the UK. *Policy Sciences*, 50 (1), 125 – 137.
- Kepenek, Y. (1990) *Gelişimi, Sorunlar ve Özelleştirilmeleriyle Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri*. İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- Kepenek, Y. (2019) *Türkiye Ekonomisi*. İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Keyder, Ç. (2004) *Ulusal Kalkınmacılığın İflası*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Keyder, Ç. (2015) Belle Epoque ve Liman Kentleri. (Çev. N. Berktaş). B. Kolluoğlu ve M. Toksöz (Ed.). *Osmanlı’dan Günümüze Doğu Akdeniz Kentleri*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

- Kılınçkaya, D. (2013) Marshall Planı ve Milli Prodüktivite Merkezinin Kuruluşu. *Hacettepe Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi*, 18, 131-146.
- Kiggundu, M. N. (1989) Outside Consultants: Dilemma for Developing Nations. *Business Forum*, Summer.
- Kilci, M. (1994) *Başlangıcından Bugüne Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları (1984-1994)*. Ankara: DPT.
- Kipping, M. (1996) The U.S. Influence on the Evolution of Management Consultancies in Britain, France, and Germany Since 1945. *Business History*, 25(1), 112-123.
- Kipping, M. (1997) Consultancies, Institutions and the Diffusion of Taylorism in Britain, Germany and France, 1920s to 1950s. *Business History*, 39(4), 67-83.
- Kipping, M. (1999) American Management Consulting Companies in Western Europe, 1920 to 1990: Products, Reputation and Relationships. *Business History Review*, 73, 190-220.
- Kipping, M. (2002) Trapped in Their Wave: The Evolution of Management Consultancy. T. Clarck ve Robin Fincham (Ed.). *Critical Consulting: New Perspectives on the Management Advice Industry*. Oxford: Blackwell Publisher Ltd. 28-49.
- Kipping, M. (2004) ‘Importing’ American Ideas to West Germany, 1940s to 1970s: From Associations to Private Consultancies. A. Kudo, M. Kipping, H. G. Schröter (Ed.). *German and Japanese Business in the Boom Years*. London: Routledge, 30-53.
- Kipping, M. (2013) Operation Impact: Converting European Employers to American Creed. M. Kipping ve O. Bjarnar (Ed.). *The Americanisation of European*

Business: The Marshall Plan and The Transfer of US Management Models.
New York: Routledge, 55-73.

Kipping, M. (2021) *America First: How Consultants Got into the Public Sector. Professional Service Firms and Politics in a Global Era: Public Policy, Private Expertise.* Palgrave Macmillan.

Kipping, M., ve Saint-Martin, D. (2005) Between Regulation, Promotion and Consumption: Government and Management Consultancy in Britain. *Business History*, 47(3), 449-465.

Kipping, M. ve Wright, C. (2013) Consultant in Context: Global Dominance, Societal Effect, And The Capitalist System. M. Kipping, T. Clark (Ed.), *The Oxford Handbook of Management Consulting.* Oxford: Oxford University Press, 165-186.

Kipping, M. ve Engwall, L. (Ed.) (2002) Introduction: Management Consulting as a Knowledge Industry. *Management Consulting: Emergence and Dynamics of a Knowledge Industry.* New York: Oxford University Press Inc.

Kipping, M., Engwall, L., ve Üsdiken, B. (2008). Preface: The Transfer of Management Knowledge to Peripheral Countries. *International Studies of Management & Organization*, 38(4), 3–16.

Kirkpatrick, I., Muzio, D. ve Ackroyd, S. (2012) Professions And Professionalism In Management Consulting. M. Kipping, T. Clark (Ed.). *The Oxford Handbook of Management Consulting*, Oxford: Oxford University Press, 188-206.

Kirmani, S. S. ve Baum, W. C. (1991) The Consulting Profession in Developing Countries: A Strategy for Development. *PRE Working Papers*, The World Bank PRE Dissemination Centre,

<http://documents.worldbank.org/curated/en/506261468739132592/The-consulting-profession-in-developing-countries-a-strategy-for-development>, Erişim Tarihi: 18.11.2018.

Kitay, J. ve Wright, C. (2004) Take The Money and Run? Organizational Boundaries and Consultants' Roles. *The Service Industries Journal*, 24(3), 1-18.

Kitay, J., ve Wright, C. (2007) From prophets to profits The occupational rhetoric of management consultants. *Human Relations*, 60(11), 1613–1640.

Koç, Y. (1998) *Sendikacılık Tarihi*. Ankara: Türk-İş Eğitim Yayınları.

Koprman, K. Y. (1994) Memlükler'de Divan. *TDV İslam Ansiklopedisi*. C.9, 383.

Korten, C. D. (2015) *When Corporations Rule The World*. Berrett-Koehler Publishers, Inc. [e-book]

Kosmath, E. (1974) Management Consulting in Europe. *International Studies of Management & Organization*, 4(3), 46-58.

Köse, A. H., Alpkent, N., Birbil, D. (1993) *Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Eğitim ve Danışmanlık Hizmetleri Gereksinmesi*. Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları.

Kubbealtı Lugatı, [Kubbealti Lugati \(lugatim.com\)](http://lugatim.com), Erişim Tarihi: 03.01.2021.

Kubr, M. (2002) *Management Consulting: A Guide to The Profession*. Geneva: International Labour Office.

Kurt, M. (2008) *Yönetim Danışmanlığı Kuram, Gelişim ve Türkiye Örneği*. Ankara: Gazi Kitabevi.

Küçük, A. (2020) Kamu Politikasının Görünmeyen Bir Ajanı Olarak Uluslararası Danışmanlık Firmaları: Sağlık Sektörü Örneği. *Mülkiye Dergisi*, 44 (4), 747-774.

- Küçükömer, İ. (2014) *Batılılaşma ve Düzenin Yabancılaşması*. İstanbul: Profil Yayıncılık.
- Kudo, A., Kipping, M. ve Schörter, H. G. (2004) Americanization: Historical and Conceptual Issues. A. Kudo, M. Kipping, H. G. Schröter (Ed.). *German and Japanese Business in the Boom Years*. London: Routledge, 1-30.
- Kuna, S. (2017) Paradoxical Processes Impeding Public Management Reform Implementation Perspectives of Management Consultants. *Public Personnel Management*, 46(2), 188-207.
- Kurdakul, N. (1981) *Osmanlı Devleti'nde Ticaret Antlaşmaları ve Kapitülasyonlar*. İstanbul: Döler Neşriyat.
- Kunt, M. (1997) Siyasal Tarih. S. Akşin (Yay. Yön.). *Türkiye Tarihi 3: Osmanlı Devleti 1600-1908*. İstanbul: Cem Yayınevi, 11-72.
- Lang, K. (2013) Handbook of Organizations. J. G. March (Ed.). New York: Routledge, 838-878.
- Lapavistas, C. (2014) Neoliberal Dönemde Anayolcu İktisat Kuramı. A. Saad-Filho ve D. Johnston (Ed.). *Neoliberalizm: Muhalif Bir Seçki* (Çev. Ş. Başlı ve T. Öncel). İstanbul: Yordam Kitap, 59-76.
- Lawler E. ve Mohrman, S. (2010) Human Resources Management: New Consulting Opportunities. L. Greiner ve F. Poulfelt (Ed.). *Management Consulting: Today and Tomorrow*. New York: Taylor & Francis, 173-197.
- Lee, R. (2000) Bilgi Yapıları. (Çev. N. Ersoy vd.). T. K. Hopkins ve I. Wallerstein (Ed.). *Geçiş Çağı: Dünya Sistemin Yörüngesi (1945-2025)*, İstanbul: Avesta Yayınları, 225-260.

- Lewis, B. (1982) Meşveret. *Tarih Enstitüsü Dergisi* [Prof. Tayyib Gökbilgin Hatıra Sayısı], 12, 775-782.
- Lewis, B. (2008) *Modern Türkiye'nin Doğuşu*. (Çev. B. B. Turna). Ankara: Arkadaş Yayınevi.
- Lewontin, R. C. (1998) Soğuk Savaş ve Akademinin Dönüşümü (Çev. M. Ceylan). A. Schiffrin (Ed.). *Soğuk Savaş & Üniversite*. İstanbul: Kızılelma Yayıncılık, 35-65.
- Lippitt, R. (1959) Dimension of the Consultant's Job. *Journal of Social Issue*, 15(2), 5-12.
- Lindblom, E. C. (2001) *The Market System: What It Is, How It Works, and What To Make of It*. New Haven & London: Yale University Press.
- Lundberg, C. C. (1997) Towards a General Model of Consultancy: Foundations. *Journal of Organizational Change Management*, 10 (3), 193-201.
- Machiavelli, N. (2017) *Söylevler* (Çev. A. Tolga). Ankara: Say Yayınları.
- Mahmut (Siirt Mebusu) (1929) Ecnebi Mutahassıslar. *Milliyet*, 13 Temmuz 1929.
- Mahoney, J. (2000) Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507-548.
- Marshall, G. (1999) *Sosyoloji Sözlüğü*. (Çev. O. Akınhay ve D. Kömürcü). Ankara: Bilim ve Sanat Yayınları.
- Mascarenhas, R. C. (1993) *Building an Enterprise Culture in the Public Sector: Reform of the Public Sector in Australia, Britain, and New Zealand*. *Public Administration Review*, 53(4), 319-328.
- McDougald, M. S. ve Greenwood, R. (2013) Cuckoo in The Nest? The Rise of Management Consulting in Large Accounting Firms. M. Kipping, T. Clark (Ed.).

The Oxford Handbook of Management Consulting. Oxford: Oxford University Press.

McGlade, J. (2013) From Business Reform Programme to Production Drive: The Transformation of US Technical Assistance to Western Europe. M. Kipping ve O. Bjarnar (Ed.). *The Americanisation of European Business: The Marshall Plan and The Transfer of US Management Models*. NewYork: Routledge, 18-35.

McKenna, C. D. (1995) The Origins of Management Knowledge. *Business and Economic History*, 24 (1), 51-58.

McKenna, C. D. (1996) Agents of Adhocracy: Management Consultants and the Reorganization of the Executive Branch, 1947-1949. *Business and Economic History*, 25(1), 101-111.

McKenna, C. D. (2006a) *The World's Newest Profession: Management Consulting in Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.

McKenna, C. D. (2006b) Book Review of McKinsey's Marvin Bower: Vision, Leadership and the Creation of Management Consulting. *Business History Review*, 80(2), 381-383.

Meredith, H., ve Martin, J. (1970) Management Consultants in The Public Sector. *Canadian Public Administration*, 13(4), 383-395.

Meyer, J. W. (2002) Globalization and The Expansion and Standardization of Management. K. Sahlin-Andersson ve L. Engwall (Ed.). *The Expansion of Management Knowledge: Carriers, Flows, and Sources*. Stanford: Stanford University Press, 33-44.

Mihçioğlu, C. (1987) Devlet Personel Dairesi Kuruluş Yılları: Anımsamalar, Düşünceler. *SBF Dergisi*. 42(1), 75-114.

- Mihçioğlu, C. (1988) *Türkiye’de Çağdaş Kamu Yönetimi Öğretiminin Başlangıç Yılları*. Ankara: AÜSBF Yayınları.
- Micklethwait, J. ve Wooldridge, A. (1997) *The Witch Doctors: What The Management Gurus Are Saying, Why It Matters and How to Make Sense of It*. London: Mandarin Paperbacks.
- Millward, R. E. (1968) PPBS Problems of Implementation. *Journal of the American Institute of Planners*, 34(2), 88-94.
- Milward H. B. ve Provan K. G. (2000) Governing the Hollow State. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 359-380.
- Mintzberg, H. (1979) *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*. Prentice-Hall.
- Moe, E. O. (1959) Consulting with a Community System: A Case Study. *Journal of Social Issues*, 15(2), 28-35.
- Mohe, M. ve Seidl, D. (2009) Theorizing The Client-Consultant Relationship From The Perspective of Social-System Theory. *Organization*, 18(1), 1-20.
- Momani, B. (2013) Management consultants and The United States’ Public Sector. *Business and Politics*, 15(3), 381-399.
- Mosonyi, S., Empson, L. and Gond, J.-P. (2020) Management Consulting: Towards an Integrative Framework of Knowledge, Identity, and Power. *International Journal of Management Reviews*, 22, 120-149.
- Mulgan, R. (1998) Politicization of Senior Appointments in the Australian Public Service. *Australian Journal of Public Administration*, 57(3), 3-14.
- Mumcu, A. (1986) *Divan-ı Hümayun*. Ankara: Birey ve Toplum Yayınları.

Nadler, D. ve Slywotzky, A. J. (2010) *Strategy and Organization Consulting*. L. Greiner ve F. Poulfelt (Ed.). *Management Consulting: Today and Tomorrow*. New York: Taylor & Francis, 101-126.

Nair, G. ve Filippides, A. (1988) *How Much Do State-Owned Enterprises Contribute to Public Sector Deficits in Developing Countries - and Why?*. World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/530791468739160816/pdf/multi-page.pdf>. Erişim Tarihi: 13.01.2022.

Neyzi, N. H. (1968) Türkiye’de Sevk ve İdarecilerin Geliştirilmesinde Yararlanılabilecek Kaynaklar. *Sevk ve İdare Dergisi*, 16, 13-17.

Nippa, M. C. ve Petzold, K. (2002) Economic Functions of Management Consulting Firms: An Integrative Theoretical Framework. *Academy of Management Proceedings*, 1, B1-B6.

Nişanyan Sözlük, <https://www.nisanyansozluk.com/?k=dan%C4%B1%C5%9Fmak>. Erişim Tarihi: 07.12.2021.

Nolan, R. ve Bennis, L. (2010) *Information Technology Consulting*. L. Greiner ve F. Poulfelt (Ed.). *Management Consulting: Today and Tomorrow*. New York: Taylor & Francis, 75-99.

North, D. C. (2010) *Kurumlar, Kurumsal Değişim ve Ekonomik Performans*. (Çev. G. Ç. Güven). İstanbul: Sabancı Üniversitesi.

OECD *OECD Glossary of Statistical Terms*.

<https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2686>. Erişim Tarihi: 03.03.2021.

O'Mahoney, J. ve Sturdy, A. (2015) Power and Diffusion of Management Ideas: The Case of McKinsey & Co. *Management Learning*, 47(3), 1-19.

- Omotola, J. S., ve Saliu, H. (2009) Foreign Aid, Debt Relief and Africa's Development: Problems and Prospects. *South African Journal of International Affairs*, 16(1), 87-102.
- Oosthuizen, H. (2003) The Management Consulting Industry in South Africa: A Strategic Assessment. *South African Journal of Business Management*, 34(4), 15-26.
- Opie, R. (1951) Amerikan Yardımı ve Kalkınma Meselesi. (Çev. C. Mihçioğlu). *SBF Dergisi*, 8(1), 86-110.
- Ortaylı, İ. (2005) *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Owen, D. (1959) The United Nations Expanded Program of Technical Assistance-A Multilateral Approach. *The Annals of The American Academy of Political and Social Science*, 25-32.
- Oxford Dictionary of English, Third Edition, A. Stevenson (Ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Oxford Latin Dictionary, Oxford: Oxford University Press.
- Oyan, O. (2019) *KİGEM: Bir direniş merkezi*. <https://haber.sol.org.tr/yazarlar/oguz-oyan/kigem-bir-direnis-merkezi-274583>. Erişim Tarihi: 28.02.2022.
- Ögel, B. (1971) *Türk Kültürünün Gelişme Çağları Cilt 2*. Ankara: Milli Eğitim Basımevi.
- Övgün, B. (2010) *Devlet ve Planlama*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Özdemir, H. (2014) *Turgut Özal*. İstanbul: Doğan Kitap.
- Özdemir, M. (1994) Endülüs Emevîleri ile Endülüs'teki Diğer Müslüman Devletlerde Divan. *TDV İslam Ansiklopedisi*, C.9, 386-387.

- Özmen, S. (1967) *Türkiye’de ve Dünyada İktisadi Devlet Teşekkülleri*. Ankara: Sevinç Matbaası.
- Özmen, S. (1987) *Türkiye’de ve Dünya’da KİT’lerin Özelleştirilmesi*. İstanbul: met/er Matbaası.
- Özsoy, F. (1966) Sevk ve İdare Geliştirme Merkezi. *Sevk ve İdare Dergisi*, 1, 4-7.
- Pamuk, Ş. (2017) *Türkiye’nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Paterson, T. G. (1972) Foreign Aid Wraps: The Point Four Program. *The Wisconsin Magazine of History*, 56(2), 119-126.
- Pattenaude, R. (1979) Introduction. *Public Administration Review*, 39(3), 203-205.
- Patton, M. J. (1999) U.S. Advisory Aid to Turkey: The Hines-Kemmerer Mission, 1933-1934. *YCIAS Working Papers 3. The United States & the Middle East: Diplomatic and Economic Relations in Perspective*. Yale Center for International and Area Studies, 46-57.
- Peknik P. J. (2013) The Rise of Business Education in America. Hardy G.M., Everett D.L. (Ed.). *Shaping the Future of Business Education*. London: Palgrave Macmillan.
- Pelizzon, S. ve Casparis, J. (2000) Dünya Beşerî Refahı (Çev. N. Ersoy vd.). T. K. Hopkins ve I. Wallerstein (Ed.). *Geçiş Çağı: Dünya Sistemin Yörüngesi (1945-2025)*, İstanbul: Avesta Yayınları, 148-185.
- Pellegrin-Boucher, E. (2006) Symbolic Functions of Consultants. *Journal of General Management*, 32(2), 1-16.

- Peretti, J. (2018) *Dünyayı Değiştiren Gizli Anlaşmalar*. (Çev. M. S. Alpsoy). İstanbul: Timaş.
- Peters, B. G. (1993) Searching for a Role: The Civil Service in American Democracy, *International Political Science Review*, 14(4), 373-386.
- Peters, B. G. (1994) Managing The Hollow State. *International Journal of Public Administration*, 17 (3-4), 739-756.
- Peters, B. G. ve Pierre, J. (2004) Politicization of The Civil Service: Concepts, Causes, Consequences. B. G. Peters ve J. Pierre (Ed.). *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: A Quest for Control*. New York: Routledge, 1-14.
- Pfeffer, J. (1981) *Power in Organizations*. Massachusetts: Pitman Publishing Inc.
- Pfiffner, J. P. (1997) The National Performance Review in Perspective. *International Journal of Public Administration*, 20(1), 41-70.
- Pınar, M. ve Kadah. H. (2019) Türkiye’de Sendikalaşmanın Tarihsel Gelişimi. S. Koç vd. (Ed.). *Dünden Bugüne Ekonomi Yazıları*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları
- Pierson, P. (2000) Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Pinault, L. (2001) *Consulting Demons: Inside the Unscrupulous World of Global Corporate Consulting*. Harper Collins.
- Polanyi, K. (2006) *Büyük Dönüşüm*. (Çev. A. Buğra), İstanbul: İletişim Yayınları.
- Pollitt, C. (1993) Occasional Excursions A Brief History of Policy Evaluation in the UK. *Parliamentary Affairs*, 46(3), 353–362.

- Poulfelt, F. (1999) Denmark. M. Kipping ve T. Armbrüster (Ed.). *The Consultancy Field in Western Europe*, CEMP Report No. 6. The University of Reading, 63-71.
- Poulfelt, F. ve Greiner, L. (2010) Research on Management Consulting. L. Greiner and F. Poulfelt (Ed.). *Management Consulting Today and Tomorrow*. New York: Taylor Francis, 455-475.
- Poulfelt, F., Greiner, L. and Bhambri, A. (2010) The Changing Global Consulting Industry. L. Greiner and F. Poulfelt (Ed.) *Management Consulting Today and Tomorrow*. New York: Taylor Francis, 5-32.
- Prasser, S. (2006) Providing Advice to Government. *Papers on Parliament No. 46*, https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Powers_practice_n_procedures/~/~/~link.aspx?id=11AB0553BB894CD4A00F5E67C6A0B649&z=z, Erişim Tarihi: 26.05.2019.
- Punch, F. K. (2005) *Sosyal Araştırmalara Giriş: Nicel ve Nitel Yaklaşımlar*. (Çev. D. Bayrak vd.). Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Quataert, D. (2006) Tanzimat Döneminde Ekonominin Temel Problemleri. H. İnalçık ve M. Seyitdanlıoğlu (Ed.). *Tanzimat: Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu*. Ankara: Phoenix Yayınevi, 479-487.
- Qureshi, A. (1970) Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü ve Amerika, İngiltere ve Pakistan'da Yönetici Yetiştirme Programları. (Çev. C. Cem). *Amme İdaresi Dergisi*, 3(4), 99-108.
- Reifer, T. ve Sudler, J. (2000) Devletlerarası Sistem. (Çev. N. Ersoy vd.). T. K. Hopkins ve I. Wallerstein (Ed.). *Geçiş Çağı: Dünya Sistemin Yörüngesi (1945-2025)*, İstanbul: Avesta Yayınları, 25-56.

- Reilly, W. (1987) Management Consultancies in the Developing World The Case of a Training Needs Assessment. *Management Education and Development*, 18(4), 289-298.
- Reinkowski, M. (2017) *Düzenin Şeyleri Tanzimat'ın Kelimeleri: 19. Yüzyıl Reform Politikasının Karşılaştırmalı Bir Araştırması*. (Çev. Ç. C. Dikmen). İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Rhodes, R. A. W. (1994) The Hollowing Out of The State: The Changing Nature Of The Public Service in Britain. *The Political Quarterly*, 65(2), 138-151.
- Rhodes, R. A. W. (1996) The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652-667.
- Richter, A. ve Schmidt, S. L. (2008) The Effectiveness of University-Level Management Consulting Courses. *Journal of Management Education*, 32(1), 84-99.
- Riggs, F. (1976) The Group and the Movement: Notes on Comparative and Development Administration. *Public Administration Review*, 36(6), 648-654.
- Ruef, M. (2002) At The Interstices of Organizations: The Expansion of The Management Consulting Profession, 1933-1997. K. Sahlin-Andersson ve L. Engwall (Ed.). *The Expansion of Management Knowledge: Carriers, Flows, and Sources*. Stanford: Stanford University Press, 74-95.
- Sağlam, D. (1967) *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri*. Ankara: SBF İşletme İktisadı ve Muhasebe Enstitüsü Yayınları.
- Sahlin-Andersson, K. ve Engwall L. (2002) Carriers, Flows, and Sources: Management Knowledge. K. Sahlin-Andersson ve L. Engwall (Ed.). *The Expansion of*

Management Knowledge: Carriers, Flows, and Sources. Stanford: Stanford University Press, 3-32.

Saint-Martin, D. (1998a) The New Managerialism and The Policy Influence of Consultants in Government: An Historical – Institutional Analysis of Britain, Canada and France. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 11(3), 319-356.

Saint-Martin, D. (1998b) Management Consultants, State and Politics of Administrative Reform in Britain and Canada. *Administration & Society*, 30, 533-568.

Saint-Martin, D. (2001a) When Industrial Policy Shapes Public Sector Reform: Total Quality Management in Britain and France. *West European Politics*, 24(4), 105-124.

Saint-Martin, D. (2001b) How The Reinventing Government Movement In Public Administration Was Exported From The U.S. To Other Countries. *International Journal of Public Administration*, 24(6), 573-604.

Saint-Martin, D. (2004) *Building The New Managerialist State: Consultants and The Politics of Public Setor Reform in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.

Saint-Martin, D. (2007) Management Consultancy. E. Ferlie, E. Lynn Jr. ve C. Pollitt (Ed.) *The Oxford Handbook of Public Management*, New York: Oxford University Press, 671-697.

Sander, O. (2004) *Siyasi Tarih 2*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.

Sarker, A. (2006) New Public Management in Developing Countries. *International Journal of Public Sector Management*, 19(2), 180-203.

- Saguin, K. (2018) Policy Consulting in Developing Countries: Evidence From The Philippines. *Journal of Asian Public Policy*, 11(2), 188-205.
- Savoie, D. J. (2004) The Search For a Responsive Bureaucracy in Canada. B. G. Peters ve J. Pierre (Ed.). *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*. New York: Routledge, 139-159.
- Schein, E. H. (1988) *Process Consultation Volume I: Its Role in Organization Development*. New York: Addison Wesley Publishing Company.
- Schein, E. H. (2002) Consulting: What Should It Mean?. *Critical Consulting: New Perspectives on the Management Advice Industry*. T. Clark ve R. Fincham (Ed.). Massachusetts: Blackwell Publishers Inc., 21-27.
- Schick, I. C. ve Tonak, A. (1987) The International Dimension: Trade, Aid, and Dept. , I. C. Schick ve A. Tonak (Ed.). *Turkey In Transition: New Perspectives*. Oxford: Oxford University Press, 333-365.
- Scott, B. W. (1974) Problems and Perspectives of Building a Management Consulting Practice in Developing Countries. *International Studies of Management & Organization*, 4(3), 70-78.
- Sennett, R. (2009) *Yeni Kapitalizmin Kültürü*. (Çev. A. Onacık). İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Sewell, W. H. (1996) Three Temporalities: Toward an Even Sociology. Terrance J. McDonald (Ed.). *The Historic Turn in the Human Sciences*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 245-280.
- Seyitdanlıoğlu, M. V. (2006) Divan-ı Hümayun'dan Meclis-i Meb'usan'a Osmanlı İmparatorluğu'nda Yasama. M. Seyitdanlıoğlu ve H. İnalçık (Ed.), *Tanzimat Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu*. Ankara: Phoenix Yayınevi, 265-276.

- Sezen, S. (1999) *Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Sezen, S. (2003) *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar: Geleneksel Yapılanmadan Kopuş*. Ankara: TODAİE.
- Sezen, S. (2011) International Versus Domestic Explanations of Administrative Reforms: The Case of Turkey. *International Review of Administrative Sciences*, 77(2), 322-346.
- Shaw, D. (2021) Would Plato Have Banned The Management Consultants? *Philosophy of Management*, 20, 101-111
- Shenhav, Y. (1995) The Engineering Foundations of Organization Theory, 1879-1932. *Administrative Science Quarterly*, 40(4), 557-585.
- Siffin, W. S. (1976) The Decades of Public Administration in Developing Country. *Public Administration Review*, 36(1), 61-71.
- Siffin, W. S. (2001) Problem of Development Administration. A. Farazmand (Ed.). *Handbook of Comparative and Development Public Administration*. New York: Marcel Decker, Inc., 1-9.
- Smircich, L. ve Stubbart, C. (1985) Strategic Management in Enacted World. *The Academy of Management Review*, 10(4), 724-736.
- Simon, D. (2009) Dept. R. Kitchin ve N. Thrift (Ed.), *International Encyclopedia of Human Geography*. Amsterdam: Elseiver.
- Siti-Nabiha, A. K. ve Scapens, R. W. (2005) Stability and Change An Institutional Study of Management Accounting Change. *Accounting, Auditing ve Accountability Journal*, 18(1), 44-73.

- Skocpol, T. (1995) Why I am an Historical Institutional. *Polity*, 28, 103-106.
- Sorensen, A. (2015). Taking Path Dependence Seriously: An Historical Institutional Research Agenda in Planning History. *Planning Perspectives*, 30(1), 17-38.
- Sonsuz, E. (1975) *Kamu İktisadi Teşebbüsleri: Reform Çalışmaları 1970-1975 Dönemi*. Ankara: DPT Yayını.
- Sönmez, S. (2005) *Dünya Ekonomisinde Dönüşüm*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Srinivasan, R. (2014) The Management Consulting Industry Growth of Consulting Services in India: Panel Discussion. *IIMB Management Review*, 26, 257-270.
- Ståhlberg, K. (1987) The Politicization of Public Administration: Notes on the Concept, Causes and Consequences of Politicization. *International Review of Administrative Sciences*, 53, 363-368.
- Starbuck, W. H. (1992) Learning By Knowledge-Intensive Firms. *Journal of Management Studies*, 29(6), 713-740.
- Starbuck, W. H. (2003) The Origins of Organization Theory. H. Tsoukas ve C. Knudsen (Ed.). *The Oxford Handbook of Organization Theory*. Oxford University Press, 143-182.
- Steinmo, S. (2008) Historical Institutionalism. D. della Porta ve M. Kreating (ed.), *Approach and Methodologies in the Social Sciences A Pluralist Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press, 118-138.
- Sturdy, A. (1997) The Consultancy Process-An Insecure Business. *Journal of Management Business*, 34(3), 389-413.
- Sturdy, A. (2002) Front-line Diffusion: The Production and Negotiation of Knowledge Through Training Interactions. T. Clark ve R. Fincham (Ed.). *Critical Consulting:*

New Perspectives on the Management Advice Industry. Massachusetts: Blackwell Publishers Inc., 130-151.

Sturdy, A. (2009) Popular Critiques of Consultancy and a Politics of Management Learning. *Management Learning*, 40(4), 457-463.

Sturdy, A. (2011) Consultancy's Consequences? A Critical Assessment of Management Consultancy's Impact on Management. *British Journal of Management*, 22, 517-530.

Suvla, R. Ş. (1940) Tanzimat Devrinde İstikrazlar. *Tanzimat I: Yüzyüncü Yılı Münasebetile*. İstanbul: Maarif Matbaası, 263-288.

Sürgit, K. (1968) Türkiye'de İdareyi Yeniden Düzenleme ve Geliştirme Çalışmaları, *Amme İdaresi Dergisi*, 1 (1), 3-18.

Sürgit, K. (1969) İdari ve İktisadi Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yeniden Düzenlenmesi Ne Şekilde Ele Alınmalıdır?, *Amme İdaresi Dergisi*, 2(2), 77-88.

Şahin, M. (1999) Osmanlı Devleti'nde Yabancı Uzmanlar Aracılığıyla Batılılaşma Çabaları. *Milli Eğitim: Eğitim- Sanat-Kültür*, 143, 87-90.

Şeşen, R. (1994) Eyyübiler'de Divan. *TDV İslam Ansiklopedisi*, C.9, 381-383.

Tabak, F. (2015) Doğu Akdeniz'de Ekonomik ve Ekolojik Değişim 1550-1850. (Çev. N. Berktay), B. Kolluoğlu ve M. Toksöz (Ed.). *Osmanlı'dan Günümüze Doğu Akdeniz Kentleri*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Tabakoğlu, A. (2016) *Osmanlı Malî Tarihi*. İstanbul: Dergâh Yayınları.

TAKSİS, <http://www.taksis.org.tr/#hakkimizda>. Erişim Tarihi: 10.12.2021.

Taneri, A. (1994) Büyük Selçuklular'da Divan. *TDV İslam Ansiklopedisi*. C.9, 383-385.

Tanör, B. (2017) *Osmanlı-Türk Anayasa Gelişmeleri*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

- Taşkesenlioğlu, M. S. (2014) *Kuruluğu, Yapısı ve Uygulamalarıyla Meclis-i Âlî-i Tanzimat (1854-1861). Yayınlanmamış Doktora Tezi.* Erzurum: Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Taşkesenlioğlu, M. S. (2020) *Osmanlı Ordusunda Merkezî Bir Reform Meclisi Kurma Girişimi: Meclis-i Tanzîmât-ı Askeriye. Atatürk Üniversitesi Edebiyat Fakóltesi Dergisi*, 64, 197-206.
- Taykut, R. ve İzmirlioğlu, A. (1975) *Planlı Dönemde Kamu Yönetimi Çalışmaları.* Ankara: DPT Koordinasyon Dairesi.
- TDK Güncel Türkçe Sözlük, [danişmak ne demek TDK Sözlük Anlamı \(sozluk.gov.tr\)](http://sozluk.gov.tr). Erişim Tarihi: 03.01.2021.
- Tekeli, İ. ve İlkin, S. (1992) *Dr. Max von der Porten'in Türkiye'deki Çalışmaları ve İktisadi Devlet Teşekkülleri Sisteminin Oluşumu.* İstanbul: Friederich Ebert Vakfı Yayını.
- Tekeli, İ. ve İlkin, S. (1993) *Osmanlı İmparatorluğu'nda Eğitim ve Bilgi Üretim Sisteminin Oluşumu.* Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Tekeli, İ. ve İlkin, S. (2009) *Savaş Sonrası Ortamında 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı.* İstanbul: Bilge Kültür Sanat
- Tekeli, İ. ve şaylan, G. (1975) Danışmanlık Kuramı. *Amme İdaresi Dergisi*, 8(2), 81-107.
- Tezel, Y. S. (2020) *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923-1950).* İstanbul: İş Bankası Kültür Yayınları.
- Thrift, N. (1997) The Rise of Soft Capitalism. *Cultural Values*, 1(1), 29-57.
- Thrift, N. (2005) *Knowing Capitalism.* London: SAGE Publications Ltd.

TİSK, <https://www.tisk.org.tr/kilometre-taslari>. Erişim Tarihi: 10.12.2021.

TMSS, <https://www.mess.org.tr/tr/kurumsal/>, Erişim Tarihi: 10.12.2021.

Toninelli, P. A. (2000) The Rise and Fall of State-Owned Enterprise: The Framework.

P. A. Toninelli (Ed.). *The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World*. Cambridge: Cambridge University Press, 3-24.

Tosdal, H. R. (1917) Open Price Association. *The American Economic Review*, 7(2), 331-352.

TTSİS, <http://www.tekstiliveren.org.tr/sendika/hakkimizda>. Erişim Tarihi: 10.12.2021.

Tören, T. (2007) *Yeniden Yapılanan Dünya Ekonomisinde Marshall Planı ve Uygulaması*. İstanbul: Sosyal Araştırmalar Vakfı.

Tuna, S. (2009) *Türkiye’de Devlet İşletmeciliği ve Sümerbank (1932-1939)*. İstanbul: Derlem Yayınları.

Tural, E. (2014) *Türkiye’de Kamu Yönetimi Eğitiminin TODAİE Tarihi 1940-1990*. Ankara: TODAİE Yayınları.

TÜMAŞ, <http://www.tumas.com.tr/SF/tarihce/3/>. Erişim Tarihi: 03.05.2021.

Türcan, T. (2010) Şûra. *TDV İslâm Ansiklopedisi*, C. 39, 230-235.

Türkcan, E. (2010a) Süleyman Demirel: “ ... Kalkınma Olayı Siyasi Bir Hadisedir”. E. Türkcan (Ed.). *Atilla Sönmez’ e Armağan: Türkiye’de Planlamanın Yükselişi ve Çöküşü (1960-1980)*. İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 105-112.

Türkcan, E. (2010b) DPT’nin Kuruluşu: Tarihi Bilgiler, Belgeler, Tinbergen ve Koopman’ın Katkıları. E. Türkcan (Ed.), *Atilla Sönmez’e Armağan: Türkiye’de Planlamanın Yükselişi ve Çöküşü (1960-1980)*. İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 153-187.

- Türkcan, E. (2010c) Devlet Planlama Teşkilatı'nın Kuruluş Süreci. E. Türkcan (Ed.), *Atilla Sönmez'e Armağan: Türkiye'de Planlamanın Yükselişi ve Çöküşü (1960-1980)*. İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 245-260.
- Türkoğlu, T. (2013) Bilgi Toplumu Stratejisi. *Cumhuriyet Bilim Teknik*. 1 Mart 2013.
- Uddin, S., ve Hopper, T. (2001) A Bangladesh Soap Opera: Privatisation, Accounting, and Regimes of Control in a Less Developed Country. *Accounting, Organizations and Society*, 26(7-8), 643-672.
- Ünalmiş, A. N. (2019) *Baskı Grubu Çerçevesinde Siyasal Alanda TÜSİAD*. Ankara: Akçağ Yayınları.
- Van den Berg, C. F. (2017) Dynamics in the Dutch Policy Advisory System: Externalization, Politicization and the Legacy of Pillarization. *Policy Sciences*, 50, 63-84.
- Van Lan, N. ve Quynh Trang, N. P. (2004) *Management Consulting: An Emerging Business Service for The Private Sector in Vietnam (English)*. Private Sector Discussions No. 15 Washington, D.C.: World Bank Group.
- <http://documents.worldbank.org/curated/en/461311468131391039/Management-consulting-an-emerging-business-service-for-the-private-sector-in-Vietnam>,
Erişim Tarihi: 16.07.2020.
- Veselý, A. (2013) Externalization of Policy Advice: Theory, Methodology and Evidence. *Policy and Society*, 32(3), 199-209.
- Veselý, A. (2017) Policy Advice As Policy Work: A Conceptual Framework for Multi-Level Analysis. *Policy Sciences*, 50(1), 139-154.
- Wallerstein, I. (1984) The Development of The Concept of Development. *Sociological Theory*, 2, 102-106.

- Wallerstein, I. (1988) Development: Lodestar or Illusion. *Economic and Political Weekly*, 23 (39), 2107-2023.
- Wallerstein, I. (1993) The Geoculture of Development, or The Transformation of Our Geoculture? *Asian Perspective*, 17(2), 211–225.
- Wallerstein, I. (1998) Soğuk Savaş Dönemi Alan Araştırmalarının Öngörülme Sonuçları (Çev. M. Ceylan). A. Schiffrin (Ed.). *Soğuk Savaş & Üniversite*. İstanbul: Kızılelma Yayıncılık, 209-245.
- Wallerstein, I. (2003) Liberalizmden Sonra (Çev. E. Öz). İstanbul: Metis Yayınları.
- Wallerstein I. (2011) Dünya Sistemleri Analizi: Bir Giriş. (Çev. E. Abadoğlu ve N. Ersoy). İstanbul: bgst Yayınları.
- Wallerstein I. (2013a) Halklığın İnşası: Irkçılık, Milliyetçilik ve Etniklik. E. Balibar ve I. Wallerstein (Ed.). *İrk Ulus Sınıf Belirsiz Kimlikler*. (Çev. N. Ökten), İstanbul: Metis Yayınları.
- Wallerstein I. (2013b) Kapitalist Dünya Ekonomisinde Sınıf Çatışması. E. Balibar ve I. Wallerstein (Ed.). *İrk Ulus Sınıf Belirsiz Kimlikler*. (Çev. N. Ökten), İstanbul: Metis Yayınları.
- Wallerstein I. (2013c) *Sosyal Bilimleri Düşünmemek*. (Çev. T. Doğan), İstanbul: bgst Yayınları.
- Wallerstein I. (2015) *Modern Dünya Sistemi I Kapitalist Tarım ve 16. Yüzyıl'da Avrupa Dünya-Ekonomisinin Kökenleri* (Çev. L. Boyacı), İstanbul: Yarın Yayınları.
- Wallerstein I. (2016) *Jeopolitik ve Jeokültür Değişmekte Olan Dünya-Sistem Üzerine Denemeler*. (Çev. M. Özel). İstanbul: Küre Yayınları.

- Wallerstein, I.ve Kasaba, R. (1983) Incorporation into The World-Economy: Change in the Structure of Ottoman Empire, 1750-1839. J. L. Bacque ve P. Dumont (Ed.), *Economie et Societes Dans l'Empire Ottoman, Editions du Centre National de la Recherche Scientifique, Paris.*
- Wallerstein, I., Decdeli H. ve Kasaba, R. (1983) Osmanlı İmparatorluğunun Dünya Ekonomisi ile Bütünleşmesi. (Çev. A. Selman), *Toplum ve Bilim*, 23, 41-53.
- Wang, Y. (2009) Global Management Consultancy in China. *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, School of Organization and Management, University of New South Wales. [Master Thesis V2_04Nov09_library_copy.doc \(unsw.edu.au\)](https://library.unsw.edu.au/theses/04Nov09_library_copy.doc). Erişim Tarihi: 13.01.2022.
- Weber, M. (2002) *Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhu* (Çev. Z. Gürata). Ankara: Ayraç Yayınevi.
- Wedel, J. (2015) *Collission and Collussion The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe*. New York: Macmillian [e-kitap].
- Weiss, A. E. (2019) *Management Consultancy and The British State: A Historical Analysis Science 1960*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Werr, A. ve Styhre, A. (2002) Management Consultants - Friend or Foe: Understanding the Ambiguous Client-Consultant Relationship. *International Studies of Management & Organization*, 32(4), 43-66.
- Whittle, A. (2008) From Flexibility to Work-Life Balance: Exploring The Changing Discourses of Management Consultants. *Organization*, 15(4), 513-534.
- Wiens, H. (1959) The United State Operations Mission in Iraq. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 323(1), 140-149.

- Williams, R., ve Rattray, R. (2004) Consultobabble's Facilitory Role in Process Consultation. *Managerial Auditing Journal*, 19(2), 180-190.
- Wright, C. (2000) From Shopfloor to Boardroom: The Historical Evolution of Australian Management Consulting, 1940s to 1980s. *Business History*, 42(1), 85-106.
- Wright, C. ve Kipping, M. (2013) The Engineering Origins of The Consulting Industry and Its Long Shadow. M. Kipping, T. Clark (Ed.). *The Oxford Handbook of Management Consulting*, Oxford: Oxford University Press, 29-50.
- Wright, C. ve Kwon, S.-H. (2006) Business Crisis and Management Fashion: Korean Companies, Restructuring and Consulting Advice. *Asia Pacific Business Review*, 12(3), 355-373.
- Wright, C., Sturdy, A. ve Wylie, N. (2012) Management Innovation Through Standardization: Consultants as Standardizers of Organizational Practice. *Research Policy*, 41, 652-662.
- Yalçınkaya, A. (2020) Türkiye’de Bir Yönetim Danışmanı: Urwick Orr and Partners ve Türk Hava Yolları’ndaki Danışmanlık Faaliyetleri (1967-1971). *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 15(2), 583-602.
- Yaşar, G. Y. (2010) Türk Sağlık Politikasında Neo-liberal Dönüşüm: Eleştirel Bir Değerlendirme. İ. Özkal Sayan (Ed.). *Prof. Dr. Kurthan Fişek İçin: Yönetim Üzerine*. Ankara: AÜSBF Yayını, 269-289.
- Yavilioğlu, C. ve Delice, G. (2010) *Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları (Süreç Analizi)*. C. Yavilioğlu vd. (Ed.). *Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları: Teorik ve Tarihsel Bir Perspektif*. Ankara: Özelleştirme İdaresi Yayını, 292-325.

- Yayman, H. (2008) *Türkiye'nin İdari Reform Tarihi*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Yeldan, E. (2016) *Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi: Bölüşüm, Birikim ve Büyüme*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Yıldırım, S. (1975) *Tek Düzen Muhasebe Sisteminin Tarihçesi ve Genel Çerçevesi*. Ankara: DPT.
- Yönetim Danışmanları Derneği (1998) *Türkiye Yönetim Danışmanları Kataloğu 98-99*. İstanbul: Doğan Ofset Yayıncılık ve Matbaacılık A.Ş.
- Yurdaydın, H. G. (1997) *Düşünce ve Bilim Tarihi*. S. Akşin (Yay. Yön.). *Türkiye Tarihi 3: Osmanlı Devleti 1600-1908*. İstanbul: Cem Yayınevi, 249-320.
- Zabcı, F. Ç. (2009) *Dünya Bankası: Yanılsamalar ve Gerçekler*. İstanbul: Yordam Yayınları.
- Zürcher, E. J. (2003) *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi*. (Çev. Y. S. Gönen). İstanbul: İletişim Yayınları.

Raporlar, Tutanaklar ve Belgeler

- Alaçam Müşavir Mühendislik Firması (1969) *Türkiye Mermerleri*. Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği, Maden Yardım Komisyonu.
- Arthur D. Little ve TÜMAŞ AŞ. (1986) *Fertilizer Sector Restructuring Study for The State Planning Organization: Final Report*.
- Associated Industrial Consultant Limited (1967) *Reorganization of State Economic Enterprises Sumerbank Shoe Factory Beykoz (Technical Assistance Programme 1967 Turkey – Activity 67/23)*. London.

Ayyıldız Mühendislik ve Müşavirlik Bürosu (1969) *1970 Yılı Demir Çelik İthal Esaslarının Etüdü*. Ankara.

Barker, J. M. vd. (1951) *The Economy of Turkey: An Analysis and Recommendations for A Development Program*. Baltimore: The Johns Hopkins Press.

Boston Consulting Group (1985) *Restructuring of The Turkish Textile Sector*. İstanbul.

Bureau du Recherrches Geologiques et Minieres vd. (1969) *Turkish Government's Groundwater Development Programme*. Paris.

CANAC Inc. ve IBM Türkiye (2005) *TCDD İşgücü Yeniden Yapılandırma Projesi, Bileşen "A" Raporu*. Ankara.

CJB House (1969) *Report on the Arrangements for Technical and Engineering Work within the Refining and Production Department of the Turkish Petroleum (T.P.A.O)*. London.

Consulting.com (2019) *The Top 50 Consulting Firm in 2019*. <https://www.consulting.com/top-consulting-firms>. Erişim Tarihi: 13.12.2021.

ECA (1948) *Avrupa İktisadi Kalkınma Programı (Türkiye)*. Ankara: Başbakanlık Devlet Matbaası.

DPT (1961) *Gerekçe*. DPT Dokümantasyon Servisi.

DPT (1965) *Teknik Yardım*. DPT Dokümantasyon Servisi.

DPT (1969) *İktisadi Devlet Teşekkülleri Yeniden Düzenleme Komisyonu Çalışma Sonuçları Özeti*. DPT Dokümantasyon Servisi.

DPT (2006) *Bilgi Toplumu Stratejisi*.

[http://www.bilgitoplumu.gov.tr/Documents/1/BT_Strateji/Diger/060500_BilgiToplumu Stratejisi.pdf](http://www.bilgitoplumu.gov.tr/Documents/1/BT_Strateji/Diger/060500_BilgiToplumu_Stratejisi.pdf). Erişim Tarihi: 13.01.2022.

- DPT Müsteşarlık Araştırma Grubu (1970) *1969 Senesinde Devlet Planlama Teşkilatınca Yapıtırılan Çeşitli Etütlerin Özü*. DPT Dokümantasyon Servisi.
- DPT Müsteşarlık Araştırma Grubu (1989) *Türkiye Sağlık Sektörü Masterplan Etüdü Mevcut Durum Raporu*. Ankara: DPT MAG.
- DPT Yeniden Düzenleme Grubu (1968) *Summary of The Findings of The Turkish Reorganization Commission for State Economic Enterprises*. DPT Dokümantasyon Merkezi.
- DPT Yeniden Düzenleme Grubu (1970a) *İktisadi Devlet Teşekküllerinin Yeniden Düzenlenmesi ile İlgili Olarak Yapılan Çalışmalar Hakkında Özet Rapor*. DPT Dokümantasyon Servisi.
- DPT Yeniden Düzenleme Grubu (1970b) *Note on The Reorganization Commission for State Economic Enterprises*. DPT Dokümantasyon Merkezi.
- Equiteq (2020) *The Management Consulting Global M&A Report 2020*.
- Hacaloğlu, Ç. (1972) *Konsorsiyumla İlişkilerimiz Konusunda Not*. DPT Dokümantasyon Merkezi.
- Hanson, A. H. (1960) *Devlet Teşekküllerinin Reorganizasyonu İçin Bazı Umumi Teklifler*. (Çev. M. Tekelioğlu). DPT Dokümantasyon Merkezi.
- Harold Whitehead & Partners Ltd. (1970) *Management Development and Training*. London.
- Hines, W. D. vd. (1934) *Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tetkiki*. Ankara: Köy Öğretmeni Basımevi.
- IBRD (1981) *Guidelines for the use of consultants by World Bank borrowers and by the World Bank as executing agency*. Washington D.C.

Işıl, E. (Tarihsiz) *İki ve Çok Taraflı Yardım Kurumları Hakkında Özet*. Maliye Bakanlığı Hazine Genel Müdürlüğü Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı Genel Sekreterliği.

Italconsult (1970a) *Türkiye’de Bir Ulaştırma Koordinasyon İdaresi Kurulması Konusunda Tavsiyeler: Özet Rapor*. Ankara.

Italconsult (1970b) *Railroad Studies-Draft Final Report*. Rome.

İktisadi Devlet Teşekküllerini Yeniden Düzenleme Komisyonu (1968) *Genel Rapor*. Ankara: Güneş Matbaacılık T. A. Ş.

İktisadi Devlet Teşebbüsleri Reorganizasyonu Hakkında NOT (Tarihsiz) DPT Dokümantasyon Merkezi (Yer No: 4.1.1.1.3).

J. G. White Engineering Co. (1968) *Etibank Management Survey*.

John Miles and Partners LTD. (1969) *Karabük Demir Çelik Haddehane Tesislerinin Tevsiyatı ve Gelişmesine ait Rapor*. Londra.

Kalkınma Bakanlığı (2018) *Yönetim Danışmanlığı Hizmetleri Çalışma Grubu Raporu*, Ankara.

Kalkınma Planı (1963)

<https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Birinci-Be%C5%9F-Y%C4%B1llık-Kalkınma-Planı-1963-1967-E2%80%8B.pdf>. Erişim Tarihi: 22.05.2021

Kalkınma Planı (1968)

<https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/%C4%B0kinci-Be%C5%9F-Y%C4%B1llık-Kalkınma-Planı-1968-1972-E2%80%8B.pdf>. Erişim Tarihi: 22.05.2021.

KİGEM (1998) *Türk KİT Sisteminin İktisadi Değerlendirmesi: Nicel İrdeleme, Özelleştirme Sorunları ve Politika Seçenekleri*. (Haz. K. Boratav vd.). Ankara: KİGEM.

Koopman, J. ve Tinbergen, J. (1960) *Note on The Need for Foreign Experts and Training Abroad in The Field of Planning*. DPT Dokümantasyon Servisi.

Maliye Bakanlığı (1961a) *Kamu İktisadi Teşebbüslerine Ait Özel Raporlar 1*.

Maliye Bakanlığı (1961b) *Kamu İktisadi Teşebbüslerine Ait Özel Raporlar 2*.

Maliye Bakanlığı (1961c) *Türkiye İktisadi Devlet Teşebbüsleri Hakkında Rapor*.

Maliye Bakanlığı (1962) *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Birleştirilmiş Rapor*.

Maliye Bakanlığı (1968) *Türkiye'ye Amerikan Yardımları (1949-1968)*.

Martin, J. W. ve Cush, F. C. E. (1952) *Maliye Bakanlığı'nın Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor*. Ankara: Maliye Bakanlığı.

MBK Genel Kurul Tutanakları, 29.09.1960, B.14, O.2, C.1

MBK Genel Kurul Tutanakları, 29.09.1960, B.14, O.2, C.1

MBK Genel Kurul Tutanakları, 30.09.1960, B.15, O.1, C.1

MBK Genel Kurul Tutanakları, 06.12.1960, B. 47, C.3

MBK Genel Kurul Tutanakları, 13.12.1960, B.54, O. 1, C.4

Mead Carney International (1966) *Final Project Report State Economic Enterprises (Contract ICA C-2272)*. New York: Mead Carney International Company.

MEHTAP Yönetim Kurulu (1963) *Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri*. Ankara: TODAİE Yayınları.

Millet Meclisi Tutanakları, 19.10.1962, C.8.

Nugent, D. F. (1961) *A Study of Management and Planning Activities in The Ministry of The Government of Turkey*. Ankara.

OECD Consortium for Turkey (1964) *Report by an Expert Group for the O.E.C.D., Consortium for Turkey (64)I: The Turkish First Year Plan 1962-1967 Part 1*. DPT Dokümantasyon Merkezi.

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (2008) *2007 Yılı Faaliyet Raporu*.
<https://ms.hmb.gov.tr/uploads/sites/6/2019/03/2007-yili-faaliyet-raporu.pdf>.

Erişim Tarihi: 14.01.2022.

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (2009) *Danışmanlık Hizmetleri Hakkında Danışmanlık Hizmetleri Daire Başkanlığı Sunuşu*.

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (2012) *Rakamlarla Özelleştirme: Türkiye’de ve Dünyada Özelleştirme Uygulamaları ve Özelleştirme Fonu’nun Kaynak ve Kullanımları*. (Der. M. N. Doğru).

Pasin, S. R. (1964) *Konsorsiyum Çalışmaları ile İlgili Bazı Meseleler Hakkında Not (26 Ekim 1964)*. DPT Dokümantasyon Merkezi.

Şavkal, M. ve Tolunoğlu, Ş. (1972) *Devlet Mühendislik ve Müşavirlik Teşkilatı Kanun Tasarısı*. Ankara: DPT M-Araştırma Grubu.

Schmid, M. T. (1972) *Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri İçin Tekdüzen Muhasebe Planının Hazırlanması ve Uygulanması Sonuç Raporu*. Ankara: USAID.

Sağlık Bakanlığı (1993) *Ulusal Sağlık Politikası*.

<https://sbu.saglik.gov.tr/Ekutuphane/kitaplar/ulusalsaglikpolitikasi.pdf>.

Erişim

Tarihi: 14.01.2022.

Sağlık Bakanlığı (2012) *Sağlıkta Dönüşüm Programı Değerlendirme Raporu (2003-2011)*. <https://sbu.saglik.gov.tr/ekutuphane/kitaplar/sdpturk.pdf>. Erişim Tarihi: 14.01.2022.

Sema-Metra Conseil (1986) *Turkish Cement Sector Restructuration Project Final Report*. Paris.

Sınai Araştırma Danışma Ajansı (1967) *Üçüncü Demir Çelik Tesisleri Yer Seçimi Etüdü*.

Soysal, M. ve Ertuğrul, İ. (1999) *Kamu Hizmeti ve Tahkim*. Ankara: KİGEM.

Statista (2021) *Consulting services industry worldwide*. Article number: did-100872-1.

TBMM Genel Kurul Tutanakları, B: 21, 24.10.1985, O.1, C.19, s.719-724.

TEK-SER (1969) *Şehir Ulaşım Etüdü*. İstanbul.

The Morgan Bank (1986a) *Privatization Master Plan: Legal Issues in Privatization, Social Issues in Privatization, Accounting Issues in Privatization, Capital Markets*.

The Morgan Bank (1986b) *Privatization Master Plan: Objectives of Privatization*.

The Morgan Bank (1986c) *Privatization Master Plan: Specific Action Plan*.

Thornburg, M. W., Spry, G. ve Soule, G. (1949) *Turkey: An Economic Appraisal*. New York: The Twentieth Century Fund.

Türk Hava Yolları (1968) *Yıllık Rapor 1968*.

TÜSİAD (1986) *Özelleştirme: KİT'lerin Halka Satışında Başarı Koşulları*. İstanbul: TÜSİAD Yayını.

Urwick Orr & Partners International (1968) *Concluding Report OECD: Turkish State Economic Enterprises*. London.

World Bank (1980) *Report and Recommendation of The President of The International Bank for Reconstruction and Development To The Executive Directors On A Structural Adjustment Loan (Supplement) To The Republic of Turkey* (Report No: P-28888-TU).

World Bank (1992) *Project Completion Report Turkey Technical Assistance Project for State Economic Enterprises (Loan 2400-TU)*. Report No. 10326. Erişim Tarihi: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/789951468338416478/pdf/multi0page.pdf>.

World Bank (2011) *Guidelines: Selection and Employment of Consultants Under IBRD Loans and IDA Credits and Grants by World Bank Borrowers*. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/796061468126898713/pdf/956640PUB0Box3010Revised0July102014.pdf>. Erişim Tarihi: 09.03.2021.

Gazeteler, Dergiler ve Bültenler

BBC, 6 Ekim 2018, “Erdoğan'dan McKinsey açıklaması: Fikri danışmanlık alınmayacak, biz bize yeteriz”, <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-45770153>. Erişim Tarihi: 10.04.2021.

BBC, 8 Ekim 2018, “McKinsey: Türkiye için geçmişte ne yaptı, hangi ülkelere danışmanlık veriyor?” <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-45704890>. Erişim Tarihi: 10.04.2021.

Cumhuriyet, 1 Ocak 1933, “İktisadi tetkikat Maruf Prof. Falge geldi ve Ankara'ya gitti”.

Cumhuriyet, 16 Mayıs 1933, “İktisat mütchassının yardımcısı geldi”.

Cumhuriyet, 10 Haziran 1933, “Altın ve Petrollerımız: Kağızman altın madeninde ve Mardin petrollerında tetkikat başlıyor”.

Cumhuriyet, 14 Haziran 1933, “İktisadi tetkikat yapacak heyet”. Cumhuriyet, 26 Haziran 1933, “İktisat mütihassısı geldi”.

Cumhuriyet, 19 Haziran 1933, “Amerikan heyeti bütün memleketi dolaşacak”.

Cumhuriyet, 26 Haziran 1933, “İktisat mütihassısı geldi”.

Cumhuriyet, 2 Temmuz 1947, “Bu sabah şehrimize gelecek olan Başbakan Recep Peker’ in kabinede değişiklik şayiaları, Amerikan yardımı ve kalkınma planı hakkında verdiği izahat”.

Cumhuriyet, 13 Haziran 1966, “Sevk ve İdare Müşavirliği İçin Eleman Alınacaktır”.

Cumhuriyet, 10 Temmuz 1966, “Sevk ve İdare Müşavirliği İçin Eleman Alınacaktır”.

Cumhuriyet, 3 Eylül 1967, “Türkiye Sevk ve İdare Derneği İçin Eleman Alınacaktır”.

Cumhuriyet, 24 Mart 1968, “Türkiye Sevk ve İdare Derneği İçin Eleman Alınacaktır”.

Cumhuriyet, 1 Ocak 1986, “Erdem: KİT’lerin Rehabilitasyonu İçin Türkiye’deki Bilgi ve Tecrübe Yeterli Değil”.

Cumhuriyet, 20 Haziran 1986, “Özelleştirmede Başarı İçin TÜSİAD’a Göre Ne Gerekli?”.

Cumhuriyet, 2 Temmuz 1986, “İşçi Çıkarma Formülü”

Cumhuriyet, 28 Temmuz 1987, “Yabancılar KİT Özelleştirmeleri İçin Kuyrukta”.

Cumhuriyet, 21 Ocak 1988, “Bankalara 7 Denetçi Kuruluş”.

Cumhuriyet, 17 Temmuz 1991, “DPT’nin İngiliz Firmasına Hazırlattığı Rapor: Sağlığımız Nasıl Düzelir?”.

Cumhuriyet, 6 Haziran 1996, “Demiryolları Tasfiye İçin Hazırlanıyor”.

Cumhuriyet, 24 Eylül 1996, “Demiryollarını Yeniden Yapılandırma”.

Cumhuriyet, 4 Kasım 1996, “Yağmaya Sessiz Kalınmasın”.

Cumhuriyet, 22 Ekim 1997, “Sosyal Güvenlik Reformu”.

Cumhuriyet, 2 Aralık 1998, “Özelleştirme Yanlışlarla Sürerken Danışmanlık Şirketlerine Trilyonlar Aktarıldı”.

Cumhuriyet, 27 Ocak 2000, “McKinsey TRT’yi yeniden yapılandırıyor”.

Cumhuriyet, 23 Eylül 2000, “Fondaki Bankalara Satış Modeli”.

Cumhuriyet, 2 Şubat 2002, “2001’de 1.2 Katrilyon Kâr Ettik”.

Cumhuriyet, 10 Kasım 2004, “Uluslararası Strateji Yabancıya Emanet”.

Cumhuriyet, 9 Ağustos 2006, “BT Stratejisi Hazır, Ya Uygulama”.

Cumhuriyet, 19 Mart 2017, “Türkiye Varlık Fonu McKinsey ile Anlaşma Yolunda”.

Cumhuriyet, 28 Eylül 2018, “Bakan Albayrak’tan McKinsey’e Kritik Görev”.

Cumhuriyet, 7 Ekim 2018, “Damat Ters Köşe”.

Cumhuriyet, 25 Ekim 2018, “Rapordan McKinsey Çıktı”,

<https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/rapordan-mckinsey-cikti-1121134>. Erişim

Tarihi: 10.04.2020.

Cumhuriyet, 3 Kasım 2018, “Sabıkalı Şirket Denetlemiş”.

Cumhuriyet, 23 Ocak 2019, “Paranızı Çöpe Atmayın”,

<https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/paranizi-cope-atmayin-1214248>. Erişim Tarihi:

19.07.2020.

Dünya, 27 Eylül 2018, “McKinsey'e Ankara'da kritik görev”,
<https://www.dunya.com/ekonomi/mckinseye-ankarada-kritik-gorev-haberi-428685>. Erişim Tarihi, 10.04.2021.

Hürriyet, 7 Şubat 2006, “Bilgi Toplumu Stratejisi'nde Eylem Planlarına Uyulursa, Hedefe Ulaşılır”, <https://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/bilgi-toplumu-stratejisi-nde-eylem-planlarina-uyulursa-hedefe-ulasilir-3892752>. Erişim Tarihi: 03.09.2021.

Karayolları Bülteni, Mart 1951, “Amerika'da staj gören mühendislerimiz”.

Karayolları Bülteni, Ağustos 1951, “Mr. Williams ayrılırken”.

Karayolları Bülteni, Haziran 1952, “Değerli misafirimiz Mr. T. H. Mac Donald'ın Demeci”.

Milliyet, 24 Temmuz 1985, “Şeffaf Bankacılık Hazır”.

Sevk ve İdare Dergisi, Mayıs 1967, “T.S.İ.D.'in Beş Yıllık Planı”.

Sevk ve İdare Dergisi, Ocak-Şubat 1968, “Türk Hava Yollarında Müşavirlik Çalışmaları”.

Sevk ve İdare Dergisi, Ocak-Şubat 1969, “İktisadi Devlet Teşekkülleri İdarecilerinin Eğitimi ile İlgili Symposium”.

Sevk ve İdare Dergisi, Mart-Nisan 1969, “CIOS' un XV. Uluslararası Kongresi”.

Sevk ve İdare Dergisi, Mayıs-Haziran 1969, “Kritik Yörünge Metodu Semineri”.

Sevk ve İdare Dergisi, Eylül- Ekim 1969, “Sevk ve İdare Müşavirliği için Eleman Aranıyor”.

Sevk ve İdare Dergisi, Temmuz-Ağustos 1969, “SEKA'da Özel Eğitim Programı”.

Sevk ve İdare Dergisi, Ocak-Şubat, 1970, “Tekdüzen Muhasebe Sistemi Semineri”.

Telegraph, 12 Mayıs 2008, “Labour: David Cameron attacks Labour's 'policy by PowerPoint’” <https://www.telegraph.co.uk/news/politics/labour/1950578/Labour-Tory-leader-David-Cameron-attacks-Labours-policy-by-PowerPoint.html>, Erişim Tarihi: 09.12.2019.

Vatan, 22 Nisan 2005, “TCDD "6 bin personelinin işine son verecek" mi”. <https://www.gazetevatan.com/gundem/tcdd-6-bin-personelinin-isine-son-verecek-mi-51960>. Erişim Tarihi: 28.02.2022.



Görüşme Yapılan Kişiler ve Tarihleri

Vahit Erdem	20.01.2020
Yalçın Atlı	22.02.2020
Ertan Yülek	03.03.2020
Ali Güner Tekin	05.03.2020 ve 01.12.2020
Burhan Karaçam	10.06.2020
Reha Uz	12.06.2020
Şaban Erdikler	06.10.2020
Uğur Süel	08.12.2020
Haldun Demirel	06.01.2021
Metin Kilci	06.01.2021
Hilal Yüce	07.01.2021

ÖZET

Altmış yılı aşkın bir süredir Türk kamu yönetimi ve politikasının aktörü olan yönetim danışmanlığına ilişkin uluslararası literatür genişlerken, konu Türk kamu yönetimi literatüründe yeterli ilgiyi görememiştir. Bu nedenle bu tezde konu Türk kamu yönetimi ve politikasında yönetim danışmanlarının faaliyetleri olarak belirlenmiştir.

Tezin birinci bölümünde bir kavram ve sektör olarak yönetim danışmanlığı ele alındıktan sonra, Türk kamu yönetimi ve politikasında yönetim danışmanlarının faaliyetlerini değerlendirmek üzere, dünya-sistemleri analizi ve tarihsel kurumsalcı yaklaşımın kavramları kullanılarak bir model geliştirilmiştir. Geliştirilen bu model daha sonra tezin ikinci bölümde Türkiye örneği bağlamında kullanılmıştır. Bu bölüme, Türkiye’de yönetim danışmanlarının politika danışma sisteminin bir aktörü haline gelmesinde etkisi bulunan politika mirası ele alınarak başlanmıştır. Bölümün de gösterdiği gibi, 18 yüzyılın sonlarından günümüze kadar, karar vericilerin reform girişimlerinde yabancı uzmanlardan destek alması, yönetim danışmanlarının politika danışma sisteminin parçası haline gelmesinde kolaylaştırıcı bir etkidir. Yönetim danışmanlarının kamu yönetimi reformlarında görev almasının ilk aşaması olan 1960’larda yönetim danışmanları ulusal kalkınmacı politikalar doğrultusunda, “eski işletmeci” reformların örneği olan KİT reorganizasyonlarında önemli görevler üstlenmiştir.

Danışman kullanımının ikinci aşaması ise, 1980’li yıllarda KİT özelleştirmeleri kapsamında başlamıştır. Uluslararası kuruluşların kredi koşulu olan yapısal uyum politikaları kapsamında, 1990’lı yıllardan itibaren piyasaların yeniden yapılandırılması ve serbestleştirilmesinde yönetim danışmanlığı şirketlerinden danışmanlık hizmetleri alınmış ve yönetim danışmanlarının kullanımı artık Türk kamu yönetimi ve politikasında sistematik ve yaygın bir olgu haline gelmiştir.

ABSTRACT

As in many other countries, management consultants have been an actor of Turkish public administration and policy for over sixty years. While there has been a growing body of international literature examining the management consultancy, it cannot be said that it has received sufficient attention in the Turkish public administration literature. For that reason this thesis examines the activities of management consultants in Turkish public administration and policy.

The first part of thesis reviews the management consultancy as a concept and a sector and then develops a model, with reference to world systems-analysis and historical institutionalist approach, to examine the management consulting activities in Turkish public administration and policy. After establishing this model in the first part of thesis, it is used in the context of Turkish case in section two. This section begins with the role of policy legacy that has contributed to management consultants become an actor of policy advisory system in Turkey. As this section illustrates, from the late 18th century to the present, decision makers' dependence on foreign experts as advisor in government reform efforts has played a facilitating role for management consultants to become an actor in the policy advisory system. In the 1960s, the first phase of the use of management consultants in public administration reform, management consultants played a significant role in the SOE reforms, which were the exemplar of the “old managerialism” and national developmental policies.

The second phase of use of consultants started with privatization of SOEs in the 1980s. Within the scope of structural adjustment policies, which were impositions of international institutions, consulting services have procured from management consultancy companies in the restructuring and liberalization of markets since the

1990s. As this section demonstrates, use of management consultants has now become a systematic and widespread phenomenon in Turkish public administration and policy.

