



Article Information

Article Type: Research Article

This article was checked by iThenticate.

Doi Number: <http://dx.doi.org/10.17121/ressjournal.3687>

ArticleHistory:

Received

10/08/2025

Accept

15/09/2025

**Available
online**

15/09/2025

**AN APPLICATION-BASED STUDY ON STREET-LEVEL
BUREAUCRACY THEORY: GLOBAL IMPLICATIONS AND
POTENTIAL RISKS**

SOKAK DÜZEYİ BÜROKRASI KURAMI ÜZERİNE UYGULAMA
TEMELLİ BİR İNCELEME: KÜRESEL YANSIMALAR VE
POTANSİYEL RİSKLER

Mehmet Seyda OZAN¹

Abstract

This study aims to examine and evaluate Michael Lipsky's "Street-Level Bureaucracy" theory through the implementation behaviors of public officials in different countries. The form of public service in the field is shaped not only by normative policy documents but also by behavioral parameters such as the discretion of the implementer, resource constraints, implementation autonomy, and service delivery dilemmas. In this context, the research is based on a qualitative case analysis covering five countries with different administrative and cultural structures. The thematic content analysis reveals that street-level bureaucrats exhibit similar behavioral patterns and effectively transform the appearance of public policies in the field. The findings indicate that implementer behavior influences fundamental public policy outcomes at the macro level, such as administrative justice, democratic legitimacy, and public trust. Especially in situations where public officials have a wide range of autonomy, the form of public service is filtered through the implementer's values, and this situation sometimes feeds into risk areas such as arbitrariness, inequality, and normative deviation. The research emphasizes that implementers are not passive actors who merely carry out orders, but rather subjects who produce policy through their daily practices. In this context, it is argued that street-level decision-making processes need to be reframed with an administrative design that is both controllable and sensitive to contextual realities. The study provides a conceptual framework for reinterpreting street-level bureaucracy theory in the age of digitalization, automation, and data-driven management, and suggests a theoretical orientation for future field research.

Keywords: Street-Level Bureaucracy, Public Administration, Public Policy, Public Service Delivery

¹ Erciyes Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, mseydaoan@gmail.com, ORCID: 0000-0003-1821-0287

Özet

Bu çalışma, Michael Lipsky'nin "Sokak Düzeyi Bürokrasi" kuramını farklı ülkelerdeki kamu görevlilerinin uygulama davranışları üzerinden incelemeyi ve değerlendirmeyi hedeflemektedir. Kamu hizmetinin sahadaki biçimi, yalnızca normatif politika belgeleriyle değil, uygulayıcının takdir yetkisi, kaynak kısıtı, uygulama özerkliği ve hizmet sunumu ikilemleri gibi davranışsal parametrelerle şekillenmektedir. Bu bağlamda araştırma, farklı yönetsel ve kültürel yapılar sahip beş ülkeyi kapsayan nitel vaka analizine dayanmaktadır. Tematik içerik çözümlemesi yöntemiyle yürütülen inceleme, sokak düzeyi bürokratların benzer davranış kalıpları sergilediğini ve kamu politikalarının sahadaki görünümünü fiilen dönüştürdüğünü göstermektedir. Elde edilen bulgular, uygulayıcı davranışlarının makro düzeyde yönetsel adalet, demokratik meşruiyet ve kamusal güven gibi temel kamu politikası çıktıları üzerinde etkili olduğunu göstermektedir. Özellikle kamu görevlilerinin özerklik alanlarının geniş olduğu durumlarda, kamu hizmetinin biçimi uygulayıcının değer süzgecinden geçmekte ve bu durum kimi zaman keyfîlik, eşitsizlik ve normatif sapma gibi risk alanlarını beslemektedir. Araştırma, uygulayıcıların emir uygulayan pasif aktörlerden ziyade, gündelik pratikleriyle politika üreten özneler olduğunu vurgulamaktadır. Bu bağlamda, sokak düzeyi karar alma süreçlerinin hem denetlenebilir hem de bağlamsal gerçekliğe duyarlı bir yönetsel tasarımla yeniden çerçevelendirilmesi gerektiği savunulmaktadır. Çalışma, sokak düzeyi bürokrasi kuramının dijitalleşme, otomasyon ve veri temelli yönetim çağında nasıl yeniden yorumlanması gerektiğine dair kavramsal bir tartışma zemini sunmakta ve ileride yapılacak saha araştırmaları için kuramsal bir yönelim önermektedir.

Anahtar Kelimeler: Sokak Düzeyi Bürokrasi, Kamu Yönetimi, Kamu Politikası, Kamu Hizmeti Sunumu

GİRİŞ

Modern kamu yönetimi pratikleri, yalnızca normatif politika metinlerinin biçimsel uygulanışıyla sınırlı değildir. Aksine, sahadaki uygulayıcıların gündelik kararları, kamu politikalarının veya kamu hizmetinin pratikteki biçimlenmesini doğrudan belirleyen kritik bir etkene dönüşmüştür. Bu bağlamda, Michael Lipsky'nin (1980) geliştirdiği "Sokak Düzeyi Bürokrasi" kuramı, kamu hizmetlerinin gündelik hayattaki tezahürünü anlamada dönüştürücü bir kuramsal çerçeve sunmakta; kamu görevlilerinin uygulama sürecindeki aktif rollerini görünür kılmaktadır. Söz konusu kuram, öğretmen, polis memuru, sosyal hizmet uzmanı, hemşire vb. gibi vatandaşla birebir etkileşim kuran kamu çalışanlarının hem uygulayıcı, hem de fiili politika yapımcılar olarak konumlandığını ileri sürmektedir. Bu yaklaşım, klasik yukarıdan aşağıya yönetim modelini sorgulayarak, uygulamanın tabandan yukarıya oluştuğu bir paradigmaya işaret etmektedir. Sokak düzeyi bürokratların takdir yetkisi, uygulama özerkliği, kaynak kısıtı ve hizmet ikilemleriyle şekillenen karar mekanizmaları kamu politikalarının veya kamu hizmetinin sahadaki yansımalarıdır.

Nitekim, kamu görevlilerinin sahadaki eylemleri ile politika belgelerinde yer alan hedefler arasındaki fark; yönetsel adalet, eşitlik, etik sorumluluk ve demokratik meşruiyet gibi temel ilkeler açısından da bir kırılma alanına işaret etmektedir. Bu kırılma, özellikle uygulayıcıların özneliğiyle örülen kararların yaygınlaştığı, denetim ve hesap verebilirlik mekanizmalarının sınırlı işlediği bağlamlarda daha da görünür hale gelmektedir. Lipsky'nin (1980) klasik önermesi, kamu görevlilerinin karşılaştıkları yapısal baskılar karşısında geliştirdikleri gündelik stratejilerin, kamu hizmetinin niteliğini ve vatandaş deneyimini doğrudan etkilediğini savunmaktadır. Bu stratejiler, kimi zaman hizmetin yüzeyselleşmesine, kimi zaman keyfî karar alma örüntülerine, kimi zamansa etik

ikilemler ve güven erozyonuna yol açmaktadır. Bu kapsamda sokak düzeyinde üretilen kararlar yalnızca mikro ölçekte bir kamu çalışanının inisiyatifi değil; makro ölçekte kamusal yönetişimin temel dinamiklerini belirleyen davranışsal örüntülerdir.

Kamu politikalarının biçimsel metinlerinden sahadaki uygulama düzeyine uzanan bu dönüşüm, gerek gelişmiş refah devletlerinde gerekse gelişmekte olan ülkelerde birbirine benzer örüntülerle gözlemlenmektedir. Bu bağlamda, Lipsky'nin öngörülerini, kültürel, yönetsel ve ekonomik bağlamlardan bağımsız olarak, sokak düzeyi bürokrasinin yapısal doğasını evrensel biçimde tanımlamaya olanak tanımaktadır. Ancak bu evrensellik, aynı zamanda kuramın bağlamsal çeşitliliklere nasıl tepki verdiğinin incelenmesini gerektirmektedir. Bu doğrultuda hazırlanan çalışma, Lipsky'nin kuramını farklı coğrafi ve sektörel bağlamlarda uygulayıcı davranışları üzerinden analiz etmeyi amaçlamaktadır. Araştırmanın temel hareket noktası, kamu hizmetinin yalnızca neyin yapılması gerektiğiyle değil, bu hizmetin kim tarafından, hangi koşullarda, ne tür karar süreçlerinden geçerek ve hangi değer süzgeçlerinden filtrelenerek yapıldığıyla ilgilidir. Bu çerçevede kamu görevlisinin yalnızca emir uygulayan pasif bir araç değil; aksine politika hedeflerini yorumlayan, dönüştüren, sınırlayan ya da genişleten aktif bir aktör olduğu kabul edilmektedir. Bu araştırma söz konusu hususların nasıl tezahür ettiğini anlamak için beş farklı ülkeyi kapsayan nitel bir vaka çözümlemesi yoluyla Lipsky'nin temel kuramsal varsayımlarını sahadaki örneklerle sınamayı amaçlamaktadır. Bu kapsamda ABD (eğitim hizmetleri), Gana (beslenme politikaları), İtalya (salgın yönetimi), Kuveyt (sağlık hizmetleri) ve Brezilya (kolluk uygulamaları) gibi farklı yönetim yapıları ve sosyoekonomik koşullara sahip ülkelerdeki sokak düzeyi bürokratik davranışlar, tematik analiz yöntemiyle incelenmiştir. Bu örnekler sokak düzeyi uygulayıcıların takdir yetkilerini nasıl kullandıklarını, uygulama özerkliğinin ne tür sonuçlar doğurduğunu, kaynak kıtlığı karşısında nasıl stratejiler geliştirdiklerini ve hizmet sunumunda hangi ikilemlerle yüzleştiklerini ortaya koymaktadır.

KURAMSAL ÇERÇEVE

Sokak düzeyi bürokrasi kuramı, kamu hizmetlerinin en ön safında görev yapan ve vatandaşlarla doğrudan temas hâlindeki kamu görevlilerinin davranışlarını ve karar süreçlerini açıklayan bir yaklaşımdır. Michael Lipsky'nin 1980 tarihli "Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services" eserinde temellenen bu kuram, öğretmen, polis memuru, sosyal hizmet görevlisi, yasal yardım avukatı vb. gibi sokak düzeyi bürokratlar olarak anılan çalışanların, devletin halka yansıyan yüzünü oluşturduğunu vurgulamaktadır (Lipsky, 2010; Savaş ve Genç, 2023: 377; Başusta ve Lamba, 2024: 1108; Babaoğlu vd., 2024: 241). Kurama göre işlerinin bir parçası olarak sürekli vatandaşlarla birebir etkileşim kuran bu çalışanlar, önemli ölçüde takdir yetkisine/karar serbestliğine sahiptirler ve verdikleri hizmet kararlarıyla bireylerin yaşamlarında kayda değer etkilere yol açabilmektedirler (Lipsky, 1969: 3). Sokak düzeyi bürokratların sahip olduğu bu 'durumsal karar alma özerkliği', kamu politikalarının kâğıt üzerindeki biçimi ile sahadaki uygulamalar arasında belirgin farklar ortaya çıkarabilmektedir. Nitekim Lipsky'ye göre bu düzeydeki kamu çalışanları, geniş takdir yetkilerini günlük uygulamada kullanmaları nedeniyle, fiilen politika belirleyiciler olarak işlev görmektedir. Diğer bir ifadeyle, politika metinlerinde öngörülen amaçlar ve öncelikli vurgular, sokak düzeyindeki uygulamalarda bu görevlilerin yorumları ve öncelikleri süzgecinden geçerek şekillenmekte; böylece resmî politika ile pratikteki politika arasında ciddi bir uçurum oluşabilmektedir. Kuramın temel varsayımlarından biri, sokak düzeyi bürokratların çalışma koşullarının doğası gereği belirli 'yapısal kısıtlar ve ikilemler' barındırmasıdır. Bu görevliler genellikle

ağır iş yükü altında çalışmaktadır ve hizmet talebi kapasiteyi aşacak düzeye ulaşabilmektedir. Kaynakların kıt olması ve kurumlarının hedeflerinin belirsiz veya çelişkili olması da sık rastlanan durumlardır. Lipsky, sokak düzeyi bürokratların çoğu kez kurumsal hedeflerdeki muğlaklık ile hizmet ettiği bireylerin ihtiyaçları arasında denge kurmak zorunda kaldığını belirtmektedir. Sokak düzeyi bürokratların karar alma süreci, sadece yazılı yasalara veya yönetmeliklere dayanan mekanik bir süreç olmayıp; aksine öznelliğe ve durumsal değerlendirmelere açık, esnek bir uygulama alanıdır. Bu durum, Lipsky'nin kuramının aşağıda ifade edilen temel önermesini oluşturmaktadır (Lipsky, 2010):

“Hizmet sunumunun ön saflarındaki çalışanlar, karşı karşıya kaldıkları yapısal koşullar neticesinde kamusal politikaların uygulamadaki gerçek şeklini belirlemektedir.”

Lipsky'nin kuramsal modeli, sokak düzeyi bürokratların içinde bulunduğu koşullar ile bu bürokratların davranışları ve politika çıktıları üzerindeki etkilerini sistematik şekilde ortaya koymaktadır. Bu modele göre sokak düzeyi bürokratların çalışma dünyasını şekillendiren başlıca boyutlar; karar alma süreçlerinde takdir yetkisi, uygulama özerkliği ve denetimin sınırlılığı, kaynak kıtlığı ve iş yükü ve hizmet sunumundaki Çelişkiler ve ikilemler olarak ifade edilebilir (Lipsky, 1969: Lipsky, 2010; Gilson, 2015; Chang ve Brewer, 2023: 2191; Ekmekcioglu ve Yildiz, 2024 :718):

- **Karar Alma Süreçlerinde Takdir Yetkisi:** Sokak düzeyi bürokratlar, hizmet ettikleri her bir vaka için genellikle katı kural setlerini karşılaştıkları durumlara uyarlamak durumundadır. Bu durumsal farklılıklar, bürokratların takdir yetkisi kullanmasını gerektirebilmektedir. Lipsky, ön saf çalışanlarının önemli ölçüde bağımsız karar verebilmesini kuramın merkezi unsuru olarak vurgulamaktadır. Örneğin bir sosyal hizmet uzmanı, yardım alıp alamayacağı sınırda olan bir başvuru sahibinin durumunda kuralları katı biçimde uygulamayı veya esnetmeyi kendi değerlendirmesiyle karar verebilir. Bu tür kararlar, üst politika çerçevesinin bireysel koşullara göre yeniden şekillenmesi anlamına gelmektedir.
- **Uygulama Özerkliği ve Denetimin Sınırlılığı:** Sokak düzeyi bürokratlar, işlerini genellikle doğrudan üstlerinin gözetimi olmaksızın, saha koşullarında yürütmektedir. Polis memurları veya öğretmenler gibi bürokratlar çoğunlukla anlık durumlara tepki vermek zorunda olduğundan, uygulama özerkliği kaçınılmazdır. Lipsky, bu aktörlerin “görelî bağımsızlıkla” hareket ettiğini ve hiyerarşik kontrol mekanizmalarının sahadaki belirsizlikler nedeniyle tam işlemediğini belirtmektedir. Görevlerin karmaşıklığı ve öngörülemezliği, ayrıntılı kural-prosedürlerin her duruma uyarlanmasını güçleştirmekte; böylece sokak düzeyinde çalışanlar, üst yönetimin her kararı öngöremediği bir boşlukta kendi yöntemlerini geliştirebilmektedir. Bu durum, bürokratların uygulama sürecinde özerk profesyoneller gibi davranmasına yol açarken, hesap verebilirlik mekanizmalarının işlememesine neden olabilmektedir.
- **Kaynak Kıtlığı ve İş Yükü:** Lipsky'nin kuramına göre, sokak düzeyi bürokrasinin temel sorunlarından biri sürekli kaynak yetersizliği ile karşı karşıya kalmalarıdır. Personel sayısının azlığı, bütçe kısıtları veya zaman darlığı gibi faktörler, ön saf çalışanların hizmet sunarken ideal standartları uygulamasını zorlaştırmaktadır. Örneğin bir sosyal hizmet uzmanının bakmakla yükümlü olduğu vaka sayısı çok fazlaysa, her bir vakaya ayrılabilmesi süre ve ilgi oldukça kısıtlı kalacaktır. Lipsky, kronik kaynak kıtlığının sokak düzeyi bürokratları pragmatik çözümlere yönelttiğini, bunun da politika uygulamasında çeşitlilik ve tutarsızlık oluşturabileceğini

belirtmektedir. Kaynak kıtlığı, bürokratları hizmetleri rasyonel bir şekilde paylaştırmaya zorlamakta; bu durum ise kimin ne ölçüde hizmet alacağına dair kararların bürokrat tarafından verilmesi anlamına gelmektedir.

- Hizmet Sunumunda Çelişkiler ve İkilemler: Lipsky, sokak düzeyi bürokratların işlerinin özünde bir ikilem bulunduğunu öne sürmektedir. Lipsky bu ikilemi; her vatandaşa durumuna uygun bireysel bir ilgi göstermek ile işin gerekleri nedeniyle herkese standart ve eşit bir işlem uygulamak arasında kalmak şeklinde açıklamıştır. Lipsky'nin tespit ettiği yaygın stratejiler arasında, kaynakları paylaşırma (kısıtlı kaynakları yetebileceği kadar kişi arasında bölüştürme), eleme ve önceliklendirme (başvuranları örgütün arzu ettiği özelliklere göre seçerek bazılarını hizmet dışında bırakma), şeklen onay verme (mühür basma şeklinde başvuruları yüzeysel biçimde işlemiden geçirme) ve işlemleri rutinleştirme bulunmaktadır. Bu tür uygulamalar, zaman zaman bazı vatandaşların yararına sonuçlar doğurabilse de çoğu kez olumsuz etkilere yol açmaktadır. Nitekim sokak düzeyi bürokratların rutinlere ve basitleştirilmiş yargılara dayalı olarak aldıkları sayısız küçük kararın birikimli etkisi, kamu politikalarının öngördüğü yönü saptırarak vatandaşların eşit muamele görme beklentisini zedeleyebilmektedir. Örneğin, iş yükünü hafifletmek isteyen bir memur, karmaşık görünen vakaları sistematik olarak geri plana atarak sadece kolay dosyaları işlemeyi tercih edebilir; bu durumda bazı bireyler fiilen hizmete erişemeyebilir.

Lipsky'nin teorik katkıları, klasik kamu yönetimi anlayışında uygulama sürecine dair yerleşik varsayımları sorgulatmıştır. Politikaların başarısının yalnızca yasal düzenlemelere veya yöneticilerin kararlarına değil, ön saf çalışanlarının davranışlarına da bağlı olduğunu ortaya koymuştur. Bu çerçevede Lipsky, sokak düzeyindeki etkileşimlerde yaşanan gerilimleri kavramsallaştırarak politika analizine kazandırmıştır. Lipsky bürokratların sergilediği bu davranışları bireysel kusurlar olarak değil, içinde bulundukları sistemin doğası gereği ortaya çıkan yapısal sorunlar olarak ele almıştır. Dolayısıyla çözümünü de bireylerin iyi niyetine bırakmamış; örgütsel ve yönetsel düzenlemelerle bu davranışların yönlendirilebileceğini vurgulamıştır. Lipsky, bu sorunların aşılma olmadığını ve yıllar içinde geliştirilen yönetim stratejileriyle sokak düzeyi performansın kamusal amaçlarla daha uyumlu hale getirilebildiğini belirtmektedir (Michigan Law Review, 1981:811-814; Lipsky, 2010). Örneğin performans ölçütleri, eğitimler veya artırılmış denetimler sayesinde ön saf çalışanların uygulamalarının kurum politikalarıyla tutarlı olması kısmen sağlanabilmektedir. Ancak Lipsky (1980), sokak düzeyindeki bürokrasi olgusunun doğası gereği her zaman belirli ölçüde öngörülemezlik ve özerklik barındıracağını da kabul etmektedir.

Lipsky'nin ortaya koyduğu sokak düzeyi bürokrasi kuramı, kamu politikalarının hayata geçirilmesinde tepeden inme modellerden, tabandan yukarıya yaklaşımlara geçişi tetikleyerek uygulama araştırmalarında bir paradigma değişimi oluşturmuştur (Gofen vd., 2023: 1). Literatürde, Lipsky'nin fikirleri pek çok farklı bağlamda genişletilmiş ve derinleştirilmiştir. Araştırmalar, sokak düzeyi bürokratların davranışlarını ve kararlarını etkileyen faktörleri, farklı ülke ve sektör örneklerinde inceleyerek kuramın geçerliliğini sınamıştır. Nitekim 1980'den bu yana sokak düzeyi bürokrasi üzerine yayımlanan çalışmalar istikrarlı biçimde artmış ve özellikle 2000'li yıllarda zirveye ulaşmıştır. Kimi araştırmalar sokak düzeyi bürokratların takdir yetkisi rolüne odaklanırken, diğerleri bu aktörlerin politika uygulama biçimlerinin örgütsel sonuçları nasıl etkilediğini çözümlemeye çalışmıştır (Chang ve Brewer, 2023: 2191).

YÖNTEM

Bu çalışma, kamu politikalarının uygulama düzeyinde biçimlenme süreçlerini, sokak düzeyi bürokrasi kuramı ekseninde vaka analizleri yoluyla inceleyen nitel bir kavramsal analiz çalışmasıdır. Çalışmanın yöntemi, biçimsel olarak vaka temelli görünüyorsa da, temel olarak teorik genelleme üretme amacı güden, kavram merkezli ve açıklayıcı tipte bir analiz yaklaşımına dayanmaktadır (George ve Bennett, 2005). Analitik çerçevenin özünü, Michael Lipsky'nin (1980) sokak düzeyi bürokrasi kuramının; takdir yetkisi, uygulama özerkliği, kaynak kıtlığı ve hizmet sunumu ikilemleri gibi temel önermeleri oluşturmaktadır. Araştırma, kamu politikalarının uygulanış biçimlerinin yalnızca normatif belgeler ve kurumsal hedefler üzerinden değil, saha düzeyindeki aktörlerin davranışları üzerinden çözümlenebileceği varsayımına dayanmaktadır. Bu bağlamda çalışma, yorumlayıcı paradigma içinde konumlandırılmıştır.

Çalışmada kullanılan desen, vaka analizine dayalı ikincil veri temelli kuramsal örnekleme stratejisidir (Mason, 2017). Seçilen vakalar, Lipsky'nin kuramsal çerçevesinin farklı bağlamlarda nasıl somutlaştığını gözlemlemek amacıyla, amaçlı örnekleme yoluyla seçilmiştir. Vaka seçiminde gözetilen temel kriter, her bir örneğin sokak düzeyi bürokratların takdir yetkisi, uygulama özerkliği, kaynak kıtlığı ve hizmet sunumu ikilemi gibi kuramsal boyutlarla açıklanabilir bir probleme işaret etmesidir.

Veri toplama süreci, nitel araştırma geleneklerine uygun biçimde, ikincil veri temelli doküman incelemesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda akademik literatür, saha araştırmaları, vaka analizleri ve uluslararası etki düzeyi yüksek dergilerde yayımlanmış eserler sistematik biçimde incelenmiştir. Seçilen vakalar, farklı sosyoekonomik ve yönetsel bağlamlardan gelmekte olup, ABD (eğitim), Gana (beslenme hizmetleri), İtalya (sağlık hizmetleri), Kuveyt (hemşirelik uygulamaları) ve Brezilya (polis teşkilatı) gibi çeşitli ülkeleri kapsamaktadır. Bu ülkeler arasında çeşitlilik gözetilerek, Lipsky'nin kuramsal öngörülerinin bağlamsal geçerliliği ve evrensel gözlem gücü sınanmıştır.

Analiz süreci, tematik içerik çözümlemesi tekniğiyle yürütülmüş; vakalarda ortaklaşan kalıplar ve farklılaşan bağlamsal boyutlar, Lipsky'nin dört temel kavramsal bileşeni (takdir yetkisi, uygulama özerkliği, kaynak kıtlığı, hizmet ikilemleri) doğrultusunda çözümlenmiştir (Braun ve Clarke, 2006). Bu süreçte tümevarımsal sezgi ile kuramsal türetim birlikte kullanılmıştır. Her vaka kendi bağlamında incelenmiş olup, ardından ortak kuramsal boyutlarla ilişkilendirilerek değerlendirme yapılmıştır. Keşfedilen temalar, keyfilik ve adaletsizlik riski; hizmet kalitesinde yüzeysellik ve erişim sorunları; vatandaş-memur ilişkilerinde güven erozyonu ve performans baskısı-etik sorunlar şeklindedir.

Çalışmanın sınırlılığı, birincil veri üretimine dayanmamasıdır. Vaka analizleri ikincil kaynaklardan türetildiği için, doğrudan saha verisinin sunabileceği derinlik sınırlı düzeydedir. Bununla birlikte, çalışmanın amacı, uygulamayı mikro düzeyde yeniden üretmek değil, makro düzeyde politika-uygulama gerilimini kavramsal düzeyde tartışmaktır.

KAMU YÖNETİMİNDE SOKAK DÜZEYİ BÜROKRASİ KURAMI İLE İLİŞKİLENDİRİLEBİLECEK KÜRESEL VAKALAR

Lipsky'nin (1980) kuramı, kamu politikalarının veya kamu hizmetinin uygulanmasında en ön safta görev yapan çalışanların geniş takdir yetkisi kullandıkları ve günlük etkileşimleriyle politikaları fiilen şekillendirdikleri fikrine dayanmaktadır (Alshammari ve Nalubega, 2021: 315). Bu sokak düzeyi bürokratlar, vatandaşlarla birebir temas halinde çalışırken üstlendikleri

görevlerde önemli ölçüde uygulama özerkliğine sahiptir ve hizmet taleplerini kısıtlı kaynaklar altında karşılamaya çalışmaktadırlar. Lipsky'e göre, hizmet talebi ile kaynak arzı arasındaki uçurum, belirsiz veya çatışan politika hedefleri ve yoğun iş yükü ile birleşerek bürokratları gayriresmi uyarlamalar geliştirmeye zorlamaktadır (Lotta vd., 2022: 5-6). Bu çalışanlar, karşılaştıkları kaynak kıtlığı ve hizmet sunumu ikilemleri karşısında, kuralları durumlara göre esnetip önceliklendirmeler yaparak pratikte politika yapıcı rolü üstlenmektedir. Bu çalışanların aldıkları sayısız küçük karar, kamu politikalarının veya kamu hizmetinin sahadaki gerçek şeklini belirlemektedir. Aşağıda, farklı ülke ve sektörlerden derlenen vakalar aracılığıyla, Lipsky'nin kuramsal çerçevesinin (takdir yetkisi, uygulama özerkliği, kaynak kısıtı ve hizmet ikilemleri) dünya genelinde somut olarak nasıl tezahür ettiğine dair anlamlı örnekler sunulmaktadır.

ABD (Chicago): Eğitimde Öğretmenlerin Takdir Yetkisi ve Hesap Verebilirlik İkilemi

ABD'de özellikle büyükşehir okullarında öğretmenler, performans odaklı reformlar ve standart testler altında hesap verebilirlik baskısı ile karşı karşıya kalmıştır. Chicago'daki iki devlet lisesini inceleyen bir araştırma, öğretmenlerin öğrenci başarısızlıklarıyla mücadelede Lipsky'nin tarif ettiği türden stratejiler geliştirdiğini ortaya koymuştur. Öğretmenler, merkezi sınav politikalarına uyum sağlamak için ders saatlerinin önemli bir bölümünü "sınava yönelik öğretim" faaliyetlerine ayırmış; ayrıca okul yönetimlerince başarısızlık oranlarını düşürmeye yönelik baskılar karşısında gayriresmi savunma stratejileri geliştirmişlerdir. Örneğin, bazı öğretmenler başarısız öğrenci sayısını azaltmak amacıyla not verme ölçütlerinde esneklik yapmak veya ek basit ödevlerle notları telafi etmek gibi yollara başvurmuştur. Bu tür uygulamalar başarı oranlarını iyileştirebilmiştir. Ancak araştırma, bu uyarlamaların öğrenme kalitesini artırmada etkisiz kaldığını ve öğrenci başarısızlığının altında yatan sebepleri gideremediğini vurgulamıştır (Anagnostopoulos, 2003: 291). Bu vaka, sokak düzeyi bürokratların yüksek hedef baskısı altında mesleki özerkliklerini kullanarak politika uygulamasını nasıl kendi şartlarına uyarladıklarını ve bunun potansiyel olumsuz sonuçlarını gözler önüne sermektedir.

Gana: Okul Beslenme Programında Kaynak Kıtlığına Karşı Uyarlayıcı Uygulamalar

Gana'da uygulanan Okul Beslenme Programı, sokak düzeyi bürokrasi dinamiklerine dair çarpıcı bir örnek sunmaktadır. Ülkenin kuzeyindeki ilköğretim okullarını kapsayan bir saha çalışması, ekonomik kısıtlamaların kamu politikalarının sahada uygulanmasını nasıl zorlaştırdığını ve yerel uygulayıcıların bu zorluklara karşı nasıl inisiyatif kullandıklarını gözler önüne sermiştir. Küresel mali sıkıntılar ve ödeneklerin dondurulması, okullarda öğle yemeği sağlanmasını öngören resmi politikayı kâğıt üzerinde bırakmış; kronik kaynak kıtlığı nedeniyle programın asıl gereklerini tam olarak yerine getirmek neredeyse imkânsız hale gelmiştir. Bu koşullar altında okul yöneticileri ve program görevlileri, Lipsky'nin vurguladığı üzere çeşitli başa çıkma yöntemleri geliştirmiştir. Okul, kısıtlı bütçeyle mümkün olduğunca çok öğrenciye yemek verebilmek için öğünlerin kalitesini düşürerek daha ucuz menüler hazırlamış; hatta erzak tamamen tükendiğinde hizmeti askıya alıp bazı günler yemek dağıtımını atlamak zorunda kalmışlardır. Bu uyarlamalar, ön saf çalışanlarının hizmet sunumu ikilemlerini nasıl çözdüğüne dair özgün bir örnektir. Görevliler ya programa sadık kalıp hiç hizmet verememek ya da kuralları esnetip eksik de olsa hizmet sunmak ikileminde, ikinci yolu seçerek bir nebze de olsa öğrencilere yemek temin etmeyi başarmışlardır. Ancak bunun bedeli olarak öğün niteliği ve düzenliliği azalmış, yani politika hedeflerinden taviz

verilmiştir (Lotta vd., 2022: 5-6). Bu vaka, Lipsky'nin kuramındaki kaynak kıtlığı ve takdir yetkisi kullanımının somut, eleştirel bir örneğini sunmaktadır. Kamu görevlileri merkezi programın ideal standartlarını sürdüremeyince, kendi esneklikleriyle politika çıktısını değiştirmişlerdir.

İtalya: COVID-19 Salgınında Sağlık Hizmetlerinde Triaaj ve Etik İkilemler

2020 yılında COVID-19 pandemisi sırasında İtalya, sokak düzeyi bürokrasinin zorlu etik kararlarına sahne olmuştur. Salgının ilk dalgasında özellikle kuzey İtalya'da hastaneler, yoğun bakım yatakları ve ventilatör eksikliği yüzünden ciddi kapasite krizine girmiştir. Bu kriz ortamında ön cephedeki doktorlar ve anestezi uzmanları, kimin tedavi alacağına kimin alamayacağına karar verme yüküyle karşı karşıya kalmışlardır. Lombardiya bölgesinde vaka sayıları hızla artarken yoğun bakım üniteleri neredeyse dolmuş, hekimler düzeyinde triaj kararları kaçınılmaz hale gelmiştir. Bu durum, sokak düzeyi bürokratin vicdani ve mesleki ikilemini çarpıcı biçimde görünür kılmıştır. Zira hekimler, Hipokrat yemini gereği ayırım gözetmeksizin tedavi sunmak isterken, somut koşullar onları fiilen hizmet kısıtlaması yapmaya zorlamıştır. Daha genç ve ciddi başka hastalığı olmayan hastalara öncelik verilmesi, daha yaşlı veya çoklu kronik rahatsızlığı olanların tedavisinin ikinci plana atılmasına yol açmıştır (Politico, 2020). Nitekim salgının zirve yaptığı günlerde “genç ve genel olarak sağlıklı olanlar öncelikli tedavi görüyor” şeklindeki haberler, bu uygulamayı doğrulamıştır (Business Insider, 2020). Bu vakada doktorlar ayırım yapmak istemediklerini belirtse de, mevcut koşullar onları fiilen bir ayrımcılığa itmiştir. Kimi hastaların tedavisinden vazgeçilmesi, sağlık çalışanları için ağır bir psikolojik yük ve etik bir paradoks oluşturmuştur. Bu vaka, kaynak yetersizliğinin sokak düzeyi bürokratin takdir yetkisini nasıl hayati ve trajik bir hale getirebileceğini göstermektedir. Lipsky'nin hizmet sunumu ikilemleri kavramı, burada hayat ile ölüm arasında seçim yapmak zorunda kalan doktorların durumunda somutlaşmıştır. İtalya örneği, gelişmiş bir ülkenin dahi kriz anında sokak düzeyi personelin inisiyatifine ne denli bağımlı kalabileceğini ve bu inisiyatifin politika uygulamasında nasıl kritik bir rol oynadığını çarpıcı biçimde ortaya koymaktadır.

Kuveyt: Diyabet Bakımında Hemşirelerin Uygulama Özerkliği ve Gayriresmî Roller

Kuveyt'te uzun süreli diyabet hastalarının bakımında görev yapan hemşireler üzerine yapılan bir çalışma, bu hemşirelerin zorlayıcı çalışma koşulları altında Lipsky'nin tarif ettiği şekilde hareket ettiklerini ortaya koymuştur. Hastanelerde diyabet hemşirelerinin, artan hasta yükü, karmaşık hastalık yönetimi ve sistemin bürokratik kısıtları arasında sıkıştığı ifade edilmektedir. Kuveyt'teki iki hastanede gerçekleştirilen vaka incelemeleri, hemşirelerin zor koşullar altında takdir yetkisini bir araç olarak kullanarak bakım hizmeti verdiklerini gözler önüne sermiştir. Örneğin, protokoller her ne kadar standart tedavi süreçlerini dikte etse de hemşireler, her bir diyabet hastasının bireysel ihtiyaçlarına göre öncelikleri ayarlamakta ve bazı katı prosedürleri esneterek hastaya uygun esnek çözümler üretmektedir. Bu durum, hemşirelerin hem tıbbi bakım veren hem de politikayı sahada şekillendiren aktörler olarak davrandıklarını göstermektedir. Araştırma, Kuveyt'teki diyabet hemşirelerinin çoğu zaman hekimlerle hasta arasındaki aracı konumlarını da genişleterek, hastaların eğitimi ve takibi konusunda inisiyatif aldıklarını vurgulamaktadır. Doktorların sınırlı vakti ve yoğun klinikler karşısında hemşireler, fiilen danışmanlık ve vaka yöneticiliği görevlerini üstlenmiş, böylece hastaların ihtiyaçlarını sistemin izin verdiğinin ötesinde karşılamaya çalışmışlardır. Bu vaka, sokak düzeyi bürokratların uygulama özerkliğinin sağlık sektöründe nasıl kritik hale gelebildiğini göstermektedir. Hemşireler, resmi görev

tanımlarının ötesine geçerek politika uygulamasında boşlukları doldurmakta; bu sayede hizmetin aksamaması sağlansa da, standart prosedürlerin gayriresmî biçimde yapılandırılması söz konusu olmaktadır (Alshammari ve Nalubega, 2021: 315-319). Kuveyt örneği, gelişmekte olan ülkelere özgü olduğu varsayılan uyarlamacı bürokratik davranışların, kaynakları nispeten zengin bir ülkede dahi ortaya çıkabileceğini göstermesi bakımından anlamlıdır. Hemşirelerin mesleki takdir hakkını kullanarak sağlık politikası hedeflerini günlük uygulamada yönlendirdikleri bu örnek, Lipsky'nin kuramının evrenselliğini ortaya koyarken, böylesi gayriresmî uygulamaların uzun vadede hizmet kalitesi ve hesap verebilirlik açısından denetlenmesi gereğini de düşündürmektedir.

Brezilya: Kolluk Kuvvetlerinde Kurumsal Güven, Önyargı ve Hizmet Öncelikleri

Gelişmekte olan bir ülke örneği olarak Brezilya'da, polis teşkilatı içindeki sokak düzeyi davranış kalıpları Lipsky'nin kavramsal çerçevesine farklı boyutlar katmaktadır. Brezilya'da 2.733 polis memuruyla yapılan ulusal ölçekli bir araştırma, polislerin kurumsal güven duygusu ile mesleki pratikleri arasında anlamlı ilişkiler olduğunu göstermiştir. Özellikle polis memurlarının meslektaşlarına, amirlerine ve kurumlarına duydukları güven düzeyi arttıkça, kamusal görev uğruna hayatlarını riske atma eğilimlerinin de arttığı saptanmıştır. Bu bulgu, sokak düzeyi bürokratin motivasyonlarında içsel ve örgütsel faktörlerin rolüne işaret ederek Lipsky'nin teorisini pekiştirmektedir. Bununla birlikte çalışma, polislerin hizmet sunumunda hangi gruplara öncelik verdikleri konusunda çarpıcı bir farklılığa da dikkat çekmektedir. Memurlar, yakın çevreleri veya genel halk söz konusu olduğunda fedakârca davranmaya hazırlanırken; evsizler ve benzeri gruplar söz konusu olduğunda yardım için hayatlarını tehlikeye atma gönüllülüklerinde belirgin bir düşüş gözlenmiştir. Bu durum, sokak düzeyi polislikte kişisel yargıların hizmet dağılımını nasıl etkileyebileceğini ortaya koymaktadır (Cohen vd. 2024). Lipsky'nin vurguladığı geniş takdir yetkisi, burada toplumsal ayrımcılık riskini içinde barındıran bir olgu olarak belirmektedir. Kanunlar herkes için aynı olsa da, uygulayıcı konumundaki memurun kararları belirli grupların pratikte daha az korunmasına yol açabilmektedir. Brezilya örneğinde görülen, polislerin yüksek risk içeren durumlarda bile görev bilinciyle hareket etme motivasyonunun kim için olduğuna göre değişebilmesi, kamu hizmeti sunumunda eşitsizliğin sokak düzeyinde nasıl üretilebileceğine dair önemli bir husustur. Eğer polisler belirli gruplara karşı düşük empati veya güvensizlik hissediyorsa, bu durum bu grupların kanun korumasından fiilen mahrum kalmasıyla sonuçlanabilir. Lipsky'nin kuramı, tam da bu noktada, politikaların sahadaki insani faktörlere bağlı olduğunu vurgulamaktadır. Brezilya'da polis özelinde yaşananlar, sokak düzeyi bürokrasinin sadece kaynak ve kural baskısı altında değil, toplumsal değerler ve kurum içi normlar etkisinde şekillenebileceğini de göstermektedir. Dolayısıyla, Lipsky'nin çerçevesi bu vakayla birlikte genişleyerek, sokak düzeyi karar alma süreçlerine güven, etik ve önyargı gibi unsurların katıldığını, bunların da kamu politikalarının adil uygulanmasında kritik rol oynadığını ortaya koymaktadır.

Özetle, yukarıdaki vakalar farklı coğrafya ve sektörlerde sokak düzeyi bürokrasi kuramının geçerliliğini ve önemini ortaya koymaktadır. Gelişmiş ülkelere gelince, gelişmekte olanlara uzanan bu örnekler dizisi, ön saf/sokak düzeyi kamu görevlilerinin karşılaştıkları yapısal zorluklar karşısında benzer biçimde takdir yetkilerini kullandıklarını, politika uygulamalarını gayriresmî yöntemlerle uyarladıklarını göstermektedir. Her bir vakada, Lipsky'nin dile getirdiği kaynak kıtlığı, belirsiz hedefler ve yoğun iş baskısı koşulları altında, bürokratların hizmet sunumunda ikilemlerle yüz yüze kaldığı ve bunları çözmek için kendi çözümlerini

ürettiği görülmüştür. Bu çözümler, genellikle kamu hizmetinin niteliğinde sapmalara yol açarak politikaların sahadaki çıktısını değiştirmektedir. Dolayısıyla, sokak düzeyi bürokratların davranışları hem uygulama başarısını hem de vatandaşların deneyimini doğrudan etkilemektedir.

BULGULAR

Bu bölümde, çalışmanın kuramsal çerçevesini oluşturan Sokak Düzeyi Bürokrasi Kuramı doğrultusunda yürütülen nitel analiz sonucunda elde edilen bulgular-risk alanları sunulmaktadır. Lipsky'nin (1980) öncülüğünü yaptığı bu kuram, kamu hizmetlerinin sahadaki biçimlenmesinde, ön saflarda görev yapan kamu görevlilerinin davranışlarının ve kararlarının belirleyici olduğunu savunmaktadır. Bu bağlamda, analiz edilen uluslararası vakalar üzerinden yürütülen tematik çözümleme süreci, kamu politikalarının uygulama aşamasında sistematik olarak tekrar eden bazı yapısal sorun alanlarını görünür kılmıştır.

Araştırmada keşfedilen temalar uygulayıcı özerkliğinin doğurduğu sonuçları ve vatandaş-devlet ilişkisinin kırılma doğasını ortaya koyan bütüncül kategoriler olarak kavramsallaştırılmıştır. Bu temalar, hem farklı ülkelerdeki uygulamaların ortak zeminini hem de bağlamsal farklılıkları ortaya çıkaracak biçimde analiz edilmiştir. Keşfedilen dört temel tema aşağıdaki gibidir:

1. Keyfilik ve Adaletsizlik Riski
2. Hizmet Kalitesinde Yüzeysellik ve Erişim Sorunları
3. Vatandaş-Memur İlişkilerinde Güven Erozyonu
4. Performans Baskısı ve Etik Sorunlar

Temalar arası geçişkenlik dikkate alınmakla birlikte, her tema ayrı bir yapısal problem alanına işaret ettiğinden, bulgular bölümü her bir tema özelinde ayrı alt başlıklar hâlinde sunulmuştur. Böylelikle, kamu hizmetinin uygulayıcı düzeyde geçirdiği dönüşüm ve kırılmalar sistematik biçimde analiz edilebilmiştir.

Keyfilik ve Adaletsizlik Riski

Modern kamu yönetimi literatürünün sıklıkla üzerinde durduğu eşitlik, adil hizmet ve kamu sorumluluğu ilkeleri, sahadaki uygulamalar düzeyine inildiğinde ciddi bir gerilimle karşı karşıya kalmaktadır. Bu çalışmada incelenen vakalar, sokak düzeyi bürokratların sahip olduğu takdir yetkisinin bazı durumlarda kurumsal yönlendirmeden uzaklaşarak keyfiliğe kayabildiğini, bunun da doğrudan adalet algısını zedeleyebildiğini ortaya koymaktadır. Lipsky'nin (1980) dikkat çektiği gibi, sokak düzeyindeki kararların bürokratların bireysel yargılarına ve gündelik pratiklerine dayanması, uygulamada politikaların biçimsel çerçevesinin dışına çıkılmasına neden olabilmektedir. Bu durum, vatandaşlar arasında eşitlik ilkesinin zedelenmesine ve özellikle dezavantajlı grupların dışlanmasına yol açan yapısal sonuçlar doğurabilmektedir.

Örneğin Brezilya polis teşkilatı üzerine yapılan incelemede, polis memurlarının hangi gruplara yönelik hizmet sunumunda daha istekli veya daha gönülsüz davrandıkları, çarpıcı bir biçimde toplumsal önyargılarla bağlantılı bulunmuştur. Memurlar, yakın çevreleri veya genel nüfus söz konusu olduğunda kamusal riskleri göze alma eğilimindeyken, evsizler veya dezavantajlı gruplar söz konusu olduğunda bu isteklilik ciddi oranda azalmıştır. Bu durum, sokak düzeyinde hizmetin rasyonel değil, seçici ve öznelleştirilmiş şekilde dağıtıldığını göstermektedir. Bu noktada Lipsky'nin teorisindeki "takdir yetkisi", hem hizmeti yönlendirme, hem de kimin hizmete erişip erişemeyeceğine karar verme gücüne dönüşmüştür. Böyle bir durumda, kamu görevlisinin kişisel değerleri ve kurumsal kültürü, kamusal adaletin nesnel ilkelerinin önüne geçmekte; böylece adalet, sabit

ve evrensel bir ilke olmaktan çıkıp uygulayıcının değer filtresinden geçen değişken bir pratik hâline dönüşebilmektedir.

Kuveyt'teki diyabet hemşireleri örneğinde görülen uygulama özerkliği, yüzeyde hizmetin devamlılığını sağlasa da, aynı zamanda standart protokollerden sapmalara ve uygulama heterojenliğine neden olmuştur. Bu bağlamda, kurumsal adalet anlayışı bireysel yorumlara bağlı hâle gelmiş, eşit hizmet sunumu idealinden sapmalar ortaya çıkmıştır. Lipsky'nin durumsallık vurgusu burada hizmetin bağlama göre biçimlenmesini anlaşılır kılsa da, bu esneklik sınır tanımadığında keyfiliğe alan açmaktadır. Bu durum ise hem hesap verebilirlik ilkelerini zayıflatmakta hem de kamu hizmetinin güvenilirliğine yönelik sosyal algıyı aşındırmaktadır.

Bulgular, bu riskin yalnızca gelişmekte olan ülkelerde değil, gelişmiş ülkelerde de gözlemlendiğini göstermektedir. İtalya'daki COVID-19 sürecinde doktorların triaj kararları örneğinde olduğu gibi, hayati öneme sahip kararların bireysel vicdanlar ve kurumsal rehberler arasında sıkıştığı anlarda, kamu hizmetinin sonuçları farklı bireyler için radikal biçimde değişebilmektedir. Triaj protokolleri belirli ölçütler sunsa da, son kararın bireysel sağlık personeline olması, kararların nesnellliğini zedeleme riski taşımaktadır. Genç ve sağlıklı bireylerin tedavi önceliği alması, yaşlı veya çoklu kronik rahatsızlığı olan bireylerin sistematik olarak dışlanmasına yol açabilmektedir. Bu durum hem etik bir ikilemi hem de kamusal eşitliğin kırılganlığını gözler önüne seren bir kamusal problemidir.

Tüm bu örneklerde, sokak düzeyi bürokratin takdir yetkisi aracılığıyla kurumsal normlardan sapabilmesi, sistemsel bir keyfilik/adaletsizlik potansiyeli oluşturmaktadır. Bu potansiyel, kamu yönetimi sistemlerinin adil hizmet sunumu ve eşit yurttaşlık ilkeleriyle olan bağını zayıflatmakta; kamu hizmetine olan vatandaş güvenini ve meşruiyet algısını sarsmaktadır. Dolayısıyla, adalet ilkesi yalnızca hukuki belgelerdeki bir ideal değil, uygulama düzeyinde sürekli yeniden inşa edilen bir pratik hâline gelmektedir. Bu bağlamda Lipsky'nin kuramı, kamusal adaletin gündelik üretimini anlamak açısından da vazgeçilmez bir analitik çerçeve sunmaktadır.

Hizmet Kalitesinde Yüzeysellik ve Erişim Sorunları

Kamu hizmetlerinin yalnızca varlığı değil, niteliği ve erişilebilirliği de kamu politikalarının başarısını belirleyen temel faktörler arasında yer almaktadır (Leblebici ve Karasoy, 2009: 290; Yolcu, 2024: 362-363). Bu çalışmada incelenen vakalar, sokak düzeyinde hizmetin ne denli “var” olduğu kadar, ne ölçüde “anlamli” ve “kapsayıcı” olduğuna dair soruların giderek daha kritik hâle geldiğini ortaya koymaktadır. Michael Lipsky'nin (1980) teorik çerçevesinde önemli yer tutan kaynak kıtlığı ve hizmet sunumu ikilemleri, hem nicel yetersizliklere, hem de niteliksel erozyonlara neden olabilmektedir. Özellikle sahada görev yapan kamu görevlilerinin karşı karşıya kaldığı zaman baskısı, personel eksikliği ve performans hedefleri gibi faktörler, kamu hizmetinin yüzeysel ve bireysel ihtiyaca duyarsız hâle gelmesine neden olabilmektedir.

Chicago'daki eğitim hizmetlerine ilişkin örnek, bu bağlamda dikkat çekici bir vakadır. Kent merkezindeki devlet liselerinde görev yapan öğretmenlerin, merkezi sınav sistemine uyum baskısıyla ders içeriklerini sınava hazırlıkla sınırladığı, hatta müfredatın büyük bölümünün sınav odaklı aktarıma dönüştüğü gözlemlenmiştir. Bu durum, eğitim sürecinde bireysel gelişim, kreatif düşünme ve pedagojik derinlik gibi niteliksel bileşenleri geri plana itmiş, öğrencilerle kurulan ilişkiyi araçsal bir boyuta indirgemıştır. Öğretmenlerin not verme sistemlerini

yumuşatarak başarısızlık oranlarını düşürmeye çalışması, yüzeyde başarıyı artırmakla birlikte, öğrenme çıktılarında belirgin bir kalite kaybına yol açmıştır.

Benzer bir yüzeyselleşme olgusu, Gana'daki okul beslenme programında da gözlemlenmiştir. Kronik kaynak yetersizlikleri ve bütçe kesintileri nedeniyle, program uygulayıcıları günlük yemek hizmetini tüm öğrencilere düzenli biçimde sunamamış; bu durum onları nitelikten ödün vererek niceliği koruma stratejisine yöneltmiştir. Hazırlanan öğünlerin besin değerinde düşüşler yaşanmış, kimi günler yemek hizmeti tamamen askıya alınmıştır. Böylece kamu hizmeti, yalnızca fiziksel olarak erişilmez hâle gelmemiş, içerik açısından da anlamını yitirmiştir.

Kuveyt'teki diyabet bakım hizmetleri vakası da bu temanın farklı bir boyutunu içermektedir. Bazı hastalar yoğun ilgi ve takip görürken, diğerleri sistem içinde kaybolmuş, sadece asgari düzeyde izlenmiştir. Böylece kamu hizmeti, görünürde eşit ama gerçekte parçalı ve eşitsiz bir yapıya bürünmüştür. Lipsky'nin hizmet ikilemleri kuramı burada açıkça kendini göstermektedir. Her bireye özgü ilgi göstermek mi, yoksa herkese eşit ve standart hizmet sunmak mı? Sahadaki uygulayıcılar çoğu kez bu soruya pratik zorunluluklar doğrultusunda, bireysel çıkarımlarla cevap vermek zorunda kalmakta ve bu da hizmette kalitesel sapmalara neden olmaktadır.

Erişim sorunu ise hem mekânsal hem de toplumsal katmanlarda kendini göstermektedir. Örneğin Gana'da kırsal bölgelerdeki okullar, fiziksel erişilebilirlik açısından büyük zorluklar yaşarken; Brezilya'daki polis hizmetlerinde “makbul vatandaş” ile “marjinal grup” ayrımı, hizmete toplumsal erişimin sınırlandığını göstermektedir. Bu kapsamda erişimin kültürel ve normatif bir mesele olduğu da anlaşılmaktadır.

Kamu hizmetinin sahadaki biçimi, hem kaynak ve performans baskılarının, hem de uygulayıcıların kapasiteleri, önyargıları ve stratejilerinin bir türevidir. Lipsky'nin belirttiği gibi, kamu politikası metinlerde bir ideal olarak şekillense de, sahada şekillenen hizmet pratiği çoğu kez bu ideallerle uyuşmamaktadır. Hizmetin yüzeyselleşmesi, uygulayıcının pratik gereksinimlere göre geliştirdiği rasyonelleştirme taktiklerinin bir sonucudur. Bu durumun uzun vadede, kamu hizmetine duyulan güveni, vatandaş devleti ilişkisindeki anlamlılığı ve demokratik meşruiyeti aşındırabileceği açıktır.

Vatandaş-Memur İlişkilerinde Güven Erozyonu

Kamu yönetiminin sahadaki başarısı, yalnızca yasal düzenlemelere veya idari reformlara değil, uygulayıcılarla vatandaşlar arasında kurulan ilişkinin niteliğine de bağlıdır. Güven, bu ilişkinin temelini oluşturan normatif bir bağ olup, kamu görevlisinin davranışlarıyla doğrudan şekillenen bir sosyal sermaye unsuru olarak işlev görmektedir. Ancak sokak düzeyindeki bürokratlar ağır yapısal baskılar altında çalışabilmekte ve bu baskılar, uygulayıcıların davranış kalıplarında savunmacı ve mesafeli eğilimler doğurmaktadır. Bu bağlamda yapılan analizler, vatandaş-memur ilişkilerinin şüphe ve güvensizlik zeminine kayabildiğini; bu durumun da kamu yönetiminin meşruiyetini zedeleyen bir etki oluşturabileceğini göstermektedir.

Brezilya'daki polis teşkilatına ilişkin geniş ölçekli analiz, bu bağlamda dikkat çekici bir örnektir. Sokak düzeyinde görev yapan polislerin, hizmet sunumundaki motivasyonları, doğrudan kuruma ve meslektaşlarına duydukları güvenle ilişkili bulunmuştur. Kurumsal güvenin yüksek olduğu durumlarda memurlar, görev uğruna yüksek riskleri üstlenmeye daha istekli davranmakta; ancak söz konusu olan sosyal olarak dışlanmış gruplar olduğunda bu motivasyon dramatik biçimde düşmektedir. Bu durum, sokak düzeyindeki kamu görevlisinin hizmet

sunumunda kimlik ayrımcılığı yapabildiğini ve bazı grupların sistematik biçimde dışlanabildiğini göstermektedir. Böylece, sadece kamu görevlisinin vatandaşa duyduğu güven değil, vatandaşın kamuya duyduğu güven de yara alabilmektedir.

Özellikle kamu hizmetinin aksadığı dönemlerde, memurlar vatandaşla doğrudan yüzleşmemek adına süreci belirsizleştirme, bilgi akışını azaltma ve bazen sorumluluğu diğer aktörlere yönlendirme yoluna gidebilmektedir. Bürokratik kaçınma ve vatandaşla sınır koyma stratejileri burada açıkça gözlemlenmekte; bu durum ise vatandaşların kamuya erişim deneyimlerini şeffaflıktan uzak ve yabancılaştırıcı bir alana dönüştürmektedir.

İtalya’da COVID-19 pandemisinin en yoğun yaşandığı dönemde, sağlık çalışanları ile vatandaşlar arasında güven ilişkisi radikal bir biçimde sınıanmıştır. Hayati kaynakların kıtlığı altında doktorların, bazı hastalara tedavi sunamamış olması zamanla toplumda ciddi bir güvensizlik ve kırılma oluşturabilir. Bu algılar, bütün bir kamu hizmeti sistemine yöneltilen meşruiyet krizinin tezahürü olarak değerlendirilmelidir. Lipsky’nin bireysel takdir yetkisi bağlamında incelediği kararlar, bir güven rejiminin çöküşüne neden olacak ölçekte toplumsal etkilere yol açabilmektedir.

Vatandaş-memur ilişkisinde gözlemlenen güven erozyonu, yapısal bir sorundur. Bu yapısal sorun kamu görevlilerini savunmacı, mesafeli ve biçimsel ilişkilere yönleltmekte; bu durum ise vatandaşın kamuyla olan ilişkisini güvenden kuşkuya dönüştürmektedir. Lipsky’nin kuramsal çerçevesi bu noktada hem kamu görevlisinin iç dünyasını, hem de kamusal alanın duygusal dokusunu çözümlemeye olanak tanımaktadır.

Performans Baskısı ve Etik Sorunlar

Kamu hizmetlerinde performansa dayalı yönetim anlayışı, verimliliği güçlendirme amacıyla yaygın olarak benimsenmiştir. Ancak bu yaklaşımın sokak düzeyinde nasıl deneyimlendiği ve uygulayıcılar üzerinde ne tür sonuçlar doğurduğu, özellikle etik boyutları üzerinden sorgulanmaya değerdir. Lipsky’nin (1980) sokak düzeyi bürokrasi kuramı, kamu çalışanlarının performans baskısı altında geliştirdikleri stratejilerin, zamanla etik ikilemlere, değer çatışmalarına ve hatta sistematik norm aşınmalarına yol açabileceğini ileri sürmüştür. Bu bağlamda yapılan analizler, performans baskısının hizmet kalitesi, vatandaş hakları ve profesyonel sorumluluklar arasında gerilim doğuran çok boyutlu bir kriz alanı olduğunu ortaya koymaktadır.

Chicago’daki devlet okullarında öğretmenlerin karşılaştığı performans baskısı, bu olgunun çarpıcı bir örneğini sunmaktadır. Standart sınavlara dayalı başarı ölçütleri ve yönetsel denetim, öğretmenleri yalnızca öğrencilerin sınav puanlarıyla değerlendirilen aktörler hâline getirmiştir. Bu durum, öğretmenlerin pedagojik özerkliklerini kullanmalarını sınırlamış; birçok öğretmen, sınav başarılarını yükseltmek adına notlandırma kriterlerinde esneklik tanıyarak yüzeysel başarı oranlarını artırma yoluna gitmiştir. Bu tür stratejiler, bir yandan sistemin taleplerine uyum sağlarken, diğer yandan öğretim etiğini zedelemiş, eğitimi araçsallaştırarak niteliksel içeriğinden uzaklaştırmıştır.

Benzer biçimde, Kuveyt’teki diyabet hemşirelerinin deneyimleri de, performansın ölçülemediği veya belirsiz olduğu durumlarda, etik sorumlulukların nasıl muğlaklaştığını ortaya koymaktadır. Hemşireler, sistemin sunduğu destek ve denetimden yoksun biçimde, kendi değer sistemleriyle hareket etmek zorunda kalmakta; bu da bazı hastalara yüksek ilgi gösterilirken diğerlerine minimal bakım verilmesine yol açmaktadır. Buradaki sorun, hem kaynak dağılımı ile hem de etik yükümlülüğün standardize edilememesi ile ilgilidir. Bu tür durumlar, profesyonel

sınırların bulanıklaşmasına ve hemşirelerin görevlerini subjektif kriterlerle yürütmesine neden olmakta; bu durum ise etik tutarlılığı tehdit eden bir zemin oluşturmaktadır. Lipsky'nin öngördüğü “etik ikilemler” burada açıkça gözlemlenmekte; uygulayıcı, hizmetin ne zaman yeterli sayılacağına ilişkin kararları kendi inisiyatifleriyle vermekte, ancak bu kararlar için hesap verebilirlik mekanizmaları işletilememektedir.

İtalya'daki COVID-19 salgını sırasında yaşanan triaj uygulamaları, etik sorunsallaşmanın en uç örneğini teşkil etmektedir. Bu vakada doktorlar, kimin yaşayıp kimin öleceğine karar vermek zorunda kalmış; bu kararlar doktorlara vicdani ve mesleki bir sorumluluk yüklemiştir. Bu noktada Lipsky'nin “bireysel kararların kamusal sonuçlara dönüştüğü” tezi dramatik biçimde doğrulanmıştır. Doktorların uyguladığı triaj, devletin yaşam değerlemesi pratiğine dönüşmüş; kimlerin kamu hizmetinden faydalanabileceği, tekil bürokratik kararlarla belirlenmiştir. Bu durum, etik kararların kurumsal kılavuzlarla sınırlanamayacağını, uygulayıcının değer dünyasının kamusal sonuçlar doğurduğunu ortaya koymaktadır.

Tüm bu örnekler, kamu çalışanlarının karşı karşıya kaldığı baskıların, zamanla değer aşınmasına ve etik karmaşaya yol açtığını göstermektedir. Bu durum, kamu hizmetinde “başarı” kavramının yeniden tanımlanması gerekliliğini ortaya koymaktadır. Başarı nicel hedeflere ulaşılmasından öte, etik yükümlülüklerin gözetilmesi, eşitlik ilkelerinin korunması ve kamu yararının içselleştirilmesiyle anlamlı hâle gelebilir. Lipsky'nin kuramı, performans ve etik arasında kalan bu ikilemi görünür kılarak, kamusal uygulamaların yüzeyindeki başarı anlatılarının ardındaki sessiz gerilimleri ve yapısal ikilemleri çözümlememize imkân tanımaktadır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Bu çalışma, kamu politikalarının veya kamu hizmetinin sahadaki yansımalarını anlamaya yönelik olarak Michael Lipsky'nin sokak düzeyi bürokrasi kuramı çerçevesinde gerçekleştirilmiş kuramsal temelli bir uygulama analizidir. Araştırma, kamu hizmetinin normatif metinlerin ötesinde, bu metinlerin uygulayıcılar tarafından nasıl içselleştirildiği ve yeniden üretildiğinden hareketle, bürokratik davranışların sahadaki etkilerini farklı sosyokültürel bağlamlarda ele almıştır. Gerek kuramsal tartışma, gerekse uluslararası örneklerin analizine dayanan bu çözümleme, Lipsky'nin 1980'lerde öne sürdüğü kavramsal çerçevenin hem geçerliliğini hem de dönüştürücü gücünü günümüzde de koruduğunu göstermiştir. Özellikle takdir yetkisi, uygulama özerkliği, kaynak kıtlığı ve hizmet sunumundaki ikilemler gibi dört temel boyut etrafında şekillenen sokak düzeyi bürokrasi dinamikleri, kamu politikalarının/hizmetinin uygulanışında normatif düzenlemeler ile sahadaki pratikler arasındaki mesafeyi anlamlandırmak için önemli bir analitik zemin sunmaktadır.

Çalışmada incelenen ABD, Gana, İtalya, Kuveyt ve Brezilya örnekleri, birbirinden farklı yönetsel ve kültürel bağlamlara sahip olsalar da sokak düzeyi bürokratların karşılaştığı yapısal zorlukların benzer örüntüler sergilediğini ortaya koymuştur. Özellikle kamu görevlilerinin geniş takdir yetkisini kullanarak hizmetleri bireysel değerlendirmeler çerçevesinde yönlendirdiği ve bu sürecin çoğu zaman kamu politikalarının özünden sapmalara yol açtığı tespit edilmiştir. Bu sapmalar, kimi zaman normatif ilkelere aykırı uygulamalara; kimi zaman da etik ikilemler ve güven bunalımlarına zemin hazırlamaktadır. Dolayısıyla bu çalışma, sokak düzeyinde üretilen kamusal kararların yalnızca mikro etkileşimlerin ürünü olmadığını; aksine, makro düzeyde yönetsel adalet, kamu güveni ve demokratik meşruiyet gibi kavramların inşasında belirleyici bir rol oynadığını

vurgulamaktadır. Kamu hizmetinin günlük pratiklerinde örtülü kalabilen bu yapısal kırılmalar, yalnızca bireysel performansla açıklanamayacak kadar derin ve karmaşıktır.

Bu noktada Lipsky'nin kuramı, klasik kamu yönetimi anlayışının bürokratik rasyonaliteye dayalı çizgisine radikal bir eleştiri getirerek, uygulama sürecinde insan faktörünü merkeze alan yaklaşıma işaret etmektedir. Kuramsal düzlemde, bu yaklaşım kamu politikalarının yukarıdan aşağıya dikte edilen statik metinler olarak değil; aşağıdan yukarıya doğru, uygulayıcıların deneyimleri ve kararları aracılığıyla sürekli yeniden şekillenen dinamik yapılar olduğunu ortaya koymaktadır. Bu kararlar ise tam anlamıyla hesap verebilirliğe ve denetlenebilirliğe açık değildir. Bu noktada, sokak düzeyi bürokrasinin davranışsal örüntüleri, kamu hizmetinin eşitlik, adalet ve kapsayıcılık ilkeleriyle olan bağını derinden etkilemekte; kimi durumlarda bu ilkeleri zayıflatmakta, hatta görünürde var olan politikaların pratikte tersine dönmesine dahi yol açabilmektedir.

Çalışma kapsamında analiz edilen vakalar, Lipsky'nin kuramsal öngörülerinin yalnızca gelişmekte olan ülkelerde değil, gelişmiş refah devletlerinde de geçerli olduğunu göstermektedir. İtalya örneğinde görüldüğü üzere, kriz anlarında uygulayıcılar bireysel takdir yetkilerine başvurmak zorunda kalabilmekte ve bu durum, hayatla ölüm arasındaki sınırda bile bu tür kararların belirleyici olabildiğini gözler önüne sermektedir. Benzer biçimde, ABD ve Brezilya gibi farklı sosyopolitik sistemlerde, eğitimcilerin ve kolluk kuvvetlerinin normatif çerçevenin ötesine geçerek kendi stratejilerini geliştirmeleri, sokak düzeyindeki uygulamaların fiili birer politika üretim sürecine dönüştüğünü teyit etmektedir.

Bulgular, yalnızca takdir yetkisi veya uygulama özerkliğinin değil; bu yetkilerin hangi koşullarda ve hangi değer çerçevesinde kullanıldığının da politika çıktıları üzerinde belirleyici olduğunu göstermektedir. Gana örneğinde görüldüğü üzere, kamu çalışanları kaynak kıtlığı altında, hizmetin niteliğini adeta feda ederek niceliksel hedefleri koruma yoluna gitmiş; bu durum ise vatandaşlara yönelik hizmetin anlamını ve derinliğini aşındırmıştır. Diğer yandan Kuveyt'teki hemşireler, görev tanımlarının ötesine geçerek hem uygulayıcı hem de yönlendirici roller üstlenmiş; ancak bu rol genişlemesi, hesap verebilirlik ve etik tutarlılık bakımından ciddi sorunlara yol açabilecek bir potansiyel taşımıştır. Dolayısıyla hem yapısal baskılar, hem de yönetsel kültür, mesleki etik ve kurumsal iklim de sokak düzeyindeki kararların yönünü tayin eden başlıca faktörler arasında yer almaktadır.

Bu bağlamda sokak düzeyi bürokratin kimliği, hem bir uygulayıcı hem de “politika tasarımcısı” olarak yeniden düşünülmelidir. Bu rol değişimi, kamu yönetimi disiplininin normatif temellerini yeniden değerlendirmeyi zorunlu kılmaktadır. Özellikle kamu hizmetinin eşitliği, şeffaflığı, hesap verebilirliği ve kapsayıcılığı gibi ilkelerin, sokak düzeyinde ne denli ihlal edilebilir olduğunu ortaya koyan bu çalışma, uygulamanın etik ve normatif boyutlarını yönetsel sorumluluk alanının merkezine taşımaktadır. Zira kamusal karar alma süreçlerinde, yazılı kurallar kadar yazılmamış değerler, rutinler ve sezgisel yargılar da etkilidir. Lipsky'nin teorik katkısının en güçlü yönlerinden biri de tam olarak burada ortaya çıkmaktadır. Yönetsel gerçeklik, yalnızca formel yapılarla değil, gündelik bürokratik davranışlarla örülmektedir. Bu davranışlar, kamu politikasını şekillendirirken, aynı zamanda demokratik sistemin vatandaşla kurduğu ilişki biçimini de derinden etkilemektedir.

Bu noktada ortaya çıkan en çarpıcı bulgulardan biri, sokak düzeyindeki karar alma süreçlerinin kamusal güveni ve yönetim kalitesini doğrudan etkileyen bir

“duyarlılık noktası” hâline gelmiş olmasıdır. Vatandaş, kamu görevlisiyle kurduğu ilişkide hem bir hizmet alıcısı; hem de kamu erkinin meşruiyetini deneyimleyen bir özne olarak konumlanmaktadır. Bu temas anında yaşanan aksaklıklar, yalnızca bir hizmetin yetersizliği olarak değil, devlete duyulan güvenin sarsılması olarak da değerlendirilmelidir. Dolayısıyla, sokak düzeyi bürokrasi yönetsel olduğu kadar; siyasal, etik ve toplumsal bir meseledir.

Bununla birlikte, çalışma yalnızca eleştirel bir gözlemi değil, kurumsal müdahale alanlarına dair bir ufuk çizgisi de önermektedir. Sokak düzeyi bürokrasi, doğası gereği belirli ölçüde özerklik ve esneklik içermek zorundadır. Ancak bu özerklik, hesap verebilirlik, etik standartlar ve kurumsal rehberlik mekanizmaları ile desteklenmediğinde, keyfiyet, eşitsizlik ve kurumsal erozyon riskleri doğmaktadır. Bu noktada politika yapıcılar için üç yönlü bir strateji önerisi geliştirilebilir:

1. Uygulayıcı özerkliğini tanıyan ancak normatif çerçeveyi içselleştiren hizmet içi eğitim programları
2. Takdir yetkisinin denetimini sağlayan şeffaflık ve performans izleme araçları
3. Vatandaş geri bildirimini merkezileştiren kamusal denetim ve katılım mekanizmaları

Böylece sokak düzeyinde alınan kararların hem esnek hem de meşru, hem bağlama duyarlı hem de ilkesel olması sağlanabilir.

Lipsky'nin kuramı, 21. yüzyılda dijitalleşme, veri temelli yönetim, yapay zekâ destekli karar alma gibi yeni yönetsel gerçekliklerle yeniden test edilmeli ve genişletilmelidir. Dijitalleşen bürokratik süreçler, takdir yetkisini sınırlandırmakta mıdır yoksa yeni öznellik biçimlerine mi yol açmaktadır? Otomasyon çağında sokak düzeyi bürokratin rolü nasıl dönüşmektedir? Bu sorular, kuramın gelecekteki araştırma gündemlerine açılması gereken yeni boyutlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle uygulayıcıların etik karar alma süreçlerini, kurumsal bağlılık ve profesyonel kimlik inşası bağlamında inceleyen çalışmalar, kuramın içsel dinamiklerini daha da görünür kılacaktır.

KAYNAKÇA

- Alshammari, M. and Nalubega, S. (2021). Nurses as street level bureaucrats: experiences from diabetes care nurses in kuwait. *Open Journal of Nursing*, 11(5), 315-319.
- Anagnostopoulos, D. (2003). The new accountability, student failure, and teachers' work in urban high schools. *Educational Policy*, 17(3), 291-316.
- Babaoğlu, C., Yıldız, M. ve Kulaç, O. (2024). Street-level bureaucrats against pandemic in Türkiye: problems & strategies. *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*(63), 239-250.
- Başusta, V. ve Lamba, M. (2024). Cadde-düze bürokrasi çalışmaları üzerine bir inceleme. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 15(43), 1106-1120.
- Braun, V. and Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101.
- Business Insider (2020). Italy's doctors are forced to prioritize saving the young. <https://www.businessinsider.com/italys-doctors-are-forced-to-prioritize-saving-the-young-2020-3> sayfasından erişilmiştir.

- Chang, A. and Brewer, G. A. (2023). Street-level bureaucracy in public administration: a systematic literature review. *Public Management Review*, 25(11), 2191-2211.
- Cohen, N., Lotta, G., Alcadipani, R. and Lazebnik, T. (2024). Trust and street-level bureaucrats' willingness to risk their lives for others: the case of brazilian law enforcement. *The American Review of Public Administration*, 54(2), 119-134.
- Ekmekcioğlu, A. and Yildiz, M. (2024). How street-level bureaucrats perceive and deal with irregular migration from borders: the case of van, Türkiye. *Journal of Borderlands Studies*, 39(4), 715-735.
- George, A. L. and Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Mit Press.
- Gilson, L. L. (2015). *Michael lipsky street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. Oxford Handbooks.
- Gofen, A., Rønning, R. and Sønderskov, M. (2024). Street-level bureaucracy and co-creation: towards theory synthesis and cross-fertilization. *Public Management Review*, 1-26.
- Leblebici, D. N. ve Karasoy, A. (2009). Örgüt kültürünün algılanan hizmet kalitesine etkisi: kamu ve özel öğrenci yurtlarında karşılaştırmalı bir araştırma. *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 27(1), 279-304.
- Lipsky, M. (1969). *Toward a theory of street-level bureaucracy*. Madison: University of Wisconsin.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.
- Lotta, G., Pires, R., Hill, M. and Møller, M. O. (2022). Recontextualizing street-level bureaucracy in the developing world. *Public Administration and Development*, 42(1), 3-10.
- Mason, J. (2017). *Qualitative researching*. Sage Publications.
- Michigan Law Review (1981), *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, 79 MICH. L.
- Politico (2020). Italian doctors on coronavirus frontline face tough calls on whom to save. <https://www.politico.eu/article/coronavirus-italy-doctors-tough-calls-survival> sayfasından erişilmiştir.
- Savaş, N. ve Genç, F. N. (2023). Kriz yönetiminde sokak düzeyi bürokratların rolü: covid-19 örneği. *Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 9(2-1), 370-383.
- Yolcu, F. S. (2024). Kamu yönetiminin küresel sorunların çözümündeki kritik rolü: İklim, sağlık, göç. In *Proceedings of the UMTEB - XV International Scientific Research Congress (March 24–25)*. Jakarta, Indonesia.