

T.C
Mersin Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

ÖRGÜTLENME AÇISINDAN KAMU-ÖZEL YÖNETİM ETKİLEŞİMİ: TÜRKİYE
ÖRNEĞİ

Fatma TORUN

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Mersin, 2008

T.C
Mersin Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

ÖRGÜTLENME AÇISINDAN KAMU-ÖZEL YÖNETİM ETKİLEŞİMİ: TÜRKİYE
ÖRNEĞİ

Fatma TORUN

Danışman: Yrd. Doç. Dr. Cemal ALTAN

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Mersin, 2008

Mersin Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,

Fatma TORUN tarafından hazırlanan “Örgütlenme Açısından Kamu-Özel Yönetim Etkileşimi:Türkiye Örneği” başlıklı bu çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS/SANATTA YETERLİK olarak kabul edilmiştir.

Başarılı

Başarısız



Başkan

Yrd.Doç.Dr. Cemal ALTAN
(Danışman)



Üye

Doç.Dr. Ayşe SAHİN



Üye

Yrd.Doç.Dr. Ali Ekber DOĞAN

Onay

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim elemanlarına ait olduklarını onaylıyorum.

3. / 7 / 2008

Prof. Dr. A. Nükhet ADIYEKE
Enstitü Müdürü

ÖNSÖZ

Kamu Yönetim Teorisi'nin gelişim sürecinde, kamu yönetimini ve bunların içinde yer alan örgütleri farklı şekillerde ele alan farklı örgüt teorileri geliştirilmiştir. Bunlardan her biri ortaya çıktıkları dönemin sosyal, siyasal, ekonomik olaylarından etkilenmişlerdir. Bu etkiler devlette, kamu yönetimine bakış açısının da değişmesine neden olmuştur. Kamu yönetimi alanında yaşanan değişimler, Türkiye de kamu yönetimi üzerinde etkili olmuştur. Kamu yönetimi alanında yapılan yeniden düzenleme çalışmaları kapsamında bu etkilerin izlerini görmek mümkündür.

Öncelikle bu çalışmanın gerçekleşmesinde emeği geçen tez danışmanım ve değerli hocam Yrd. Doç. Dr. Cemal ALTAN'a ve yüksek lisans yapmam için beni teşvik eden değerli hocam rahmetli Prof. Dr. Tayfur ÖZŞEN'e teşekkür ederim. Son olarak da bana her konuda yardımlarını esirgemeyen aileme teşekkür ederim.

ÖZET

Tüm dünyada demokratikleşme, küreselleşme, yerelleşme, özelleştirme, gibi süreçlerin gelişmesi ile birlikte kamu yönetiminin rolü ve fonksiyonlarında da değişime gidilmesi düşüncesi, ülkemizin de gündemindeki önemli konulardan biridir. Devletin yetkilerinin ve faaliyet alanlarının sınırlandırılması gerektiği neredeyse genel bir kanı haline gelmiştir. Kalite, etkinlik, verimlilik gibi kriterler açısından geçerliliğini yitiren geleneksel kamu yönetimi sistemlerinin yerini yavaş yavaş yeni kamu yönetimi anlayışı almaktadır. Yeni Kamu Yönetimi anlayışının da yaygınlaşması, işletme tekniklerinin kamu yönetimine uygulanması sonucunu doğurmuştur.

Türkiye 'de uzunca bir süre, özel sektör, kamu yönetiminin gelişimine paralel olarak; kamu sektöründen etkilenmiştir. Fakat son dönemlerdeki yeni gelişmeler sonucunda kamu yönetimi, özel yönetimden etkilenen konuma geçmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Özel Yönetim, Örgütlenme

ABSTRACT**In terms of Public- Private Administration interaction: The Turkey Case**

Along with the development of processes like democratization, globalization, localization, privatization in the world, the thought of changing in the role and functions of public administration, is the most significant subject at the present time in our country. The need of restriction on the power and the field of activity of the state has nearly become a general opinion. The new public administration understanding has gradually replaced with the traditional public administration systems which have lost its validity in terms of the criterions such as quality, efficiency, productivity. To becoming widespread of New Public Management (NPM) concept has caused the consequence of applying business methods to public administration.

In this sense, in parallel development of the public administration in Turkey, the private sector has been influenced by the public sector. However, public sector has begun to be influenced by the private sector as a result of recent developments.

Key Words: Public Administration, Private Administration, Organization

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	i
ÖZET	ii
ABSTRACT	iii
İÇİNDEKİLER	iv
KISALTMALAR.....	vii
GİRİŞ	1
I.BÖLÜM: ÖRGÜTLENME.....	3
I.1. Örgüt ve Örgütlenme Kavramları	3
I.2. Örgüt Kuramları.....	5
I.2.1. Klasik (Geleneksel) Örgüt Kuramı	5
I.2.1.1. Kamu Yönetimi Teorisinin Ortaya Çıkışı.....	10
I.2.1.2. Firma Teorisinin Ortaya Çıkması ve Ekonomik Örgüt Teorisi	13
I.2.2. Neo-Klasik Örgüt Kuramı (İnsan İlişkileri Okulu).....	16
I.2.3. Çağdaş Örgüt Kuramı.....	19
I.3. Örgüt Modelleri	21
II. BÖLÜM: KAMU VE ÖZEL YÖNETİMLERDE ÖRGÜTLENME.....	25
II.1. Kamu Yönetiminin Gelişimi	25
II.2. Kamu Yönetiminin Örgütlenmesi	26
II.3. Özel Yönetimin Gelişimi	27
II.4. Özel Yönetimin Örgütlenmesi.....	30
II.5. Kamu ve Özel Yönetim Örgütleri Arasında Farklılıklar ve Benzerlikler.....	30
II.5.1. Benzerlikler	31
II.5.2. Farklılıklar	38

III. BÖLÜM: TÜRKİYE'DE KAMU VE ÖZEL YÖNETİMDE ÖRGÜTLENME.....	49
III.1. Türkiye’de Kamu Yönetiminin Gelişimi.....	49
III.1.1. Osmanlı Döneminde Kamu Yönetimi	49
III.1.2. Cumhuriyet Döneminde Kamu Yönetimi.....	51
III.2. Türkiye’de Kamu Yönetiminin Örgütlenmesi	56
III.3. Türkiye’de Özel Sektörün Gelişimi	58
III.3.1. Osmanlı Döneminde Özel Sektör.....	59
III.3.2. Cumhuriyet Döneminde Özel Sektör.....	61
III.4. Türkiye’de Özel Sektörün Örgütlenmesi.....	64
I.V. BÖLÜM: TÜRKİYE'DE KAMU VE ÖZEL SEKTÖR ARASINDAKİ ETKİLEŞİMİN BOYUTLARI.....	66
IV.1. Türkiye’de Ekonomik Alanda Kamu – Özel Sektör İlişkisinin Kronolojisi	67
IV.1.1. 1908–1923 Dönemi	70
IV.1.2. 1923–1929 Dönemi	73
IV.1.3. 1930-1945 Dönemi.....	80
IV.1.4. 1945–1950 Dönemi	83
IV.1.5. 1950-1960 Dönemi.....	85
IV.1.6. 1960–1980 Dönemi	88
IV.1.7. 1980 ve Sonrası Dönem.....	91
I.V.2. İş Güçüne Katkısı Açısından Kamu ve Özel Sektör Etkileşimi	95
IV.2.1. Özel Sektörden Kamu Sektörüne Personel Transferi	96
IV.2.2. Kamu Sektöründen Özel Sektöre Personel Transferi	97
IV.3. Örgütlenme Açısından Kamu –Özel Yönetim Etkileşimi	99
IV.3.1. Kamu Yönetimi’nde Örgütleri Yeniden Düzenleme Çalışmaları.....	101
IV.3.2. Kamu Yönetiminden, Kamu İşletmeciliğine	106

IV.3.3 Türkiye ‘de Kamu Örgütlenmelerinde İdari Reform Çalışmaları.....	111
IV.4. Modern Yönetim Uygulamaları ve Kamu Yönetimi	121
IV.4.1. Toplam Kalite Yönetimi	122
IV.4.2. Proje Yönetimi	128
IV.4.3. İnsan Kaynakları Yönetimi	128
IV.4.4. Kriz Yönetimi.....	129
IV.4.5. Elektronik Devlet (E-Devlet) Uygulamaları.....	131
IV.4.6. Stratejik Planlama.....	133
IV.4.7. Performans Esaslı Bütçeleme.....	136
IV.4.8. Amaçlara Göre Yönetim.....	137
IV.4.9. Yönetişim.....	139
V. SONUÇ.....	143
KAYNAKÇA	148

KISALTMALAR**AB:** Avrupa Birliği**ABD:** Amerika Birleşik Devletleri**DMK:** Devlet Memurları Kanunu**IMF:** International Monetary Fund**İDT:** İktisadi Devlet Teşekkülleri**KAYA:** Kamu Yönetimi Araştırma Projesi**KHK:** Kanun Hükümünde Kararname**KİK:** Kamu İktisadi Kuruluşları**KİT:** Kamu İktisadi Teşebbüsleri**MEHTAP:** Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi**OECD:** Organisation for Economic Co-operation and Development**TKY:** Toplam Kalite Yönetimi**TODAİE :** Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü**DPT :** Devlet Planlama Teşkilatı**TÜSİAD :** Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği**İTC :** İttihat ve Terakki Cemiyeti**MPM :** Milli Prodüktivite Merkezi

GİRİŞ

Sosyal yaşamın, kamusal ve özel alan olarak ayrılmasının tarihi oldukça eskidir. Tarih içinde insanların topluluklar halinde yaşamaları ve ortak ihtiyaçlara sahip olmaları, onların daha geniş ve kapsamlı örgütlerle yönetilmeleri gereğini ortaya çıkarmıştır, bunun sonucunda devlet kavramı ile birlikte kamu yönetimi örgütleri gelişmiştir. Devlet örgütü içinde yer alan her birey, bu kamusal örgütlerle ilişki içindedir, bunların kuralları tarafından yönetilirler. Ancak, bireyin muhatap olduğu bu kamusal alan dışında kendi serbest iradesi ile hareket ettiği özel alanı da vardır.

Kamusal ve özel alan ayrımının farklı boyutları vardır; örneğin, kamu ve özel kesimin faaliyetleri, faaliyet alanları birbirlerinden ayrılır, farklı hukuk kurallarına tabidirler, örgütlenmeleri farklılık gösterir. Bu çalışma, kamu ve özel kesim arasındaki ayırmda bu ikisinin örgütlenme yapıları üzerinde durmakta, örgütlenmelerinin genel şeklini, kamu ve özel yönetimde örgütlenmeleri arasındaki benzer ve farklı noktaları, aralarındaki ilişkinin boyutlarını ve özellikle ülkemizdeki mevcut durumu ortaya koymaya çalışmaktadır. Diğer taraftan, bu etkileşimin boyutu incelenen ülkenin yönetim geleneği, özel kesimin varoluş koşulları, temelleri ve yapısı konusunda önemli ipuçları vereceği düşünülmektedir.

Örgütlenme, var olan veya yeni ortaya çıkan bir örgütte, amaç ve hedeflerin belirlenmesi, planlanması, kaynakların, insan gücünün koordinasyonu, amaçlanan ve sonuçta elde edilenlerin karşılaştırılmasıdır. Bu araştırmada amaçlanan, Türkiye de kamu ve özel kesim arasındaki ilişkide örgütlenme kavramı içinde yer alan unsurların durumu, nasıl bir gelişme izledikleriyle, bu gelişme içinde kamunun ve özel kesimin izlediği stratejiler, kamu bürokrasisi ve özel yönetimin gelişim çizgilerinin ortaya konulmasıdır.

Belirlenen bu amaç çerçevesinde çalışmanın hipotezi, “Türkiye’de kamu yönetimin gelişimine paralel olarak özel yönetim, kamu yönetiminden etkilenmiş, ancak son dönemlerde bu etkileşim farklı bir yön almaya başlamış kamu kesimi, özel kesimden etkilenen konuma gelmiştir.”

Kamu yönetimi ve özel yönetimin ortaya çıkma nedenlerinin, bunların örgütlenme biçimlerinin ve aralarındaki ilişkilerin ortaya konduğu bu çalışmada, Türkiye’de kamu bürokrasisi ve özel yönetimin gelişimi ve aralarındaki ilişkiler incelenmiştir. Bu anlamda, çalışmanın temel inceleme alanı Türkiye olmaktadır. Çalışmamız hazırlanırken konuyla ilgili literatür taranmıştır, bu alanda yurt içinde ve yurt dışında yazılmış gerekli yayınlara ulaşılmaya çalışılmıştır.

Çalışma, giriş ve sonuç kısımlarının yanında, dört ana bölümden oluşmaktadır. Giriş bölümünde konunun önemi, amacı ve ortaya koyduğu hipotez hakkında bilgi verilmektedir.

Birinci bölümde örgüt ve örgütlenme kavramları açıklanmakta, örgüt kuramları ve örgüt modelleri konusunda genel bir bilgi verilmektedir.

İkinci bölümde ise, kamu ve özel yönetim ayrımının tarihsel temelleri, kamu yönetiminde örgütlenme ve kamu ve özel kesimde örgütlenme şekilleri arasındaki benzer ve farklı yönler ortaya konmaya çalışılmaktadır.

Üçüncü bölümde ise, Türkiye’de kamu bürokrasisinin gelişimi, dönemler halinde ele alınmış, kamu yönetiminde ve özel yönetimde örgütlenme konuları incelenmektedir.

Dördüncü bölümde ise, Türkiye’de kamu ve özel yönetim arasındaki etkileşim konusu iki kesim arasındaki sermaye ve işgücü hareketleri üzerinden incelenmiş, daha sonrada Türkiye’de kamu yönetimi alanında yaşanan değişikliklerde bu etkileşimin rolü değerlendirilmeye çalışarak tezimizin geçerliliği sınanmıştır.

I.BÖLÜM

ÖRGÜTLENME

I.1. Örgüt ve Örgütlenme Kavramları

İnsanoğlunun toplu halde yaşamaya başlamasıyla beraber, hayatın her alanında karşısına çıkan temel yapı, örgütler olmuştur. Toplumsal hayatın bir sonucu olarak insan, var olduğu süre içinde pek çok örgütle ilişki halinde olur; gittiği okul, çalıştığı işyeri, daha da geniş düşünülürse, vatandaşı olduğu devlet örgütü gibi. İnsan yaşamında bu kadar geniş ve önemli olan örgütler, zaman içinde incelenmiş, ortaya çıkışları, varlık nedenleri, işleyiş şekilleri, rolleri araştırılmıştır. Halil Can örgütü, belli bir amacı gerçekleştirmek için iki veya daha çok insanın eşgüdümlemiş şekilde çalıştıkları yapı şeklinde tanımlanmaktadır (Can, 1992: 106). Buna göre, bir örgütün üç temel özelliği vardır; insanlardan oluşması, belli amaçlara sahip olması, üyelerinin davranışlarını belirleyen, sınırlayan bir yapısı olmasıdır.

Her örgüt, önceden tanımlanmış, belirli bir amacı gerçekleştirmek için vardır. Bu amacı gerçekleştirmek için öncelikle yapılacak olan işler belirlenir, gerekli olan insan kaynakları ve fiziksel unsurlar değerlendirilir ve bunlar bir araya getirilerek uyumlu biçimde çalışmalarını sağlar, bunun ardından ise belirlenen amaca ulaşıp ulaşılmadığı değerlendirilir, bu sürece örgütlenme denir (Genç, 2005:34). Başka bir şekilde ifade etmek gerekirse, örgütlenme; örgütsel amaçların belirlenmesi, amaçlara uygun olarak planların yapılması, belirlenen plana göre gerekli insan gücü ve diğer fiziksel unsurların temin edilmesi, bunların arasındaki işbölümü ve eşgüdümün sağlanması ile elde edilen sonuçların kontrolünü sağlayan ve geribildirim alınmasından oluşan bir süreçtir (Can, 1992: 106; Genç, 2005; 34).

Her örgüt, belli bir amacı gerçekleştirmek için ortaya çıkar. Örneğin, özel yönetimlerde faaliyet gösteren bir işletmenin en temel varlık amacı, kar elde etmektir. Bunun dışında şirket, bulunduğu piyasada birinci duruma gelmek için özel bir amaç da belirlemiş olabilir. Örgütlenme sürecinin birinci aşaması amaç belirlemektir. İkinci aşamada, belirlenen bu amacı gerçekleştirmek için yapılması gereken işlerin ne olduğu ortaya konur ve bu işler, uzmanlaşma ve işbölümü esasına göre birimler arasında dağıtılır (Genç, 2005:33). İşin bölümlere ayrılması çeşitli şekillerde olabilir. Bu, şirketin amacına, içinde bulunduğu çevreye, ürettiği hizmetin niteliğine göre farklılık gösterir. Bölümlere ayırmanın en yaygın olarak görülen şekli, işlevlere göre bölümlere ayırmadır; iş, üretim, satış, finansman gibi, şirketin temel işlevlerine dayanılarak bölümlere ayrılabilir. Bunun yanında ürüne, hizmetin sunulduğu coğrafi alana, müşteriye, zamana göre bölümlendirme yapılmaktadır. İşin çeşitli birimler arasında küçük parçalara ayrılarak yerine getirilmesi sırasında karışıklık ve iş tekrarı gibi olumsuzlukları gidermek, uyumlu ve verimli biçimde çalışmayı sağlamak amacıyla, bu birimler arasında yönetim tarafından eşgüdüm sağlanır. Bir başka aşama, iş bölümü ve bölümlendirmenin ardından, işleri yapacak olan kişilerin görevlendirilmesi ve bu kişilere yetki verilmesidir. Tüm bu aşamaların tamamlanmasından sonra oluşan yapıya örgütsel yapı denir (Can, 1992:120).

Örgütler, çevreden bir takım girdiler alarak, bunları işleyen ve enerjiye dönüştüren ve bu çıktıları yine girdi olarak çevreye sunan yapılardır. Örgütler bu süreci, insan unsurun ve üretimde kullanılan farklı teknolojiler yardımıyla yerine getirirler. Örgütlerde yerine getirilen bu faaliyetler, birbirine bağımlı ve birbirini tamamlayan niteliktedir. Örgütsel faaliyetler bir yapı içinde yürütülür. Örgütler, onun somut değerleri olan örgüt kültürü ve örgüt ikliminin somutlaşmış halidir. Örgütler yapılarına göre “açık sistemler” ve “kapalı sistemler” olarak örgütlenirler. Bunlardan, çevreleriyle input-output

alışverişi yüksek olanlar açık sistemler, düşük olanlara ise kapalı sistemler denir (Genç, 2005:100).

Örgütsel yapı açısından örgütler iki gruba ayrılır: komuta örgütü ve kurmay örgüt. Komuta örgütü, bir örgüt içinde ast-üst ilişkisini, bunlar arasında emir ve komuta zincirini ifade eder. Kurmay örgüt ise, komuta örgütüne işlevlerini yerine getirmede yardımcı olan örgüttür; kurmay örgüt içinde, örgütün finansman, satış gibi temel işlevlerinde uzmanlaşmış kişiler bulunur. Örgütsel yapının kâğıt üzerinde, şematik olarak ifadesine, örgüt şeması denir. Örgüt şemalarında bir örgütte bulunan temel işlevler, birimler, ilişkiler gösterilir Örgütlenme konusunda iki farklı yaklaşımla incelenir; bunlardan ilki, mikro düzeyde kişinin ele alınarak işin örgütlenmesi, ikincisi, makro düzeyde işin fonksiyonlarının temel unsur alınarak, işbölümü esasına göre işlerin belirli ilkeler etrafında düzenlenmesidir (Can, 1992:121). Esas olarak, bu ikisi, benzer şeylerdir, çünkü işin ne olduğunu belirlemeden, fonksiyonlarına göre bir örgütlenmeye gitmek mümkün değildir.

I.2. Örgüt Kuramları

Toplumsal hayat içinde giderek çeşitlenen ve karmaşıklaşan örgütleri anlamak için uzun yıllar çalışmalar yapılmış, örgütler, pek çok sosyal bilim dalı içinde çeşitli şekillerde ele alınarak incelenmiştir; ortaya çıkma nedenleri, unsurları, var olma süreçleri, amaçları, işleyişleri türleri gibi. Örgüt kuramları üç başlık altında incelenir. Bunlar; Klasik örgüt kuramı, Neo- klasik örgüt kuramı, Çağdaş örgüt kuramıdır.

I.2.1. Klasik (Geleneksel) Örgüt Kuramı

Örgütlerin nasıl işlediği, nasıl yapılanması ve yönetilmesi gerektiği konusunda ilk çalışmaların ne zaman yapılmaya başlandığına dair kesin bir tarih belirlemek zor olmakla beraber, bu konuda yapılan çalışmaların çoğu, Roma ve Eski Yunan uygarlıklarını

incelenmeleriyle başlarlar. Bununla beraber, örgütlere olan ilgi, 18.yy da İngiltere'de fabrika sisteminin başlaması ve karmaşık örgütlerin ortaya çıkmasıyla beraber önemli ölçüde artmıştır. Örneğin Adam Smith'in, bu dönemde yazdığı "Ulusların Zenginliği" adlı kitabında, bir toplu iğne fabrikasını ele alarak, burada optimum üretime nasıl ulaşılacağını tartışmış ve örgütler için uzmanlaşma ve işbölümünün önemine değinmiştir. Yine, daha sonraki yıllarda, büyük ölçüde A. Smith'in etkisinde kalan Charles Babbage, çalışmaları sonucunda, yönetimin basit ilkelere sahip olduğunu, bunların denemeler sonucunda bulunabileceğini ileri sürmüştür (Shafritz ve Ott, 1987:23). Klasik Örgüt Teorisi, adından da anlaşılacağı üzere, bu alanda ortaya konan ilk teoridir ve kendinden sonraki dönemde ortaya çıkan diğer örgüt teorilerine temel oluşturmuştur.

Klasik örgüt teorisi, 1930'lu yıllarla beraber, literatürde adından söz ettirmeye başlamıştır. Dolayısıyla, bu dönemin sosyal ve ekonomik atmosferinin etkisi, klasik ekolün teorisyenleri üzerinde de kendisini hissettirmiştir. Bunun en belirgin örneklerinden biri, klasiklerin, örgüt içinde çalışanları, birey olarak görmek yerine, büyük endüstri makinesinin birer parçası olarak görmeleridir (Ataman, 2001:26). Daha sonraki dönemde klasiklerin bu bakış açısı, 'Makine Teorisi' olarak adlandırılmaya başlamıştır. Buna göre; örgüt bir makinedir, kesin uzmanlaşmaya dayalı bir plan çerçevesinde yönetilir ve sorumluluklar, bu planlar çerçevesinde paylaşılmaktadır. Makine Teorisi'nden yola çıkan örgüt teorisyenleri, başlıca örgütsel ilkeleri şu şekilde ortaya koymuşlardır; örgütlerin varlık amacı, üretimle ilgili ekonomik amaçları gerçekleştirmektir, üretimi maksimum düzeyde gerçekleştirecek tek bir en iyi yol vardır. Üretim, ancak uzmanlaşma ve işbölümü sayesinde en yüksek düzeye getirilebilir. Örgüt ve insanlar, her zaman rasyonel ilkeler doğrultusunda hareket ederler (Barnes ve Fogg,1970:23). Bu ilkelerden de anlaşıldığı gibi, örgütler için; insan, sermaye ve makineler, birer araçtır. En iyi makine, fabrikayı üretken kılan makinedir .

Klasik örgüt kuramı içinde, temelde aynı noktalarda birleşmelerine rağmen, örgütlerin farklı yönleri üzerinde yoğunlaşmış teorisyenler vardır. Klasik ekolün gelişimine katkı sağlayan teorisyenler arasında en önemlileri; Frederick Taylor, Henry Fayol, Max Weber, Lyndall Urwick, Mary Parker Follet olarak sayılabilir (Ataman, 2001:26).

"Bilimsel Yönetim Anlayışı" olarak adlandırılan yaklaşımın öncüsü olarak kabul edilen Frederick Taylor, mühendis olarak çalıştığı çelik fabrikalarında verimlilik ve etkinlik ölçütlerini araştırmıştır. Bunun için, iş hayatında çeşitli gözlemler ve ölçümler yapmış ve bunların sonucunda, iş yapma sürecinin savurganca harcandığı; bunun bilgisizlikten kaynaklandığını ve çalışma ortamındaki ilişkilerde bilimsel bir esasın olmadığı, özellikle manüel işlerde çalışanların eğitim düzeylerinin düşük seviyede olduğu ve bunun da verimi düşürdüğü sonucuna ulaşmıştır (Tortop, 1990: 36). Bu sonuçlara dayanarak Taylor, faaliyeti rasyonel hale getirerek, iş için harcanan zamanı en aza indirerek, en fazla verimin elde edilebileceğini söylemiş ve örgütlerle ilgili bu temel problemin dört esas noktası bulunan bir "Bilimsel Yaklaşım"la çözümlenebileceğini savunmuştur. Bunun için ilk olarak, yapılan işler üzerinde gözlem ve ölçümler yapılarak doğru çalışma yönteminin geliştirilmesi gerekmektedir. İkinci iş, işçilerin bilimsel olarak en iyi yapabilecekleri işlere uygun olarak seçilmesi ve yerleştirilmesi, üçüncüsü, işçilere yüksek kazanç fırsatlarının tanınması ve son olarak da bilimsel yönetimin faydalarına ulaşmak için çalışanlar ve işveren arasında işbirliğinin sağlanmasıdır (Barnes ve Fogg, 1970:31). Taylor'un ortaya koyduğu bu bilimsel yöntemin başlıca unsurları; hareket-zaman analizi, standart iş bitirme zamanı, kişilerin standart iş bitirme zamanına uygun olarak eğitilmeleri, parça başı ücret ve işlevsel amirlik esasına uygun olarak örgütlenmedir (Tortop, 1990: 36). Bilimsel yönetim anlayışı, genel olarak insanın verimsiz bir yapıya sahip olduğu fikrinden yola çıkarak, makine mantığı ile çalıştırılırsa, insanın çalışma

ortamındaki verimliliğinin artırılabilceğini ileri süren ve bu amaçla bir dizi örgütsel yöntem ve düzenleme geliştirmiş bir yaklaşımdır.

Taylor'un en bilinen çalışması, “The Principle of Scientific Management” ardından, daha sonraki yıllarda Frank ve Lillian Gilbreth, Henry Laurence Gantt, Charles G. Barth gibi pek çok araştırmacı Bilimsel Yönetim Anlayışı'nı destekleyen çalışmalar yapmışlardır (Shafritz ve Ott, 1987:25).

Taylor gibi bir mühendis olan Henry Fayol yöneticilik yapmış ve bu dönemde edindiği gözlemlere dayanarak, teknik ve yönetsel konularda çok sayıda makale yazmıştır. Fayol'a göre, endüstri içinde var olan faaliyetler, altı temel sınıfa ayrılabilir; üretim süreciyle ilgili teknik faaliyetler, ticari faaliyetler, finansal faaliyetler, güvenlik faaliyetleri, yönetsel faaliyetler ve muhasebedir (Ataman, 2001:26). Yönetsel faaliyetler ise gelecekle ilgili olarak yapılması tasarlanan işleri kapsayan planlama; yapıyı, insanları ve üretim için gerekli olan diğer unsurları temin etme anlamında örgütlenme; yönlendirme, planlanan faaliyetlerin amaca uygun olarak gerçekleşip gerçekleşmediğinin inceleme anlamında kontrol ve sürdürülen tüm çabalar arasındaki uyumu sağlama anlamında koordinasyondan oluşur. Yönetsel faaliyetleri bu şekilde tanımlaması, Fayol'un yönetim bilimine yaptığı en önemli katkı olarak düşünülmektedir (Bames ve Fogg, 1970:32). Diğer klasik teorisyenlerden farklı olarak Fayol, yönetimi bir sinir sistemi gibi, birbiriyle ilişkili parçaların bir bütünü olarak düşünmüş, bütüncül bir bakış açısıyla örgütleri incelemiş ve bunun sonucunda yönetsel ilkelerin evrensel olduğu sonucuna varmıştır. Bu nedenle, Fayol'un ilk ayrıntılı yönetim teorisini geliştirdiği kabul edilmektedir.

Hukuk öğrenimi görmüş ve akademik bir geçmişe sahip olan Max Weber, örgütlere sosyolojik bir bakış açısıyla yaklaşmıştır. Klasik ekol içindeki diğer teorisyenlerden farklı biçimde, örgütün ne olması gerektiği konusunda tanımlayıcı bir yaklaşımdan ziyade, örgütün ne olduğunu analiz etmekle ilgilenmiştir. Weber, örgütlerle

ilgili temel problemi, otoritenin kullanımı ve astlar tarafından otoritenin kabul edilmesi olarak tanımlamıştır. Örgüt içinde otoritenin ne anlama geldiğini, otoritenin kabulünü sağlayan unsurların neler olduğunu araştırmıştır (Ataman, 2001:27). Bu araştırmaları sonunda Weber, üç temel otorite tipinin varlığını ileri sürmüştür; doğüstü güçlere olan inanç ve bağlılıktan doğan karizmatik otorite, toplumsal yaşamda zaman içinde ortaya çıkan gelenek ve alışkanlıklara dayanan geleneksel otorite ve kurallardan doğan yasal-ussal otorite. Bu otorite tipleri arasından Weber, daha çok, yasal-ussal veya bürokratik otorite üzerinde durmuştur. Weber'e göre, bir bürokratik örgütü diğer örgütlerden ayıran bazı farkları vardır; işler, işbölümü ve uzmanlaşma esasına göre ayrılmıştır, her işle ilgili olarak sorumluluk alanları belirlenmiştir, böylelikle her bölümden kimin sorumlu olduğu açıkça bellidir, bu bölümlerde çalışan kişiler, görevin gerektirdiği nitelikler dikkate alınarak işe alınırlar, ast-üst ilişkileri açıkça belirlenmiştir (Barnes ve Fogg, 1970:35). Weber'in örgütsel incelemeleri sonunda ortaya koyduğu bu otorite tipleri, örgüt çalışmalarına yapılan en önemli katkılardan biri olarak düşünülür ve "İdeal Bürokrasi Kuramı" olarak adlandırılır

Fayol'un ardından yönetim olgusuna genel bir çerçevede bakan başka yazarlar da olmuştur. Bu yazarlar genel olarak, örgüt içinde yöneticinin görevleri, planlama, örgütlenme, karar verme, personel yönetimi, eşgüdüm sağlama, iletişim ve mali yönetim gibi konularla ilgilenmişlerdir (Ergun ve Polatoğlu, 1988:128). İlk olarak Urwick ve Gullick, Fayol'un eserlerini açıklamaya çalışmışlardır. Lyndall F. Urwick, askeri ve sivil örgütlerde edindiği deneyime dayanarak yönetim konularıyla ilgili eserler vermiştir. Yazılarında büyük ölçüde Fayol, Taylor ve Follet'in etkisinde kalmış olan Urwick, daha ziyade, yönetsel yapının temeli olan ilkeleri incelemiş, uzmanlaşma ve komuta zincirinin önemi üzerinde durmuştur (Barnes ve Fogg, 1970:46). Bundan başka Mary Parker Follet, insan unsuru, denetimin kişisel boyutu ve astların önemi gibi konulara dikkat çeken yazılar

yazmıştır. Psikolojiye dayalı bir bakış açısını örgütsel incelemelerinde kullanan Follet'in insan ilişkileri ekolünün öncüsü olduğu kabul edilmektedir. Follet'in klasiklerden kısmen de olsa ayrıldığı bazı noktalar olduğunu söylemek mümkündür; Follet daha çok, örgütün çalışma mantığı, örgüt içinde otorite, güç, sorumluluk paylaşımı, koordinasyon gibi konular üzerinde durmuş, bunların ne anlama geldiğini araştırmıştır. Alain ve Mooney'in de aynı konuda çalışmaları vardır (Barnes ve Fogg, 1970: 46).

I.2.1.1. Kamu Yönetimi Teorisinin Ortaya Çıkışı

Kamu yönetiminin, bağımsız bir disiplin olarak kabul edilmesi, yaklaşık yüzyıllık bir geçmişe sahiptir. Bu yüzyılın başlarından itibaren, kamu yönetimi, ilk ABD'de ciddi biçimde incelenmiş ve buradaki üniversitelerde ders olarak okutulmaya başlanmış ve giderek bir sosyal bilim dalı olmuştur. Bununla beraber, kamu yönetimi teorisinin ortaya çıkışı ile ilgili çalışmaları, 18.yy' a kadar geri götürülenler de vardır. 18.yy.da Fransa ve İngiltere'de yönetime ait uygulamalar hakkında bilgi vermeye yönelik çalışmaların yapıldığı; İngiltere'de kameralistlerin, devlet faaliyetlerinin nasıl daha iyi yürütülebileceği üzerinde durduğu, Fransa'da da benzer çalışmalar yaptığı söylenmektedir (Örnek, 1988:56). Ancak, yönetim biliminin kapsamı içinde, kamu yönetiminin bir bilim dalı olması yönündeki ilk çalışmaların, ABD'de yapılmaya başlandığı kabul edilmektedir. Federal yönetim yapısı nedeniyle, ABD' de merkezi bir yönetim yapısı yerine, dar bir kamu yönetimi anlayışı hakimdi. Ancak, İç Savaş sonrasında kırsal ve tarımsal toplum yapısından kentsel ve sanayi toplumuna geçilmesi, nüfusun artması, yüzölçümünün genişlemesi ve teknolojik ilerlemelerle beraber, devletin yerine getirmek zorunda olduğu hizmetler de arttı ve bunun sonucunda yeni bir yönetim yapısına ihtiyaç duyulmaya başlandı (Şaylan, 1996:47).

Devlet örgütünün zaman içinde genişlemesi, görevlerinin artması, milli gelirin daha büyük bir payına hükmeder duruma gelmesi üzerine, kamu kurumlarının daha

verimli çalışması, etkinliklerinin artırılması yönündeki talepleri de arttırmaya başladı. Bu isteklere cevap vermek üzere üniversitelerde devlet yapısının araştırılması yoluyla yönetimden kaynaklanan sorunlar giderilmeye çalışılmıştır. Bu çalışmalar, ilk dönemlerde, Amerikan yönetim yapısı içindeki "Kayırma" sistemi ve buna bağlı olarak, verimsiz çalışma koşullarının incelenmesi şeklinde ortaya çıkmıştır (Simon ve Smith, 1973:15). Devlet örgütü içinde kayırmacılığın ve verimsizliğin ortadan kaldırılmasını sağlamak amacıyla, çeşitli düzenlemeler yapıldı; örneğin, devlet hizmetlerine alınma esaslarını belirlemede çeşitli esaslar getiren "Devlet Personel Kurulu" kuruldu. Bunların yanında, okullarda kamu yönetimi eğitimi, verilmeye başlandı; ilk büyük ders kitabı, 1925'te yayınlandı ve kamu yönetimi giderek üniversitelerin programlarına yerleşti. Üniversitelerde verilen kamu yönetimi eğitiminin başlıca amacı, devlete bu alanda eğitimli ve bilgi sahibi olan personel yetiştirmektir. Kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi fikriyle ilgilenenler, verimliliği savunmak ve kayırmacılığa karşı çıkmanın yanında, politika ve yönetim kavramları arasında kesin bir ayrımın bulunduğu varsayımına dayanıyorlardı. Buna göre; devlet, bir örgüt olarak, hem siyasal, hem de yönetsel tarafı olan bir olgudur. Kamu yönetiminin ilgi alanı ise, bu yapının yönetsel tarafı, yönetim süreci ve bu süreç içindeki uygulamalardır. Bağımsız bir kamu yönetimi teorisi ortaya koymaya çalışan araştırmacılar da buradan yola çıkarak, teorilerini, siyaset ve yönetim olgularının ayrımına dayandırmışlardır. Buna göre, yasama meclislerinin ve seçimle işbaşına gelen kamu görevlilerinin politikayı saptadığı ve yönetimdeki kamu görevlilerinin sadece bunları uyguladıkları varsayılmaktadır. Bu varsayımın göre, siyasal sorumluk, sadece seçimle işbaşına gelen kamu görevlileri için söz konusudur. Yönetim, demokrasiye zarar verilmeden yeterlik ilkesine göre seçilmiş tarafsız görevlilere bırakılabilir. İkinci olarak, bu görevliler, politikanın hazırlanmasından değil, onu savurganlığa gidilmeden verimli biçimde kullanılmasından sorumlu olurlar (Simon ve Smith, 1973:15).

Kamu yönetiminin farklı bir bilim dalı olarak gelişmesinde Woodrow Wilson, Frank Goodnow, Chester Barnard, Dwight Waldo gibi araştırmacıların büyük katkıları olmuştur (Şaylan,1996:3). Siyaset ve yönetimin birbirlerinden farklı uğraş alanları olduğunu ortaya koymaya yönelik çalışmalardan en önemlisi, Wilson'un, makalesidir. Daha sonraki dönemde ABD devlet başkanı olacak olan Willson, 1887 de yazdığı "Yönetimin İncelenmesi" adlı makalesinde; ortaya çıkışı itibariyle, yönetimin, siyaset biliminin bir parçası olduğunu söyler. Bu anlamda yönetim, devletin, en çok görülen, hareket halinde olan cephesidir (Ataman, 2001: 28). Uzun yıllar, yönetim, devlet biliminin bir parçası olarak sistematik biçimde incelenmiş, daha çok, Anayasa, egemenlik ve devletin anlamı ile beraber ele alınmıştır. Devletin görevlerinin gün geçtikçe artarak karmaşıklaşması sonucunda devletin işlerini kolaylaştıracak, onu özel teşebbüsten farklı kılacak, teşkilatını güçlendirecek, görevini sadakatle yetine getirmesini sağlayacak bir yönetim anlayışına ihtiyaç duyulmuş ve kamu yönetimi ortaya çıkmıştır. Wilson'a göre, idare, kısa ve kapsamı dar bir devlet eylemi iken, siyaset, daha geniş ölçekli konuları ele alır. Yönetim-siyaset ayrımı, Wilson gibi, kamu yönetimi üzerinde fikir yürüten başka yazarlar tarafından da inceleme konusu yapılmıştır; Frank Goodnow, Leonard White, W.Willoughby, Max Weber de bu ikiliğin varlığını kabul edenler arasındadır (Wilson, 1961:63).

Frank Goodnow, 1900 yılında yazdığı "Siyaset ve Yönetim" adlı kitabında, bu iki alanın birbirinden ayrılması gerektiğini, çünkü siyasetin kamusal isteklerin açıklanmasını sağlayan bir yöntem, buna karşılık, yönetimin bu isteklerin yürütülmesinden sorumlu olduğunu savunmaktadır. Nitekim kuvvetler ayrılığı, bunu sağlamaktadır (Ergun,1997:6). Ayrımın varlığını kabul edenler, İkinci Dünya Savaşı yıllarına kadar hakim durumda iken, bu dönemden itibaren, idare - siyaset arasında söylenildiği türde bir ayrımın olmadığını, bu ikisi arasında bir sınırın çizilemeyeceğini savunan P. Appleby,

H.Stein ve C. Jacob gibi isimler, yönetim ve siyasetin uygulamada, kolaylıkla birbirlerinden ayıramayacağını ortaya koymaya çalıştılar (Güven, 1976: 51).

Bu ayırım, kamu yönetimi disiplininin gelişimine önemli bir etki yaptığı gibi, kamu yönetimi ile özel yönetim ayırımı da gündeme getirmiştir. Bu ayırımdan yola çıkarak geliştirilen kamu yönetimi teorisi, 1940'lı yıllarda, L.Gullike'in öncülüğünü üstlendiği yönetim bilimciler tarafından yeni bir boyut kazanmıştır. Bunlara göre, yönetimin temel işlevleri planlama, örgütleme, personel yönetimi, yönlendirme, eşgüdüm, iletişim, mali yönetimidir. Bu işlevler, komuta birliği içinde yürütülecektir (Ergun,1997:7). Bu akımın ortaya koyduğu ilkelere tepki olarak, bir süre sonra, başını Chester Barnard, Herbert Simon gibi araştırmacıların çektiği bir grup, sosyal psikolojiye dayalı alternatif bir yaklaşımla, örgüte ve yönetime davranışsal bir bakış açısı getirmeye çalışmışlardır (Ergun,1997:7).

Kamu yönetimi kuramının başlıca iki amacı olduğu söylenebilir; ilk olarak, örgütler içinde bir araya gelen insanların nasıl davrandıkları ve nasıl çalıştıklarının incelenmesi, ikinci olarak da, kamusal örgütlerin verimli biçimde çalışabilmeleri için nasıl örgütlenmeleri gerektiğidir (Simon ve Smith, 1973:15).

1.2.1.2. Firma Teorisinin Ortaya Çıkması ve Ekonomik Örgüt Teorisi

Firma teorisi, genel olarak her firmanın bir amacı olduğu fikrinden yola çıkarak, firmaların amaçları belirleme, gerçekleştirme sürecinde yaptıkları işlemleri, çevreleri ile ilişkilerini ele almıştır.

Firma teorisine dayanarak geliştirilen yaklaşımlardan biri, “Ekonomik Örgüt Teorisi” dir. Bu iktisatçılar tarafından geliştirilmiş bir teoridir. Ekonominin ilgilendiği alan içinde, genel bir örgüt teorisi yer almaz. İktisat içinde ele alınan firma teorisi, modern örgütler içinde bireylerin nasıl davrandığından ziyade, fiyat-değer saptaması ile ilgilendir;

piyasa mekanizması içinde firmaları ele alır ki, bu oldukça soyut bir yaklaşım ortaya koyar. Diğer sosyal bilim dalları, çok farklı sayıda ve türde örgüt tipleri ortaya koyar. Farklı örgütsel davranışları incelerken, ekonomik örgüt teorisi, firma tipi örgüte piyasanın bir unsuru olarak bakar; buradaki davranış şekilleri ve işlerin yürütülmesi yöntemiyle ilgilenmez. Ancak ekonomistlerin bu genel eğiliminde, 1960'lardan itibaren bir değişme başlamış, özellikle mikro ekonomi ile örgütler arasındaki bağlantı noktaları artmaya başlamıştır. Örgütlerle ilgili olarak ekonomik analizlerin yapılmaya başlanmasında, temel taşı, Cyert ve March'ın 1964'te yayınladıkları kitapları, "The Behavioural Theory of The Firm" oluşturmaktadır, bu çalışma ile iktisatçılar, örgütlerin içinde nasıl bir çalışma ortamının olduğu, buradaki ilişkilerin nasıl yürüdüğü gibi konularla ilgilenmeye başlamışlar, kısaca, bakışlarını örgütlerin içi yapılarına çevirmişlerdir (Jakson, 1982:48). Cyert ve March, örgütlerin iç davranışları üzerinde durmuş, örgüt ve çevresini incelemiş, daha çok da karar verme teorisi içine giren konularla ilgilenmişlerdir. Bu analizlerle iktisatçılar, örgütler konusunda sosyal bilimcilere daha da yakınlaşmışlardır. Bundan başka, bazı araştırmacılar da, örgütlerin yönetimleri, işleyişleri üzerinde durmuş, tek tek hastane, kamu kurumları vb üzerinde inceleme yapmışlardır. Bir başka grup ise, mikro ekonomi içinde gelişen bir alan olan iç örgüt yapıları üzerinde durmuştur. Bu alanda örgütsel davranışın ekonomik analizine katkıda bulunan önemli isimlerden biri de, Oliver Williamson'dur. Williamson, "Economies of Discretionary Behaviour" adlı kitabında, örgütün geleneksel hedefi olan karı arttırmanın yerine, yönetsel fayda anlayışını koyarak, analiz etmiştir (Genç, 2004:97). Williamson'dan itibaren örgüt davranışına ilişkin farklı teoriler ortaya atılmıştır.

Geleneksel olarak, iktisatçıların firmaya bakışları, onun üretim, fiyatlandırma, istihdam, yatırım gibi kararları ile ilgilidir. Bu kararlar daha çok firmaların karını arttırmak amacı içinde ele alınıyordu. Dolayısıyla iktisatçıların daha çok, işletmelerde karı arttırma

yollarını araştırdıkları, buna yönelik teoriler geliştirdikleri söylenebilir. Buradan yola çıkarak, iktisatçıların örgüt çalışmalarına yaptıkları katkılar, “Örgütsel Tasarım” başlığı altında ele alınmaktadır. A. Smith'den günümüze kadar, iktisatçılar, sadece piyasa örgütünün ekonomik davranışını araştırmışlar, bu yapı içinde çeşitli örgütsel tasarım ilkeleri geliştirmeye çalışmışlardır. İktisatçıların piyasa yapısı içinde ele aldıkları unsur ise, firmalar olmuştur (Jakson, 1982:48). Kısaca, iktisatçıların, piyasa mekanizması ve fiyat teorisi ışığında firma davranışlarını inceledikleri, firma ve piyasa ilişkileri çerçevesinde karar verme davranışını incelemedikleri söylenebilir.

Firmaların neden var oldukları konusunda rasyonel bir çözüm yolu bulmak amacıyla, geleneksel firma teorisinin yetersizliğinden yola çıkarak, iktisatçıların bir bölümü, çeşitli fikirler ileri sürmüşlerdir. Knight'a göre, firmalar, belirsiz bir çevrede risk alarak faaliyet gösterirler.

Firmaların yönetsel teorileri, firmaların gerçekte neyi arttırmaya çalıştığını araştırır. Ancak, karar tercihlerinin karmaşık olması, çalışma ilişkilerinin farklı olması ve parçalanmış bir çevrede faaliyet göstermeleri nedeniyle bunun cevabını vermek zordur. Ekonomik örgüt teorisi üzerinde çalışanların cevabını vermeye çalıştıkları temel soru, bazı işlerin piyasada devlete geçmesinin nedenlerinin neler olduğudur (Jackson, 1982:51). Bu yaklaşımın öncüsü, Oliver Williamson'dur. Williamson, çalışmalarında daha çok firmaların yönetsel karar verme teorileri üzerinde durmuştur. Williamson'a göre, bir piyasa yaratsın veya yaratmasın, ekonomik değişmeler, var olan düzenlemeleri değiştirir. Çünkü ekonomik yapı, sözleşmelere dayalı bir düzenleme değildir. Bu yapı içinde sınırsız sayıda hukuki düzenlemeler vardır, ancak, çeşitli nedenlerle bunlardan birkaçı seçilebilir (Jackson, 1982:51). Bu durumda, uygulanabilir olan anlaşmaların neler olduğu? Sorusu akla gelmektedir. Başka bir değişle, ekonomi içinde var olan, onun etkinliğini arttıran bir düzenleme yaratılabilir mi?

“Grupların Ekonomik Teorisi”, ele alınan başka bir teoridir Ekonomi içinde, tüketici tercihlerini, yapısını analiz eden çok sayıda teori vardır (Jakson, 1982:60). Son zamanlarda bireysel karar verme teorilerinden yola çıkarak grupların karar tercihlerine ulaşan ve bu ikisi arasında karşılaştırmalar yapan çalışmalar fazladır. Örgütlerin yapılarının anlaşılması için, grupların tercihlerinin analizi önemlidir; bunlara göre, grup, örgütün özel bir şeklidir. Gruplarla ilgili olarak araştırma yapan başlıca araştırmacılar, Randler ve Arrow'dur (Chandler,1991:387).

Örgüt içinde yönetsel gücün bunun nasıl dağıldığını araştıran çalışmalar yapılmıştır. Bu alandaki çalışmaların öncüsü olarak, JK. Galbraith kabul edilmektedir. Galbraith'e göre, modern örgütler, ekonomik kaynakların dağılımında olduğu kadar, örgüt içinde gücün dağıtılması konusunda da oldukça önemli bir güce sahiptirler. Galbraith'in piyasa ve planlamacı sistemleri karşılaştırdı, sadece devlette merkezileşme ve bürokratikleşmenin olmadığını, piyasa sistemi içinde yer almasına rağmen, General Motor gibi bazı dev özel sektör örgütlerinde de planlamacı, merkeziyetçi bir yapının olmasından, dolayı, piyasada baskın bir role sahip olduklarından ve bir baskı grubu yarattıklarından söz eder (Jakson, 1982:61).

I.2.2. Neo-Klasik Örgüt Kuramı (İnsan İlişkileri Okulu)

Neo-klasik kuram veya “İnsan İlişkileri Okulu”, kendisinden önceki dönemde ortaya konan klasik yönetim anlayışının savunduğu temel tezlerin geçerliliğini araştıran çalışmalarının ve genel olarak klasik örgüt kuramına karşı yapılan eleştirilerin bütününe ifade eder. Bu eleştirilerle, klasik teorinin yerini alacak alternatif bir teori geliştirememesine rağmen, neo-klasik teori, örgüt teorisinin gelişimine önemli katkılar sağlamıştır; öncelikle, klasiklerin "Makine Teorisinden" farklı bir bakış açısı ile örgütlerin incelenebileceğini ortaya koymuşlardır. İkinci olarak; klasiklere yönelik eleştirilerini

sürdürürken, kendilerinden sonraki pek çok örgüt çalışmasına da temel oluşturmuştur. Nitekim 1960 sonrasında geliştirilen pek çok örgüt teorisi neo-klasik kurama atıfta bulunmaktadır.

Neo-klasik Teori'ye katkı sağlayanlar arasında en bilineni, Herbert A.Simon'dur. Simon, klasiklerin ilkelerini eleştiren ilk kişidir. Fayol, Gullick ve diğerlerinin ortaya koydukları "Genel Yönetim" ilkelerini eleştirmiş, bunların, klasiklerin iddia ettiği gibi aslında her örgütle, her koşul altında uygulanmasının mümkün olmadığını, ileri sürmüştür. Klasiklerin örgütü, çevrelerinden bağımsız, kapalı bir yapı olarak görmelerine rağmen, Neo-klasikler ile beraber, örgütlerin çevreleriyle ilişkilerini inceleyen, örgütlere birer açık sistem olarak bakan bir anlayış da gelişmeye başlamıştır. Bunun yanında örgüt içinde insan unsurunun önemine dikkat çeken araştırmacılar da olmuştur. Örneğin Philip Selznick, örgütlerin, kendi amaçları ve istekleri olan bireylerden oluştuğunu söyler (Shafritz ve Ott, 1987:98).

Başka bir sosyolog, Talcott Parsons, genel sosyal sistem yaklaşımını kullanarak, örgüt analizi çalışmaları yapmıştır. Neo-klasik teorisyenlerin çoğu, klasik anlayışın temellerinden olan sadece fiziksel şartlarla verimin artırılıp artırılamayacağını araştırmışlar ve bir örgütte verimi arttırmanın, kaynak kullanımı ve örgütlenme gibi süreçlerle yakından ilgili olduğu kadar, o örgütteki insanların yönetim olayını algılamalarıyla da ilgili olduğunu söyleyerek, örgütlerde kurallarla belirlenmiş, formel bir örgütsel yapının, örgütte çalışanların kendileri tarafından kurallarının, işleyişinin belirlendiği enformel bir örgüt yapısının, enformel liderin varlığını ortaya koymuşlardır (Ataman, 2001: 30).

Bu nedenle, bu resmi olmayan yapının farkına varılarak, verimi arttırmak için örgütte çalışanların bunu kabul etmesi ve bu yönde ikna edilmeleri gerekmektedir. Bu, Neo-klasiklerin, klasik yönetim anlayışından ayrıldıkları en önemli noktalardan biridir

(Genç, 2004:68). Klasiklerin aksine, neo-klasikler verimin sadece yapısal unsurlarla değil, insan unsurunu da dikkate alarak arttırılabileceğini düşünürler. Verimi arttırmanın temel unsuru olarak düşünülen örgüte katkının sağlanması için önerilen yöntem, öncelikle, yönetime katılma anlayışının üst yönetim tarafından kabul edilmesi, bunun ardından, yöneten-yönetilen farklılaşmasının az olduğu yatay örgüt modelinin benimsenmesidir (Shafritz ve Ott, 1987:99). Neo-klasiklerin, klasik yönetim anlayışında ortaya konan şekline itiraz ettikleri bir başka nokta da, klasiklerin örgüt içindeki insanı sorumluluktan kaçan, tembel, sadece para ile motive edilebilen, faydasının peşinde koşan, bencil olarak tanımlanmasıdır. Neo-klasikler, bunun aksine insanın sorumluluk üstlenen, çalışkan ve sosyal varlıklar olduğunu iddia ederler.

Neo-klasik kuramın ortaya konmasında temel taşlardan biri de, Elton Mayo ve arkadaşlarının Hawthorne fabrikalarında yaptıkları gözlem ve deneyler olarak kabul edilmektedir. Yapılan çalışmalar sonucunda, işçilerle yönetici ve denetleyiciler arasındaki ilişkilerin işçilerin davranışı üzerinde önemli etkiye sahip olduğu, işçilerin iş ortamındaki davranışlarının geçmiş yaşantıları, sosyal durumları ile yakından ilgili olduğu, ekonomik olmayan ödüller ve çalışma koşullarının işçilerin moralini önemli ölçüde etkilediği ortaya konmuştur (Genç, 2004:69).

Çalışmalarını daha çok örgüt içindeki insan unsuru üzerinde yoğunlaştıran neo-klasikler, formel yapının yanında informal örgüt yapısının örgüt içinde verimli çalışmayı teşvik edici yönde çalışması için çeşitli çalışmalar yapmışlardır. Bu çalışmalar, genel olarak iki gruba ayrılır. Bunlar; örgüt içinde insan davranışını açıklamaya yönelik çalışmalar ve yönetim uygulamalarının etkinliğini arttırmaya yönelik çalışmalar. Kuruluş içinde insan davranışını açıklamaya yönelik çalışmalar, psikologların, sosyologların yaklaşımları ve çalışma ortamının şartlarını açıklamaya yönelik çalışmalar olarak üç gruba ayrılır. Yönetimsel etkinliği arttırmaya yönelik çalışmalar ise, “Katılımcı Yönetim Anlayışı”

ve ilk kez neo-klasik teori ile ortaya konan “Örgütsel Değişim Teorisi” dir (Shafritz ve Ott, 1987:99).

I.2.3. Çağdaş Örgüt Kuramı

Çağdaş yönetim anlayışı, tarihsel gelişim çizgisi içinde klasik ve neo-klasik yönetim anlayışlarının bir sentezi olarak karşımıza çıkmıştır. Bu yaklaşım içinde geliştirilen teoriler de büyük ölçüde klasik ve neo-klasiklerin daha önceden ele aldıkları konuları incelemiş olmalarına rağmen, özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında örgüt teorisi alanında yaşanan değişimlerden etkilenmişlerdir.

Klasik örgüt kuramcıları, daha çok örgütün biçimsel yapısına ağırlık vermişlerdir. Bu biçimsel yapıyı inceleyerek, örgütlerde verimlilik ve etkinliği arttıracak biçimsel yapıya ait belirli ilkeler geliştirmeye çaba göstermişler, bütün örgütlerde ortak olan ilkelerle ilgilenmişlerdir. Neo-klasikler ise, örgüt kuramlarına davranış bilimlerinden yararlanarak bir biçim vermeye çalışmışlar; örgütü oluşturan insan unsurunun davranışlarını incelemiş, doğal (informel) örgüt kavramını geliştirmişlerdir (Kast,1989:23). Başka bir ifadeyle , klasiklerin üzerinde fazlasıyla durdukları biçimsel yapı üzerinde doğal örgüt ve bireysel davranışın etkilerini incelemişlerdir. Çağdaş örgüt kuramı ise, yalnızca biçimsel yapı veya yalnızca sosyal yapı üzerinde durmanın örgütü anlamada yetersiz olacağı fikrinden yola çıkarak, örgütü bir bütün olarak anlama yolunu seçmiştir. Bu anlamda, kendinden önceki iki kuramın bir sentezidir. Çağdaş yönetim kuramcıları, örgütü bir bütün halinde inceleme aracı olarak, sistem yaklaşımını kullanmışlardır. Sistem yaklaşımı dışında çağdaş yönetim anlayışı içinde kullanılan diğer yöntemler, “Durumsallık Yaklaşımı” ve Sosyal Sistem Yaklaşımıdır (Kast, 1989:23).

Sistem yaklaşımını, ilk olarak biyolog Ludwig Von Bertalanffy ortaya atmış ve "Genel Sistem Teorisi" olarak adlandırmıştır. Bertalanffy'ın ardından, K. Boulding'in, N.Wiener'in sibernetik üzerine çalışmaları, “Enformasyon ve Oyun Teorileri” genel sistem

teorisinin gelişimine büyük katkılar sağlamıştır. Ortaya koyduğu bakış açısı ile genel sistem teorisi, örgüt kuramcılarının da ilgisini çekmiştir. İlk olarak neo-klasik kuramcılardan; Mary Parker Follet, Chester Barnard, Herbert Simon, Phillip Selznick, çalışmalarında sistem yaklaşımından yararlanmışlardır (Kast, 1989:24; Genç, 2004:82) .

Sistem yaklaşımına göre sistem birbirleriyle etkileşim halindeki parçalardan oluşan, fonksiyonlarıyla beraber bir bütün oluşturan, belli bir amacı gerçekleştirmek için hareket eden yapı olarak tanımlanmaktadır. Buna göre, sistemlerin başlıca özellikleri şunlardır; birden fazla elemana sahip olmaları, bunların birbirleriyle etkileşim halinde bulunmaları, belli bir amacın olması, alt sistemler hiyerarşisinden oluşması, her sistemin belli bir ortamda varlığını sürdürmesidir. Bir sistemin var olabilmesi için, gerekli maddeleri aldığı, bunları belli işlemlere tabi tuttukten sonra ürünlerini dışarıya verdiği yapıya çevre denir. Çevresiyle etkileşim halindeki sistemler açık sistem, çevrelerinden bağımsız, onlarla ilişkisi olmayan sistemler ise kapalı sistem olarak adlandırılır (Aydın, 1999: 16). Sistemlerde ortak olan bir başka özellik ise, her bir sistemin, birbirleriyle ilişki halinde olan ve bir araya gelerek üst sistemi oluşturan, alt sistem adı verilen yapılardan oluşmalarıdır. Diğer bir özellik de, tüm sistemlerin, girdi-süreç-çıkıtı ilişkisi içinde çalışmalarıdır. Buna göre, sistemler, varlıkları için gereken girdileri alır, bunları amaçlarına uygun olarak kullanır ve sonunda ürün veya çıkıtı olara çevreye verirler. Başka bir özeliği de, geribildirimdir. Geribildirim ile anlatılmak istenen, elde edilen sonuçlarla, çıkıtıların karşılaştırılması ve eğer amaçlananlar ve elde edilenler arasında bir tutarsızlık varsa, başa dönülerek bunun tekrar gözden geçirilmesidir (Kast, 1989:25). Kısacası, açık sistemler, çevrelerinden madde, enerji, bilgi vb. şeklinde girdi alırlar, bu girdileri, amaçlarına uygun olarak bir işleme sürecine tabi tutarlar, bu işlem sonucunda elde ettikleri çıkıtıyı, çevreye sunarlar, geribildirim mekanizması ile elde edilen sonuçlarla beklenenleri karşılaştırırlar. Kapalı sistemler ise çevre faktörünün bu sürece katılmadığı sistemlerdir. Sistemler,

yapılarına göre, organik, kavramsal, fiziksel olarak ayrılabilirler gibi, açık ve kapalı sistemler olarak iki grup halinde ele alınabilirler .

I.3. Örgüt Modelleri

Ortaya çıktıkları dönem içinde her yönetim anlayışı, farklı örgüt modelleri üzerinde durmuştur; klasik yönetim anlayışı hiyerarşik ve işlevsel amirlik esasına göre örgütlenme şekillerine, Neo-klasikler basık örgüt modeline, çağdaş yönetim anlayışı ise matriks, amorf, karma, holding tipi ve proje tipi örgüt yapılarına önem vermişlerdir. Hiyerarşik örgütte, görevlendirmeler, ast - üst ilişkileri şeklinde düzenlenir, uyulması gerekli kurallar önceden belirlenir (Can, 1992:142).

İşlevsel amirlik esasına dayalı örgütte, üç temel yönetsel kademe vardır; en üstte genel müdür bulunur, onun altında işlevsel bölümlerin amirleri (üretim müdürü, personel müdürü, muhasebe müdürü gibi) en alt kademede ise çalışanlar yer alır (Can, 1992:142). Bu anlayışa göre, çalışanlar, herhangi bir dilek, istek, şikâyet durumunda, konunun bir üst kademede hangi amiri ilgilendirdiğini bulup, konuyu o birime iletebileceklerdir. Bu görüş, çalışanların problemin ne olduğunu kolaylıkla bulabilecekleri varsayımına dayanır (Genç, 2004:112). Ancak, ortaya konduğu dönemin şartları göz önüne alındığında, çalışanların bunu başarabilecekleri pek mümkün görünmemektedir. Diğer taraftan, her amirin yönetiminde olan çalışan grubu belli olmadığından, birden çok amirin tek bir çalışana emir vermesi, bu durumda çalışanın hangisine göre davranacağını belirlemesi gibi olumsuzlukların ortaya çıkması da mümkündür. Neo-klasik anlayışın ortaya koyduğu basık örgüt modeli ise, yöneticilerle çalışanlar arasında farklılaşmanın çok az olduğu örgüt modelidir (Can, 1992:142). Klasik anlayıştaki hiyerarşik örgüt modeline tepki olarak ortaya konan bu modelde, verimin esas unsurunun insan olduğu fikrinden yola çıkılarak, çalışanlarla yönetim arasındaki ayrılığın azaltılması amaçlanmıştır .

Çağdaş yönetim anlayışı içinde ise, birbirinden farklı beş örgüt modeli ortaya konmuştur. Holding tipi örgütlenme şekli, şirketlerin büyümeleri sonucunda, temel paradigmaları belirlemek, politikaları oluşturmak üzere ana ve yavru şirketler şeklinde örgütlenmedir. Ana şirket, merkezde yer alır, politika, parasal kaynakların yönetimi, yatırım, yavru şirketlerin birbirleriyle olan ilişkileri gibi konularla ilgilenir. Yavru şirketler ise ancak, ana şirket tarafından belirlenen konularda hareket edebilmektedirler (Can, 1992:142; Genç, 2004:114).

Matriks örgütler, değişen ve gelişen dünyada, şirketlerin büyümelerinin de etkisiyle yeni koşullara ayak uydurma zorunluluğunun bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Bu koşullar altındaki örgüt birimlerinin yapılanma şekilleri, örgüt içindeki birimlerin işlevlerine, ürüne, kullanıcı veya müşteri grubuna, faaliyet gösterilen coğrafi alana göre farklılaşmaktadır. Matriks örgüt yapısı, bu faktörlerden birden fazlasının aynı anda örgüt için hayati önem taşıması halinde başvurulmuş bir örgütlenme şeklidir; örgüt, coğrafi alana, ürüne, işlevsel birimlere göre bölünmeden birinin tek başına yeterli olmadığı, bunlardan birkaçının kullanılması gerektiği durumlarda matriks yapıya yönelebilir (Genç, 2004:117). Bu yapı orta ölçekli işletmelerde sıklıkla kullanılan bir yapıdır. Matriks yapının yeni bir şekli, birden çok ülkede, birden çok ürünle faaliyet gösteren işletmelerde görülen “Global Matriks” yapısıdır. Bu tip örgütlenme şeklinin karmaşık ve değişken ortamlarda yapısal özelliği dolayısıyla faydalı olduğu görülmüştür (Can, 1992:142). Bunun yanında matriks örgüt yapılarının başlıca faydaları, kaynak kullanımında verimliliği artırması, değişen ve belirsiz koşullara uymada esnekliğin sağlanması, personelin gelişimine imkân vermesi olarak belirtilmektedir .

Karma örgüt modeli ise, uygulamada en sık biçimde karşılaşılan modeldir. Bu modelde bir yandan örgütün rutin olarak yapması gereken işler yürütülürken, diğer yandan da uzmanlık gerektiren işler de yürütülür (Genç, 2004:115).

Proje örgütü, bir konunun planlanıp programlandıktan sonra verilecek hizmetin niteliğine uygun insanların seçilerek, iş tanımlarının yapılması ve işlerin planlanmasıyla, geçici olarak oluşturulan örgüt tipidir. Bu örgüt tipinin amacı, geleneksel komuta örgütünden daha yüksek ölçüde eş güdüm sağlayabilmedir; bu anlamda komuta örgütündeki birimler, farklı biçimlerde bir proje etrafında yeniden örgütlenmişlerdir. Örgütün gerçekleştirilmesi gereken birden çok projenin olması halinde, bu yapıya ihtiyaç doğmaktadır; projelerden her biri tamamlanmaya kadar, örgütün kendi içinden bu proje için seçilmiş olan kişiler, proje yöneticisinin sorumluluğunda çalışır, projenin bitmesiyle de eski görevlerine geri dönerler (Can,1992: 140). Örgütün varlığı, projenin varlığına bağlıdır; projenin tamamlanması ile bu örgütte ortadan kalkar. Faaliyet süresi, belli bir zaman dönemi ile sınırlıdır. Yoğun olarak çalışılır, yüksek nitelikli uzmanlar bu örgütle yer alır. Proje örgütünün belli bütçesi, kaynak tahsisi, faaliyetlerin yürütülmesinden sorumlu yöneticisi vardır. Yönetici, kendisini atayanlara karşı sorumlu iken, çalışanlar, sınırlı sözleşme esasına göre hareket ederler (Can,1992: 140). Yapı olarak benzerlik göstermelerine rağmen, proje örgütlerinin matriks örgütlerden farkı, belli bir zaman sınırlamasına, projenin tamamlanmasına bağlı olmalarıdır. Matriks yapılar ise daha uzun sürelidirler, böyle bir süre sınırlamaları yoktur.

Amorf örgütler, belirli bir ast-üst ilişkisi olmayan, ancak kuruluş bünyesinde çeşitli niteliklere sahip kişilerin istihdam edildiği örgüt modelidir. Bu örgütler, örgüt bünyesinde o an içinde bulunması gereken kişilerden oluşur; bu insanlar sürekli olarak şirkete bağlı olabilirler, ancak ilişkileri belli kalıplar içinde değildir, yaptıkları iş sadece görev ve uzmanlıklar ile sınırlıdır (Can,1992: 141).

Çalışmamıza giriş niteliğinde olan bu ilk bölümde, genel olarak örgüt ve örgütlenme kavramlarının neyi ifade ettikleri açıklanmaya çalışılmıştır. Bununla ilgili olarak, örgüt teorisinin gelişiminde ortaya konan yaklaşımlar ele alınmıştır. Bunlar; klasik, neo-klasik ve çağdaş örgüt kuramları olarak gruplandırılmışlar ve her bir yaklaşıma katkı sağlayan teorisyenlerin örgüt ve yönetim olayına bakışları ve geliştirdikleri örgüt modelleri ele alınmıştır.

II. BÖLÜM

KAMU VE ÖZEL YÖNETİMLERDE ÖRGÜTLENME

II.1. Kamu Yönetiminin Gelişimi

Çağdaş anlamda kamu yönetiminin gelişimi, ulus devletin gelişimine paralel bir yön izlemiştir. Ulus devletlerin ortaya çıkmalarıyla beraber, sosyal yaşam içinde daha önceleri dinsel otoritelerin emirleri, gelenekler gibi davranış normları ile düzenlenen faaliyetler, karmaşık bürokratik yapılara sahip yeni örgütler tarafından yerine getirilmeye başlanmıştır (Ergun ve Polatoğlu,1988:57).

Devlet görevlerini yerine getirme ve onu işletme aracı olan kamu yönetimi, ilk çağlardan beri çeşitli düşünürler ve devlet adamlarının dikkatini çeken önemli bir alan olmuştur.Düşünürler ve yöneticiler ,devletin daha iyi işlemesini sağlayacak usul, kural, davranış ve kurumlar üzerinde durmuşlar ve bu konularda görüşlerini ahlak,siyaset ve felsefe kitaplarında belirtmişlerdi (Eryılmaz, 2000:11).

Örneğin, yönetsel örgütlenmenin ilk aşamalarındaki ilkel örgütlerde, toplumsal düzen görevini yerine getirmekle görevli kişilerin belirgin özellikleri, doğaüstü güçlere, karizmatik bir yapıya sahip olmaları veya bu tür özellikleri olduğuna dair genel bir inancın o insan topluluğunda hakim olmasıydı. Daha sonraki dönemde, tarımsal hayata ve maden işlemeciliğine geçilmesiyle beraber, kabile toplumundan, örgütlenmiş bir topluma geçiş doğrultusunda adımlar atılmıştır. Bugün bilinen anlamıyla kamu yönetim yapılarının ilk örnekleri, Mezopotamya'da görülmüştür (Ergun ve Polatoğlu,1988:57).

Orta Çağ'la beraber, feodal yönetim yapısı, Avrupa'da yayılmaya başladı ve feodalitenin tipik yönetsel birimi oluştu; bunun başında senyör ve asları vardı ve ilişkiler kişiselleşmişti. Bu çağda yönetsel anlamda bürokrasi fazla gelişmemiş olmakla beraber, kilise bürokrasisi fazlasıyla gelişmiştir.

Yeni Çağın başındaki sosyal ve siyasal olaylarla, bu çağda modern anlamda kamu yönetim yapılarını ortaya çıkaran zemin hazırlanmış oldu. Ulus Devletin, ordunun, para ekonomisinin gelişmesi, vergi sisteminin yayılması, büyük kentlerin kurulup gelişmesiyle beraber kamu yönetimlerinin gelişimi de hızlandı. 18. yy. da Avrupa ve Amerikan devrimleri ile beraber, devlet anlayışı önemli ölçüde değişti; devlete ait yönetme gücü, parlamentolara geçti. Toplumsal gücün halka ait olduğu fikri yayılmaya başladı (Ergun ve Polatoğlu,1988: 57). Bu tarihsel gelişim içinde kamu yönetimi kavramı, bir örgütün amaçlarını, hedeflerini gerçekleştirmek amacıyla kullandığı insan gücü, bina, yöntem, otorite sistemini belirtmek için kullanılmaya başlandı. Bu anlamıyla bürokrasi, başkaları tarafından saptanmış politikaları gerçekleştirmekte kullanılan çok sayıda teknik beceriden oluşmuş, büyük ölçekli örgütler için uygun olan, karmaşık bir örgüt sistemi anlamında, belli bir örgütlenme ve yönetim şeklinin ifadesi oldu .

II.2. Kamu Yönetiminin Örgütlenmesi

Zaman içinde devletin görevleri sayıca artmış, bunun sonucunda, artan bu görevlerin yerine getirilmesini üstlenecek yeni örgütlere ihtiyaç duyulmaya başlanmıştır. Genel olarak kamu yönetimleri içinde yürütülen faaliyetler, biri ulusal, diğeri de yerel olmak üzere iki boyutta ele alınmaktadır. Vatandaşların gündelik yaşamlarıyla ilgili olan daha çok yerel yönetim örgütlerinin faaliyetleridir. Bunun yanında tüm vatandaşlar üzerinde eşit şekilde etkili olan uygulamalar vardır ki bunlar da ulusal kamu yönetimi örgütlerince yerine getirilir. Bu ikisinin dışında NATO, Dünya Bankası gibi uluslararası veya bölgesel kamu yönetimleri de vardır (Ergun ve Polatoğlu, 1988:104).

Kamu örgütleri, doğaları gereği, geniş bir yönetsel alana hitap ettiklerinden dolayı, karmaşık bir örgütlenme yapısını da beraberlerinde getirirler. Ancak, kamu örgütleri diğer büyük ölçekli örgütlerden farklıdır. Bunun nedeni, kamu örgütlerinin çevrelerinde siyasal yönü ağır basan bir yapının hakim olmasıdır. Bu açıdan kamu

örgütlerinin eylem ve işlemleri, siyasal süreçlerle, siyasal gelenekle, siyasal güçlerle ve siyasal karar verme organlarıyla yakın ilişki içindedir (Ergun ve Polatoğlu, 1988:103). Bu yönüyle kamu örgütleri, diğer örgütlerden ayrılır. İlk olarak kamu hizmetlerinin örgütlenmesi, yönetsel gücün kullanılmasına uygun bir yapıya sahip olmayı gerektirir; bu yapı ve yönetsel gücün kullanılması, siyasal karar organlarının aldıkları kararlarla uyum halinde olmayı gerektirir. Kamu örgütleri çoğu zaman yasalarla kurulur, yürütme organı, bakanlar tarafından izlenir ve yargı denetimine açıktır. İkinci olarak, kamu hizmetlerinin örgütlenmesi, işbölümü ve ortak amaçlar doğrultusunda eşgüdümü gösteren teknik bir niteliğe sahiptir. Yasal olarak düzenlenen kamu örgütlerinde yasaların değiştirilmesi pek kolay olmadığından, teknik sorunların çözümü de güç olmaktadır. Ayrıca, işgücü, para, malzeme gibi kaynakların arttırılması da kamu yönetimleri için kolay olmamaktadır (Eryılmaz, 2000:18).

II.3. Özel Yönetimin Gelişimi

Özel yönetimin gelişiminin tarihi, birkaç yüzyıl geri götürülebilir. 17. ve 18.yy boyunca, ulus devletin de ortaya çıkması ile beraber, devletin gücü önemli ölçüde artmıştır. Böylece, hayatın özel alanını, devletin zorla müdahale edebileceği bir alan olmaktan çıkarma gereği doğmuştur. Bunun sonucunda bireyleri, onların malvarlıklarını devletten ayıran, devletten gelebilecek müdahalelere karşı koruyan bir alan yaratılmıştır. Özel alan, kişinin bağımsızlığının korunduğu alandır; bu alanda birey, gönüllü ve kişisel tercihler yapma imkânına sahiptir ve bu alanda ilişkiler, özel hukuk kurallarına göre düzenlenmektedir. Kamusal alan ise, devlet kurumlarının dünyasıdır. Bu alandaki unsurlar, özel amaçlardan çok, kamusal amaçlara hizmet etmek için var olmaktadır. Ayrımın ilk olarak, çalışma hayatının kamusal ve özel sektör şeklinde ayrılması olmuştur. Böylelikle, ayrı türdeki işler, farklı alanlarda yer alırken, her sektördeki iş ilişkisinin doğası, hak ve sorumluluklar da farklılaşmıştır. Nitekim ABD Anayasası da kişisel yaşamın devlet

düzenlemeleri ile sınırlandırıldığı kamusal alanla, bunun dışında kalan özel alanı anayasal hükümlerle birbirlerinden ayırmıştır (Buğra, 2006: 17). Bu anlamda, özel yönetimin gelişiminde, ABD'nin geçmişi oldukça önemli bir yere sahiptir. ABD'nin, siyasi sistem yapısı, diğer gelişmiş toplumlardan farklı özellikler göstermektedir; kurulduğunda ne mevcut bir anayasayı, ne yargı organını, ne silahlı kuvvetleri, ne de aristokratik bir sosyal yapıyı miras almıştır (Buğra, 2006: 18). Tüm bunlara ek olarak, ülkenin geniş bir kıtaya sahip olması, hareketli ve açık bir toplum yapısı olması gibi özellikler servet birikimine olduğu kadar, yağmaya da açık bir konuma sahip yapmıştır.

Bu ortamda ABD'de kamu-özel alan ayrımı, hiçbir zorlama olmaksızın, kendiliğinden oluşmuştur. Demokratik bir toplum olarak ABD'de her vatandaş, sivil özel yapının olduğu kadar, politik yapının da bir parçasıdır; özgürlükleri çerçevesinde özel ve kamusal fonksiyonlara sahiptir. Ancak bu alanların sınırlarını belirlemek, her zaman kolay olmamıştır; örneğin siyasi bir sistem olarak kurulduğunun ilk dönemlerinde Amerikan kurucu babaları'nın hem devlet işleriyle ilgilenip hem de piyasaya dönük, para spekülasyonu gibi işlerle ilgilenmeleri önemsenmiyorken, daha sonraki dönemlerde bu türden faaliyetler pek sıcak karşılanmamaya başlanmış ve bunlar büyük tartışma konusu olmuşlardır. 1900'lü yıllarla beraber, Anayasadaki hükümlere atıflar yapılarak, bu iki alanın net olarak ayrılması gerektiği yönünde tartışmalar sıklaşmıştır (Craw, 1990:484).

20. yy. ortalarında kamu-özel yönetim arasındaki ayrımın, Amerikan liberal düşüncesinin temel direği olmaya başladığı görülmektedir. Aslında 19.yy' dan itibaren bu yönde gelişmeler görülmekle beraber, 20.yy 'da farklı olan nokta, büyük şirketlerin birdenbire ortaya çıkmaları olmuştur. Bu gelişme, 1850'lerde demiryolları ile başlayarak 1880 ve 1910 arasında dağıtım ve imalat şirketlerinin kurulmasıyla hızlanmıştır (Craw, 1990: 484). Başlarda bu şirketlerden hiçbiri kendi başlarına önemli bir büyüklüğe sahip olmamışlardır. Ancak 1900'lerle beraber, hızla geliştiler ve 20 yy.' da birer dev olarak

ortaya çıktılar. Büyük şirketlerin ortaya çıkması ile özel girişimcilik, devletin karşısına büyük bir güç potansiyeli ile çıktı. Diğer piyasa ekonomilerinin çoğunda büyük şirketlerin ortaya çıkışı, büyük devletlerin de ortaya çıkmasıyla gerçekleşti, buralarda sivil bürokrasi, büyük şirketlerin varlığından çok önce kültür içinde yerleşmişti, ayrıca bu ülkelerin çoğunda uzun yıllar boyunca oluşmuş feodal bir miras, ulusal zenginlik mevcuttu. ABD'de ise, büyük şirketlerin erken bir dönemde ortaya çıkmasında karşısında muhalefet unsuru oluşturacak bir aristokrasi, işçi sınıfı, bulunmaması önemli bir etkendi. Diğer yandan bu erken dönemde ortaya çıkmanın bir sonucu olarak devletle şirketler arasındaki gerilim, erken dönemlerde başlamıştır .

Hayatın kamusal ve özel alan olarak ayrılmasının ardından, sosyal bilimlerin pek çok dalı içinde devletin yanında özel yönetim de yapı ve işleyiş açısından incelenmeye başlanmıştır. Daha sonraki dönem içinde de bu iki alan arasındaki ilişkiler, farklı bilim dalları tarafından farklı şekillerde ele alınmıştır. Örneğin; iktisat bilimi, özel sektörün ekonomik yapı içindeki yeri, rolleri, çalışma şekilleri, ortaya çıkışı ile ilgilenmiştir. Siyaset bilimi ise, siyasal alan içinde kamu ve özel alan ayrımı, bunların birbirlerini etkileme şekli ele almıştır. Yönetim bilimi alanında kamu yönetimi teorisi ve işletme bakış açıları içinde bu iki kesimin birer örgüt olarak ortaya çıkışları, örgütsel yapıları, temel yönetim fonksiyonları gibi konular üzerinde durulmuştur. Kısaca, özel sektör örgütlerinin güçlü yapılar halinde ortaya çıkmaları ile, örgüt teorilerinde bu döneme kadar daha çok devlete yönelik bakış açısında da bir değişme gözlenmiş ve dikkatler özel sektör örgütlerine çevrilmiştir. Gelişmiş toplumların politik ve piyasa sistemlerinin bir karışımı olduğu düşünüldüğünde bu iki kesim arasındaki ilişkileri, farklı açılardan ele alan yaklaşımların sayısı da artmıştır. Kamu yönetimi teorisi ve işletme literatüründe bu ikisi arasındaki ilişkileri, benzerlik ve farklılıkları çeşitli boyutlarda ele alarak karşılaştıran çok sayıda çalışma yapılmıştır (Craw, 1990: 486).

Yönetim, iktisat, siyaset gibi farklı sosyal bilim dalları içinden çeşitli teorisyenler, örgütleri farklı amaç ve yöntemlerle ele alarak incelemişler ve kamu ve özel sektör örgütleri arasındaki ilişkilerin farklı boyutlarını ortaya koymuşlardır. Literatürü bu açıdan ele alan bir çalışmaya göre, kamu ve özel sektör arasındaki ilişkileri inceleyen başlıca çalışmalar, şu konular üzerinde uzmanlaşmışlardır; çalışanların işe karşı tutumları, yönetsel roller, yapısal farklılıklar, dış kontrolün derecesi, kontrol süreçleri, stratejik karar süreci, performans standartları ve sonuçları (Perry ve Rain,1988:191).

II.4. Özel Yönetimin Örgütlenmesi

Özel yönetimlerde örgütler, piyasa ortamında faaliyet gösterdiklerinden, maliyet, etkinlik, verimlilik, karlılık gibi ekonomik kriterleri göz önüne almak durumundadırlar. Bu yüzden de dikey örgütlenme yerine daha esnek bir yönetim yapısı sunan yatay örgütlenme yapısı hâkimdir. Ayrıca matriks, amorf, karma, holding tipi ve proje tipi örgüt yapılarına önem vermişlerdir (Buğra, 2006: 20).

Piyasa koşullarında daha hızlı karar alınabilmesi için, yöneticiler inisiyatif kullanabilmektedirler. Kontrol mekanizması daha gevsek bir yapıdadır. Örgütlerin kuruluşlarında herhangi bir kısıtlama yoktur ve şirketlerin yönetim kurullarının kararıyla örgütler kurulur. Kamu örgütleri gibi çok geniş alanlara etki etmedikleri için karmaşık bir yapıya sahip değillerdir .

II.5. Kamu ve Özel Yönetim Örgütleri Arasında Farklılıklar ve Benzerlikler

Kamu ve özel yönetim arasındaki ilişkide farklılık ve benzerlik boyutları açısından çeşitli araştırmalar yapılmıştır. Bu konuda araştırma yapanlar, şu şekilde gruplandırılırlar; kamu yönetiminin eşsiz bir yönetim şekli olmadığını düşünenler, kamu ve özel yönetim arasında ileri sürülen farklılıkların çok önemli olmadığını savunanlar,

kamudaki yönetim fonksiyonunun benzersiz olduğunu unutanlar, kamu yönetiminin birleştirici bir yapıda olduğunu savunanlar, yeni kamu yönetimi yaklaşımını benimseyenler, kamu ve özel sektör yönetimleri arasında bir yakınlaşmanın oluşmaya başladığını savunanlar, kamu yönetimini işletme mantığı ile ele alarak, onu, işletmenin daha az etkin bir türü olarak görenler (Ömürgönülşen, 1999:125). Sekiz grup halinde belirtilen bu yaklaşımlar, bir anlamda da kamu yönetimi teorisi içindeki gelişme çizgisini göstermektedir. Buna göre, 1950 ve 60'lı yıllarda akademisyenler arasında güçlü biçimde savunulan geleneksel kamu yönetimi anlayışı, 1970'lerde ekonomik krizin etkisiyle devlete karşı gelişen olumsuz bakış açısından büyük ölçüde etkilenmiş ve kamu yönetimleri, işletme mantığı ile alınarak, verimlilik, etkinlik, kalite gibi kriterler açısından değerlendirilmeye başlanmışlardır. Geleneksel anlayışın, kamu örgütlerinin eşsiz yapılar olduğunu savunan yazarları karşısında, bu iki kesim arasında iddia edildiği ölçüde fark olmadığını söyleyen, benzerlik noktaları üzerinde duran ve özellikle 1980'lerin sonrasında iki kesim arasında genel yönetim fonksiyonları açısından bir yakınlaşmanın olduğunu savunanların sayısı artmaya başlamıştır (Ömürgönülşen, 1999:125). Çalışmanın bu bölümünde kamu yönetimi teorisinde geleneksel anlayışa alternatif olarak geliştirilen bakış açıları içinde vurgulanan benzerlik ve farklılık noktaları üzerinde durulacaktır .

II.5.1. Benzerlikler

Önceki başlık altında belirttiğimiz şekilde, örgütlerle ilgilenen teorisyenler, büyük özel sektör şirketlerinin ortaya çıkmalarıyla beraber, sadece kamu yönetimleri ile ilgilenmeyi bırakmış, özel sektör örgütleri üzerinde de araştırmalar yapmaya başlamışlardır. Örgüt teorilerindeki gelişme süreci içinde kamu ve özel sektör örgütleri arasındaki ilişkiler incelenmiş ve bu iki kesim arasında farklılık yaratan noktaların neler olduğu araştırılmıştır. Kamu ve özel kesim örgütlerinin birbirlerinden farklı olduklarını

savunan yaklaşımlara alternatif olarak, yönetimin evrensel ilkelere dayandığı fikrinden yola çıkarak kamu ve özel sektör örgütleri arasında çok fazla fark olmadığını, benzerlik gösteren noktaların var olduğunu, en azından farklılık yaratan noktaların çok önemli olmadığını savunanlar da olmuştur (Heffron, 1989:13). Günümüze yaklaştıkça kamu ve özel sektör örgütleri arasında benzerlik noktalarını araştıran çalışmaların arttığı görülmektedir. Son yıllarda literatürde kamu ve özel sektör örgütlerinin paylaştıkları çok şey olduğunu savunanların sayısı artmıştır.

Örgüt teorisi açısından kamu ve özel örgütler arasındaki ayrımla ilgili olarak, yapılan ilk çalışmalar, daha çok kamu yönetiminin eşsiz bir yapı olduğunu savunan geleneksel kamu yönetimi anlayışına karşı geliştirilmiştir. Klasik örgüt teorisyenlerinden Fayol, Urwick ve Gullick'in evrensel olduğunu savundukları yönetim ilkelerini geliştirmeleriyle beraber, kamu yönetiminin benzersiz olan yapısı, bu ilkeler açısından sorgulanmış ve iki kesim arasındaki benzer noktalar ortaya konmaya başlanmıştır (Heffron, 1989:12).

Kamu ve özel sektör arasındaki benzer noktalar, daha çok iki kesim arasında öne sürülen farklara alternatif oluşturmak amacıyla yapılan çalışmalardan oluşurlar. Benzerlikler üzerinde duranların eleştirdikleri başka bir nokta da, kamunun ve özelin faaliyet alanlarının çok farklı olmasından dolayı bu türden karşılaştırmaların zor yapılabileceğidir. Bu nedenle, ancak benzer alanlarda faaliyet gösteren, okul, hastane gibi hem kamu hem de özelin faaliyet gösterdiği alanlarda karşılaştırma yapılması gerektiği üzerinde durmaktadırlar (Chandler, 1991:388). Örgüt teorileri içinde bu yöndeki tartışmaları başlatanlardan biri, Murray'dır. Murray, çalışmasında üzerinde pek çok yazı yazılmış olmasına rağmen bu iki kesimin karşılaştırılıp karşılaştırılmayacağını tartışır. Bu amaçla Murray çalışmasında örgütler için yönetim faaliyetinin genel niteliklerini ortaya

koymadan sonra, farklılıklar konusunda geliştirilmiş olan argümanları inceler (Chandler, 1991:388).

Murray, ilk olarak kamunun politik etkilerle, özel sektör örgütlerin ise rasyonel biçimde ve ekonomik etkinlik kriterine göre hareket ettiği argümanı üzerinde durur. Murray'a göre, özel sektördeki bir örgüt ile kamu örgütleri arasında göze çarpan ilk benzerlik, bunların "Örgüt" olarak ele alındıklarında aynı yönetsel işlevlere sahip olmalarıdır ki bunlar, amaçları belirleme, planlama, örgütlenme, koordinasyonu sağlama, kontrol, sonuçların değerlendirilmesi, yöneticileri seçme, motivasyonu sağlama olarak sıralanabilir. Murray, bu yönetsel süreçler açısından bir farklılık olduğunu söylemekle beraber, bunların uygulanmasında, uyulan kriterler açısından da bazı farklılıkların olabileceğini kabul etmektedir. Örneğin, her iki sektördeki örgütler de karar vermek zorundadır, ancak, karar vermede kullandıkları teknikler açısından birbirlerinden ayrılabilirler (Chandler, 1991:388).

Kamu ve özel sektör arasında amaçların her zaman iddia edildiği gibi farklı olup olmadığını, söylenildiği gibi, özel sektörün amacının her zaman sadece kar, kamunun da sadece kamu yararını sağlamak veya sosyal refahı artırmak olup olmadığı incelenmiştir. Murray'a göre kar, özel sektör örgütleri için çok önemli bir amaç olmakla beraber, tek amaç değildir. Karı tek amaç olarak kabul etmek, üretim, hizmet ve istihdamla ilgili diğer amaçların önemini azaltmak olur (Chandler, 1991:388). Diğer taraftan kamu örgütleri açısından düşünüldüğünde kar, bazı kamu örgütleri için de geçerli olabilir, kamu örgütleri de bazı hükümet projelerinde olduğu gibi fayda -maliyet analizleri yaparlar (Eryılmaz, 2000:41).

Kamu örgütlerinin kamuoyuna karşı özel sektör örgütlerine göre daha fazla sorumlu olup olmadığı, eleştirilen diğer bir noktadır. Buna göre, günümüzün gelişmiş

sanayi toplumları açısından düşünüldüğünde, sorumluluğa dayanılarak yapılan bu tür bir ayırımın pek geçerli olmadığı görülür. Çünkü günümüzde ekonomi içinde önemli yere sahip, büyük özel sektör örgütleri de çeşitli şekillerde kamuoyu baskısına maruz kalabilmektedirler. Örneğin, çevre kirliliği, doğal hayatın korunması gibi konularda özel sektör örgütleri kamuoyu baskılarıyla karşı karşıya kalabilirler (Chandler, 1991: 389).

Bazı yazarlar da iki kesim arasındaki farklılığı kabul etmekle beraber, benzer noktaları vurgulayarak, iki kesim arasındaki farklılıkların ancak önemli olmayan konularda olduğunu savunmaktadır. Allison'a göre, kamu ve özel sektör örgütleri arasında, yöneticilerin işbaşında kaldıkları süre, performans değerlendirme teknikleri, personel seçimi, etkinlik kriterleri, çevreden kaynaklanan baskılar gibi daha çok benzer yapıların değişik şekillerde yönetilmesinden kaynaklanan farklılıklar vardır (Ömürgönülşen, 1999:134). Ancak, bu, farklılıkların üzerinde durmak, hatalıdır. İki kesim arasında farklar kadar önemli benzerlik noktaları da vardır. Bunlardan başlıcaları; amaç ve hedeflerin belirlenmesi, planlama, örgütlenme ve kadrolaşma, personel sistemi, performans ölçümü, çevrenin yönetilmesidir. Farkları kabul etmekle beraber, Allison, bunların iki kesimin yapılarından kaynaklandığını ve yönetimle ilgili tüm faaliyetleri etkilediğini söyler İki kesim arasında sayılan farklılıkların çok önemli olmadığını savunan Allison, buradan yola çıkarak, özel yönetimin uygulanan ilkelerinin kamuya uygulanabileceğini ileri sürer (Chandler, 1991: 389).

Yine, her iki örgüt grubunda mevcut ahlaki kriterler değerlendirildiğinde, kamudaki gibi kuralların ve davranış kalıplarının sıkı sıkıya belirlenmiş olmamasına rağmen informel de olsa özel sektör örgütlerindeki yöneticilerin çalışanlar üzerinde talep ve zorlamalarının olduğu görülmekte, bu açıdan benzer noktaların olduğu iddia edilmektedir (Ömürgönülşen, 1999:134). Murray'ın çalışmasında vurguladığı temel nokta, kamu ve özel sektör örgütlerini farklı şeyleri amaçlasalar da bu amaçlara ulaşma

süreçlerinde benzerlikler gösterdikleridir. Bunun temelinde yatan fikir ise, yönetimin evrensel nitelikte olmasıdır

Eleştirilen bir başka nokta da özel yönetim örgütlerinin etkinlik ve verimlilik gibi ekonomik kriterlere göre hareket etmelerine rağmen, kamu yönetimi örgütleri için bu türden kriterlerin olmadığı, bu nedenle bunların verimsiz çalıştıklarıdır. Özellikle kamu tarihi teorisyenlerinin fikirleri etrafında geliştirilen bu argüman, pek çok kamu örgütünün özel yönetim örgütleriyle rekabet halinde çalışmasından dolayı aynı türden ekonomik kriterlere uymak durumunda olduğu şeklinde eleştirilmektedir (Chandler, 1991:389). Etkinlik konusunda yapılan karşılaştırmayı Murray, farklı şekilde ele alır ve iki kesim arasında yapılan bu türden karşılaştırmaları aslında yanlış sonuçlara götürebileceğini, zira farklı şeylerin karşılaştırma konusu yapıldığından söz eder ve karşılaştırmalarda kullanılan yöntemi eleştirir. Buna göre, özel sektörde mal üretimiyle ilgilenen bir örgüt ile kamuda yasama faaliyetiyle ilgilenen örgütün etkinliğini ölçmede aynı kriterlerin kullanılması zordur (Chandler, 1991:389).

Bu yaklaşımlarla beraber, daha önceki dönemde farklılık yaratan noktalar ortaya koymuş argümanların geçerliliği sınanmaya başlanmıştır. Bu türde yapılan araştırmalardan biri de Bozernan ve Coursey'in "Risk Kültürü" kavramının, iki kesimde algılanma şekline ilişkin olarak yaptıkları araştırmadır. Yazarlara göre, kamu ve özel sektör örgütleri arasında farklılık olduğunu savunanlardan bir bölümü, bu farklılığı, kamu kesiminde çalışanların risk almaktan çekindikleri, buna karşılık özel sektörde çalışanların risk alma konusunda daha istekli ve cesur kararlar verdikleri yönündedir. Bozernan, bu fark kriterine dayanarak, çalışanların risk alma yönündeki istekliliklerinin olup olmaması yönünde kurumunda bir kültürün oluşması açısından kamu ve özel sektör örgütlerini incelemiş ve iddia edilenin tersi sonuçlara ulaşmıştır (Chandler, 1991:390). Buna göre, risk

kültürü, örgütler arasında farklı niteliklerde ortaya çıkmakla beraber, kamu veya özel sektör içinde yer alan örgütlerin risk kültürlerini ciddi boyutta etkilememektedir.

Bu şekilde, farklılık olarak ortaya konan unsurların sınanması şeklinde yapılan araştırmalardan biri de, Coursey ve Bozernan tarafından yapılmıştır. Yazarlar, kamu ve özel sektör örgütleri arasında fark taşıyan noktalardan biri olarak görülen karar verme davranışı ve yöneticilerin örgüt içinde stratejik kararlara katılma boyutunu incelenmişler ve bu konuda farklılık olmadığı sonucuna ulaşmışlardır (Chandler, 1991:390).

Benzer şekilde, farklılık yaratan noktalardan biri olarak ileri sürülen performans standartlarının nitelikleri, her iki kesimde karşılaştırılmıştır. Buna göre; savunulduğu şekilde farklılık yerine kamu ve özel sektör örgütlerinde verimliliği ölçmek amacıyla kullanılan performans standartlarının da benzer şekilde, girdi, süreç ve çıktı döngüsü içinde çalıştığı ortaya konduktan sonra, her iki grupta da ölçüm yapmak için girdilere ihtiyaç duyulduğundan, çıktılara ulaşmak için bu girdilerin kullanıldığından söz edilmektedir. Temelde benzerliği bu şekilde ortaya koyduktan sonra yazar, ulaşılan sonuçlar açısından fark olduğunu savunmaktadır (Hedley,1998: 253).

Bürokratik örgütlenme tarzının sadece kamu örgütlerine ait olmadığını savunan Wilson'a göre, her büyük örgütte bürokrasi aslında bir sorun kaynağı olarak ortaya çıkabilmektedir. Mc Donald ise yazarın verdiği tipik bir örnektir. Çalışanların tüm davranışları, kurallarla belirlenmiştir; şirketin oldukça geniş ve ayrıntılı işletme ve çalışma kuralları el kitapları mevcuttur; bu el kitaplarında, kızartılacak patateslerin kalınlığından, ızgaraya, aynı anda kaç köfte sıralanacağına kadar pek çok ayrıntıya yer verilmektedir (Wilson,1996: 128).

Burada örnekler vermeye çalıştığımız türde, kamu-özel yönetim ayrımını ortaya koymaya çalışan çok sayıda çalışma yapılmıştır. Bu bölümün başında belirttiğimiz şekilde, kamu yönetimi teorisinin gelişimi içinde başlangıçta kamu yönetimini, yapısını, çevresini;

özel yönetimden ayrı, benzeri olmayan bir şekilde ele alan geleneksel kamu yönetimi anlayışına karşı özellikle 1970 sonrasında gelişmeye başlayan bu yeni kamu yönetimi anlayışında, iki kesim arasında fark yaratan noktalar da belirtilmeye çalışılmış, bunun dışında bu döneme hakim olan atmosfer içinde kamu yönetimleri eleştirilmeye başlanmış, verimlilik ve etkinliklerinin artırılması için özel sektörün yönetim anlayışının uygulanması gerektiği yönünde fikirler geliştirilmeye başlanmıştır. Kamu yönetimi alanında bu şekilde yaşanan gelişmeler, son dönemlerde, iki kesim arasında bir yakınlaşmanın sıklıkla dile getirilmeye başlaması şeklinde kendisini göstermektedir (Ömürgönülşen,1999:149). Bu aşamada ileri sürülen fikirlerde ortak olan tema, genel yönetim fonksiyonlarının hem kamu, hem de özel sektörde aynı olduğu fikrinden yola çıkarak, kamu örgütlerinin özel sektörün yönetim anlayışını benimseyerek, onun gibi verimli olabileceğidir. Diğer taraftan belirtilen benzerlik ve farklılıkların mevcut örgütlenme yapılarını açıklamada yetersiz kaldığı söylenebilir. Çünkü sayılan ayırt edici yönler açısından tam veya özel olarak nitelendirilebilecek bir yapının bulunması güçtür .

Kamu ve özel yönetim giderek birbiriyle karışma eğilimindedir. İki kesim arasındaki ayrım üzerinde duran, Murray, Rainey gibi araştırmacılar, bu iki kesim arasındaki belirsizleşmeden söz etmektedirler. Bu amaçla, kamu yönetimlerinin özel sektörde geliştirilen yönetim teknik ve uygulamalarını kendisine uyarlaması önerilmektedir (Ömürgönülşen,1999:150). Bu bakış açısı, daha sonraki bölümde inceleyeceğimiz gibi, özel sektörün geliştirdiği yönetim teknikleri kamuda son zamanlarda yapılan reform çalışmaları içinde kendisini göstermektedir.

Bu kısımda, ilk olarak kamu ve özel yönetimin gelişimi ve örgütlenmesi daha sonra kamu ve özel kesimdeki örgütlenme şekilleri arasındaki temel farklılık ve benzerlik noktaları ile bunların nedenleri ortaya konmaktadır.

II.5.2. Farklılıklar

Kamu ve özel sektör örgütleri arasında önemli farklar bulunduğu, kamu yönetiminin ayrı bir disiplin olduğuna yönelik inanç, geleneksel kamu yönetimi anlayışı içinde uzun dönem savunulmuştur. Örgüt teorisi içinde kamu ve özel yönetim ayrımını ortaya koymak amacıyla yapılan araştırmalarda, ayrımın dayandığı farklılıkların, hepsinde aynı şekilde açıklanmakta olduğu görülmektedir (Perry ve Rainey, 1988:190). Bunlar; kamu örgütleri için ekonomik piyasa bilgisinin ve ekonomik etkinlik kriterlerine göre davranma yönünde bir zorlamanın olmaması, kamu örgütlerinin politik ve hükümet tarafından gelen baskılara daha açık olmaları, dış baskılara, sorumluluk kontrollerine, daha fazla maruz kalmaları, daha çok sayıda ve amaçlara sahip olmaları, kamu yöneticilerinin daha az yönetsel otoriteye sahip formel kuralların daha fazla sayıda olması, hiyerarşik düzenlenmelerin daha fazla sayıda olmasıdır (Perry ve Rainey, 1988:190).

Perry ve Rainey, literatürde kamu ve özel arasındaki ayrımı belirtmek amacıyla yapılmış olan çalışmaları gruplandırarak, savundukları temel farklılık noktalarını ortaya koymuşlardır. Buna göre, kamu-özel ayrımı, farklı şekillerde ele alınmakla beraber, temelde üç grupta toplanabilir. Birinci grup, örgütleri sundukları hizmetten faydalananlara göre ikiye ayırır; faydalananları halk olan örgütler ve daha çok kendi sahiplerine fayda sağlayan örgütler. Bunlardan birinci gruba girenleri, kamu örgütleri, ikinci gruba girenleri ise, özel sektör örgütleri oluşturmaktadır. Bu görüş, Blau ve Scott ile onları izleyen bir grup teorisyen tarafından ileri sürülmektedir. İkinci bir ayrım, kamusal mallar ve piyasa başarısızlıkları kavramlarına dayanılarak yapılmaktadır. Özellikle bu iktisatçılar tarafından savunulan bu görüşe göre, kamu örgütlerinin ortaya çıkma nedenleri, kamusal mallar ve piyasa başarısızlıklarıdır. Bazı mal ve hizmetlerin piyasa mekanizması içinde üretilmesi, maliyetleri açısından çok zor veya imkânsızdır, bu nedenle bu türden mallar ancak kamu

örgütleri tarafından yerine getirilmelidir. Üçüncü bir tanımlama grubu ise, sahiplik kavramına dayanarak yapılır ki bu en çok başvurulan tanımlamadır. Mülkiyet haklarına dayanarak geliştirilen bu teoriye göre, kamu örgütlerinin mülkiyetinin tüm halka ait olduğu, daha doğrusu, devlet mallarının sahibinin tüm halk olduğu düşünülmektedir. Ancak bu şekilde tanımlanan malların bölünebilme özelliği yoktur (Chandler, 1991:390). Oysa özel sektör örgütlerinde sahipler, az sayıda ve bellidir. Dolayısıyla, örgütün maddi anlamda sahip olduğu her şey bölünebilme özelliğine sahiptir. Buradan yola çıkarak iki kesim arasındaki verimlilik karşılaştırması yapan araştırmacılar olmuş ve bunlar, genelde sahipliğin verimi arttırıcı yönü üzerinde durmuşlar, sahipliğin yönetsel yeteneği arttırdığını belirtmişlerdir. Mülkiyet haklarına dayanılarak geliştirilen teorilerden biri, Wamsley ve Zald tarafından ortaya atılmıştır (Perry ve Rainey, 1988:190). Bunlar, kamu ve özel arasındaki farkı, fon kaynaklarına dayandırarak açıklamaya çalışmışlardır. Buna göre, kamu örgütleri devletin sahibi olduğu ve yönettiği fon kaynaklarıyla faaliyet gösterirlerken, özel sektör örgütleri ise, daha çok satışlardan bunu temin ederler. Fon kaynaklarına dayanarak yapılan bu ayrıma dayanarak bu teorisyenler, kamu ve özel sektör örgütleri üzerindeki kontrol mekanizmalarını incelemişler ve ayrımlarını bu kontrolün derecesine dayandırmışlardır.

Bu genel gruplamanın yanında, kamu-özel ayrımı çeşitli şekillerde çok sayıda araştırmaya konu olmaktadır. Bunlardan bir kısmı ayrımı, teorik planda incelerken, bazıları da uygulamalı araştırmalar yapmışlardır. Ayrımı belirten çalışmalardan önemli bir bölümü teoriktir. Örneğin, örgütler ve politik ekonomi arasındaki ilişkileri araştıran ilk teorisyenler olarak kabul edilen Dahl ve Lindblom'un çalışması bunlardan biridir. Araştırmacılar, örgütleri iki gruba ayırırlar; politik etkilerin baskın olarak hissedildiği, soyut amaçları olan, maliyet konusunu önemsemeyen kamu kurumları, piyasa sisteminin ve fiyat mekanizmasının etkilerini taşıyan özel sektör örgütleri. Bundan sonraki dönemde Wamsley

ve Zald'ın geliştirdikleri tanımlama bu ayrıma temel teşkil etmiştir (Chandler, 1991:390). Niskanen, Tullock gibi kamu ekonomisi ve mülkiyet hakları üzerinde çalışan teorisyenler de kamu-özel sektör örgütlerinin ayrımı konusunda teoriler geliştirmişlerdir. Bunlar içinde Downs, örgütün içyapısında gerçekleşen süreçleri incelemiş, Niskanen, bütçe süreci üzerinde durmuştur. Bunların dışında bürokrasiye, örgüt teorisyenlerinin ve iktisatçıların bakış açılarındaki farklılaşma sıklıkla dile getirilmiştir; iktisatçılar, bürokratik davranışı ekonomik piyasanın olmamasının bilimsel bir sonucu olarak görürler (Perry ve Rainey, 1988:190). Bunun yanında, kamu bürokrasilerinin politik sistem içinde oynadıkları rolü inceleyen, siyaset bilimi içinde araştırma yapmış çok sayıda araştırmacı vardır: Rourke, Seidman ve Gilmour bunlardandır. Örgüt tipleri üzerinde çalışan teorisyenlerden bazıları da çeşitli şekillerde kamu-özel ayrımına değinmişlerdir. Bunlardan bazıları, ayrımın varlığını reddederken, bazıları da ayrımı yararlı bulmaktadırlar; örneğin, Blau, Scott, Pugh, Mintzberg ve McKelvey gibi. Bazı araştırmacılar da hem kamu sektöründe hem de özel literatürde aynı fonksiyonlara sahip kurumlar arasında karşılaştırmalar yaparak iki kesim arasındaki ayrımı belirtmeye çalışmışlardır. Bu amaçla, Chubb, Moe, Solomon ve Spann; okul, hastane, ulaşım, gibi hem kamu hem de özel sektör tarafından sağlanan bazı hizmetlerin sunuluş şekillerini karşılaştırmışlardır (Perry ve Rainey, 1988:190).

Kamu ve özel yönetim ayrımı konusunda yapılmış olan araştırmalara dayanarak, dile getirilen farklılıklar şu şekildedir: Kamu ve özel sektör arasında farklılığı yaratan temel nokta, ikisinin farklı çevrelerde yer almalarıdır; kamu yönetimi politik bir çevrede ortaya çıkarken, özel sektör örgütleri piyasa ortamında faaliyet gösteriler. Bu farklılık, onların yönetimle ilgili tüm faaliyetlerine de yansır. Siyasal sistem tarafından bu şekilde denetim altında tutulması, kamu yöneticilerini, örgütün görevlerinden çok, çevreden gelen baskı ve zorlamalara yönelik görev yapmak zorunda bırakmaktadır. Bu türden bağlayıcı ve sınırlayıcı etmenler, kamu kurumlarının yönetimleri üzerinde çeşitli

etkiler yapmaktadır. Yöneticiler, kendi asıl görevlerinden çok bu etmenlere önem vermekte, bu sınırlayıcıların artması sonucunda müdahale etme olanağı da artmaktadır. Bağlayıcı kararların etkisiyle yöneticiler, risk altına girmekten çekinmektedir (Wilson, 1996:50).

Bazı yazarlara göre, kamu örgütleri, eşi olmayan bir çevrede faaliyet göstermelerinden dolayı, özel sektör örgütlerinden ayrılırlar. Buna göre kamu örgütleri farklı değerlere, şartlara, amaç ve görevlere sahip bir çevrede faaliyet gösterirler. Kamusal alan, halkın kolektif tercihleri karşısında sorumluluk taşır, halk devletin yaptığı her türlü faaliyete karşı ilgilidir; adaletin sağlanması, devletin öncelikli amaçlarındandır, devletin faaliyetleri, vatandaş odaklıdır (Ömürgönülşen,1999: 135).

Kamu ve özel kesim ayrımı üzerinde duran teorisyenler, iki kesim arasında amaçlar açısından farkların olduğunu dile getirmişlerdir (Perry ve Rainey 1988:186). Bunlara göre iki kesim arasında amaçlar arasında fark yaratan nokta, kamu örgütlerinin özel yönetim örgütlerine göre daha geniş kapsamlı bir alanda faaliyet göstermeleri, farklı konularla uğraşmaları ve politik süreçler içinde hareket etmelerinden kaynaklanan, amaçların çok sayıda, belirsiz, soyut ve gerçekleştirilmesinin zor olmasıdır (Rainey, Backoff ve Levine, 1976:230). Örneğin, amaçlar konusunda sıklıkla dile getirilen noktalardan biri ise, devletin "Kamu Yararı" gibi soyut bir amaç gerçekleştirmeye çalışırken, özel sektörde birinci planda kamu yararından çok kişisel kar amacının yer almasıdır. Kamu örgütleri, anlaşılması ve uygulanması zor amaç kümelerine sahiptirler. Özel örgütlerde ise amaçlar daha belirgin ve açıktır; gelişme, karlılık, pazar payını artırma gibi çeşitli amaçlara sahip olabilmektedirler. Kamu ve özel sektör örgütleri arasında farklılık yaratan çevresel faktörler, çeşitli şekillerde ele alınmaktadır, bunlar; piyasa baskısı, yasal düzenlemeler, politik etkiler, kamuoyu baskısı, devlet faaliyetleri, kamu yönetimlerinin yetkileri, halkın beklentileri gibi (Rainey, Backoff ve Levine, 1976: 233).

Örgütler üzerinde çalışma yapan araştırmacılardan çoğu, hammadde kaynağı olarak çevre üzerinde durmuşlardır. Bunlardan bir kısmına göre, ekonomik anlamda piyasa mekanizması ile etkileşim halinde olup olmamalarına göre kamusal ve özel sektör örgütleri arasında bir ayırım yapılabilir. Buna göre, özel sektör örgütleri, piyasa sistemi içinde varlıklarını sürdürürler, buradaki başarılarına göre var olabilirler, bu nedenle, maliyet, etkinlik, verimlilik, karlılık gibi ekonomik kriterleri göz önüne almak durumundadırlar. Piyasa içinde oluşan bu kriterler, özel sektör üzerinde bir baskı yaratır. Diğer taraftan mal ve hizmet üretimlerini piyasa koşullarına göre sunmayan kamu örgütleri için, özel sektör örgütlerinde var olan kriterleri gerçekleştirmek şart değildir. Başka şekilde ifade etmek gerekirse, kamu sektöründe üretilen malların çoğu, kamusal mallardır; bunların fiyatlandırılmaları bölünmeleri mümkün değildir. Dolayısıyla bunlar, fiyatlandırılabilen, bölünebilen ekonomik mallardan ayrılırlar. Bu tür malların üretiminde kamu örgütlerinin etkinlik, verimlilik gibi kriterleri gerçekleştirme yönünde baskıya maruz kalmadıkları düşünülür ve iki kesim arasında bu şekilde bir ayırım yapılır (Rainey, Backoff ve Levine, 1976: 234).

Yaygın inanca göre, piyasaya yönelik hizmet veren, müşteri memnuniyetini sağlamayı amaçlayan özel sektör örgütleri, amaçlarını bu şekilde tanımlamamış olan kamu örgütlerine göre daha etkili ve verimli biçimde hizmet sunabilmektedirler. Çünkü var olmak için özel sektör örgütlerinin bu amacı başarmaları şart iken, kamu örgütleri için böyle bir zorunluluk yoktur. Bu türden bir piyasa baskısının olmaması, kamu örgütlerinde maliyetin düşürülmesi, etkin performansın sağlanması, tüketicilerin memnuniyetinin sağlanması, taleplerin tam olarak karşılanması gibi hedeflerin dikkate alınmamasına yol açmaktadır. Çevresel faktörler içinde ele alınan diğer bir konu da, yasal baskılardır. Yasal baskı ve zorlamaların kamuda, özel sektöre göre daha fazla, daha sınırlayıcı olduğu kabul edilmektedir; özel sektör örgütleri, sadece devletin koyduğu yasal kurallara ve

sınırlamalara uymakla yükümlü oldukları halde, kamu örgütlerinin bu kurallara sıkı sıkıya bağlı olması gerekmektedir (Perry ve Rainey, 1988:186). Kamu örgütlerinin amaç, yöntem ve çalışma alanları bu kanunlar ve diğer yönetsel işlemlerle belirlenmiş durumdadır. Yöneticiler, daha sınırlı biçimde inisiyatif kullanabilmektedirler, kontrol mekanizması daha sıkıdır. Kamu örgütleri üzerindeki bu etkilerin olumsuzlukları üzerinde duran çoğu araştırmacı, özel sektörle karşılaştırıldıklarında, bunları örgütsel etkinliği azalttığını ve kuralcılığı yaygın hale getirdiğini belirtmektedirler. Örneğin, Dahl ve Lindblom, kamu örgütlerindeki bu sosyal kontrol süreçlerinin ve kuralların; kırtasiyeciliğin ve olumsuz anlamda bürokrasinin yaygınlaşmasına neden olduğunu vurgulamaktadırlar (Perry ve Rainey, 1988:186).

Kamu ve özel sektör örgütlerini ayıran çevresel unsurlardan bir başkası, politik etkilerdir. Kamu örgütleri ve seçimle işbaşına gelen kamu yöneticileri, kamuoyu baskı gruplarının isteklerine politik kaygılardan dolayı daha duyarlı olmak zorunda iken, özel sektör için bu grupların etkisi, bu kadar ağır ve belirleyici değildir (Perry ve Rainey, 1988:186).

Bununla bağlantılı olarak ileri sürülen fikirlerden biri de, devletin ve kamu örgütlerinin halkın malı olduğu ve bu nedenle halkın kamu örgütlerinin faaliyetlerini daha fazla incelediği, talepte bulunduğudır (Ring ve Perry, 1985: 133). Kamu örgütleri, düzenli olarak basın ve medya ile ilişki halindedir; kararları, basın tarafından ayrıntılı biçimde ele alınır. Kamu yönetimleri, sık aralıklarla kamu incelemelerine maruz kalırlar; yasal düzenleme ve inceleme gruplarının yakın gözetimi altındadırlar. Bu nedenle, kamu örgütleri ve bunların yöneticileri, yönetsel etkinliklerini zayıflatacak kadar fazla zamanı, bu gruplara ayırmak zorunda kalmaktadırlar. Özel kesimdeki örgütler ise, bu tür denetlemeler açısından basının ilgisini çok fazla çekmemektedirler. Basın, özel kesimin kararları üzerinde çok fazla durmaz. Özel kesim yöneticileri bu nedenle kamu

yöneticilerine göre kamusal gözetimlere daha az maruz kalmaktadırlar (Ring ve Perry, 1985: 133).

Örgütleri, çevrelerinden kaynaklanan sosyal kontrol derecesinin yoğunluğundan yola çıkarak gruplandırma çalışmaları yapan teorisyenler olmuştur. Bunlardan Banfield kamu bürokrasilerini, hukuk kurallarına ve yönetsel prosedürlere uyma derecelerinin fazla olmalarından dolayı, özel sektördeki örgütlerden ayırırken; bazı kamu örgütleri üzerinde inceleme yapan Meyer, kamu bürokrasilerinin değişme yönünde dış kaynaklı baskılara daha çok maruz kaldıklarını söylerken; Warwick de kamu örgütlerinin dış politik baskılardan ve kurumsal faktörlerden etkilendiklerini belirtmektedir (Perry ve Rainey, 1988:187).

Özel sektör kuruluşları için görevler ve örgüt misyonu çok önceden belirlenir. Görev tanımlarının en uygun biçimde yapılması ve çalışanların buna uygun olarak çalışmaya özendirilmesi, uygun bir örgütsel kültürle mümkündür. Kamu yöneticileri için ise bir örgütsel kültür misyonunun yaratılması zordur. Kurum amaçlarının çok açık ve anlaşılır olmaması, uygulayıcıların ne yapmaları gerektiği konusunda fikir edinmelerini zorlaştırır. Diğer taraftan, kamu kuruluşları çok sayıda görev üstlenmiş olduklarından, birden çok örgütsel kültüre sahip olmaları da mümkündür; çok sayıda kültürün varlığı belli bir misyonun ortaya çıkmasını güçleştirir (Wilson, 1996:107). Kamu yöneticilerinin çok sayıda yasal ve siyasal etkenle çevrilmiş olmaları da başlarında buldukları örgütlere belli bir misyon kazandırmalarını güçleştirmektedir

Kamu kesiminde işe alma, atama, yer değiştirme, ücret ve özlük hakları, pek çok kuralla düzenlenmiştir. Hangi işe kimin alınacağı, kaç kişi alınacağı, hangi ücretle çalıştırılacakları gibi konuların hepsi, ayrıntılı olarak yasalarla düzenlenmiştir. Özel kesim ise, bu anlamda geniş bir hareket serbestliğine sahiptir. Üçretlendime de fark yaratan diğer bir noktadır.

Politik görevlerdeki üst dereceli kamu görevlilerinin hizmet süreleri, genellikle sınırlıdır. Buna rağmen özel kesim yöneticileri, aynı görev pozisyonlarını daha uzun süreler işgal edebilmektedirler. Bunun yanında, kamu kesiminde çalışan diğer personelin de çalışma süreleri, seçim dönemleri ile sınırlıdır; kamu örgütlerinde çalışan çoğu personelin yeri, daha uzmanlaşmalarına imkân verilmeden, kamuda yaygın olan, her görevi başarı ile yapabilecek potansiyele sahip elemanlar yetiştirme amacıyla sık sık değiştirilmektedir.

Kamu yöneticileri siyasi tahminlere göre hareket ederler ve bu nedenle daha kısa süreli zamanlama ufuklarına sahiptirler. Oysa özel kesimde çalışan yöneticiler, örgütün yapılanması, yatırım, teknoloji katkısı, pazarın genişletilmesi gibi konularda daha geniş bir zaman planlaması yapma şansına sahiptirler. Bu açıdan kamu yöneticilerinin özel kesim yöneticilerine göre zaman sınırlaması ve dışarıdan gelen baskılara daha çok maruz kaldıkları söylenmektedir (Ring ve Perry, 1985: 140).

Özel sektör kuruluşları, rekabet ortamında iş yaparlar ve ancak müşterileri tarafından desteklendikleri sürece var olan kuruluşlardır. Oysa kamu kuruluşları, genellikle belli bir hizmetin halka verilmesini tekel şeklinde yürütürler, bu hizmetten yararlı olanlar veya yaralanmasınlar vergi ödemekle yükümlü vatandaşlar tarafından finanse edilmektedirler.

Örgütleri inceleyen iktisatçılar, örgütleri, sahip oldukları gelir kaynaklarına göre gruplandırmaktadırlar. Son yıllarda özellikle işlem maliyeti teorisi içinde, Wamsey ve Zald'ın geliştirdikleri teorilerde geniş yer bulmuştur. Buna göre, kamu örgütleri ve özel sektör örgütleri arasında farklılık yaratan temel nokta , kamu örgütlerinin devletin sahip olduğu ve yönettiği fon kaynaklarını kullanmaları, buna karşılık, özel sektör örgütlerinin kendi çabaları sonucunda satışlar yoluyla fon yaratmalarıdır (Perry ve Rainey, 1988:184).

Kamu örgütlerinde gelir, politik kaynaklardan tahsis edilir. Kamu kuruluşları, tabi oldukları mali kurallar nedeniyle, harcamalarında tutumlu olma eğilimindedirler, mali konularda özel kesim örgütlerinden çok farklı düzenlemelere sahiptirler; mesela, özel sektör kuruluşlarında karla kapanan bir yılın ardından tüm çalışanlar, primle ödüllendirilebilir, oysa bu türden bir uygulama kamuda mümkün değildir. Bunun temelinde yatan fikir, kamu hizmetlerinin kar amacı gütmeyen yürütülmesi gereken faaliyetler olduğu ve kamu hizmeti anlayışıdır. Piyasa koşullarında çalışan özel sektör örgütlerinde ise geliri belirleyen piyasadaki başarıdır.

Bir şirket, kardan pay ayırarak, borçlanarak, hisse senedi satarak sermayesini artırma yoluna gidebilir. Kamu yönetimlerinde mali kaynak sağlamanın yolu ise, yasama organını ödenek konusunda ikna etmektir. Özel kesimde şirketler, harcama konusunda daha esnek bir yapıya sahip olmalarına rağmen, kamuda en küçük harcama kalemi dahi yasama organının koyduğu hükümlerle belirtilir. Bunun yanında, özel sektör, kamuda mümkün olmayan bazı uygulamalara da sahiptir. Örneğin, satın alma işlemini, kendi koyduğu kurallara göre, gerektiğinde pazarlık yöntemini de kullanarak yürütebilir; oysa kamuda kullanılan mal ve hizmetlerden çoğu, genellikle, ihale yöntemi ile en uygun teklifi yapana verilir. Şirketin yıllık bütçesindeki harcama maddeleri, şirket yönetimine parasını harcama konusunda geniş takdir yetkisi verirken, kamu örgütlerinde en küçük harcama kalemi dahi, yasama organının koyduğu kurallarla belirlenir (Wilson, 1996:137). Benzer bir uygulama olarak, şirket, kendisine bağlı bir birimin iyi çalışmadığına karar verirse, bu birimi kapatma, diğerleri ile birleştirme yoluna gidebilir, ancak kamuda böyle bir kararın, o kurumun yöneticisi tarafından verilmesi, uygulanması zordur .

Görel olarak bir kamu yöneticisi için, az sayıda performans ölçüm standardı varken, özel sektör yöneticisi için çok sayıda, çeşitli ve açık olarak belirlenmiş değerlendirme kriterleri vardır. Bu değerlendirme kriterleri, sübjektif özellik de

taşıyabilirler. Kamu kesiminde çalışanlar için ise bu performans standartları yasalarla ayrıntılı olarak belirlenmiştir.

Genel olarak araştırmacılar, kamu örgütlerinin özelliği olarak düşünülen hiyerarşik baskıların kamuda etkinliği ve verimliliği azalttığını düşünürler. Kamu örgütlerinde görev yapan yöneticiler, güçlü yasal baskılar ve kurallar nedeniyle daha sınırlı biçimde karar verme özgürlüğüne sahipken, kurallara uyma eğilimleri daha fazladır, politik etkilere daha çok maruz kalırlar (Rainey, Backoff ve Levine, 1976: 240).

Kamu ve özel sektör arasındaki ayrımı ortaya koymaya yönelik yapılan çalışmaların büyük bir kısmında, çalışanların motivasyonları arasındaki farklar üzerinde durmaktadır. Bu kriteri kullanarak çok sayıda karşılaştırmalı araştırmaya rastlamak mümkündür. Örneğin, Buchanan, özel ve kamu sektöründe çalışan yöneticilerin işe bağlılıklarını araştıran bir çalışma yapmış ve kamu kesiminde bağlılığın, işin çalışanlara sağladığı tatminin, çalışanların işe bağlılığının özel kesimden daha düşük olduğu sonucuna varmıştır. Bunu nedeni olarak da özel kesimde başarının ödüllendirilmesi, kişisel başarının örgütsel başarıyı da etkileyeceği fikrinin gelişmiş olmasından dolayı, kişinin kendini sosyal bir grubun parçası olarak görmesi şeklinde belirlenmiştir (Buchanan, 1974:339). Aynı karşılaştırma yöntemini kullanan başka araştırmalar da vardır. Mesela Kilpatrick, Cumming ve Jennigs bazı kamu ve özel sektör örgüt yöneticilerine uyguladıkları anketler sonucunda, iş tatmininin kamu örgütlerinde teknik elemanlar düzeyinde daha düşük seviyede olduğu sonucuna ulaşmışken, Rhinehart, Paine ise, kamuda çalışanların, iş tatmini, kendini gerçekleştirme gibi ölçütler açısından özel sektördeki meslektaşlarına göre daha düşük seviyede buldukları sonucuna ulaşmışlardır (Perry ve Rainey, 1988:188).

Bazı yazarlara göre, özel ve kamu arasında fark yaratan durumlardan biri de farklı motive edicilere sahip olmalarıdır. Özel kesimde çalışanları motive eden temel faktör, ücret ve diğer sosyal faydalar iken, kamu kesiminde ücret, genelde çok tatmin edici

ve arzu edilir bulunmamakla beraber, sağladığı iş güvencesi, topluma yararlı olma, kamu yararına çalışma ve sosyal olanaklar yönünden tercih edilmektedir (Rainey, Backoff ve Levine, 1976:241).

III. BÖLÜM

III.3 TÜRKİYE'DE KAMU VE ÖZEL YÖNETİMDE ÖRGÜTLENME

III.1. Türkiye’de Kamu Yönetimin Gelişimi

1923'te kurulan Türkiye Cumhuriyet’i, yönetsel anlamda büyük ölçüde Osmanlı bürokrasisini devralmıştır. Bu açıdan Türkiye'de kamu yönetiminin gelişimi ve yapısını incelerken, öncelikle Osmanlı İmparatorluğu'ndaki kamu yönetim yapısının ele alınması uygun olacaktır.

III.1.1. Osmanlı Döneminde Kamu Yönetimi

Yükselme Dönemi'nde Osmanlı Devleti, tüm toplumu denetleyen mutlak bir merkeziyetçi devlet şeklinde örgütlenmekteydi. Bu yapının başlıca dayanakları; tımar sistemi, kulluk sistemi ve ulemalıktı. Tımar sistemine göre; Osmanlı Devleti'nin sınırları içinde bulunan topraklar öşrü, haraci ve miri olmak üzere üçe ayrılıyordu. Bunlar, hem vergi sisteminin temelini teşkil ediyor, hem de büyük bir ordu oluşturarak merkezi otoritenin toplum üzerindeki egemenliğini ve otoritesini sağlama aracı olarak görev yapıyordu (Ortaylı, 1979:91). Kulluk sisteminin temeli ise, savaşta esir edilen köleler ve devşirme yöntemiyle toplanan gençlerdi. Bunlar, padişahın şahsına birinci dereceden sadık kişiler olarak yetiştiriliyorlardı ve daha sonra da devletin sivil bürokrasisi içinde görevlendiriliyorlardı (Heper, 1983:295). Osmanlı Devletinde tüm güç, padişahın kişiliğinde merkezileşmişti. Devlet işlerini yönetmekle görevli bürokratlar, doğrudan padişah tarafından, kullar arasından atanıyorlardı bu nedenle, padişaha sonsuz biçimde bağlı, emirlerini hızlı biçimde yerine getiren bir bürokratik yapı vardı. Ulema ise kadı, müderris ve müftülerden oluşuyordu. Bu grubun görevi, topluma şariat kurallarına uygun

olarak yol göstermek ve fetvalarla padişahın dinsel hukuk kurallarına uymasını sağlamaktı (Heper, 1983:295).

Yönetmel olarak Osmanlı İmparatorluğu, eyalet, sancak, kaza, nahiye, köy şeklinde bölümlere ayrılmıştı; bunların başında sırayla beylerbeyi, sancak beyi, kadı, naip ve sipahi olarak adlandırılan yöneticiler bulunuyordu .

Osmanlı ülkesi genişledikçe, daha geniş ölçüde bir işbölümüne gitme gereği doğmuş ve bürokratik yapı genişlemiştir. Yönetimle ilgili sınıf, başlıca dört bölüme ayrılmaktaydı; sadrazam, vezir gibi yüksek dereceli memurlardan oluşan “Mülkiye”, din, yargı ve eğitim işlerine bakan görevlilerden oluşan “İlmiye”, yazışmaları yöneten “Kalemiye” ve askeri sınıfı ifade eden “Seyfiye” dir. Ancak, bu dört grup tek otorite sayılan padişahın yanında sadece kurmay hizmet görmekteydi (Ortaylı, 1979: 92).

Osmanlı'nın Yükselme Döneminde oldukça başarılı biçimde işleyen bürokrasi, duraklama ve gerileme dönemlerinde bozularak etkinliğini kaybetmiş ve Yeniçağ başlarındaki gelişmelerde olumsuz yönde etkilenmişti. Bunların sonucunda, merkezi otorite, etkisini kaybetmeye başlamıştır. Kamu görevleri, yeteneksiz, bilgisiz kişilerin eline geçmiştir. 18.yy da III. Selim ile başlayan reform hareketleri, 19.yy da II. Mahmut'la devam etti. Bunlarda temel amaç, Osmanlı'nın askeri gücünü arttırmaktı. Tanzimat'la beraber modern anlamda bürokrasinin temelleri de atıldı, bakanlık sistemi kuruldu, buna uygun olarak personel sisteminin temelleri atıldı, atama ve ilerleme için belli ilkeler oluşturuldu, nüfus sayımı, posta işleri, karantina gibi konular devlet işlerine dahil edildi. Böylece modern anlamda yönetim yapısının temelleri atılmaya başlandı. Tanzimatla esas alınan model, batı dünyasında gelişen kurumlardı; bu anlamda, Osmanlıda var olan kurumlar, buna uygun şekilde yeniden tasarlandı, yeni örgütlenmelere gidildi. Tanzimat'la beraber bürokrasi, belli bir güvenceye kavuştu, zaman içinde padişahın yetkilerinden bazılarını kendi elinde toplamaya başladı. Ancak, padişah karşısında az da olsa bir hareket

serbestliği kazanan bürokrasinin bu durumu uzun sürmedi. 1876'da tahta çıkan II. Abdülhamit, bürokrasiyi tekrar etkisiz hale getirdi, kendisine bağlı sivil bürokrat kadro yaratma yoluna başvurdu (Ergun ve Polatoğlu, 1988: 75).

III.1.2. Cumhuriyet Döneminde Kamu Yönetimi

Türkiye Cumhuriyeti, kurulduğunda, Osmanlı İmparatorluğu'ndan kalan bu yönetsel mirası büyük ölçüde devralmıştır. Bu anlamda iki dönem arasında bir süreklilikten söz etmek mümkündür. Ancak, Türkiye Cumhuriyeti, bu mirasın üzerine, ilerleyen zaman içinde cumhuriyet yönetiminin ve demokrasinin gerektirdiği kurumları inşa etmiştir. Cumhuriyet döneminde bürokratik yapıda çok köklü değişmeler yaşanmıştır.

Konunun başında da ifade edildiği gibi kamu yönetiminin örgüt olarak gelişmesinde ciddi aşamalardan geçilmiştir. Türkiye'de Cumhuriyet Döneminde kamu yönetimi örgütlenmesi, zaman içinde değişimler geçirerek gelişmiştir. Türkiye'de kamu yönetiminin örgütlenmesinde yaşanan gelişmeler, dönemler halinde incelenir: Cumhuriyet'in ilk yılları, 1930–1950 Dönemi, 1950–1980 Donemi ve 1980 sonrası dönem.

Yeni Türkiye Cumhuriyeti'nin, Osmanlı askeri-sivil bürokrasisini miras aldığını daha önce ifade etmiştik. Ancak, bürokratik kadro, padişaha bağlılığı benimsemiş bir zihniyete sahipti. Bu nedenle cumhuriyeti ilan edenler öncelikle, rasyonel bir amaç olarak, cumhuriyete bağlı yeni bir bürokrat kadro yaratma faaliyetine girişti.

Cumhuriyetin ilk yıllarında bürokrasi, sayısal olarak oldukça küçüktü. Devlet, sadece klasik devlet işleri olarak nitelendirilebilecek düzen ve asayişin sağlanması, maliye, dışişleri, adliye gibi işlerle ilgilenmekteydi. Ancak, zaman içinde, devlete düşen görevlerin sayısı da arttı; ülkenin geri kalmışlığı, birçok temel hizmet ve işlevin kamu eliyle yerine getirilmesini gerekli kılıyordu. Bu durum, yeni örgütlerin kurulmasını, buralarda yeni niteliklere sahip ve çok sayıda kamu görevlisinin istihdam edilmesini gerektirdi. Bunun

sonucun da Türk kamu yönetimin de kadrolar hızlı biçimde artmaya başladı. Özellikle orta gelirli halk tabakaları için devletin işveren olarak görülmesiyle beraber kamu kesiminde çalışan personelin sayısı da artmaya başladı (Ahmad, 1995: 191).

Cumhuriyetin ilk yıllarında, Türkiye’de girişimci sınıfın zayıflığı nedeniyle bürokrasi, genel yönetim dışında temel endüstriyel, tarımsal gelişmeleri de örgütlenmek, yönetmek, temel altyapı tesislerini kurmak gibi görevleri de üstlenmek durumunda kalmıştı. 1923’te yapılan “İzmir İktisat Kongresi”, 1927’de ki “Teşvik-i Sanayi Kanunu” ve 1930’larda devletçi uygulamalara geçilmesi, Türkiye’de kamu ve özel sektör arasındaki ilişkilerde dönüm noktalarını ifade eden gelişmeler olmaları açısından oldukça önemlidirler. 1930’lardaki devletçilik politikası ile KİT’lerin ve Sümerbank, Etibank, gibi pek çok devlet bankasının kurulmasıyla, Türk kamu yönetimi daha da güçlenmiştir. 1929-1949 arasındaki dönemde KİT’ler de çalışan personelin sayısında %1200’ lük bir artış olmuştur (Şaylan, 1983: 298).

1946–50 Döneminde ise bu devletçilik anlayışı geniş biçimde tasfiye edilmiştir. Bu dönemdeki kamu yönetiminin en önemli özelliği, Osmanlı bürokrasisinden miras aldıklarından kopmuş olma özelliğini sürdürmelerinden, farklı olarak da siyasal iktidarı denetleyebilmeleridir. Bu bürokrat kesim, halk yararına bir devrim yapma yoluna gitmekle beraber, geleneksel anlayışta devrimler, yukarıdan aşağıya yapılmakta, öncelikle devrimler gerçekleştirilmekte ve bunlar daha sonra halka benimsetilmeye çalışılmaktaydı. Bu anlayışın başlıca araçları ise, bürokrasi ve dönemin tek partisi CHP idi. Ancak, bu ikisi büyük ölçüde kaynaşmıştı; CHP kadroları içinde çok sayıda bürokrat vardı ve bu dönem boyunca bürokrasi siyasal iktidarın önemli kısmını elinde tutabilmiştir (Şaylan, 1983: 300). Bu, bir anlamda Tanzimat’la gelişen bürokratik yönetim geleneğinin yeniden canlanmasıydı; devlet ve parti aynı çatı altında birleşmiştir.

Bu dönemde bürokrasi, iki önemli görev üstlendi bunlar; devrimlerin uygulanmasını sağlamak ve çağdaş devletin genişleyen hizmetlerini yerine getirmektir. Bu iki önemli görev, bürokrasiye geniş olanaklar sağladı; bürokrasinin yetkileri arttı, özlük hakları sağlam ilkelere bağlandı, çalışanlar, hukuki güvenceye kavuşturuldu. Bunların sonucunda bürokrasi, üstün bir statüye kavuştu, dönemin koşullarında iş olanaklarının da sınırlı olması nedeniyle yüksek eğitim sahibi ve varlıklı ailelerin üyelerinin buralarda işe başlamaları ile bürokrasi, varlıklı sınıflarla kaynaşmaya başlamıştır (Ergun ve Polatoğlu, 1988: 80).

1950 ve onu takip eden yılların kamu yönetimi açısından bir önceki döneme göre farklı olan tarafı ise, bu döneme kadar süregelen bürokrasi egemenliğinin gerilemesidir. Siyasal iktidarın CHP'den DP'ye geçmesiyle beraber, bürokrasinin egemenliğinin sona ermiş, onun yerini yerel unsurların ön plana çıktığı bir yapı almıştır. 1950'de Demokrat Parti'nin iktidara gelmesiyle beraber, Türkiye'de siyasal sınıf arasındaki çekişme de başlamış oldu. İkinci Dünya Savaşı'nda devletin izlediği politikanın da etkisiyle Türkiye'de, özel sermaye birikimi hızla arttı, özel sermayedar sınıf hızlı biçimde gelişmeye ve güçlenmeye başladı, parlamentoya girdi ve giderek burada ağırlığını hissettirmeye başladı. 1950 öncesinde parlamentoda milletvekillerinin çoğunu oluşturan bürokratların sayısı, bu dönemden sonra azalırken serbest meslek grupları artmaya başladı. Siyasal iktidarın ellerinden çıkması ile bürokratların gücü ve saygınlığı da azalmaya başladı (Ergun ve Polatoğlu, 1988:81).

1960 sonrası dönemde bürokrasi, siyasal gücü ellerinde bulunduranların aracı haline gelirken, halk üzerindeki geleneksel otoritesi de yıkılmaya başladı. Bu dönemde bürokrasi içindeki atama, yer değiştirme gibi uygulamalar, gereklilikten veya ihtiyaca uygunluktan ziyade siyasal etkilerle yapılmaya başlanmıştır. Bürokrasinin siyasallaşması, DP döneminde memurların keyfi olarak görevden alınmalarına, emekli edilmeleri gibi

uygulamalar yanında özel sektörün giderek yaygınlaşması ve yeni iş alanları yaratmasıyla bu alana ilgi artmış, devlet memurluğunun prestiji zayıflarken bürokratlar, yüksek ücretlerle özel kesime doğru kaymaya başlamışlardır. (Şaylan, 1983: 302). Bu şekilde kamu yönetimi prestij kaybetmenin yanında yetişmiş ve yetenekli personelini de kaybetmeye başlamıştır .

Bu dönemde bürokraside iki yeni durum ortaya çıkmıştır: ilk yenilik, yasal düzenlemelerle asker ve sivil bürokrasinin birbirinden ayrılmasıdır. 1961'de OYAK kurulmuş, böylece askeri bürokrasi, maaş ve diğer yasal düzenlemeler açısından sivil bürokrasiden ayrılmıştır. İkinci yenilik ise, yeni bir “Devlet Memurları Kanunu”nun çıkarılmasıdır (Ergun ve Polatoğlu, 1988:82).

1965'te Adalet Partisi'nin tek başına iktidara gelmesiyle beraber, 1950'lerin bürokratları ve yerli seçkinler sınıfı arasındaki mevcut olan çekişme ortamı, farklı şekilde tekrar su yüzüne çıktı. 1960 sonrasında “Devlet Planlama Teşkilatı”nın kurulmasıyla, bürokrasi kademelerinde teknokrat-bürokrat nitelikli iş görenler ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu grup, Adalet Partisi'ne karşı farklı bir ekonomi politikası ileri sürerek, çatışma içine girmiştir (Ergun ve Polatoğlu, 1988: 82).

1970'ler, Türkiye'de sivil bürokrasi ile siyasal iktidar arasındaki çatışmanın son dönemi olmuş ve bu dönem, bürokrasinin yenilgisiyle kapanmıştır. 1971 sonrasında yapılan düzenlemelerle yürütme organı kuvvetlendirilmiştir. Özellikle 1973 sonrasında koalisyon hükümetlerinin yönetimleri ile siyasal iktidar, bürokrasiyi denetim altına almıştır

1980 ve sonrası dönemde ise bürokrasinin özellikleri değişmeye başlamıştır.1983'te yönetime gelen ANAP Hükümeti, temelleri 1979 sonlarında atılan ve “Yapısal Uyum Programı” olarak adlandırılan bir programı yürürlüğe koydu. Bu programın temel dayanakları, rekabete dayalı bir ekonomik düzen, dış ticaretin

serbestleştirilmesi, faiz oranları üzerindeki baskının kaldırılmasıydı (Ergun ve Polatoğlu, 1988:83).

Ekonomi temeline dayanan bu programın, sosyal boyutları da oldukça önemliydi. Bu anlamda, bürokrasinin de programın amaçlanan biçimde yürütülmesine imkân veren bir hale kavuşturulması gerekiyordu.. Programın başarılabilmesi için, buna kolaylıkla uyum sağlayabilecek, konusunda uzmanlık sahibi, “işbitirici” bürokratlara ihtiyaç vardı. Özal Hükümeti, bir yandan bu niteliklere sahip bürokratları ararken, diğer yandan da kendi partileri içinde nitelikli politikacıları toplamaya çalıştı (Akın, 2000:81).

Bu dönemde bürokratik kurumların yapılarında da bazı düzenlemeler yapıldı; özellikle bürokrasinin ekonomik alanda faaliyet gösteren kolları, Başbakanlığa daha bağımlı hale getirilirken, hükümet de bu birimlerden bazılarıyla beraber çalıştı; bunları diğerlerinden ayırarak veya kendi içlerinde bağımsız birimler kurarak farklılaştırdı. Örneğin, DPT içinde kurulan GAP idaresi, bunlardan birisidir. Bunu yanı sıra, var olan veya yeni kurulan birimlerden bazılarını önemli ve kritik görevler verildi; Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'na mevcut görevlerine ek olarak ekonomi, finans ve para politikalarını tasarlama ve yürütme konusunda önemli sorumluluklar verilerek, Başbakanlığa bağlı bu birim, daha da güçlendirilmiştir (Akın, 2000:81).

Dönemin önemli bir özelliği de, yeni oluşturulan veya var olan birimlerin başına bürokrasinin dışından, yurtdışında (Özellikle ABD' de) yüksek eğitim görmüş ve mühendislik formasyonuna sahip kişilerin atanmasıdır. Kamuoyunda 'Prens' olarak adlandırılan bu kişilerin bürokratik kadro içinde atanmalarına bu dönemde sıkça rastlanmıştır. Bürokrasinin dışında yetişmiş ve yurtdışında özellikle mühendislik eğitimi görmüş bu kişilerin tercih edilme nedenlerinin başında şunlar geliyordu: Öncelikle bürokrasi dışından geldikleri için bu kişilerin çalışma hayatlarının büyük bölümünü bürokrasi içinde geçirmiş olan kişilere göre yönetim körlüğüne daha az maruz

kalabileceklerini düşünülüyordu. Ayrıca, yurt dışında eğitim görmelerinin ise Türkiye ekonomisinin batı ekonomileri ile bütünleşmesinde, özellikle ABD ile bağlantıları olan bu kişilerin birer aracı olabilecekleri düşünülüyordu (Akın, 2000: 81). Mühendisliğin bir tercih unsuru olarak görülme nedeni, Türkiye'de mühendislerin sorunları kolaylıkla algılayıp, çözümleyebilen kişiler olduğuna ilişkin yaygın inanıştı.

Genel bir değerlendirme yapılacak olursa, bu dönemde Türk kamu bürokrasisini daha rasyonel ve verimli bir hale getirme yönündeki radikal planlar yapıldığı, ancak bunların tam anlamıyla başarıya ulaşmadığını söylemek mümkündür. Dönemin başında sıklıkla dile getirilen nitelikli bürokratları temin etmek, pek mümkün olmamıştır.

Prensler, Özal politikalarını hayata geçirilmesinde büyük katkılar sağlamışlar, amaçlanan biçimde çalışmışlardır. Ancak, madalyonun diğer yüzünde durum böyle değildi; bir kısım bürokratlar, kuralları farklı şekillerde yorumladılar, “işbitiricilik”, kuralları tanımama olarak algılandı. Bazı kritik görevlere yapılan atamalarda objektif ilkelere bağlı kalınmadığı görüldü.

Özal sonrası dönemde, bürokrasini kilit görevlerine, yurtdışından mühendis kökenli kişiler arasından atama yapma yöntemi, pek uygulanmadı. Daha ziyade, bürokrasinin kendi içinden atamalar yapıldı. 2000’li yıllarda ise, bürokrasi içinden yapılan atamalarla, bürokratik yapının aşırı politize olduğu, üst kademelerde nitelikli personelin giderek azaldığı görülmüştür.

III.2. Türkiye’de Kamu Yönetiminin Örgütlenmesi

Türk Kamu Yönetimi içinde, Anayasa, genel bir çerçeve ortaya koymaktadır. Birinci kısımda, Türkiye Cumhuriyeti'nin laik ve sosyal bir hukuk devleti olması gibi genel esaslar yer alır; ikinci kısımda, temel haklar ve ödevler; üçüncü kısımda, devletin temel organları; yasama, yürütme, yargı organlarının görev, yetki ve esasları, dördüncü kısımda;

mali ve ekonomik hükümler; beşinci kısımda çeşitli hükümler; altıncı kısımda geçici hükümler ve yedinci kısımda son hükümler yer almaktadır (Ergun ve Polatoğlu, 1988:117).

Anayasa'nın üçüncü kısmında, Türkiye Cumhuriyeti'nin temel organları ele alınmıştır. Bu kısımda, kendi içinde üç bölüm halinde yasama, yürütme ve yargı organları anlatılmaktadır. Üçüncü kısmın birinci bölümünde yasama organı ele alınmış, TBMM'nin başlıca görevleri, kaç milletvekilinden oluştuğu gibi konular açıklanmıştır. Üçüncü kısmın, ikinci bölümünde, yürütmenin yetkileri ve görevleri ele alınmıştır; buna göre, yürütme organının başı, Cumhurbaşkanıdır. Cumhurbaşkanı seçilme şartları, görev ve sorumluluklar, bu bölümde belirtilmektedir. Yürütmenin ikinci bölümü olan, Başbakan ve bakanların görev ve sorumlulukları belirtilmiştir (Eryılmaz, 2000:15).

Anayasa'nın 123. maddesine göre, kamu yönetimi, kuruluş ve görevleri ile bir bütündür, kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, “merkezden yönetim” ve “yerinden yönetim” esasına dayanmaktadır. Buna uygun olarak, devlet tarafından üstlenilen görevler, 126. madde de belirtilen merkezi yönetim kuruluşları veya 127. maddedeki yerel yönetim kuruluşları tarafından yürütülecektir. Anayasa'ya göre bu iki grup, idare bütünlüğü içinde çalışan iki parçadır. Bu maddeler, kamu hizmetlerinin nasıl örgütleneceğini göstermektedirler. Merkezden yönetim kuruluşu açısından, Türkiye; illere, ilçelere ve bucaklara ayrılmıştır. Üç düzeyde yerel yönetim örgütü mevcuttur; bunlar il özel idareleri, belediyeler, köylerdir (Ergun ve Polatoğlu,1988:117).

Yönetim hiyerarşisine bakıldığında, hem biçimsel, hem de doğal örgüt modellerinin ikisinin de kullanıldığı görülür; başka şekilde ifade edilirse, hiyerarşinin üst noktalarındaki kişiler, aynı zamanda, yasal gücü de ellerinde bulundururlar. Büyük ölçekli örgütlerde başlıca şu iki modele göre örgütlenme hakimdir; görevsel model ve hat-kurmay modelidir. Görevsel modelde her bir uzmanlık dalını temsil eden bürolar kurulmuştur, merkezdeki her uzmanlık dairesi il kuruluşları ile doğrudan ilişki içinde olabilir. Böyle bir

kuruluşta her merkezi birimden s¼rekli olarak il kuruluşundaki ilgili birimlere emirler gelir ve merkezi birim, ildeki birimi denetler. Hat-Kurmay ¼rg¼t modelinde ise, tek bir komuta zinciri vardır; baş y¼neticiden başlar ve taşradaki astlara doğru iner. G¼revsel b¼rolar, komuta zincirinde ast durumundadırlar. G¼revsel denetim, merkezdeki her uzmanlık birimi tarafından verilecek emirleri, yapılacak denetim ve yetkiyi verir, bu kurmay hizmettir. Hat hizmeti ise, hiyerarşik yapıya bakmadan komuta zincirinde bulunan bireylerin sahip olduğu emir verme ve denetimde bulunmayı i¼erir (Ergun ve Polatoğlu,1988:117). B¼yle bir ¼rg¼tlenmede hem merkezi bir y¼netim sağlanır, hem de danışma birimlerine yer verilerek uzmanlık bilgisinden yararlanılır .

¼zetle, T¼rkiye'de kamu b¼rokrasisi, b¼y¼k ¼l¼de Osmanlı b¼rokratik y¼netim geleneğinin etkisinde kalmış, ancak, 90'lı yıllara gelinceye kadar ¼nemli değişiklikler de ge¼irmiřtir. Diğer taraftan bu y¼netim şekli, Anayasa'da da d¼zenlenmiřtir, h¼km¼ne bağlanmıştır. Kamu b¼rokrasisinin gelişimi bu şekilde incelendikten sonra, bir sonraki başlık altında Osmanlı'nın son d¼neminden itibaren, T¼rkiye'de ¼zel y¼netimin gelişimi ve ¼zellikleri d¼nemler itibariyle ortaya konmaya ¼alıřılmıřtır.

III.3. T¼rkiye'de ¼zel Sekt¼r¼n Gelişimi

Yeni kurulan T¼rkiye Cumhuriyeti, diğer pek ¼ok alanda olduğu gibi, ekonomik alanda da Osmanlı İmparatorluğu'nun ekonomik yapısının izlerini taşıyordu. Bu anlamda Osmanlı i¼inde gelişen ¼zel sekt¼r varlığını, T¼rkiye Cumhuriyeti i¼inde s¼rd¼rmeye devam etti. Mevcut bu ¼zel sermaye sınıfı, T¼rkiye Cumhuriyeti'nin ekonomi politikaları i¼inde ulusal kalkınma programının bir par¼ası olarak yer aldı ve daha sonraki d¼nemlerde gelişerek bug¼nk¼ yapısına kavuştu.

Bu b¼l¼mde daha ¼ok cumhuriyetin ilanından sonraki d¼nem itibariyle T¼rkiye'de ¼zel sekt¼r¼n gelişimi ele alınmakla beraber, daha sonraki yıllarda devlet ve ¼zel sekt¼r arasındaki ilişkilerin, ¼zelliklerine katkı yapmasından dolayı İttihat ve Terakki

Cemiyeti'nin siyaset sahnesinde hakim olduğu 1908–1918 yılları arasında, Jön Türk hareketi içinde meydana gelen değişmelerden konuya başlanacaktır. Daha sonra ise, Türkiye'de özel sektörün gelişimi, bu alanda en çok tercih edilen örgütlenme yapısı olarak holdinglerin ortaya çıkma süreci, özellikleri ve kamu sektörü ile arasındaki ilişkileri çeşitli boyutlarıyla incelenecektir.

III.3.1. Osmanlı Döneminde Özel Sektör

Osmanlı İmparatorluğu'nun son döneminde iktidarda bulunan kadro, İttihat ve Terakki Cemiyetidir. İttihatçıların iktidarda bulunduğu yıllarda ekonomik yaşamda Müslüman kesimin iş hayatına yeterince nüfuz edememiş olması, önemli bir sorun olarak sıklıkla dile getirilmekteydi. Bu nedenle yerli bir işadami sınıfı yaratma çabası, bu kadronun ele aldığı temel konular arasında yer almaktaydı. Nitekim 1913 ve 1915 de yapılan sanayi sayımlarından Jön Türklerin bu yöndeki çabalarını izlemek mümkündür. Bu sayım sonuçlarına göre, 1915 itibariyle İmparatorluk içinde 10 kişiden fazla işçi çalıştıran 264 fabrika vardı; bunlar içinden, 22'si devlete, 242'si ise özel teşebbüse aitti (Buğra, 2006:36).

1908 sonrasında iktisadi sorunlar ise, sayıları önemli ölçüde artmış olan gazete ve dergilerde tartışılmaya başlamıştır. Ticaretin ve şirketçiliğin önemini vurgulayan yazılar yazılmaya başlamıştı. Anonim şirketçiliği özendiren yazılara sıklıkla rastlanır olmuştur. Basında başlatılan ticaret lehine söylem, kısa sürede etkisini gösterdi. Müslüman girişimciler, tek başlarına veya ortaklıklar kurarak ticarete atılmaya başladılar. Yeni açılmış Müslüman dükkânları, mağazaları her yerde görülmeye başlamıştır, diğer taraftan Müslüman halk, "milli himaye gereği" olduğu söylenerek buralardan alışveriş etmeye yönlendirildi (Toprak,1982:107).

Yerli sanayi hareketinin geliştirilmesi ise, İttihat ve Terakki hükümetinde ciddi biçimde ele alınmaktaydı; bu dönemde ulusal sanayiye dış rekabetten korumak için alınmış

olan bir dizi önlem geçerliliğini sürdürüyordu. Ancak, bunların çoğu, kapitülasyonların bir parçası olan ticaret anlaşmalarının kısıtlayıcı maddeleri nedeniyle etkin değillerdi. 1913'te geçici bir önlem olarak uygulamaya konan “Teşvik-i Sanayi Kanunu”, bazı vergi muafiyetleriyle gümrük muafiyetlerini kapsıyordu. 1927'ye kadar yürürlükte kalan kanun, hükümetin ulusal sanayiye geliştirme kararlılığını göstermesi açısından önemlidir (Sönmez, 2005:49). Bunun kadar önemli diğer uygulamalar ise Ticaret Kanunu ve mülkiyet esaslarının özel girişimciliğe, uygun hale getirilmesi ve bazı İttihat ve Terakki Cemiyeti üyelerinin bizzat iş dünyasına katılmalarıdır (Buğra, 2006:69). Sözü edilen gelişmeyi bu dönemde kurulmuş olan anonim şirketlerde ve bankalarda izlemek mümkündür.

İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin lider kadrosu, özellikle Birinci Dünya Savaşı boyunca, İstanbul ve Anadolu'da anonim şirketler kurarak sanayi için yatırım fonları oluşturmuşlardı. 1908 itibarıyla bu türde 72 şirket hayata geçirilmiştir. 1909–1918 yılları arasında ise 24 banka kurulmuştur. Bu anonim şirketlerin yönetim kurullarının çoğunda İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin üyeleri yer almaktadır. 1908–1918 arasında faaliyete geçen bankaların, kurucularının niteliklerine bakıldığında, bu kişilerin bir taraftan yörenin önde gelen toprak sahibi veya tüccarı iken, diğer taraftan iktidar partisi mensubu oldukları görülmektedir. Diğer bir nokta ise, İTC üyelerinin savaş zamanında ticari etkinliklere doğrudan katılması şeklinde kendisini gösterdi; bu dönemde büyük şehirlerin, özellikle İstanbul'un temel ihtiyaç maddelerinin dağıtım işi, İTC'nin denetimi altında ki “Heyet-i Mahsusa'ya” verilmiştir (Sönmez, 2005:49). Bazı parti üyeleri bu görevden, kendi teşebbüsleri ile kuracakları anonim şirketlerin sermayelerini oluşturmada büyük ölçüde yararlandılar (Buğra, 2006: 70). Genel olarak söylemek gerekirse, İTC üyeleri gerçekten de yerli işadamları yaratılması girişimlerinde ön saflarda yer aldılar, sermayedarları desteklediler, hatta bunun da ötesine geçerek kendileri bizzat işadamları olarak faaliyete geçtiler.

III.3.2. Cumhuriyet Döneminde Özel Sektör

Cumhuriyetin ilanını izleyen dönemde devlet, özel sektör üzerindeki etkisini sürdürmeye devam etti. Birçok devlet adamı, iş hayatında faaliyetlerini sürdürdüler. Cumhuriyet döneminde özel sektörün gelişiminde, devlet ve özel sektör arasında ki ilişkiler de İTC dönemiyle birçok noktada benzerlik bulunmaktadır. Bu dönemde, politik güçlerle yakın ilişki içindeki bir girişimci sınıfın varlığı görülmektedir. Azınlıkların yerine geçecek ulusal bir girişimci sınıfın yaratılması çabaları, bu dönem de devam etmiştir. Bu amaç doğrultusunda devlet, gayrimüslimlerin yerlerinden edilmesi için, 1940'taki "Varlık Vergisi" gibi uygulamalarıyla, Türk girişimcinin sermaye biriktirmesi için önemli yardımlarda bulunmuştur (Buğra, 2006:84). Özel kesime yönelik yapılan bu teşvikler, Cumhuriyet Dönemi boyunca girişimci sınıfın, devlete mali bağımlılığı sonucunu da ortaya çıkarmıştır.

Cumhuriyetin ilk yıllarında faaliyet gösteren sanayi firmalarının kurulmasında bu eski atılımlar büyük ölçüde etkili olmuştur. Bununla beraber, bu konuda yapılmış çalışmalar, Türkiye'de büyük firmaların önemli bir kısmının, İkinci Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıktığını göstermektedir .

Türkiye'de büyük firmaların geçmişi oldukça yenidir. TÜSİAD üyeleri içinde eski firmaların oranının düşük olması, bu duruma örnektir. Sadece firmalar değil, firmaların bir araya gelmelerinden oluşan holdingleri kontrol eden ailelerin de girişimcilik faaliyetleri, Cumhuriyet'in ilk dönemlerine rastlar. Bunlar arasında mesele 1920'lerde işe başlayanlar arasında; Koç, Çukurova, Sönmez; 1930'larda Sabancı, Sapmaz, Vakko; 1940'larda Yaşar, Eczacıbaşı, Transtürk; 1950'lerde Borusan, Tekfen, Enka, ECA, Profilo, STFA, Alarko, Tamek, Altınyıldız, Deva; 1960'larda Anadolu Endüstri, İzdaş vardır. Bu holdinglerin kurucuları iş yaşamlarına en erken, 1920'lerde ve en yoğun olarak ta 1950 ve onu izleyen yıllarda başlamışlardır (Buğra, 2006:86).

Türkiye'de özel sektörün gelişiminin, holding şirketlerinin faaliyetine paralel olduğu söylenebilir. Türkiye'de genişleme eğilimine giren şirketlerin, holding haline gelme kararını vermelerinde, çeşitli faktörlerin etkili olduğu söylenebilir (Buğra, 2006:88). Bunlardan ilki, bu tür yapılanma ile sağlanan vergi avantajıdır. İkinci bir faktör ise, Türk girişimcilerinin işletmenin devamına ilişkin duydukları kaygılardır. Üçüncü ve oldukça önemli bir neden de Türkiye'de girişimcilerin ekonomi politikalarının belirsiz ve istikrarsız olduğunu düşünmeleridir. Bu istikrarsızlığın alternatifi olarak, günün koşullarına uygun olarak, en çok faydayı elde edebilecekleri iş kollarında faaliyet göstermeyi ve böylece var olma risklerini azaltmayı amaçlamışlardır (Akguç,1982:14). Bunun sonucunda, sektörel uzmanlaşma yerine konjonktürel duruma göre yatırım kararı verme, Türk işadamlarının belirgin özelliklerinden biri haline gelmiştir

Türkiye'deki holdinglerin incelendiği bir çalışmada Mustafa Sönmez, Türkiye'deki holdinglerin son yıllarda daha da güçlenerek faaliyet gösterdiklerini, kendi aralarında tekelleştiklerini savunmaktadır. Buna göre, sanayinin çeşitli dalları, bankacılık, sigortacılık, hizmet sektörü, ihracat, ithalat, inşaat, taşımacılık gibi ekonominin çeşitli alanlarında faaliyet gösteren en büyük firmalara bakıldığında genellikle aynı holdinglerin şirketleri görülmektedir. Aynı şekilde, Türkiye'deki en büyük şirketlerin sıralamasında, bu holdingler en üst sıraları paylaşmaktadırlar. Örneğin, sanayinin önde gelen başlıca holdingleri: Koç Topluluğu, İş Bankası, Sabancı Topluluğu, Çukurova Grubu, Anadolu Topluluğu iken, bankacılık alanında da bu hâkimiyetin büyük ölçüde devam ettiği görülmektedir (Sönmez, 2005:45). Türkiye'deki büyük girişimcilerin çoğu, birden çok alanda da faaliyet göstermektedirler .

Sanayinin belli bir alanına bağlanarak sadece burada faaliyet gösterme şeklinde, bir davranış içine girmekten kaçınmaları, Türkiye'de girişimcilerin ortak bir davranış şekli olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye'deki çoğu işadamına göre, iş hayatında en önemli

risk kaynaklarından biri, politika süreçlerinin düzensiz olmasıdır. Bu riski telafi etmek için, birden çok iş kolunda faaliyet göstermek, bir çözüm yolu olarak düşünülmektedir. Aynı anda birden çok alanda faaliyet gösterme ve yeni bir alana girme, önceki alanı terk etme anlamına gelmez; şirket, önceki alanlardaki faaliyetini terk etmeden, değişik alanlara yayılarak genişlemesini devam eder. Faaliyetlerin bu şekilde farklılaşması, avantajlı bir durum yaratır. Çünkü firma riski birçok sektöre yayar ve dönemsel olarak oluşan, keyfi biçimde değişebilen politikalar karşısında esnekliğini koruyabilir. Özellikle dış ticaretle uğraşan firmalar için, dış ticaret ve kur politikalarının sıklıkla ve konjonktürel olarak değiştiği düşünülürse, onlar için bu türden bir esneklik önemlidir. Bu nedenle, Türkiye'deki holdingleri, tek bir uzmanlık alanına göre sınıflandırmak pek mümkün görünmemektedir. Örneğin, Sabancı topluluğu, bir sanayi devi olarak bilinmekle beraber, finans ve hizmet sektöründe ki önemli yeri göz ardı edilmemelidir. Bu anlamda, Türkiye'de ki holdinglere bakıldığında, bunların çoğunun bankacılık alanında da faaliyet gösterdikleri görülmektedir (Akgüç, 1982:60). Türkiye' de holding şeklindeki örgütlenmeler için bankacılık ve finans sektörünün ayrı bir yeri vardır; kredi kaynaklarına ulaşabilme kaygısı içinde olan şirketler, kredi kaynağı olarak bir bankayı da kontrolleri altında tutmanın avantajlı olduğunu düşünmüşlerdir .

1970 Dönemi, Türkiye'de holdingleşmenin ve buna bağlı olarak holding bankacılığının geliştiği bir dönemdir. Ülkemizde holding bankacılığının, ilk örneğini Sabancı Topluluğu vermiş, bunu diğer büyük girişimciler izlemiştir. Bankacılık alanında, Sabancı Topluluğu Akbank'a, Koç Grubu Yapı Kredi'ye sahiptir. İş Bankası da kendi başına, Türkiye'nin en büyük özel bankası unvanıyla ayrı bir öneme sahiptir (Akgüç, 1982:61).

1980 ve sonrası dönemde, bankacılık alanındaki gelişmeler, “24 Ocak İstikrar” politikalarından fazlasıyla etkilenmiştir. Bu dönemde, faizler serbestleştirilmiş, yabancı

bankaların Türkiye'de şube açmalarına olanak veren uygulamalara geçilmiş, yeni ticaret bankalarının kurulmasına imkân verilmiş ve Türk bankacılığının dışa açılmasına yönelik uygulamalar yapılmıştır .

III.4.Türkiye’de Özel Sektörün Örgütlenmesi

Türkiye'de büyük holdinglerin çoğu, "Aile Şirketi" görünümüne sahiptirler. Türkiye'de ailelerin kontrolündeki holdinglerin sayısı oldukça fazladır. Türkiye' de holding şirketleri, çoğunlukla firmayı kurmuş olan ailenin malıdır ve doğrudan veya dolaylı olarak aynı aileler tarafından yönetilirler. Ana şirketin yönetim kurulu, büyük ölçüde sermaye sahibi üyeleri tarafından kontrol edilmektedir (Akgüç, 1982:87). Holding yönetiminde profesyonellere de yer verilmektedir. Aile yönetimi dışında holding yönetim kurullarına bakıldığında, iki grup insan görmek mümkündür; bunlar, halkla ilişkiler açısından şirket bünyesinde bulunmasının uygun olacağı düşünülen kişiler (Ünlü bir profesör, eski bir siyasetçi, asker gibi) ve uzun zaman şirkette çalışarak aileye yakınlaşan, onların güvenini kazanan kişilerdir. Ailenin baskın olduğu yönetim kurullarında, kurul genel olarak bağımsız bir güçten ziyade danışma organı olarak görülmektedir (Özgür,1999:32). Nitekim Türkiye'de aile şirketlerinin ortaya çıkmasında, çok az miktarda da olsa aileden gelen birikimin başlangıç sermayesi olarak kullanılması, daha sonraki yıllarda da ailenin, kuruluş üzerindeki etkisini sürdürmesinin bir yolu olarak düşünülmüştür.

Türk aile şirketlerinde yaygın olarak benimsenen bir diğer durum da, yönetimin profesyonelleşmesi yerine ailede yöneticilik görevlerinde bulunması düşünülen aile üyelerinin profesyonelleştirilmesidir. Bunun için genç neslin, bu alanda eğitilmesi yanında, yöneticilerin, evlilikler yoluyla kurucu aileye dahil edilmesi de bir yöntem olarak görülmektedir. Buna örnek olarak, Koç Ailesi'nin kızlarının şirkette söz sahibi yöneticilerle evlendirilmesi gösterilebilir (Akgüç, 1982:87).

Türkiye'deki girişimcilerle ilgili olarak dikkati çeken diğer bir nokta ise modern sanayinin gelişmesine katkıda bulunanlardan çok azının, o sanayi ile ilgili bir alandan geldiğidir. Bu konuda ki tek istisna, tekstil alanında ortaya çıkmaktadır. Örneğin, 1950'lerde faaliyete geçen Altınyıldız'ın sahipleri, ailenin daha önceki üyeleri gibi üretim ve ticaret ile meşgul olmuşlardır (Buğra, 2006: 97).

Girişimcilik faaliyetinin, diğer bir özelliği ise, sanayi merkezli değil, ticaret merkezli olmasıdır. Türkiye'deki çoğu büyük işadammının sanayiye geçişi önce ticaretten, sonra da toprak sahibi olmaktan geçmiştir. İş hayatında başarılı olmanın bir koşulu da hükümet yetkilileriyle olan bağlantılardır. Bu ilişkide aile geçmişi önemli olmakla beraber, zaman içinde bu bağlantı kanallarına yenileri eklenmiştir. Örneğin, eğitim, hükümet yetkililerinin arasına karışmada, onlarla ilişki kurmada önemli bir araç haline gelmiştir (Buğra, 2006:100). Bu konuda yapılan bir araştırma, Türk işadamları arasında eğitimin giderek önem kazandığı, hatta çoğu bürokratin aldığı eğitimden daha fazlasına sahip olduğu ortaya konmuştur.

Bu bölümde genel olarak, kamu bürokrasilerinin ortaya çıkış süreci, özel olarak da Türkiye'de kamu bürokrasi geleneği, Anayasa'da düzenleniş şekli ve Türkiye'de özel sektörün gelişimi, dönemler halinde ele alınmış, özel sektörde bir örgütlenme şekli olan, holdingler üzerinde durulmuştur.

I.V. BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU VE ÖZEL SEKTÖR ARASINDAKİ ETKİLEŞİMİN

BOYUTLARI

Hayatın kamusal ve özel alan olarak ayrılmasından günümüze kadar geçen dönem içinde, bu iki kesim, var oldukları ortamlarda birbirleriyle devamlı olarak ilişki halinde olmuş, birbirlerini etkilemişler, tarihsel, sosyal ve ekonomik koşullardan etkilenmişlerdir.

Değişen dünya içinde, ortaya çıktıkları dönemden günümüze gelinceye kadar kamu yönetimleri farklı etkiler sonucunda değişime maruz kalmışlardır. Tüm dünyayı etkileyen ekonomik ve sosyal krizler, bunalımlar veya ulusal boyutlarda yaşanan sosyal, siyasal ve ekonomik değişimler mevcut kamu yönetimlerini etkilemektedir. Tüm dünyada etkili olan uluslararası nitelikte bu türden olaylara pek çok örnek vermek mümkündür. Örneğin; ulusçuluk hareketleri, Sanayi Devrimi, Birinci ve İkinci Dünya Savaşları, teknolojik ilerlemeler gibi.

Bu uluslararası boyuttaki değişimler, her ülkede siyasal sistemi ve kamu yönetimlerini ulusal boyutlarda farklı şekillerde etkilemiş ve etkilemeye devam etmektedir. Bunların etkisiyle, devlete yönelik bakış açılarında da önemli değişmeler olduğu gözlenmektedir. Örneğin; 1920'li yılın sonunda patlak veren ekonomik kriz tüm dünyada, özellikle ekonomik sistemleri kapitalizme dayanan ülkelerde, özel sektörü olumsuz biçimde etkilemiştir (Sönmez, 2005:15). Bu dönemde, özel sektörün başarısızlığından örnekler verilerek devlet yüceltilmiş ve devletçi bir söylem hakim olmaya başlamış, kamusal alan hızla genişlerken, devletin üstlendiği kamu hizmetlerinin sayısı ve çeşitleri de artmıştır. 1920'lerin bu devletçi söylemi, 1970'lerde ortaya çıkan krizle tam tersi bir sonuca yönelmiş ve bu defa, devlete saldırılarak, özel sektör yüceltmeye başlanmıştır.

1970'lerin sonlarında, özellikle kapitalist ülkelerin sorunlarını çözmeye yönelik olarak ortaya konan ve liberalizmden büyük ölçüde etkilenen bu söylem, 1980'leri izleyen yıllarda, dünyadaki tüm siyasal sistemleri çeşitli şekillerde etkilemiştir. "Neo-Liberalizm", "Yeniden yapılanma", "Yeni Dünya Düzeni" gibi çeşitli isimlerle ifade edilen bu bakış açısı, büyük ölçüde, "Liberalizm", "Muhafazakârlık" ve "Kamu Tercih Teorisinde" geliştirilen fikirlerin bir sentezi olarak düşünülmektedir (Güler, 1994:7). Bu anlayışa göre, toplum, bir ekonomik ilişkiler yumağıdır; ekonomik faaliyetlerde özgürlük, temel özgürlüktür; piyasa ekonomisi ise bu özgürlüğün en iyi şekilde kullanılmasına imkân verir. Bu nedenle sosyal yaşam içinde, devletin ekonomideki müdahalesinin sınırları daraltılmalı ve bunun yerine piyasa sistemine ağırlık verilmelidir (Sönmez, 2005:18).

Çalışmanın bu bölümünde yukarıda kısaca anlatılan, dünyadaki gelişmelerin Türkiye üzerindeki etkileri incelenecektir. Bu inceleme sırasında ilk önce sözü edilen gelişmelerin etkilerinin, Türkiye'de kamu ve özel yönetim arasındaki ilişkilere ne şekilde yansıdığı; ikinci olarak bu etkilerin, Türkiye'de kamu örgütleri üzerinde ne tür etkiler yaptığı ortaya konmaya çalışılacaktır.

IV.1. Türkiye’de Ekonomik Alanda Kamu – Özel Sektör İlişisinin Kronolojisi

Türkiye iktisat tarihi, üzerine yapılan incelemelerin çoğu şunu ortaya koymaktadır: Günümüzün büyük şirketlerden çoğu, ilk birikimlerini Türkiye Cumhuriyetinin kuruluşunu izleyen ilk yıllarda, yani 1920 ve 1930'larda yapmış, bu sermaye ile 1950 ve 1960'larda sıçramalar göstermiş, 1970 ve 80'lerde ise gelişmelerini hızlandırmışlardır.

Türkiye'de özel kesimin gelişiminde, devletin katkısı çok ve çeşitli biçimlerde olmuştur. Önce devlet, yerli sanayinin yolunu açmış ama ülke sanayisine katkıda bulunamayacak kadar güçsüz olduğunu görünce, ona ticaret ve hizmet sektörünü bırakmış,

kendisi sanayici olmuştur. Daha sonraki dönemde, özel yönetimlerin sanayi alanında gelişmesiyle beraber, ona destek olmuş, ucuz girdi ve altyapı sağlayarak onlarla ortaklıklar kurmuş, ucuz kredi, döviz sağlamış, gümrük korumacılığına kadar çeşitli teşvikler sağlamış, ürettiği mallara alıcı olmuştur (Sönmez, 2005:111). Bu anlamda KİT rantlarından, devlet ihalelerine uzanan oldukça geniş bir yelpazede devletin sermaye birikimine fazlasıyla katkı sağladığı gözlenmiştir .

Türkiye'de özel kesim açısından devlet, Türk girişimcisi için hem risk hem de kar yaratan faaliyetlerin merkezinde yer almaktadır. Holdinglerin ortaya çıkma süreçleri incelendiğinde, devletin koruyuculuğu ve desteğinin boyutları daha net bir şekilde anlaşılır. Bugünkü dev holdinglerin oluşum süreçlerine bakıldığında, bunların ilk birikimlerini devletin, kapitalizmin öncülüğünün yaptığı 1920'li ve 1930'lu yıllarda sağladığı görülür (Buğra, 2006:78). Bu dönemde sağlanan sermaye birikimleri, 1950 ve 1960'larda sıçramalar yaparak ilerlemiş, 1970 ve 1980'li yıllarda ise hızlanmıştır.

Devletin özel kesime sağladığı bu destekler, dönemselsel olarak incelendiğinde ortaya çıkan tablo şöyledir; Cumhuriyetin ilk yıllarında "Milli Burjuvazi" yaratma amacıyla "Teşvik-i Sanayi Kanunu" dahil olmak üzere, pek çok özendirici önlem alınmıştır (Sönmez, 2005: 112). Ancak, birikim, teknoloji, altyapı yetersizliği, gümrük korumalarının olmaması gibi nedenlerle özel sektör, düşünüldüğü oranda sanayi alanına ilgi göstermemiştir. Ticari alanda azınlıklar ise, yabancı firmaların acentesi veya temsilcisi sıfatıyla hakimdiler (İnsel, 2003:80). Yabancı sermayeli firmalar da elektrik, havagazı, ulaşım, telefon çimento gibi ithali mümkün olmayan mallar için yatırım yapıyor, mamul mal satışına destek olarak demiryolu, haberleşme gibi altyapı yatırımlarına ilgi gösteriyorlardı

1930'larda benimsenen devletçilik anlayışı, özel kesimin ilgi göstermediği alanlarda, devletin faaliyet göstermesi şeklinde yorumlandı. Bu anlayış, özel kesime engel

teşkil etmedi, aksine devlete mal satma, yeni kurulan KİT 'lere mallarını pazarlama, devlet müteahhitliği yapma; bunlar sermaye birikimini sağlamalarında girişimcilere yardımcı oldu. 1940'larda ortaya çıkan karaborsa ortamı ise, bu birikime hız kazandırdı. 1950'lerde Türk girişimcisi sanayiye yöneldiğinde, arkasında yine devlet vardı. Başta Dünya Bankası olmak üzere batılı finans kurumlarından sağlanan kredilerle hızlı bir altyapı yatırımı ile özel sektörün gelişimi için gerekli ortam yaratılmaya çalışıldı (Boratav, 1983:12). Yükseltelen gümrük duvarları, ucuz kredi, ucuz döviz gibi kolaylıkların yanında, KİT'lerden özel kesime maliyetinin altında girdi satıldı. 1970'lerde KİT'lerden maliyetinin altındaki fiyatlarla mal satın alarak, bunları fahiş fiyatlarla satarak dev karlar elde eden birçok şirket vardır. Bu şekilde KİT'ler büyük sermayenin güçlenmesine hizmet ettiler. 1950'lerdeki KİT 'lerle özel kesim, şirketlerini ortak yapma girişimleri ile bu gelişme desteklendi. Bu ortaklıkların özel kesime sağladığı başlıca faydalar ise; şirkete kredi kolaylığı sağlamak, KİT'lerin yararlandığı her türlü teşvikten dolayı olarak yararlanmak, toplumsal konumunu sağlamlaştırmak, sermayeyi devletten karşılarken, kara devleti ortak etmemektir (Sönmez, 2005:116).

Devletin özel sermaye birikimine katkısının bir yolu da, riski az, karı çok sektörlerle girmeyip veya girdiklerinden çekilerek bu alanı özel kesime terk etmesiyle gerçekleşmiştir. Madencilik, imalat sanayi, denizcilik, hava ve demiryolu alanında KİT 'ler faaliyet gösterirken, iç ticarete faaliyet gösterenler oldukça az sayıdaydı (TMO, TZDK, Petrol Ofisi, DMO gibi). KİT'lerin ürettiklerini, ayrıcalıklı ithalat şirketleri ihraç ediyorlardı. Özel müteahhitler, sigorta şirketleri, holding bankaları bu alana egemendi. Devletin, büyük sermaye gruplarına yönelik dolaylı katkılarından bir bölümü de yatırım ihracatı teşvik politikaları ile sağlanıyordu. 1970'li ve 1980'li yıllardaki bu teşvikler sermaye birikimini hızlandırdı. Yatırımlarda gümrük vergisinden muafiyet, düşük faizli kredi politikaları en sık kullanılan teşvik yöntemleriydi. 1980 sonrasında bu teşviklerin

çeşitleri artarken daha sık kullanılmaya başlandılar. 1990 itibariyle, teşvikler, genel olarak üç grupta ele alınmaktadır. Bunlar; “İhracatı ve Döviz Kazandırıcı Faaliyeti Teşvik Mevzuat”, “Yabancı Sermayeyi Teşvik Mevzuatı”, “Turizmi Teşvik Tedbirleri” dir. Bu üç gruptaki teşvik düzenlemeleri, kendi içlerinde çeşitli gruplara ayrılmaktadır (TÜSİAD, 1990:79).

Devlet, zor durumda kalmış şirketleri, bankaları kendi bünyesine alarak, yüklerinden de kurtarıyordu. Bu türden uygulamalar, özellikle 1980 sonrasında artmıştır. Bu dönemde kamu kesimine katılan, büyük sermaye gruplarına ait şirketlerden bazıları şunlardı: Asil Çelik (Koç), Güney Sanayi (Sapmaz Holding), Pektaş (Toprak Holding), İstanbul Bankası (Has Holding) (Sönmez, 2005:127).

Türkiye' de kamu politikası süreçlerinin, özel teşebbüsün faaliyetlerini önemli biçimde etkilediğini belirtmiştik. Yukarıda genel olarak ifade edilen, devletin özel sermaye birikimine katkı özelliğini, daha ayrıntılı biçimde ortaya koymak mümkündür. Bu amaçla, bu bölümde, 1908'den itibaren iktisat politikalarındaki süreklilikler ortaya konarak, özellikle Cumhuriyet Döneminde Türkiye iktisat tarihi içinde özel kesimin yeri ve gelişimi incelenmiştir. Bu tarihsel perspektiften yola çıkarak, özel yönetim ile kamu yönetimi arasındaki ilişki ve etkileşimin boyutu ortaya konmaya çalışılmıştır. Bu süreç içinde, iktisat politikalarında meydana gelen değişiklikler dikkate alınarak genel bir çerçevede dönemlere ayırma yoluna gidilmiştir.

IV.1.1. 1908–1923 Dönemi

Daha önceki bölümde bürokrasi ile ilgili anlatılanlarda söylediğimiz gibi, yeni Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı mirasından büyük ölçüde etkilenmiştir. Ekonomik açıdan bakıldığında, Osmanlı'nın son dönemlerinde hakim olan iktisat politikaları, Türkiye Cumhuriyeti'ni ilk yıllarda, ekonomik alanda etkilemiştir.

Çöküş döneminin son yıllarında Osmanlı'da iktidarda olan kadro, Jön Türkler dir. Jön Türk hareketi, ekonomik yaşamda günün koşulları içinde liberalizmi hayata geçirmeye çalışmıştır. Bu anlamda 1908 sonrasında Osmanlı İmparatorluğu, önemli bir iktisadi dönüşüm içine girdi, "Teşebbüs-ü Şahsi" kavramı geniş bir kullanım alanına sahip oldu. İkinci meşrutiyetin ilk yıllarında bireyciliğin en güçlü savunucusu ise Prens Sabahaddin ve "Teşebbüs-ü Şahsi ve Adem-i Merkeziyet" grubu ile Mehmet Cavit Bey ve "Umum-u İktisadiye ve İctimaiye Mecmuası" idi. İkinci Meşrutiyet'in özgürlükçü ortamında ekonomik sorunlar gazete ve dergilerde tartışılmaya başlanmıştır. Müslüman - Türk unsur giderek daha fazla ticarete atılmaya başlamıştır (Toprak, 1982:55). Bunun sonucunda Birinci Dünya Savaşı öncesine kadar pek çok yerli şirket ortaya çıktı. Ancak anonim şirketçilik anlamında yerli şirketlerden çok gayrimüslimlerin çoğunlukta olduğu azınlık yabancı sermaye ortaklıkları hakimdi.

Birinci Dünya Savaşı, Müslüman-Türk işadamları sınıfının oluşması için gerekli ortamı yaratmıştır. Bu yıllarda serbest piyasa bozulmuş, devlet ekonomik yaşama müdahale ederken, tasarruf yaratılması amacıyla savaş zamanının spekülatif kazançlarına göz yummuştur. Dışa kapanan ekonomi ile yerli üretici ve tüccar sınıfı fiyatları istedikleri gibi yükseltmişler, bunun sonunda "savaş zenginleri" olarak adlandırılan, yeni bir sınıf yaratılmıştır. Bazı iş alanlarında ise, siyasi olaylar önemli rol oynamıştır. Ermenilerin, göç etmeleriyle boşalan alana, Müslüman-Türk girişimcilerle doldurulması gibi. Diğer yandan "Spekülatif Kazançlarla Mücadele" adı altında gayrimüslim tacirler tasfiye edilerek, yerli girişimcilere rekabette öne geçme fırsatı yaratılmıştır. Bu uygulamalar sonucunda, savaş dönemi olmasına rağmen anonim şirketçilik, bu yıllarda önemli ölçüde canlılık kazanmıştır. 1908'e kadar sayısı 86 olan anonim şirketler, 1908-1918 arasında 236'ya yükseldi. İkinci Meşrutiyet yıllarında "Milli" anonim şirketçilik İstanbul dışına da taşıdı.

Savaş döneminde dışa kapanan ekonomide Anadolu mahsulü revaçtaydı, bu sayede Anadolu eşrafi tasarruf imkânına kavuşmuştur. İstanbul dışında milli şirketçiliğin en yaygın olduğu yer Konya idi; 1920 ye kadar Konya'da 19 anonim şirket faaliyeteydi, onu 11 şirketle İzmir, 3'er anonim şirketle Aydın ve bunları Bursa ve Kütahya izliyordu (Toprak, 1982:55; İnsel, 2003:82).

İkinci Meşrutiyet, aynı zamanda milli bankacılığın doğuş ve yayılma yılları oldu. 1908'e kadar Osmanlı sermayeli Ziraat Bankası ve Emniyet Sandığı dışında bankacılık alanında bir varlık gösterilmemiştir. Tüm bankacılık hizmetleri yabancı sermayenin kurduğu bankalar aracılığıyla yürütülmüştür. Özellikle 1908 sonrasında Müslüman esnaf, tüccar, çiftçi, yabancı ve gayrimüslimlerden bağımsız olarak kendi kredi kurumlarını kurdular. Böylece, İttihatçıların istediği sermaye birikiminin temelleri atıldı. Bu dönemde kurulan milli bankalar, Anadolu'da doğmakta olan orta sınıfın, İttihat ve Terakki ile olan bağlarının somut kanıtlarını da oluşturmaktaydılar. İttihatçılar, benimsedikleri ulusçuluk akımı doğrultusunda milli bankalara ön ayak oldular, üyelerini bankacılığa özendirdiler, Osmanlı para ve kredi piyasasını millileştirmeyi amaçladılar (Toprak, 1982:164). İttihatçılar, ticari şirketlerin oluşumunu teşvik ederek, bir Türk girişimci sınıfı besleyip ve büyütme için adımlar attılar. Savaş sonunda çoğu gözlemciye göre, Türklerin hâkimiyetinde bir ulusal ekonomi oluştuğu; burjuvazi olarak nitelenebilecek bir sınıfın doğmakta olduğu görülmüştür. Bu sınıf, devleti denetleyemeyecek kadar zayıf olmakla beraber, hükümetin izlediği siyaseti etkileyebilecek kadar güçlüydü. Ancak, süregelen savaşlar, liberal görüşleri devamlı olarak yıprattı, kurtuluşun Alman saflarında aranmasından dolayı, Alman devlet modeli özlemi doğdu ve Alman tarihçi okulunun etkisiyle "Milli İktisat" anlayışı taraftar kazanmaya başladı. Osmanlı aydınının, düşündüğü biçimde, Müslüman unsurları girişimciliğe yöneltecek

gerekli fonlar oluşturulamadı (Ahmad, 1995:70). Bu nedenlerle ilk başlardaki liberalizm taraftarlığından uzaklaşarak, giderek Milli İktisat anlayışına yaklaşılmaya başlandı.

IV.1.2. 1923–1929 Dönemi

Cumhuriyetin kurucuları, ekonomiye bakışları açısından büyük ölçüde İttihat ve Terakki Cemiyeti ile aynı görüşleri paylaşıyorlardı. Cumhuriyeti ilan eden kadronun öncelikli olarak üzerinde durduğu fikir, ulusal kalkınmayı öncü olarak üstlenecek bir girişimci sınıfın yaratılması, ekonominin millileştirilmesiydi. Yabancılara tanınan ekonomik ayrıcalıkların geri alınması, yabancı sermaye kuruluşlarının millileştirilmesi, bu programın önemli bir bölümünü oluşturuyordu. Kemalist rejim, ekonominin modernleştirilmesini birinci görev olarak görüyordu. Sanayileşme, Kemalistlere göre uygarlıkla eşanlamlıydı; uygar bir ulus olabilmek için, güçlü, dengeli, bağımsız bir sanayi ekonomisine sahip olmak gerekiyordu (Özgür,1979:160). Bununla beraber tarımsal üretimi arttırmak, ulaşım altyapısını ve bankacılık sistemini geliştirmek, bu ekonomik plan içinde yer alıyordu .

Cumhuriyet'in devraldığı ekonomik kaynaklara bakıldığında, şöyle bir tablo görülüyordu; insan kaynakları açısından, 1913–1927 yılları arasında nüfus, büyük ölçüde azalmış, şehirleşme oranı gerilemiş, etnik yapıda büyük değişimler meydana gelmişti (Özgür, 1999:161). Sermaye stoku ve teknoloji açısından bakıldığında ise, 1923'te gerekli olan iç tüketim mallarından çok azının iç üretimle karşılanabildiği görülüyordu, altyapı sermayesi yetersizdi; sahip olunan demiryolları, limanlar yetersizdi, kamusal eğitim, sağlık hizmetleri sınırlıydı, elektrik, havagazı, su gibi temel belediye işlevleri yabancıların elindeydi (Keyder, 2004:86).

Kurtuluş Savaşı boyunca Mustafa Kemal ve arkadaşları, Anadolu'daki varlıklı Müslümanlardan, yardım alma çabasındaydılar. Bu dönemdeki çabalar, kapitalizmin temellerinin atılmasına yardımcı oldu. Savaş sonrasında da yapılan gezilerde özellikle

piyasa ilişkilerinin gelişmiş olduğu bölgelere gidiliyordu (Özgür, 1999:163). Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren hükümetler, tarımda kapitalist ilişkilerin gelişmesi için çalıştılar; Aşar vergisinin kaldırılması, Ziraat Bankası kanalıyla bazı tarımsal araç ve gerecin gümrüksüz olarak ithali, hayvan ithalinin gümrükten muaf tutulması gibi. Bunun yanında tarım dışı kesimlerde de kapitalist sermaye birikimine katkı sağlanmaya çalışıldı, bunların başında bankacılık ve sanayi geliyordu (Toprak, 1982: 54).

Bu dönemde, Anadolu'daki kapitalist birikimden daha fazlasını elinde bulunduran, İstanbul ticaret çevreleri de siyasi kadro içinde yerlerini almaya başlamışlardı. Özel sermayenin sesi, 1920'lerin başlarında hakim durumdaydı ve hükümet özellikle Türk işadamlarını geliştirerek, özel girişimler biçimindeki dış yatırımı teşvik ediyordu. Nitekim 1920–30 arasında kurulan şirketlerin, 1/3 'ünde yabancı sermaye ortaklığı vardı. Bu, aslında ittihatçıların savaş zamanında izledikleri yerli girişimci sınıfı güçlendirme siyasetinin devamıydı. Yerli girişimciler, ekonomik gelişmenin temeli olacaktı. 1923 sonrasında, yerli ve milli bir burjuvazi yetiştirilmesini kalkınma ve modernleşmenin temeli olarak gören yaklaşım büyük ölçüde devam etmiştir (Toprak, 1982: 54). Bu yönelişin başlıca araçları, çeşitli şekillerde görülmektedir. İlk olarak, devlet tekelleri imtiyazlı özel şahıs ve şirketlerce işletilmeye başlanmıştır. İkinci olarak, 1924'te hükümetin direktifleri doğrultusunda, İş Bankası kurulmuştur. Bankanın genel müdürü Celal Bayar'dır. Banka, 1923–29 boyunca yerli ve yabancı sermaye ile siyasi iktidar arasındaki bütünleşme sürecinde, aktif bir rol oynamış ve çeşitli iktisat politikası kararlarını, sermaye çevrelerinin istekleri doğrultusunda yönlendirmede çok etkili bir baskı grubu olmuştur. Bankanın kurulması, devletin ekonomik felsefesini temsil ediyordu. Bankanın amacı, hem yabancı bankalarla hem de İstanbul 'da hala çok güçlü olan gayrimüslim kapitalistlerle rekabet edebilecek mali bir kurum oluşturmaktı. Kemalist seçkinlerin önde gelenleri, bu girişime ortak oldular. Banka ile devlet arasında öylesine ortak bir yaşama ilişkisi vardı ki, İş

Bankası “Politikacıların Bankası” olarak biliniyordu (Ahmad,1995:138). Üçüncü olarak da kapitalist ayrıcalıklar aramama koşulu ile yabancı sermayeye davetkâr bir tavır sergilenmiştir. Bu yaklaşım, yabancı yatırımların öncelikle desteklenmesi şeklinde kendini göstermiştir (Boratav, 1989: 30). Ancak, bu ortaklıklar çoğu zaman sermayeye katılma şeklinde olmaksızın daha çok, ortaklığın yabancı unsurunun sermayeyi sağlaması, yerli unsurun ise siyasi iktidara yakınlık derecesine göre nüfuzunu kullanarak gerekli kolaylıkları yaratmasından ibaretti .

Bunların yanında özel kesimi desteklemeye yönelik bazı kurumsal düzenlemeler de yapılıyordu. İlk olarak, özel mülkiyeti kapitalist bir hukuk sistemiyle pekiştirmek amacıyla 1924 Anayasa' sını da özel mülkiyet ve miras hakları güvence altına alındı. Ekonomi politikası ile ilgili olarak “Ticaret ve Sanayi Odaları”, “İstanbul Borsası”, “Ali İktisat Meclisi”, “İstatistik Genel Müdürlüğü” gibi yeni örgütler kuruldu. Bankacılık sistemini geliştirmeye yönelik düzenlemeler yapıldı, ulaştırma altyapısı geliştirildi. Ülkenin ihracat kapasitesini arttırmak amacıyla demiryolu yapımına ağırlık verildi, karayolları ile kentler ve ihracat limanları birleştirildi. Son olarak, özel sermaye birikimine doğrudan destekler sağlandı. Kemalist kadro, tarım, sanayi, deniz taşımacılığı gibi çeşitli alanlarda özel sermaye birikimini destekledi. Yönetici kadro içinde bulunan bazı kişiler, ellerindeki siyasal nüfuzu, kendilerine, yakınlarına, iş ortaklarına çıkar sağlamak için kullandılar. Bu, cumhuriyetin yeni zenginler sınıfının temellerini oluşturdu. Bunun sonucunda yönetici kadronun bir bölümü, gelişmekte olan, Türk burjuvazisinin kurucuları arasına katılırken, Millet Meclisi üyeleri, bürokratlar ve liderlerin yakınları, yerli ve yabancı şirketlerin iş takipçileri, pay sahibi ve yönetim kurulu üyesi olarak, yerli varlıklı çevreler ve yabancı kapitalistlerle yönetici kadro arasında organik bağlantılar kuran toplumsal işlevler üstlenmiş oldular. Devlet kesiminde ihalelerin dağıtılması, bazı kişileri zenginleştirmenin önemli bir yoluydu (Boratav, 1989: 32).

Devlet, malzeme, silah, çeşitli tüketim malları ile hizmet ve bayındırlık işlerini, aralarında meclis üyelerinin de bulunduğu müteahhitlere vererek, büyük servetler biriktirmelerini sağladı. Zenginleşmenin yollarından biri de; devlet bankaları ve İş Bankası kredilerinin dağıtılmasıydı. İstanbul ve İzmir limanlarını işletilmesi, şeker ithali ve üretimi gibi konularda özel sermayeli şirketlere verilen, tekellerle de büyük servetler biriktirildi (Tezel,1986:204). Bu dönemde Mustafa Kemal'e yakınlığı ile bilinen pek çok ünlü politikacı, bu yabancı sermayeli anonim şirketlerde kurucu ortak, idare meclisi üyesi, hisse sahibi olarak yer almıştır (İ. İnönü, C. Bayar, Yunus Nadi, Kılıç Ali, Ali Çetinkaya, Hilmi Uran, Şükrü Kaya, Tunalı Hilmi gibi). Bu yıllarda kurulan şirketlerin uğraş alanlarına bakıldığında ise, bunların daha çok bankacılık alanlarında faaliyet gösterdikleri görülmüyordu, özel bankaları, yapı, dokuma ve gıda sanayiye ait işletmeler izliyordu. Şirketlerin yoğun olarak bulunduğu iller ise, İstanbul, İzmir, Ankara ve Adana'ydı (Özgür,1979:165).

Cumhuriyet Döneminde kapitalist mülkiyet düzeni korunmakla beraber, devlet müdahaleciliğinin de gerekli olduğu düşünülüyordu. 1919'larda başlayan, devlet gücünün ve olanaklarının kullanılarak kişilerin zengin edilmesi anlayışı, Kemalist kadro içinde de devam etti; ekonomik gelişme uzun dönemde devlet desteği ile yaratılacak bir Türk girişimci sınıfına dayanıyordu. Bu durum, özellikle "İzmir İktisat Kongresi"nde açıkça ortaya kondu. Kongre, yönetici ve asker bürokrat kadronun, toplumun varlıklı sınıflarıyla etkili bir sosyal, siyasal etkileşim kurma isteğini gerçekleştirecek bir zemin yarattı. Kongrede sanayileşmenin taşıdığı önem vurgulandı, devletin özel girişimlere kredi, sağlayarak ve koruyucu gümrük politikası getirerek sanayileşmeyi sağlayacağı söylendi (Tezel, 1986: 131).

1923'ün Şubat ayında toplanan Kongreyi, Mahmut Esat, "Mesleki Temsil" ilkesine göre örgütledi, Kazım Karabekir başkanlık yaptı. Kongrede, çiftçi tüccar, sanayici

ve işçi gruplarının blok oylarıyla kararların alındığı bir forum oluşturuldu. Kongredeki işçi ve sanayici üyeler, daha çok resmi tabakadan, yüksek bürokrasi ve mebuslardan derlenmiştir. Aslında, Kongre Kurtuluş Savaşı yıllarında Ankara ile sağlıklı bağlar kuramamış ama İstanbul ve İzmir'in Türk- Müslüman sermaye çevrelerinin, siyasi iktidarla kaynaşmaların da önemli bir adım olmuştur (Özgür,1999:156). Kongre, siyasi kadroların öncülüğünde oluşturulmasına rağmen, aynı yöndeki taleplerin sermaye gruplarından daha 1922'lerde gelmiş olduğu görülmektedir. Bu yıllarda İstanbul'un Türk tacirleri "Milli Türk Ticaret Birliği"ni kurmuşlardı. Birliğin amacı, kurucularından A. Hamdi Başar'ın açıklamasına göre; o zamana kadar batı sermayesi ile Türkiye arasında komisyonculuk yapan gayrimüslim ticaret erbabının ekonomik hayattan tasfiyesini sağlayarak oluşan boşluğu, Türk tüccarlarının doldurmasını sağlamaktır. Bunun için Avrupa ve ABD'nin büyük ticari kurumlarıyla doğrudan temaslar kurularak, onlara Türk olmayan temsilciler yerine, Türk işadamlarını tavsiye etmek şeklinde açıklanıyordu. Bu birlik, önce ayrı bir kongre kurma hazırlığına girişmiş daha sonra da İzmir İktisat Kongresinin düzenlenmesiyle buna katılmışlardır (Özgür,1999:156).

Kongrenin çalışmaları sonucunda kabul edilen "ekonomik esaslar" genel olarak bu dönemin başlangıcında egemen olan ekonomik felsefeyi ve görüşleri temsil etmesi açısından önem taşır. Kongrede büyük ölçüde Milli İktisat anlayışının ana unsurlarıyla benzer kalkınmacı, yerli ve yabancı sermayeyi ve piyasaya dönük çiftçiyi özendirici, ekonomik hayatın milli unsurlara geçmesini kolaylaştırıcı ve ılımlı korumacılığı öngören tezlerin ön plana çıktığı ve kongreye İstanbul tüccarlarının sürüklediği ticaret burjuvazisi ile toprak unsurlarının egemen olduğu söylenebilir. Yeni rejimin izlemesi istenen ekonomik yol konusunda egemen unsurlar, ekonomik ortak mesajlarını siyasi kadrolara etkili biçimde iletmişlerdir. Kongre Türk lider takımının ekonomik sorunların önemini kavramış olduklarının göstergesidir. Kongredeki tartışmalar şu konularla

ilgiliydi:İttihatçıları ikiye bölen liberalizmin mi? Yoksa Milli İktisat'ın mı? tercih edileceği konusuyla ilgiliydi. Alınan kararlarda yerli sanayinin korunması istenmiş, bununla beraber yabancılara ayrıcalıklı muamele gösterilmemesi şartıyla yabancı yatırımlara da karşı çıkmamıştır (Zürcher,1996:283).

Kongre, serbest girişimin egemen olduğu bir ekonomik düzenin kurulması konusunda açık bir uzlaşma olduğunu göstermektedir. Kabul edilen ilkeler, bir yandan modern bir piyasa ekonomisinin işleyişini mümkün kılacak kurumsal yapıyı ve mülkiyet rejimini öngörürken, diğer taraftan milli girişimcileri özendirici teşvikleri içeriyordu. Cumhuriyeti ilan eden kadro, ekonomik gelişme programının, başından beri yabancı kaynak kullanımına bağımlı olma eğilimindeydi. Bu dönemde kurulan karma sermayeli şirketlerin üyeleri, M. Kemal'in yakın arkadaşları gibi, Cumhuriyetin siyasal kadrolarıyla yakın bağlantı içindeydi. 1920'li ve 1930'lu yıllarda yabancı sermayenin yoğun olarak geliştiği başlıca alanlar, kamu kesimindeki inşaat işleridir (Zürcher,1996:284).

Cumhuriyetçi rejim, çiftçileri özendirici önlemler almış, yardımlarda bulunmuştur. Bu amaçla Ziraat Bankası tarımsal gelişmenin başlıca aracı haline getirilmiş, “Mahalli ihtiyaç Komisyonları”; “Zirai Kredi Kooperatifleri” kuruldu, aşar vergisi de kaldırılarak, yeni bir vergi haline dönüştürülmüştür.

Cumhuriyetin ilk on yılında sanayinin gelişimi, tarımdan geri kalmıştır. Çünkü sanayi, çok daha az gelişmiş bir düzeyden başlamıştı. Vergi bağışlamaları, ithal edilen makinelerden gümrük vergisi almama gibi önlemlerle sanayi gelişimi özendirilmişse de ortaya çıkan sanayi, daha sonraki savaş döneminde tamamen zayıflamıştır. Yabancı sermayedarlar ve azınlıklar uzun sömürü yıllarından sonra Türk girişimcilerini tecrübesiz, deneyimsiz ve sermayesiz bırakmıştır. Bunun üzerine işe, ilk olarak ülkede kalan yabancı girişimlerin satın alınmasıyla başlanmıştır. Hükümet, Türklerin elinde bulunan sermayeyi

ve iş alanlarını seferber etmek için çalışmalar yapmış, fabrika ve iş kurmak isteyen Türklere, sermaye sağlamıştır (Zürcher,1996:285).

1925'te devlet sanayisini geliştirecek sermayeyi sağlamak üzere “Türk Sanayi ve Maadin Bankası” kuruldu. 1920'lerin en önemli sanayi yasası, 1927 'de çıkarılan “Teşvik-i Sanayi Kanunudur” yasa, devletin yerli girişimcilere ulusal bir sınıf olarak davranmaları ve dürüstçe kazanmaları için her türlü teşviki sağlamaya istekli olduğunu gösterir. Bu yasa ile belli nitelikteki özel sanayi kuruluşları ile maden işletmelerine önemli yararlar sağlanıyor, farklı açılardan girişimcilik özendirilmeye çalışılıyordu. Yasayla sağlanan ayrıcalıklardan bazıları şunlardı; belediye sınırları içinde işletme kuracak olanlara işletme arazisi devlet tarafından verilecek, bu kuruluşların arazi tahsislerinden vergi alınmayacak, tesisi kurmak için gerekli her türlü araç ve gerecin taşınmasında belli oranda indirim uygulanacak, başarılı görülen işletmelere Bakanlar Kurulu tarafından ürettikleri malların üretim değerleri üzerinden prim verilebilecekti (Özgür,1999:167). Ancak, bu yasa, özel girişimcileri sanayi alanına yatırım yapmaya özendirme amacına pek ulaşamadı

Özel servet birikimini teşvik etmek isteyen hükümet, özel firmalara bazı devlet tekelleriyle işbirliği yapma hakkı da verdi. Bu siyaset çok iyi işledi ve bazı işadamları çok iyi karlar elde ettiler. Ancak, hükümetteki kaynakları sayesinde, bilgi alarak, dış ticarete haksız kazançlar elde edenlerin sayısı da oldukça fazlaydı. 1920'lerin sonlarına gelindiğinde, devletle işadamları arasındaki ilişkileri etkileyen önemli bazı gelişmeler oldu, bunlar arasında en önemlisi, 1929 da patlak veren” Büyük Buhran”dır. Bunun ardından serbest piyasa ilişkilerine büyük umut bağlayan, Türk işadamları, ekonomistler ve siyasetçiler, giderek bunu sorgulamaya başladılar. Bunu, devlet müdahaleciliğine yaklaşma süreci izlemiştir (Özgür,1999:167).

IV.1.3.1930-1945 Dönemi

1930'larda Türkiye'de devletçilik uygulamasının geçinmesinde çeşitli gelişmelerin etkili olduğu söylenebilir. Bunların başında 1920'lerin sonlarından itibaren uygulanan, serbest girişime öncelik veren politikaların başarısız olduğuna dair genel inanç gelir. Bunun yanında 1929' da ki Büyük Buhran'ın Türkiye üzerindeki olumsuz etkileri ve pek çok kapitalist ülkenin zarar görmesine rağmen, sosyalist Rusya'nın bundan çok fazla etkilenmemiş olması, Türkiye'deki siyasetçileri, ekonomistleri ve işadamlarını serbest piyasa sistemini sorgulamaya yöneltmiştir.

1908 sonrasında ve 1923'te İzmir İktisat Kongresi'nden sonra devletin modern bir kapitalist ekonomik düzenin oluşması için öngördüğü ana mekanizma, bireyleri zenginleştirecek ortamı ve desteği sağlayarak, böylece oluşacak yeni girişimci sınıfın yabancı sermaye ile eşit koşullarda işbirliği ve ortaklık ilişkisi içine girerek; gelişme ve iyileşmeyi gerçekleştirmesidir (İnsel, 2003:46). Bu mekanizmanın işlediği dönem içinde, devlet desteği ile bireylerin zenginleşirmenin etkin bir yol olduğu ortaya çıkmıştır. Müslüman-Türk ticaret girişimcileri ile siyasi kadroların ve yüksek bürokrasinin işbirliğinden, geleneksel ticaret çevrelerinin işlevlerini kısmen de olsa devralabilen, bazı hallerde yabancı sermaye ile işbirliği içinde kurulan imtiyazlı şirketlerin tekeli kazançlarını kullanan yeni bir zenginler tabakası oluşmuştur (Boratav,1989: 50).

Sanayileşmede devletçiliğe başvurulması, 1931 yılı içinde gündeme geldi; 1931 CHP kurultayında "Devletçilik" parti programının ana ilkelerinden biri haline gelmiştir. Buna göre devlet, özel girişimin gücünün yetmediği sanayi işletmelerini kuracak ve işletecektir. 1932' deki devlete geniş müdahale yetkisi veren sekiz yasanın ardı ardına kabul edilmesiyle devletçilik uygulamaları büyük bir hızla başlamış oldu. 1937'deki Anayasa değişikliği ile devletçilik, Türk devletinin ana özelliklerinden biri olarak ilan edilmiştir (Boratav, 1989: 51).

Devletçilik, Türkiye'de kapitalist bir gelişme modelinin parçası olarak ortaya çıkmıştır. Buna elverişli bir ortam yaratan çeşitli oluşumlar da vardır. İlk olarak devlet sanayisi lehine oluşan tüm nesnel koşullar, örneğin sanayi lehindeki fiyat ilişkileri; özel sanayi için de geçerliydi. İkinci olarak artan kamu yatırımları; devlete iş yapan müteahhitler; ticaret ve küçük sanayi için ek talep ve buna bağlı olarak birikim imkânı yaratmıştır (İnsel, 2003:46). Nitekim daha sonraki dönemlerde sivrilecek büyük sermaye gruplarının çoğunun kökeninde 1930'lu yıllarda devlet ihaleleri ile elde edilen kazançlar yatmaktadır .

Devletçilik, devletin üretim ve yatırım alanlarında büyük rol oynamasını gerektiriyordu. Bu siyasetin temel özelliği, özel sektöre yol göstererek, gücünün yetmediği ekonomik alanlara girmesini sağlayarak onun gelişimine ve olgunlaşmasına yardımcı olmaktı. İşadamları, kısa sürede kar sağlayacakları alanlara yatırım yapmakta isteksiz davranırken, hükümet, Anadolu'da gelişmiş ve gelişmemiş bölgeler arasındaki uçurumu kapatmak için Anadolu kentlerine yatırım yapıyordu. Özel sektör ise, ulaşım imkânlarının gelişmiş ve işgücünün görece eğitilmiş olduğu, batı Anadolu bölgelerine yatırım yapmayı tercih ediyordu. Bu durum, 1934'teki Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile giderilmeye çalışıldı; devlet, ülkenin farklı yerlerinde on ikisi kendine ait on beş fabrika kurmayı planladı. Sümerbank ve Etibank bu yıllarda kuruldu. Birinci planın büyük ölçüde başarılı olması, sanayileşme sürecini harekete geçirmiştir (Boratav, 1989: 52).

1930'lar boyunca ekonomi içinde kamu kesiminin gücü giderek arttı; yeni kurulan devlet sanayi işletmeleri, özel sanayi işletmelerinin birçoğunun girdi olarak kullandığı temel ara malları üretmeye başladı. Devlet bankaları, yerli işadamlarının kredi ihtiyaçlarını karşılamada büyük sorumluluklar üstlenmeye başladılar. 1930'larda devlet sanayinin özel kuruluşlar üzerindeki etkisi oldukça olumluydu; 1920'lere oranla 1930'larda sanayi burjuvazisi güçlenmiş, çok sayıda özel sanayi işletmesi kurulmuştur. İlk beş yıllık

plana uygun olarak; 1933'te Sümerbank, 1935'te cumhuriyetin doğal zenginliklerini değerlendirmek amacıyla EtiBank kuruldu, 1938'de Denizcilik Bankası, daha sonraki yıllarda ise, Emlak ve Kredi Bankası, İller Bankası, Vakıflar Bankası kuruldu (Akgüç, 1982: 29). Bu işletmeler, genelde ekonomik kaygılardan uzak, siyasi fikirlerle yönetildiler. Ancak, bunların olumlu tarafı, sonradan özel sermayenin gelişiminde önemli rol oynayacak olan, çoğu yerli yöneticinin ve mühendis kuşağın mesleği bu iktisadi devlet teşekküllerinde öğrenmeleridir (Zürcher, 1996:288).

1929'larda ki olayların etkisiyle radikal devletçiler işadamlarını kaçakçı, kanun dışı olarak görme eğilimi içindeydiler. Bu inanış, özellikle dönemin dış ticaret; politikalarında kendini açıkça hissettiriyordu. Bürokratik işlemlerin fazlasıyla karmaşık hale getirilmesi, suiistimalleri de beraberinde getirmiştir. Bu dış ticaret rejimi, bu dönemde özel kesimin davranışlarının belirlemede çok önemli bir etki yaptı, iş dünyası, faaliyetlerini her an değişebilen bir ortama göre ayarlamayı öğrendi. Türk iş hayatında, o günkü konjonktüre uygun olarak faaliyet farklılaşmasına gitme bu dönemde başladı (Buğra, 2006:16). Bu dönemde daha ileriki dönemlerde belirgin olacak ihracatçı-ithalatçı, sanayici-tüccar ayrımı, bu dönemden itibaren belirginliğini kaybetmeye başladı .

İkinci Dünya Savaşı, devletin geniş ölçüde ekonomiye müdahale etmesine imkan tanıdı. Savaşın hemen ardından tartışılmaya başlanan “Milli Koruma Kanunu” ve ithalat ve ihracatın devletleştirileceği konuları, özel sektörü daha da korkuttu. Denetimler üretimin azalmasını engellemede ve ihracatın artırılmasında pek etkili olmadı. Temel ihtiyaçları karşılamada daha da artan biçimde açıklar görülmeye başlandı ve enflasyonist baskı arttı. Bu durum, fiyat kontrolleri ile aşılmaya çalışıldı. Tüm bunlar, özel kesimin davranışını olumsuz biçimde etkiledi. Ekonomiyi denetlemede başarısız kalan hükümetin, iş dünyasına karşı olan olumsuz tavrı daha da arttı, savaş zamanının vurgunculuk örnekleri sıklıkla hükümet tarafından, özel sektöre güvenilemeyeceğinin birer işareti olarak

sunuluyordu. Hükümetin iş dünyasına karşı olumsuz tavrı, 1940'ların ortalarına kadar sürmüş, bundan sonraki dönemde azalma eğilimine girmiştir (Buğra, 2006:17)

Devletçilik, özel sektöre büyük kazanımlar sağlamış, kamu ve özel sektör yan yana büyümeye devam etmiştir. Özellikle, İkinci Dünya Savaşı yıllarında özel sektör hızlı bir büyüme kaydetmiştir. Bu büyüme ve güven duygusu, devlet himayeciliğine katlanmayı kolaylaştırmış, ancak 1940 “Milli Koruma Kanun” ve 1942 “Varlık Vergisi” devletin ne kadar keyfi biçimde hareket edebileceğini ortaya koymuştur. Teoride Varlık Vergisinin üç amacı vardı; savaş vurguncularının elde ettikleri karlardan bir kısmını vergilendirmek, karaborsacılığın önünü almak, hükümet bütçesi üzerindeki baskıyı kaldırmaktı. Ancak, uygulamada sonuç farklı oldu, asıl kurbanları gayrimüslim iş çevresi olmasına rağmen “Varlık Vergisi”, girişimcilerin genelinde huzursuzluk yarattı ve yerli burjuvazinin durumu öylesine güçlenmişti ki ayrıcalıklı, fakat siyasal açıdan güçsüz olan bu sınıf, durumunu kabullenmeye hazır değildi (Zürcher,1996:301). “Milli Koruma Kanunu” ile hükümet, ekonomiyi tümüyle kontrol edecek hareket olanaklarına kavuşmuş oldu; madencilik ve yapım işlerine el kondu, hangi tür ürünün yetiştirileceğine devlet karar verecekti, dış ticarete fiyat hareketlerini belirleyebilecekti, belli ürünlere el koyabilecekti. Ancak, kanun tam anlamıyla uygulanma olanağına kavuşamamıştır (Özgür,1999:184). Her iki vergi de amacına ulaşmaktan ziyade, özel kesimi devletten uzaklaştırdı.

IV.1.4. 1945–1950 Dönemi

Bu dönem, Cumhuriyet tarihinde hem siyasi hem de ekonomik açıdan bir dönüm noktası oluşturmaktadır. Siyasi açıdan, tek partili rejimden çok partili siyasi rejime geçişin başlangıcıdır. Ekonomik açıdan ise, 16 yıldır izlenen kapalı, korumacı, içe dönük ithal politikasının giderek gevşetildiği, dış pazarlara dönük; tanıma, madencilğe, altyapı yatırımlarına öncelik veren bir kalkınma anlayışının gündeme gelmesini ifade eder.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında Amerika Birleşik Devletleri ile yakın ekonomik ve siyasi ilişkiler içine girildi. Ekonomik kalkınma için dış borçlanma ve yabancı sermaye yatırımlarına daha fazla önem verilmeye başlandı. Siyasal alanda da yerli varlıklı sermayedarlar, savaşın ekonomik koşulları ve hükümetin ekonomi politikaları ile güçlenmiş, yönetici bürokratlar karşısında siyasal güçleri artmıştır; bürokratların müdahaleci tavırlarından rahatsız olmaya başlamışlardı. (Zürcher, 1996: 300). Aynı dönemdeki konjonktürel gelişmeler ülke içindeki olaylarla birleşince, 1946'da Demokrat Parti kuruldu, çok partili siyasal hayata geçildi. Bu ortamda muhalefet partisinin liberal söylemleri dikkat çekti ve durumdan memnun olmayan halk buraya yöneldi (Keyder, 2004:54).

Özel kesim, Cumhuriyet Döneminde önemli ölçüde gelişmişti ve devletin keyfi davranışlarına artık katlanmak istemiyordu. Özellikle, Türkiye'nin piyasa güçlerine açılmasını isteyen ABD'den gelen baskı, bu gelişmeyi teşvik etti. Nitekim özel kesimin CHP içindeki temsilcileri liberalleşme yönünde baskı yaparlarken, Recep Peker'in önderlik ettiği devletçiler, devletin baskısını arttıracak biçimde sistemi dönüştürmek istiyorlardı. CHP içindeki bu görüşler, 1945'te Meclis'te görüşülen "Toprak Reformu Tasarısı" çevresinde su yüzüne çıktı. Birinci Dünya Savaşı'ndan beri "Jön Türk" koalisyonu içinde başlıca unsur olan toprak sahipleri, hükümetin savaş sırasında toprak ürünlerini suni şekilde düşük fiyatlandırması siyaseti, "Toprak Mahsulleri Vergisi " ve özellikle 1945'teki "Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu" ile devletten soğumuşlardı. Bu son kanun savaş sonrasında muhalefetin doğmasına ve Demokrat Parti' nin kurulmasına vesile oldu ve Ocak 1946'da DP resmen kurulmuş oldu (Zürcher, 1996: 302).

Demokrat Partililer kısa sürede liberallerin yanı sıra işadamlarının desteğini kazandılar ve özel girişimin sözcüleri oldular. Bu arada halktan kendilerine karşı olan desteği fark eden CHP, bazı liberal önlemler aldı. İnönü'nün "Sürekli Başkan" unvanının

kaldırılması, dernek kurmayı yasaklayan maddenin kaldırılması, basın yasasının serbestleştirilmesi, üniversiteye özerklik verilmesi gibi. 1946 genel seçimlerini CHP kazandı, ancak, DP de varlığını ortaya koyma fırsatını kazanmış oldu (Zürcher, 1996:302). DP iktidarı 1947'de alınan liberal kararlar uyarınca tarımdan başlayan bir modernleşme hareketine girişti ve Türk tarihinde ilk kez çiftçinin çıkarlarına öncelik verdi. Amerikan yardımı ve DP 'nin ilk üç yılında hava koşullarının iyi gitmesi ile bu yıllarda çiftçiler oldukça zenginleştiler (Keyder, 2004:54).

DP iktidarı, piyasanın serbest bırakılınca daha rahat işleyeceğine ve burjuvazinin 1940'larda biriktirdiği karlarını yatırıma dönüştürmeye başlayacağını ve yabancı sermayenin yatırım yapacağını bekliyordu. Ancak, bu gerçekleşmedi, bu dönemde Türk sanayicileri basit aile şirketleri ile iş görüyorlardı. Teşviklere rağmen yabancı yatırımlarda sınırlı kalmıştır. Sonuç olarak, liberalizme ilişkin tüm parlak sözlere rağmen, yatırımların %40-50'sini devlet yapmak zorunda kaldı. Özel yatırımcıların isteksizliği muhalefetteyken şiddetle karşı çıktıkları devlet işletmelerinin DP'nin iktidarı sırasında özelleştirilmelerine, engel oldu. Bu dönemde, özel bankaların kurulması da hızlanmıştır; 1944 de Yapı ve Kredi Bankası, 1946'da Garanti Bankası, 1948'de Akbank kurulmuştur (Zürcher, 1996:304).

IV.1.5. 1950-1960 Dönemi

1950'li yıllar, Türkiye'de yerli sermayenin sanayiye yöneldiği yıllar olmuştur. Bu dönemde yine devlet, özel sektörün arkasında yer aldı. Batılı finans kurumlarından gelen kredilerle altyapı yatırımları ile özel sektörün gelişimi için gerekli ortamı yaratmaya çalıştı, karayolu yapımı ile otomotiv sanayine zemin hazırlanırken, elektrik, telefon gibi alanlardaki altyapı yatırımları ile yabancı sermaye ile kurulacak sanayiye gerekli koşullar hazırlanmış oldu. Yürütülen gümrük duvarları, ucuz kredi, ucuz döviz gibi uygulamaların yanında var olan ve yeni kurulan KİT'ler, özel kesime maliyetin altında girdi sattı, doğan

zararlar, 'sübvansiyon' adı altında Hazine tarafından karşılandı. Bakanlar kurulunun KİT fiyatlarını belirleme ve ucuz kredi sağlama politikası, zamanla çığırından çıktı, sübvansiyonlar her yıl katlanarak büyüdü, KİT'lerin çoğu, maliyetin altında satış yapıyorlardı. Bu nedenle KİT'ler, büyük sermaye gruplarının ortaya çıkmasında bu şekilde dolaylı bir katkı sağlamış oldu. 1950'lerde başlayan KİT-Özel sektör ortaklığı, daha sonraki dönemde daha da yayıldı (Sönmez, 2005: 116). Bu ortaklıkların özel kesime sağladığı pek çok fayda vardı; şirket piyasada güven uyandırıyor, kredi bulma gibi bir sorunla karşılaşmıyordu, her türlü teşvikten yararlanabiliyordu, sermaye devlete aitken, kar tamamen şirkete kalıyordu

Demokratların ekonomiye yaklaşımları gelişigüzel. Çünkü kapsamlı bir planın bürokratik ve komünist bir uygulama olduğu düşünülüyordu. Hükümet, bunun yerine tarımsal ürünlere ve madencilığe öncelik vermiştir. Bu ikisine, savaşın yarattığı güçlüklerden çıkmakta olan, Avrupa'da büyük talepler vardı; sanayileşme bu nedenle bir süre rafa kaldırıldı (Ahmad,1995:164).

Bu siyasetin hemen hissedilen sonuçlarından biri, Anadolu köylerini ilk kez dış dünyaya açan, köylüleri yabancı dünyayla karşı karşıya bırakan yaygın bir karayolu şebekesidir. Otobüs ve ulaşım şirketleri bir ulusal pazarı oluşturacak şekilde hızla artmıştır. O zamandan beri, gelişmeye devam eden karayolu inşaatı, büyüyen bir orta sınıfın taleplerini karşılamak için, 1960'ların ortasında kurulan Türk otomobil endüstrisinin temelini oluşturdu ayrıca karayolları, turizmin de başlamasına neden oldu. Aynı şekilde Türk tarımı makineleşti; makineleşme Türk tarımının temel yapısını değiştirdi; traktör, biçerdöver sayısı arttı, yeni topraklar tarıma açıldı, ekili alan miktarı arttı. 1950'lerin başından itibaren, Türkiye tahıl ihraç eder hale geldi. Savaş sonrası Avrupa'dan gıda maddeleri talebi ve Kore Savaşı'nın yarattığı ekonomik patlama ile Türkiye, gıda maddeleri

ve hammadde ihracında ekonomik bir mucize yaşadı. Ancak, temeli zayıf olduğundan bu kısa süren bir gelişme eğrisi yarattı (Ahmad, 1995:168).

1940'lı ve 1950'li dönemler, önemli sermaye birikimlerinin gerçekleştiği, yeni işletmelerin kurulduğu dönemlerdi. Günümüzün büyük şirketlerinin çoğu bu dönemde kuruldu. Dönem içinde girişimciliği özendiren çeşitli mekanizmalar mevcuttur, tercihli kredi kullanımı, hükümetin sözleşmeli ithalatçılara döviz kullandırılması gibi. Girişimcilere, tercihli kredi kullandırma konusunda, bu dönemde kurulan “Sınaî ve Kalkınma Bankası”, önemli rol oynamıştır. “Truman Doktrini” ve “Marshall Planı” çerçevesinde, yapılan yardım anlaşmaları uyarınca “Türkiye Sınaî ve Kalkınma Bankası” kuruldu. Bankanın amacı, uluslararası sermaye ile yerli sermayenin sanayi alanına yönelmesini teşvik etmektir. 1954'te çıkarılan, bankaya ait ilk kanun, “6224 Sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Yasası”dır. Büyük sanayi işletmeleri, yerli ve yabancı sermayenin işbirliğinde buradan ucuz kredi almaya başladılar (Sönmez, 2005: 73).

Bu dönemde bütçe üzerinde baskı oluşturan iki temel etmen vardı; bunlar, tarım sektörünü destekleyici politikaların uygulanmaya başlanması ve altyapı projelerine ağırlık verilmesidir. Hükümetin sanayiye ve toplumsal harcamalara yaptığı yatırımlar attıkça, özel sektör devlet anlaşmalarından daha çok yararlanır oldu; özellikle müteahhit firmalar için devletten proje almak, dönemin en karlı işlerinden biri olarak kabul ediliyordu. ENKA, Tekfen, Doğuş, Alarko gibi günümüzün önemli firmaları, bu şekildeki işler sayesinde, bu yıllarda önemli atılımlar gerçekleştirmişlerdi. Bu dönemde müteahhitler yanında dış ticaretle uğraşan şirketler de bu tür hükümet sözleşmelerinden önemli karlar elde ettiler. Devlet işletmeleri ve diğer hükümet kurumlarının ihtiyaç duyduğu ihlal girdilerin sağlanması işinin özel sektöre devri, bu kesimi destekleyen önemli bir mekanizma oldu (Sönmez, 2005: 73).

IV.1.6.1960–1980 Dönemi

Mayıs 1960 ile Eylül 1980 darbeleri arasındaki dönem içindeki askeri yönetimler, darbe girişimleri, kısa süreli koalisyon hükümetleri, bakanlık krizleri ve 1970'lerin sonlarına doğru doruğa çıkan şiddet olaylarında toplumsal yaşamın diğer unsurları gibi iş dünyası da olumsuz biçimde etkilenmiş, belirsizlik ortamı daha da artmıştır (Buğra, 2006:195).

Bu döneme kadar süregelen politikalar terk edilerek, Türk ekonomisinde yapısal bir dönüşüm amaçlayan “İthal İkameci Sanayileşme” stratejisi benimsenmiş bunun uygulama aracı olarak da beş yıllık planlar kullanılmıştır. 1960 sonrasında uygulanan politikalar, genelde özel kesimle uyum içinde olmuşlardır (Buğra, 2006:195). Planlama faaliyetleri çerçevesinde, kamu kesimine öncelik veren politikaların daha çok uygulamaya konulmasına rağmen, bu dönemde özel sektör, güç kazanmaya devam etmiştir. 1980'lerin başlarına gelindiğinde sanayi önemli bir güce erişmiş, büyük firmalar önemli örgütlenme yapıları haline gelmişlerdir. Yoğun koruma duvarları ile uygulanan ithal ikameci sanayileşme politikaları ile üretimlerini büyük ölçüde arttırmışlardır. Beş Yıllık Kalkınma Planlarının getirdiği sistematik teşviklerle ticari etkinliğin sanayiye kayması hedeflendi, sanayi yatırımları çeşitli teşviklerle destekledi (Keyder,2004:52). Bu teşvikler, holding şeklindeki büyük şirketlerin ortaya çıkmasına yardımcı olmuştur.

Büyük işadamlarının da toplumsal konumlarında önemli gelişmeler görüldü. İlk olarak, büyük sermaye ile orta ve küçük ölçekli sermaye grupları arasındaki ayrımın giderek daha belirgin bir hal almaya başladığı görülmüştür. Büyük işadamları, kısa dönemli kar amacı güden gelişmelerden çok, uzun dönemli ekonomik stratejiler oluşturmaya önem vermeye başladılar, kamu politikalarını belirlenmesine aktif olarak katılmak istediklerini göstermeye başladılar.

İkinci olarak, 1960'lardan başlayarak, büyük iş çevreleri, özel sektörün içinde bulunduğu, diğer kuruluşlardan kendilerini uzaklaştırmaya başladılar. Bunlar, taleplerini hükümet yetkililerine geçmiş dönemde olduğu gibi odalar aracılığı ile iletmek yerine, bizzat kendileri kişisel görüşmeler yoluyla aktarmaya başladılar. 1960'larda ve 1970'lerde politikacılar ve işadamları kamuoyunda sıklıkla bir arada boy göstermeye başladılar (Buğra, 2006:198) . Nitekim 1971'de TÜSİAD'ın kurulması, bu gelişmelerin bir sonucu olarak değerlendirilmektedir. Büyük işadamları, iş dünyasının diğer üyelerinden, kendilerini ayırmaya başlamışlardı

1960'ların farklı bir gelişmesi de bu yılların ortalarına doğru, Türk işadamlarının anti-komünist eğilimli bir söylem izlemeleridir. Komünizme karşı duyulan bu tedirginlik karşısında, devletten belirsizlikleri ortadan kaldırarak komünizme gidebilecek yolları engellemesi, özel girişimciliğin yararlarını kamuoyuna duyurması talep ediliyordu (Keyder,2004:52). 1961 başlarında N.Eczacıbaşı'nın önderliğindeki bir grup işadamı, bu amaçlar doğrultusunda etkinliklerde bulunacak bir örgütün kurulması yolunda ilk adımı attı, "Ekonomik ve Sosyal Etüdüler Konferans Heyeti" kuruldu. Bu örgüt, seminerler düzenlemek amacıyla iş çevresi, öğretim üyeleri ve hükümet yetkililerinden oluşmuştur (Buğra, 2006:202). Heyet, daha sonraki dönemde TÜSİAD'da olduğu gibi, büyük işadamlarını kendilerini iş dünyasındaki diğer gruplardan ayırarak, toplumsal politikaların belirlenmesinde rol almak isteğinin ifadesidir.

27 Mayıs rejimi, siyasal sorunları çözenin yanı sıra, ekonomik sorunlara çözüm bulmaya öncelik vermiştir. Bu konuda alınan en önemli karar "Devlet Planlama Teşkilatının" kurulmasıydı. Buranın başlıca görevi, ekonominin bir plan bağlamında, akılcı biçimde denetlemektir. Yüksek Planlama Kurulu'nun hazırladığı plan, meclisin onayından geçiriliyordu. Planlama süreci başbakan denetiminde olduğundan esas olarak siyasi olmaya

devam etmiş; DPT 'ye ekonomik, toplumsal, kültürel planlama alanlarında geniş yetkiler vermiştir (Buğra, 2006:203).

1960'ların sonunda, Türkiye ekonomisinin ve toplumun özellikleri çok büyük bir değişim geçirmiştir. 1960'tan önce, Türkiye, ağırlıklı olarak bir tarım ülkesiydi, devletin hâkim olduğu küçük bir sanayi sektörü vardı (Buğra, 2006:204). On yılın sonunda güçlü bir özel sanayi sektörü oluştu, sanayinin GSMH içindeki payı tarıma eşitlendi, 1973'te ise aştı. Ekonominin giderek sanayileşmesi doğal olarak toplumsal dönüşüme de yansdı; 1960'ların sonunda iki yeni grup siyasal olarak varlığını hissettirmeye başladı; işçiler ve sanayi burjuvazisi. Türk endüstrisi geçmişte ithal edilen her türlü tüketim ürününü üretmeye başladı. Örneğin, Ford-Koç ortaklığıyla olan Anadolu, yerli sanayileşmenin sembolü haline gelmiştir. Planlamacılara göre, bu tür ortak tasarımlar, ülkeye yabancı sermayeyi çekmenin önemli bir yoluydu. Sanayileşme ile tüketim alışkanlıkları da değişti; giyim sanayi gelişti, radyo kullanımı arttı. Modern şirketler, genellikle yabancı sermayeyle ortaklık kuran ve daha küçük yerel girişimleri kovan büyük anonim şirketler ve tüketici malı üreten endüstri kolunda katlanarak gelişti (Keyder, 2004:61).

Bu planlamacı dönem içinde AP hükümetinin, iş başına gelmesi ile planlama faaliyetleri büyük ölçüde askıya alındı, popülist uygulamalara öncelik verildi. Büyük iş çevreleri politik ve ekonomik istikradan yanaydı. AP'nin günü kurtarmaya yönelik politikaları, iş dünyasını tatmin etmiyordu. Büyük ölçüde bu nedenlerle 1971 darbesi ve onu izleyen reform girişimlerine özel sektör sıcak baktı. Genel olarak bakıldığında, iş çevreleri ile devlet arasındaki gerginlik bu yıllarda daha da arttı; özel kesim, birbirini izleyen hükümetler boyunca ithalat politikalarının belirlenmesinden, giderek artan kargaşa ve terör olaylarından endişe duydu (Buğra, 2006: 204).

1960 sonrası dönemde devletin ekonomiye müdahalesi, kamu harcamaları, ekonomik kamu kuruluşları ve yatırımlar açısından incelemiş ve şu sonuçlara ulaşmıştır;

1963-80 döneminde kamu harcamalarında önemli artışlar meydana gelmiştir, bu artış dalgalı bir seyir izlemiştir. Kamu harcamaları, bunalımlı dönemlerde arttığından, bu devletin kamu harcamalarını bir çözüm olarak gördüğünü işaret eder. Yatırımlar açısından, bakıldığında bu dönemde sermaye birikimine katkısının, %50'nin üzerinde olduğu görülmektedir. Kamu kesimi yatırımlarının en az 1/4 oranında özel kesim yatırımları da özendirilmiştir (Saybaşı, 1986: 63).

Bu dönemde devletin ekonomiye müdahalesi 1977'ye kadar her alanda artmıştır. Ancak, 1978 sonrasında ise, görece olarak azalmıştır. Bu azalmanın nedenleri yeterince arttırılmayan vergi gelirleri ve sanayi masraflarıdır. Bunun sonunda devlet, ciddi bir mali kriz içine girmiştir. Kontrol edilemeyen enflasyon karşısında devlet, 1980'den itibaren müdahaleci kamu ekonomisi politikalarına ağırlık vermiştir (Saybaşı,1986:123).

IV.1.7. 1980 ve Sonrası Dönem

1980'lerle beraber eski düzenleme biçimleri terk edilerek, rekabetçi bir düzene geçilmiştir. Bu dönemde, Türkiye, başta üretim ilişkileri olmak üzere devletin rolü ve dış dünya ile ilişkileri açısından büyük ölçüde değişime uğramıştır.

Özel sektör, daha önceki askeri müdahalelerde yaşadığı düzen değişikliği korkusunu, bu dönemde pek fazla yaşamadı, çünkü daha işin başında darbenin 1980 IMF paketinin uygulanması için gerekli istikrar ortamını yaratmayı amaçladığı belliydi. Orduyu izleyen ANAP Hükümeti de özel sektörün kuşkularını giderecek şekilde hareket etmek amacındaydı. Ancak, 1960'larda olduğu gibi, belirsizlik ortamı daha da arttı. (Ahmad,1995: 280). Bu koşulların yarattığı ortamda bazı iş çevreleri büyük servetler edinirken, ekonomik açıdan kötü durumda olan bazı grupların durumları daha da kötüleşti. Bunun sonucunda 1980'lerin sonlarına yaklaşırken, iş dünyası ile hükümet arasındaki

gerginlik iyice arttı. 1960'lardan farklı olan bu dönemde iş adamları artık iyice güçlenmiş ve kendi toplumsal konumlarının bilincine varmışlardır .(Zücher, 1996:49)

Askeri ve sivil hükümetlerin, 1980'lerde uyguladıkları ekonomik paket, serbest piyasa ekonomisine dayalı bir düzen kurmayı amaçlıyordu. Bu amaçla, döviz kuru, KİT fiyatlarının siyasal etkilerden arındırılması yönünde adımlar atıldı, başbakanın gücü önemli ölçüde arttırıldı. Ancak, bu IMF istikrar programının uygulanması, enflasyon ve bütçe açıkları yarattı, enflasyon da piyasa ekonomisinin işleyişini aksatarak yeni bir belirsizlik ortamı geliştirdi. Artan bütçe açığı faiz oranları üzerinde baskı yaratıyordu, bunun üzerine hükümet, faiz oranlarında sık sık düzenlemeler yapmaya başladı, bir süre sonra oranlar üzerindeki hükümet denetimi kaldırılmıştır (Özgür, 1999:48). Ancak, bunun olumsuz sonuçları görülünce, bu orana sınırlamalar getirildi .

Bu türden uygulamaların yoğun olduğu alanların başında vergi sistemi ve dış ticaret rejimi geliyordu. İhracatın teşviki ve dış ticaretin serbestleştirilmesi doğrultusunda önemli teşvikler verildi, ihracatta önemli gelişmeler sağlandı ancak daha sonra sistemin suiistimallere yol açması üzerine, bazı kısıtlamalara gidilmek zorunda kalındı. 1980'lerdeki karmaşık ve sık değişen ihracat teşvik mevzuatı, devlet eliyle zenginleşmenin önemli bir aracıydı. Bu dönem boyunca, ihracat teşviklerinden yararlanan mallar listesi sıklıkla değiştirildi; rant yaratılıp daha sonra bunun ortadan kaldırılması sonucunda iş adamlarının kazanılmış hakları konusunda belirsizlikler ortaya çıktı, yatırımcılardan bazıları önemli zararlara uğrarken bazıları da büyük karlar elde ettiler (Saybasılı, 1986:42).

Karma ekonomiden serbest piyasa ekonomisine geçiş, çok sayıda önemli yeniliği gerektiriyordu. Başlıca reform, 1960'lardan sonra devletin çok önemli bir rol oynadığı üretim alanlarından çekilmeye ve ülkenin altyapısını, enerji ihtiyacı, karayolu, ulaştırma şebekesi ve barajları üzerinde yoğunlaşmaya karar vermesiydi. Ancak, devletin bu alanlardan çekilmesi ve özelleştirme ekonomide önemli rol oynamaya devam eden

devlet mülkiyetindeki işletmeleri satın almak için gerekli özel sermayenin yokluğuyla sınırlandı. Bununla birlikte, tercihen yabancı ortaklarla beraber özel sektörde imalatta öncelikli rol verildi. Devlet, tasarruf ve yatırım alanlarından çekilerek özel girişimlere yol verdi (Ahmad, 1995:283).

Başka bir yenilik ise, ekonomiyi dünya piyasalarına açma ve ülkenin korunmuş iç pazara ve ithal ikameci sanayilere olan bağımlılığını ortadan kaldırmaktır. Özal'a göre, 1950 ve 1960'ların korumacı siyasetleri, Türk endüstrisini etkisiz ve pahalı hale getirmiş, rekabet dışı bırakmıştır; oysa rekabet, endüstriyi etkin olmaya zorlayacak ve sadece en iyi olanlar ayakta kalacaklardır (Sezen, 2000:54). Sanayi dışı açılmaya ve dışarıda pazar bulacak kaliteli mallar üretmeye teşvik edilmiştir. İhracat yönelimli strateji, kısmen sanayinin temeli, 1960'larda kurulduğu için, kısmen de İran-İrak Savaşı 1980'lerin ortalarına kadar iki karlı pazar açtığı için başarılı oldu (Ahmad, 1995:285).

1980'lerin ekonomi politikası, büyük birimlerin küçük birimler pahasına büyümesine uygundu. Bu argümana göre, büyük şirketler daha etkin, zengin ve güçlüydü; bu nedenle yabancı rakipleriyle daha iyi rekabet edebiliyor, pazarlık yapabiliyorlardı. Sonuçta, Koç, Sabancı gibi iyi örgütlenmiş birkaç holding hızla büyüyüp, çeşitlenerek hükümet desteğinden yararlanmıştı. Bu tür şirketler, iflas veya birleşmelerle yutulan küçük şirketler pahasına, bu yıllarda gelişme göstermiştir (Ahmad, 1995:287). 1979-89 arasındaki on yılda asıl kazançlı çıkanlar, büyük aile şirketleridir. Bunlardan, Koç, Eczacıbaşı gibi bazılarının kökleri, 1920'lere kadar gidiyordu, bazıları ise Çukurova ve Sabancı grupları gibi 1950'lerde yükselmeye başlamışlardır. "Üçüncü Kuşak" holdingler ise, ENKA, STFA gibi inşaat şirketleriydi; bunlar, 1980'lerin başında petrol üreten Arap ülkelerindeki inşaat patlamasından büyük karlar elde ettiler. Bu şirketlerin tümü neredeyse aile şirketleriydi, holding şeklinde örgütlenmişlerdi, kendi bankaları, sigorta şirketleri ve üretim şirketleri vardı (Zürcher, 1996:427).

Hükümet, dış piyasa araştırmalarında fiilen özel sektörün ortağı haline geldi ve diplomasi, yeni bir ticaret alanı oldu. İşadamlarından oluşan gruplar, Başbakan Özal'ın resmi ziyaretlerinin bir parçası olarak dünyayı dolaştılar. Bu ziyaretler daha çok, Çin, Sovyet Bloğu, Arap ülkeleri gibi, Türk malları için potansiyel pazar olarak görülen yerlere yapıldı (Zürcher, 1996:428).

Devletin, özel sektörün sermaye birikimine yaptığı katkıları, dönemler itibariyle ele aldığımız bu bölümde genel olarak göze çarpan nokta, özel kesimin hemen her dönemde, devletten yoğun olarak sermaye transferi aldığı bunun bazı dönemlerde önemli ölçüde artış gösterdiğidir. 1930'lara kadar, devlet kesimi, özel kesim için yol gösterici, destekleyici bir yaklaşımı benimsedi, bu dönemden sonra dünyadaki konjonktürel durumun da etkisiyle ılımlı bir devletçilik politikası izlendi. İkinci Dünya Savaşını izleyen yıllarda dış pazarlara dönük bir ekonomi politikası izlenmeye başlandı. Dönemler içinde, özel sektöre devletin verdiği değer daha da arttı, özel kesim, artık sosyal politikalarda önemli bir yere sahipti, baskı aracı olarak kendisini hissettiriyordu. 1980 sonrası dönem ise, özel kesimi ekonomik yaşamda vazgeçilmez bir unsur olarak; görülmeye başlandı ve buna yönelik uygulamalar yürürlüğe konuldu (Sezen, 2000:54).

Devletin, cumhuriyetin kuruluşundan bu yana özel kesime sağladığı destek, sadece sermaye ile sınırlı değildi, bunun yanında, kamu kesimi kadroları, özel kesimdeki pek çok yönetici için yetişme yeri olarak hizmet etti. Nitekim özel kesimdeki üst yönetim kademelerinde kamudan transfer olmuş kimseleri görmek mümkündür. Diğer taraftan ise, özel kesimden de kamuya bu şekilde çok sayıda transfer olduğu görülmektedir. Bir sonraki bölümde bu karşılıklı ilişki bazı örnekleri ile ele alınmıştır.

I.V.2. İş Gücüne Katkısı Açısından Kamu ve Özel Sektör Etkileşimi

Özel sektör ile kamu bürokrasisi arasında işgücü açısından kurulan bağ, iki grupta toplanabilir; devletin üst yönetim kademelerinde bulunmuş bir kişinin holding çatısı altına alınması ve devlete yönetici vermek (Sönmez, 2005:141)

Cumhuriyet öncesinde, daha İttihat ve Terakki döneminden itibaren, devletin, özel teşebbüs için elverişli bir ortam yaratma çabaları gözlenmektedir. Bu gelişmenin bir sonucu olarak, İttihatçı kadrolar, Anadolu ve İstanbul'da yerli şirketlerin gelişimi için çaba harcamışlar, hatta bizzat kendileri bu şirketlerde işadamı olarak görev almışlardı. 1908–18 arasında faaliyete geçen bankaların kurucuları arasında, İttihat ve Terakki üyelerinin sayısı oldukça fazlaydı. Birinci Dünya Savaşı'nda İttihat ve Terakki üyelerinin, Heyet'i Mahsusa'nın idaresinde görev almaları, daha sonraki dönemde kurucusu olacakları anonim şirketlerin sermayesini sağlamada önemli bir araç olmuştur (Sönmez, 2005:141; Ahmad, 1995:77).

Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren, kamu sektöründe çalışmak, Türkiye'de prestiji yüksek bir meslek olarak kabul ediliyordu. Bu durum, büyük ölçüde Osmanlı devlet geleneğinin devamıdır. Osmanlı'da devlet işlerinde görev almak, 'Kapıkulu' olmak, toplumsal hayatta önemli sayılıyordu. Cumhuriyet Döneminde ele bu anlayış büyük ölçüde devam etti. Cumhuriyetin ilk yıllarında özel sektörün gelişmemişliği, bir istihdam unsuru olarak ortaya çıkmasını engelliyordu. Bu anlamda neredeyse tek büyük işveren devletti. Bu nedenle, ülkede eğitim görmüş kişiler için kamu sektöründe çalışmak prestij sahibi olma anlamına geliyordu. Ancak, cumhuriyet tarihinin ilerleyen dönemlerinde, bu durum, değişime uğradı. Devletin özel sektörü geliştirme çabaları sonucunu verdi; kamu kesiminin yanında artık özel sektör de adından söz ettirecek bir büyüklüğe ulaştı ve zaman içinde daha da genişledi (Sönmez, 2005:142). Bu gelişmenin bir boyutu da sağladığı istihdam olanaklarının artması oldu. Zaman içinde özel sektörün istihdam edici rolü, kamu

sektörüne ulaştı, hatta onu aştı

Cumhuriyet tarihinde, özellikle 1930'lu yıllardaki devletçilik uygulamaları ile özel sanayi sektörünün kadrolarının, kamudan beslenmesi için bir araç oldu. Örneğin, devlet sanayi programları, inşaat işlerinde çalışan özel müteahhitlerin gelişmesine, güç kazanmasına yardım etti (Tezel,1986:220). Diğer taraftan, bu dönemde kurulan Sümerbank, Eti bank, Denizcilik Bankası, Emlak Bankası, İller Bankası, Vakıflar Bankası gibi devlet bankaları ve KİT'ler, çoğu yerli yöneticiye, meleği öğrenmeleri açısından büyük fayda sağladı (Zürcher,1996:288) .

1980'lere gelindiğinde ise, artık, lüks tüketim alışkanlıkları içindeki yeni nesil için devlete hizmet etmek tatmin edici değildi. Devlette iş sahibi olma, saygınlığını tamamen kaybetmişti, kariyer yapmayı amaçlayan üniversite mezunlarını cezp etmiyordu. Gençler, devlet idealinden uzaklaşarak, özel sektöre ve serbest teşebbüse yöneldiler. Yüksek öğretim de giderek büyüyen özel sektöre hizmet edecek şekilde yeniden örgütlendi, yabancı dilde eğitim veren üniversitelerden yönetici ve teknokrat yetiştirmede katkı sağlaması bekleniyordu (Ahmad, 1995:292).

IV.2.1. Özel Sektörden Kamu Sektörüne Personel Transferi

Özel sektörden, kamuya yönetici vermek kendi içinde, bakanlıktan milletvekilliğine, KİT yöneticiliğine, üst düzey bürokratlığa kadar çeşitlenebiliyordu. Bu transferdeki genel amaç, şirketin işlerinin pürüzsüz olarak yürümesiydi. Bunun için de kamu kesiminden transfer edilen kişilerin eski siyasi ilişkilerinden, tecrübelerinden yararlanılıyordu.

Türkiye'de özel sektör ve kamu sektörü arasında bu türden transferlerin örnekleri pek çoktur. Bunlardan en bilineni, Sabancı Topluluğu'dur. Türk siyasi yaşamında çeşitli bakanlıkların yanında Başbakan ve daha sonra Cumhurbaşkanı olarak görev yapmış

olan Turgut Özal, 1970'lerde Sabancı Topluluğu' da önemli görevler üstlenmiş, yöneticilik yapmıştır. Naim Talu, bu grupta yer alan diğer başbakandır; 1976'da Akbank yönetim kurulu başkanı olan Talu, Olmuksa, Akçimento'da görev yapmıştır. Koç Holding de, devlet yöneticileri ile alış verişi yoğun olan gruplardandı; Koç Holding idare komitesi başkanı Fahir İlkel, Koç'tan 12 Eylül Hükümetine Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı olarak gelmiş, ANAP kurulunca da eski görevine dönmüştür. Koç Holding'den bu hükümete geçen diğer bir bakan ise Şahap Karatopçu'ydu; Sanayi ve Teknoloji eski bakanlarından Sebati Ataman, Koç Yatırım'da yönetici; Ulaştırma Eski Bakanlarından Mustafa Aysan, aynı şirketin yönetim kurulu üyesiydi; Gençlik ve Spor bakanlarından, Zekai Baloğlu, Demirdöküm'de yönetim kurulu üyesiydi (Sönmez,2005:145).

IV.2.2. Kamu Sektöründen Özel Sektöre Personel Transferi

Kamu kesiminden özel sektöre geçiş nedenleri arasında en çok vurgulanan, iki kesim arasındaki ücret farkı; kamuya göre özel sektörde yüksek ücret elde etme olanağının fazla olmasıdır. Ancak, kamu sektöründen özel sektöre geçişi tek bu nedenle açıklamak, pek doğru değildir, bu transferin kişisel, toplumsal ve politik nedenleri de vardır.

Gerçekten de Cumhuriyet tarihi içinde artan enflasyon, kamu sektöründe çalışanların reel ücretlerindeki azalma, bürokrasiden özel kesime geçişte önemli bir etken olmuştur. 1950 ve 1960'lara kadar, özel sektörün en büyük sorunu yetişmiş eleman bulmak iken, artan enflasyon karşısında ücretlerdeki düşüş, kamu için tam tersi bir durum yaratmış ve bu kez kamu kesiminde bilgili, yetenekli, deneyimli eleman, sıkıntısı çekilmeye başlanmıştır (Bener, 1982:15).

Kamu ve özel sektör arasındaki personel alışverişinin toplumsal yapıya, özellikle ekonominin durumuna göre değiştiğini daha önce belirtmiştik.1950'lerden itibaren, politik alanda meydana gelen değişimler, toplumsal yaşamı da yakından etkiledi.

Siyasi alanda uzun süren, tek parti döneminin ardından, 1946'da çok partili siyasi hayata geçilmesi ve 1950'de Demokrat Parti'nin iktidara gelmesi, toplumsal yaşamda da önemli değişikliklerin ortaya çıkmasına neden oldu. DP iktidarının özgürlükçü ve piyasaya ağırlık veren söylemi ile bu döneme kadar devletin yoğun desteği ile ayakta tutulmaya çalışılan özel sektör, gelişme yönünde önemli adımlar attı. Bu yıllarda, (Kore Savaşı'nın etkisiyle) dünya pamuk piyasalarındaki hızlı yükselmeler sonucu, pamuk işiyle uğraşanların hayat standartları yükseldi, lüks tüketim alışkanlığı hızla yayılmaya başladı. Özel sektörde yaşanan bu ve benzeri gelişmeler ile devlet memurlarının maaşlarındaki düşüşler bir araya gelince, özel sektörde çalışmanın prestiji de arttı (Bener, 1982:23).

1950-60 döneminde kamudan özel sektöre geçişte başka etkenlerin varlığından da söz etmek mümkündür. Bu dönemde bürokrasiden özel sektöre geçişte, yerel ilişkiler önemli bir yer tutmaya başlamıştı. Örneğin, büyük kentlerde görev yapan bazı bürokratlar, özel sektöre geçerek, memleketlerine yerleşmişlerdir. Memleket ilişkileri yanında, aile ilişkileri de bu geçişlerde etkili olabilmektedir; kamuda çalışan aile üyesinin, özel sektörde çalışan babasının işleriyle ilgilenmesi, eş durumuna göre özel sektöre geçmekteydi. Bazı bürokratlar da, kamu görevinden zorunlu olarak uzaklaştırılma durumunda özel sektöre geçerler. Kamu görevinden ayrılmanın sonuçları açısından, en ciddi boyutta olanı ise, eğitilmiş, nitelikli çalışanların yurtdışına gitmesi veya özel sektöre geçmeleridir (Bener, 1982:30).

Özellikle 1960'lı yıllarda ordunun prestijinin artması ile emekli askerlere özel sektörde ayrı bir önem verilmeye başlandı. Örneğin, Sabancı Grubu, emekli orgenerallere de yönetim kademelerinde yer verdi; genelkurmay eski başkanlarından Semih Sencer, Akbank yönetiminde, Orgeneral Vecihi Akın, sigorta şirketlerinde, Orgeneral Suat Aktolga, Lassa'da yöneticilik yapan emekli komutanlardan bazılarıydı (Bener, 1982: 30).

Kamudan özel sektöre geçen bürokratların, üstlendikleri görevlerin başında

danışmanlık ve yöneticiliğin geldiği görülmektedir. Bir diğer tercih edilen alan, koordinatörlüktür. Bu şekilde özel sektör yöneticisi, eski bürokratin bilgi ve tecrübesinden istediği kadar yararlanırken, onun eski işiyle ilgili olarak ilişkilerinden de yararlanmış oluyordu. Üst düzey bürokratlar bir tarafa bırakılırsa, devletten özel sektöre geçenlerin genelde, özel uzmanlık sahibi kişiler olduğu görülmektedir. Oysa bu kişiler için kamu da çalışmaları sırasında uzmanlıklarına göre istihdam edilmeleri zor görülmüştür .

IV.3.Örgütlenme Açısından Kamu –Özel Yönetim Etkileşimi

Bölümün başlangıcında sözünü ettiğimiz uluslararası gelişmeler, farklı ülkeleri farklı şekillerde etkilemiştir. Bu etkilerin bir yönünü yukarıda ekonomik alanda yaşanan değişmelerin ışığında, özel sektör örgütlerini etkileme boyutunu incelemeye çalıştık. Çalışmanın bu bölümünde ise, sözü edilen bu değişmelerin, Türkiye'de kamu örgütlenmesi üzerindeki etkileri ortaya konmaya çalışılacaktır.

Sözünü ettiğimiz bu değişmelerin, kamu yönetimleri üzerindeki etkilerini, örgüt teorisyenlerinin, özellikle kamu yönetimleriyle ilgilenenlerin bakış açılarında meydana gelen değişmede gözlemek mümkündür. Uzun yıllar kamu yönetimi teorisyenleri, kamu yönetimlerinin eşsiz yönetim yapılarına sahip olduğunu, özel sektör örgütlerinden tamamen farklı olduklarını savunmuşlardır. Ancak, son yıllarda bu iddia karşısında alternatifler geliştirilmeye başlanmış ve kamu ve özel sektör yönetimlerinin farklılıkları yanında benzerlik taşıyan yönlerini araştıran ve bu iki kesim arasında bir yakınlaşmanın doğmaya başladığını savunanların sayısı artmaya başlamıştır. Kamu yönetimi teorisinde meydana gelen bu gelişme, daha önce belirttiğimiz şekilde, dünyada aynı döneme rastlayan değişmelerin bir sonucudur. Kamu yönetimleri üzerinde bu türden etkileri meydana getirenlerden iki örnek verilebilir .

1929 Ekonomik Bunalımı, kapitalizmin uygulanmakta olduğu ülkeleri, ekonomik açıdan olumsuz biçimde etkilemiştir. Piyasa ekonomilerinin uğradıkları zararlar, devletçilik uygulamaları ile aşılmaya çalışıldı ve bu dönemde Türkiye'de 1930'lu yıllarda yaşandığı gibi, devletçilik uygulamaları yoğun biçimde hayata geçirildi; "Sosyal Devlet", "Refah Devleti" gibi kavramlarla devlet siyasal sistemin merkezine yerleştirilirken, kamu örgütleri ekonomik alanda sayı olarak artış gösterdiler. Devlet müdahalesinin yoğunluğu arttı, Kamu hizmetleri arttı, çok sayıda KİT kuruldu ve bu devletçi söylem, bazı sosyal politikalarla hayata geçirildi. İkinci Dünya Savaşı sonrasında devlete düşen görevlerin sayısındaki artış, kamu hizmetlerini de arttırmış, bu da kamunun alanın özel sektör aleyhine artmasına neden olmuştur.

Bu yılların devlete önem veren söylemi, 1970'lerde yerini farklı bir bakış açısına bırakmıştır. Bu dönemde de benzer bir ekonomik bunalım dönemi yaşandı, özellikle özel şirketler üzerinde olumsuz etkiler yapan bu krizin sorumlusu olarak devlet suçlanmış ve bunun sonucunda da devletle ve kamu bürokrasileri eleştirilmeye başlanmıştır. Dünyada liberalizm, daha doğrusu, büyük ölçüde liberalizme dayanmakla beraber, dönemde adlandırılış şekliyle "Neo-liberalizm", daha önceki dönemin, devletçilik söylemi karşısında yükselen değer olmaya başlamıştır. Liberalizmin dayandığı temel değerler, hayata geçirilmeye başlanmıştır. Ekonomik faaliyetlerde özgürlük, temel özgürlük olarak hayata geçirilmeye çalışılmış, rekabete dayalı piyasa ekonomisinin bireysel özgürlük için önemi vurgulanmaya başlamıştır .

Ekonomik alanda sermayenin serbest dolaşımını sağlayacak uluslararası düzenlemeler yapılmış. Bu amaçla IMF, Dünya Bankası, OECD gibi örgütler önemli görevler üstlenmişlerdir. Ulusal ekonomi içinde de kamu ekonomilerinin faaliyet alanı, özel sektör lehine daraltılarak, özel sektörün alanı genişletilmeye çalışılmıştır. Özel kesimin kamuyla karşılaştırıldığın da kaynak kullanımında ve üretimde daha verimli ve etkin olduğu yönündeki kabuller, bu çalışmalara temel oluşturmuştu. Bu dönemde "Yeni Sağ", "Yeni Dünya Düzeni",

“Yeniden Yapılanma ” gibi çeşitli isimler altında liberalizm, dünya üzerindeki çoğu ülkede kapitalizmin uğradığı zararları gidermek için hayata geçirilmişti. Bu amaca için de ekonomik alanda özelleştirme uygun bir araç olarak kullanılmıştır .

Devletçilik ve Yeni Sağ, kamu yönetimlerinin değişmelerden etkilenme boyutunu göstermek açısından önemli birer örnektir. Bunların yanında, başka toplumsal, ekonomik, demografik gelişmeler de kamu yönetimlerini etkilemiştir; dünya nüfusunun giderek artması, göç, ekonomik bunalımlar gibi. Zaman içinde bu türden çok sayıda değişimin kamu yönetimlerini etkilediğini, o dönemde hakim olan fikirlerle kamu yönetimlerinin eleştirildiğini ve her bunalımın ardından kamu yönetimini değiştirme, iyileştirme yönünde çalışmaların yapıldığı görülmektedir. Bu iki değişimin kamu yönetimleri üzerindeki etkilerini ayrıntılı olarak incelemeye geçmeden önce, kamu yönetimlerini değişim yönünde zorlayan güçlerin neler olduğuna değinmekte fayda vardır.

IV.3.1.Kamu Yönetimi’nde Örgütleri Yeniden Düzenleme Çalışmaları

Kamu yönetimlerinde değişim çalışmalarını başlatan gelişmelerden bazıları verdiğimiz örneklerde olduğu gibi evrensel veya uluslararası boyutta olup, aynı anda pek çok ülkeyi etkilerken, bazıları da ülkenin kendi özelliklerinden kaynaklanmaktadır. Yine, ülkenin gelişmişlik düzeyi de farklılık yaratan başka bir noktadır. Kamu yönetimlerini değişme yönünde zorlayan bu gelişmelerden bazıları şunlardır: 1920'lerden itibaren insan topluluklarının sosyal ve ekonomik yapısında, bu yapı içinde devletin rolü ve yeri konusunda esaslı değişiklikler olmuş, bunun sonucunda da devlete düşen görevlerin sayısı artarken kamu örgütleri de karmaşık ve belirsiz bir şekil almışlardır. Bu kadar geniş ölçüde personel kullanan ve büyük maliyetle işleyen kamu örgütünün varlığı ve temelde vatandaşların ihtiyacını karşılama amacı içindeki kamu örgütlerinin, özel sektör örgütlerini takip ederek verimlilik ve ekonomik olma gibi kriterlerin kamu yönetiminde de ön plana geçmesine neden olmuştur. İkinci bir gelişme ise, siyasi ve ekonomik yaşamda ani ve etkili sarsıntılar yaratan

ekonomik bunalım, savaş gibi olağanüstü şartlara uyma ve tekrar eski haline geri dönmenin, genel olarak örgütle ve özellikle personel alanında geniş değişiklik ve ayarlamaları gerekli kılmasıdır. Üçüncü neden de, özellikle İkinci Dünya Savaşı'nı izleyen devrede gerek özel sektörde gerekse kamu örgütlerinde üretimi arttırmaya yarayan, maliyetlerde ve insan gücü kullanımında önemli tasarruflara imkân veren teknolojik ve bilimsel ilerlemelerden yararlanılmaya başlanmasıdır. Son olarak da vergi yükümlüsü ve aynı zamanda seçmen olarak halkın basit, hızlı, ucuz ve kaliteli hizmet sunan bir kamu yönetimi yönündeki taleplerinin artmasıdır. Bunu yanında değişime neden olan diğer etkenler, nüfustaki artmalara paralel olarak kamu hizmetlerinden faydalananlarının sayısının artması ve bu nedenle, kamu hizmetlerinin çeşitlenmesi ve alanının genişlemesi, ihtiyaç ve koşullarda meydana gelen değişimler, kamu hizmeti tercihlerinde meydana gelen değişimlerdir (Sürgit,1969:18).

Zaman ve koşullara göre farklılık göstermekle beraber, kamu yönetimlerin iyileştirilmesi ile ilgili düşünceler, devamlı olarak tartışılmaktadır. Kamu yönetimlerinde genellikle şu alanlarda düzenleme yapılması gerektiği vurgulanmaktadır (Yaşamış, 1997:10). Kamu yönetimlerinin rolü ve işlevleri, büyüklükleri, özelleştirme, yerinden yönetimlere önem verilmesi, yetki devri, piyasa türü yönetim, mali yönetimin iyileştirilmesi, personel ve ücret yönetimi, yasal düzenlemelerin sadeleştirilmesi ve azaltılması, teknolojiden yararlanmanın artırılması, performans yönetimi, amaçlara göre yönetim, yönetsel etkinliğin artırılması, hizmet standartlarının belirlenmesi, denetim, yeni ahlaki standartların oluşturulması gibi (Yaşamış,1997:11).

Kamu yönetimlerinde zaman içinde değişen koşullara ayak uydurabilmek amacıyla, "İdari Reform", "İdarenin Reorganizasyonu", "Yönetimi Geliştirme", "Yönetimi iyileştirme" gibi isimler altında sistem içinde mevcut sorunlara çözüm getirmek amacıyla çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Kamu Yönetiminde düzenleme çalışmalarının ayırıcı özelliği, dar anlamda sadece devletin yönetim fonksiyonunu ve bu alanda yer alan işleri değil, aynı

zamanda daha bütüncü bir bakış açısıyla yönetim sistemini aşan ve siyasal yapıyı da içine alan bir yapılanmayı ifade etmesidir. Kamu yönetimi alanında yapılan düzenleme çalışmaları, büyük ölçüde uygulamaya kondukları dönemin sosyal ve ekonomik koşullarından etkilenmekte, devletin sadece yönetsel değil, ekonomik ve siyasi rolünü de etkilemektedirler (Tutum,1994:5). Bu açıdan, kamu yönetiminde düzenleme çalışmaları, siyasal ve yönetsel kurumların görev amaç ve yapılarındaki köklü değişimleri anlatır

Düzenleme, devletin işlevlerinde, rollerinde farklı anlamlara gelir. Karar verme süreçlerinde ve bürokrasinin politika ile olan ilişkilerinde yeni bir denge anlayışını yansıtır. Yönetimin hem kendi içindeki hem de çevresiyle olan ilişkilerde köklü değişimlere neden olur. Bürokrasi içinde var olan gruplar ve birimler arasında iktidar kaymalarına yol açar. Özet olarak, kamu yönetiminde düzenleme, yönetim sisteminin yapısında, hizmet tercihlerinde, personel rejiminde, iş görme zihniyeti ve yöntemlerinde, karar verme sürecinde, sistemi harekete geçiren dürtülerde köklü değişimleri anlatır. Düzenleme, kamu kurumlarının sınırlı kaynaklarını en rasyonel, en verimli şekilde kullanmak için nasıl örgütlenmeleri gerektiğini oraya koyar (Tutum,1994: 6).

Yukarıda sözünü ettiğimiz gelişmeler çerçevesinde kamu yönetimlerinde de değişme baskıları sonucunda çeşitli düzenleme çalışmaları yapılmıştır. Bu düzenleme çalışmaları içinde özellikle 1970'lerin sonları ve 1980'den sonra girilenlerin ayrı bir yeri olduğu kabul edilmektedir. 1980'lerin reform hareketlerini diğer dönemlerden ayıran bazı önemli noktalar vardır. Daha önceki yıllar boyunca pek çok ülkede kamu yönetimlerini iyileştirme yönünde çalışmalar yapılmakla beraber, bunlar genelde farklı teknikler, farklı bakış açıları ile yaklaşmışlardı. Oysa bu dönemde geliştirilen teoriler, oldukça bütüncü bir bakış açısına sahip olmuşlar ve aynı dönem içinde dünya üzerinde farklı ülkelerde hayata geçme imkânı bulmuşlardır. Şimdi, daha önce sözünü ettiğimiz bu gelişmeler ve kamu yönetimleri üzerindeki etkilerini inceleyelim.

1970 Ekonomik bunalımının ardından devlete yönelik bakış açısında da farklılaşmalar meydana gelmişti. 1970'lerin ortalarından itibaren devlete yönelik saldırıların artması, kamu örgütlerinin mevcut etkin ve verimli olmayan yapılarından arındırılmaları gerektiği yönündeki taleplerin artması ile özel sektöre devlet karşısında üstünlük sağlayan bir bakış açısı gelişmeye başlamıştır. Bu yeni gelişen yaklaşım, özel sektöre önem vermekte, serbest piyasa koşullarına uygun olarak çalışan, küreselleşmiş, ulusal ve uluslararası sermaye grupları ile birleşerek sorunların çözümlenebileceğini ileri sürmekteydi .

1970'lerde gelişmeye başlayan bu fikirler, 1980'den sonra "Yeni Sağ"ın hakim ideoloji olarak kabul görmesiyle beraber, etki alanını genişletti. 1980'li yıllar dünyada pek çok büyük değişime şahitlik etmiştir. Dünyada küreselleşme eğilimlerinin artması, devletler arasındaki ekonomik sınırların giderek belirsizleşmesi gibi gelişmeler, hep bu yıllara rastlamaktadır. Uluslararası sistemde meydana gelen bu değişimler, kamu yönetimlerini de etkilemiştir. Bu değişim dalgası içinde kamu yönetimleri, varlık nedenleri, rolleri, işlevleri farklı bir bakış açısı ile sorgulanmaya başlanmıştır. Döneme hakim olan değişim anlayışıyla kamu yönetimleri içinde reform önerileri geliştirilmeye başlanmıştır.

İlk olarak devletin küçülmesi ve etkinliğinin arttırılması yönündeki talepler artmıştır. Giderek büyüyen bürokrasilere karşı tüm dünyada bir başkaldırı yaşanmaktadır. İkinci konu da, siyaset-yönetim dengesinin tekrar kurulmasıdır. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı, kamu yöneticilerinin karar alma sürecini politikacılarla paylaşan kişiler olmasını değil, sadece kurumun veya programın teknik yöneticisi olmasını öngörmektedir. Üçüncü konu, şeffaf ve dürüst yönetimin kamu yönetimlerine tekrar kazandırılmasıdır. Buna göre, özellikle açıklık ve bilgi edinme, katılım, ahlaki standartları yerleştirilmesi gibi konular dile getirilmektedir. Dördüncü nokta ise, merkeziyetçilikten uzaklaşma eğilimidir. Dünya üzerinde gerçekleşen değişimin temel doğrultularından biri de, merkeziyetçilikten uzaklaşma eğilimidir. Bunu temelinde yatan fikir ise, kamu yönetimlerinde etkinlik ve verimliliğin hayata

geçirilmesidir. Merkezden uzaklaşma, iki farklı şekilde ortaya çıkabilir; merkezin yürüttüğü hizmetlerden bir bölümünün yerel yönetimlere devri ve yetki genişliği ilkesi ile merkezin taşra birimlerinin güçlendirilmesidir (Tutum,1994: 32).

Yeni Sağ'ın öngördüğü bürokrasi ise özel sektörleşmiş bürokrasiyi, piyasa mekanizması ile uyumlu haldeki bir bürokratik yapıyı hedeflenmektedir. Genel olarak devletin faaliyetleri üzerinde yoğunlaşan Yeni Sağ, 1980'li yıllarda kamu yönetimiyle ilgili geliştirilen teorilerde, devletin uygulamalarında etkili olmuştur. Bu etkileri iki gruba ayırmak mümkündür; devletin yürüttüğü kamu hizmetlerinin alanının daraltılması ve daraltılan bu alanda kamu örgütlerinin modern işletmecilik esaslarına göre yeniden yapılandırılması veya bu hizmetin özel girişim eliyle yürütülmesidir. Özellikle ikinci gruba ilgili olarak, geleneksel, bürokratik ve yeni örgütlenmelerde bu alanda kamu örgütlerinin merkeziyetçilikten uzaklaşarak, yerel yönetimlere ağırlık veren bir yapıya dönüştürülmesi vurgulanmaktadır .

Bu amaçla, örgütlerin parçalara ayrılması, her bir parçanın hizmetin belli bir bölümünü yerine getirmesi ve bundan sorumlu olması. Buna uygun olarak bütçesini oluşturması ve kullanma serbestliğine sahip olması, örgüt yöneticilerinin sadece sonuçlardan sorumlu tutulmaları ve bunlara göre değerlendirilmeleri, örgüt içi uygulama ve düzenlemelere esneklik ve çeşitlilik kazandırılması yolunda teşvik edilmeleri bu anlayışta önerilen başlıca konular olmaktadır. Buna paralel olarak, çalışanların amirleri tarafından yakından denetlenmeleri, hiyerarşik kanallar yerine amaçların gerçekleştirilmesinde gösterdikleri performansa göre değerlendirilmeleri gerektiği bu görüşleri paylaşan yazarlar tarafından ileri sürülmektedir (Aksoy,1998: 12). Örneğin Niskanen, bürokratik örgütlerde örgütün parçalara ayrılmasını ve bunların birbirleriyle ve hatta özel sektörle rekabet halinde çalışmalarını önerir. Aslında bu, yerinden yönetim ağırlıklı yönetim ve örgütlenme, genel olarak özel sektörde görülen anlayışın kamuda uygulanmasıdır. Bu yolla, tüketicilerin tercihleri tespit edilebilecek, gereksiz üretim ortadan kalkacak, iletişim teknolojisi ile birimler arasındaki koordinasyon ve

değerlendirmeler kolaylaşacaktır (Aksoy,1998: 12).

1980'lerde başlayan bu değişimin etkileri, bugün de devam etmektedir. Günümüzde, devletin küçülmesi, özelleştirme gibi deyimlerle sıklıkla ifade edilmektedir ve bu tepki hareketleri, kamu yönetimlerini şekillendirmektedir. Özellikle kamu ve özel sektör arasındaki kesin sınırlar ortadan kalkmakta, daha önceleri birbirlerinden tamamen ayrı olduğu düşünülen bu iki alan giderek birbirine yaklaşmakta, birbirlerini etkilemeleri sonucunda benzer bir görünüm kazanmaktadır. Daha önceleri kamu kesimi tarafından yürütülmekte olan pek çok hizmet, zaman içinde ya tamamen özel sektöre devredilmiş veya devlet ve özel sektör, bir araya gelerek, ortaklaşa bazı kamu hizmetlerini yerine getirme yolunu seçmişlerdir. Bu değişen uygulamadaki temel düşünce, özel sektörün hizmet sunumunda kamuya göre bazı noktalarda daha etkin olduğuna dair inançtır. Bu inançla devlet, özel kesimi kendisine örnek almış, geliştirdiği tekniklerden, yetiştirdiği elemanlardan faydalanmaya başlamıştır.

IV.3.2. Kamu Yönetiminden, Kamu İşletmeciliğine

Kamu yönetimlerinde yaşanan değişimlere paralel olarak kamu yönetimi teorisi üzerinde çalışan araştırmacılar da bu yeni gelişmeleri takip ederek yeni bakış açıları geliştirilmeye başlamışlardır. Kamu yönetimi kuramında meydana gelen değişimlerin 1980'lerden itibaren başladığı ve 1990'larda artarak devam ettiği gözlenmektedir. Şöyle ki, kamu örgütlerinde karşılaşılan verimlilik ve etkinlik problemlerini gidermek, daha kaliteli ve ekonomik hizmet sunmak amacıyla geliştirilen bu fikirler ile geleneksel kamu yönetimi anlayışından kopmalar başlamış ve modern işletme tekniklerinin kamu yönetimine uygulanabileceğini savunan görüşler ortaya atılmıştır .

Bu eğilim, kendisini Kamu yönetimi teorisi alanında bir terim farklılaşması ile göstermiştir; Geleneksel kamu yönetimini ifade eden "Public Administration"dan, kamu yönetiminin işletme benzeri bir yapıya kavuşturulması gerektiğini savunan "Public Management" yaklaşımına doğru bir kayma yaşanmaya başlamıştır. Bu yaklaşıma göre,

geleneksel kamu yönetiminin mevcut yapısı, kamu hizmetlerinin sunulmasında etkinliği sağlanmasını güçleştirmektedir. Savunulan bu yeni yaklaşım ise, kamu yönetimlerinde işletme kültürünü yerleştirerek, kamunun da özel sektör şirketleri gibi verimli biçimde çalışmasını sağlamayı amaçlamaktadır. Yeni yaklaşım, geleneksel kamu yönetimi anlayışından şu şekilde farklılaşır: geleneksel anlayış, örgütsel yapıyla ilgili olarak sadece stratejik sorunlara ağırlık verirken, yeni yaklaşımda etkenlik, verimlilik, ekonomik olma gibi amaçlar ön plandadır. Yasal düzenlemeler, sıkı kurallar sadeleştirilmiş ve azaltılmıştır. Kuralların yerine getirilmesi, önceliği kamu hizmetlerinin etkin biçimde sağlanmasına bırakmıştır. Değişime kapalı, muhafazakâr yapı, yerini değişime açık ve esnek bir yapıya bırakmıştır. Kamu hizmetlerinden faydalanan halka "Müşteri" olarak bakılmaya başlanmıştır. Emir-komuta zincirlerinin, yerini karar alma ve yönetime katılma mekanizmaları almıştır. Güçlü merkeziyetçilik anlayışı, yerini yerel yönetimleri yetki devri ile güçlendiren bir yapıya bırakmıştır. Eşit işe eşit ücret anlayışı, yerini performansa göre ücret anlayışına bırakmıştır. Klasik devlet muhasebesi ve bütçe sistemi, yerini program bütçe uygulamasına bırakmıştır. Sosyal yaşamda kamu gücünün sınırsız otoritesi zayıflatılarak, özel sektör güçlendirilmelidir. Kamunun tekeli konumu zayıflatılarak, rekabet, serbest piyasa koşulları oluşturulmalıdır. "POSDSCORB" olarak ifade edilen genel yönetim fonksiyonlarının yanında performans yönetimi, amaçlara göre yönetim, TKY gibi yeni yönetim teknikleri hayata geçmeye başlamıştır (Yaşamış,1997: 417).

İşletme kökenli bir bakış açısını kamuda hayata geçirilmesini savunan bu yaklaşım, özellikle 1980'li yıllarda "Yeni Kamu İşletmeciliği" (Y.K.İ) adıyla kamu yönetimi literatüründe hakim olmuştur. Bu yıllarda başta ABD, İngiltere, Yeni Zelanda, Kanada, Portekiz, Fransa, Avustralya, İsviçre ve diğer OECD ülkelerinde YKİ 'ye dayalı bir yönetimi düzenleme anlayışının uygulanmaya başladığı görülmektedir. Bu ülkelerde başlatılan reform hareketlerinin yönü, piyasa ilişkilerine ağırlık veren bir devlet sistemi kurmak yönünde

olmuştur (Güzelsarı, 2004:17). Ayrıca, bu ülkelerde başlatılan reform hareketleri, çeşitli ölçülerde, başarıları ve faaliyet alanları farklı olmalarına rağmen, faydalandıkları teknikler ve ulaştıkları amaçlar açısından karşılaştırıldıklarında oldukça benzer oldukları görülmektedir. Her harekette, bürokraside düşük seviyede bulunan verimlilik ve etkinlik artırılmak amaçlanmaktadır. Benzer şekilde, reform hareketlerinde müşteriye hizmet, performans odaklı sözleşmeler, rekabet, piyasa dürtüleri gibi düzenlemeleri görmek mümkündür. Bu tekniklerin hepsi bir arada birbirlerini hareket etme yönünde zorlarlar. Ortaya konan yaklaşım, kamu yöneticilerinin rollerini de sınırlamayı amaçlamaktadır .

YKİ; dar anlamda kamu yönetiminde düzenleme çabalarından ziyade, kültürel bir değişimi de ifade etmekte; bilgi, liyakat, yönetsel yetki, performans düzenlemelerini gerekli kılmaktadır. Uygulandığı ülkelerde, hükümetler kamu yönetiminde bir işletme doğasını oluşturma yönünde hareket etmişlerdir. Bürokratik yapıdan işletme yapısına doğru geliştirilen bu bakış açısı, kamu sektöründe reorganizasyondan fazlasını ifade ettiği düşünülmektedir. (Yaşamış,1997: 417). Devlet yönetiminde girişimcilik kültürünü hayata geçirmeye yönelik bu düzenlemeler, yöneticilerin daha fazla otorite ve sorumluluk sahibi olmalarını, sonuçlara göre değerlendirilmelerini önerir (Güzelsarı, 2004: 18).

YKİ 'nin savunucularının her biri, farklı yönleri üzerinde durmuşlardır. Bunlara dayanarak, YKİ' nin bazı temel ilkeleri şöyle sıralanabilir: kamu sektöründe profesyonel yönetimin uygulanması, performansla ilgili standartların belirlenmesi, sonuçların kontrol edilmesi, kamu sektörü örgütlerinin yönetilebilir bölümler halinde yeniden örgütlenmesi, rekabet anlayışının yerleştirilmesi, yönetsel uygulamalarda özel sektörün yönetim şeklinin dikkate alınması, kaynak kullanımında rasyonel davranılması gibi (Güzelsarı, 2004: 18).

Kamu Yönetimi kuramlarına, farklı bir bakış açısı getiren YKİ , 1970'lerden itibaren geliştirilen fikirlerden etkilenmiştir. Bunlar, “Ekonomik Örgüt Teorilerini” ve bununla bağlantılı olarak düşünülen” Kamu Tercihi Teorisi” ve “İşlem Maliyeti” teorileridir.

Bu yeni ekonomik yaklaşım, tüketici tercihi, dahili yapılar gibi kavramlar üzerinde yoğunlaşan yönetsel düzenleme ilkelerini ortaya çıkardı. Bunlar, bürokratik yönetimi ve hiyerarşik yapıları savunan anlayıştan tamamen farklıydılar. YKİ'yi etkileyen başka bir gelişme ise, “Bilimsel Yönetim Anlayışı” içinde, kamu yönetiminde işletme benzeri bir yönetim anlayışı fikrinin yayılmaya başlamasıydı. Bu anlayış, kamu yönetiminde profesyonel yönetim, performans standartları, sonuçlara önem verilmesi, yetkinin dağıtılması gibi konuları dikkate alan bir yönetim düzenleme anlayışının gelişmesine katkı sağladı. YKİ 'nin tarihsel kökleri, Yeni Sağ'dan büyük ölçüde destek almakla beraber, bunun dışında 1980'lerde yükselen bir değer olarak ortaya çıkan mükemmelliği, daha iyi ve kaliteli bir yönetimi arama yönündeki taleplerin de bunda etkili olduğu kabul edilmektedir (Güzelsarı, 2004:20; Öztürk,2003:48).

İngiltere'de YKİ, Teacher Hükümeti döneminde başlamıştır. 1979'dan itibaren hareket, aşamalı olarak İngiliz Kamu Yönetimi sisteminde hayata geçirilmiş, ilk olarak ekonomi üzerinde durulmuş ve harcamaların azaltılması, fazla personelin işten çıkarılması gibi uygulamalara gidilmiştir. Bunun ardından, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi gündeme gelmiş ve çok sayıda kamu kuruluşu, özelleştirilmiştir. Son olarak da kamu hizmetleri yeniden düzenlenmiştir. (Öztürk,2003:49) En radikal düzenlemeler, bu alanda yapılmıştır; pek çok piyasa sistemi mekanizması kullanılmaya başlanmış, hizmet kalitesine birinci derecede önem verilmiş, hizmetin merkeziyetçilikten uzak biçimde gerçekleştirilmesi sağlanmıştır. İngiltere'de uygulanan bu politikalar, kamu yönetiminde kurumsal bir değişimin ötesinde, toplumsal açıdan kültürel bir değişimi de beraberinde getirmiştir. Avustralya'da ise, 1983 yılında başlatılan düzenleme çalışmalarına, kamu yönetiminde liyakat sistemi yerleştirilmeye çalışılırken, yönetsel süreçteki basamaklar da azaltılmaya çalışılmıştır. Yeni Zelanda'da yapılan çalışmalar ise, kamu hizmetlerini sunumunda verimliliği arttırmak yönünde olmuştur (Güzelsarı, 2004:24).

1990'lara gelindiğinde ise, YKİ ile ortak pek çok özelliğe sahip, başka bir bakış açısı gelişmeye başlamıştır. "Reinventing Government" olarak adlandırılan bu yaklaşım; 1992'de ABD'li iki yazar olan David Osborne ve Ted Gaebler'in kitaplarında ileri sürdükleri fikirlere dayanılarak geliştirilmiş, dönemin ABD başkanlarından kamu yönetiminde uygulanması gerektiği konusunda onay almasıyla popüler olmuştur. Osborne ve Gaebler, kitaplarında kamu yönetimlerinin daha etkin çalışmaları için yapmaları gerekenleri sıralamaktadırlar. Buna göre, devlet, özellikle ekonomik hayatta düzenleyici değil, kontrol eden bir role sahip olmalıdır. Mal ve hizmetlerin halka arzında doğrudan kendisi bu işi yapmak yerine buna aracı olarak, gereken mekanizmaları kurmalıdır, tekelleri ortadan kaldırarak rekabetin etkin şekilde işlemlerini sağlamalıdır. Devletin görevlerini bir misyona dayanarak yürütmesi, kamu fonlarının girdilere değil, çıktılara, sonuçlara göre düzenlenmesi, bürokrasinin değil, müşteri olarak vatandaşların ihtiyaçlarının karşılanmasında öncelik tanınması, sadece harcamanın değil, kazanç sağlayıcı faaliyetlerin de hesaba katılması, güç ve yetkinin mümkün olduğunca yayılması, hizmet sağlayan birimler arasında rekabetin oluşturulması gerekmektedir (Güzelsarı, 2004: 26; Öztürk,2003:48).

Dayandığı temel ilkeler bu şekilde belirtilen yaklaşıma göre, kamu yönetimleri, kamu hizmetlerinin halka arzında kendileri bu işi üstlenmek yerine, bu hizmetlerin en etkili, verimli ve ekonomik biçimde halka ulaşmalarını sağlamakla görevli olmalıdırlar. Yaklaşım, 90'lı yıllarda çeşitli ülkelerde kamu yönetimlerinde hayata geçirilmiştir. Örneğin İngiltere'de bu amaca ulaşmak için, kamu hizmetlerini sağlamakla görevli kamu örgütlerinin yetkileri artırılmış, bu hizmetlerin sağlanmasına özel sektörden daha fazla yararlanılmaya başlanmıştır. İngiltere'nin yanında ABD'de de yaklaşım, pek çok eyalette, 1990'lı yıllarda yönetimde verimliliği artırıcı bir yöntem olarak hayata geçirilmiştir. "Reinventing Government" (RG), "Kamu Tercih Teorisi", "Özelleştirme", Değişim Mühendisliği", "Toplam Kalite yönetimi" gibi yaklaşımlardan büyük ölçüde etkilenmekle beraber, TKY'nin

yaklaşımı benimseyen yönetimlerin en çok uyguladıkları teknik olduğuna işaret edilmektedir (Güzelsarı, 2004: 26).

1980 ve 90'lı yıllarda geliştirilen bu iki yönetim karşılaştırıldığında, aralarında çok belirgin farklar olmadığı, birbirlerini tamamlar nitelikte oldukları görülmektedir. Her iki yaklaşımın geliştirilmesinde temel itici güç, kamu yönetimlerinin değişim ihtiyacıdır. Her iki yaklaşımın savunucuları da bu değişim noktalarını araştırmaktadırlar. Bu temel değişim noktaları ise, aşırı bürokratik yapı, katılımcılık, müşteri odaklı olma şeklinde sıralanabilir. Amaç açısından, bu şekilde benzer noktalara sahip olmalarına rağmen, konuyu ele alış şekilleri farklıdır. YKİ, etkinlik ve sosyal eşitlik ölçütleri içinde kamu hizmetlerini yürütmeyi amaçlarken, “Reinventing Government” (RG), kendi tercihlerini yapan bireyler üzerinde durur. YKİ; Anayasal kurallar ve yasalar üzerinde diğerine göre daha fazla durmaktadır. YKİ için yöntem ve rasyonalite oldukça önemli iken RG için pek önemli değildir. Değerler konusunda da iki yaklaşım arasında önemli farklar bulunmaktadır. RG bireysel tercihlere daha çok önem verir ve devlet için bir piyasa modeli öngörürken, YKİ ise daha demokratik bir yapıyla, kamusal düzenlemelerle ilgilenir (Güzelsarı, 2004: 27).

IV.3.3 Türkiye ‘de Kamu Örgütlenmelerinde İdari Reform Çalışmaları

Türkiye’de de kamu örgütlenmeleri üzerinde bu farklı bakış açılarının etkilerini görmek mümkündür. Bu bölümde özellikle kamu örgütü içinde çeşitli zamanlarda yapılmış yeniden düzenleme çalışmaları ışığında bu etkilerin özellikleri ve boyutları ortaya konmaya çalışılacaktır.

Bürokrasiyle ilgili olarak daha önceki bölümde belirttiğimiz gibi, Türkiye Cumhuriyeti, farklı bir yönetim sistemi benimsemesine rağmen, büyük ölçüde Osmanlı İmparatorluğu’ndan kalan miras üzerine inşa edilmişti. Bunu doğal sonucu olarak da gerek devlet yönetimi alanında, gerekse, sosyal yaşamın ekonomi, hukuk gibi alanlarında bu kültürel mirasın izlerini taşıyordu.

Osmanlı İmparatorluğu döneminden itibaren, devlet ve yönetimi iyileştirme amacına yönelik sayısız çalışmalar yapılmıştır. Özellikle Tanzimat reformları, Cumhuriyet Türkiye'sinin yönetsel temellerinin oluşması açısından önem taşımaktadır. Bunun dışında, Tanzimat sonrasında oluşan yönetsel kurumlar ve yöntemler, il sistemi, il özel idareleri, köyler ve belediyeler, bu yönetsel miras içinde yer almaktadır (Tutum,1994: 66). Cumhuriyet Döneminde de bu düzenleme çalışmaları devam etmiş, devam etmektedir. Yapılan çalışmalar farklı dönemlerde farklı özellikleri ile dikkat çekmektedir. Yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nde, ilk yıllarından itibaren, yönetim sistemine yeni bir görünüm kazandırmak ve daha etkin hale getirme yönünde çok sayıda çalışma yapılmıştır. Öncelikle, yönetim sistemini yediden düzenleme amacıyla bir dizi yasa çıkarılmıştır. Bunlar; “Köy Kanunu” (1924), “Memurin Kanunu” (1926),”Maaş Kanunu” (1927), “Vilayet İdaresi Kanunu” (1929) ve “Belediye Kanunu”dur (1930). Ancak, Cumhuriyetin ilk yıllarından, İkinci Dünya Savaşı'na kadar olan dönemde gerçekleştirilen bu reform çalışmalarının bütünlükten uzak ve olduğu belirtilmektedir. Bu dönemde, devletleştirme adına önemli düzenlemeler yapılmış olmakla beraber, kapsamlı idari reformlar yapılmamıştır. Bu nedenle, bu döneme ait çalışmalar, 1945 ve sonrasında yapılan çalışmalardan ayrılır. Bu araştırma raporları yanında, bu dönemde idari reform söylemi, dönemin hükümetleri tarafından da sıkça dile getirilmiştir. Hükümetler, programlarında kamu yönetiminde istikrar, tasarruf verimliliğin sağlanması, devlet hizmetlerinin yeniden düzenlenmesi gibi hedefler sıralamışlardır (Tutum, 1994: 68).

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra idari reforma yönelik çalışmalarda ise, projelere dayalı araştırmalar, raporlar daha fazladır. Daha önceki dönemde yapılan çalışmalardan farklı olarak, bu dönemde idari reform, sadece bürokrasinin ilgi alanı olmaktan çıkmış, bu konuda bir kamuoyu oluşmuş ve halk, devlet ve bürokrasinin işleyişi konusunda daha bilgilenmiştir. 1945 sonrasında başlatılan idari reform döneminin önemli bir özelliği de bu dönemde devletin düzenlenmesi ile ilgili olarak yabancı uzmanlardan oluşan kurullara çok sayıda çalışmanın

yaptırılmış olmasıdır. Bunlardan bazıları; Neumark (1949), Baker (1950), Martin ve Cush'un (1951) başkanlığında gerçekleştirilen çalışmalardır (Tutum, 1994: 68).

Devlet işlerinde İkinci Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan genişleme ve çeşitlenme eğilimi, tüm dünyada İdari reformlar ile düzenlenmeye çalışılmıştır. Bu durumdan etkilenen, Türkiye'de de 1950 ve 60'lı yıllar boyunca, "İdari Reform" ve "Planlamacı Yaklaşım" sürekli gündemde olmuştur. Bu yılların, idari reform anlayışında daha çok görev alanı genişleyen, dolayısıyla büyüyen bir devlet ve bunu sorunları üzerinde durulmuştur. Bu sorunların üstesinden gelebilmek ve giderek büyüyen bu yapının ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla, çoğu ülke, bu dönemde kaynaklarını çoğunu planlama doğrultusunda kullanmaya başlamıştır. Reformcular, birer mühendis gibi yaklaşarak, kamu bürokrasilerinin sorunlarını tespit etmeye ve bilimsel yöntemlerle bunu çözmeye çalışmışlardır. Türkiye'de de 1945 sonrasında devletle ilgili her faaliyet anlamında idari reform çalışmalarını görmek mümkündür. Ancak, bu yıllarda başlatılan çoğu reform çalışmaları, daha çok sistemsiz ve düzensiz çabalar olarak kaldı, ardından gelen çalışmalarda ise, araştırma raporları, projeler daha fazladır (Sürgit, 1969: 19).

Türkiye Cumhuriyet'inin, kamu örgütünü düzenlemeye yönelik ilk ciddi ve geniş kapsamlı çalışmaların, 1960'larda Planlamacı Dönemde, Devlet Planlama Teşkilatı, Devlet Personel Dairesi gibi reformcu kuruluşların kurulması ve Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planının yapılması ile başladığı kabul edilmektedir. Birinci Beş Yıllık Planlı, kamu yönetimini yeniden düzenlenmesini amaçlarını ve ilkelerini belirterek ele alan ilk rapordur. Buna göre, reform çalışmaları, öncelikle merkez ve taşra kuruluşlarında başlatılacak, ardından tüm ülke geneline yayılacaktır. Planın işleyiş şekline göre, ilk olarak örgütle ilgili temel araştırmalar yapıldıktan sonra yönetimi yeniden oluşturacak örgüt yapısının kurulacak, ikinci olarak da kamu kurumlarının devamlı olarak yeniden düzenleme ilkelerine uyumu sağlanacaktır. Planın birinci aşamasıyla ilgili olarak, 1963 yılında Mehtap (Merkezi Hükümet

Teşkilatı Araştırma Projesi) yaptırılmış, ardından KİT'lerle ve yerel yönetimlerle ilgili araştırma çalışmalar yapılmıştır. Bu genel kapsamlı düzenleme çalışmalarını yanında, örgüt içinde sürekli iyileştirmeyi sağlamak amacıyla Organizasyon ve Metot, Araştırma-Planlama Koordinasyon gibi birimler kurulmuş, iş basitleştirme gibi çeşitli teknikler, kamu örgütlerini daha hızlı ve etkin olarak çalışmalarını sağlamak amacıyla hayata geçirilmişlerdir (Kuyaksıgil, 2004:48).

1980'lerin Türkiye için anlamı ise, oldukça farklı olmuştur. Askeri yönetimin ardından gelen sivil hükümet, daha önceki dönemlerdekinden farklı bir ekonomi politikası ve bununla uyumlu sosyal politikaları hayata geçirerek bu dönemde sosyal yaşamın her boyutunda köklü değişimlere imzasını atmıştır. 1980 sonrası dönemde, Askeri Hükümet döneminde, hem de 1983 'te başa geçen Özal Hükümeti döneminde kamu yönetiminde düzenleme çalışmaları devam etmiştir (Kuyaksıgil, 2004:49).

Milli Güvenlik Kurulu döneminde de kamu yönetiminde düzenlemeye yönelik çalışmalar yapıldı. Ancak, bunlar geniş kapsamlı değillerdi. Öncelikle, halka hizmet sunumunda formalitelerin azaltılması, kamu kurumlarındaki görev yetki ve sorumlulukların kesin sınırlarının saptanması, sorumluluktan kaçmanın yaptırımının belirlenmesi, İnsan gücü Planlamasının hayata geçirilmesi, kadro standartlarının belirlenmesi, işçi-memur ayrımı gibi konular ele alınmıştır. 1980'de MGK Genel Sekreterliği tarafından oluşturulan bir komisyon ile "Kamu Personel Problemleri Yöneylem Araştırması" gerçekleştirilmiştir. Bunun yanında örgütsel yapıda da bazı düzenlemeler yapılmıştır; Tarım Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı'na dönüştürülmüş, Kültür Bakanlığı, Turizm Bakanlığı ile birleştirilerek, adı Kültür ve Turizm Bakanlığı olmuştur (Sürgit, 1982: 19).

1983 'te başa geçen sivil hükümet, siyasal ve ekonomik açıdan bir dönüşüm süreci başlatmış oldu. Liberalizme, serbest piyasa anlayışına dayalı bu yeni anlayış bu dönemden itibaren kamu yönetiminde yapılan düzenleme çalışmalarını da etkiledi. Devletin örgütlenme

ve işleyiş açısından kendisinden beklenen görevleri yerine getiremediği, yönündeki şikâyetler artarken daha hızlı ve etkin olarak çalışması gerektiği dile getirilmeye başlandı. 1980'li yıllar bir önceki döneme göre farklılık gösteren düzenleme uygulamalarına sahne oldu. Daha önceki dönemin planlamacı İdari reform çalışmalarına karşı, bu dönemde düzenleme çalışmalarını niteliği daha farklı şekillerde ortaya konmuştu. Projecilik ve dönemin genel felsefesine uygun olarak ortaya konan "Yapısal Uyum" politikaları ön plana çıkmaya başlamıştı. Bu dönemde, mevcut örgüt yapısı içinde, hemen hemen her bakanlıkta bir proje grubunun oluşturulduğu, proje tipi örgütlenmenin bu dönemde yaygınlaştığı görülmektedir. Bunlardan bazıları; Sağlık Bakanlığı içinde kurulan "Sağlık Reformu Projesi Genel Koordinatörlüğü", Karayolları Genel Müdürlüğü içinde kurulan "Otoyolları Daire Başkanlığı", Milli Eğitim Bakanlığı içinde kurulan "Projeler Kurulu Başkanlığı"dır (Güler, 1996:98).

Bu dönemde Kamu Yönetimine bir sistem anlayışı çevresinde yaklaşan bütüncü bir bakış açısı geliştiren ilk çalışma, merkezi hükümet tarafından TODAİE'ye yaptırılan "Kamu Yönetimi Araştırma Projesi" (KAYA) dır. Bu çalışmanın amacı, kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimlerin daha etkili ve verimli biçimde çalışmalarını sağlamaktır (KAYA Genel Rapor, 1991).

Yapılan düzenleme çalışmalarının en bilinenleri; MGK'nın yeniden düzenlenmesine yönelik çalışmalar, kamu örgütlerinde işlerin yürütülmesi sürecinde formalitelerin azaltılması, yetki ve sorumluluklarının sınırlarının belirtilmesi. İnsan gücü planlamasını yapılmasının kararlaştırılmasıdır. Dönem içinde yapılan çalışmaların temel amacı, benzer nitelikli hizmetlerin tek örgüt çatısı altında toplanması ve buradan yürütülmesidir. Bu amaçla, örgütsel yapıda da önemli değişiklikler yapılmış, birkaç bakanlık birleştirilmiş, bazı bakanlıkların kaldırılmış, bazıları da birleştirilerek bakanlık sayısının azaltılması ve aralarında bir standart sağlanması yoluna gidilmiştir (Karaer,1987: 52).

Cumhuriyet'in ilk yıllarında sadece on bakandan oluşan hükümette, yıllar içinde bakanlıkların sayısı giderek artarak, 40 olmuştur. Bakanlıkların sayısının artması, bunlara bağlı birimlerin, çalışan personelin de artmasına yol açmış, bunun sonucunda da koordinasyon zayıflamıştır. Bu sorunu gidermek, kapasitenin tam olarak kullanılmasını sağlamak ve kaynak israfını azaltmak amacıyla bakanlıkların sayısının azaltılması yoluna gidilmiş ve 19 olan bakanlıkların sayısı 14'e indirilmiştir. Yapılan bu düzenlemede ile bazı bakanlıklar şu şekilde bir yapıya sahip olmuşlardır: Bayındırlık Bakanlığı ile İskan Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı; Tarım Orman Bakanlığı ile Kooperatif Bakanlığı, Tarım Orman ve Köy İşleri Bakanlığı; Milli Eğitim Bakanlığı İle Gençlik ve Spor Bakanlığı, Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığı; Maliye ve Gümrük ve Tekel Bakanlıkları, Maliye Bakanlığı, olarak tek isim altında birleşmişlerdir (Karaer,1987: 53).

Bunun yanında, aşırı merkeziyetçi birimlerdeki yetki ve sorumluluk hiyerarşisi yeniden düzenlenmeye çalışılmış, bu amaçla devlet bakanlarının sayısı altıdan bire indirilmiş, ona da devlet bakanı ve başbakan yardımcılığı görevi verilmiştir (Karaer,1987: 53). Ancak, hizmet bakanlıklarının sayısı azaltılırken, bakana yardım etmek ve Bakanlar Kurulun da koordinasyonu sağlamak gibi amaçlarla devlet bakanlarının sayısı dönem içinde artmıştır. Bu yeni örgütlemenin belirgin özelliği, başbakanlığın, bakanlıklar arası işbirliğini ve hükümetin genel siyasetini sağlayan birim olmaktan çıkarılarak, hizmet bakanlıklarını bünyesinde toplayan bir yapıya, "Bakanlıklar Bakanlığına" dönüştürülmesidir (Karaer,1987: 54).

Bürokrasinin ekonomi ile ilgili yönünde yapılan önemli kurumsal düzenlemelerin başında, "Kuruluşların Bağlı Oldukları Bakanlıkları Değiştirilmesi İle İlgili İşlem" adını taşıyan düzenleme gelmektedir. Bununla, Ticaret Bakanlığı bünyesindeki "Yabancı Sermaye Dairesi Başkanlığı ve ilgili birimleri daha önce Ticaret Bakanlığı ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı arasında paylaştırılmış olan Teşvik ve Uygulama Dairesi Başkanlığı, Başbakanlığa bağlanmıştır. Ardından ise, her iki dairenin yönetimi, bir başbakanlık genelgesi ile DPT'ye

verilmiştir. Diğer taraftan, 1968 yılında kurulmuş olan Koordinasyon Kurulu ve Para ve Kredi Kurullarının görevleri ve yapıları yeniden düzenlenmiş, plan ve programların uygulanması ile ilgili ekonomik yaşamın tümünü etkileyen ve birden çok bakanlığı ilgilendiren konularda koordinasyonu sağlamakla görevli olan Koordinasyon Kurulunun görevleri genişletilmiştir. Ekonomik Kurul ve Para ve Kredi Kurullarının Başbakanlığa bağlanmasından sonra, Ziraat Bankası, Devlet yatırım Bankası, Anadolu Bankası, Sümerbank ve Eti bank'ın aralarında bulunduğu 11 KİT, başbakanlıkla ilişkilendirilerek, başbakanlığın ekonomik konularda hakim bir güç haline gelmesi sağlanmıştır (Sezen, 2004:232).

Yapısal Uyum Politikası çerçevesinde, hükümetin, kararlarını daha hızlı biçimde alınmasını ve uygulanmasını sağlamak amacıyla uygulamaya koyduğu bu düzenlemelerin politikacı-bürokrat dengesinin bozduğu ifade edilmektedir. Buna benzer bir başka örneğin, dış politika alanında yaşandığından söz edilmektedir. Bu örneklerden yola çıkarak, bu dönemde kamu yönetiminde yapılan düzenleme çalışmaları ile mevcut bürokrasi dışında ondan ayrı bir yapının daha gelişmiş olduğu ve bunun sonucunda ikili bir bürokratik yapının var olduğundan ve bunun beraberinde pek çok sorun yarattığı belirtilmektedir. Bu ikili bürokratik yapının örneklerinden biri, 1980'lerden sonra kamu yönetiminin çoğu biriminde yaygınlaşan, "Proje Örgütleri" içinde görülmüştür; başka bir örnek ise, danışmanlardır (Sezen, 2004:211).

Yapısal Uyum Programı çerçevesinde, merkeziyetçilikten uzaklaşarak, yerel yönetimlere ağırlık veren çalışmalar yapılmıştır. Yerel yönetimleri güçlendirmeye yönelik düzenleme çalışmaları, hiyerarşik örgüt içinde yetkinin bir alt kademeye devredilmesi anlamında yetki devrini ve merkezi birimden yerel yönetim birimine yetki genişliğini kapsamaktadır. Bu doğrultuda, yerel yönetim birimlerinin yapısında köklü değişiklikler ortaya çıkmıştır. Bu dönemde yerel yönetimlerin mali yapıları üzerinde önemli değişiklikler yapılmıştır. Yerel yönetimler bu dönemden itibaren, sundukları kamusal hizmetleri, özel sektör kuruluşları ile ortaklaşa veya onlara devrederek yürütmeye başlamışlardır. Kısacası,

daha piyasa benzeri yöntemlerle çalışmaya başlamışlardır. Yerel yönetimlere yönelik bu yeniden düzenleme çalışmalarından bazıları şöyledir; Küçük belediyelerin ana belediyelere bağlanması; imar hizmetlerinin belediyelere devredilmesi; özel idarelerinde düzenlemeler yapılmasıdır (Karaer, 1987: 29).

Uygulamaya konan, Yapısal Uyum Politikası'nın, 1980 sonrası dönemde devlete bakış açısındaki farklılaşmanın bir yönü de kendisini özelleştirme dalgası ile göstermiştir. Tüm dünyada bu dönemde etkisini bir şekilde hissettiren, Yeni Sağ akımı ve kamu yönetimlerini daha etkin bir yapıya kavuşturma ve merkeziyetçilikten uzaklaşarak yerel yönetimlere ağırlık veren bakış açısında özelleştirme uygulamaları büyük yer tutmaktadır. Bu dönemde Yeni Sağ'ın yoğun olarak uygulama alanına sahip olduğu, İngiltere'de daha önceleri devlet tarafından yerine getirilen pek çok kamu hizmeti, özel sektöre devredilmiş veya kamu ve özel sektör kuruluşları arasındaki ortaklıklarla yürütülmeye başlanmıştır. Türkiye'de de bu dönemde merkeziyetçilikten uzaklaşarak yerel yönetimleri güçlendirmeye yönelik çalışmalarda özelleştirmenin en sık kullanılan araçlardan biri olduğu söylenebilir. Bu dönem, Türkiye tarihinde en yoğun özelleştirme uygulamalarına şahit olmuştur. Pek çok KİT, bu dönemde satılmıştır. Özelleştirme, merkezi yönetime bağlı yapılarda olduğu kadar, özellikle yerel yönetim birimlerinde uygulanmıştır. Bu dönemde yerel yönetim örgütlenmesi içinde belediyeler, geniş kapsamlı özelleştirme uygulamaları gerçekleştirmişlerdir. Bu özelleştirme uygulamaları, iki şekilde gerçekleşmiştir; Belediyelere ait belediye şirketi, ortaklığı gibi iktisadi Devlet Teşekkülleri'nin satışı ve belediyenin gördüğü hizmetlerin sunumunda özel sektörden yararlanılması gibi (Kartal,2000: 58). Bu ikinci tür özelleştirme, bu dönemde pek çok belediye tarafından yaygın olarak kullanılmış, ihale, imtiyaz sözleşmesi," Yap-işlet-Devret" gibi özelleştirme yöntemleri ile belediyeye ait temizlik, sayaç okuma, araç hizmetleri, yemekhane hizmetlerinin özel sektör kuruluşlarına devredildiği görülmüştür (Doğan,1995: 489).

1980 döneminin ardından gelen hükümetler de kamu yönetiminin değişim ihtiyacı üzerinde durmuşlar ve büyük ölçüde 1980 döneminin düzenleme anlayışına benzer çözüm önerileri geliştirmişlerdir. Örneğin, 1994'te yayımlanan, 7 Beş yıllık Kalkınma Planında kamu yönetiminin örgütlenmeden kaynaklanan problemleri: hizmetlerin sunumunda birlik ve bütünlüğün sağlanmaması, bazı hizmetlerin gereği gibi yerine getirilmezken, bazılarının da hiç yapılmadığı, mevcut örgüt yapısının ihtiyaca cevap vermediği, örgütsel büyüklüğün sorun yarattığı, görev ve yapı arasında rasyonel bir ilişkinin sağlanmadığı gibi sorunlardan söz edilmektedir. Sorunlar bu şekilde belirlendikten sonra, çözüm için, devletin yerine getirdiği kamusal hizmetlerin yeniden değerlendirilmesi ve bu anlamda devletin küçültülerek yeniden yapılandırılmasının gerekli olduğu, bu amaçla devletin rolünün ve görevlerinin yeniden düzenlenmesi gerektiği, kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması, kamu kesiminin rolünün daraltılması gerektiği belirtilmektedir (Akın,2000:77).

1990 sonrasında başa geçen hükümetlerin çoğu, kamu yönetiminde düzenleme konusuna programlarında yer vermişlerdir. Örneğin, Demirel Hükümeti, programında KİT ve personel reformu üzerinde durarak, kamu yönetiminin küçültülerek daha rasyonel ve etkin hale getirilmesinden söz ederken; 1993'te T.Çiller Hükümeti, personel reformu üzerinde durmuştur (Tutum,1994: 78). Bununla beraber, 1990 sonrasında kamu yönetimini düzenleme anlamında daha önceki dönemlerde örneklerini gördüğümüz gibi, "MEHTAP, KAYA" boyutunda geniş kapsamlı bir düzenleme çalışmasına girişilmediği, bu dönemde daha ziyade, yönetimde etkinliğin sağlanmasına yönelik olarak, yönetsel işlerin düzenlenmesi, basitleştirilmesi gibi küçük çaplı çalışmaların yapıldığı görülmektedir. Başbakanlık bünyesinde kurulan "İdareyi Geliştirme" biriminin verilerine göre, bunlardan en çok uygulananları, çeşitli bakanlıklar düzeyinde kurumlar arasındaki yazışmaların azaltılması, bilgisayar kullanımının artması, halkla ilişkiler bürolarının açılması türünden düzenlemelerdir (Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 1996).

2000 sonrası yapılan düzenlemelere bakıldığında karakteristik özelliği, kamu hizmetlerinde verimliliği, etkinliği, hizmet kullanıcılarının tatminini ve kalite düzeyinin yükseltilmesini ön plana almalarıdır. 57. Hükümet tarafından 12.01.2002 tarih ve 2002/3 sayılı Bakanlar Kurulu Prensip Kararı ile “Türkiye’de Saydamlığın Arttırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı” kabul edilmiştir. Bu planda Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun, dolayısıyla performansın arttırılması, çalışanların performansını etkin bir şekilde ölçen bir sisteme kavuşturulması, yetki devri ve esneklikle beraber hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi ve kamu hizmetlerinin sunumunda kalite anlayışının ve bu amaca yönelik yönetsel yöntemlerin yerleştirilmesidir (Saran, 2004:205).

59. Hükümet 1927 yılında çıkarılan 1050 sayılı “Muhasebe-i Umumiye Kanunuyla” düzenlenmiştir. Kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemek (KMYKK, 2003:md.1) amacıyla 10.12.2003 tarihinde 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kabul edilmiştir; 24.12.2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Kanuna göre, plan-bütçe ilişkisi güçlendirilerek kamu idarelerinin stratejik plan hazırlamaları ve bütçelerini bu plana dayandırmaları öngörülmektedir, kamu kurum ve kuruluşlarında denetim iç denetim ve dış denetim olarak ikiye ayrılmaktadır (KMYKK, 2003: m.63).

Bu dönemde yalpan diğer gelişmeler ise, “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu” ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanunun” yürürlüğe girmesi, şeffaf bir yönetimin sağlanması açısından olumlu denilebilecek gelişmelerdir. Cumhurbaşkanlığı tarafından tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne geri gönderilen Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (5227 Sayılı Kanun), yeni kamu yönetimi anlayışına paralel bir şekilde hazırlanmış ve kalite, şeffaflık, iyi yönetişim, hesap verebilirlik, katılım,

vatandaş odaklılık, adem-i merkezîyetçilik, esnek örgütsel yapılar gibi yeni kavram ve değerleri içeren bir yasa konumundadır (Saran, 2004:205).

Türkiye'de kamu yönetimi literatüründe bu gelişmelerin etkilerini görmek mümkündür. Türkiye'de akademik dünyanın yönetim olgusuna bakışını araştıran bir araştırmaya göre; 1950 öncesinde literatürde klasik kamu yönetimi anlayışının hakim olduğu görülmektedir (Üsdiken, 2000:49). Ancak, 1950 sonrasında insan ilişkileri yaklaşımının literatüre girmesiyle beraber, bir bakış açısı da oluşmaya başlamıştır. Son otuz yılda ise, işletme dünyası içinde geliştirilen kavramsal çerçeve ve tekniklerin kamu hizmetine ve kamu örgütlerine uygulanabilirliği tartışılmaya başlanmıştır (Aksoy, 1998:13).

Yerel yönetimlerde reform çerçevesinde, birçok yasada değişiklik öngörülmüştür. Dolayısıyla, yerel yönetimlerdeki reform çalışmalarının temelini bu yasalardaki değişiklikler olduğu söylenebilir. Söz konusu yasal düzenleme çalışmaları kapsamında, Büyükşehir Belediyeleri, Belediyeler ve İl Özel İdareleri Kanunlarının çıkarılması konusunda çalışmalar yapılmıştır. Bu çerçevede, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2004 yılında kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Cumhurbaşkanı tarafından geçen yıl iade edilen, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, şubat ayında yeniden kabul edilerek bu ayın başında yürürlüğe girmiştir. Geçen yıl TBMM'de kabul edildikten sonra Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen 5215 Sayılı Belediyeler Kanunu TBMM'den yeniden geçince, bu kez CHP'nin itirazı üzerine Anayasa Mahkemesi tarafından şekil bakımından iptal edilmiştir (Saran, 2004:205).

IV.4. Modern Yönetim Uygulamaları ve Kamu Yönetimi

Yönetim alanında özellikle 1990 sonrasında uygulamalarına çokça rastlanan başlıca modern yönetim teknikleri, stratejik yönetim, stratejik planlama, proje yönetimi, toplam kalite yönetimi, performans esaslı bütçeleme, kriz yönetimi, insan kaynakları

yönetimi, amaçlara göre yönetim, e-devlet, yöneylem araştırmaları, yönetim gibi teknikler kamu yönetiminde uygulanmaya başlanmıştır (Aydın, 1999:15).

Kamu örgütlerine yönelik bakış açısında son zamanlarda gözlenen farklılaşmanın temelinde yatan varsayım, özel sektör örgütlerinin bazı hizmetlerin görölmesinde, kamuya göre daha verimli ve etkin çalıştığı, bu nedenle kamu da sıklıkla dile getirilen verimsizlik, etkinsizlik, ekonomik olmama gibi olumsuz özelliklerden, kurtulabilmek için özel sektörde geliştirilen yönetim uygulama ve tekniklerinin kullanılmasının yararlı sonuçları olabileceğidir. Bu sayede bu iki alan giderek birbirlerine daha çok yakınlaşmakta ve benzemektedir. Bunun temel dayanağı ise, yönetim olgusunun, kamu veya özel olsun her örgütte temel ilkeler açısından geçerli olduğudur. Kısacası, çalışmanın daha önceki bölümlerinde kamu ve özel sektörler arasında farklılık ve benzerlik yaratan noktalar içinde, benzerlik yaratanların sayısının giderek arttığı iddia edilmektedir.

Kamudaki çeşitli problemlere çözümler yaratmak düşünçesi ile özel sektörde uygulanan yönetim anlayışı, geliştirilen pek çok teknik, kamu kesiminde uygulanmaya çalışılmaktadır. Bunlar arasında en sık başvurulanları, toplam kalite yönetimi, stratejik planlama, amaçlara göre yönetim, kriz yönetimi, insan kaynakları yönetimidir. Bu teknikler, farklı dönemlerde, kamu yönetimi alanında uygulamaya konmakla beraber, son zamanlarda uygulamasına sıklıkla rastlanan, toplam kalite yönetimidir.

IV.4.1. Toplam Kalite Yönetimi

Türkiye'de de kamu yönetimi dikkate alındığında yukarıda sayılan bu uygulamalar arasında en çok benimsenen ve uygulanması yapılan tekniğin “Toplam Kalite Yönetimi (TKY)” olduğu görölmektedir.. 1990'lı yıllarda Japonya'da uygulanarak başarılı sonuçlara ulaşılmasını ardından hızlı bir şekilde başta ABD ve Avrupa'nın önemli ülkelerinde yayılmış, popüler bir yönetim anlayışı olmuştur. örgütler için popüler bir

yönetim tekniği olarak kabul edilmeye başlanmıştır. Bu anlayışına göre, müşteri tatminini ve onun arzu ettiği kaliteyi ürünlerine yansıtılabilen işlemler, verimlilik ve karlılıklarını da arttırmış olacaktırlar (Öztürk, 2003: 29).

TKY'nin temel özelliği müşteri odaklı bir yaklaşım olmasıdır. Buna göre, örgütün amacı, müşteri tatminini sağlayacak şekilde mal veya hizmetin üretimini kaliteli, hızlı ve hatasız biçimde yerine getirilmesidir. Kalitenin sağlanması, üretimin her aşamasında yapılan kontrollerle denetiminin böylece, hata oranı azaltılmış olur. TKY'nin amaçlarla ilgili boyutu böyle iken, bir başka boyutu da örgütsel yapılarla ilgilidir. TKY, katılımcı bir yönetim anlayışı içinde uzmanlaşmayı öngörür; örgüt içinde her kademedeki çalışanın örgütsel kararlara katılımını başarı için şart kabul eder; TKY içinde çalışma, takımlar ve kalite çemberleri aracılığı ile olur (Aral,1996:520).

Özellikle 1980'li yılların sonunda çeşitli Avrupa ülkelerinde kamu hizmetlerinde kaliteyi arttırmaya yönelik, TKY ile ilgili uygulamalar yapılmaya başlandığı görülmektedir. Örneğin, Danimarka'da "Kamu Hizmetleri Standartları Bildirgesi" yayınlanarak, kamu hizmetlerinde şeffaflığı arttırmak ve müşteri memnuniyetini sağlamak amaçlanmıştır. Bunun amacına ulaşip ulaşmadığını anlamak için anketler yoluyla geri bildirim alınmaya çalışılmıştır. Fransa'da devlet dairelerinde "Kalite Çemberleri" uygulaması 1985'te başlatılmış, 1988'de bu kalite çemberlerinin sayısı 3000'e ulaşmıştır. Hollanda'da halka etkin olarak bilgi aktarımını sağlayacak bir kamusal bilgi ağı kurma çalışmaları yapılmaktadır; bu şekilde vatandaşlarla devlet arasında etkili bir iletişim kanalı kurma ve halkın demokratik biçimde karar alma sürecine katılımı amaçlanmaktadır. İngiltere'de 1991 'de yayınlanan "Vatandaş Bildirgesi" ile kamu hizmeti verilirken, uygulanacak kural ve standartlar belirtilmekte, bunlar sağlanmadığı zaman uygulanacak yaptırımlar açıklanmaktadır. Her bir kamu hizmeti için bu bildireler, ayrı ayrı hazırlanmakta ve ölçülen performanslar periyodik olarak yayınlanmaktadır. İrlanda'da

sosyal sigorta hizmetleri konusunda yapılan çalışmalarda zamanlama, süreklilik, hassaslık, etkinlik gibi konulara önem verilmiş, uygulamaya konulan değişim programı ile bu konularda gelişmeler sağlanmıştır. İspanya'da iletişim, şeffaflık, basitlik, hız gibi unsurları izleyen ve değerlendiren bir gözlem merkezi kurulmuştur. Portekiz'de kamu harcamalarının azaltılması amacıyla "Kamu Hizmetlerinde Kalitenin ve Akılcılığın Arttırılması Komisyonu" kurulmuştur. Doğrudan başbakana bağlı olarak çalışan bu komisyon, tüm kamu hizmetlerini inceleyerek devletin ekonomiden çekilmesi, kamu yönetimi ve vatandaşlar arasındaki ilişkiler, yapısal çözümler konusunda öneriler geliştirmiştir (Aral,1996:521).

Türkiye'de de ise TÜSİAD ve KALDER, TKY' yi tanıtmak ve uygulama alanına kavuşturmak için çaba harcamışlardır. Özellikle KALDER düzenlediği kalite ödülü yarışması ile bu alanda öncülük rolünü üstlenmiştir. Türkiye'de TKY'yi uygulamaya koyanlar, büyük özel sektör işletmeleri olmuştur. Bunların başında Sabancı Topluluğu'na ait BRİSA gelmekte, Koç Grubu, Netaş, Arçelik gibi şirketler takip etmektedir. Özel sektördeki bu uygulamaların ardından, Kamu örgütlerinde de TKY uygulamaları geç de olsa başlamıştır. TKY'in, kamuda ortaya çıkan sorunlara çözüm getireceği ümidiyle uygulanmaya başlanmıştır. Kamu sektörü içinde TKY çalışmaları, bütüncü ve top yekûn bir uygulamadan ziyade, kurumların kendi başlarına ve bağımsız olarak giriştikleri çabalar olarak dikkat çekmektedir. Zira merkezi idareden, yerel yönetimlere kadar pek çok kamu kuruluşu, TKY'yi uygulamaya koymuştur (Aktan,1999: 10) .

Merkezi yönetim içinde, bakanlıklar düzeyinde TKY'yi uygulamaya koyan kurumlardan biri, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı olmuştur. Bakanlık, 1997'den itibaren merkez ve taşra birimlerinde belirlenen hizmet standartlarına uygun biçimde TKY'yi uygulamaya başlamış, bunu izleyen dönem içinde de 1998'de İSO 9001 Kalite Güvencesi" ve "İSO 9002 Kalite Hizmet" belgelerini almış; "Mükemmelliğe doğru Yolculuk" adı

altında başlatılan çalışmalarla, uygulanmaya başlamıştır. Emniyet Genel Müdürlüğü içinde de TKY uygulamaları başlamış ve bunun ilk örneği, Aydın Emniyet Müdürlüğü içinde görülmüştür. Aydın Emniyet Müdürlüğünde TKY uygulamaları, hizmet anlayışını yeniden gözden geçirilmesi ile başlamış; hizmetin veriliş şekli iyileştirilmeye çalışılmış ve bunda TKY anlayışından yararlanılmıştır (Aktan,1999: 10).

Bunun yanında bazı askeri kurumlarda da TKY uygulamalarına rastlanmaktadır. Bunlardan biri, Kara Kuvvetleri Komutanlığı'dır. Genel Kurmay Başkanlığı bünyesinde oluşturulan TKY Yönlendirme Konseyi'nin yaptığı çalışmalar paralellinde, 1997 başından itibaren Kara Harp Okulunda TKY çalışmalarına başlanmıştır. Bu çerçevede Ar-Ge Proje grubu oluşturulmuş ve çalışmalar sonunda elde edilen sonuçlardan yola çıkılarak, "Kara Harp Okulu TKY Uygulama Özel Yönergesi"ne dayanılarak bir taslak hazırlanmış, faaliyet, Kara Harp Okulu'nun tüm birimlerini ve personeli kapsayacak şekilde "Harbiye 1000" adı altında yürütülmüştür. Bunun dışında kurum dışından bazı eğitimler alınması planlanmaktadır. Bunlardan bazıları; stratejik planlama, süreç eğitim, kalite iyileştirme, çalışanların memnuniyetinin sağlanması, problem çözme teknikleri, liderlik, kıyaslama, İSO 9001 standardıdır. Diğer yandan, kurum içinde çeşitli eğitim programları ile TKY anlayışı, çalışanlara benimsetilmeye çalışılmaktadır (Zel,1999:3). Bunun yanında Hava Kuvvetleri Komutanlığı, Hava İkmal ve Bakım Merkez Komutanlıkları'nda "Kalite Güvence Sistemi" ve TKY çalışmaları yapılmıştır. Genelkurmay Başkanlığının, 1995'te başlattığı TKY çalışmaları çerçevesinde, 1997'de yayınlanan TKY bildirgesi ile Türk Silahlı Kuvvetleri içinde yer alan tüm birlik, kurum ve kuruluşlarda TKY sistemi ile ilgili planların yapılması ve uygulamaya geçilmesi kararlaştırılmıştır. Bu çerçevede Deniz Kuvvetleri Komutanlığı, 1997'de Kalite Derneği'ne asil üye olmuş, bunun ardından üst düzey komutanlar, TKY konusunda KALDER'den aldıkları eğitim seminerleri ile bilgilendirilmişlerdir (Adıgüzel, 1999,25). Türk Silahlı

Kuvvetleri içinde yer alan kurumlardan biri olan, Cumhurbaşkanlığı Muhafız Alay Komutanlığı'nda da TKY çalışmaları, 1997'de başlatılmıştır. İlk olarak kurum içinde yapılan anketlerle kurumun mevcut yapısı ortaya konmaya çalışılmış, bunun ardından uygulamaya geçilmiştir.1998'de Kalite Derneğinden alınan kurslarla “Kalite Çemberleri” oluşturulmuş, etkin iletişimi sağlayacak kanallar geliştirilmiş, örgütün misyonu, vizyonu ve temel değerleri belirlenerek, TKY felsefesi hayata geçirilmiştir. Ankara Askeri Hastanesinde, TSE ile ortak çalışmalar sonunda İSO 9000 uygulamaları başlatılmıştır. (Akşit, 1999:41).

Merkezi yönetime bağlı olan bazı KİT'lerde de TKY uygulamalarına rastlanmaktadır. Bunlardan biri, Türkiye Gübre Sanayi A.Ş (TÜGSAŞ) dır. TÜGSAŞ'ta sistemi iyileştirmeye yönelik çalışmalar, 1980'li yıllarla beraber başlamış, çeşitli üniversitelere, örgütle ilgili iş analizleri yaptırılmış, bir yönetim geliştirme projesi hazırlanmış ancak, “Amaçlara Göre Yönetim” ve TKY anlayışlarını hayata geçirmeye yönelik olarak yapılan bu çalışmalar, uygulamaya geçirilememişlerdir. 1986 yılı içinde İSO 9000, “Zaman Yönetimi”, “Çatışma Yönetimi”, “Etkili İletişim” gibi konularda seminerler düzenlenmiştir. Bu çalışmaların sağladığı alt yapı üzerine, 1994'te durum tespit çalışması yapmak için bir komite oluşturulmuş, bu komite sorunları belirlemiş, uygun çözüm önerileri geliştirmiş ve uygulama planları hazırlamıştır. 1995'te MPM'den, amaçlara göre yönetimi hedefleyen bir danışmanlık programı alınmıştır. Sonuçta, TKY, örgütte başarılı biçimde uygulanmıştır (Yılmaz ve Lafçı,1999:125).

TKY'yi hayata geçiren bir başka KİT ise, Türk Lokomotif ve Motor Sanayi AŞ (TÜLOMSAŞ) dır. 1997'de İSO 9001 belgesini alan kuruluş, bu yolculuğuna 1994'te karar vermiş ve MPM'nin desteği ve danışmanlığında başlatılan çalışmalar, bir yıl sürmüş ve 1997'de belge alınmıştır. Bunun ardından, şirkette TKY'yi uygulamaya geçirmek amacıyla kalite ve müşteri tanımları, yeniden yapılanma yapılmış, maliyet, rekabet ve zaman bilinci

ön plana çıkarılarak, okuma ve yazma alışkanlığı, kayıt alma bilinci ve sorumluluk bilinci geliştirilmiştir. TKY'nin uygulanmaya başlanması ile şirket, kalite bilincinin ve sistemli çalışma alışkanlığını yaygınlaştığı, eğitime ayrılan zamanın arttığı, üretim miktarında artışlar gözlemlendiği belirtilmektedir (Yüzügüllü ve Avcı, 1999: 133).

Türkiye'de merkezi yönetim dışında TKY uygulamaları yerel yönetim birimlerinde de bu örgütlerin verimliliğini ve etkinliğini arttırmak ve var olan sorunlara, çözüm getirmek amacıyla oldukça yoğun biçimde uygulanmaktadır. Yerel yönetimler, örgütlenme şekilleri itibariyle, vatandaşla, TKY anlayışına göre müşteriyle, daha yakındır, daha kolaylıkla müşterilerle irtibata geçebilirler, dolayısıyla müşterilerin taleplerini daha kolaylıkla algılayıp, bu doğrultuda hizmet vermeleri daha kolaydır. Bunu sonucunda yerel yönetim birimlerinde TKY uygulamaları fazladır. Türkiye'de yerel yönetim birimleri içinde TKY'yi uygulayarak başarılı sonuçlara ulaşan örneklerden biri, İzmit'e bağlı Değirmendere Belediyesi'dir. Değirmendere Belediyesi'nde TKY uygulamaları, 1995'te daha önceki yıllarda TKY'yi uygulamaya koymuş olan, BRİSA'nın desteği ile başlamış. Öncelikle, TKY ile ilgili hazırlık çalışmaları yapılmış, örgütün vizyonu ve temel ilkeleri belirlenmiş, iş planları çıkartılmış, takımlar oluşturulmuş, görev tanımları yapılmış; ardından TKY ile ilgili eğitimler alınmış, bir rehberlik birimi ve "Toplam Kalite Kurulu" oluşturulmuş, KALDER'e üye olunmuştur (Akalin,1999:373).

Kamu yönetimi içinde son zamanların en popüler yönetim uygulamalarında biri olan toplam kalite yönetimi dışında, Türkiye'de dünyadaki uygulamaların da etkisinde kalarak çeşitli tekniklerin uygulandığı görülmektedir. Ancak bunlar TKY kadar popüler olamamışlardır. Bunun yanında özel sektör yönetimlerinde geliştirilmiş olan bazı tekniklerin uygulamada örnekleri görülmemekle beraber, kamu örgütlerine uygulanabilirliklerinin çokça tartışıldığı görülmektedir: "Stres Yönetimi", "Zaman Yönetimi" gibi. Örneğin, kamu yönetimi ile ilgili literatürde zaman yönetimini açıklayıcı

yönde ve bu tekniğin kamu yönetimi alanına uygulanabilirliğini tartışan çok sayıda çalışma olmakla beraber, bunu uygulayan bir kamu örgütünden söz edilmemektedir.

IV.4.2. Proje Yönetimi

Özel sektörde verimliliği artırma amacına yönelik olarak geliştirilerek daha sonra kamu yönetiminde de kullanılmaya başlanan tekniklerden biri de “Proje Yönetimi”dir. Türkiye’de kamu örgütleri içinde “Proje Yönetimi” ve proje tipi örgütlerin kullanılması, 1983 sonrasındaki yeniden düzenleme çalışmaları ile başlamaktadır. Bu dönemde mevcut örgüt yapısı içinde var olan birimlerden farklı olarak, onlardan ayrı biçimde örgütlenmiş yapılara rastlanmaktadır. Belli bir projenin hazırlanıp uygulanmasından sorumlu olan bu birimler sadece bu projeden sorumluydular, özel uzmanlığa sahip personelden oluşuyorlardı, sürekli bir görevden ziyade, projenin tamamlanmasıyla dağılıyorlardı, çalışma ilişkileri mevcut hiyerarşinin kurallarından arındırılmıştı, yüksek ücret, ek gelir, yurtdışı olanaklarına sahiplerdir (Güler, 1996: 98).

IV.4.3. İnsan Kaynakları Yönetimi

“İnsan Kaynakları Yönetimi” ve buna bağlı olarak geliştirilen “İnsan Gücü Planlaması” yaklaşımları, işletme yönetimi alanında istihdam ve kariyer planlama aracı olarak kullanılan uygulamalardan biridir. Özel sektörde yaygın kullanımının ardından kamu sektöründeki örgütlerde de kullanılmaya geçilmesi yönünde teorik de olsa tartışması yapılan yöntemlerden biridir. İnsan kaynakları planlamasının kamuda uygulanabileceğini savunanlara göre, yaklaşım, mevcut personel sistemi ile karşılaştırıldığında üstünlükleri ortaya çıkar. Öncelikle, İKY, personel yönetimine göre daha uzun vadeli planlar çerçevesinde yürütülür; çalışanların personel ihtiyacının belirlenmesi, bunun giderilmesi, gerekli kişilerde aranan şartların belirlenmesi, insan gücü planlaması yapılarak bunu

uygulanması, sonuçlarının değerlendirilmesi, bu uzun vadeli yaklaşım içindedir. İkinci olarak; örgüte personel sistemi ile beraber bir bütün olarak bakar, onu mevcut sistemden ayrı düşünmez; esnek örgütsel yapılar içinde çalışır, yatay hiyerarşide geçerlidir. Bu önemli özellikleri öne çıkarılarak, yaklaşımın kamuda uygulanması gerektiği savunulmaktadır (Öztürk, 2003:123). Türkiye'de kamu yönetimi içinde 1984 tarih ve 3046 sayılı kanunu açık hükmü ile bakanlıkların ve bağlı kuruluşların personel birimleri, insan gücü planlaması yapmakla görevlendirilmişlerdir. Merkezi yönetim içinde insan gücü planlamasının uygulanmasının boyutlarını ortaya koymak amacıyla yapılan bir araştırmaya göre, insan gücü planlamasının uygulanmasının kâğıt üzerinde kaldığını, hayata geçmediğini ortaya koymaktadır. Araştırmaya göre, uygulamaya geçmeme nedenleri, yöneticilerin isteksizliği, uygulayıcı personelin yetersiz olması, personelin çalışma başarısını etkileyen koşulların varlığı, planı uygulayacak alt yapı eksikliği gibi konular sıralanmaktadır (Öktem, 1992:172).

İnsan kaynakları yönetiminin bir parçası olarak hizmet içi eğitim çalışmalarına kamu örgütlerinde sıkça rastlanmaktadır. Hizmet içi eğitim, çalışanların kendi alanlarındaki gelişmelerle ilgili konularda eğitilerek örgütsel başarının artırılmasını amaçlamaktadır. Bu anlamda TODAİE, kamu kurumlarına hizmet içi eğitim faaliyeti veren başlıca kurumlardandır (Öktem, 1992:173).

IV.4.4. Kriz Yönetimi

Krizler, örgütlerin ve toplumların yaşamında karşılaşılabilecek durumlardır ve karmaşa yaratırlar. Kriz olasılığını tümüyle engelleyecek bir yöntem de yoktur. Söz konusu olan bir doğal felaket olunca bunu önceden bilmek sonuçlarını kestirebilmek en azından günümüz için olanaksızdır. Kriz, bir örgütün üst düzey hedeflerini tehdit eden bazen de örgütün yaşamını tehlikeye sokan ve ivedi tepki gösterilmesini gerektiren; örgütün kriz öngörme ve önleme mekanizmalarının yetersiz kaldığı gerilim yaratan bir durumdur

(Ataman, 2001:145).

Devlet yönetimi de zaman zaman krizlerle karşılaşabilir. Bu krizler ekonomik olabileceği gibi, doğal afetlerin ortaya çıkardığı büyük yıkımlarla baş etmeye çalışmak ta olabilir. Karşılaşılan krizler kısa sürede çözülebilen krizler olabileceği gibi, etkilerine ve boyutlarına bağlı olarak uzun süreli de olabilir. Devlet örgütü kriz yönetme becerisine sahip olmalıdır. Kriz durumu yönetimin krizine dönüşmeden, yönetim krizi yönetmelidir. Yöneticilik becerisine en fazla kriz anlarında gereksinim duyulur. Çünkü kriz acil durumu ifade eder (Ataman, 2001:144).

Türkiye`de, Dünya`da olduğu gibi, son otuz yıldır kriz yönetiminin önemi büyük ölçüde artmıştır. İyi bir kriz yönetim sistemi, krizin zamanında ve büyümeden teşhisini, süratli ve doğru karar almayı ve zamanında uygulamayı gerektirir. Bu durum kriz mahalli ve diğer kriz merkezleri ile süratli ve emniyetli haberleşme, uygun ve kesintisiz çalışma düzenlerinin hazırlanması ile kriz yönetimi konusunda eğitilmiş, tecrübeli personelle mümkün olacaktır (Aktürk, 2004:14). Yerel yönetim ve merkezi idarelerle, gönüllü kuruluşlar ve iş çevrelerine ait tüm kaynaklarının bütünleştirildiği, modern acil durum yönetiminin tüm süreçlerinin bütün tehlikelere yönelik ekip çalışmasıyla koordine edilebilmesi için bütünleşip bir acil durum yönetimi modelinin ülkemizde oluşturulup uygulanması gerekmektedir.

Bu amaçla ülkemizde yasalarla kurulmuş ve koordinasyon görevi verilmiş birden fazla kuruluşun olması da yetki ve sorumluluklarda karmaşa yaratabilmektedir. Bu nedenle öncelikle acil durum yönetiminde koordinasyonun sağlanabileceği bir yapılanmaya gereksinim duyulmaktadır Bu kurum, farklı bakanlıklara ve diğer kurum ve kuruluşlara bağlı görev ve sorumlulukları koordine edebilecek şekilde yönetim hiyerarşisinde uygun konumda olmalıdır.

Yönetimin, karşılaşılabileceği sorunlara hazırlıklı olmak açısından gerekli plan ve programları yapması anlamında kriz yönetimi ile ilgili uygulamalara kamu yönetimi içinde verilebilecek örnek, “Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi”dir. Bu merkez, özellikle doğal afetler durumunda hazır kuvvet oluşturmak amacıyla kurulmuştur.

Kriz yönetimi, merkezi bir sevk ve idareyi gerektirir. Bu nedenle, Devlet çapında kriz yönetimi Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi tarafından, tek yerden sevk ve idare edilebilir. Diğer kriz merkezleri, Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezinin uygulanmasını istediği tedbirlerin icrası yönünde kararlar alırlar ve bu tedbirlerin icrası için gereken teknik, taktik ve idari çalışmaları ve uygulamaları yaparlar (Aktürk,2004:14).

IV.4.5. Elektronik Devlet (E-Devlet) Uygulamaları.

Kamu yönetimlerini değişime zorlayan etkenlerden biri de daha önceden belirlediğimiz gibi, teknolojik gelişmelerdir Özel veya kamu sektöründe olsun, tüm örgütler varlıklarını devam ettirebilmek için teknolojik gelişmeleri izlemek, bunları kendilerine uyarlamak zorundadırlar. Bunun yanında örgütsel kararlarda etkinliği sağlamada bilgisayarlar oldukça önemli bir yere sahiptirler. Örgütsel kararlar, doğru, kolaylıkla da ve hızlı biçimde elde edilen bilgilere dayalı olarak verildikleri sürece başarılı sonuçlara ulaşabileceklerdir. Bu açıdan bilgisayar teknolojileri, örgütlerin ihtiyaç duydukları bilgileri çok kısa bir sürede toplayıp işleyerek etkinliği arttırlar. Oldukça büyük yönetim yapılarına sahip olan kamu yönetimleri için düşünüldüğünde vatandaşa, verimli biçimde hizmet edebilmeleri için kamu yönetimlerinin de bu teknolojiden yararlanmaları bir gereklilik olmaktadır. Diğer taraftan örgüt içinde temel yönetim fonksiyonlarının yerine getirilmesinde; amaçların saptanması, faaliyetlerin düzenlenmesi, eşgüdüm ve denetimin sağlanması amacıyla gerekli bilgilerin toplanması ve değerlendirilmesinde bilgisayarlar gereklidir. Bilgisayarların kamu yönetimi içinde kullanım alanları, başlıca şu amaçlara

hizmet etmektedir; otomasyon, yönetim işlevlerinin yerine getirilmesi, PPBS, fayda-maliyet analizleri gibi çeşitli yeni yönetim teknikleri ve araştırma olanaklarının kullanılmasıdır (Polatoğlu,1994: 75).

Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye de kamuda elektronik bilgi işleme mekanizmaları, bilgisayarlar, her geçen gün hızla yayılmaktadırlar. Ülkemizde bilgisayarlar, 1930'larda kullanılmaya başlamalarının ardından hem özel sektör hem de kamu kuruluşlarında kullanılmaya başlamışlardır. Kamu yönetimi içinde bilgisayarı ilk kullanan kurum, 1960'ta Karayolları Genel Müdürlüğü olmuş, bunun ardından diğer kamu kurumlarında da kullanımı yaygınlaşmıştır. Türkiye'de kamu örgütlerinde bilgisayar kullanımı üzerine yapılan bir araştırmaya göre, kamu yönetimi içinde bilgisayarların kullanıldığı alanların başında, çalışanların ücret bordrolarını düzenlenmesi, stok kontrolü, bazı yönetsel işlemlerin yerine getirilmesi, bütçe işlemleri gelmektedir. Ancak, bu kullanım alanları değişen koşullara göre farklılaşmakta, genişlemektedir. Özellikle 1980 sonrası dönemde bilgisayarların kullanım alanları fazlasıyla genişlemiştir. Günümüzde ise kamu bilgisayar ağları, gündemdedir. Bu amaçla merkezi yönetim içinde pek çok birimde bilgisayar ağları devreye girmiştir. Bunlardan ilk kurulanları şunlardır: Nüfus kayıtlarında güncelliği, kurumların ihtiyaç duydukları bilgilere kolaylıkla ulaşmalarını sağlamak amacıyla Nüfus ve Vatandaşlık İşleri genel Müdürlüğü'nde başlatılan "Merkezi Nüfus İdaresi Sistemi (MERNİS)", Emniyet Genel Müdürlüğü Bilgi İşlem Dairesi'nce başlatılan "POLNET", Milli Eğitim Bakanlığı'nda başlatılan "MEBSİS", "Yüksek Seçim Kurulu Bilgisayar Sistemi Gelişim Projesi (SEÇSİS)" ve Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü'nde yürütülen otomasyon uygulamalarıdır (Polatoğlu,1994: 76).

IV.4.6. Stratejik Planlama

Türkiye’de planlama deneyimi, temel olarak üç süreçten oluşmaktadır: 1930’ların “Sanayi Planları”; 1960-1980 yılları arasındaki “Kalkınma Plancılığı”; 1990-2006 yılları “Şirket Temelli Stratejik Plancılığa” geçiştir (Kutluhan, 2005:49).

Türk kamu yönetiminde stratejik planlama uygulanması çalışmalarını başlamış ve yasal zorunluluk haline gelmiştir. Türk Kamu Yönetimini bu değişime zorlayan etkiler de vardır. “Avrupa Birliği (AB) Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı” ve “Uzun Vadeli Strateji ve Dokuzuncu Kalkınma Planı”, kamu yönetiminde stratejik planlama, toplam kalite yönetimi, mali kontrol ve performans denetimini zorunlu kılmaktadır (Kutluhan, 2005:50).

Kamu Yönetimi Reformu kapsamında alınan, Yüksek Planlama Kurulu kararlarında ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda, kamu kuruluşlarının stratejik planlarını hazırlamaları ve gelecek dönemlerde kuruluş bütçelerini bu planda öngörülen kuruluş misyonu, vizyonu, amaç ve hedefleri ile uyumlu olacak biçimde performans programlarına dayalı olarak oluşturması gerektiği hükme bağlanmıştır. Stratejik yönetim, stratejik planlama ve denetimi de kapsayacak şekilde, kuruluşun bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği durum arasındaki yolu ifade eder. Kuruluşun amaçlarını, hedeflerini ve bunlara ulaşmayı olanaklı kılacak yöntemlerin belirlenmesini gerektirir. Uzun vadeli ve geleceğe dönük bir bakış açısı taşır. Kuruluş bütçesinin uzun dönemli amaç ve hedefleri ve öncelikleri ifade edecek şekilde hazırlanmasını, kaynak tahsisinin bu önceliklere göre yapılmasını ve sonunda hesap verme sorumluluğunu içerir (DPT, 2006:8).

Stratejik plan, kurumun gelişim hedeflerini belirleyen, bu hedeflere ulaşmada izlenecek yol ve yöntemleri ortaya koyan ve kuruma vizyon kazandıran bir plandır. Stratejik planlama ile kurum “gelecekte ne yapacağını” belirlemiş olacaktır. Bu özellikleri

ile stratejik plan, yapılacak çalışmalara yön verecek ve önceliklerin belirlenmesine yardımcı olacaktır. Stratejik planlamayı diğer planlardan ayıran en önemli özelliklerden biriside; bu planların ayrıntıdan çok hedeflere ve geleceğe yönelik olduğu, özellikle neyin yapılacağı konusuna odaklandığı vurgulanarak bunun; nasıl, nerede, ne zaman, ne ile ve kim tarafından yapılacağı üzerinde ayrıntılı bir biçimde durduğu şeklinde belirtilmektedir (Kutluhan, 2005:51).

Yüksek Planlama Kurulu Kararları uyarınca sekiz kamu kuruluşunda stratejik planlama pilot çalışmaları, ilk olarak yürütülmüştür. DPT Müsteşarlığı, sekiz kuruluşta yürütülen pilot çalışmalarda yönlendirme, izleme ve değerlendirme işlevini üstlenmiştir. Bunlar; Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Türkiye İstatistik Kurumu, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Hacettepe Üniversitesi, Denizli Valiliği İl Özel Yönetimi, İller Bankası Genel Müdürlüğü, Kayseri Büyükşehir Belediyesidir (Kamuda Stratejik Yönetim:2008).

Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin saptanmasında, stratejik planların kalkınma planı ve yıllık programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesinde, DPT Müsteşarlığı, kamu idarelerinin bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlamaları ve bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri etkinlikler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirleme konusunda ise Maliye Bakanlığı yetkilendirilmektedir (Kamuda Stratejik Yönetim:2008). Performans göstergeleri konusunda ise, Maliye Bakanlığı, DPT Müsteşarlığı ve ilgili kamu idareleri birlikteliğinde performans göstergeleri saptanması, bu göstergelerin kuruluşların bütçelerinde yer alması ve performans denetimlerinin bu

göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilmesi esası benimsenmiştir (Kamuda Stratejik Yönetim:2008) .

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde kamu idarelerinde stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye yönelik çalışmalar devam etmektedir. Uygulama “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”te belirlenen geçiş programı dahilinde yaygınlaştırılmaktadır. 2010 yılı başı itibarıyla 145 merkezi kamu idaresinde stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye geçilecektir. Merkezi yönetim kapsamında Mart 2008 itibarıyla 84 kamu idaresi stratejik plan, 26’sı ise performans programı hazırlamıştır. Önümüzdeki dönemde stratejik plan ve performans programlarını tamamlaması gereken 61 kamu idaresinde ise sürecin gerektirdiği çalışmalar devam etmektedir. Kamu idarelerinde stratejik yönetim anlayışının hayata geçirilmesine yönelik örgütlenmenin oluşturulması amacıyla 2006 yılı başında kurulmuş olan strateji geliştirme birimlerinin görevlerini yeterli ve etkili düzeyde yerine getirmekte karşılaştıkları sorunların tespit edilmesi amacıyla “Strateji Geliştirme Birimleri Araştırması” yapılmıştır (Kamuda Stratejik Yönetim:2008) .

Geçmiş Dönemde Tamamlanmış Çalışmalar ise 2003/14 ve 2004/37 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararları uyarınca 8 kamu idaresinde stratejik planlama pilot çalışmaları 2006 yılında tamamlanmıştır. DPT Müsteşarlığı, sekiz kuruluştaki yürütülen pilot çalışmalarda yönlendirme, izleme ve değerlendirme işlevini üstlenmiştir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 9. maddesi uyarınca stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine DPT Müsteşarlığı yetkili kılınmıştır. Pilot uygulamalardan ve TÜİK ile işbirliği içinde gerçekleştirilen stratejik yönetim araştırmasından elde edilen sonuçlara bağlı olarak uygulamanın tüm kamu kuruluşlarına yaygınlaştırılmasına yönelik mevzuat düzenleme

çalışmaları yürütülmüştür. Bu çerçevede Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 26 Mayıs 2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır. DPT Müsteşarlığı, hazırladığı Stratejik Planlama Kılavuzunu elde edilen deneyimler ve stratejik planlama yönetmeliği doğrultusunda güncelleyerek ilgili tüm kuruluşların istifadesine sunmuştur. Performans esaslı bütçeleme çalışmaları, stratejik planlama ile bütünlük teşkil etmekte ve Maliye Bakanlığı koordinatörlüğünde yürütülmektedir (Kamuda Stratejik Yönetim:2008).

IV.4.7. Performans Esaslı Bütçeleme

Performans esaslı bütçeleme, yeni performans bütçe, çıktı odaklı bütçeleme veya sonuç odaklı bütçeleme şeklinde ifade edilebilen, yeni bütçe anlayışında temel odak noktası çıktılar ya da sonuçlardır. Böylece yeni sistem kaynak kullanımında etkinliği sağlayabilmek için elde edilen çıktı ya da sonuçları çeşitli performans kriterleri ile ölçmekte ve kaynak tahsisini elde edilen neticeler ışığında yapmaktadır. Sisteme yönelik çalışmalarda bulunan tüm ülkelerde bu husus aynı olmakla birlikte, ülke uygulamaları arasında farklılıklar ortaya çıkabilmektedir. Buna göre dünyada üç tür performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulandığı belirtilebilir (Şahin, 2007: 25).

Bunlar;

- Performans Sözleşmesine Dayalı, Performans Esaslı Bütçeleme Modeli,
- Bütçe Formatına Dönüştürülmüş, Performans Esaslı Bütçeleme Modeli,
- Stratejik Planlamaya Dayalı Performans, Esaslı Bütçeleme Modeli.

Ülkeler bu modeller arasında tercih yaparken kendi yapısal koşullarını göz önünde bulundurmaktadır. Bu bağlamda Türkiye 24.12.2003 tarihli “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” ile “stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme” modelini benimsemiştir. PEB; kaynakların, idarelerin stratejik planlarında belirlenen

stratejik amaç ve hedefleri doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan; performans ölçümü ile ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılamadığını değerlendiren ve sonuçları performansa dayalı olarak raporlayan bir bütçeleme sistemidir. Dünyada PEB uygulamasına geçiş yönünde yaşanan gelişmelere paralel olarak ülkemizde de Dünya Bankası ile yapılan bir proje kapsamında Maliye Bakanlığınca, 2001 yılında “Sürekli Kalite Geliştirme ve Kamu Bütçeleme Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Projesi” çerçevesinde pilot çalışmalar yapılmıştır (Şahin, 2007:63).

Proje kapsamında altı kurumda pilot olarak seçilen çeşitli faaliyet ve projelere ilişkin PEB çalışmaları yapılarak, bu faaliyet/projeler için 2003–2007 yıllarını kapsayan stratejik planlar ile 2003 yılı performans planları ve kaynak ihtiyaç planları hazırlanmıştır. 5018 sayılı Kanunla kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlamak üzere PEB’e geçiş öngörülmüştür. 5018 sayılı Kanunda, SP ve PEB sürecinin üçlü bir yapı üzerine oturtulduğu görülmektedir. Bu yapı, orta ve uzun vadeli stratejik plan ile bu planların yıllık uygulamalarını göstermek üzere yıllık performans programı hazırlanmasını ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet sonuçlarının performansa dayalı olarak yıllık faaliyet raporu ile raporlanmasını öngörmektedir (Şahin, 2007:65).

IV.4.8. Amaçlara Göre Yönetim

Amaçlara göre yönetim kısacası üst yöneticilerin, hedefleri alt yöneticilerle birlikte saptanması, her birimin görev alanlarıyla kendilerinden beklenen sonuçlara göre sorumluluklarının belirlenmesi süreci olarak tanımlanabilir işi gerçekleştirmeyi üzerine alan yöneticinin verimini artırmasında özendirici bir etki yapmasıdır. Karşılaşılan durumun iyice analiz edilmesi ve genellikle her durumun sürekli olarak derinliğine incelenmesi, etkili bir yönetim için çok önemlidir. Çünkü alınan bir kararın başarısı, yalnızca kişisel bir düşünce sonucu ortaya çıkmamakta, aynı zamanda her defasında belirli çevre ilişkilerinin

etkisiyle oluşmaktadır Başarılı bir yönetim için üçüncü hareket noktası da, insanların psikolojik davranışları üzerinde yeteri kadar bilgi sahibi olmaktadır. Sosyolojik ve psikolojik araştırmalardan elde edilen sonuçlar, bu konuda büyük ölçüde yardımcı olurlar (Ataman, 2001:122).

Amaçlara göre yönetim sisteminin uygulanmaya sokulabilmesi için, teşebbüs yönetiminin tam bir desteği gereklidir. Bunun için öncelikle işletmedeki bütün sorumluluk merkezleriyle tüm yöneticilerin karar yetkileri açıkça tanımlanmalıdır. Bu tanımlama üç husus göz önünde tutularak yapılır. Her üst, kendisine bağlı sorumluluk yerleri için alt yöneticilerin faaliyetlerinin birleşiminden elde edilebilecek ortak bir hedefi tespit etme sorumluluğunu üzerine almalıdır. Her ast, kendi faaliyeti sonuçlarının değerlendirmesine esas olan sorumluluk alanı ve kriteri tam olarak bilmelidir; Her ast, ulaşmakta yükümlü olduğu hedefleri bilerek bir uygulama planı yapmalı ve kontrol alanına giren olaylara ilişkin sonuçlara göre değerlendirilmelidir. Elde edilen sonuçların iyileştirilmesini sağlamak üzere üst yöneticinin elinde şu üç olanak vardır; işbirliği yapılacak uygun kişiyi (astı) seçme, bunları kontrol etme, bilgilerini geliştirme. Bu yöntemin metodunun uygulamaya konması işi yüksek yönetim düzeyinde başlamalıdır. Genel olarak üst yönetim belirtilen yolu izler: Üst yönetim kendini sisteme ve çalışma esaslarına alıştıırır. Performansı ölçmek üzere bir program hazırlar, hedefleri tespiti yöntemlerini belirler. Değerleme sistemi ile ücret ile prim politikasındaki gerekli değişimleri sağlar, sorumluluk devrine ilişkin yöntemi belirler. Özel sektör kökenli bu yaklaşım ise, son zamanlarda yoğun olarak kamu örgütlerinde de benimsenip kullanılmaya başlanmıştır (Ataman, 2001:123).

IV.4.9. Yönetişim

Yönetişim Kavramı Yeni Kamu işletimi akımının bir sonucudur. 1997’de Birleşmiş Milletler “Governance” terimi çerçevesinde 21.Yüzyılın katılımcı devlet modelini netleştirdiler. Yönetişim, temelde, karar alma sürecine ve kamusal hizmetlerin sunumuna kamu kurumlarının yanı sıra diğer toplumsal örgütlerin de dahil olmasını anlatmaktadır. Bu bağlamda merkezi ya da yerel yönetimlerle özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasında oluşacak işbirliği, etkileşim, ortaklık türü ilişkiler ve bu farklı alanların koordinasyonu yönetişimin ilgi alanıdır. Yönetim kurumlarıyla uluslararası kuruluşlar, özel sektör ve STK’lar arasında işbirlikçi bir sürece gerek vardır bir ülkenin her düzeydeki işlerinin yönetimi için ekonomik, siyasal ve yönetsel otoritenin kullanımı” olarak tanımlanmaktadır. Diğer bir ifadeyle yönetişim “merkezi, bölgesel ve yerel yönetimlerin eylemlerini ve kurumsal yapılarını, parlamentoyu, yargısal kurumları ve de sivil toplum ve özel sektör tarafından oluşturulan örgütleri ve yapıları kapsamaktadır (Arıkboğa, 2004:59).

Yönetişimin Türkiye’de uygulamaları 1990’lı yıllarda ve ilk olarak yerel düzeyde başladığı söylenebilir. Aliğa Belediyesinin öncülüğünde, 1994 yılında Aliğa Kent Parlamentosu kurulmuştur. Bu konuda diğer bir örnek ise, belediye öncülüğünde kurulan Çanakkale Kent Konseyi dir. Yerel düzeydeki yönetişim deneyimleri bağlamında farklı bir örnek de, 1990’lı yıllarda Ankara Büyükşehir Belediyesi öncülüğünde gerçekleşmiş olan Dikmen Vadisi Konut ve Çevre Geliştirme Projesi dir (Arıkboğa, 2004:159).

Türkiye’de yönetişim modellerinin yaygınlaşması ise Yerel Gündem 21’e ilişkin kıpırdanmalar da başladı. Yerel Gündem 21, 1992’de Rio de Janeiro’da yapılan BM Çevre ve Kalkınma Konferansı’da gündeme gelen bir kavramdır. Küresel ve yerel düzeyde kamusal, özel ve sivil aktörler arasında çeşitli ortaklıkların kurulup geliştirilmesi benimsendi. Bu kapsamda yerel yönetimlerin, belde halkları ile katılımcı bir süreç içinde

kendi Yerel Gündem 21'lerini oluşturmaları hedeflendi. Yerel Gündem 21 süreci, kentin sürdürülebilir gelişimini sağlamaya dönük bir vizyonun geliştirilmesini ve buna dönük eylem planlarını kapsamaktadır (Arıkboğa, 2004:160).

Yerel Gündem 21 uygulamaları, 1996'da İstanbul'da yapılan BM Habitat II Konferansın 'dan da güç aldı. Habitat II Konferansı kamu, STK ve özel sektör ortaklığını teşvik etmenin yanı sıra, Türkiye'ye, bir etkileşim ortamı içinde birlikte iş yapma deneyimini göstermesi açısından da kayda değerdir. Örneğin Türkiye Ulusal Rapor ve Eylem Planı, belli bir kurum tarafından değil, çeşitli bakanlık, kamu kurumu, yüksek öğretim kurumu, yerel yönetim örgütü, meslek kuruluşları, sendika, kooperatif, dernek, vakıf gibi 244 kurum ve kuruluşun katkısı ve katılımıyla hazırlandı (Arıkboğa, 2004:160).

2000 yılında TÜSİAD, OECD, DB ve AB ortaklığı ile yapılan "AB yolunda iyi Yönetişim adlı bir toplantıya girmiştir. Formül ilk olarak Kemal Dervişin "Güçlü Ekonomiye geçiş programında yer almıştır. Yine 57. Hükümet zamanında 4641 sayılı yasayla, Nisan 2001'de "Ekonomik ve Sosyal Konsey" kuruldu. Bilindiği gibi bu Konseye Başbakan, Başbakan yardımcıları, çeşitli bakanlar ve müsteşarların yanı sıra TOBB, TİSK, Türk-İş, Hak-İş, DİSK, TESK, TZOB'den temsilciler de üyedir. Konseyle, toplumdaki ekonomik ve sosyal birimlerin, Hükümetin ekonomik ve sosyal politikalarının oluşturulmasına katılımlarını sağlamak amaçlanmakta ve Konseyin, bu amaçla çeşitli çalışma kurulları da kurabileceği belirtilmektedir (m. 3). Diğer yandan yasa, Konseyin üç ayda bir olağan toplantılar yapmasını öngörmektedir (m. 7). Ancak, Ekonomik ve Sosyal Konsey ilk toplantısını, kuruluşundan oldukça uzun bir süre sonra, 58. Hükümet döneminde yapmıştır (Arıkboğa, 2004:162).

Çağdaş yönetim tekniklerinin ve özellikle de özel sektör kökenli yönetim tekniklerinin kamu örgütlerinde de kullanılmasının önerilmesinin ardından bunların

uygulanabilirliği tartişmaları yapılmaya başlamıştır. Daha önceki bölümde kamu ve özel sektördeki örgütlenmenin farkları ve benzerlikleri konusundaki tespitlerimizde ortaya konulan şekilde, kamu ve özel sektör arasındaki temel farklar, bu tekniklerin kamuda uygulanmasına engel olmaktadır (şahin, 2007:65).

Kamu örgütlerinde amaçların belirsiz ve çoğu zaman da çatışma halinde olmaları, bu tekniklerin uygulanmasında sınırlılıklar yaratmaktadır. Yine önerilen bu tekniklerden bazılarının fazlasıyla akademik nitelikte olmaları, uygulamaları önündeki engellerden biri olarak ileri sürülmektedir. Bunun için, öncelikle kamu yönetimlerinin hantal yapısından kurtarılarak değişime açık bir yapıya kazandırılmaları. Bu tekniklerin uygulanmasının önünde duran engellerin kaldırılmasında ilk adımı oluşturmaktadır. Türkiye için düşünöldüğünde, kamuda mevcut örgütsel yapı klasik yönetim anlayışı, bürokratik yönetim geleneği, kamu örgütlerinde sözünü ettiğimiz bu çağdaş yönetim tekniklerine uyumu zorlaştırmaktadır (Öztürk ve Coşkun,1998:121). Bunun için, bu teknikleri uygulamaya koymadan önce kamu kesiminde gerekli yasal durumun oluşturulması, bu değişime öncü olacak liderlik bilincinin yöneticilere kazandırılması, örgüt yapısında yapılacak düzenlemelerle daha esnek, değişime açık bir yapıyı oluşturulması, yönetime katılma anlayışının örgütün her kademesinde hayata geçirilmesi, performans standartlarını oluşturulması, kırtasiyecilik ve bürokrasinin azaltılması, insan kaynakları yönetiminin etkili biçimde hayata geçirilmesi, gereksiz örgütsel yapıların kaldırılması gibi asgari koşulların yerine getirilmesi gerekli görölmektedir. (Aktan, 1999:15). Bu tekniklerin kamuda hayata geçirilmesinin önündeki bir başka engel ise, genellikle çalışanların bu tekniklerin uygulanması ile işsiz kalacaklarını düşünmeleri ve ayak dirmeleri, bunu yanında politikacıların kısa seğıim dönemlerin başlatılan bir projenin tamamlanmasını engellemesidir. Teknikler uygulanırken, kamu ve özel arasındaki fark yaratan noktalara da dikkat edilmelidir. Aksi halde, başarılı sonuçlara ulaşılması,

güçleşecektir. Nitekim daha önceki dönemlerde, 1920'lerde Taylorizm, 1960'larda PPBS ile kamu yönetimlerinde etkinlik ve verimlilik gerçekleştirilmeye çalışılmış, ancak, kamu örgütleri üzerindeki politik baskıların bunların başarısını engellediği düşünülmektedir. Şimdilerde üzerinde durulan ise, birimlerin performansa göre değerlendirilmeleri ve yöneticilerin sorumluluklarını arttırmaktır (Leblebici ve Ömürgönülşen, 1999:72).

V. SONUÇ

Türkiye'de kamu ve özel sektör arasındaki ilişkilerde örgütlenme açısından iki kesim arasındaki etkileşimi ele aldığımız çalışmamızda, bu ilişkilerin çeşitli boyutlarda geliştiğini görmekteyiz. Çalışmada, başlangıçta ortaya koyduğumuz hipotezin geçerliliğini araştırarak, bunu destekleyici bulgulara ulaşmış bulunmaktayız. Buna göre, hipotezde ortaya konduğu şekilde, Türkiye'de özel sektör, bugünkü konumuna gelinceye kadar, büyük ölçüde devletin desteğinden faydalanmıştır. Bu destek sağlama en çok ekonomik alanda kendisini göstermektedir.

Örgüt kuramının gelişim sürecinde ortaya konulan farklı yaklaşımlar, örgütleri farklı şekillerde ele almış, farklı bakış açıları geliştirmişlerdir. Klasik örgüt kuramından itibaren, örgütlerle ilgilenen teorisyenler, örgütlerde verimin ve etkinliğin nasıl artırılacağı, yönetim olayının temel ilkeleri, bilimsel çalışma yöntemi, örgütlerin içi yapıları ve buralardaki ilişkiler, örgütün insan unsuru ve davranış şekilleri gibi konularla ilgilenmişlerdir. Bunun yanında, kamu yönetimi teorisi içinde kamu yönetimleri ve firma teorisi içinde özel sektör örgütlerini incelemişlerdir.

Kamu yönetimi teorisi, örgüt teorisi içinde, kamu yönetimine bir disiplin dalı olarak ayrı bir yer verme amacıyla olmuştur. Bunun için, geleneksel kamu yönetimi anlayışı içinde, kamu yönetimi örgütlerinin özel sektör örgütlerinden farklı olduğu üzerinde durulmuş ve bu iki kesimdeki örgütlerin farklı yönleri dile getirilmiştir. Ancak son zamanlardaki eğilim, kamu ve özel kesim arasındaki farklılıkları ortaya koymaktan çok genel yönetim fonksiyonlarının evrensel niteliğine dayanarak, kamu yönetimi örgütlerinin de verimlilik ve etkinlik kriterlerine uyarak özel sektör örgütleri ile benzer şekilde faaliyet gösterebileceklerini, savunan bir anlayışın gelişmesi doğrultusundadır. Son zamanlarda örgüt teorisinin gelişimine katkı sağlayan çalışmalarda bu eğilimin etkileri görülmektedir.

Literatürde, kamu ve özel sektör örgütleri arasındaki ayırımı, benzerlikler üzerinde duran ve kamu örgütlerinin de özel sektörün geliştirdiği teknik ve yöntemlerden yararlanarak verimli bir hale getirilebileceğini savunan teorik ve uygulamalı çalışmalar, artış göstermektedir.

Türkiye'de de kamu ve özel sektör arasındaki bu yakınlaşma, çalışmamızın hipotezinde ortaya koyduğumuz şekilde, kendisini göstermektedir. Son yıllarda, ortaya koyduğumuz hipotezi doğrulayan şekilde çeşitli gelişmeler yaşanmıştır. Türkiye'de devlet, Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren, özel sektörün ortaya çıkması ve gelişmesi için çeşitli destekler sağlamıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren, özel sektörün sanayiye yönelmesini sağlamak için gerekli altyapı yatırımları yapılmış, üretim sürecinde vergi indirimi, teşvikler, muafiyetler şeklinde çeşitli kolaylıklar sağlanarak gelişmeleri sağlanmıştır. Bu anlamda Türkiye'de devletçilik uygulamaları dahi, özel sektörün gelişimini destekler bir niteliğe sahiptir. Bu desteğin bir başka yönü, kendisini kamudan özel kesime personel transferi şeklinde göstermiştir. Kamu yönetimi içindeki kadrolar, Türkiye'de çoğu özel kesim yöneticisinin yetişmesinde önemli bir role sahip olmuştur. Cumhuriyetin ilk yıllarında, özel sektör ve kamu yöneticileri arasındaki bağlantılar, yeni kurulan bankalar ve şirketlerde kamu yönetiminden gelen yöneticilerin yönetim kadrolarında bulunması şeklinde kendisini göstermiş, ilerleyen dönem içinde, bu, farklı bir yön almış ve kamu kesiminden özel sektöre yönetici transferi gündeme gelmiştir. Günümüzde de, bu eğilim devam etmektedir. Bu alanda yaşanan başka bir gelişme, zaman içinde kamu yönetiminde çalışmanın prestijinin azalması ve özel kesimin, kamuya göre istihdam açısından tercih edilir duruma gelmesidir.

Türkiye'de kamu ve özel kesim arasındaki bu etkileşimin bir başka yönü, örgütlenme açısından kendisini göstermektedir. Kamu Yönetimi alanında son yıllarda yaşanan gelişmelerin etkisi, bu alanda kendisini göstermektedir. Kamu yönetimlerinin daha

etkin ve verimli yapılar haline getirilmesi için genel yönetim fonksiyonlarının iki kesimde de aynı olduğundan yola çıkarak, kamu örgütlerinin de özel kesimin uyguladığı teknikleri kullanmasını öneren fikirler, geliştirilmeye başlamış, uygulamaya konmuştur. Bu yıllarda dünyada hakim olmaya başlayan küreselleşme ve Yeni Sağ akımları ile kamu yönetimlerinde farklı bir bakış açısı, Türkiye'de de etkisini hissettirmiştir. Çalışmamızda, hipotezimizi destekler nitelikte örneklere rastlamış bulunmaktayız. Türkiye'de devletin desteği ile gelişen özel sektör örgütleri, özellikle 1980 sonrası dönemde, örgütlenme yapısı ve uyguladığı yönetim teknikleri ile kamu kesimine örnek olmuş, onu etkilemiştir.

Çağdaş yönetim teknikleri, Türkiye'de de öncelikle, özel sektör örgütleri tarafından hayata geçirilmişlerdir. Bunun ardından, başarılı uygulamalarının duyulması ile, kamu yönetimi içinde de bunlardan bazılarının uygulandığı, uygulama hazırlıklarının yapıldığı görülmektedir.

Çalışmada Türkiye'de kamu yönetiminde bu tekniklerden hangilerinin ne şekilde, hangi amaçla uygulandıkları araştırılmıştır ve bu türden pek çok uygulamaya rastlanmıştır. Toplam kalite yönetimi, bu tekniklerden biridir. Özel kesimde hizmet kalitesi ve verimliliği arttırmak amacıyla geliştirilen bu yaklaşım, 1980'li yıllarda tüm dünyada özel sektörde ve ardından kamu yönetimlerinde uygulanmaya başlanmıştır, Türkiye'de de bu yıllarda kamu yönetimi içinde merkezi yönetim, yerel yönetimler ve KİT'ler içinde uygulanmaya başlanmıştır. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Genel Kurmay Başkanlığı, merkezi yönetim içinde TKY'nin uygulandığı kurumlardan bazılarıdır. Toplam Kalite Yönetimi dışında, özel kesimde geliştirilerek, Türkiye'de kamu kesiminde uygulamaya konan başlıca yaklaşımlar; proje yönetimi ve proje örgütleri, performans bütceleme sistemi, stratejik yönetim, stratejik planlama klasik personel sisteminin yerini almaya başlayan insan kaynakları yönetimi ve insan gücü planlaması, hizmet içi eğitim, kriz yönetimi, yöneylem araştırmasıdır. Kriz yönetimi tekniğinin, kamuda uygulanması

için, Başbakanlığa bağlı bir “Kriz Yönetim Merkezi” kurulmuştur. Bu birimin amacı, doğal afetler gibi olağanüstü hallere karşı hazırlıklı olmak için gereken koşulların oluşturulması, birimler arasında koordinasyonun sağlanması ve en kısa zaman içinde sorunun merkezine ulaşılarak gerekli yardımın sağlanmasıdır. Personel sistemine bir süreç olarak yaklaşan insan kaynakları yönetimi anlayışı ve bunun destekleyici unsurlarından biri olarak hizmet içi eğitim, pek çok kamu kuruluşuna, başta TODAİE’de olmak üzere ve diğer eğitim kurumlarından da sağlanmaktadır.

Örgütlenme ve yönetim anlayışı ile ilgili toplumsal yaşamdaki bazı değişimler de hipotezimizi destekler niteliktedir. Türkiye’de ekonomi alanda güçlenen özel sektör, siyasal ve toplumsal alanda da sesini duyurmaya başlamıştır. 1971 'de TÜSİAD’ın kurulması ile özel sermaye kesimi, bu örgüt aracılığı ile devletten isteklerini, şikâyetlerini dile getirmeye başlamıştır. Özellikle 1980 sonrasında TÜSİAD’ın öncülük ettiği çalışmalarda, devlete bakıştaki değişimin izleri görülmektedir. Bu dönemden günümüze kadar, özel sektör, TÜSİAD aracılığı ile kamu kesiminin ekonomi içindeki hakim konumundan, ağır işleyen yapısından, aşırı bürokrasiden, hizmet kalitesinin düşüklüğünden, verimsiz çalışma şeklinden şikâyet etmeye başlamış ve kamu yönetiminin sınırlarının yeniden belirlenmesi, daraltılması, merkezi ve yerel yönetim birimlerinin yeniden yapılanmaları ile ilgili olarak alternatif çözüm önerileri geliştirmeye başlamıştır. Yapılan bu çalışmaların özelliği, geliştirilen çözüm önerilerinde, kamu yönetiminin piyasa modeline göre, özel sektördeki yönetim anlayışına uygun olarak yönetilirse verimli, olabileceği düşüncesinin hakim olmasıdır. Buradan, Türkiye’de özel sektör kamuyu etkileyebilecek bir güce eriştiği sonucuna ulaşmak mümkündür.

Türkiye’de özel sektörün kamuya bakışında yaşanan bu değişimler yanında, kamu yöneticilerinin de, özellikle 1980 sonrasında kamu yönetiminin sorunlarını sıklıkla dile getirdikleri görülmektedir. 1980 sonrasında, Türkiye’de devlete yönelik bakış

açısındaki değişmeler sonunda. Kamu yöneticileri de devletin daha piyasa benzeri bir yönetim anlayışıyla yönetilirse, verimli olabileceğinden söz etmeye başlamışlardır. Bu dönemden itibaren, özellikle Özal döneminde ve onun ardından kurulan hükümetlerde, devletin sınırlarının daraltılması; yönetim anlayışının değiştirilmesi ve bunlara yönelik geliştirilen çözüm önerileri, hükümet programlarında yer almıştır.

Türkiye'de kamu ve özel sektör arasındaki ilişkinin boyutlarını anlamak için, kamu yönetimi alanında yaşanan gelişmeler de dikkat çekicidir. Kamu yönetimi teorisi içindeki gelişmeler, zaman içinde Türkiye'de de etkili olmuş, yönetimi iyileştirme yönündeki baskılar sonunda düzenleme çalışmalarına girilmiştir. Bunlar arasında özellikle 1980 sonrasında gerçekleştirilen düzenleme çalışmaları, özel-kamu arasındaki etkileşim açısından yeni bir boyutu karşımıza çıkarmaktadır. Bu dönemden sonra kamu yönetimi anlayışında hakim olan anlayışın da etkisi ile kamu yönetimi ile özel yönetim arasında etkinlik ve verimliliği sağlama açısından benzer uygulamalara gidilebileceği fikrinden yola çıkarak, özel sektörün işletme mantığı ile kamu yönetimine yaklaşılmaya başlamış ve bu dönemde girişilen düzenleme hareketlerinde bu anlayış göz önünde tutulmuştur.

Kamu yönetimi alanında yeni yaklaşımları hayata geçirerek, başarılı sonuçlara ulaşan uygulamalar göstermektedir ki, kamu yönetimi de temel yönetim fonksiyonları açısından özel sektördeki uygulamaları benimseyebilir. Türk kamu yönetimi sisteminde işletme kökenli yaklaşımların, uygulanmaya konması, mevcut örgütsel problemlerin çözümünde fayda sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- Adıgüzel, M. (1999). Hava kuvvetleri komutanlıklarında, ikmal ve bakım merkezi komutanlıklarında kalite güvence; sistemi ve toplam kalite çalışmaları. *Kamu yönetimi içinde* (ss. 25-32). I.Ulusal Kalite Kongresi Ankara.
- Ahmad, F. (1995). *Modern Türkiye'nin oluşumu*. (Çev. Yavuz Aloğan) İstanbul: Sarmal Yayınevi.
- Akalın, E. (1999). Yerel yönetimlerde toplam kalite yönetimi ve Değirmendere Belediyesi uygulamaları. *Yerel yönetimler içinde* (ss. 371-373). II.Ulusal Kamu Yönetimi Kalitesi Kongresi Ankara.
- Akguç, Ö. (1982). *Yüz soruda Türkiye'de bankacılık*. İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- Akın, C. (2000). Kamu yönetiminde yeniden düzenleme çalışmaları ve denetim sistemimiz. *Türk İdare Dergisi*, 427, 77-108.
- Aksoy, Ş. (1998). Yeni sağ, kamu yönetimi ve yerel yönetimin eleştirel bir yaklaşım. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:VII, Sayı:1, 3-13.
- Akşit, C. (1999). Cumhurbaşkanlığı Muhafız Alay Komutanlığı'nda toplam kalite yönetimi uygulamaları. *Kamu Yönetimi içinde* (ss. 40-54). I. Ulusal Kamu Yönetiminde Kalite Kongresi Ankara.
- Aktan, C.C. (1999). Türkiye'de toplam kalite yönetiminin kamu sektöründe uygulamasına yönelik öneriler. *Türkiye İdare Dergisi*, 442, 1-13.
- Aktürk, İ. (2002). Doğal afetlerin ekonomik performans üzerine etkisi: Türkiye'de meydana gelen depremler ve etkileri. *Süleyman Demirel Üniversitesi İ.B.F Dergisi*, 1, 1-18.

- AL, H. (2004). *Kamu yönetimi temel kanunu tasarısı. (2007 Mart 8)*. Erişim tarihi: 23 Ocak 2007, http://www.liberaldt.org.tr/guncel/Diger/ha_kamu_yonetimi.htm.
- Aral, H.M. (1996). Kamu hizmetinde kalite. *Kamu yönetimi içinde* (ss. 156-161). V. Ulusal Kalite Kongresi İstanbul.
- Arıkboğa, E. (2004). *Yönetimde değişim süreci ve yönetişim: İstanbul konseyi örneği*. Marmara Üniversitesi. Sosyal Bilimler Enstitüsü. Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Ataman, G. (2001). *İşletme yönetimi*. İstanbul: Türkmen Kitapevi.
- Aydın, A.H. (1999). Yönetimde çağdaş yaklaşımlar. *Türk İdare Dergisi*, 423, 15-20.
- Barnes, M.C., Fogg, A.H., ve Stephens, C.N. (1970). *Company organization theory and practise*. London: Comptan Printing.
- Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı. (1996). *Kamu yönetiminde idareyi geliştirme çalışmaları (1991-1995)*. Ankara: Başbakanlık Basımevi.
- Bener, E. (1982). *.Bürokratlar-2*. İstanbul: Adam Yayınları.
- Boratav, K. (1983). Türkiye’de devletçilik. *Türkiye ansiklopedisi içinde* (Cilt:2, ss. 1-219). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Buchanan, B. (1974). Government managers, business executives and organization commitment. *Public Administration Review*, 4, 339-347.
- Buğra, A. (2006). *Devlet ve işadamları*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Can, H. (1992). *Organizasyon ve yönetim*. Ankara: Adım Yayıncılık.
- Çelik, K. (2003). E-devlet ve yeniden yapılanma. *Türk İdare Dergisi*, 440, 149–158.

- Chandler, J.A. (1991). Public administration and private management: is there a difference. *Public Administration*, 3, 385-391.
- Çiftçi, O. (1983). Kamu bürokrasisi üzerine. *Amme İdaresi Dergisi*, XVI, 4, 16-20.
- Craw, T.K. (1990). The public and private spheres in historical perspective. *F.S Lane Current Issues In Public Administration*, 6, 47-59.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2006). *Kamu kuruluşları için stratejik planlama kılavuzu*. Ankara: İç İşleri Bakanlığı Yayınları.
- Doğan, Z. (1995). Belediyelerde özelleştirme ve örnek bir uygulama. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, IV, 3, 47-64.
- Dicle, A. (1973). *Kamu yönetiminde planlama-programlama-bütçeleme sistemi (PPBS)*. Ankara: Balkan Yayın Evi.
- Ergun, T. (1997). Postmodernizm ve kamu yönetimi. *Amme İdaresi dergisi*, 4, 3-15.
- Ergun, T., ve Polatoğlu, A.(1988). *Kamu yönetimine giriş*. Ankara: Olgaç Matbaası.
- Eryılmaz, B. (2000). *Kamu yönetimi*. İstanbul: Erkam Matbaası.
- Genç, N. (2004). *Yönetim ve organizasyon*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Güler, B. (1994). Nesnesini arayan disiplin: kamu yönetimi. *Amme İdaresi Dergisi*, IV, 27, 3-19.
- Güler, B. (1996). *Yeni sağ ve devletin değişimi: yapısal uyum politikaları*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Güven, S. (1976). İdare-siyaset ilişkileri ve personel yönetimi açısından önemi. *Amme İdaresi Dergisi*, IX, 1, 50-70.

- Güzelsarı, S. (2004). *Kamu yönetimi disiplinde yeni kamu işletmeciliği ve yönetim yaklaşımları*. Ankara: Ankara Üniversitesi Yayınları.
- Hedley, T.P. (1998). Measuring public sector effectiveness using private sectors methods. *Public Productivity And Management Review*, XXI, 3, 55-63.
- Heffron, F. (1989). *Organization theory and public organizations*. New Jersey: Prentice Hall.
- Heper, M. (1974). Değişen Türkiye’de bazı geleneksel üst kademe yöneticilerinin eğilimleri. *Amme İdaresi Dergisi*, VII, 2, 79-100.
- Heper, M. (1976). *Türk kamu bürokrasisinde gelenekçilik ve modernleşme*. İstanbul: Çelik Matbaası.
- Heper, M. (1983). Bürokrasi, Tanzimat’tan Cumhuriyete. *Türkiye ansiklopedisi* içinde (ss. 290-297). İstanbul: İletişim Yayınları.
- İlkin, S., ve Tekeli, A. (1982). *Uygulamaya geçerken Türkiye’de devletçiliğin oluşumu*. Ankara: Sanem Matbaası.
- İnsel, A. (2003). Devletçiliğin anatomisi. *Türkiye ansiklopedisi* içinde (ss.79-86). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Jackson, P.M. (1982). *The political economy of bureaucracy*. Leichester: Philip Allian Publisher's Limited.
- Kaya Genel Rapor. (1991). *Kamu yönetimi araştırma projesi*. Ankara: TODAİE Yayın Evi.
- Kamuda Stratejik Yönetim*. Erişim tarihi: 3 Ocak 2008, <http://www.sp.gov.tr/default.asp>.
- Karaer, T. (1987). 12 Eylül ve Türk kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi. *Amme İdaresi dergisi*, XX, 3, 29-54.

- Kartal, F. (2000). Yerel yönetimlerin yapılanması çerçevesinde belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi: Ankara'dan örnekler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 1, 58-80.
- Keyder, Ç. (2004). *Türkiye'de devlet ve sınıflar*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Koçel, T. (2003). *İşletme yöneticiliği*. İstanbul: Beta Yayınevi.
- Kutluhan, Y. (2005). Kamu kuruluşları için stratejik planlama uygulaması. *Sayıştay Dergisi* 51, 57.
- Kuyaksıgil, A.(2004). *Türkiye'de yönetimi yeniden düzenleme çalışmaları, çok partili dönem*. İstanbul: Yıldızlar Basın.
- Leblebici, D.N., ve Ömürgönülşen, U. (1999). Kamu kesiminde toplam kalite yönetiminin uygulanabilirliği. *Hacettepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, XVI, 1, 63-75.
- Oral, M., ve Çınar, Ü. (1976). *Yöneylem araştırması-bildiriler 75*. İstanbul:Marmara Araştırma Enstitüsü Matbaası.
- Ortaylı, İ. (1976). *Türkiye idari tarihi*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Ömürgönülşen, U. (1999). Different positions concerning the management fuction in the public and private sectors and the distinctive place of these positions. *Hacettepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, XXVII, 1, 126-168.
- Örnek, A. (1989). *Kamu yönetimi*. İstanbul: Merkez Matbaası.
- Öktem, M.K. (1992). Türk kamu yönetiminde insan gücü planlaması uygulamaları. *Türk İdare Dergisi*, 390, 163-198.
- Özgür, Ö. (1999). *100 soruda sanayileşme ve Türkiye*. İstanbul: Gerçek Yayın Evi.
- Öztürk, K., ve Çoşkun, B. (1998). Yerel yönetimlerde toplam kalite yönetiminin uygulanması ve ortaya çıkan sorunlar. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, VII, 4, ss. 113-125.
- Öztürk, N. K. (2003). *Kamu yönetiminde çağdaş yaklaşımlar*. Ankara: Seçkin Kitapevi.

- Perry, J.L., ve Rainey, H.G. (1988). The public and private distinction in organization theory: critique and research strategy. *The Academy Of Management Review*, XII, 2, 182-199.
- Polatoğlu, A. (1985). İl yönetiminde eşgüdüm sorunları ve yeni bir yönetim modeli. *Amme İdaresi Dergisi*, XVII, 4, 27-40.
- Polatoğlu, A. (1994). Türk kamu yönetiminde bilgisayar kullanma alanları ve sorunlar. *Amme İdare Dergisi*, XXVII, 4, 63-81.
- Rainey, M.C., Backoff, R.W., ve Levine, C. (1976). Comparing public and private organization. *Public Administration Review*, 2, 233-244.
- Ring, P.S., ve Perry, J.L. (1985). Strategic management in public and private organizations: implication of distinctive context and constraints. *The Academy Of Management Review*, X, 2, 132-144.
- Saybasılı, K. (1986). *Devletin ekonomiye müdahalesi (1963-1968)*. Ankara: Birey ve Toplum Yayınları.
- Saran, U. (2004). *Kamu yönetiminde yeniden yapılanma; kalite odaklı bir yaklaşım*. Ankara: Atlas Yayıncılık.
- Sezen, S. (2000). *Devletçilikten özelleştirmeye Türkiye’de planlama*. Ankara: İlksan Matbaası.
- Shafritz, J. M., ve Ott, JS. (1987). *Classics of organizations theory, second edition revised and expenced*. Chicago: The Dorsey Pres.
- Simon, H., ve Smith, D.W. (1973). *Kamu yönetimi*. (Çev. Cemal Mihçioğlu). Ankara:Ankara Üniversitesi Basımevi.
- Sönmez, M. (2005). *Türkiye’de holdingler-kırk haremiler*. Ankara: Arkadaş Yayın Evi.
- Sürgit, K. (1969). Bir idareyi geliştirme aracı olarak iş basitleştirme. *Amme İdaresi Dergisi*. II, 3, 16-36.

- Sürgit, K. (1970). Organizasyon ve metod hizmeti. *Amme İdaresi Dergisi*, II, 4, 34-59.
- Sürgit, K. (1982). Bakanlıkların kuruluş esaslarının kanunla saptanması. *Amme İdaresi Dergisi*, XV, 4,19-37.
- Şahin, Ö. (2007). *Türkiye’de performans bütçeleme sisteminin değerlendirilmesi ve uygulama örneği*. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Şaylan, G. (1996). Bağımsız bir disiplin olarak kamu yönetimi: yeni paradigma arayışları. *Amme İdaresi Dergisi*, XXIX, 3, 3-16.
- Şaylan, G. (1983). Cumhuriyet Bürokrasisi. *Cumhuriyet Dönemi Türkiye ansiklopedisi* içinde (Cilt:I. ss. 356-367). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Tezel, Y. (1986). *Cumhuriyet Döneminin iktisat tarihi (1923-1950)*. Ankara:Yurt Yayınları.
- Toprak, Z. (1982). *Türkiye’de milli iktisat (1908-1918)*. Ankara: Yurt Yayınları.
- Tortop, N. (1990). *Yönetim biliminin temel ilkeleri*. Ankara: Varol Matbaası.
- Tutum, C. (1994). *Kamu yönetiminde yeniden yapılanma*. Ankara: TESAV Yayınları.
- TÜSİAD. (1990). *Sanayileşmede teşvik sistemleri*. İstanbul: TÜSİAD Yayınları.
- Üsdiken, B., ve Çetin, D. (2000). Türkiye’de akademik dünyanın yönetme işine yaklaşmasında 1950’li yıllarla birlikte ne değişti. *Amme İdaresi Dergisi*, XXXII, 4, 47-65.
- Yaşanmış, F.D. (1997). Kamu yönetimi kuramında ve uygulamasında yeni gelişmeler. *Türkiye İdari Dergisi*, 417, 9-21.
- Yılmaz, T., ve Lafçı R. (1999). Türkiye’de gübre sanayi anonim şirketinde toplam kalite yönetimi uygulamaları. *Kalite Yönetimi içinde* (123-131). I.Ulusal Kalite Kongresi Ankara.

Yüzügüllü, M., ve Avcı, H. (1999). Tülomsaş'ın kalite yolculuğu. *Kamu Yönetimi* içinde (ss.48-54). I. Kamu Yönetiminde Kalite Ulusal Kongresi Ankara.

Wilson, J.Q. (1996). *Bürokrasi*. Ankara: TODAİE Yayını.

Wilson, W.(1961). *İdarenin incelenmesi*. (Çev. Nermin Abadan) İstanbul:Yenilik Basım Evi.

Zel, U. (1999). Kara harp okulunda toplam kalite yönetimi uygulamaları. *Kamu yönetimi içinde* (ss.87-95). I.Ulusal Kamu Yönetiminde Kalite Kongresi Ankara.

Zurcher, E.J. (1996). *Modernleşen Türkiye'nin tarihi*. İstanbul: İletişim Yayınları.