

# Türkiye’de Kamu Kuruluşlarının Değerleri: İki Kamu Değeri Çerçevesi Açısından Bir Değerlendirme

Lutfi Yalçın

**Öz:** Bu çalışmada, kamu değeri literatüründe öne çıkan iki kuramsal çerçeve —Mark Moore’un Stratejik Üçgeni ile Jørgensen ve Bozeman’in Kamu Değerleri Takımyıldızları— kullanılarak, bakanlıklar, büyükşehir belediyeleri, 30 üniversite ve 15 büyük merkezi kamu kuruluşundan oluşan 91 kamu kuruluşunun en son stratejik planlarında yer alan temel değerler analiz edilmiştir. Bu analize temel oluşturmak üzere, ilk olarak Kamu Değeri Yaklaşımı ve kamu hizmeti üretim sürecinde kamu değerinin hangi aşamalarda ortaya çıktığı ve nasıl şekillendiği tartışılmıştır. Sonrasında, yukarıda anılan iki çerçeve tanımlanmış ve değerlendirilmiştir. Çalışmada kullanılan verinin nasıl kodlandığı ve analize uygun hale getirildiği anlatıldıktan sonra analiz sonuçları görsel olarak sunulmuş ve yorumlanmıştır. Bu kısımda, hem çalışmaya dahil edilen tüm kamu kuruluşlarına ilişkin genel sonuçlar, hem de her bir kuruluş türüne ilişkin daha özel sonuçlar tartışılmıştır. Analiz ve tartışmalar yapılırken, Moore’un Stratejik Üçgeninin fazla genel kaldığı yerlerde Takımyıldızları Çerçevesine başvurulmuş ve daha özel sonuçlar elde edilmeye çalışılmıştır. Bu aşamada ayrıca bir ısı haritası oluşturularak, çalışmada kullanılan iki çerçevenin birlikte kullanılması halinde nasıl bir sonuç elde edileceği ve bu iki çerçevenin birbiriyle ne derece uyumlu olduğu ortaya koyulmaya çalışılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Değeri, Stratejik Üçgen, Kamu Değerleri Takımyıldızları, Örgütsel Değerler, Uygulama Kapasitesi

**Abstract:** This study analyzes the core values stated in the most recent strategic plans of 91 public organizations — comprising ministries, metropolitan municipalities, 30 universities, and 15 major public institutions — using two prominent theoretical frameworks in the public value literature: Mark Moore’s Strategic Triangle and Jørgensen & Bozeman’s Public Values Constellations Framework. To provide a basis for this analysis, the Public Value Approach and the stages in the public service production process at which public value emerges and how it takes shape have been discussed. Subsequently, the two aforementioned frameworks are introduced and evaluated. After explaining how the data used in the study was coded and prepared for analysis, the results are presented through graphical representations and interpreted. In this part of the paper, both the overall findings for all participating public organizations and more specific findings for each type of organization are discussed. During the analysis and discussion, whenever Moore’s Strategic Triangle proved too general, recourse was made to the Public Values Constellations framework in order to derive more specific results. At this stage, a heat map is also generated to illustrate what results may emerge when the two frameworks are used together and to assess the degree of their compatibility.

**Keywords:** Public Value, Strategic Triangle, Public Values Constellations, Organizational Values, Operational Capacity

@ Dr. Öğr. Üyesi, Bandırma Onyediy Eylül Üniversitesi, lyalcin@bandirma.edu.tr

ID <https://orcid.org/0009-0007-7917-9910>

➔ Yalçın, L., (2025). Türkiye’de Kamu Kuruluşlarının Değerleri: İki Kamu Değeri Çerçevesi Açısından Bir Değerlendirme. İş Ahlakı Dergisi, xx (x), ss. xx-xx.

✎ Araştırma Makalesi

© İGİAD  
DOI: 10.12711/tjbe/m692  
Turkish Journal of Business Ethics, 2025  
isahlakidergisi.com

📅 Başvuru: 18.08.2025  
Reviz: 23.09.2025  
Kabul: 22.10.2025  
Erken Baskı: 25.10.2025

## Giriş

Kamu kuruluşları ve kamu yöneticilerini anlamının yollarından biri, onların ağırlıklı olarak hangi kamu değerlerini benimsediklerini bilmektir. Kamu Değeri Yaklaşımı (KDY) içinde geliştirilen araçlar, bu konuda araştırmacılara ve yöneticilere yardımcı olabilir. Bu çalışmada, KDY'nin iki temel çerçevesi —Mark Moore'un (1995) Stratejik Üçgeni ile Jørgensen ve Bozeman'in (2007) Kamu Değerleri Takımı yıldızları— kullanılarak, Türkiye'deki bakanlıklar, büyükşehir belediyeleri, 30 üniversite ve 15 büyük merkezi kamu kuruluşunun (MKK) benimsediği temel değerler analiz edilmekte ve yorumlanmaktadır.

Kamu kuruluşlarının değerlerinin belirlenmesi ve stratejik planlarında ilan edilmesi konusu, Bryson'un *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations* adlı kitabının yayımlandığı 1988 yılına kadar gider. Bryson, kamu kuruluşlarının ve kar amacı gütmeyen kuruluşların, paydaşlarıyla birlikte, kendi temel değerlerini belirlemesini stratejik yönetimin üçüncü aşamasının bir parçası olarak ortaya koymaktadır (Bryson, 1988). ABD'de 1993 tarihli Government Performance and Results Act, federal kurumlara stratejik plan hazırlama, misyon tanımlama ve performans hedefleri belirleme zorunluluğu getirmiş; böylece kurumların değerlerini belirleyip ilan etmeleri için bir zemin hazırlamıştır. Ancak yasanın metninde “değer” ya da “kamu değeri” kavramları açıkça yer almaz; vurgu daha çok ölçülebilir hedefler ve performans göstergeleri üzerinedir (U.S. Government, 1993).

Türkiye'de kamu kuruluşlarının değerlerinin belirlenmesi konusu ise stratejik plan hazırlama uygulamasının kamu kuruluşlarında yaygınlaştırılmasına yönelik çalışmalarla paralel ilerlemiştir. Strateji ve Bütçe Başkanlığı'na göre stratejik planlama ilk kez 2001'de Dünya Bankası'nın hazırladığı PEIR (Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme) raporunda gündeme gelmiş ve bu rapor Devlet Planlama Teşkilatı'na bir stratejik planlama kılavuzu hazırlama yönünde tavsiyelerde bulunmuştur (World Bank, 2001, p. xviii; Strateji ve Bütçe Başkanlığı, n.d.). Böylece ilk Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu 2003 yılında yayımlanmış; aynı yıl çıkarılan Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile tüm kamu kurumlarına stratejik plan hazırlama yükümlülüğü getirilmiştir. 2006'da yayımlanan Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ise stratejik planların kılavuza uygun biçimde hazırlanmasını zorunu hale getirmiştir (Devlet Planlama Teşkilatı, 2006a, madde 9).

Stratejik Planlama Kılavuzu'nda temel değerler, kurumsallaşmayı destekleyen, çalışanların davranışlarını yönlendiren ve hizmet sunumunda tutarlılık sağlayan ilkeler olarak tanıtılmaktadır. Değerler üç kategori altında sınıflandırılmaktadır:

Kişilere ilişkin değerler, yönetim ve hizmet süreçlerine ilişkin değerler, performans ve hizmet kalitesiyle ilgili değerler. Ayrıca değerlerin sayısının 10’dan fazla olmaması ve değer belirleme sürecinde paydaş katılımı önerilmektedir (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021).

Türkiye’de ilk stratejik planlar 2006’da yayımlanmış, günümüzde ise birçok kamu kuruluşu altıncı stratejik planını tamamlamıştır. Bu çalışma, güncel bir resim ortaya koymak amacıyla kurumların yayımladıkları en son stratejik planlara odaklanmaktadır. Ancak literatürde, Türk kamu kurumlarının stratejik planlarında yer alan değerlerin hangi teorik çerçevelerle analiz edileceği ve hangi değer kümelerinin öne çıktığı soruları büyük ölçüde açık kalmıştır. Bu boşluktan hareketle çalışmada şu sorulara yanıt aranacaktır:

- Kamu kuruluşlarının beyan ettikleri temel değerler, genel olarak, Moore’un Stratejik Üçgeni ve Jørgensen & Bozeman’in Kamu Değerleri Takımyıldızları Çerçevesinde nasıl dağılmaktadır? Bu dağılımda dengesizlikler var mıdır ve varsa, bu kamu değeri odaklılığın sürdürülebilirliğini nasıl etkileyebilir?
- Temel değerlerin kuruluş türlerine göre iki çerçeveye dağılımı nasıldır? İki çerçeve birlikte birbirini destekleyici biçimde kullanılabilir mi?
- Kamu kuruluşlarının temel değerleri nasıl bir yönetim anlayışı ortaya çıkarmaktadır? Bu kuruluşlar kendi içlerinde ve dış çevreleriyle ilişkilerinde nasıl bir yönetim anlayışı ortaya koymaktadır?
- Temel değerler nasıl bir toplum algısına ilişkindir? Toplum bireylerden oluşan somut bir yapı olarak mı, yoksa soyut ve kolektif bir varlık olarak mı görülmektedir?
- Stratejik Üçgen ve Kamu Değerleri Takımyıldızları Çerçevesi kamu kurumlarını değerlendirmekte birer araç olabilirler mi? Bu iki çerçevenin birlikte kullanılması araştırmayı ne derece güçlendirir?

### **Kuramsal Çerçeve: Stratejik Üçgen ve Kamu Değerleri Takımyıldızları**

Aşağıda önce KDY ve kamu hizmeti üretim süreci sırasında ve sonrasında kamu değerinin nerelerde ortaya çıktığı ve nasıl oluştuğu ele alınacak; ardından bu çalışmada kullanılan iki kuramsal çerçeve, Moore’un (1995) Stratejik Üçgeni ile Jørgensen ve Bozeman’in (2007) Kamu Değerleri Takımyıldızları, tartışılacaktır. Thabit ve diğerlerinin (2024: 11) de belirttiği gibi, bu iki yaklaşımın birleştirilmesi ile kuvvetli bir analiz aracı ortaya çıkabilir. Her iki çerçeve de kamu değeri zemininde

yürütülen araştırmalar sırasında geliştirilmiştir. Moore'un Stratejik Üçgeni yaklaşımın başlangıç noktası olarak, Takımyıldızları Çerçevesi ise bu yaklaşım etrafında biriken literatürün, yolun ortasında, sistematik bir biçimde düzenlenmesi olarak değerlendirilebilir.

### **Kamu Değeri Yaklaşımı**

*Creating Public Value* (1995) adlı eseriyle kamu değerinin önemini vaka incelemeleriyle ortaya koyan Mark H. Moore'u, KDY'nin kurucusu olarak kabul edebiliriz. KDY'ye, Moore'dan sonra en kapsamlı kuramsal katkısı *Public Values and Public Interest* (2007) adlı eserin yazarı Bozeman yapmıştır. Özellikle geliştirdiği "kamu değeri başarısızlığı" (public value failure) kavramı dikkat çekicidir (Bozeman ve Sarewitz, 2005; Bozeman, 2007). Bozeman ve Sarewitz (2005: 122), "kamu değeri başarısızlığı"nın, kamusal müdahalenin toplumun paylaştığı temel değerleri gerçekleştirmede yetersiz kaldığı durumlarda ortaya çıktığını belirtmektedir. Bozeman, kamu değeri başarısızlıklarına çözüm arayışında, toplumsal geri plandaki yapısal faktörlere de dikkat çekmenin yanında (Anderson ve Taggart, 2016) kamu değeri yaratmaya ve kamu değerlerine göre hareket etmeye vurgu yapar. Bu bağlamda, Jørgensen ile birlikte yaptığı çalışmada, kamu değerlerini tematik kümeler halinde sınıflandıran "Kamu Değerleri Takımyıldızları" çerçevesini ortaya koymuştur. Bu çerçeve, kamu yöneticilerine, kendi faaliyet alanlarına uygun değer setlerini belirleme ve politika süreçlerinde bu değerleri referans alma olanağı sağlamaktadır (Bozeman & Jørgensen, 2007).

John M. Bryson yukarıda bahsedilen kitabının 2004 yılında yapılan üçüncü baskısında, Moore'un kamu değeri kavramını alana önemli bir katkı olarak görmüş ve kitap boyunca kendi yaklaşımına (stratejik yönetim) entegre biçimde kullanmıştır. Bryson, daha sonra, Barbara C. Crosby ve Laura Bloomberg ile birlikte kaleme aldığı 2014 tarihli *Public Value Governance* başlıklı çalışmasında, kamu değerinin yalnızca kamu yöneticisinin stratejik çabalarıyla değil, çok aktörlü yönetim ağları ve kolektif liderlik süreçleri aracılığıyla da üretilebileceğini savunur. Bu yönüyle çalışma, Moore'un kamu yöneticisine verdiği merkezi rolü görece olarak azaltır ve kamu değerini, daha katılımcı ve etkileşimsel bir yönetim bağlamında yeniden çerçeveledir.

Moore, Bozeman ve Bryson'dan sonra KDY'nin kuramsal gelişimine katkı sunan pek çok yazar olmuştur. Stoker (2006), KDY'yi yeni bir yönetim paradigması olarak ele alır. Bu paradigmanın temel özelliklerinden biri, kamu yöneticisinin siyasetçiyle birlikte çalışması gerektiği anlayışıdır. Üstelik burada siyaset, dar anlam-

da parti siyasetiyle sınırlı değildir (Stoker, 2006). Paradigmanın dikkat çeken bir diğer yönü ise, kamu sektörünün özel sektörden farklı olduğunu varsaymasıdır. Bu anlayış, “Yönetim, alışveriş yapmaya benzemez.” (Stoker, 2006: 46) şeklinde özetlenebilir. Janine O’Flynn (2007), KDY’yi bir paradigma olarak nitelendirir ve onu, Yeni Kamu İşletmeciliğinin eksiklerine karşı normatif bir alternatif olarak sunar. John Alford (2008) ise, kamu değeri anlayışının Rod Rhodes ve John Wanna gibi eleştirmenlerce yanlış temsil edildiğini savunarak Moore’un yaklaşımının teorik temellerini güçlendirmeye çalışır.

KDY’ye, kamu yönetimi disiplini dışından yapılan bir katkıya, Mariana Mazzucato’nun katkısına, da dikkat çekmek gerekir. Mazzucato ve Ryan-Collins’e göre (2022), Moore (1995), kamu yöneticilerini yalnızca teknik uygulayıcılar olarak değil, aynı zamanda kamu politikası geliştirme, siyasetçilerle toplumsal amaçları müzakere etme ve vatandaşlarla kamusal öğrenme süreçlerini yönetme sorumluluğuna sahip aktörler olarak görür. Moore’un yaklaşımında kamu yöneticileri, girdiden çıktıya ve nihai toplumsal etkiye kadar uzanan tüm değer zincirini dikkate alır. Bu anlayış, yalnızca çıktıya odaklanan Yeni Kamu İşletmeciliği (NPM) yaklaşımına kıyasla kamu değerini çok daha bütüncül biçimde üretmeyi hedefler. Mazzucato ve Ryan-Collins, bu kuramsal çerçeveden ilhamla, devletin rolünü yalnızca piyasa başarısızlıklarını düzeltmekle sınırlı görmez; aksine, devlet tarafından piyasanın biçimlendirilmesi ve hatta yaratılması gerektiğini savunurlar. Bu bakış açısı, kamu değerini pasif bir çıktı olarak değil, devletin yönlendirici kapasitesiyle aktif biçimde yaratılan bir olgu olarak konumlandırır.

Türkçe yazında da KDY günümüzdeki güncel yaklaşımlardan birisi olarak kabul görmüştür (Çelik ve Akca, 2021; Parlak ve Gençosman, 2020; Köseoğlu ve Tuncer, 2014). Köseoğlu ve Tuncer (2014: 163) yaklaşımın kapsayıcılığına dikkat çeker: “... kamu değeri, kamu yöneticilerinin siyasetçiler ve toplumla olan rollerinde bir değişimi öngörmesi, yeni kamu işletmeciliğinin dar faydacı hesap verme çerçevesi ve kamu yararı görüşünü revize etmesi gibi özellikleri bakımından dar anlamda bir performans ölçüm yöntemi olmanın ötesine geçmektedir”. Parlak ve Gençosman’a göre (2020), KDY önceki yaklaşımlara kıyasla yöneticinin hareket alanını genişletirken, Stratejik Üçgen bu hareket alanının sınırlarını netleştirmektedir.

KDY, bir taraftan yöneticilere işlerini yaparken izleyebilecekleri bir yol haritası, diğer taraftan da, bilimsel araştırmacılara analiz çerçeveleri sunmaktadır. Bu nitelikler KDY’ye güçlü bir yaklaşım olma özelliği kazandırmaktadır. Bu yaklaşıma belki de en sert eleştirileri yönelten Rhodes ve Wanna’ya (2007) göre, KDY, 80’li yıllardaki neoliberal yaklaşımlardan sonra kamu yönetimi alanındaki en heyecan verici

yaklaşım olmuştur. Van Gestel ve diğerleri (2024) literatürde gösterilen yaygın ilginin, kamu değeri modelinin stratejik kamu hizmetleri alanında ana modellerden birisi olma potansiyelini gösterdiğini iddia etmektedir.

Sonuç olarak, hem bir KDY'den hem de bir kamu değeri kuramından söz etmek mümkündür. Başka bir ifadeyle, KDY'nin en az bir kuramsal temele sahip olduğu söylenebilir. Öyleyse, KDY'nin temel aldığı kuram nedir? Bu, Klasik Kamu Yönetimi ya da Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımlarının iddia ettiğinin aksine yöneticilerin görevlerinin yalnızca yönetsel faaliyetlerden ibaret olmadığı, yöneticilerin faaliyetlerinin büyük ölçüde siyasal olduğu iddiasıdır. Moore, 1995 tarihinde yayımladığı kitabında *siyasal yönetim* (political management) kavramını sık kullanır, hatta kitabının 4. ve 5. bölümlerinde, kamu yöneticilerinin siyasi destek ve kaynak mobilizasyonu için kullandığı siyasi yönetim işlevi ve tekniklerini detaylı biçimde anlatmaktadır. Moore, siyasi yönetimi, kamu yöneticisinin kendi yetki alanı dışındaki aktörlerin desteğini kazanarak kamusal amaçların gerçekleştirilmesi için gerekli meşruiyeti sağlamaya çalışması olarak görür (Moore, 1995: 113-114).

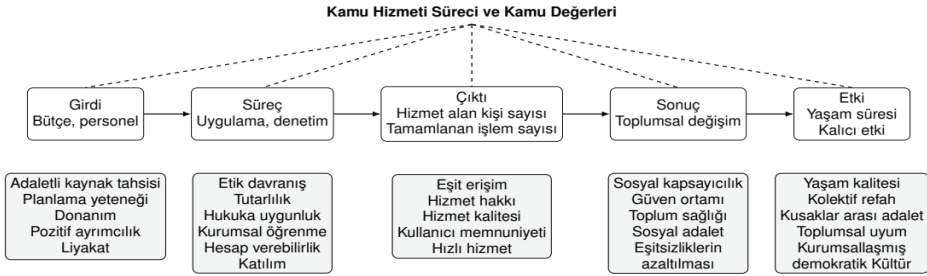
### **Kamu Hizmeti Üretim Sürecinde Kamu Değerinin Yeri ve Oluşumu**

Kamu kuruluşlarının faaliyetleri, çoğunlukla bir ürün veya hizmet üretir. Ancak hizmetin ortaya çıkması, sürecin tamamlanması değil; aksine farklı bir boyutun başlangıcıdır. Çıktılar, kendilerini izleyen sonuçlara, sonuçlar ise etkilere yol açar. Bu sonuç ve etkiler nihai ürün olarak kalmaz; kendi aralarında farklı bileşimler oluşturarak çeşitli kamu değerlerine dönüşürler. Çoğu zaman kamu kurumunu ve diğer tarafları harekete geçiren de bu ileri aşama sonuç ve etkilerdir. Bu bakımdan kamu değeri kavramı, yalnızca hizmeti değil, onun ötesini de kapsayan bir yaklaşımı ifade eder.

Aslında kamu hizmetinin bu betimlemesi bile, gerçekte olanı eksik sunmaktadır. Genelde kamu hizmeti üretim süreci, çıktı odaklı betimlemenin anlattığından daha büyük ve karmaşıktır. Kamu değeri yalnızca sonuçta değil, hizmet üretiminin tüm süreçlerinde oluşur. Örneğin, girdilerin temini ve personelin işe alınması gibi aşamalar da toplumda yarattıkları etkilerle önemli kamu değerleri üretme potansiyeline sahiptir.

KDY, kamu hizmetini yalnızca teknik bir işlem olarak değil aynı zamanda çok aşamalı karmaşık değer yaratma süreci olarak görmektedir. Bu açıdan bakıldığında, kamu hizmetinin üretim süreci, çevresi açısından yalnızca bir gürlütlü kaynağı olan bir otoyoldan çok, geçtiği her yeri besleyen, dönüştüren ve bereketli hale getiren bir ırmağa benzetilebilir. Otoyol yalnızca işlevselliğiyle ölçülürken, ırmağın değdiği top-

rakta iz bırakır; kamu hizmetleri de yalnızca verimlilikle değil, toplumda yarattıkları anlam, meşruiyet ve etkiyle değerlendirilmelidir. KDY, bu dönüşümsel niteliği kavramsallaştırma girişimidir; kamu hizmetlerinin yalnızca ne kadar üretildiğini değil ne amaçla, kimlerle ve nasıl üretildiğini sorgular. Bu yaklaşım, kamu yöneticisinin rolünü yalnızca uygulayıcı olarak değil, aynı zamanda değer yaratıcısı olarak yeniden tanımlar. Böylece kamu yönetimini, teknik rasyonellikten toplumsal anlam üretimine yönlendiren normatif bir çerçeve sunar.



Şekil 1: Kamu Hizmeti Süreci ve Kamu Değerleri. Şeklin hazırlanmasında şu kaynaklardan yararlanılmıştır:

(Organisation for, Economic Co operation and Development, 2021; Alach, 2017).

Kamu hizmeti üretim sürecinin her aşamasında, o aşamaya karşılık gelen kamu değerleri üretilmektedir. Şekil 1’de, kamu hizmeti üretim sürecini oldukça basitleştirerek yansıtan aşamacı süreç modeli kullanılarak (Organisation for Economic Cooperation and Development, 2021; Alach, 2017), kamu hizmeti üretim sürecinin farklı aşamalarında ortaya çıkan kamu değerlerine örnekler sunulmuştur.

Moore’a (2014: 465) göre kamu değeri, “demokratik bir toplumun yönetimden üretmesini ve performansında yansıtmasını beklediği çok boyutlu değerler bütünü”dür. Bu tanım, kamu değerini yalnızca hizmetler ve çıktılarla sınırlamaz; aynı zamanda yönetim tarzıyla da ilişkilendirir. Kamu değeri hem sonuçlarda (güvenlik, eşitlik, refah) hem de yönetim biçiminde (şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımçılık) somutlaşır ve kaynağını yöneticilerin tercihlerinden değil, demokratik toplumun beklentilerinden alır.

Hem kamu hem de kamu değeri kavramı, dinamik kavramlardır; belli bir öze sahip olmakla birlikte, her yeni durumda yeniden tanımlanmayı gerektiren farklı içeriklerle ortaya çıkarlar. Moore’un kamu değerine ilişkin şu ifadesi, bize bir taraftan modelinde yöneticilere nasıl bir rol verdiğini, diğer taraftan da kamu ile neyi kastettiğini göstermektedir: “Bunlar [*kamu değerleri*] vatandaşlar, denetleyiciler,

hizmet alanlar ve yararlanıcılar tarafından değerlendirilmek üzere kamu yöneticileri tarafından *aday* gösterilmektedir.” (Moore, 1995: 101). Görüldüğü üzere burada kamuyu vatandaşlar, denetleyiciler, hizmet alanlar ve yararlanıcılar oluşturmaktadır. Yöneticilereyse, kamu değerlerini aday gösterme rolü verilmektedir. Aynı metinde şöyle bir ifade daha geçer: “... en azından bir süreliğine, kamu değeri tanımı, çevre temizliğini, sınırsız ekonomik büyümenin önünde tutacaktır” (Moore, 1995: 100). ABD Çevre Koruma Ajansı Başkanı Ruckelshaus’ın anlatıldığı bağlamda kullanılan bu ifade, kamu değeri kavramının değişkenliğini ve siyasi yönünü de ortaya koymaktadır.

Moore’a göre, kamu değerini “tanımlarken (ve ölçerken)” dikkate alınması gereken üç temel nokta vardır (Moore, 2014: 466). Birinci nokta, kamu değerinin tespitini *kimin* yapacağıyla ilgilidir. Moore’a göre, kolektif olarak sahip olunan varlıklar devlet tarafından harekete geçirildiğinde, ortaya çıkan değerın takdiri, bireysel değerlendirmelerin toplamından ibaret olamaz. Böyle bir durumda ortaya çıkan değerin takdirini ancak bu gelişme ile ortaya çıkan ve kendini demokratik bir yönetim ile gösteren *kamu* yapabilir (Moore, 2014: 466). KDY, genel olarak, toplumun geneline yönelik olan kamu hizmetlerinin yanında üretimine yurttaşların çoğu durumda gerek yararlanıcı olarak gerekse görevli olarak doğrudan dahil olduğu hizmetlere de dikkat çeker (Jørgensen ve Bozeman, 2007) ve bunların, müzakereci demokrasi gibi, temsili sistemi destekleyici demokratik mekanizmalarla üretimini öne çıkarır (Alford ve Hughes, 2008).

İkinci nokta devletin temel niteliğiyle ilgilidir (More, 2014). Moore’a göre, devletin kamu değeri yaratırken kullandığı kaynaklar yalnızca parasal (finansal) varlıklardan oluşmaz, *devlet otoritesi* (kamu gücü kullanma yetkisi) de bu kaynakların bir bileşenidir. Moore, kamu kuruluşlarını özel sektörden ayırırken, özellikle kamu gücü kavramı üzerinde durur. Kamu gücünün yurttaşlara fayda sağlayan yönleri yanında yük getiren yönleri de vardır; dolayısıyla kamu gücünün kullanımında yurttaşların sürekli olarak onayının alınması gerekir. Moore (1995), meşruiyet kavramını yönetimin merkezine koyarak bu “onay almayı” adeta bir *yönetim fonksiyonuna* dönüştürür.

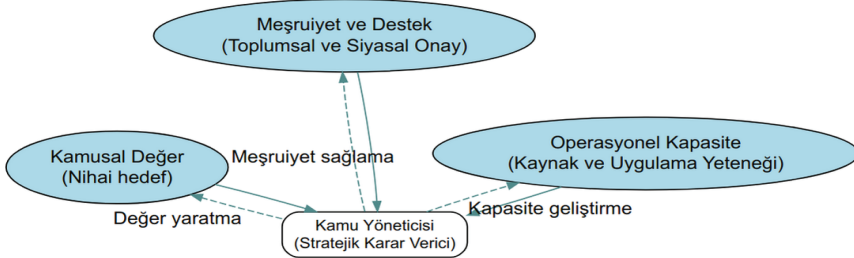
Üçüncü husus ise kamu değerinin kapsamıyla ilgilidir. Moore’a göre, devletin yaptığı işlerin “değer”inin ne olduğunun tespitinde “yalnızca bireysel maddi arzuların ya da toplumsal isteklerin tatmininin değil, devletin bireylere ne derece *adil* davrandığının ve *adil ve iyi bir toplumun* yaratılmasına ne derece yardım ettiğinin de yani deontolojik değerlerin de dikkate alınması” gerekir (Moore, 2014: 466). Başka bir deyişle, devletin ürettiği değerlerin arasında *faydacı* değerler de yer ala-

bilir, *deontolojik* değerler de. Moore’a göre faydacı değerlerin yanında, deontolojik değerler de değerlendirme çerçevesinin kapsamında yer almalıdır. Faydacı değerler bireysel ve toplumsal arzuların tatminiyle ilgilidir. Deontolojik değerler ise devletin vatandaşlarına adil davranması ve iyi bir toplumun oluşumuna katkıda bulunmasıyla ilgilidir (Moore, 2014).

Sonuç olarak, KDY’nin geliştirdiği kamu değeri kavramı, toplumda mevcut olanı ortaya çıkarmakla yetinmemekte, bunları değişik oranlarda birleştirip kullanarak yeni varlıklar ortaya çıkarmaya çalışmaktadır. Bu doğada var olanları keşfetmenin ötesinde, bunları kullanarak yeni bir icat yapmaya benzetilmektedir.

### Moore’un Stratejik Üçgeni ve Jørgensen ve Bozeman’in Kamu Değerleri Takımıydıkları

Moore’un yaklaşımı neoliberal ideolojinin bireysel tüketiciyi merkeze alan yaklaşımlarının hakim olduğu bir dönemde gelişmiştir (Benington, 2011). Moore, kamu değeri kuramını ortaya koyduğu 1990’lı yıllardaki atmosferi 2013 yılında değerlendirirken o dönemde kamu değeri kavramını net bir biçimde ortaya koymanın zorluğunu vurgular. 1990’lı yıllarda devletin üretim yapması tartışma konusu bile edilememekte, devlet her türlü sorunun kaynağı olarak görülmektedir. KDY ise, devlete yurttaşların yaşam kalitesinin iyileştirilmesine yönelik yeni roller yüklemektedir ve böyle bir yaklaşım dönemin neoliberal söylemi ile hiç de uyumlu değildir (Moore, 2013).



Şekil 2: Moore’un Stratejik Üçgeni ve Yönetici. Moore (1995) temel alınarak çizilmiştir.

Moore, Stratejik Üçgen ile ortaya koyduğu çerçeveyi, 1995 tarihli kitabının 70. sayfasından itibaren anlatır. Moore, o dönemde, Harvard Üniversitesi, Kennedy School’daki akademisyenler arasındaki tartışmalarda Stratejik Üçgen kavramının henüz olgunlaşmamış bir formunun sıkça dile getirildiğini gözlemlemiştir. Bu öncül kavrayışa göre kurumsal strateji, üç unsuru eş zamanlı olarak içerir: Kamu de-

ğeri olarak ifade edilmiş genel misyon ya da amaç, toplum onayının sağlanıp sürdürülebilmesi için gerekli olan destek ve meşruiyet kaynakları ve ilan edilen hedeflere ulaşmak için girişimin nasıl örgütleneceği ve işletileceği. Moore bu gözlemini netleştirerek, yöneticinin örgütü için geliştireceği stratejinin bu üç unsuru, birbirleriyle uyumlu olarak, kapsaması gerektiğini belirtir. Birinci olarak, “örgüt denetleyicilerin, hizmet alan yurttaşların ve diğer faydalanıcıların ihtiyaç duyduğu faydalı hizmetleri ya da çıktıları mümkün olan en düşük maliyetle (hem maddi kaynaklar hem de yönetsel çaba açısından) üretebilmelidir”. İkinci olarak, “strateji, meşru ve siyasi olarak sürdürülebilir olmalıdır”. Üçüncü olarak, “strateji operasyonel [personel ve donanım] ve idari açıdan [kurallar, mevzuat] uygulanabilir olmalıdır” (71).

Başka bir deyişle, Şekil 2’de gösterildiği gibi, Moore’un yaklaşımına göre, kamu değerinin yaratılması çok aşamalı bir süreçtir. Birinci aşama, kamu değerinin belirlenmesi aşamasıdır; bu aşamada karar vericilerin toplum için değerli olan şeyi belirlemesi gerekir. İkinci aşamada siyasetçilerin ve halkın desteği sağlanır. Üçüncü aşamada ise ilgili kamu kuruluşunun önceki aşamalarda belirlenen değeri üretmeye yetecek para ve uzmanlığa sahip olup olmadığının belirlenmesi ve eksikliklerin giderilmesi gerekir. Şekilde de gösterildiği gibi, tek adımda bitmeyen ve sürekli geri dönüşler de içeren bu aşamaların hepsinde yönetici ana aktördür (Moore, 1995).

Şekil 2’de, yöneticinin bütün aşamalarda ana aktör olduğu vurgulanmaya çalışılmıştır. Ancak bu, Moore’un anlatımında yöneticinin izole sunulduğu anlamına gelmez; yönetici hem kamu değerinin belirlenmesi hem meşruiyet ve desteğin sağlanması hem de uygulama kapasitesinin geliştirilmesi sürecinde demokratik bir işleyişinin sürekliliği için sürekli çaba gösterir (Moore, 1995).

Moore’un (1995) *Creating Public Value* adlı kitabında “creating” sözcüğünü kullanması, kamu değeri kavramına daha önce var olmayan bir şeyi ortaya çıkarma anlamını dâhil etmek istediğini göstermektedir. Gerçekten de kamu değeri eski bir hizmet sürecinin iyileştirilmesi biçiminde kendini gösterebileceği gibi yeni bir değerin yaratılması biçiminde de ortaya çıkabilir. Moore’a (1995) göre kamu değeri, kaynakların daha verimli kullanılması, hizmet kalitesinin yükseltilmesi, yurttaş beklentilerinin daha iyi anlaşılması, adil hizmet sunumu ve kurumların yenilik kapasitesinin geliştirilmesiyle yaratılabilir.

Moore’un kamu değeri kavramının kapsamı oldukça geniştir. Hem kamu hizmeti sunumuna ilişkin eşitlik, adalet gibi normatif değerler; hem de geleneksel olarak *kamu yararı* kapsamında değerlendirilen trafik güvenliği, çevre sağlığı gibi toplumsal amaçlar Moore’un Stratejik Üçgeninde kamu değeri olarak yer alabilir.

Kamu değeri yaratmak, çoğu durumda, değerlerin eskiden beri var olan bileşenlerinin yeni bir anlayışla farklı biçimde bir araya gelmesini ifade eder.

KDY’nin vurguladığı noktalardan birisi, kamu değerinin belirlenmesinde, nasıl bir sürecin işleyeceği. Kaynakların doğru amaca yönlendirilmesi için insanların ne istediğini bilmek gerekmektedir. Bu nedenle, kamu değerini belirleme işine yurttaşların katılması önemlidir (Stoker, 2006: 51). Moore, üretilecek olan kamu değerinin ne olacağı konusunda temel görevi yöneticiye verir. Ancak yönetici burada tek başına hareket etmez, yöneticinin görevi burada üretilecek olan değer adayını kamunun değerlendirmesine sunmaktır (Moore, 1995: 101).

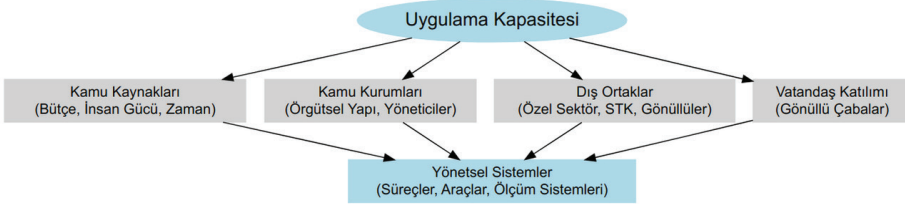
Yukarıda kamu değerinin nasıl belirleneceği üzerinde duruldu. Ancak tek başına kamu değeri tespiti başarıyı garanti etmez; sürecin başlayabilmesi, ilerlemesi ve sürdürülebilmesi için yöneticilerin ayrıca meşruiyet ve siyasal destek sağlamaları gerekir. Moore’da (1995) yöneticinin hesap verme yükümlülüğüne sık vurgu vardır. Yönetimin, bir *yetkilendirici çevre* (authorizing environment) içinde çalıştığını ve buradan yetki ve parasal destek sağlaması gerektiğini belirtir (Moore, 1995: 71). Moore (1995) tarafından “kamu” kavramı ile ifade edilen bu çevre, yasalar (17), verimlilik (50), başarı hikayeleri (57) vb. ile birlikte meşruiyetin dayanağıdır (72).

Meşrulaştırmanın en önemli kaynağı, genel temsil yetkisine sahip olmaları nedeniyle seçilmişlerdir (Moore, 1995: 23). Stoker (2006) yurttaşların doğrudan kaynak oluşuna vurgu yapar. Stoker’a göre KDY, yönetimin yurttaşlarla ilişkisini yalnızca tanıtım faaliyetleri olarak görmemekte onların onay ve desteğini yönetim sürecine dahil etmektedir. Yurttaşların kamu hizmetleri ile ilgili bilgilendirilme, katılma ve söz söyleme yetkileri vardır ve bunların hayata geçirilmesi günümüzde teknolojik gelişmeler nedeniyle kolaylaşmıştır. Toplumdan topluma değişse de yurttaşların bu demokratik gücü KDY’nin en önemli odağıdır (Coghill, 2021). KDY, meşrulaştırmanın tek seferlik bir işlem olmadığını, çeşitli paydaşların sürekli katılımı ile sürekli yenilenen bir süreç olduğunu vurgular (Benington, 2009).

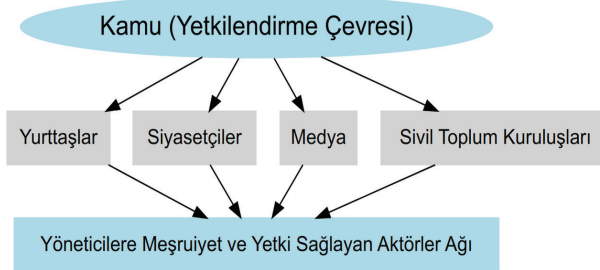
Talbot ve Wiggan’a göre (2010) Moore’un kamu değeri kavramı, kamu hizmeti sunumunda *verimlilik* odaklı bakış açısını dönüştürmüş, kamu hizmeti sunmada *meşruluğun* ve *güvenin* önemini ortaya koymuştur. Ancak Moore’un verimlilikten tamamen vazgeçtiği iddia edilemez. Moore’un yaklaşımında verimlilik meşruluğun kaynaklarından birisi olmakla birlikte (1995: 50), tek ya da en önemli kaynağı değildir. Talbot ve Wiggan’ın (2010) da vurguladığı gibi, güven yalnızca amaç ve görevlerin belirlenmesi ile yetinmeyen kamu kurumlarının kamu değeri yaratmasında bir meşruiyet kaynağı olarak önemlidir.

Yöneticiler, ikna edici bir kamu değeri ortaya koymuş ve güçlü bir meşruiyet sağlanmış olsalar bile, yeterli bir uygulama kapasitesine güvenemedikleri süreçte başarısız olacaklardır (Moore, 1995: 71). Uygulama kapasitesi, kamu yöneticisinin kamu değeri üretme sürecinde ihtiyaç duyduğu insan kaynağı, mali kaynak, hukuki yetki, toplumsal destek ve yönetsel araçlar gibi çok boyutlu kaynakların bir bütünüdür. Bu kapasitenin inşasına, yalnızca kurum personeli ve bütçesi değil, aynı zamanda halkın katılımı, gönüllü çabalar ve kurumsal yenilikler de katkıda bulunur (Moore, 2013: 129). Bir kısmı örgüt içinde yer alsın ve yöneticilerin doğrudan denetimi altında olsa da “uygulama kapasitesinin büyük bir bölümü, çoğu durumda, örgütün dışındadır” (Moore, 2013 :126). Dolayısıyla, uygulama kapasitesi, örgütsel kapasiteden daha fazlasını ifade eder ve bu nedenle “kamu yöneticileri dış aktörlerin kaynaklarını da kullanmanın yollarını bulmalıdır” (Moore, 2013 :262).

Moore’un yaklaşımında meşruiyet ve desteğin alındığı yetkilendirici çevrede, yani “kamu” kavramı içinde, özel sektör yoktur, ancak uygulama kapasitesinde özel sektör vardır. Şekil 3’te kamu, yetkilendirici çevre olarak görselleştirilmiştir; burada özel sektör yoktur. Şekil 4’te ise, uygulama kapasitesi görselleştirilmiştir. Moore’un uygulama kapasitesinde, ilgili kuruluşun kendi kaynakları yanında özel sektör ve sivil toplum kuruluşları gibi toplumsal ağı parçaları da yer alır.



Şekil 4: Uygulama Kapasitesi. Şekil, yazar tarafından Moore’un 1995 tarihli kitabı esas alınarak çizilmiştir.



Şekil 3: Kamuya Kimler Dahil. Şekil, yazar tarafından Moore’un 1995 tarihli kitabı esas alınarak çizilmiştir.

Yukarıda da değinildiği gibi, Moore’dan sonra kamu değeri yazınına en fazla katkıyı yapan yazar Bozeman’dır. Bozeman’e (2007: 13) göre, “Herhangi bir toplumun ‘kamu değerleri,’ şu üç konuda normatif bir uzlaşa sağlayan değerlerdir: (a) Yurttaşlar için var olması (ve olmaması) gereken haklar, faydalar ve ayrıcalıklar; (b) yurttaşların topluma, devlete ve birbirlerine karşı sorumlulukları; (c) devletin, kamu kurumlarının ve kamu politikalarının dayandırılması gereken ilkeler”.

Yukarıdaki tanım, standart tanım yapma tekniklerine pek uygun değildir ve katmanlı bir yapıya sahiptir. Tanımı anlamak için bir miktar zihinsel alıştırmaya yapabiliriz. Bu amaçla, tanımda geçen “yurttaşlar için var olması (ve olmaması) gereken haklar, faydalar ve ayrıcalıklara” örnekler bulalım: Eğitim hakkı, sağlık hizmetlerinden yararlanma hakkı, düşünce ve ifade özgürlüğü. Kamu değerlerini tespit etmek için bunlar hakkında toplumda uzlaşa sağlayan değerleri bulmamız gerekir. Örneğin eğitim hakkı hakkında toplumda normatif uzlaşa sağlayan değerleri bulabiliriz. Günümüzde genelde eğitim hakkı konusunda toplumun uzlaştığı değerler eşitlik, adalet, insan onuru, sosyal adalet gibi değerlerdir.

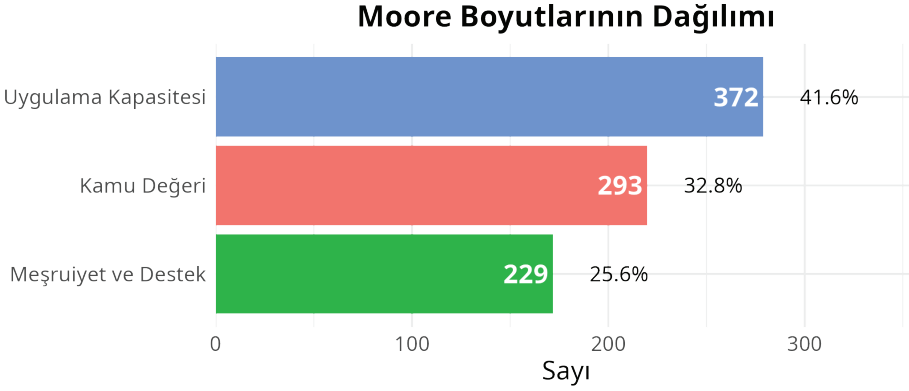
Benzer biçimde yurttaşların yükümlülüklerine askerlik, oy kullanma, vergi ödemeyi örnek olarak gösterebiliriz. Bunlardan askerlik ile ilgili kamu değerleri şunlar olabilir: Siyasal sadakat, vatandaşlık bilinci, ortak iyilik, kamu hizmetine katkı, güvenlik.

Yönetimin ve kamu politikasının dayandırılması gereken ilkelere de örnekler bulabiliriz: Hukukun üstünlüğü, demokratik katılım ve hesap verebilirlik. Bunlardan hukukun üstünlüğü ile ilgili kamu değerlerine ise yasallık, adalet, eşitlik, hakaniyet örnek olarak gösterilebilir.

Yukarıda açıklanmaya çalışılan tanım daha sonra Jørgensen ve Bozeman’ın (2007) ortak çalışmasıyla daha da somut hale getirilmiştir. Yazarlar geniş bir yazın taraması ile 72 değer tespit etmiş ve bunları 7 kategoriye ayırmışlardır ve her bir kategoriye takımyıldız adını vermişlerdir. Kamu değerleri evrenini oluşturan bu takımyıldızlar şunlardır: “Kamu sektörünün topluma katkısı, ..., çıkarların kararlara dönüşmesi, ..., kamu yöneticileri ile siyasetçiler arası ilişki, ..., kamu yöneticileri ile çevreleri arasındaki ilişki, ..., kamu yönetiminin iç organizasyonel yönleri, ..., kamu çalışanlarının davranışları ve kamu yönetimi ile yurttaşlar arasındaki ilişki” (Jørgensen & Bozeman, 2007: 360–361). Yazarlar, bu Kamu Değerleri Takımyıldızları yaklaşımıyla kamu değerlerini daha anlaşılır, karşılaştırılabilir ve yönetilebilir bir çerçeveye oturtarak literatüre sistematik bir araç sunmuşlardır.

## Yöntem

Bu araştırmada kullanılan yöntem, yönlendirilmiş içerik analizi (directed content analysis) yöntemidir. Bu yöntem, önceden var olan kuramsal çerçeveye dayalı ama veriden yeni kodlara da açık olan bir içerik analizi türüdür. Teoriyi hem doğrular hem de gerektiğinde genişletir (Hsieh & Shannon, 2005: 1281-1283). Bu yaklaşım, mevcut kuramsal çerçeveler doğrultusunda verilerin sistematik biçimde kodlanması ve sınıflandırılmasına imkan tanımaktadır.



Şekil 5: Kamu Kurumlarının Değerlerinin Moore Boyutlarına Genel Dağılımı

Çalışmaya 91 kamu kurumu dahil edilmiştir: 30 üniversite, 16 bakanlık, 15 MKK ve 30 büyükşehir belediyesi. Veri kaynağını bu kurumların yayınlanmış en son stratejik planlarında yer alan temel değerler oluşturmuş, toplamda 894 değer ifadesi kodlanmıştır. Her bir temel değere, birisi Moore'un Stratejik Üçgeninin boyutlarından diğeri ise Jørgensen & Bozeman'in takımyıldızlarından olmak üzere iki kod atanmıştır. Kodlama sonucunda kurum adı, kurum türü, temel değer, Moore Stratejik Üçgeni kategorisi ve Takımyıldızları Çerçevesi kategorisini içeren bir veri seti elde edilmiştir. Bu iki kuramsal çerçevenin birlikte kullanılması, kategorilerin karşılaştırılmasına ve kurum türleri arasındaki farklılıkların incelenmesine imkan tanımıştır.

Verilerin toplanması ve ilk kodlama Emacs Org mode kullanılarak yapılmış, bu kodların oluşmakta olan CSV formatındaki dosyaya anında aktarılması için ise Python kullanılmıştır. Kodlama sonucunda oluşan veri seti ihtiyaca göre R ve Python programlama dilleri kullanılarak analiz edilmiş ve görselleştirilmiştir.

Kodlamanın tutarlılığını sağlamak için Moore üçgeni kategorilerine ilişkin bir *referans değerler listesi* oluşturulmuş ve bağlama göre esnek biçimde uygulanmıştır. Buna göre, kamu değeri kategorisini yönlendiren başlıca kavramlar adalet, eşitlik,

toplumsal uyum, kamu yararı, insan onuru, dayanışma, sürdürülebilirlik, insan hakları ve sosyal adalettir. Meşruiyet ve destek kategorisinin referans kavramları arasında katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik, açıklık, vatandaş memnuniyeti, demokratiklik, kurumsal itibar ve hukuka bağlılık yer almıştır. Uygulama kapasitesi kategorisine ilişkin kavramlar ise etkililik, etkinlik, yenilikçilik, liyakat, kurumsal kapasite, insan kaynağı kalitesi, performans odaklılık, planlama yetkinliği ve risk yönetimidir. Takımyıldızları Çerçevesi için, her bir takımyıldızın kapsadığı değerler zaten Jørgensen & Bozeman (2007) tarafından belirlendiği ve kapsamlı biçimde tartışıldığı için, ayrıca referans değerler listeleri oluşturmaya ihtiyaç duyulmamıştır.

## Bulgular ve Tartışma

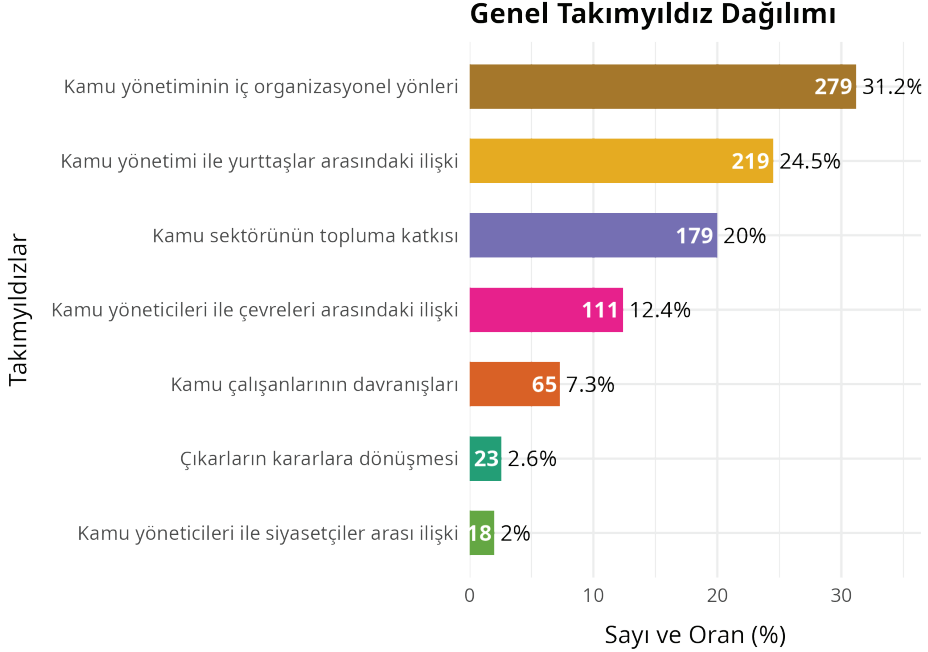
Bu bölümde her yeni araştırma bulgusunun sunumunu, hemen analiz ve tartışma izleyecektir. Grafiklere, kategorilerin frekans ve yüzdeleri de eklenerek, tablo işlevi de kazandırılmıştır. Aşağıda önce genel sonuçlar, ardından kurum türlerine göre sonuçlar ve son olarak her iki çerçevenin birlikte yer aldığı ısı haritası sunulacak ve tartışılacaktır.

Şekil 5’te araştırmaya dahil edilen 91 kamu kuruluşunun en son stratejik planlarında beyan ettikleri değerlerin, Moore’un Stratejik Üçgenindeki boyutlara göre dağılımı yer almaktadır. Toplam 894 değerın %41,6’sı “Uygulama Kapasitesi” boyutuna aittir. Bu bulgu, kamu kuruluşlarının kendilerini geliştirmeye, kurumsal işleyişlerini güçlendirmeye ve hizmet sunumunda verimliliği artırmaya dönük değerlere ağırlık verdiklerini göstermektedir.

“Meşruiyet ve Destek” boyutuna ilişkin değerler ise %25,6 ile görece düşük düzeydedir. Bu bulgu, “Uygulama Kapasitesi”nin görece yüksekliğiyle birlikte değerlendirildiğinde, kamu kuruluşlarının kamu değeri üretirken daha çok kendi kaynak ve imkanlarına yaslanmak istediklerini, kurumlarının dışındaki aktörlerden meşruiyet ve destek arayışına aynı ölçüde önem vermediklerini göstermektedir.

“Kamu Değeri” boyutuna ilişkin oran ise %33’tür. Bu oran, üç boyutlu Stratejik Üçgen çerçevesinde tam da üçte bire denk gelmektedir; dolayısıyla buradan kamu kuruluşlarının “Kamu Değeri” boyutuna odaklılık bakımından neredeyse ideal bir tablo sergilediği anlamı çıkarılabilir. Ancak böyle bir çıkarım yapmadan önce veri setimiz içinde birbirinden niteliksel olarak farklı grupların var olup olmadığına da bakmamız gerekir. Bizim veri setimizde dört farklı kamu kuruluşu türü var ve bu kuruluş türlerinin genel ortalamadan sapmaları farkların birbirlerini götürmesine neden olabilir. “Kamu Değeri” boyutuna ilişkin analizi, değerlerin kurum türlerine göre nasıl dağıldığını gösteren Şekil 7’ye bakarak yapmak daha sağlıklı olacaktır.

Şekil 6 araştırmaya dahil edilen tüm kamu kuruluşlarının beyan ettikleri değerlerin Jørgensen ve Bozeman'in (2007) Takımyıldızları Çerçevesine göre dağılımını göstermektedir. Frekanslar ve oransal rakamlar her bir değer kategorisine (Takımyıldız) genel olarak ne kadar ağırlık verildiğini göstermektedir. Buradaki değerlendirmede de kurum türleri arasındaki aşırı ters yönlü farklılıkların genel eğilime etkisini Şekil 8'e bakarak dikkate almamız gerektiğini unutmamak gerekir.



Şekil 6: Genel Takımyıldızlar Dağılımı

Şekil 6'da, birinci sırada %31.2 gibi yüksek bir oranla "Kamu Yönetiminin İç Organizasyonel Yönleri" kategorisi yer almaktadır. Bu bulgu kamu kuruluşlarının daha çok içsel yapı, süreç ve kapasite geliştirme odaklı değerlere öncelik verdiğini göstermektedir. Moore Stratejik Üçgenine ilişkin dağılımda da en yüksek değeri "Uygulama Kapasitesi" almıştı. Bu iki sonuç birbirini destekleyici niteliktedir.

İkinci sırada, "Kamu Yönetimi ile Yurttaşlar Arasındaki İlişki" kategorisi yer almaktadır. Bu kategoride yaklaşık %25 oranında bir yoğunlaşma görülmektedir. Bu bulgu, kamu kuruluşlarının yurttaş odaklılık ve katılım gibi değerleri önemli ölçüde benimsediklerini, ancak içsel kapasiteye kıyasla daha sınırlı ölçüde vurguladıklarını göstermektedir. Katılımcılık ve yurttaşla etkileşim, özellikle Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımında temel değerler arasında yer almaktadır (Denhardt & Den-

hardt, 2003). Bu kategorideki değerlerin görece yüksek olması, bu alanlarda yaşanan problemlerin yerleşik değil, geçici ve istisnai olduğuna işaret eder.

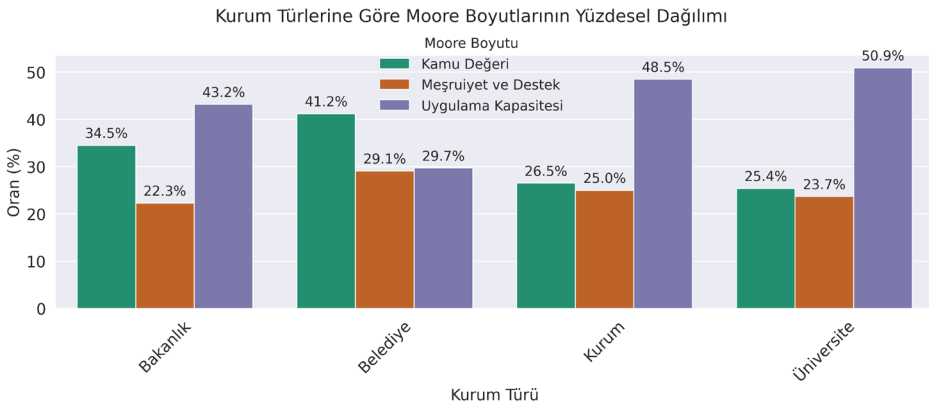
Üçüncü sırada, yüzde 20 ile “Kamu Sektörünün Topluma Katkısı” kategorisi yer almaktadır. Bu bulgu, kamu kuruluşlarının toplumsal fayda ve kamu yararını öncelikli değerler arasında konumlandığını göstermektedir. “Kamu Yönetimi ile Yurttaşlar Arasındaki İlişki” kategorisi ile bu kategori arasındaki temel fark şudur: Birincisinde yönetim ile yurttaş doğrudan karşılaşır, bundaysa yönetimin muhatabı soyut toplumdur. Bu kategorinin aldığı puan, kamu kurumlarının topluma katkı sağlamaya ilişkin değerleri belirgin derecede benimsediğini gösterir. Yurttaşla ilişkin değerlerle, topluma ilişkin değerleri topladığımızda %44,4 gibi bir oran elde ederiz. Bu oran, kendilerini geliştirmeye büyük önem atfeden kamu kuruluşlarının, aslında yurttaş ve toplum odaklı olduklarını, kendilerini geliştirme isteklerinin altında yurttaşla saygı ve topluma katkı yattığını göstermektedir.

Dördüncü sırada, %12,4 ile, “Kamu Yöneticileri ile Çevreleri Arasındaki İlişkiler” kategorisi yer almaktadır. Bu oran “Kamu Yönetimi ile Yurttaşlar Arasındaki İlişki” kategorisinin yüksek frekansı ile birlikte ele alınırsa, kamu kuruluşlarının aslında dışarıya kapalı olmadığı ancak neoliberal yaklaşımların devlet dışı aktörlerle iş birliği kurmaya öncelik verme anlayışı (Osborne & Gaebler, 1992; Kalfa & Atay, 2008) yerine kendi geleneği içinde geliştirdiği yurttaş kavramına göre hareket etmeyi tercih ettiği ileri sürülebilir.

Beşinci sırada %7,3 ile “Kamu Çalışanlarının Davranışlarına İlişkin Değerler” kategorisi yer almaktadır. Bu oran iç kapasiteyi güçlendirmekle ilgili değerlere ilişkin oranın (%31.2) çok gerisindedir. Buradan kamu kuruluşlarının yönetimin mekanik boyutlarına, insan ilişkilerine ilişkin boyutlarından çok daha fazla önem verdiği sonucu çıkar.

Altıncı sırada %2,6 ile “Çıkarların Kararlara Dönüşmesi” kategorisi yer almaktadır. Bu veriden çıkan sonuç, araştırmaya dahil edilen kamu kurumlarının, “Kamu Değeri” yaratmaya yeterli önem atfetmekle birlikte kullanıcılar gibi yakın çevrelerinde yer alan paydaşlarla ilişki kurmaya isteksiz olduğudur. Bu sonuç aynı zamanda “paydaş” kavramının Türk kamu yönetiminde benimsenmediğini göstermektedir. Kamu kuruluşları, Yeni Kamu İşletmeciliğinin hizmet kullanıcılarını, yurttaş kategorisinden ayırıştırıp “müşteri” kategorisine yerleştiren anlayışını (Osborne & Gaebler, 1992) benimsememiştir; bu anlayış yerine onları genel yurttaş kategorisi içinde görmeye dayalı geleneksel anlayışı sürdürmektedirler.

Yedinci sırada %2,1 ile “Kamu Yöneticileri ile Siyasetçiler Arası İlişki” kategorisi bulunmaktadır. Bu oran Türk kamu yönetiminde yöneticilerin siyasi bir aktör olarak görülmediğini; başka bir deyişle, Moore’un (1995) “siyasal yönetici” kavramının Türk kamu yönetimi içinde neredeyse hiç benimsenmediğini göstermektedir. Kurumların değer beyanlarını, yönetim değerlerinin siyasetten bağımsız, teknik ve tarafsız bir zeminde tanımlanması gerektiği anlayışı şekillendirmektedir. Dolayısıyla, siyasetle uyum gibi bazı fiili değerler önemini korusa da, bunların resmî belgelere yansımamış olması, söz konusu ayrılık ilkesinin günümüzdeki bir yansıması olarak görülebilir.



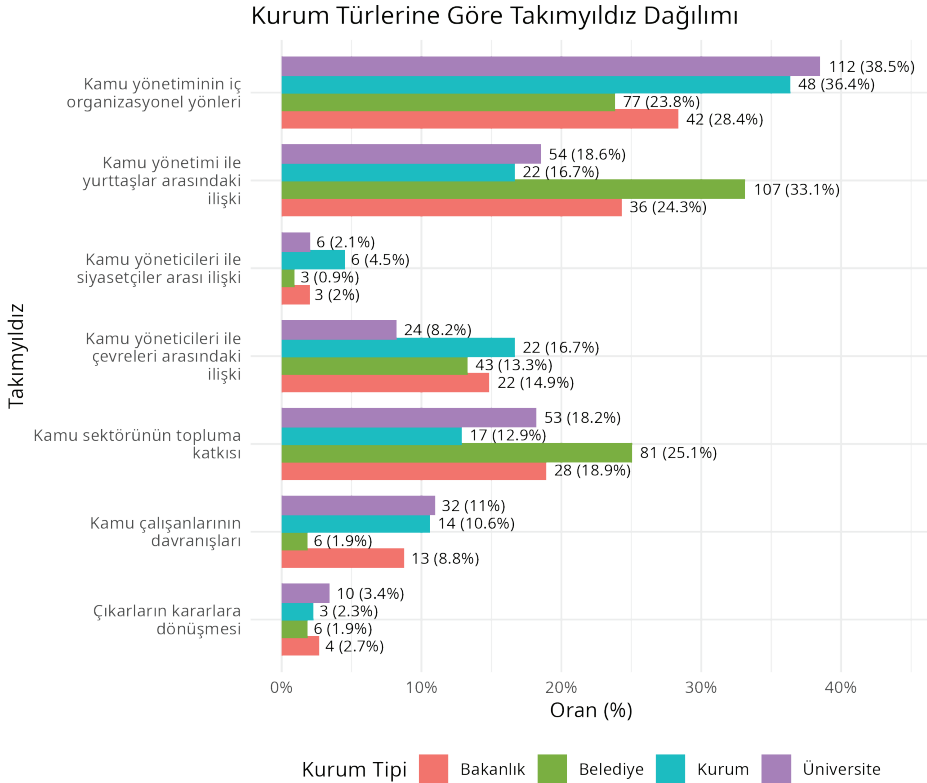
Şekil 7: Kurum Türlerine Göre Moore Boyutları Dağılımı

Şekil 7’de değerlerin kuruluş türüne göre Moore’un Stratejik Üçgeninin boyutlarında nasıl dağıldığı görülmektedir. Büyükşehir belediyeleri, %41,2 ile, en yüksek “Kamu Değeri” oranına sahiptir. Kamu kuruluşlarının yurttaşlarla ilişkilerini ve topluma yönelik genel projelerini kapsayan bu boyutu büyükşehir belediyeleri diğer kurumlardan daha fazla vurgulamaktadır. Bakanlıklar %34,5 ile bu boyutta ikinci sıradadır; bakanlıkların esas vurgusu %43,2 ile “Uygulama Kapasitesi”nedir. Üniversiteler ve MKK’lerin değerlerinin yaklaşık yarısı “Uygulama Kapasitesi”ne ilişkindir; buna karşın bu kuruluşlarda “Kamu Değeri” ve “Meşruiyet ve Destek” boyutları oldukça düşük seviyededir. Bu tablo, belediyelerin toplumsal faydaya, bakanlıkların meşruiyet pahasına kapasiteye, üniversite ve MKK’lerin ise daha çok kendi iç işleyişlerine odaklandığını göstermektedir.

Yukarıdaki bulgular, büyükşehir belediyeleri dışındaki kamu kuruluşlarının özellikle “Uygulama Kapasitesi” boyutuna ağırlık verdiğini, buna karşılık “Meşruiyet ve Destek” boyutunu geri planda bıraktığını göstermektedir. Bu sonuç Moore’un (1995) kamu yöneticilerinin sürdürülebilir kamu değeri yaratabilmeleri için

yalnızca “Uygulama Kapasitesi”ne değil, aynı zamanda siyasal ve toplumsal desteğe de ihtiyaç duyduklarını vurgulayan yaklaşımıyla uyumsuz bir tablo ortaya çıkarmaktadır. Bu yaklaşım, kamu kuruluşlarının, çok istekli olsalar bile kendilerini geliştirme çabalarının sonuçsuz kalmasına neden olabilir.

Şekil 7’ye bakıldığında genel olarak değerlerin uç boyuta dengeli bir dağılımının söz konusu olmadığı söylenebilir. Oysa Moore (1995), Stratejik Üçgenin üç boyutunun birlikte ele alınması gerektiğini vurgulamaktadır. Benzer şekilde O’Flynn (2007), “Kamu Değerini” “çok boyutlu yapı” (358) olarak tanımlayarak bunun yalnızca süreçlerden değil, aynı zamanda güven ve adalet üreten çıktılardan oluştuğunu belirtmektedir. Daha güncel olarak Höglund, Mårtensson ve Thomson (2021) ise İsveç kamu sektöründe üç boyut arasındaki dengenin bozulmasının yönetsel tutarsızlıklara yol açtığını, sürdürülebilir kamu değeri için bu bileşenlerin uyumlu yönetilmesi gerektiğini ampirik olarak ortaya koymaktadırlar.



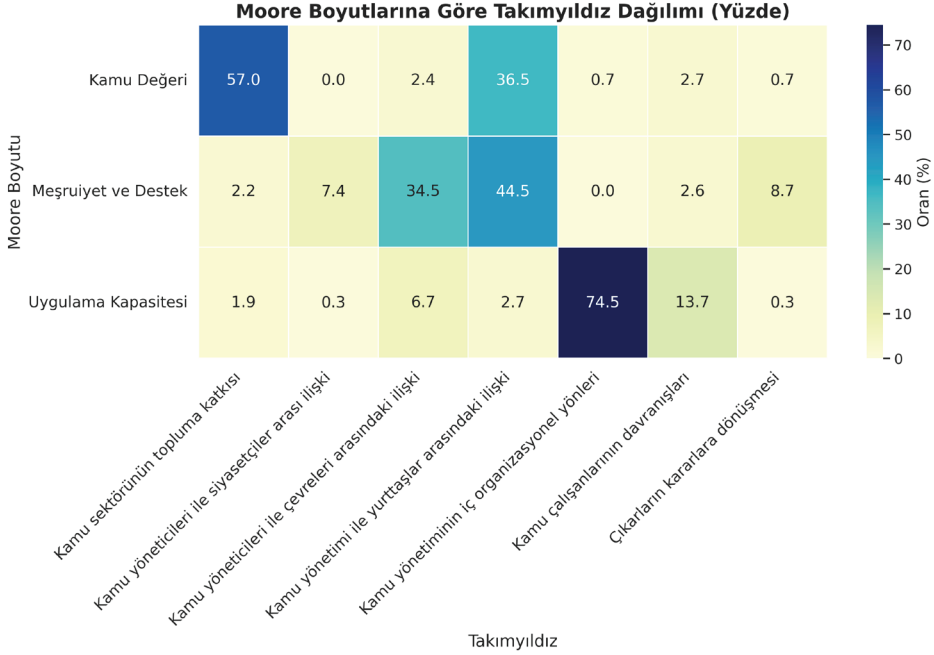
Şekil 8: Kamu Kurumu Türlerinin Takımyıldızlara Dağılımı

Şekil 8, Kamu Değerleri Takımyıldızları Çerçevesinde değerlerin kuruluş türüne göre nasıl dağıldığına ilişkindir. Şekil araştırmaya dahil edilen kamu kuruluşlarının en çok “Kamu Yönetiminin İç Organizasyonel Yönleri” kategorisinde değer beyan ettiklerini göstermektedir. Bu kategoride sıralama *Üniversite-MKK-Bakanlık-Belediye* biçimindedir. Aynı örüntü “Kamu Çalışanlarının Davranışları” kategorisinde de yinelenmektedir. Bu benzerlik, kurumların iç yapıya ve çalışan davranışlarına ilişkin değer beyanlarında tutarlı bir yaklaşım sergilediklerini göstermektedir. Bu düzenlilik, üniversite ve MKK gibi yüksek uzmanlık ve profesyonellik temelli kurumların ağırlık verdiği bir yönelim biçimini yansıtmaktadır; bu yönelim, *Uzmanlık-İçsel Yönelim Örüntüsü* olarak nitelendirilebilir.

Buna karşılık, “Kamu Yönetimi ile Yurttaşlar Arasındaki İlişki” ve “Kamu Sektörünün Topluma Katkısı” kategorilerinde örüntü tersine dönmekte, sıralama *Belediye-Bakanlık-Üniversite-MKK* biçimini almaktadır. Bu düzenlilik, toplumla doğrudan temas eden belediye ve bakanlıkların baskın olduğu bir yönelim biçimini yansıtmaktadır; bu yönelim ise *Demokratik-Toplumsal Yönelim Örüntüsü* olarak nitelendirilebilir.

Nitel araştırmalarda örüntüler, verilerdeki tekrar eden ve anlamlı düzenlilikler olarak değerlendirilir (Miles & Huberman, 1994; Braun & Clarke, 2006; Strauss & Corbin, 1990). Burada ortaya çıkan iki örüntü de kurumların kurumsal mantıklarıyla ilişkilendirilebilir: Uzmanlık ve profesyonellik kapasitesine dayalı kurumların Uzmanlık-İçsel Yönelim Örüntüsünü, demokratik temsil ve yurttaş etkileşimine dayalı kurumların ise Demokratik-Toplumsal Yönelim Örüntüsünü takip etmesi olasıdır. Bu bulgu, değer beyanlarının yalnızca kategorik bir dağılım sunmakla kalmadığını, aynı zamanda kurumsal farklılaşmaya dayalı test edilebilir hipotezler üretmeye de imkan tanıdığını göstermektedir.

Şekil 9’da sunulan ısı haritası, Moore’un Stratejik Üçgeninin üç boyutu ile Jørgensen ve Bozeman’in Takımyıldızları Çerçevesinin kategorileri arasındaki kesişimleri göstermektedir. Kesişim hücrelerinin koyuluğu, ilgili Moore Stratejik Üçgeni boyutu ile Takımyıldızları Çerçevesi kategorisinin örtüşme oranını ifade etmektedir. Bulgular, bu iki kuramsal çerçeve arasında, dikkate değer, yapısal tutarlılıklar olduğunu ortaya koymaktadır.



Şekil 9: Moore Boyutlarına Göre Takımyıldızlar Dağılımı

Moore’un “Uygulama Kapasitesi” boyutunun %74,5’i, Takımyıldızları Çerçevesindeki “Kamu Yönetiminin İç Organizasyonel Yönleri”, %13,7’si “Kamu Çalışanlarının Davranışları”, %6,7’si ise “Kamu Yöneticileriyle Çevre Arasındaki İlişki” kategorileriyle örtüşmektedir. Bir taraftan iç örgütsel yönlerle ilgili oranın yüksek, diğer taraftan çalışanlarla ilgili oranın düşük olması, kamu kuruluşlarının “Uygulama Kapasitesi” boyutunda yer alan değerlerinin büyük ölçüde personel odaklı değil fakat yapı, süreç ve donanım odaklı değerler olduğunu göstermektedir. Çevreyle ilişki konusundaki düşük değer, Moore’un “Uygulama Kapasitesi” tanımının kamu kurumlarınca benimsenen anlayışla uyumsuz olduğunu göstermektedir. Moore, “Uygulama Kapasitesi”nin büyük bir bölümünün, çoğu durumda, örgütün dışında (Moore, 2013 :126) olduğunu iddia eder. “Uygulama Kapasitesi”nin örgütün içinde olması, örgütün hizmeti kendisinin üretmesini sağlayacak yeterli donanıma sahip olması, dışında olması ise örgütün hizmet sunumunda büyük ölçüde dış aktörlere ve taşeronlara başvurması olarak tanımlanırsa, kamu kurumlarının büyük ölçüde bu seçeneklerden ilkinde güvenen değerler beyan ettikleri söylenebilir. Bu sonuç, Yeni Kamu İşletmeciliğinin ileri sürdüğü reform önerilerinin (Hood, 1991) değerler düzeyinde benimsenmediğini göstermektedir.

Şekil 9'da görüldüğü üzere, Takımyıldızları Çerçevesinin “Kamu Sektörünün Topluma Katkısı” ve “Kamu Yönetimi ile Yurttaşlar Arası İlişki” kategorileri, birlikte Moore Stratejik Üçgeni'nin “Kamu Değeri” boyutunun %93,5'ini oluşturmaktadır. Bunlardan birincisi, %57 gibi bir oranla, büyük bileşendir. Bu, kamu kuruluşlarının, toplumu bir bütün olarak görmeye dayanan değerleri, onları tek tek bireyler olarak görmeye dayanan değerlerden daha çok benimsediklerini göstermektedir.

“Meşruiyet ve Destek” boyutuna gelirse, Şekil 9, bu boyutta Takımyıldızları Çerçevesinin iki kategorisinin yoğunlaştığını göstermektedir: %44,5 ile “Kamu Yönetimi ile Yurttaşlar Arası İlişki” ve %34,5 ile “Kamu Yöneticileriyle Çevre Arasındaki İlişki”. Yurttaşlarla ilgili bu yüksek oran, tüm Moore boyutları içinde “Meşruiyet ve Destek” boyutunun payının düşük (%25,6) oluşuyla birlikte dikkate alınırsa, bu boyuttaki eksikliğin siyasetçilerle ve hizmet kullanıcılarıyla ilgili değerlerin düşük olmasından kaynaklandığı sonucuna ulaşılır.

Bu bulgular Stratejik Üçgenindeki boyutlarla Takımyıldızları Çerçevesi kategorileri arasında anlamlı örtüşmeler olduğunu göstermektedir. Özellikle her bir Moore boyutunun belirli Takımyıldızları Çerçevesi kategorileriyle yüksek oranda eşleşmesi, bu iki kavramsal çerçevenin ölçme düzeyinde tutarlılığını ve kuramsal iç geçerliliğini desteklemektedir. Böylece, kamu yöneticilerine uygulamada yol göstermeyi ve kamu değeri yaratmayı amaçlayan Moore'un normatif ve stratejik çerçevesi ile, Jørgensen ve Bozeman'ın sistematik literatür incelemesine dayalı Kamu Değerleri Takımyıldızları Çerçevesi, bu çalışmada birbirini tamamlayacak biçimde kullanılmış ve elde edilen bulgular, bu iki çerçevenin birlikte uygulanabilirliğini ortaya koymuştur.

## Sonuç

Çalışmayla ulaşılan birinci sonuç, kamu kuruluşlarının, büyükşehir belediyeleri hariç, “Uygulama Kapasitesi”ne ilişkin değerlere diğer iki boyuta kıyasla daha yoğun vurgu yaptığıdır. Üniversiteler ve MKK'lerin ilan ettikleri kamu değerlerinin neredeyse yarısı, bakanlıklarının ise %43,2'si uygulama kapasitesine ilişkindir. Moore'un kamu değeri anlayışına göre, böyle bir tablo sergileyen kamu kuruluşları, “Kamu Değeri” yaratmakta zorlanabilirler. “Meşruiyet ve Destek” ile ilgili yeterli çabanın gösterilmemesi, bu kuruluşların, ister üniversiteler ve MKK'ler gibi düşük kamu değeri odaklı olsunlar, isterse bakanlıklar gibi yüksek kamu değeri odaklı olsunlar, kendi iç kapasitelerini geliştirmek için yeterli kaynak bulamamalarına, bundan dolayı da “Kamu Değeri” yaratma hedeflerine ulaşmakta engellerle karşılaşmalarına ve zorlanmalarına neden olabilir.

İkinci sonuç büyükşehir belediyeleriyle ilgilidir. Diğer kuruluşlar iç kapasite ağırlıklı bir değerler yapısı gösterirken, büyükşehir belediyeleri, kamu değeri ağırlıklı bir değerler yapısı göstermektedir, ancak personel davranışlarıyla ilgili değerlere yer verme bakımından sonucudurlar. Bu zayıf nokta, büyükşehir belediyelerinin kamu değeri yaratma konusunda darboğazlarla karşılaşma risklerinin varlığına işaret etmektedir.

Üçüncü sonuç uygulama kapasitesinin içeriğiyle ilgilidir. Kamu kuruluşları kendi kapasitelerini geliştirme konusunda, daha çok yapı, süreç ve donanımla gibi mekanik yönlerle ilgili değerlere vurgu yapmışlardır, personelle ilgili değer beyanları oldukça düşüktür.

Dördüncü sonuç, kamu kuruluşlarının genel olarak toplum odaklı kamu değerleri yaratmaya odaklı olduğudur; muhatap olarak bireyleri değil kolektif bütünleri görmeye daha isteklidirler. İsy haritası bunu göstermektedir. “Kamu Değeri” boyutunun %57’si “Kamu Sektörünün Topluma Katkısı” kategorisi ile örtüşmektedir.

Beşinci sonuç bu çalışmanın ortaya çıkardığı yönetim anlayışıyla ilgilidir. Kamu kuruluşları genel olarak kendi iç mekanik yönlerini geliştirmeye odaklı, dışa sınırlı derecede açık ve çevreyle ilişkilerde kurumsal aktörler, kullanıcılar ve siyasetçiler yerine yurttaşları tercih eden bir yönetim anlayışı sergilemektedirler. Bu yönetim anlayışı, temsili demokrasiyle uyumlu Weberci klasik yönetim anlayışıdır. Başka bir deyişle 1980 sonrası neoliberal yönetim akımları kamu kuruluşlarını en azından yönetsel değerler düzleminde çok fazla dönüştürememiştir. Bu aynı zamanda Türkiye’nin geçici reform dalgalarıyla kolay nüfuz edilemeyen bir yönetim geleneğini sürdürmekte ısrarlı olduğunu göstermektedir.

Altıncı sonuç, bu araştırmada tespit edilen örüntülerle ilgilidir. İki örüntü tespit edilmiştir: Birinci örüntüye göre, bir kuruluşun öncelik verdiği değer bakımından “Kamu Yönetiminin İç Organizasyonel Yönleri” kategorisindeki sırası ne ise, “Kamu Çalışanlarının Davranışları” kategorisindeki sırası da odur. İkinci örüntüye göre ise, bir kuruluşun “Kamu Yönetimi ile Yurttaşlar Arasındaki İlişki” kategorisindeki sırası ne ise, “Kamu Sektörünün Topluma Katkısı” kategorisindeki sırası da odur. Bu örüntülerin varlığı, kurumların değer beyanlarının oldukça tutarlı olduğunu göstermektedir.

Yedinci sonuç çalışmanın yazına katkısına ilişkindir. Çalışmanın katkısı yalnızca kamu kuruluşlarının değer tercihlerine ilişkin bulgularla sınırlı değildir. Çalışma aynı zamanda, Mark Moore’un Stratejik Üçgeni ile Jørgensen ve Bozeman’ın Kamu Değerleri Takımyıldızları Çerçevesinin birlikte kullanılmasının, kamu değerleri

araştırmalarında analitik derinliği artırdığını ve çok katmanlı yorumlara imkân sağladığını da göstermektedir. Bu iki kuramsal çerçevenin eşzamanlı uygulanması, kamu kurumlarının değer beyanlarının hem normatif hem de ampirik boyutlarını aynı anda görünür kılmakta; böylece araştırmacıya, kamu yönetimi sisteminin yapısal yönleri ile yönetsel değerleri arasındaki ilişkileri daha bütüncül biçimde çözümlene olanağı sunmaktadır. Başka bir deyişle, bu çalışma, söz konusu iki çerçevenin birbirini tamamlayıcı biçimde kullanılmasının, tekil yaklaşımlarla elde edilmesi güç olan ayrıntılı ve dengeli sonuçlara ulaşmayı mümkün kıldığını ortaya koymuştur.

Son olarak araştırmanın sınırlılıklarını belirtmek ve gelecekte yapılabilecek araştırmalara işaret etmek gerekirse şunlar söylenebilir. Birinci olarak bu çalışma, yalnızca stratejik planlarda yer alan değer beyanlarını temel almıştır. Bu belgelerde ifade edilen değerler ile kurumların fiili uygulamaları ve nihai çıktıları arasında uyum olup olmadığı ayrı bir araştırma konusudur. İkinci olarak, değerlerin sayısal olarak kodlanması, içeriklerinin bağlamsal derinliğini sınırlı ölçüde yansıtmaktadır. Gelecek araştırmalarda, aynı analiz yaklaşımı farklı yıllara ait stratejik planlara uygulanarak zamansal değişim incelenebilir. Son olarak, seçilmiş kurumlarla yapılacak nitel saha çalışmalarının önemli bir gereksinim olduğu belirtilebilir, çünkü bu tür çalışmalar belgelerdeki değer beyanlarının yönetsel uygulamalara nasıl yansıdığını daha derinlemesine inceleme olanağı sunacaktır.

# Values of Public Organizations in Türkiye: An Evaluation through Two Public Value Frameworks

Lutfi Yalçın

## Introduction

One way to understand public organizations and their administrative practices is to identify the types of values they predominantly embrace. The tools developed within the Public Value Approach (PVA) provide a robust framework for addressing this issue. This study employed two key frameworks within the PVA, Mark Moore's (1995) Strategic Triangle and Jørgensen and Bozeman's (2007) Public Values Constellations, to map and interpret the values adopted by major public organizations in Türkiye.

## Theoretical Framework: The Strategic Triangle and Public Values Constellations

The following section first provides a brief introduction to the Public Value Approach and then explains where and how public value takes place and emerges in the course of public service production.

@ Asst. Prof., Bandırma Onyedi Eylül University, lyalcin@bandirma.edu.tr

ID <https://orcid.org/0000-0001-8146-5376>

➔ Yalçın, L., (2025). Türkiye'de Kamu Kuruluşlarının Değerleri: İki Kamu Değeri Çerçevesi Açısından Bir Değerlendirme. İş Ahlakı Dergisi, xx (x), ss. xx-xx.

✎ Extended Abstract

© İGİAD  
DOI: 10.12711/tjbe/m692  
Turkish Journal of Business Ethics, 2025  
isahlakidergisi.com

Received: 18.08.2025  
Revised: 23.09.2025  
Accepted: 22.10.2025  
Online First: 25.10.2025

## Public Value Approach

Mark H. Moore, with his seminal work *Creating Public Value* (1995), which highlighted the significance of public value through case studies, is widely regarded as the founder of the Public Value Approach (PVA). Following Moore, the most comprehensive theoretical contributions to the approach were made by Bozeman, particularly through his book *Public Values and Public Interest* (2007) and subsequent collaborations with co-authors. Since the 2000s, the PVA has increasingly been viewed as an alternative to New Public Management, which is rooted in neoliberal ideology, and has attracted considerable attention from scholars and practitioners.

### The Locus and Emergence of Public Value in the Public Service Production Process

According to Moore, public value refers to the various dimensions of the value that a democratic public expects government to generate or pursue through its activities (2014: 465). Both “public” and “public value” are dynamic concepts while they have an essential core, they take on different meanings in each new context and require continual reinterpretation. Moore’s formulation of public value illustrates the role he assigns to managers and what he means by the public: “these are nominated by public managers to be judged by citizens, overseers, service users, and beneficiaries” (1995: 101). Thus, the public is constituted by citizens, overseers, users, and beneficiaries, while managers are given the role of nominating potential public values. According to Bozeman (2007: 13), public values can be understood as collectively accepted norms defining three broad social life areas. These include the kinds of rights and benefits citizens may legitimately enjoy, the obligations they carry toward the wider community and the state, and the fundamental principles meant to steer governments and public institutions.

In general, drawing on the definitions of Moore (1995) and Bozeman (2007), public value can be understood as the normative framework that determines whether public services produce outcomes that are meaningful, legitimate, and beneficial to society at the levels of inputs, processes, outputs, outcomes, and impacts. In other words, the concept of public value views public service not as a purely technical operation, but as a multi-stage and complex value creation process.

## Moore’s Strategic Triangle and Jørgensen & Bozeman’s Public Values Constellations

In Moore’s (1995) work, the widely cited Strategic Triangle is presented with three core dimensions: Public value, legitimacy and support, and operational capacity. The very title of Moore’s book, *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, emphasizes the term “creating,” highlighting the idea of bringing forth something new that did not exist before. Yet, public value can be generated not only through the creation of entirely new services, but also through the improvement of existing processes (1995: 211). However, the generation of public value alone does not guarantee success. For these efforts to be sustainable, managers should also secure legitimacy and political support.

Moore (1995) argues that management operates within an authorizing environment, from which it must obtain both authority and financial resources (p. 71). In the Public Value Approach, this environment, captured by the notion of “the public,” constitutes the foundation of legitimacy, together with factors such as laws (p. 17), efficiency (p. 50), and success stories (p. 57). However, even when a compelling public value is articulated and strong legitimacy is obtained, managers will fail unless they can rely on adequate operational capacity (p. 71).

Operational capacity refers to the bundle of multidimensional resources, such as human capital, financial means, legal authority, social support, and managerial tools, that public managers require to produce public value. Building this capacity depends not only on the staff and budget of the organization, but also on citizen participation, voluntary efforts, and institutional innovations (Moore, 2013: 129). While part of operational capacity resides within the organization and under the direct control of managers, a significant portion often lies outside the organization (Moore, 2013: 126). These three dimensions form the essence of Moore’s Strategic Triangle, which continues to serve as a cornerstone of the Public Value Approach.

Complementing Moore’s managerial framework, Jørgensen and Bozeman (2007) approach public value from a different angle by mapping the variety of values present in public administration. In their study, they conducted a comprehensive literature review to identify and classify these values, ultimately organizing them into seven categories that they termed constellations.

As outlined by Jørgensen and Bozeman (2007), the seven constellations include “the contribution of the public sector to society, ..., the transformation of interests into decisions, ..., the relationship between public managers and politicians, ...,

the relationship between public managers and their external environment, ..., the internal organizational aspects of public administration, ..., the behavior of public employees, and the relationship between public administration and citizens.” Each constellation encompasses a broad set of public values, providing a structured lens through which to analyze the normative foundations of public administration.

## Method

This study included 91 public institutions: 30 universities selected to represent regional distribution, 16 ministries, 15 central public organizations (CPOs) that are not part of a ministry’s core structure but provide vital public services for the country, and 30 metropolitan municipalities. The data consisted of the core values articulated in the strategic plans of these institutions. On average, each strategic plan contained around ten core values. These values were extracted from the strategic plans of all included institutions, resulting in a list of 894 entries. Each value in this list was then coded according to one of the three categories of Moore’s Strategic Triangle and one of the seven constellations in Jørgensen and Bozeman’s (2007) classification of public values.

## Analysis

Analysis of the 894 values identified in the strategic plans of 91 public institutions reveals that 41.6% fall under “Operational Capacity,” 32.8% under “Public Value,” and 25.6% under “Legitimacy and Support.” The predominance of “Operational Capacity” indicates that public institutions primarily concentrate on strengthening their operational and administrative capabilities. By contrast, comparatively less emphasis is placed on securing “Legitimacy and Support” from politicians and citizens. At the same time, the 32.8% share of “Public Value” demonstrates that institutions attach considerable importance to generating societal benefit. However, this relatively high rate is largely influenced by the disproportionately large number of public value statements declared by metropolitan municipalities.

The distribution of values across the dimensions of Moore’s Strategic Triangle by type of public institution shows that metropolitan municipalities are the most focused on creating “Public Value,” with a share of 41.2%. Ministries follow in second place, with 34.52% of their values falling under the “Public Value” dimension. However, universities and central public organizations (CPOs) display a different pattern: with shares of 50.9% and 48.5%, respectively, these institutions are pre-

dominantly oriented toward “Operational Capacity.” Their proportions in the other two dimensions of the Strategic Triangle are roughly half of their emphasis on “Operational Capacity.”

When the values of the public organizations included in this study are distributed across the constellations categories, 31.2% fall under “Internal Organizational Aspects of Public Administration.” This indicates that public institutions prioritize self-development above all else. In second and third place are “Relationship Between Public Administration and Citizens” (24.4%) and “Contribution of the Public Sector to Society” (20%). Combined, these two account for 44.4%, suggesting that while institutions place great emphasis on improving themselves, their drive for self-development is ultimately grounded in respect for citizens and contributions to society. The fourth category, 12.4%, is “Relationship Between Public Managers and Their Environment.” When considered together with the high frequency of “Relationship Between Public Administration and Citizens,” this suggests that institutions are not closed to external interaction but prefer to prioritize citizens over neoliberal actors. Fifth, at 7.3%, are values relating to “Behavior of Public Employees.” The relatively low proportion here implies that the improvement of internal capacity is understood more in terms of mechanical or structural dimensions rather than the behavior of employees themselves. Sixth, with 2.6%, is “Transformation of Interests into Decisions.” This finding indicates that although public organizations attach considerable importance to creating Public Value, they are relatively reluctant to engage with stakeholders in their immediate environment, such as service users. Seventh, with just 2.1%, is “Relationship Between Public Managers and Politicians.” This result reveals that in Turkish public administration, managers are generally not seen as political actors. In fact, it demonstrates that Moore’s concept of the “political manager,” a central element in his approach, is almost absent from the Turkish context.

This study demonstrates that Moore’s Strategic Triangle and the constellation framework can be applied together and interpreted in relation to each other. Of the values classified under the “Operational Capacity” dimension of the Strategic Triangle, 74.5% overlap with “Internal Organizational Aspects of Public Administration,” 13.7% with “Behavior of Public Employees,” and 6.7% with “Relationship Between Public Managers and Their Environment” within the constellation framework. Based on this distribution, it can be inferred that public organizations, in relation to “Operational Capacity,” place significantly greater emphasis on structural aspects than on values tied to the behavior of their personnel.

Within the Strategic Triangle, 57% of the values classified under “Public Value” overlap with “Contribution of the Public Sector to Society” while 36.5% overlap with “Relationship Between Public Administration and Citizens” in the constellation framework. Taken together, these three categories suggest that public organizations tend to embrace “Public Values” grounded in viewing society as a whole more strongly than those grounded in viewing citizens as individual actors.

Within the Strategic Triangle, 44.1% of the values under the “Legitimacy and Support” dimension overlap with “Relationship Between Public Administration and Citizens” while 34.5% overlap with “Relationship Between Public Managers and Their Environment.” These are followed by 8.7% in “Transformation of Interests into Decisions” and 7.9% in “Relationship Between Public Managers and Politicians.” The relatively low percentages of the last two categories do not result from their dispersion into other dimensions but rather, as previously discussed, from their already limited share within the total set of declared values.

## Conclusion

In this study, two analytical tools developed within PVA, Moore’s Strategic Triangle and Jørgensen and Bozeman’s Constellations of Public Values, were applied to analyze the core values declared in the most recent strategic plans of major public organizations in Türkiye. Based on these declared values, it can be argued that, with the exception of metropolitan municipalities, public organizations in Türkiye tend to prioritize strengthening their internal capacities. Municipalities, by contrast, are more strongly oriented toward public value. A general tendency observed across all public organizations is the relatively lower emphasis placed on values related to “Legitimacy and Support.” This study also demonstrates that the two frameworks can be used complementarily: The Constellations of Public Values provide a more detailed analysis of the dimensions of Moore’s Strategic Triangle, thereby enriching interpretation.

## Kaynakça

- Aksoy, A. (2024). Kutadgu Bilig’de yönetim düşüncesi: Kamu değeri yaklaşımı merkezli bir inceleme. *Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 15(29), 334–353. <https://doi.org/10.36543/kauibfd.2024.013>
- Alach, Z. (2017). Towards a standard conceptual typology of public sector performance measurement. *Kötuitui: New Zealand Journal of Social Sciences Online*, 12(1), 56–69. <https://doi.org/10.1080/1177083X.2016.1225579>

- Alford, J. (2008). The limits to traditional public administration, or rescuing public value from misrepresentation. *Australian Journal of Public Administration*, 67(3), 357–366. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2008.00593.x>
- Alford, J. & Hughes, O. (2008). Public value pragmatism as the next phase of public management. *The American Review of Public Administration*, 38(2), 130–148. <https://doi.org/10.1177/0275074008314203>
- Anderson, D. M. & Taggart, G. (2016). Organizations, policies, and the roots of public value failure: The case of for-profit higher education. *Public Administration Review*, 76(5), 779–789. <http://www.jstor.org/stable/24757392>
- Benington, J. (2009). Creating the public in order to create public value? *International Journal of Public Administration*, 32(3–4), 232–249. <https://doi.org/10.1080/01900690902749578>
- Benington, J. (2011). From private choice to public value? J. Benington & M. H. Moore (Eds.), In *Public value: Theory and practice* (pp. 31–51). Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Bozeman, B. & Sarewitz, D. (2005). Public values and public failure in US science policy. *Science and Public Policy*, 32(2), 119–136. <https://doi.org/10.3152/147154305781779588>
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Bryson, J.M. (1988). A strategic planning process for public and non-profit organizations. *Long Range Planning*, 21(1), 73–81. [https://doi.org/10.1016/0024-6301\(88\)90061-1](https://doi.org/10.1016/0024-6301(88)90061-1)
- Bryson, J. M. (2004). *Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement* (3rd ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445–456. <https://doi.org/10.1111/puar.12238>
- Coghill, K. (2021). Existential public value. *International Journal of Public Administration*, 44(10), 845–856. <https://doi.org/10.1080/01900692.2021.1875234>
- Denhardt, J. V. & Denhardt, R. B. (2003). *The new public service: Serving, not steering*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.

- Devlet Planlama Teşkilatı. (2006a, May 26). *Kamu idarelerince stratejik planlama çalışmalarına ilişkin usul ve esaslar hakkında yönetmelik* (Resmî Gazete No. 26179). Retrieved from <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/05/20060526-11.htm>
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Höglund, L. (2021). Managing the public service logic: A study of value creation, legitimacy, and capacity in the Swedish public sector. *Public Management Review*, 23(12), 1761–1779.
- Höglund, L., Mårtensson, M. & Thomson, K. (2021). Strategic management, management control practices and public value creation: The strategic triangle in the Swedish public sector. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 34(7), 1608–1634. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-11-2019-4284>
- Hsieh, H. F. & Shannon, S. E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative Health Research*, 15(9), 1277–1288. <https://doi.org/10.1177/1049732305276687>
- Jørgensen, T. B. & Bozeman, B. (2007). Public values: An inventory. *Administration & Society*, 39(3), 354–381. <https://doi.org/10.1177/0095399707300703>
- Kalfa, C., & Ataay, F. (2008). Yönetişim: Devlet-toplum ilişkilerinde yeni bir aşama. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 17(3), 229–240.
- Köseoğlu, Ö. (2014). Kamu yönetiminde yeni bir yaklaşım olarak kamu değeri: Kavramsal ve kuramsal açıdan bir tartışma. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 12(24), 145-170.
- Miles, M. B. & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook* (2nd ed.). Sage.
- Mazzucato, M. & Ryan-Collins, J. (2022). Putting value creation back into “public value”: From market-fixing to market-shaping. *Journal of Economic Policy Reform*, 25(4), 345–360. <https://doi.org/10.1080/17487870.2022.2053537>
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Moore, M. H. (2013). *Recognizing public value*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Moore, M. H. (2014). Public value accounting: Establishing the philosophical basis. *Public Administration Review*, 74(4), 465–477. <https://doi.org/10.1111/puar.12198>
- O’Flynn, J. (2007). From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *Australian Journal of Public Administration*, 66(3), 353–366. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2007.00545.x>

- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2021). *Managing for sustainable development results: Development co-operation fundamentals*. Paris, France: OECD Publishing. Retrieved from [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/03/development-co-operation-tips-tools-insights-practices\\_d307b396/managing-for-sustainable-development-results\\_69ffd2a7/8e326a5d-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/03/development-co-operation-tips-tools-insights-practices_d307b396/managing-for-sustainable-development-results_69ffd2a7/8e326a5d-en.pdf)
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Parlak, B. & Gençosman, F. (2020). Kamu değeri yönetimi: Uygulamaya yönelik bir yöntem önerisi. *İktisadi İdari ve Siyasal Araştırmalar Dergisi*, 5(13), 318–330. <https://doi.org/10.25204/iktisad.693091>
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis – into the age of austerity* (4th ed.). Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. & Wanna, J. (2007). The limits to public value, or rescuing responsible government from the platonic guardians. *Australian Journal of Public Administration*, 66(4), 406–421. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2007.00553.x>
- Stoker, G. (2006). Public value management: A new narrative for networked governance? *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41–57. <https://doi.org/10.1177/0275074005282583>
- Strauss, A. & Corbin, J. (1990). *Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and Basics of qtechniques*. Sage.
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (n.d.). Hakkımızda. Retrieved June 10, 2025, from <https://www.sp.gov.tr/tr/html/16/Hakkimizda/>
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2018). Kamu idareleri için stratejik planlama kılavuzu (Sürüm 3.1). T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. [http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/0QRai+Kamu\\_Idareleri\\_Icin\\_Stratejik\\_Planlama\\_Kilavuzu\\_V3\\_1\\_.pdf](http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/0QRai+Kamu_Idareleri_Icin_Stratejik_Planlama_Kilavuzu_V3_1_.pdf)
- Talbot, C. & Wiggan, J. (2010). The public value of the National Audit Office. *International Journal of Public Sector Management*, 23(1), 54–70. <https://doi.org/10.1108/09513551011012321>
- Thabit, S., Sancino, A. & Mora, L. (2025). Strategic public value(s) governance: A systematic literature review and framework for analysis. *Public Administration Review*, 85(3), 885–906. <https://doi.org/10.1111/puar.13877>
- U.S. Government. (1993). *Government performance and results act of 1993*, Pub. L. No. 103-62, 107 Stat. 285. Retrieved from <https://www.congress.gov/bill/103rd-congress/house-bill/826>

- Van Gestel, N., Ferlie, E. & Grotenbreg, S. (2024). A public value strategy for sustainable development goals: Transforming an existing organization? *British Journal of Management*, 35(2), 839–853. <https://doi.org/10.1111/1467-8551.12742>
- World Bank. (2001). *Turkey: Public expenditure and institutional review – Reforming budgetary institutions for effective government* (Report No. 22520-TU). Washington, DC: World Bank. Retrieved from <https://documents1.worldbank.org/curated/en/802941468111259572/pdf/multi0page.pdf>
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197–222.