



# KAMU ÖRGÜTLERİNİN DEĞİŞİMİNDE KURUMSAL ÇEVREYİ OYUNA SOKMAK: PTT ÖRNEĞİNDE NİTEL BİR ARAŞTIRMA<sup>1,2</sup>

*Bringing Institutional Environment into Play in the Change of Public Organizations:  
A Qualitative Study in the Case of PTT*

**Oktay KOÇ<sup>3</sup>, Abdullah KIRAY<sup>4</sup>**

## ÖZET

Çalışma, kamu örgütlerinin değişimini yeni kurumsal kuram perspektifinden ele almak ve bu kapsamda “kamu örgütlerinin değişiminde neden ve nasıl” sorularına yanıt bulmak üzere tasarlanmıştır.

Kamu örgütlerinin değişim sürecini PTT (Posta Telgraf Teşkilatı) örneğinde açıklayan bu çalışmada, kamu örgütlerinin kurumsal çevrelerinin talepleri doğrultusunda ve zorlayıcı, normatif ve taklitçi mekanizmalar vasıtasıyla yaratılan kurumsal uyum gereğince özel işletmelere benzeşerek değişebilecekleri belirlenmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Kurumsal çevre, kamu örgütleri, kurumsal baskı mekanizmaları

## ABSTRACT

This study has been designed to address the change of the public organizations from the perspective of new institutional theory, and to find answers for questions of “how and what in the change of public organizations” in this regard.

In this study exploring change process of the public organizations in the case of PTT (The General Directorate of Post and Telegraph Organization), it has been determined that public organizations can change as resembling to for-profit organizations, in line with the demands of the institutional environments, and for institutional conformity created through coercive, normative and mimetic mechanisms.

**Key Words:** Institutional environment, public organizations, institutional pressure mechanisms

## GİRİŞ

Kurumsal teoriler doğrultusunda bakarak Meyer (1994: 28, 32); içinde ulus devlet örgütlerinin de bulunduğu birçok örgütün, geniş bir çevreye gömülü olduklarını ve çevresel değişimler vasıtasıyla yaratılıp değiştirilmelerinin yanı sıra, örgütsel yaşamın her boyutunun da dramatik olarak çevresel güçler tarafından etki altına alınmış olduğunu ileri sürmektedir. Scott’ın (2003: 133-134) aynı doğrultudaki örgütlerin gömülü olduğu “maddi kaynaklara ilişkin çevre” ve “kurumsal çevre” şeklindeki kavramlaştırması üzerinden, adı ne olursa olsun çevrenin örgütler üzerindeki etkilerinin, kolaylıkla bir kenara bırakılamayacak derecede belirgin, şiddetli ve süregelen olduğu sonucuna varılabilir.

Scott’ın bu kavramlaştırması doğrultusunda hemen ifade etmek gerekir ki, örgütsel çevrenin neliğine dair bir dikotomiden daha çok, çevredeki farklılaşmayı ifade eden boyutlar olarak el alınabilecek çevresel türler (Powell, 1991: 186), kamu sektörü veya özel sektör örgütleri arasında etki yaratma bakımından bir farklılık gözetmemekte; aksine her iki sektörün örgütlerini, kendi koşullarına özgü meşruiyet arayışları çerçevesinde yakınsamaktadır (Frumkin ve Galaskiewicz, 2004). Düzenleyici bir ajan olarak siyasi mekanizmaların, verimsizlik ve karsızlıklarını göğüsleme

<sup>1</sup> Bu makale 11. Ulusal İşletmecilik Kongresi’nde sunulan aynı isimli özet bildirimden genişletilmiştir.

<sup>2</sup> Bu çalışmanın gerçekleştirilmesinde çok önemli katkıları olan PTT Genel Müdürlüğü yöneticilerine teşekkür ederiz.

<sup>3</sup> Yrd. Doç. Dr. Kocaeli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, [oktay.koc@kocaeli.edu.tr](mailto:oktay.koc@kocaeli.edu.tr)

<sup>4</sup> Arş. Gör. Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, [abdullahkiray@gmail.com](mailto:abdullahkiray@gmail.com)

noktasında sürekli meşruiyet pompalamaya odaklandığı ve geleneksel tahakkümcü anlayışlarla idare edilen kamu örgütlerinin; yeni gelişen koşullar altında meşruiyet krizlerini çözebilmek bakımından örgüt biçimleri, uygulama ve anlayışları ile değerleri üzerinden özel sektör örgütlerine giderek daha fazla benzeşebilmek adına değişime yönelik çaba gösterdikleri iddia edilebilir.

Bu çabaların özellikle 80'lerden sonra kendini gösterdiği kabul edilen Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı'nın (Hood, 1991), kamu kurumlarının özel işletmeler gibi verimlilik, etkinlik ve üretkenlik ekseninde yönetilmelerini ve yine bu kurumların çevrelerini müşteriler olarak yeniden tanımlayarak onlara seçenekler sunmalarını (Eryılmaz, 2011: 48) içeren önermeleri doğrultusunda giderek yoğunlaştığı ileri sürülebilir. Dolayısıyla -uzun sürelerdir özel işletmeler için yaşamsal bir gereklilik olduğu kabul edilen- 'pazar odaklılık' anlayışının bugün için, birçok kamu örgütünün de günlük uygulamalarının bir parçası haline gelmiş (Walker vd., 2011) veya gelmek üzere olduğu ileri sürülebilir. Nihayet kurumsal çevreleri değişen kamu örgütlerinin de bahse konu değişimi içselleştirmelerinden, daha açık bir ifade ile çevrelerinde mevcut kurumsal düzenlemelere uyum yönlü baskılar karşısında değişmekten başka çıkar yollarının kalmadığı ileri sürülebilir.

Mevcut çalışma, örgüt kuramının kamu örgütlerinin içsel yapıları ve dışsal çevreleri bakımından yetersiz bir analiz sağladığı iddiasıyla (Murray, 1975; Frumkin ve Galaskiewicz, 2004) temellenerek ilk elde "Kamu örgütleri, neden değişime gereksinirler?" sorusuna ve daha sonrasında da "Değişime yönelen kamu örgütleri, değişimi nasıl gerçekleştirirler?" sorusuna odaklanmaktadır. Bu amaçla örnek olarak PTT'nin<sup>5</sup> özellikle son 10 yılda bürokratikleşmenin tersine özel sektör işletmesiymişçesine sergilediği değişim performansı, tarihsel bir izlekte ve yeni kurumsal kuram merceğiyle iç ve dış piyasa, kamu yönetimi politikaları, yerel ve küresel toplum, ulusal ve uluslararası mesleki örgütler ile küresel düzenleyici ajarlardan kaynaklanan kurumsal baskılar ekseninde ele alınmıştır.

Yapısal olarak çalışma üç bölümden oluşturulmuştur: Birinci bölümde giriş ve teorik arka plan, ikinci bölümde araştırma tasarımı, yöntem ve bulgular ile tartışma ve nihayet son bölümde ise sonuç ve uygulamacılar için belirlenen önerilere yer verilmiştir.

## Teorik Arka Plan

Örgüt araştırmacıları önceleri teknik (maddi) çevrenin örgütlere baskı uyguladığını ve çok daha sonraları (ancak 1970'lerde), kurumsal çevrenin de örgütleri etkilediğini belirlemişlerdir (Scott, 1995). Bu noktada Suddaby (2010), örgütleri çevreleyen sembolik (*kurumsal*) çevrenin, özellikleri itibariyle maddi (*teknik*) olandan farklı olduğunu ifade ederken, Meyer (1994: 32) örgütlerin, yapıları yanında, kimlik ve faaliyetlerini (etkilemekten daha çok) yapılandırabilecek olan *bir* çevreyle iç içe geçmiş olduklarını ileri sürmektedir. Bu anlamda Scott (1992:14) kurumsal çevreyi, geniş bir sosyal bağlamda ortaya çıkan kurallar ve inanç sistemleri olarak betimlemiştir.

Yeni kurumsal kuram merceğiyle ele alındığında, özellikle zorlayıcı, normatif ve taklitçi kurumsal baskı ve beklentilerin; düzenleyici ve yönetsel kamu birimleri eliyle devletten, meslekler ile kamu veya özel çıkar gruplarından kaynaklandığı çeşitli araştırmacılarca ileri sürülmüştür (Örn: DiMaggio ve Powell, 1983; Meyer ve Rowan, 1977). Yine bu kapsamda Scott (2003:137), örgütlerin geniş bir çevreye gömülü olduklarını ve çevredeki değişimler tarafından yaratılıp değiştirildiklerini ileri sürerken; aynı zamanda örgütlerin, "örgütlenmenin uygun yolunu" gösteren cari normlara uyum gösterdikleri düzeyde destek ve meşruiyet elde edebileceklerini de iddia etmektedir. Eğer bu varsayımlar doğru ise, örgütlerin özellikle süregelen kaynak akışını tesis etmek (Beckert, 2010; Dacin, 1997) ve böylece canlılıklarını korumak (Meyer ve Rowan, 1977; Tolbert ve Zucker, 1983) amacıyla

<sup>5</sup>1840 yılında Posta Nezareti olarak kurulan ve 1939 yılında Posta, Telgraf ve Telefon Genel Müdürlüğü olarak isimlendirilen kamu örgütü, 29.01.2000 tarih ve 23948 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 4502 sayılı kanunun 24. maddesi ile Posta ve Telgraf Teşkilatı olarak yeniden isimlendirilmiştir.

kurumsal çevrelerinin taleplerine uygun yanıt verme gerekliliklerinin mutlaka ortaya çıkacağı sonucuna varılabilir. Aslında burada gönderme yapılan gereklilikler de örgütlerin ilk elde verimlilikten daha çok, meşruiyet elde etme (Friedland ve Alford, 1991: 251; Meyer ve Rowan, 1977; Tolbert ve Zucker, 1983) konusunda motive olmalarına dayandırılabilir. Böyle bir motivasyonu gerekçelendirirken Scott (2003: 137); çok özel bir teknik üstünlük sağlamasalar bile, mesleki ve bilimsel otoritelerce örgütlenmenin uygun yolu olarak belirlenen normlara, kamu desteği ve güveni sağlayacak kadar güçlü olduklarından bahisle örgütlerin uyum sağladıkları yönünde bir belirlemeyi öne çıkarmaktadır.

Kurumsal çevrenin örgütlerin uyumunu gerektiren bu tahakkümcü rolü üzerinden örgütsel değişim ele alınacak olursa; herhangi bir şekilde “kurumsal çevrede meydana gelebilecek olan çözülmenin, yeni inanç ve uygulamaların ortaya çıkmasına yol açarak yeniden kurumsallaşmayı” (Scott: 2001: 184) gerektireceği ve bununsa kurumsal çevreye uyum göstermek konusunda baskılanan örgütlerin değişimlerini gerektireceği ifade edilebilir. Bu cümleden olarak, “örgütlerin, kurumsal çevrelerindeki –zorlayıcı, normatif ve taklitçi- güçlere nasıl ve neden uyum gösterdiklerini açıklamaya yönelik kavramlaştırılan ve kurumsal düzenlemelerin, kurumsal aktörleri nasıl etkilediğine odaklanan kurumsal uyum; örgütsel aktörlerin yapı ve faaliyetlerini biçimlendiren bir motor” (Van de Ven ve Hargrave, 2004: 268) olarak kolaylıkla değerlendirilebilir. Son tahlilde Frumkin ve Galaskiewicz’in de (2004) vurguladıkları üzere, kamu örgütleri de kurumsal baskılar karşısında kurumsal uyum yönüyle kırılğan bir yapıya sahip olabilmektedir.

Bu noktada bürokratik anlayışa aşırı bağlanmaları nedeniyle giderek işlev kaybına da uğrayıp verimsizleşen (adeta kaynak öğütme makinesine dönüşen) ve koşut olarak meşruiyet erozyonu yaşayan kamu örgütlerinin, -Brunsson ve Sahlin-Andersson (2000) ile Hood (1991) gibi yazarlara da gönderme yaparak- Meyer’in de (2006) belirlediği üzere –yeni düzeyde- meşruiyet kazanabilmeleri; performans, çıktılar, ekonomiklik ve verimlilik gibi daha çok özel sektöre ait hususları öne çıkaran yeni kamu yönetimi yaklaşımı doğrultusunda yapılanmalarıyla ancak mümkün olabileceği gibi görünmektedir.

Doğrusu, 1980li yıllardan bugüne hemen her ülkenin, kamu yönetimi mekanizmalarının bir yandan performanslarını geliştirip, diğer yandan yönetsel süreçlerinin verimliliğini arttırarak, yönetsel anlamda güçlü olma savaşımı verdikleri ifade edilebilir (Kettle, 2005: vii). Benzeri bir göndermeyle Brunsson ve Sahlin-Andersson (2000) bu amaca matuf yenileşme çabalarının; muhasebe, kontrol ve yönetim biçimleri yönüyle mevcut kamu hizmetlerinin üretim ve sunumunu değiştirmeye yönelik olduğunu ileri sürerlerken; daha genel bir ifade ile Carvera vd. (2001) ise, kamu örgütlerinin meşruiyetini sağlayacak olan kamu hizmeti ödevlerinin geliştirilmesi için, kamu örgütlerinin sahip oldukları özelliklerin güçlendirilmesi gerektiğini vurgulamaktadırlar.

Türkiye açısından bakıldığında ise, kamu yönetimini yeniden yapılandırma çalışmalarının; “1990’ların sonundan itibaren ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasi-idari içerikleriyle küreselleşme, bölgeselleşme ve yerelleşme dinamiklerinin yönlendirmesi ve Avrupa Birliği ile ilişkilerde geline aşama“ (Ökmen ve Canan, 2009; Yılmaz, 2007) ile IMF-Dünya Bankası ikilisi, OECD ve Dünya Ticaret Örgütü belirleyiciliğinde ortaya çıktığı ve ilerlediği (Güler, 2004) ifade edilebilir. Bu kapsamda Türkiye’de, özellikle yasa koyuculara göre oldukça hızlı değişen çok yönlü ve çok taraflı pazardan (Meier ve O’Toole Jr., 2011) gelen talep ve beklentiler ile politik sahada meydana gelen değişimlerin (Örn. Yeni Sağ veya Üçüncü Yol gibi) güdülediği yeni düşünce, beklenti ve uygulamalar doğrultusunda, kamu yönetiminin dönüştürülmesi bakımından önemli bir takım girişimlerin yapıldığı (Örn. Sağlıkta Dönüşüm Programı) ve halen de yapılmaya devam edildiği (Örn. Milli Eğitim) bilinmektedir.

Gelgelelim Türkiye benzeri gelişmekte olan ülkelerde, devlet ideolojisi ile güdülenen (Sözen ve Shaw, 2002) politik kontrol, gözetim ve yönlendirme (Andrews vd., 2011) gibi gelenekçi uygulama ve anlayışlar karşısında kamu örgütlerinin serbestleşmesinin, kolay başarılabilir bir iş olmadığı; yine de Sözen ve Shaw'ın da (2002) özellikle vurguladıkları gibi, “yönetim kendini reform yapmaya adanmış” bunun ancak mümkün olabileceği ileri sürülebilir. Böylece Türkiye örneğinde, özellikle OECD, Dünya Ticaret Örgütü, IMF ve Dünya Bankası gibi ekonomik kuruluşlar ve Avrupa Birliği gibi siyasal ağlar ile yerel ve küresel işletmeler yanında toplumun da yönetimi motive etmesiyle nihayet çözülme, esneklik ve girişimciliği de içeren özel işletmecilik anlayışı doğrultusunda kamu sektörü için kültürel değişimin (Ateş, 2004) koşullanması ancak sağlanabilmiştir. İşte tam da böyle bir koşullanmanın sonucu olarak, PTT'nin son 10 yıl içerisinde giderek bir özel işletmeye benzeşerek gerçekleştirdiği değişim performansı, incelenmeye değer bir vaka olarak kabul edilmelidir.

### **Araştırma Tasarımı ve Yöntem**

Bu çalışma, özellikle kamu yönetimi örgütlerinin kurumsal çevrelerinden gelen baskılar karşısındaki değişim yönlü yanıtlarını incelemeye ve anlamaya dönük olarak tasarlanmıştır. Böylece çalışma, Frumkin ve Galaskiewicz'in (2004), kurumsal baskılar meselesinin, bürokratikleşmeye geniş anlamda karşılık gelecek bir olgu olup olmadığını belirlemeye çalıştıkları araştırmalarıyla aynı çıkışı paylaşıyor gibi görünse de Dacin vd.'nin (2002), “kurumsal araştırmalar ‘köklü’ veya ‘alan düzeyindeki’ değişim örneklerini incelemelidir” önerisi doğrultusunda yapılandırılmasıyla farklı bir izleğe sokulmuştur.

Çalışma temel olarak iki soruya yanıt aramak üzere tasarlanmış ve yöntemi bu yönde belirlenmiştir. Buna göre, “Kamu örgütleri, neden değişime gereksinirler?” ve “Değişime yönelen kamu örgütleri, değişimi nasıl gerçekleştirirler?” sorularına yanıt bulmak, çalışmanın ana amacıdır. Çalışmanın amacını gerçekleştirmek üzere, Türk posta alanı düzeyinde meydana gelen köklü değişiklikler doğrultusunda, alanın en önemli aktörü olan ve tekelci kamu örgütü olarak tanımlanan (OECD, 2002: 8-51) PTT'nin giderek daha az bürokratikleşip, daha çok özel işletmelere benzemesiyle sonuçlanan değişim performansı, yeni kurumsal teori bakış açısıyla PTT'nin kurumsal çevresi olarak tanımlanan iç ve dış piyasa, kamu yönetimi politikaları, yerel ve küresel toplum, küresel düzenleyici ajanlar ile ulusal ve uluslararası mesleki örgütlerden kaynaklanan kurumsal baskılar ekseninde çözümlenmiştir. Bahse konu kurumsal çevre unsurları; DiMaggio ve Powell (1983), Meyer ve Rowan (1977) ile Scott (2008) gibi araştırmacıların kavramsal tasarımları ve uygulanan baskı türü çerçevesinde sektör ve faaliyet raporları ile diğer analizler (Örn: DPT ve PTT tarafından yapılanlar) doğrultusunda araştırmacılarca tanımlanmıştır. Bu çözümlemede özellikle kurumsal çevrece uygulandığı varsayılan zorlayıcı, normatif ve taklitçi baskılar (DiMaggio ve Powell, 1983) araştırmanın odağına alınmıştır.

Bu düzeyde çalışmanın özel bir vakayı kendisine temel edindiğini ifade etmek gereklidir. Bilindiği üzere vaka çalışmaları; bir bireye, gruba, organizasyonel, sosyal, politik ve/veya bağlantılı bir olguya ilişkin bilgileri desteklemek için sıklıkla kullanılan (Yin, 2003; 1) bir yöntemdir. Mevcut çalışmada böyle bir yöntem seçilmesinin ana nedeni; bu tür çalışmaların, ilgili konuyu diğer araştırma tasarımlarına göre derinlemesine sınıma olanağı tanımlarıdır (Brewerton ve Millward, 2001). Nihayet örnek olay olarak PTT'nin seçiminde Dacin vd.'nin (2002) mezkur önerisi dikkate alınarak köklü değişim sürecinden geçen (2003'ten beri) ve bu süreçte önemli kar ve yatırım oranlarına erişen bir kamu kuruluşu olması önemli rol oynamıştır.

Bu noktada, araştırma odağının Türk posta sektörü olması ve posta alanında yer alan merkezi bir aktörün bu kapsamda incelenecek olması münasebetiyle Türk Posta Sektörüne de genel bir çerçeveden değinmek yerinde olacaktır.

## **Kuruluşundan Yeniden Yapılandırma Sürecine Türk Posta Sektörü**

İlk posta teşkilatı, Posta Nezareti adı altında 1840 yılında kurulmuştur. 1855 yılında kurulan Telgraf Müdürlüğü ile Posta Nezareti 1871 yılında birleştirilerek Posta ve Telgraf Nezareti adı altında yapılandırılmıştır. Bunun ardından 1876 yılında Posta Nakil Ağı kurulmuş ve 1901 yılında da koli ve havale kabul işlemlerine başlanmıştır (DPT,2007: 2).

23 Mayıs 1909 tarihinde ilk manüel telefon santralinin İstanbul’da hizmet vermeye başlamasıyla Kurumun adı Posta, Telgraf ve Telefon Nezareti; 1913 yılında ise Posta, Telgraf ve Telefon Umum Müdürlüğü olarak değiştirilmiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarında İçişleri Bakanlığına bağlı olarak görev yapan PTT Genel Müdürlüğü, 1933 yılında katma bütçeli bir idare olarak Bayındırlık Bakanlığına, 1939’da ise Ulaştırma Bakanlığına bağlanarak hizmetlerine devam etmiştir. 1954 yılında Kamu İktisadi Teşebbüsü (KİT) olarak yapılandırılan PTT Genel Müdürlüğü, 1984 yılında Kamu İktisadi Devlet Teşebbüslerinin yeniden düzenlenmesi ile ilgili olarak çıkarılan 233 sayılı KHK ile Kamu İktisadi Kuruluşu (KİK) statüsüne geçirilmiştir (www.ptt.gov.tr).

PTT tarihi açısından belki de en önemli kırılma noktası, Dünya Bankası’nın 1993 tarihli raporu<sup>6</sup> (Kıyan, 2010) doğrultusunda PTT’nin son T’si olan ‘Telefon’un, Türk Telekom başlığı altında ayrı bir yapı haline getirilmesidir (Türel, 2001). Böylece, 24.04.1995 tarihinden itibaren T.C. Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü müstakilen hizmet vermeye başlamıştır. 29.01.2000 tarih ve 23948 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 4502 sayılı Kanununun 24. maddesi ile "T.C. Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü" olan Kuruluşun adı "T.C. Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü" (PTT) olarak değiştirilmiştir. Gayri safi satış hasılatıyla 2005 yılında KİT sistemi içerisinde yaklaşık yüzde 0,90 paya sahip olan PTT Genel Müdürlüğü Türk Telekom’dan ayrıldığı 1 Mayıs 1995 tarihinden itibaren 1998 yılı sonuna kadar zarar etmiştir (Çetin, 2007: 55).

En genel tanımıyla bir bilginin, haberin, paranın, madde ya da eşyanın bir kişi ve yerden, bir başka kişi ve yere taşınmasını karşılayan posta hizmetleri (DPT, 2007: 3), alanında temel olarak hizmet sunanlar ve tedarikçiler (PTT ve özel kargo ve kurye işletmeleri gibi), tüketiciler ile düzenleyici kuruluşlar (PTT, Dünya Posta Birliği, Avrupa Kamu Posta İşletmecileri Birliği gibi) yer almaktadır. Ancak ilginç bir şekilde posta sektöründe, şimdiye değin düzenleyici bir devlet kurumunun yapılandırılmadığı; yine de Frumkin ve Galaskiewicz’in (2004) vurguladıkları üzere, böyle bir durumda kamu kurumlarının düzenleyici rolleri de üstlendikleri anlaşılmıştır<sup>7</sup>. Ayrıca posta sektörünün bir kolu olarak kargo taşımacılığında 1982 yılından beri özel işletmelerin yer aldığı ve bu işletmelerin kargo taşımacılığı yanında *de facto* olarak PTT’nin sorumluluk sahasına giren posta işlemlerini de yaptıkları ifade edilebilir (ABGS, 2005). Özel işletmelerin alana giriş koşulları ilk defa, 2009 tarih ve 27255 sayılı Karayolları Taşıma Yönetmeliği<sup>8</sup> ile belirlenmiş ve bu metinde mali, mesleki yeterlilik ile mesleki saygınlığa gönderme yapılmıştır.

Aşağıda ise genel hatları itibariyle posta sektörünün gelişimi verilmiştir.

<sup>6</sup>“Turkey, Informatics and Economic Modernization” isimli rapor

<sup>7</sup>PTT; 5584 sayılı Posta Kanunu ve Ana Statüsü uyarınca posta piyasasında mevzuat düzenleme ve işletme unsurlarını bir arada yürütmektedir. (DPT, 2007: 64)

<sup>8</sup> 2003 tarihli 4925 sayılı Karayolları Taşıma Kanunu doğrultusunda çıkartılmıştır.

**Tablo 1.** Posta Hizmetlerinin Tarihsel Değişimi

<b>Faktör</b>	<b>Geçmişte</b>	<b>Bugün</b>
Monopol Durumu	Tam	Sınırlı
İşletmeciler	Tek	Birden Fazla
Rekabet	Yok	Artan Bir Şekilde
Müşteriler	Pasif	Zorlayıcı
Yenilik	Yavaş	Hızlı
Yönetim	Ampirik	Profesyonel
Teknoloji	İkincil Önemde	Kilit Önemde
Tehditler	Operasyonel	Stratejik

(Çetin, 2007: 45)

Nihai olarak özellikle AB müktesebatı kapsamı ve OECD, Dünya Ticaret Örgütü, IMF, Dünya Bankası ile AB'nin ilgili organları gözetiminde, çok taraflı ve çeşitli fonksiyonlara sahip ajanlar dolayımında Türk posta alanının, -daha çok özel aktörün yer almasını sağlayacak şekilde yapılandırılması sürecinin, özellikle kurumsal çevresinin değiştirilmesi bağlamında devam ettiği ifade edilebilir.

### **Verilerin Toplanması ve Analizler**

Verilerin toplanması aşamasında, çalışmada örnek olarak incelenen PTT'nin kurumsal çevresi kapsamında tanımlanan ve aşağıdaki şekilde gösterilen iç ve dış piyasa, kamu yönetimi politikaları, yerel ve küresel toplum, ulusal ve uluslararası meslek örgütleri ile düzenleyici küresel ajanlardan kaynaklanan zorlayıcı, normatif ve taklitçi kurumsal baskılar dolayımında PTT ile ilişkilerini açıklamaya dönük verilere odaklanıldığı ifade edilmelidir. Zira araştırma sorularına yanıt olacak verilerin, PTT'nin kurumsal çevresi olarak tanımlanan bu bileşenlerden kaynaklandığı varsayılmıştır.

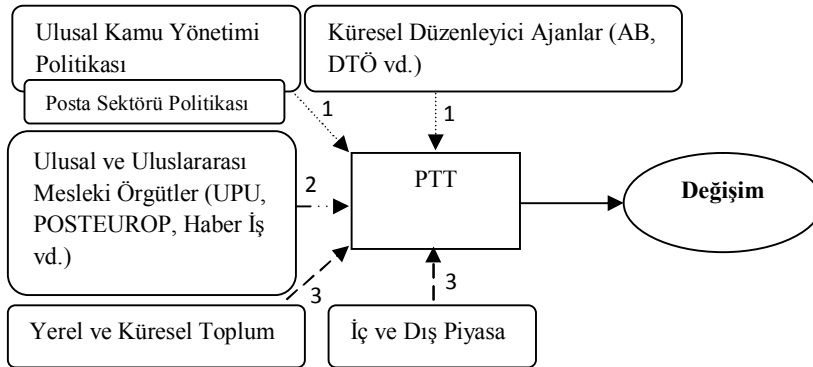
PTT örneği özelinde, çalışmada kullanılacak ve araştırma sorularının çözümünü sağlayarak amacın gerçekleşmesine olanak sağlayacak iki temel veri kaynağına odaklanılmıştır. Bunlardan birincisi, PTT Genel Müdürlüğü merkez yöneticileri ile araştırma soruları temelinde oluşturulan yarı yapılandırılmış açık uçlu sorular vasıtasıyla ve mahallinde not olarak ikinci araştırmacı tarafından gerçekleştirilen görüşmelerdir. Görüşmeler, iki Genel Müdürlük orta ve üst düzey yöneticisi ile gerçekleştirilmiş ve toplamda 3 saat sürmüştür. Görüşmelerden elde edilen kayıtlar, yine ikinci yazar tarafından çözülmüş ve araştırmanın amacına hizmet edecek şekilde basit olarak iki yazarca müştereken değerlendirilip, ilgili bölümlere pasajlar halinde eklenmiştir.

Araştırmada kullanılan ikinci veri kaynağı ise, belge incelemelerine dayanan arşiv araştırmasıdır (Berg, 2001: 192). Arşiv kaydı olarak kullanılan metinler; düzenleyici yasal metinler, DPT ve sektör raporları, araştırma yazıları, tez ve makaleler, çeşitli gazete ve dergiler ile internet sitelerinde yayınlanan röportajlar, değerlendirme ve haberlerden oluşmaktadır. Araştırma aşamasında bu gibi metinlerin incelenmesi, özellikle birincil veri kaynaklarından elde edilen enformasyonun desteklenmesi ve güçlendirilmesi açısından önemsenmiştir. İncelenen metinlere ilişkin liste aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 2. İncelenen Arşiv Metinleri

Kaynak	Yayın Tarihi
Posta Kanunu	1950
PTT Genel Müdürlüğü Ana Statüsü	2000
Institutional Endowment and Regulatory Reform in Telecom <a href="http://www.mafhoum.com/press7/229T41.pdf">http://www.mafhoum.com/press7/229T41.pdf</a>	2002
Official Journal of the European Union <a href="http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:176:0021:0025:EN:PDF">http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:176:0021:0025:EN:PDF</a>	2002
Karayolu Taşıma Kanunu	2003
Postal Services: Competition Rules in Postal Services	2005
Devlet Planlama Teşkilatı Dokuzuncu Kalkınma Planı (DPT-Posta Hizmetleri Alt Komisyonu Raporu)	2007
Posta Hizmetlerinin Serbestleştirilmesi ve Regülasyonu: Türkiye Posta Sektörü Reformu İçin Bir Öneri (Volkan Recai ÇETİN DPT Uzmanlık Tezi)	2007
Liberalisation, Privatisation and Regulation of Postal Services in Europe –First International Experiences in the Run-Upto New European Regulations (Torsten Brandt)	2007
PTT Genel Müdürü Osman Tural Röportajı, <a href="http://www.ptt.gov.tr/?wapp=interviewsDetail_tr&amp;did=BCC14681-2270-40FF-BD32-149CF2839D57">http://www.ptt.gov.tr/?wapp=interviewsDetail_tr&amp;did=BCC14681-2270-40FF-BD32-149CF2839D57</a>	2008
Posta Sektörünün Düzenlenmesi (Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Sektörel Araştırma ve Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı)	2008 2009 2011
Karayolları Taşıma Yönetmeliği	2009
PTT Faaliyet Raporu	2010
PTT Genel Müdürü Osman Tural'ın Röportajı <a href="http://www.istenhaber.com/ptt-nasil-dirildi/">http://www.istenhaber.com/ptt-nasil-dirildi/</a>	2011
PTT Genel Müdürü Osman Tural'ın Röportajı <a href="http://www.sonsayfa.com/Haberler/Guncel/PTTnin-dunyada-ilk-olmak-185180.html">http://www.sonsayfa.com/Haberler/Guncel/PTTnin-dunyada-ilk-olmak-185180.html</a>	2011
Dünyada Ve Türkiye'de Posta Hizmetlerine İlişkin Sektör Raporu 2010 (T.C. PTT Genel Müdürlüğü Tanıtım Ve Pazarlama Dairesi Başkanlığı)	2011
PTT Yatırım Programları (Projeler) ( <a href="http://ptt.gov.tr/index.dyn?wapp=principlesProcedures_tr&amp;open=2">http://ptt.gov.tr/index.dyn?wapp=principlesProcedures_tr&amp;open=2</a> )	2012
PTT Genel Müdürü Osman Tural'ın Röportajı, Ekonomi Ajandası Dergisi <a href="http://ptt.gov.tr/index.dyn?wapp=interviewsDetail_tr&amp;did=422D9643-22FD-441E-836D-70D6846D8A4E">http://ptt.gov.tr/index.dyn?wapp=interviewsDetail_tr&amp;did=422D9643-22FD-441E-836D-70D6846D8A4E</a>	2012
PTT Genel Müdürü Osman Tural'ın Röportajı, Ekonomi Yöntem Gazetesi <a href="http://ptt.gov.tr/index.dyn?wapp=interviewsDetail_tr&amp;did=800606CF-4DCA-47E7-9157-D32408541C47">http://ptt.gov.tr/index.dyn?wapp=interviewsDetail_tr&amp;did=800606CF-4DCA-47E7-9157-D32408541C47</a>	2012
PTT Genel Müdürü Osman Tural Röportajı <a href="http://www.ptt.gov.tr/?wapp=interviewsDetail_tr&amp;did=40E61235-9FDB-4B87-AE90-ABB5E82EE009">http://www.ptt.gov.tr/?wapp=interviewsDetail_tr&amp;did=40E61235-9FDB-4B87-AE90-ABB5E82EE009</a>	2012

Verilerin toplanması ve analizlerin yapılması açısından oluşturulan kavramsal model ise aşağıda sunulmuştur:



1: Zorlayıcı; 2: Normatif; 3: Taklitçi kurumsal baskı mekanizmaları

Şekil 1. Araştırmanın Kavramsal Modeli

Bu modelde PTT'nin kurumsal çevresini oluşturduğu var sayılan bileşenlerden gelen baskıları göstermek üzere, 1: zorlayıcı; 2: normatif ve 3: taklitçi olacak şekilde değişik nitelikte oklar atanmış; bunun karşısında, PTT'nin değişime yönelerek yanıt vermesi ise, verilen yanıtın salt değişim yönlü olması nedeniyle sürekli ok ile gösterilmiştir.

### **Kurumsal Çevre, Bileşenleri ve Değişim Baskısı Karşısında PTT**

Temel işlevi, 5584 sayılı Posta Kanunu ve 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu ile diğer kanunlarda tekel olarak verildiği şekliyle "Yurdun her tarafında açık ve kapalı mektuplar ve posta kartlarını kabul etmek, taşımak ve dağıtmak, 2813 sayılı Telsiz Kanunu hükümleri saklı kalmak kaydıyla, halka hizmet veren gişelerdeki telgraf, teleks, tele - post gibi uç tesisleri ile telgraf muhabere cihazlarını kurmak ve işletmek" olan Türkiye Cumhuriyeti Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü (PTT), idarenin bütünlüğü içinde yer alan; görev alanına ilişkin sektörde kamu hukuku ilke ve düzenlemelerine bağlı olarak, kamu yararı amacıyla düzenleyici işlemler yapan; genel idare esaslarına göre faaliyet gösteren, gördüğü hizmet sürekli ve asli nitelik taşıyan Tüzel Kişiliğe sahip faaliyetlerinde özerk ve sorumluluğu sermayesiyle sınırlı bir Kamu İktisadi Kuruluşudur (PTT Genel Müdürlüğü Ana Statüsü, R.G., 2000).

PTT; "posta politikasının hedefini, posta hizmetleri için "tek pazarı" başarıyla tamamlamak ve yüksek nitelikli evrensel bir posta hizmeti sağlamak olarak belirleyen AB'nin, bu çizgideki standart ve düzenlemelerinden fazlasıyla etkilenmiştir. AB'nin PTT'yi köklü bir şekilde değiştiren posta sektörü hedefleri; düzenleyici çerçeve bazında, sektörün aşamalı ve kontrollü bir yol ile rekabete açık hale getirilmesi ile gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Özellikle teslimat performansı açısından hizmet niteliğinin gelişimi ve uygun erişim, bu politikanın büyük önem taşıyan yönleridir" (Kibar vd., 2011: 56).

Bu çerçevede PTT'nin süreç içerisinde yaşadığı bir kısım değişikliklerden bahsetmek gerekirse; öncelikle 29.01.2000 tarih ve 23948 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 4502 sayılı kanununun 24. maddesi ile "T.C. Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü" olan adı, "T.C. Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü" (PTT) olarak değiştirilmiş ve posta, parasal posta ile kargo ve lojistik alanlarında hizmet verecek şekilde piyasa gerekleri doğrultusunda yapılandırılmıştır. 2004 yılında ise ilginç bir şekilde, PTTBank ismi tescil edilmiş ve PTT; bankacılık hizmetleri kapsamında yer alan havale, posta çeki ve döviz alım hizmetlerinin yanı sıra Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur emeklilerinin maaş ve diğer ödemeleri, elektrik, su, doğalgaz, sabit telefon ve GSM telefon faturalarının tahsilatı, anlaşmalı bankaların kredi kartı ödemelerinin tahsilatı ile bu bankalar adına yapılan nakit yatırma işlemleri, bireysel kredi tahsilatı, TL ve döviz cinsinden ucuz para transfer işlemi, kredi verme, TCDD yolcu bileti satışı, Milli Piyango bilet satışı, abonelik işlemleri, e-devlet şifresi, sigorta acenteliği ve konsinye ürün satışı yapar hale gelmiştir (PTT, 2011: 10).

Değişimin başladığı yıllardan sonra PTT'nin karında ve yatırımlarında önemli derecede artış meydana gelmiştir. 2003 yılından itibaren PTT'nin gelir, gider, kar ve yatırım miktarları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:



Tablo 3. PTT'nin Gelir, Gider, Kar ve Yatırım Miktarları

Yıllar	Yatırım (TL)	Gelir (TL)	Gider (TL)	Kar (TL)
2003	7.644.903	716.059.456	693.168.948	22.890.508
2004	16.812.758	974.467.370	898.366.012	76.101.358
2005	13.184.552	966.862.469	804.638.349	162.224.120
2006	16.784.179	1.108.085.176	905.014.213	203.070.963
2007	83.597.182	1.276.906.891	1.039.032.379	237.874.512
2008	76.096.616	1.529.143.741	1.151.851.976	377.291.765
2009	119.622.554	1.522.727.218	1.292.676.141	230.051.077
2010	134.041.266	1.566.183.656	1.422.559.989	143.623.667

(PTT, 2010)

Yurtiçi ve yurtdışı mektup ve koli/kargo postaları, APS (Acele Posta Servisi), havale, ödeme şartlı gönderi, kapıdan kapıya teslim servisi (Alo post), döviz alışı, posta çeki, telgraf, telepost ve filateli hizmetlerini veren PTT, 5584 Sayılı Posta Kanununun 9. Maddesinin verdiği yetki uyarınca:

- Dünya Posta Birliği (UPU),
- Posta ve Telekomünikasyon İdareleri Avrupa Konferansı (CEPT),
- Avrupa Posta Mevzuat Komitesi (CERP),
- Avrupa Kamu Posta İşletmecileri Birliği (POSTEUROP),
- Uluslararası Paralı Posta Hizmetleri Komisyonu ve İşleri (ICPFSB),
- Avrupa Posta Bankaları ve Çek Merkezi Bilgisayar Şebekesi (EUROGIRO),
- Avrasya Posta Birliği (EURASIA) gibi uluslararası kuruluşların daimi üyesi olmuştur (PTT, 2011: 10).

Son olarak posta alanında devlete ait herhangi bir düzenleyici kuruluşun olmamasının, PTT'yi alanda düzenleyici (eyleyen) ve operasyonel (iş yapıcı) bir aktör haline getirdiği vurgulanmalıdır (ABGS, 2005)

Tekelci ve bürokratik bir kamu örgütü olarak PTT'nin burada zikredilen özellikleri itibariyle yeni düzeyde oldukça farklı bir profil oluşturduğu ifade edilebilir. Yarattıkları kurumsal baskılar ile bu farklılaşmayı sağlayan ve alan düzeyinde değişimin öncülleri olan kurumsal çevre bileşenleri aşağıda tartışılmıştır.

### Ulusal Kamu Yönetimi Politikaları

Kamu örgütlerinin, politik karar vericiler için yaşamsal bir araç olarak ulusal kamu yönetimi politikalarından yoğun şekilde etkilendikleri kolaylıkla ileri sürülebilir. Özellikle AB, IMF, Dünya Bankası ve Dünya Ticaret Örgütü benzeri küresel ajanların baskıları karşısında, politik karar vericilerin yaptıkları düzenlemelerin birincil nesnesi, şu halde kamu örgütleri olmaktadır. Böylece özellikle AB normları ve Dünya Ticaret Örgütü, OECD, IMF, DB gibi örgütlerin önerileri dolayımında PTT'nin bir özel işletme gibi faaliyet göstermesi bakımından bazı yasal düzenlemelerin gerçekleştirildiği (Örn: 4925 sayılı Karayolları Kanunu veya Yönetmeliği), bazılarınınsa gerçekleştirilmek üzere olduğu (Örn: Posta Hizmetleri Kanunu (yeni) gibi) belirlenmiştir. Buna göre; 5584 sayılı Posta Kanunu'nun 10. maddesinde yer alan; "P.T.T. İdaresi posta ulaştırmalarını

düzenlemek için gerçek ve tüzel kişilerle ve taşıma ortaklıklarıyla sözleşmeler yapabilir” hükmüne eklenen (Ek fıkra: 29/4/2009 - 5893/1 md.) “PTT İdaresi postaların ayırım ve dağıtım işlerini ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürebilir” ifadesi ile ek madde 1’de – (Ek: 25/6/2009-5917/10 md.) yer alan; “5411 sayılı Bankacılık Kanununa tabi olmaksızın, anılan Kanun kapsamında belirtilen faaliyet konuları ile ilgili olarak bankalarla yapacağı sözleşmeler doğrultusunda bankalara destek hizmeti verebilir” ifadesi, “1990’lardan itibaren posta hizmetleri piyasalarının serbestleştirilerek rekabete açılmasına yönelik küresel yaklaşımlara” (Kibar vd, 2011: 5) bir cevap olarak kamu hizmetlerinin serbestleştirilmesi yönelimli ulusal kamu yönetimi politikaları açısından dikkate değer örneklerdir. Bu noktada PTT Genel Müdürü Osman Tural’ın şu beyanı dikkat çekicidir: “2004 tarihinde başlatılan PTTBank hizmetinin amacı, paralı posta hizmetlerinin kalitesini yükseltmek, müşteri memnuniyeti, gelir artışı sağlamak, hizmet çeşitliliğini artırmaktır” (Doğukan, 2008). Öte yandan PTT Genel Müdürlüğü ve alandaki diğer özel işletmelere ait aktörler tarafından hazırlanarak, 2010 yılında Bakanlar Kurulu’na sunulan ve PTT’ye AŞ olma hakkı da tanıyan yeni yasa tasarısının (PTT, 2011: 13), yine PTT’nin özel işletmelere benzeşmesi açısından önemli bir kilometre taşı olabileceği değerlendirilmektedir.

Ek olarak PTT Genel Müdürlüğü’nde yönetim pozisyonunda olan iki farklı görevliyle yapılan görüşmeden elde edilen verili beyanlar, posta sektörü bağlamında yürütülen ulusal kamu yönetimi politikalarının örgütsel eylemleri belirleyiciliği açısından dikkat çekicidir: “Sadece verimli acenteler ile çalışmaya devam ediyoruz. Verimsiz acenteleri kapattık. Çünkü verimsiz çok sayıda acente olduğunda, işler yönetilebilir ve kontrol edilebilir olmaktan çıkıyor”.

“Değişimde siyasi yönetimin rolü çok önemli. Çünkü kamu yararının nerede ve nasıl olduğunun sosyolojik tespitini yapan siyasal aktörlerdir”.

Böylece bir yandan posta alanını yapılandırmak, diğer yandan da PTT gibi alanın en önemli ve güçlü aktörünün, verimlilik, etkinlik ve üretkenlik bakımından özel işletmelere benzeşmesini yönlendirmek amacıyla ulusal kamu yönetimine ilişkin politik karar, uygulama ve düzenlemelerin, zorlayıcı bir kurumsal mekanizma halinde meşruiyet sağlamaya odaklanan araçlar olarak göründükleri ileri sürülebilir.

### **Küresel Düzenleyici Ajanlar**

Posta alanının yapılandırılması ve nihayet bu araştırmanın da konusunu oluşturan PTT’nin değişimi sürecinde AB, IMF, Dünya Bankası, OECD ve Dünya Ticaret Örgütü gibi küresel ajanların önemli rollerinin olduğu belirtilmelidir. Bu gibi ajanların, özellikle ulusal politika ve uygulamaları küresel normlara uygunluk açısından yönlendirdiği ve çoklukla zorlayıcı bir mekanizma olarak işlev gördüğü ifade edilebilir.

Bu anlamda örneğin AB Komisyonu’nun OJ/ 98/C 039/02 sayılı Posta sektöründe rekabet kurallarının uygulanması ve posta hizmetlerine yönelik bazı devlet yardımlarının değerlendirilmesine dönük tebliğinde<sup>9</sup>, iç ve küresel piyasaya uyum açısından önemli olabilecek bir takım düzenlemelerin geliştirildiği; buna göre, “rekabet ile ilgili uyumlaştırmaların yapılması”; “pazarda etkinliğin sağlanması için şeffaflığın tesis edilmesi” ve “posta sektöründeki rekabet kuralları uygulamasının sürdürülmesi” yönünde hükümler kurulduğu belirlenmiştir Öte yandan aynı tebliğde, rekabet kurallarına aykırı hareket ederek rekabeti bozan ve üye ülkeler arasındaki ticareti engelleyenlere karşı AB Anlaşmasının ilgili maddelerinin uygulanacağı ve ayrıca devlet yardımlarının da verilemeyeceği ifade edilmiştir (DPT, 2007: 52-53). Bu kapsamda verilebilecek bir başka örnek ise; Dünya Ticaret Örgütü’nü (DTÖ) kuran anlaşmanın ekinde yer alan anlaşmalardan biri olan ve 25 Şubat 1995 tarihinde TBMM tarafından onaylanan Hizmet Ticareti Genel Anlaşması’na (GATS) ilişkin IV no.lu

<sup>9</sup>Alanı ilgilendiren 1997 ve 2002 tarihli iki ayrı AB direktifi daha vardır.

Taahhüt ve Derogasyon Listesi'nin Haberleşme Hizmetleri başlığı altında Türkiye'nin taahhütleri olarak sayılan; “A. Posta hizmetleri (7511) 1,3 devlet tekeli, 2 kısıtlama yok, 4 kapalı; B. Kurye hizmetleri (7512) 1,2,3,4 kısıtlama yok” şeklindeki hükümlerdir<sup>10</sup>.

Bu bağlamda, PTT Genel Müdürlüğü'nde yönetici pozisyonunda bulunan bir görüşmecinin şu beyanı dikkate değerdir: “AB ve organlarınca alınan kararlar da önemli bir baskı unsurudur. Hem siyasi iktidarın, hem bizim karar ve uygulamalarımız, bütün bu kuruluşların direktif ve önerileri kapsamında gerçekleşiyor”. Aynı kapsamda AB mevzuatının etkin olarak uygulanması amacıyla ‘AB Koordinasyon ve Strateji Geliştirme Şube Müdürlüğü’ kurulmuştur (www.ptt.gov.tr).

Buraya alınan örnekler çerçevesinde küresel düzenleyici ajanların, Türk posta sektörü özelinde özellikle PTT'nin sahip olduğu tekeli pozisyonu bozmak ve böylece onu alandaki diğer aktörlerle rekabet edebilecek düzeyde değişime yönlendirmek açısından, zorlayıcı kurumsal mekanizmaları kullandıkları, PTT'nin ise, meşruiyet sağlamaya dönük olarak bu doğrultuda değişime yöneldiği ileri sürülebilir.

### **Ulusal ve Uluslararası Mesleki Örgütler**

5584 Sayılı Posta Kanununun 9. Maddesinin verdiği yetki uyarınca birçok uluslararası mesleki örgüte üye olan PTT'nin bu örgütlerin ortaya koydukları düzenleyici kurallara uyum göstermesi, gereklilik halini almıştır.

Bu anlamda “1992 yılına kadar Avrupa ülkelerindeki posta ve telekomünikasyon hizmetlerini mevzuat ve işletme unsurlarıyla bir arada yürüten ve “Posta ve Telekomünikasyon İdareleri Avrupa Konferansı” (CEPT) olarak adlandırılan kuruluş, “işletmeci” ve “mevzuat” temelinde iki ayrı kuruluş halinde yeniden yapılandırılmış ve nihayet, posta hizmetleri alanında Avrupa Kamu Posta İşletmecileri Birliği (POSTEUROP) ile Avrupa Posta Mevzuat Komitesi (CERP) oluşturulmuştur. POSTEUROP'un amacı, posta hizmetlerini kolaylaştırmak, modernize etmek, Avrupa Posta İdareleri arasında işbirliğini güçlendirmek, üye ülkelerle bilgi alışverişinde bulunmak, hizmet kalitesi normlarını belirlemek ve uygulamasını kontrol etmek, etkinliği, verimliliği ve kalite/ücret ilişkisini iyileştirmek için alınan önlemleri desteklemektir. Ayrıca, POSTEUROP'un en önemli hedefleri arasında, AB'ye aday ülkelerin posta direktiflerinin gerekliliklerini yerine getirmelerine yardımcı olmak amacıyla hazırlanan yeni anlaşmanın (Accord) uygulanması bulunmaktadır” (DPT, 2007: 23-24).

Ek olarak PTT'nin üye olduğu bir diğer kuruluş olan UPU'nun (Dünya Posta Birliği) sözleşmesinde yer alan ve Kuruluş Yasası'nın ilk maddesini teşkil eden transit serbestliğinin sağlanması, posta gönderileri için UPU standartlarının uygulanması, UPU tarafından belirlenen temel posta ücretlerinin uygulanması ve taahhütlü (sigortalı) gönderilerin kaybolması, çalınması ve hasara uğraması durumunda sorumluluğun üstlenilmesi vb. yükümlülüklerin de üyeler tarafından yerine getirilmesi beklenmektedir (DPT, 2007: 40). Yine bu kapsamda Genel Müdürlük yöneticisi bir görüşmecinin aşağıdaki beyanı dikkate değerdir: “PTT'nin üye olduğu kuruluşların bağlayıcı kararları var ve bunun dışında yeni önerileri de oluyor”. Dolayısıyla PTT'nin üye olduğu küresel mesleki

<sup>10</sup>Bu kapsamda hizmet sunum modlarına ilişkin açıklayıcı bilgi aşağıda yer almaktadır:

- 1- Sınır ötesi hizmet tedarikini ifade etmekte olup hizmetin, hizmet sağlayıcısının ülkesi dışında tüketicilerin bulunduğu ülkede sağlanmasıdır. Bu durumda posta hizmetlerinin tekel alanına giren bölümlerinde hizmet ticareti yapılamamaktadır.
- 2- Hizmetin üye ülke dışında tüketilmesi anlamına gelmekte olup tüketicilerin ilgili hizmeti tüketicinin bulunduğu ülke dışında başka bir ülkede almasıdır.
- 3- Ticari varlık oluşturulmasını ifade etmekte olup; bir hizmet sağlayıcısının yurtdışında bir hizmet sağlama gayesiyle ticari bir işyeri açmasıdır.
- 4- Gerçek kişilerin varlığı anlamına gelmektedir. Burada ilgili hizmetin, tek başına faaliyet gösteren kişi veya hizmet sağlayıcısının elemanları tarafından yurtdışı pazarlarda sağlanıyor olması anlamına gelmektedir.

kuruluşların, özellikle normatif etkileri dolayısıyla PTT'nin bir özel işletmeymişçesine değişimini gerektirdiği ifade edilebilir.

Diğer taraftan, meslektaşların önemli bir uzantısı olarak kabul edilen (DiMaggio ve Powell, 1983) normatif kurumsal baskıların, özellikle burada zikredilen mesleki örgütlerden değinilen konular bağlamında gelişebileceği anlaşılmaktadır. Haliyle postacılık mesleğine ilişkin mesleki bilgilerin de süreç içerisinde gelişmeye devam ettiği, bu anlamda özellikle eğitsel çalışmaların normatif kurumsal değişim açısından tetikleyici etkiye sahip oldukları ifade edilmelidir. Bu kapsamda, görüşmeci iki farklı yöneticinin aşağıda sunulan beyanları dikkate değerdir: *“Hizmet içi eğitim Fransız modellemesiyle tasarlandı. Mevcut eğitimleri de bu model doğrultusunda sürdürmekteyiz. Ayrıca son 10 yıldır piyasadaki ve üniversitelerden eğitimler satın almakta ve bunları sürekli arttırıp çeşitlendirmekteyiz. Yakın zamanda, (personele dönük) uzaktan eğitimlere de başlamayı planlıyoruz”*.

*“Osmaniye, Samsun, Erzincan ve Hakkari'deki Meslek Yüksekokullarında postacılık bölümleri var ve buradan mezun olanlara personel alımında öncelik tanımaya çalışıyoruz. Ancak bildiğiniz gibi kamuda insan kaynakları devletin belirlediği şekilde KPSS gibi sınavlarla alınıyor”*.

Aynı kapsamda Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda posta sektörünün geliştirilmesine dönük uygulama stratejileri başlığında; *“personelin niteliklerine uygun istihdam yaratılması için politikalar üretilmesi, ayrıca çalışanların hizmet içi eğitimleri ile sertifikasyonu, istihdam esaslarının ve ücretlendirme politikalarının belirlenmesi”* (DPT, 2007: 74) gibi normatif hususların öne çıkarıldığı anlaşılmaktadır. Bu doğrultuda PTT'nin, 2011 yılında 66181 personeline iş başı-iş dışı eğitim verdiği ve bütün birimleri için hizmet standartları düzenlediği belirlenmiştir (www.ptt.gov.tr). PTT Genel Müdürü Osman Tural'ın bu kapsamdaki beyanı da dikkat çekicidir: *“AB Müktesebatına uyuma yönelik PTT personelinin aldığı eğitimler kapsamında, üyesi bulunduğumuz ‘Avrupa Kamu Posta İşletmecileri Birliği’ (Post-Europ) tarafından Avrupa Birliği'ne aday ülkelerin posta direktiflerine uyumunu kolaylaştırmak amacıyla kuruluşumuzda, ‘Pro-Action Projesi’ (Posta Sektöründe AB Müktesebatına Yönelik Eğitim Girişimleri) yürütülmektedir”* (Ay, 2009).

Ayrıca burada sadece ilginç olduğundan bahisle örnek olarak bahsetmek gerekirse, Haber-İş Sendikası'nın alanın düzenlenmesine dönük çalışmalara dahil edilmediği de belirlenmiştir (Akcan, 2011: 129). Bu durum sendikacılığın Türkiye özelinde gücünü/güçsüzlüğünü göstermesi bakımından da önemsenmelidir.

Özellikle uluslararası mesleki kuruluşlar açısından bakıldığında, PTT'nin değişiminde ortaya konan mesleki ilke, sertifikasyon, standart ve diğer değerler bağlamında meşruiyet sağlamaya odaklı ciddi bir kurumsal baskının yaratılmış olduğu; süreç içerisinde alınan eğitimler ve eğitilmiş iş gücü vasıtasıyla da postacılığın PTT özelinde meslekileşme düzeyinin yükseldiği ve PTT'nin değişim stratejisini bu çerçevede ayarladığı anlaşılmaktadır.

## **Küresel ve İç Piyasa**

Burada küresel ve iç piyasanın ortak olarak ele alınmasının nedeni, özellikle PTT'ye rakip veya onunla emsal olan kamu veya özel sektör işletmelerinin, aynı çerçeve içerisinde PTT'nin eylem ve faaliyetlerini etkilemeleridir. Zira gerek iç ve gerekse dış rakipler ve emsaller açısından, özellikle belirsizliği giderme adına kendini daha çok gösteren taklitçi kurumsal baskı mekanizmalarının (DiMaggio ve Powell, 1983), ön plana çıktığı ileri sürülebilir.

Bu bahiste öncelikle PTT'nin emsalleri olarak ele alınabilecek ulusal posta teşkilatlarının [Örn: Almanya Posta Teşkilatı (Deutsche Post), Hollanda (TNT) ve İngiltere Kraliyet Posta Teşkilatı (Royal Mail)], özelleştirildikleri ve bazı ulusal posta kurumlarının, satın alma ve birleşmeler (M&A) yoluyla global oyuncular olarak dünya pazarında teşkilatlanmaya ve söz sahibi olmaya doğru yöneldikleri (Örn: TNT, UPS, DHL, vb.) ifade edilmelidir (PTT, 2011).

Bunun hemen ardından; Fedex, UPS, Arameks, Geo Post–Yurtiçi Kargo, SKY gibi yabancı sermayeli işletmeciler; Ase, Aras Kargo, MNG ve Sürat Kargo gibi yerli sermayeli işletmeciler; Aktif Dağıtım, Kurye Net, Pareks Kurye gibi Kurye ve Dağıtım işletmecileri ile Kuryetel, RTL, Lider Kurye, Süper Kurye gibi motosikletli kurye şirketlerinin posta alanında PTT'nin rakibi özel işletmeler olarak faaliyet gösterdikleri ifade edilebilir (DPT, 2007: 33).

“PTT'nin kamuya özgü ataleti karşısında, özel şirketlerin dinamik yapılarıyla daha rekabetçi olmaları, haliyle PTT'nin geleneksel posta hacminde gerilemeler yaşanmasına yol açmıştır. Özellikle ve daha çok 1990'lı yıllarda pazarda aktif hale gelen ve yukarıda bir kısmı zikredilen özel kargo ve kurye şirketleri büyümelerini artan bir hızla devam ettirirken; PTT'nin buna karşılık vermek açısından son yıllarda daha dinamik ve girişimci bir strateji izlemesiyle pazarda kayıplarını azaltmaya çalıştığı ve mevcut dağıtım şebekesini başka hizmetlerle (PTTBank gibi) optimum seviyede kullanarak gelir kalemlerini arttırmaya yöneldiği vurgulanmalıdır” (Kibar vd., 2011: 5). Bu anlamda PTT Genel Müdürlüğü'nde görevli bir yönetici görüşmecinin şu beyanı ilginçtir:

*“PTT bürokratik bir kamu kurumu olmayı değil, rekabet edebilen çağdaş bir işletme ve bir piyasa oyuncusu olmayı benimsemiştir”.*

“Öte yandan, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelerin sonucu olan yeni haberleşme araçları (e-mail, internet tabanlı görüşmeler ve veri aktarımları gibi) posta piyasalarına büyük ölçüde rakip olmakta, evrensel hizmet sağlayıcılarının gelirleri önemli oranda azalmakta bu durum sosyal bütünlüğün geleceği adına endişelere yol açmaktadır. Posta hizmetlerinin ekonomik ve sosyal faaliyetler için hayati bir öneme sahip olduğu göz önünde bulundurularak, bu hizmetleri modernize etmek ve geliştirmek kamu yararına olacağı vurgulanmalıdır” (DPT, 2007: 3).

Nihayet PTT'nin, yerel ve küresel coğrafi bağlamı ve üstün teknolojik nitelikli rakipleri karşısında, geleneksel hantal ve yoğun bürokratik yapısıyla mücadele edemeyeceğinin açık olduğu vurgulanmalıdır. Görüşme yapılan bir Genel Müdürlük yöneticisi bu doğrultuda, *“PTT'nin bütün acentelerinde otomasyona geçildiğini”* beyan etmiştir. Aynı kapsamda rakiplerine benzeşme gerekliliği bulunması münasebetiyle Genel Müdür Osman Tural'ın şu sözleri oldukça dikkate değerdir: *“zaten dünyada her tarafta serbestleşme gerçekleşmiş, niye yeniden böyle bir tecrübe yaşayacaksınız ki? Başkalarının tecrübelerini yaşamak yerine onların tecrübelerinin iyisini, güzel kısımlarını alıp, sürecin bir an evvel hem ülke, hem müşteriler, hem de kurumun lehine sonuçlandırılmasını sağlamaktan ve bu şekilde bir düzenlenmeden yanayım.”* (Tural, 2011).

Böylece PTT'nin, gerek yerel ve gerekse küresel rakiplere benzeşme/onları taklit etme noktasında karşı karşıya kaldığı kurumsal çevre baskısı ile özel işletmelere benzeşme yönelimli değişime meşrulaşma arayışı çerçevesinde odaklandığı ileri sürülebilir.

## **Yerel ve Küresel Toplum**

PTT'nin müşterisi konumundaki yerel ve küresel toplum açısından bakıldığında, olasılıkla en büyük beklentinin 'kalite' olabileceği ileri sürülebilir. Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda da ifade edildiği üzere; *“kamu posta idarelerinin sağladığı hizmetlerin çoğu zaman kalitesi görece düşük olmakta ve tüketiciler çözüm olarak kamu posta idaresi ile rekabet halinde olan özel işletmecileri tercih etmektedir. Birçok gelişmekte olan ülkede kamu posta idareleri piyasa taleplerine cevap verememekte, kaliteli ve güvenli hizmet sunamamakta ve etkin çalışmamaktadır”* (DPT, 2007: 5). Dolayısıyla Türkiye'de kamu posta idaresi olarak PTT üzerinde özellikle yerel ve/veya küresel toplum tarafından yönlendirilen nitelikli hizmet sunumunu gerektiren bir baskının mevcut olduğu kabul edilebilir.

Öte yandan, “büyük ölçekli müşteriler özellikle bankalar, sigorta şirketleri, kamu hizmeti veren kuruluşlar ve yayıncılar, posta işletmecileri üzerinde dağıtım sıklığını aşağı çekerek bir baskı unsuru

oluşturabilmekte ve yanı sıra çok daha büyük ölçekli işletmeler, kendi dağıtım firmalarını da kurabilmekte veya müşterileri ile haberleşmek için alternatif haberleşme kanalları arayışına yönelebilmektedirler. Büyük müşterilerin rekabet üzerindeki etkisinin özellikle tam serbestleşmeden sonra daha da artması beklenmekte ve bu düzeyde alıcıların gücü ile pazara potansiyel girişlerin kombinasyonunun piyasada çok önemli disipline edici bir faktör olacağı öngörülmektedir” (Çetin, 2007: 96-97). Bu ve benzeri yeni düzey koşulları, tıpkı özel sektör işletmeleri gibi PTT'nin de çözüm arayışlarına girmesine neden olmuştur. Bu anlamda PTT Genel Müdürü Osman Tural'ın şu sözleri oldukça önemlidir: “Özellikle son dönemlerde ortaya konulan projeler göstermektedir ki PTT'nin hizmet sınırlarını müşteriler belirlemektedir” (Tural, 2012). Böylece örneğin, 2010 yılında PTT Genel Müdürlüğü, Ankara PTT Başmüdürlüğü ve Burdur PTT Başmüdürlüğü bağlı işyerleri ile birlikte TS ISO EN 9001:2008 Kalite Yönetim Sistemi Belgesi almaya hak kazanmışlardır.

Öte yandan PTT Genel Müdürlüğü'nde yönetici pozisyonunda bulunan bir görevlinin şu beyanı taklitçi değişimin en belirgin göstergesi olarak kabul edilebilir: “PTT'nin değişiminin asıl nedeni; bütün dünyada her alanda belirgin ve hızlı bir değişimin olması ve PTT'nin de bu değişime ayak uydurarak yeni dünyada yerini almak istemesidir”.

Dolayısıyla PTT'nin geleneksel kamu yönetimi sorunlarını (özellikle verimsizlik ve süreçlerdeki kalitesizlik bağlamında) aşmak açısından bulduğu çözüm, özel sektör işletmeleri tarafından uygulanıp başarılı olduğu görülen kalite güvence sistemleri gibi yönetsel uygulama ve anlayışları içselleştirmeye yönelmek olmuştur. Bunun yanı sıra, Genel Müdürlük yöneticileri ile yapılan görüşmeden elde edilen enformasyon doğrultusunda; “hizmetlerin kalite ve verimini arttırmak üzere PTT tarafından ciddi yatırımların yapılarak bütün işyerlerinde otomasyona gidildiği, fiziki yapı gereksinimlerin karşılandığı ve hizmet çeşitliliği sağlandığı” anlaşılmıştır. Bu kapsamda hizmet noktalarının fiziki yeterlilik ve niteliğini arttırdıklarını da belirten PTT Genel Müdürü Osman Tural (2011) şu belirlemeyi yapmaktadır: “eskiden vatandaşı postaneye getirmeye çaba sarf ediyorken, şimdi vatandaşı postaneden dışarıya çıkartmakta zorlanıyoruz”.

Nihayet bu gibi çabaların, özel sektör kuruluşları ile bazı kamu sektörü örgütleri açısından müşteri talep ve beklentilerinin karşılanması ve müşteri tatmininin sağlanması noktasında başarıları görülmüş uygulamalar olduğu ve PTT'nin de bu anlamda meşruiyet kazanmak üzere özellikle başarılı sistemleri taklit etmek suretiyle yapı ve süreçler boyutunda değişikliklere gittiği ve böylece meşrulaşma arayışında olduğu ifade edilebilir.

## **BULGULAR VE TARTIŞMA**

Bu çalışmada, kurumsal çevrenin kamu örgütlerinin değişimindeki rolünün ve örgütlerin bu süreçte kurumsal çevreleri ile ilişkisinin belirlenmesine odaklanılmıştır. Daha önce yapılan araştırmaların da (Örn: Munir, 2002; Rowan, 1982) işaret ettikleri üzere, örgütler, kurumsal çevrelerindeki değişim ve buna bağlı baskılar karşısında, geleneksel yapı, süreç ve mekanizmalarını terk ederek değişmekte ve değişim sürecinde yine kurumsal çevrede mevcut zorlayıcı, normatif ve taklitçi kurumsal mekanizmalardan kaynaklanan baskılara daha çok uyum sağlamaya yönelmektedirler. Dolayısıyla Frumkin ve Galaskiewicz'in de (2004) belirledikleri gibi, sektörleri ne olursa olsun örgütler sadece örgütlüler ve çevrelerinden mutlaka *şu veya bu şekilde* etkilenirler.

Meyer'in (1994: 28, 32); içinde ulus devlet örgütlerinin de bulunduğu birçok örgütün, geniş bir çevreye gömülü oldukları ve çevresel değişimler vasıtasıyla yaratılıp değiştirilmelerinin olası olduğu yönündeki belirlemesi karşısında, özellikle son 20 yıldır Türk kamu sektöründe meydana gelen değişimler, kamu örgütlerinin kurumsal çevrelerinin, “yeni kamu yönetimi” (Hood, 1991) ismi verilen yaklaşım doğrultusunda değişmesiyle açıklanabilir. Yeni kamu yönetimi yaklaşımının kamuyu müşteri olarak ele alan (Walker vd., 2011) kamu örgütlerinde rekabeti (Carvera vd. 2011) ve etkinlik,

verimlilik ve üretkenlik üzerinden meşruiyet elde etmeyi (Carvera vd., 2001; Meyer, 2006) zorlayan anlayışların Türk kamu yönetimi bağlamında da uygulanması; AB, IMF, Dünya Ticaret Örgütü, OECD gibi küresel ajanlar (Ökmen ve Canan, 2009; Yılmaz, 2007; Güler, 2004) ile mesleki kuruluşlar ve müşteriler tarafından koşullanmış, sözün doğrusu giderek dayatılmıştır.

Çalışmada bu bağlamda bir kamu örgütü olarak ele alınan PTT'nin ve içinde bulunduğu posta alanının kurumsal çevresi tanımlanmış ve bu kurumsal çevreden özellikle küresel düzenleyici ajanların yönlendirdikleri değişim odaklı zorlayıcı baskılar ile bu doğrultuda yapılandırılan kamu politikalarının, alanın ve daha derinde PTT'nin değişiminde başat role sahip olduğu belirlenmiştir. Daha önceki çalışmalarda da (Örn: Lounsbury, 2002; Frumkin ve Galaskiewicz, 2004; Ruef ve Scott, 1998) zorlayıcı kurumsal baskı mekanizmalarının, örgütlerin değişiminde önemli role sahip olduğu ortaya konmuştur. Bu anlamda PTT'nin, alanın değişen koşullarına ayak uydurmak, meşruiyetini böylece sağlayıp ayakta kalabilmek açısından, değişime yöneldiği belirlenmiştir. PTT'deki bu değişiminin mevcut çalışmayı ilgilendiren özel tarafı, yeni kamu yönetimi anlayışı perspektifinden ortaya konan yerel kamu politikaları ile bunu temellendirecek şekilde gerçekleştirilen ulusal ve uluslararası düzenlemelerin, alandaki kurumsal mantıkları değiştirdiği ve bu çerçevede PTT'nin giderek bir özel işletme olurcasına değiştiği gerçeğidir. Bu anlamda bir değişimi Steward ve Walsh (1992), kamunun pozisyonunun, müşteri veya yurttaş olarak güçlendirilmesine dönük olarak yeniden yapılandırılması biçiminde okumaktadır. Nihayet posta alanının ve alan içi en önemli aktör olarak PTT'nin yapı ve işleyişinin, küresel düzenleyici ajanlarca tetiklenen ulusal kamu politikalarına dayanan zorlayıcı mekanizmalar üzerinden düzenlenmesinin sağlandığı anlaşılmıştır.

Araştırmada ulaşılan bir başka bulgu da posta sektöründe özellikle bir düzenleyici kuruluşun olmaması (ABGS, 2005) ve Ulaştırma Bakanlığı'na bağlı PTT'nin, merkezi bir aktör olması dolayısıyla düzenleyici kurum rolünü üstlenmesi ile alanın düzenlenmesi açısından gerekli girişimleri tasarlayan, başlatan ve sürdüren bir *eyleyene* zamanla dönüşmesidir. Bu durum, her ne kadar alandaki güç dağılımını PTT lehine bozuyor gibi görünse de özellikle yerli ve/veya yabancı özel sektör işletmelerinden kendi planlarında merkezi konumda bulunanların eylem ve faaliyetleriyle PTT'nin ayrık ve giderek daha merkezi bir aktör olarak farklılaşmasına değil, hizmetin gereklerini yerine getirmekle ödevli alandaki olağan aktörlerden birisi olarak değişmesine yol açtıkları anlaşılmıştır. Bu anlamda örneğin; PTT'nin tekelinde bulunan bazı hizmetlerin (kapalı zarf içindeki iletilerin taşınması da dahil) özel sektör kuruluşlarınca yasal olarak düzenlenmemiş olmasına karşın yürütüldüğü belirlenmiştir. Böylesi bir rekabet ortamında PTT'nin bürokratik bir mekanizma üzerinden başarı elde edebilmesi olası görünmemektedir. Bu noktada Frumkin ve Galaskiewicz'in (2004) literatürdeki bir damarı işaret ederken belirttiklerinin aksine, PTT'nin giderek bürokratikleşme eğilimine değil, özel sektör işletmelerine benzeşme eğilimine girdiği ifade edilebilir. Bu açıdan bariz iki örnek olarak; PTT'nin özel işletmeler gibi almaya çabaladığı kalite güvence sistemi belgeleri ile yeni Posta Hizmetleri Kanun taslağında, A.Ş. olarak yapısının değiştirilmesi verilebilir. Burada Scott'ın (2003:137), örgütlerin gömülü oldukları geniş çevredeki değişimler karşısında, "örgütlenmenin uygun yolunu" gösteren cari normlara uyum gösterecekleri yönündeki belirlemesine yeniden gönderme yapılabilir.

PTT'nin yerel ve küresel mesleki örgüt ve gelişmelerden etkilenerek, özel bir işletme gibi olmaya çabalaması, çalışma kapsamındaki bir diğer bulgu olarak ifade edilebilir. Özellikle küresel mesleki kuruluşların yaratmış oldukları normlar, standart ve değerler üzerinden, PTT'nin ve daha geniş olarak alanın değişimine olanak sağladıkları ileri sürülebilir. Bu anlamda yeni mesleki bilgi, standartlar, değer ve normların (Örn: Mizruchi ve Fein, 1999; Munir, 2002) PTT'nin rekabetçi bir örgüt olmaya dönük değişimine olanak yarattığı vurgulanmalıdır. Burada umulmayan ilginç bir bulgu

da -özellikle mesleki bir örgüt olan Haber İş Sendikası üzerinden bahsetmek gerekirse- Türkiye’de sendikal örgütlerin, alanların yapılanmasında işlevsiz bırakıldıklarıdır.

Son olarak özellikle yerel ve bir yerinden sonra küresel toplumun da PTT’nin değişimi noktasında, en azından talep ve beklentileri ile yaratmış olduğu baskıların, PTT’nin taklitçi kurumsal mekanizmalar ekseninde alanın önde gelen özel işletmelerinin eylem ve faaliyetlerini taklit etmeye yöneldiğidir. DiMaggio ve Powell (1983) taklitçi mekanizmaların, belirsizliği önlemede en azından işletmelere önemli katkılarının olabileceğini vurgulamışlardır. Bu anlamda ve mutlaka normatif olarak da PTT’nin, örneğin ISO kalite belgesi alarak, yerel ve küresel toplum nezdinde hizmet sunumuna ilişkin eylem ve faaliyetlerine meşruiyet kazandırmak ve ancak bu yolla kaynaklara erişmek açısından elinde tuttuğu otonom pozisyonunu koruma eğilimine girdiği ifade edilebilir. Böylesi bir eğilimin en açık göstergesi PTT’nin sınırlı posta hizmetleriyle ayakta kalamayacağını fark etmiş olması ve bankacılıktan lojistiğe kadar birçok alanda faaliyet göstermeye yönelmesidir (Tural, 2011). Bu bulgular, Steward ve Walsh’un (1992) kamu hizmetlerinin doğasının değişmiş olduğunu ileri sürerek, geleneksel anlayış, yöntem ve araçlara dayandırılarak artık kamu hizmeti sunumunun olanaklı olmadığı; Walker vd.nin (2011) ise, birçok kamu örgütünün ‘pazar odaklı’ uygulamaları günlük faaliyetlerinin bir parçası haline getirdiği yönündeki belirlemeleri ile uyumlu görünmektedir.

## SONUÇ VE ÖNERİLER

Çalışmadan elde edilen genel sonuçlar itibariyle ifade etmek gerekirse kamu örgütlerinin kurumsal çevrelerinin değişmesi, bir bütün olarak bu örgütlerin de değişmesine yol açmaktadır.

Diğer yandan kamu örgütlerinin değişimlerini, kurumsal çevrelerinden gelen baskıların yönlendirdiği ifade edilmelidir. Bu açıdan örgütlerin, özellikle düzenleyici ajanlardan gelen kurumsal baskılar karşısında değişimi daha kesin bir olasılıkla dikkate aldıkları; normatif ve taklitçi baskıları da daha çok ilgili eyleyenlerin pozisyonlarına göre değerlendirme eğiliminde oldukları ifade edilebilir. Türkiye açısından bakıldığında, özellikle aşırı merkezileşmiş siyasal eyleyenlerin, bu sonuçları çoklukla yönlendirdiği ileri sürülebilir.

Çalışmada tek bir vakanın incelenmiş olması ve incelemenin nitel yöntemlere dayandırılarak gerçekleştirilmesinin araştırma açısından zayıf yönleri oluşturduğu; özellikle birinci veri kaynaklarından daha çok veri toplanması ve belki nicel yöntemlerle desteklenecek eklektik modellere dayalı çok örnekli çalışmaların yapılabilmesi ise, gelecek çalışmalar için öneriler olarak not edilmelidir.

## KAYNAKÇA

- Andrews, R., Boyne, G. A., Walker, R. M. (2011), “Dimensions of Publicness and Organizational Performance: A Review of the Evidence”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 20, s. i301–i319
- Akcan, A. (2011), Türkiye’de Posta Sektörü’nün Liberalleşmesi isimli konferans kitapçığındaki konuşması, s.129.
- [www.haberis.org.tr/dosya/posta\\_sektorunun\\_liberallesmesi.pdf](http://www.haberis.org.tr/dosya/posta_sektorunun_liberallesmesi.pdf) (02.02.2012)
- Ateş, H. (2004), “Management as an Agent of Cultural Change in the Turkish Public Sector”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 14, No. 1, s. 33–58
- Ay, D. (2009), Osman Tural Röportajı, Euronews Dergisi-Şubat, [http://www.ptt.gov.tr/?wapp=interviews\\_Detailtr&did=FDB21526-1253-443D-8212-1DD4246D2E34](http://www.ptt.gov.tr/?wapp=interviews_Detailtr&did=FDB21526-1253-443D-8212-1DD4246D2E34) (23.02.2012)
- Beckert, J. (2010), “How Do Fields Change? The Interrelations of Institutions, Networks, and Cognition in the Dynamics of Markets”. *Organization Studies* Vol. 31. s.605-627
- Berg, B. L. (2001), *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. Boston: Allynand Bacon
- Brewerton, P. M., Millward L. (2001), *Organizational Research Methods*. California: Sage
- Brunsson, N., Sahlin-Andersson. K. (2000), “Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform”, *Organization Studies*, Vol: 21, s. 721-746



- Carvera, A., Molla A., Sanchez M. (2001), "Antecedents and consequences of market orientation in public organisations", *European Journal of Marketing*, Vol.35 (11/12),s.1259-1286
- Çetin, V. R. (2007), Posta Hizmetlerinin Serbestleştirilmesi ve Regülasyonu: Türkiye Posta Sektörü Reformu İçin Bir Öneri, Basılmamış Uzmanlık Tezi, Ankara: DPT
- Dacin, M. T. (1997), "Isomorphism in Context: The Power and Prescription of Institutional Norms". *The Academy of Management Journal*. Vol: 40(1). s. 46-81
- Dacin, M. T., Goodstein, J., Scott W. R. (2002), "Institutional Theory and Institutional Change: Introduction to the Special Research Forum", *The Academy of Management Journal*, Vol. 45, No. 1, s. 43-56
- DiMaggio, P. J., Powell, W. W. (1983), "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, Vol. 48(2), s. 147-160
- Doğukan, S. (2008), PTT Genel Müdürü Osman Tural Röportajı, Aralık-2008, [http://www.ptt.gov.tr/?wapp=interviewsDetail\\_tr&did=BCC14681-2270-40FF-BD32-149CF2839D57](http://www.ptt.gov.tr/?wapp=interviewsDetail_tr&did=BCC14681-2270-40FF-BD32-149CF2839D57) (23.02.2012)
- DPT (2007), Dokuzuncu Kalkınma Planı: Posta Hizmetleri Alt Hizmet Komisyonu Raporu, Yay. No: 2748 ÖİK: 695, Ankara: DPT
- Eryılmaz, B. (2011), Kamu Yönetimi, Ankara: Okutman Yayınları
- Frumkin, P., Galaskiewicz, J. (2004), "Institutional Isomorphism and Public Sector Organizations", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 14 (3), s. 283-307
- Friedland, R., Alford, R. R. (1991), "Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions", Powell W. Walter. ve DiMaggio Paul.J. (Ed.). *The New Institutionalism in Organizational Analysis* içinde s.232-263. The University of Chicago Press. Chicago
- Güler, B. A. (2004), "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine", *Hukuk ve Adalet-Eleştiri Hukuk Dergisi*, Yıl: 1(2), s.1-31
- Hood, C. (1991), "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, Vol. 69, s.3-19
- Kettle, D. F. (2005), *The Global Public Management Revolution*. Washington: Brookings Institution Press
- Kıyan, Z. (2010), "GATS ve Küreselleşen Kamu Hizmetleri: Türkiye ve Telekomünikasyon Örneği", [http://perweb.firat.edu.tr/personel/yayinlar/fua\\_1624/1624\\_61541.pdf](http://perweb.firat.edu.tr/personel/yayinlar/fua_1624/1624_61541.pdf) (10.02.2012)
- Kibar, Y. Ş., Cantekinler, M. K., Ulaşanoğlu, M. E. (2011), Posta Sektörünün Düzenlenmesi, Ankara: BTİK
- Lounsbury, M. (2002), "Institutional Transformation and Status Mobility: The Professionalization of the Field of Finance", *The Academy of Management Journal*, Vol: 45(1), s.255-266
- Meier, K. J., O'Toole Jr., L. J. (2011), "Comparing Public and Private Management: Theoretical Expectations", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.21, s. i283-i299
- Meyer, J. W., Rowan, B. (1977), "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony". *The American Journal of Sociology*. Vol.83(2). s.340-363
- Meyer, J. W. (1994), "Rationalized Environments", Editör: W.Richard Scott ve John W. Meyer, *Institutional Environments and Organizations*, içinde s. 28-53, California: Sage
- Meyer, R. E., Hammerschmid, G. (2006), "Changing Institutional Logics and Executive Identities : A Managerial Challenge to Public Administration in Austria", *American Behavioral Scientist*, Vol: 49 (7), s. 1000-1014
- Mizruchi, M. S., Fein, L. C. (1999), "The social construction of organizational knowledge: A study of the uses of coercive, mimetic, and normative isomorphism". *ASQ*, Vol: 44. s.653-684.
- Munir, K. A. (2002), "Being different: How normative and cognitive aspects of institutional environments influence technology transfer". *Human Relations*. Volume 55(12). s.1403-1428
- Murray, M. A. (1975), "Comparing Public and Private Management", *Public Administration Review*, July-August, 1975, s. 364-371
- OECD. (2002), Regulatory Reforms in the Telecommunications Industry. <http://www.oecd.org/dataoecd/40/13/1840797.pdf> (02.03.2012)
- Ökmen, M., Canan, K. (2009), "Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi" Yönetim ve Ekonomi, Yıl:2009 Cilt:16(1), s. 139-171
- Powell, W.W. (1991), "Expanding the Scope of Institutional Analysis", *The New Institutionalism in Organizational Analysis* içinde s. 183-203. Powell W.W. ve DiMaggio P.J. (Ed.). Chicago: The University of Chicago Press.

- PTT (2011), Dünyada ve Türkiye’de Posta Hizmetlerine İlişkin Sektör Raporu-2010, Ankara: TC PTT GnI. Md. Tant. ve Paz. Daire Bşk.
- PTT (2010), Faaliyet Raporu, [http://www.ptt.gov.tr/?wapp=statistics\\_tr](http://www.ptt.gov.tr/?wapp=statistics_tr) (22.03.2012)
- Rowan, B. (1982), “Organizational Structure and Institutional Environment: The Case of Public School” *ASQ*. Vol: 27. s.259-279
- Ruef, M., Scott, W. R. (1998), “A Multidimensional Model of Organizational Legitimacy: Hospital Survival in Changing Institutional Environments” *ASQ*. Vol: 43, s. 877-904
- Scott, W. R. (1992), "Introduction: From Technology to Environment". Eds: Meyer F. John ve Scott W. Richard. *Organizational Environments* içinde s.13-21. California: Sage
- Scott, W. R. (1995), *Institutions and Organizations*, California: Sage
- Scott, W. R. (2001), *Institutions and Organizations*. California: Sage
- Scott, W. R. (2003), *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*, New Jersey: Prentice Hall
- Scott, W. R. (2008), “Lords of the Dance: Professionals as Institutional Agents”, *Organization Studies*, Vol: 29(02), s. 219-238
- Sözen, S., Shaw I. (2002), “The international applicability of “new” public management: lessons from Turkey”. *The International Journal of PublicSector Management*, Vol: 15(6), s.475-486
- Steward, J., Walsh, K. (1992), “Change in the Management of Public Services”, *Public Administration*, Vol. 70. s.499-518
- Suddaby, R. (2010), “Challenges for Institutional Theory”, *Journal of Management Inquiry*, Vol. 19. s.14-20
- Tolbert, P. S., Zucker, L. G. (1983), “Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935”. *ASQ*. Vol.28. s. 22-39
- Tural, O. (2011), Türkiye’de Posta Sektörü’nün Liberalleşmesi isimli konferans kitapçığındaki konuşması, s.27. [www.haberis.org.tr/dosya/posta\\_sektorunun\\_liberallesmesi.pdf](http://www.haberis.org.tr/dosya/posta_sektorunun_liberallesmesi.pdf) (02.02.2012)
- Tural, O. (2012), Birinci Dergisi Röportajı, Şubat-2012 [http://www.ptt.gov.tr/?wapp=interviewsDetail\\_tr&did=40E61235-9FDB-4B87-AE90-ABB5E82EE009](http://www.ptt.gov.tr/?wapp=interviewsDetail_tr&did=40E61235-9FDB-4B87-AE90-ABB5E82EE009) (23.02.2012)
- Türel, O. (2001), “Resturcting the Public Sector in-Post 1980 Turkey: An Assessment”, Eds: Hassan Hakimian ve Ziba Moshaver. *The State and Global Change* içinde s. 178-211. Surrey: Curzen Press
- Van de Ven, A. H., Hargrave, T. J. (2004), “Social, Technical and Institutional Change: A Literature Review and Synthesis”, Eds: Poole M. Scott ve Van de Ven H. Andrew, *Handbook of Organizational Change and Innovation* içinde s. 259-304, NY: Oxford UP
- Walker, R. M., Brewer, G. A., Boyne, G. A., Avellaneda, C. N. (2011), “Market Orientation and Public Service Performance: New Public Management Gone Mad?”. *Public Administration Review*. September-October 2011. s. 707-717
- Yılmaz, A. (2007), “AB’ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar”, *DPÜ-SBE Dergisi*, Sayı: 17, s.215-240
- Yin, R. K. (2003), *Case Study Research*. California: Sage
- ABGS/Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (2005), *Postal Services: Competition Rules in Postal Services*. [http://www.abgs.gov.tr/tarama/tarama\\_files/03/SC03DET\\_postal%20services.pdf](http://www.abgs.gov.tr/tarama/tarama_files/03/SC03DET_postal%20services.pdf) (22.03.2012)
- <http://www.ptt.gov.tr/source.cms.docs/ptt.org.tr.ce/docs/istatistik/faaliyet2010.pdf>
- <http://www.sonsayfa.com/Haberler/Guncel/PTTnin-dunyada-ilk-olmak-185180.html> (20.02.2012)
- [http://ptt.gov.tr/index.dyn?wapp=interviewsDetail\\_tr&did=422D9643-22FD-441E-836D-70D6846D8A4E](http://ptt.gov.tr/index.dyn?wapp=interviewsDetail_tr&did=422D9643-22FD-441E-836D-70D6846D8A4E) (02.02.2012)
- [http://ptt.gov.tr/index.dyn?wapp=interviewsDetail\\_tr&did=800606CF-4DCA-47E7-9157-D32408541C47](http://ptt.gov.tr/index.dyn?wapp=interviewsDetail_tr&did=800606CF-4DCA-47E7-9157-D32408541C47) (02.02.2012)
- [http://uidb.ptt.gov.tr/gorev\\_ab\\_sb.html](http://uidb.ptt.gov.tr/gorev_ab_sb.html) (02.02.2012)
- <http://www.mafhoum.com/press7/229T41.pdf> (13.02.2012)
- <http://www.istenhaber.com/ptt-nasil-dirildi/> (15.01.2012)

**Düzenleyici Metinler**

Resmi Gazete (1950), Posta Kanunu, Kanun No: 5584, RG Tarih ve Sayı: 8/3/1950: 7451, Ankara

Resmi Gazete, (2000), PTT Genel Müdürlüğü Ana Statüsü, R.G. 22.02.2000, Sayı.23972, Ankara

Resmi Gazete (2003), Karayolu Taşıma Kanunu, Kanun No: 4925, RG Tarih ve Sayı: 19/7/2003: 25173, Ankara

Resmi Gazete (2009), Karayolları Taşıma Yönetmeliği, RG. Tarih ve Sayı: 11.06.2009: 27255