

T.C.
Mersin Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

KAMU YÖNETİMİ FELSEFESİ

Havin ÖNER

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Mersin, 2007

T.C.
Mersin Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

KAMU YÖNETİMİ FELSEFESİ

Havin ÖNER
Danışman: Yrd. Doç. Dr. Atilla GÜNEY


YÜKSEK LİSANS TEZİ

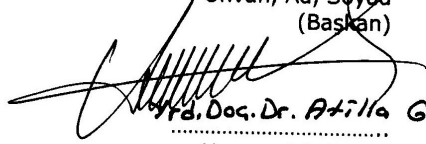
Mersin, 2007

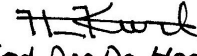
Tez Kabul Sayfası

Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,

Bu çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim/~~sanat~~ Dalında Yüksek Lisans/~~Doktora~~ tezi olarak kabul edilmiştir.


Doç. Dr. Getin Veysel
Unvan, Ad, Soyad
(Başkan)


Yrd. Doç. Dr. Atilla GÜNEY
Unvan, Ad, Soyad
(Üye)


Yrd. Doç. Dr. Hacı KURT
Unvan, Ad, Soyad
(Üye)

.....
Unvan, Ad, Soyad
(Üye)

.....
Unvan, Ad, Soyad
(Üye)

ONAY

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduklarını onaylarım.

20./08./2007


Prof. Dr. A. Nükhet ADIYEKE
Enstitü Müdürü

ÖNSÖZ

Yeni dünya düzeninin en belirgin özelliği, gerek siyasal yaşamda gerekse ekonomik yaşamda büyük değişimlere yol açmış olmasıdır. Kamu işletmeciliği anlayışının tek tek kamu yönetimlerini dünya sistemi ile bütünleşmede ve birbirine benzetmede araç olarak gördüğü bu süreçte, kamu yönetimi felsefesinde büyük dönüşümler yaşanmıştır. Bu dönüşümler doğrudan kamu yönetimi disiplininin inceleme nesnesini, amacını ve değerlerini hedef almıştır. Bu çalışmada, kamu yönetimlerinin “kamu” adına, “kamu düzeni”ni sağlamak için, hukuk kurallarını göz önüne alarak “kamu hizmetleri”ni “kamu otoritesi” yoluyla ve “kamu yararı”ni gözeterek yapması gerektiği vurgulanmıştır. Ancak çalışmamızda, kamu yönetimi felsefesinin temel taşlarını oluşturan bu kavramların küreselleşme süreciyle birlikte değişimin anahtar sözcükleri olan özelleştirme, yerelleşme ve demokratikleşme söylemleriyle yok edilmeye çalışıldıkları, verimlilik ve etkinlik gibi “işletme” yönetimine ait kavramlarla kamu yönetiminin özünü temelden sarstıkları sonucuna ulaşılmıştır.

Bu çalışma sürecinde mevcut bir kamu yönetimi felsefesinin olup olmadığının sorgulanmasında kavramların muğlâk olması, konu üzerinde yeterli çalışmanın olmaması noktasında sorunlar yaşanmıştır.

Tezimin başında danışmanım olan rahmetli hocam Prof. Dr. Tayfur ÖZŞEN’inin isteği üzerine “kamu yönetimi felsefesi” konusunu çalışmaya başladım. Tüm çabalarım sonucunda, tezimin bu aşamaya gelmesinde hiçbir emeğini esirgemeyen tez danışmanım Yrd. Doç. Dr. Atilla GÜNEY’e, değerli hocalarım Yrd. Doç. Dr. Hacı KURT’a ve Doç. Dr. Çetin VEYSAL’a teşekkür ederim.

ÖZET

Kamu yönetimini disiplininin dünden bugüne kendi iç dinamikleriyle var olma çabasını irdelediğimiz çalışmamızda, disiplininin küreselleşme ile yaşadığı değişimin ve mevcut farklılaşmanın kamu yönetimi felsefesi üzerindeki etkileri çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. Kamu yönetimi disiplininin inceleme nesnesinin “devlet” aygıtı olması gerekliliği, 1945–80 yılları arasında, Amerika Birleşik Devletleri öncülüğünde ortaya atılmış olup; uluslararası kuruluşlar tarafından uygulamaya konulmuştur. Batı merkezli bu güçler 1980 sonrasında kamu yönetimi disiplini için “işletmecî” yaklaşımı uygun görmüşlerdir.

Böylece, kamu yönetimi disiplini siyaset biliminden uzaklaştırılmaya “devlet” olgusu yerine “örgüt” kavramı işlevsel hale getirilmeye çalışılmaktadır. Devlet aygıtının ulusal kalkınmanın önünde engel teşkil ettiği savunulmaktadır. Kamu yönetimi felsefesine kaynaklık eden kamu yararı, kamu hizmeti vs. gibi kavramlar bu anlayış farklılığından olumsuz yönde etkilenmiş, kamu yönetimin özü, vatandaşın müşteri olarak görülmesiyle, sarsıntıya uğramıştır. Bu çalışmada, kamu yönetiminin esas inceleme nesnesinin geçmişte olduğu gibi bugün de “devlet” aygıtı olması gerektiği savunulmaktadır. Kamu yönetimi devletin bir parçasıdır ve değişim sürecinin yönetilmesi ve yönlendirilmesi için kamu yönetimi disiplininin “devlet” olgusunu çalışma alanı olarak kabul etmesi ile mümkündür.

Anahtar Sözcükler: Yönetim, Felsefe, Kimlik Bunalımı, Devlet, Yeni

Sağ

ABSTRACT

In this thesis, the endeavor of public administration stand on its own feet with its own inner dynamics has been analysed. The theme of the thesis is the change that the discipline has gone through with globalization and the effects of this change on the philosophy of public management. It is the fact that state as the object of study in public management has been “state” was put forward in the leadership of United State of America between the years of 1945–80 and has been put into practice by international institutions. All these West centered forces have similary favoured the approach of (private) “manager” since 1980.

There has been an effect to exclude public administration from the political science and to use the notion of “organization” instead of the concept of “state”. It has been argued that the state as a vehicle may hinder national development. Notions such as public profit, public service, and etc...which are the sources of public administration philosophy have been affected in a negative way from all this change,and moreover, the essence of public administration has been spoilt by the view that citizens are the customers. Against such an approach, this study is arguing that the object of study in public administration should certainly be “state” as it was in the past. The reason is that public administration is a part of state and the discipline of public administration should adopt the notion of state as an area of study in order for the process of change to be governed and guided.

Key Words: Administration, Philosophy, Public, Crisis of Identity, State, New Right

İÇİNDEKİLER

ÖZET	ii
İÇİNDEKİLER	iv
GİRİŞ	1
I.BÖLÜM: Kamu Yönetiminin Varlık Nedenleri	6
I.1. Kamu Yönetimi Disiplininin Tarihsel Gelişimi	10
I.2. Kamu Yönetimi Disiplininde Sekiz Köşeli Yıldız Yaklaşımı	25
I.2.1. Kamu Yararı.....	26
I.2.2. Kamu Hizmeti.....	30
I.2.3. Kamu Düzeni.....	35
I.2.4. Kamu Gücü.....	37
I.2.5. Kamu Otoritesi.....	40
I.2.6. Kamu Görevlisi.....	42
I.2.7. Kamu Hukuku.....	44
I.2.8. Kamu Malı.....	46
I.3. Kamu Yönetiminde Kimlik Bunalımı ve Bunalımdan Kurtulma Senaryoları.....	47
II.BÖLÜM: Kamu Yönetimine Egemen Olan Değerler.....	58

II.1. Kamu Yönetiminde Yükselen ve Azalan Değerler Nelerdir?.....	60
II.1.1. Azalan Değerler.....	60
II.1.1.1. Kalkınmacı, Planlamacı, Müdahaleci, Düzenleyici Devlet Anlayışının Değişmesi.....	61
II.1.1.2. Kamusal Alan Merkezli Refah Devleti Anlayışının Çöküşü.....	64
II.1.1.3. Üretim Odaklı Olma Anlayışının Farklılaşması.....	65
II.1.2. Yükselen Değerler.....	67
II.1.2.1. Esnek Örgütlenme Anlayışı.....	67
II.1.2.2. Yerelleşme.....	69
II.1.2.3. Bürokrasinin Küçültülmesi.....	71
II.1.2.4. Devletin İşlevinin Azaltılması	73
II.1.2.5. Piyasa Modeline Uygun Bir Devlet Anlayışı.....	74
II.2. 1980 Sonrasında Kamu Yönetimi Yapısında Ortaya Çıkan Anlayış Değişikliği.....	76
II.2.1. Kamu Tercih Teorisi.....	77
II.2.2. Kamu İşletmeciliği.....	82
II.2.3. Yönetişim.....	91
SONUÇ.....	98
KAYNAKÇA.....	104

GİRİŞ

1980'lerin başından itibaren kamu yönetimi felsefesi birçok gelişmiş ülkede olduğu gibi, Türkiye'de de büyük bir değişim içine girmiş bulunmaktadır. Bu dönüşümün asıl sebebine baktığımızda, kamu yönetiminin kendi içsel sorunlarından ve dinamiklerinden kaynaklanmadığını, özünde bir bütün olarak toplumsal ilişkilerdeki bunalım sonucunda ortaya çıktığını söyleyebiliriz.

Çalışmamızın konusunu oluşturan "kamu yönetimi felsefesi" teriminin hem yönetim hem de felsefe boyutu yeterince soyut olduğu için zengin bir tartışma zemininde değerlendirilmiştir. Değerlendirmemiz sonucunda 'felsefi' ya da 'soyut' olarak nitelendirilip, üzerinde durulmayan, tartışılmayan bir çalışmanın, gerçekte çok 'somut' ve önemli sonuçları ortaya koyamadığını görmekteyiz. Tarihsel materyalist yöntem adı verilen bu yaklaşımın toplumsal ilişkilerin gözlenemeyen farklı boyutlarını tanımlaması, toplumsal-tarihsel ilişkileri ve süreçleri göz önüne sermesi açısından önemlidir.

Yukarıdaki bilgiler ışığında, kamu yönetimi disiplininin sekiz köşeli yıldız yaklaşımı çerçevesinde belirtilen kamu gücü, kamu yararı, kamu düzeni, kamu otoritesi, kamu görevlisi, kamu hukuku, kamu hizmeti, kamu malı kavramları çerçevesinde işlevsel

olduğu söylenebilir. Bu çalışmada da kamu yönetimi felsefesi bağlamında bu temalar üzerinde durulacaktır.

Bu çalışmada hedefimiz kamusal mekanizmaların nasıl çalıştığını anlatmak, sorunlarını irdelemek, çözüm nerileri sunmak değildir. Amaç: dünya ile bütünleşme sürecinin kilit bileşenlerinden olan kamu yönetimlerinin merkezi ve yerel düzeyde kamu mekanizmalarının ne tür bir anlayış değişikliği yaşadığını irdelemektir.

Bugünün dünyasında kamu yönetimi anlayışının tek boyutlu değerlendirilemeyeceği hususu apaçık ortadadır. Kamu yönetimi felsefesi salt idare hukuku ve anayasa hukukuyla bağlantılı olmayıp; ideolojik ve toplumsal öğelerle ilişki içerisindedir. İşte bu toplumsal ve ilişkisel boyutundan dolayı kamu yönetimi felsefi değerlendirmelerin de konusu olmuştur.

Genel olarak felsefenin konusu insan olduğu için, kamu yönetimi felsefesinin de temelinde “insan” vardır. İnsana özgü bir düşünme etkinliği olarak felsefe eleştiren, analiz eden fakat yasa koyucu olmayan formel anlamda bir bilme etkinliği olarak bilimlerin anası ve yol göstericisidir. Felsefenin bir kolu olabileceğini savunduğumuz kamu yönetimi felsefesi konusu, tanım itibariyle dünyada var olan tüm kamu yönetimlerinin doğasını

inceleyen, incelemelerin sonucunu eleştirel bakışla irdeleyen ve ortaya koyduğu varsayımları felsefi bir bakışla değerlendirilen bir alandır.

Araştırmanın önemi, çalışmamızın amacı olan, kamu yönetimi literatürüne katkıda bulunmak, değişim ve dönüşüm süreci üzerine yapılan teknik boyutta var olan odaklanışı değerlendirmenin yanı sıra ideolojik boyuta da vurgu yapıldığını ön plana çıkarmaktır. İdeolojik unsurların hayatımızı yönlendirdiği gerçeğinden hareketle, kamu yönetiminin kendisi de değişim sürecinde bu tür bir dışsal etkilenmeye maruz kalmıştır denilebilir.

Araştırmanın birinci bölümünde, kamu yönetimi disiplininin yönetim felsefesi açısından tanımı, özellikle 1980 sonrasında küreselleşme olgusuyla beraber disiplinin esas inceleme nesnesinde meydana gelen sapmalar anlatılmaktadır. Kamu yönetiminin özünü oluşturmasına rağmen tanımlanmakta zorluk çekilen sekiz tane ana kavram, kamu yönetimi disiplininin ne kadar zengin içerikli bir disiplin olduğunu göstermek adına önemlidir. Bu bölümde bu kavramların felsefi içerikleri üzerinde durulacaktır.

Araştırmanın ikinci bölümünde, kamu yönetimi felsefesinin değişiminde etkili olan faktörler incelenmeye çalışılacak ve bu faktörlerin bir kısmı yükselen değerler adıyla anılırken, bir kısmı da azalan değerler olarak değerlendirilecektir. Kamu yönetiminin

mevcut koşullardaki değişken yapısı göz önüne alındığında 1980 sonrasında ortaya çıkan anlayış değişiklikleri betimlemede kullanılan terimler farklılık gösterse de içerik olarak aynıdır. Piyasa mekanizmalarının bunalımından dolayı ortaya çıkan bu tanımlar konuyu tek yönlü değerlendirmememiz gerektiğini de göstermektedir.

Araştırmanın temel varsayımı, günümüzde yükselen bir eğilim olma özelliği gösteren küreselleşme olgusunun, kamu yönetiminin esas amacı olan kamu yararı kavramının içini boşaltmaya başladığıdır. Bu temel varsayıma ek olarak aşağıdaki alt varsayımlar sınanmıştır.

- ❖ Kamu yönetiminin salt teknik, idari bir sorun olmanın ötesinde ideolojik gerilimler alanı haline gelişi 1980 sonrasında ivme kazanmıştır.
- ❖ Kamu yönetimi felsefesi, 1980 sonrası, kapitalizmin tüm dünyada etkisini tamamen hissettirdiği, değişimden etkilenmiştir. Yeni sağ ve neo-liberal politikalarla birlikte kamu yönetiminin kendisi de egemenlik alanını daraltmıştır. Bu durum özellikle özelleştirme, küreselleşme, yerelleşme gibi süreçlerin ortaya çıkmasını hızlandırmıştır.

- ❖ Devleti küçültme senaryolarının ideolojik altyapılarını oluşturan günümüz dünyasında “kamu” ruhunun yeniden canlanması kamu örgütlerinin yok edilmesiyle değil, genişlemesiyle olur.
- ❖ Kamu yönetimini mekanizmalarının mevcut değişim ve dönüşüm olgusunda esas hedefi, sorunlarının yine kendi içsel mekanizmalarıyla çözülebileceğini öngörmesi ve yönetimin karar verme tekelinden asla vazgeçmemesi olmalıdır.

Bu çalışma, kamu yöntemi disiplinin “soyut” ve “felsefi” tartışmalar yoluyla incelenip; değerlendirmeler sonucunda bazı “somut” çıkarımlar ortaya koymak adına hazırlanmıştır. Kamu yönetimi felsefesi konusunda mevcut çalışmaların eldeki veriler bakımından yetersiz olması nedeniyle, akademik yayınlar üzerinde literatür çalışması yapılmış ve elde edilen verilerle değerlendirmelerde bulunulmuştur.

1.BÖLÜM: KAMU YÖNETİMİNİN VARLIK NEDENLERİ

Yönetim, ortak amaçlara ulaşmak için işbirliği yapan bireylerin etkinlikleri olarak tanımlanabilir. İşbirliği bu tanımın belirleyici özelliklerinden, tanımın kilit sözcüklerinden biridir.¹

Yönetim olgusu, küçük büyük bütün gruplarda söz konusu olmaktadır. Yönetimi geniş anlamda ele aldığımız zaman, toplum içinde yaşayan herkesin yönetimle ve onun bazı sorunlarıyla iç içe olduğunu görebiliriz. Yönetim, içinde bulunduğumuz en küçük sosyal birim olan “aile”den başlayarak, en büyük siyasi otorite olan “devlet”e kadar, çeşitli aşama ve düzeylerde yürütülen faaliyetler bütününden oluşmaktadır.²

Yönetim deyimi, kamu kesimi için kullanıldığı gibi, özel kesim için de kullanılır. Kamu kesimindeki yönetimi, özel kesimdeki yönetimden ayırmak için ”kamu yönetimi” deyimi kullanılır.³ Mevcut ayırım Ortaçağ Avrupa’sında, bu toplumunlar da özel-kamu alanı ayrımı olduğunu gösteren bir faktör olmamakla birlikte, bu dönemde egemenliği simgeleyen sembollerin (prens mühürü) aynı zamanda “kamu”yu simgelemesi rastlantı değildir. Feodal

¹ Aykut Polatoğlu, (2001), Kamu Yönetimi, Metu Press Yayıncılık, Ankara, s.1-2

² Bilal Eryılmaz, (2000), Kamu Yönetimi, Erkam Matbaası, İstanbul, s.4-5

³ Şeref Gözübüyük, (2004), Türkiye’nin Yönetim Yapısı, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, s.1

tabakalar arasındaki konumu ne olursa olsun, feodal lordun statüsü “kamu” ve “özel” gibi kategorilerin kullanılmasını gerekli kılmıştır.⁴

Kamu (public), herkes, genel, umum, herkese ait, umumi, açık gibi anlamlar taşımaktadır. Kamu yönetimi hükümet etmenin uygulama ya da işletme yönüdür, çünkü amacı kamuya ilişkin işleri mümkün olduğu kadar halkın arzuları ve zevkleri doğrultusunda verimli bir şekilde yerine getirmektir.⁵

Kamu yönetimi felsefesi açısından yönetimi tanımladığımızda, yönetimin bütünüyle amaçsal faaliyetlerden meydana geldiğini; bu faaliyetleri yürütürken öncelikli hedefinin “kamu yararı” olduğunu ve eylemde bulunurken gücünü “kamu”dan aldığını söyleyebiliriz.

Kamu yönetimi felsefesi, kamusal mekanizmaların varlık nedenlerini açıklamak, geliştirilmesini sağlamak ve işleyişlerini iyileştirmek, kamu görevlilerinin davranışlarındaki ortak noktaları belirlemek ve bu davranışların arkasındaki belirleyici özellikleri araştırmakla yükümlüdür.⁶

Kamu yönetimi felsefesi genel olarak kamu yönetimlerinin neliğini inceler. Bu anlamda kamu yönetimi disiplini bir felsefe alanıdır. Bu alan siyasal iradenin yaptığı faaliyetlerle somut bir hale dönüşür. Kamu yönetimi felsefesi adına yapılan ve yapılacak olan tüm çalışmaların ortak noktası, bu kavramın tanımı konusunda görüş birliğinin

⁴ Jürgen Habermas, (Şubat 1995), “Kamusal Alan: Ansiklopedik Bir Kelime”, Birikim Dergisi, Sayı:70, s.62

⁵ Polatoğlu, a.g.e, s.49–50

⁶ Eryılmaz, a.g. e, s.8–9

olmaması ve muğlâk olması nedeniyle; geçmişten günümüze değişik şekillerde yapılan yorumlarla zengin bir yelpazede değerlendirilmiştir.

Yeni düzen adını verdiğimiz sistem tamamıyla eski görüşlerin yerini, yenilerinin almasını zorunlu kılar. Geçmişte yaşanan olaylar bugünü aydınlatmakla beraber yeterli ipucu vermez.⁷ Bugün için kamu yönetimi disiplini, genel olarak inceleme alanı, inceleme yöntemi, disiplinin esin kaynağı ve özgünlüğü noktalarında ciddi eleştirilere maruz kalmaktadır.⁸

Kamu yönetiminde bugün karşı karşıya kalınan yeni düzen o denli farklı görülmektedir ki; benimsenmiş bütün eski görüşleri değişim yönünde zorlamaktadır. Eski düşünce tarzları, eski formüller, öğretiler, ideolojiler geçmişte ne denli yararlı olmuş olurlarsa olsunlar, artık bugünün gerçeklerine uymamaktadırlar.⁹

Kamu yönetiminin kendisi de diğer örgütler gibi değişimi kendi bünyesinde yaşamış; durmadan gelişmiş ve değişmiştir. Mevcut değişim anlayışının kamu yönetimi mekanizmalarını yok etmek amacıyla olmadığını; geliştirip yeniden canlandırmak olduğunu vurgulamak gerekir. Ancak günümüzde egemen olan yönetim anlayışının söylemi kısmen farklıdır. İdeolojik öğelerin sıkça kullanıldığı küreselleşme ile piyasa mekanizmalarının etkinliğini arttırmak adına devletin sözde küçültülmek istenmesi ve kamu yönetimin bu oluşuma destek vermesi amaçlanmaktadır.

⁷ Alvin Toffler, (1981), Üçüncü Dalga, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul, s.19

⁸ Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman, (2003), Türkiye’de Kamu Yönetimi, Yargı Yayınevi, Ankara, s.10

⁹ M. Akif Özer, (Nisan-Haziran 2005), "Kamu Yönetiminin Geleceğine Dair Düşünceler", Sayıştay Dergisi, Sayı:57, Ankara, s.55

Yukarıdaki bilgiler ışığında, kamu yönetimini araştırmaları genellikle üç temel boyutta yapılmaktadır. Birincisi kamu yönetimi bilimi, ikincisi kamu yönetimi felsefesi ve üçüncüsü kamu yönetimi sanatıdır.¹⁰

Mevcut araştırmalardan kamu yönetimi felsefesini araştıran bir araştırmacının karşılaştığı en büyük sorun, böylesi bir yaklaşımın gerekli olup olmadığıdır. Yönetimin ideolojik boyutunun önüne geçilemeyecek bir biçimde öne çıktığı günümüz kamu yönetimi dünyasında, olanı anlatmak sorunların tek yönlü çözümünü sağlamaktadır. Yönetim olgusu gibi çok yönlü bir olayın felsefi yanı, olması gereken üzerinde yoğunlaşmayı gerekli kılar.

Çalışmamızın konusunu oluşturan kamu yönetimi felsefesi yönetimin;

- ❖ Varlık
- ❖ Anlam ve
- ❖ Öz niteliklerini eleştirel biçimde araştırır. Varılan sonuçları sistemli bir şekilde ortaya koyar.¹¹

Üç temel boyutta incelediğimiz kamu yönetimi, Bilal Eryılmaz'a göre bütünlüğünü koruma adına, çeşitli elemanlardan oluşur.¹²

¹⁰ Tayfur Özşen, (2000), Yönetim Bilimleri Dersi Yayınlanmamış Ders Notları, Mersin, s.5

¹¹ Özşen, a.g. e, s. 5

¹² Eryılmaz, a.g. e, s.9–10

Kamu yönetiminin birinci elemanı insandır; yani halktır. Halk, çeşitli tüketici grupları, siyasi liderler, yasama organı üyeleri ve baskı gruplarından oluşur. Şüphesiz, kamu yönetiminin bu beşeri unsuru, diğerlerine göre daha önemli ve etkileyicidir. Kamu yönetiminin ikinci elemanı örgüttür. Örgüt, kamu mal ve hizmetlerinin üretilmesi ve halka sunulmasında temel araçtır; yönetim hizmetlerinin merkez elemanıdır. Kamu yönetiminin üçüncü elemanı, kamu politikasıdır. Kamu politikası, toplumsal sorunları tanımlama ve bunların çözümlerini belirlemedir. Kamu yönetiminin dördüncü elemanı, norm düzenidir. İdeolojik düşünceler ve siyasi tercihler; Anayasa, kanunlar ve idari düzenlemeler kamu yönetiminin örgüt yapısını ve işleyişini düzenlemekte ve yönlendirmektedir. Kamu yönetiminin beşinci elemanı mali kaynaktır. Kamu maliyesi, kamu yönetiminin yapacağı işlerin belirleyici unsurunu meydana getirir.

Kamu örgütlerinin yaptığı her faaliyet halkı ilgilendirir, çünkü kamu örgütlerinin mali kaynakları vatandaştan toplanan vergilerdir ve vatandaşlar toplanan vergilerin nasıl kullanıldığını bilmek isterler. Kamu yönetimi kamuoyunun eleştirisine karşı hassastır bu da kamu yönetimini daha karmaşık hale getirir.

Kamu yönetiminde karşılaşılan zorluk sadece işlerin iyi yapılması gerekliliği değil, aynı zamanda vatandaşların da işlerin iyi yapıldığı konusunda ikna edilmesidir. Bu nedenle kamu örgütlerinde karar verme süreci daha çok zaman gerektirir. Bu da örgütlerin verimliliğini ve etkililiğini olumsuz etkilemektedir.¹³

I.1. Kamu Yönetimi Disiplinin Tarihsel Gelişimi

Kamu yönetimleri genel felsefe araştırmaları sonucunda ortaya çıkar. Kamu yönetimi felsefesi tarihsel süreç içerisinde çeşitli aşamalardan geçmiştir. Kamu yönetimi disiplininin bağımsız ve özgün bir öğreti haline gelişinin ilk örneklerinden birini teşkil eden “kameralizm”, yönetim ile ilgili bir akademik kürsü olarak 18.yüzyıl’da Prusya

¹³ Polatoğlu, a.g. e, s.50

Üniversitelerinde kurulmuştur. Bu kürsülerde, toplumun refahını gerçekleştirecek bir yönetim için gerekli olduğu varsayılan bilgiler öğrencilere aktarılıyor ve bu konuda beceri kazandırılıyordu. Kameralist kürsülerdeki öğretim, hukuk, yönetim tekniği ve siyaset boyutlarının bir araya getirilmesiyle yürütülmüş; hangi boyuta daha fazla ağırlık verileceği üniversiteden üniversiteye değişmiştir. Kameralizm’le beraber devlet yönetiminin hukuksal boyutu ön plana çıkmış ve yönetim öğretisine ağırlıklı damgasını vurmuştur.¹⁴

19.yüzyıl’da hukuka bağlı yönetim ilkesinin ortaya çıkması idare hukukunu geliştirmiştir. İdare hukukunun ağırlık kazanmasıyla da kamu yönetimi öğretiminde bir duraklama ortaya çıkmıştır. Önceleri ahlak ve siyaset kitaplarında ele alınan yönetim konusuna, reel uygulamalar bakımından, idare hukukçuları sahip çıkmışlardır. Böylece kamu yönetimi ile ilgili konular daha çok idare hukuku bağlamında incelenmeye başlanmıştır. Bu gelişmenin sonucunda, Almanya ve diğer Avrupa ülkelerinde kamu yönetiminin ağırlık merkezini idare hukuku oluşturmuştur.¹⁵

Kamu yönetimi disiplini Kıta Avrupa’sında büyük ölçüde idare hukuku üzerine oturma eğilimindeyken, Atlantik’in öteki yakasında, Amerika Birleşik Devletleri’nde modern kamu yönetimi paradigması oluşmaya başladı.¹⁶

Kamu yönetiminin hukuk ve siyasetin dışında birçok yönlerinin bulunduğu ve bu nedenle de ayrı bir alan olarak bilimsel bir incelemeye konu olması gerektiği düşüncesi,

¹⁴ Gencay Şaylan, (Haziran 2000), ”Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 33, Sayı:2, Ankara, s.6

¹⁵ Eryılmaz a.g. e, s.11-12

¹⁶ Şaylan, (2000),a.g.m, s.7

19.yüzyıl'ın sonlarında Amerika Birleşik Devletleri'nde ortaya çıkmıştır. Ancak çalışmamızın ilerleyen kısımlarında görülebileceği gibi, kamu yönetiminin ayrı bir inceleme alanı olması halen tartışılan bir konudur. Kamu yönetimi disiplini, genellikle işletme yönetimi teknikleri kullanılarak yeniden yapılandırılmaya çalışılsa da; kamu yönetimi felsefesi toplumsal sistemin sözcüsü olarak değişime olabildiğince dirençlidir.

Kamu yönetiminin akademik anlamda bir disiplin altında incelenmeye başlanması 1880'li yılların sonlarına rastlar.¹⁷ Woodrow WILSON'ın 1887 yılında yazdığı "Yönetimin İncelenmesi" başlıklı makalesi kamu yönetimi disiplininin gelişmesinde en önemli köşe taşlarından birisi olmuştur. Öyle ki bu disiplinin öğrencileri, 1887 tarihini disiplinin başlangıç yılı olarak sayarlar.¹⁸

Bu ünlü yapıtında Wilson, kamu yönetimini devletin teknik bir aygıtı olarak ele almakla beraber politik süreç ile de ilişkilendirmiştir. Kamu yönetimi, ona göre seçilmiş siyasetçilerin emri altında, onların yönlendirmesi ile yürüyen bir teknik devlet işidir. Bir başka deyişle, kamu yönetimi liyakat ilkesine göre görev yapan, tarafsız uzmanlardan oluşan bir yönetim aygıtıdır.¹⁹

Kamu Yönetimini, kamu hukukunun ayrıntılı ve sistemli uygulaması olarak kabul eden Wilson, yönetimi yöneticilere anayasal yollarla bağlanmış kurum ve

¹⁷ Eryılmaz, a.g. e, s.12

¹⁸ Turgay Ergun, (1995), "Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişmesine Kısa Bir Bakış: Yeni Arayışlar ve Gerçekler", Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri, Cilt:1, Takav Matbaası, Ankara, s.9

¹⁹ Şaylan, (2000), a.g. m, s.7

fonksiyonlarla bağdaştırmıştır. Hükümet için temel ihtiyacın bir değer sınırı olduğunu ve hükümet ile yönetim ayrımının bunu sağlayacağını savunmuştur.²⁰

Wilson'a göre anayasaları uygulamak onları yapmaktan daha güçtür. Bu nedenle devlet yönetimini siyasetten ayırarak ayrı bir dal olarak incelemek gerekir. Bu durum gerçekleştirdiği zaman, yönetim yeteneğini en iyi biçimde kullanarak yasaları yürütebilecek ve siyasal etkilenmenin dışında kalabilecektir.²¹

20.yüzyıl'ın başından 1920'li yılların sonuna kadar, kamu yönetimi konusundaki çalışmalar Wilson'un makalesinde temel sorunsal çerçevesinde kamu yönetiminin ontolojik konumunu belirleme, yani "yönetim ile siyaset"i birbirinden ayırmaya yönelik olmuştur. Bir başka deyişle, kamu yönetimi felsefesi, ya da yönetim felsefesi sorununun temelinde, yönetimin diğer sosyal bilimlerden özellikle de siyaset biliminden bağımsızlığı yer almıştır. Bu dönemde kamu yönetimi bilimcilerinin ilgilendiği konuların başında, örgüt teorisi, bütçeleme teknikleri ve personel yönetimi gelmiştir. Kamu politikasının oluşturulması ve bununla ilgili konuların incelenmesi, siyaset bilimine bırakılmıştır.²²

1929 Dünya Ekonomik Krizi sonrasında devlet müdahaleciliğinin artması, sendikaların güçlenmesi kapitalist ahlak anlayışında değişime yol açmış, örgüt toplum ilişkilerinde, yönetimin sosyal sorumluluklarına ağırlık veren ahlak anlayışı yerleşmeye

²⁰ Ziya Bursalıoğlu, (2003), Eğitim Yönetiminde Teori ve Uygulama, PegemA Yayıncılık, Ankara, s.6

²¹ Ergun, (1995), a.g. m, s.9

²² Eryılmaz, a.g.k, s.13

başlamıştır.²³Bunun doğal uzantısı olarak, yönetim felsefesinde de kamu yararının ön plana çıktığını, özellikle de bürokraside kamusal hizmet sorumluluğunun geliştiği söylenebilir.

1950'li yıllarda şekillenmeye başlayan ve bugün ki kamu yönetimi disiplininin temelini oluşturan felsefi anlayışın kökeni 19.yüzyıl Kıta Avrupa'sına kadar götürülebilir. Bu kökenin ilk ayağını, yönetimi ulusal bir bütünlük içerisinde “yönetim incelemeleri” ve “idare hukuku” içerisinde ele alan Fransız yaklaşımı oluştururken; ikinci ayağını “hukuk ağırlıklı devlet” kavrayışı ile Alman yaklaşımı tarafından şekillendirildiği görülmektedir. Yönetim bilimine ‘işletmecilik’ damarının ise 1930'lu yıllarda yine Almanya etkisiyle “işletme iktisadı” aracılığıyla girdiği söylenebilir.²⁴

1970'lerle birlikte, özellikle 1973'deki petrol krizini takiben, savaş dönemi sonrası hayata geçirilen Refah Devleti ve onun üzerine oturduğu kamu yararını öne çıkaran yönetim anlayışı da krize girmiştir. Bu koşullarda üretkenliği arttırmak ve kamu sektörü harcamalarını kısmak bu çıkmazı aşmanın tek yolu olarak gösterilmiştir.

Özellikle 1980 sonrasında kamu yönetimi sisteminde değişime gidilmesi gerektiği ve buna bağlı olarak da “reform” anlayışı kamu yönetimi felsefesine hakim olmuştur. Kamu yönetiminde reform yapma yolundaki girişimler birbiri ile ilişkili birçok etkene tepki olarak değerlendirilmiştir. Kamu sektörü organizasyonunun çevresinde ortaya çıkan ana değişikliklerden birisi, Refah Devleti olarak da bilinen, Keynesci ekonomi teorisi

²³ Esra Ergüzelöglü, (2003), “Kamu Yönetimi Yaklaşımı”, Kamu Yönetimi Çalışmaları 2002- 2003 Disiplin Sorunları, Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara, s.147-148

²⁴ Nuray E.Keskin, “Türkiye’de Kamu Yönetimi Disiplininin ‘KÖKEN’ Sorunu ”, www. yonetimbilimi. politics. ankara.edu.tr/yonetiminincelemeleri, (27.03.2006)

çerçevesinde şekillendirilmiş kamu yönetimi anlayışının terk edilmesidir. Burada hareket noktasını bu anlayışın uygulamada artık günün koşullarına yanıt vermediği görüşüdür.

Bunun yerine ikame edilen neo-liberal teori, hararetle devletin ekonomik alanda “geri çekilmesini” tavsiye etmekteydi. Büyük idarenin etkili olmadığı ve idarenin kendisinin ekonomik büyüme ve özgürlüğü sınırlayarak ekonomik bir problem haline geldiği savunulmaktaydı. Pazar ekonomisinin kurallarının işleme zamanının geldiği ve kamu yönetiminin bu zorunluluğa göre kendisini şekillendirmesi gerektiği ilan edilmekteydi.²⁵

Kamu sektörünün büyüklüğü ve yeterliliği de yoğun saldırılara maruz kalmaya başladı. Kamu yönetimi vatandaşların ihtiyaçlarına cevap vermede yavaş kaldığı, etkili olmadığı ve hatta hiç cevap vermediği için suçlandı. Mevcut sistemin sorumluluk ve hesap verme yönlerinin de çalışmadığı iddia ediliyordu.²⁶

1980’li yıllarda Türk kamu yönetiminin kendisi de örgütlenişi ve işleyişi ile kendinden beklenen işlevleri hızlı ve etkin bir biçimde yerine getirmekten uzak, ekonomik ve sosyal gelişmelere göre kendisini yenileme esnekliğinden yoksun bir yapıdaydı. Bu durumda çıkış noktası olarak görülen neo-liberal anlayış, Türk kamu yönetimini pazar ekonomisinin kurallarına göre şekillendirmek istiyordu. İşte 1980 sonrası kamu yönetiminin bütünüyle yeniden düzenlenmesinin temel nedeni de bu noktada aranmalıdır.²⁷

²⁵ Kadir Akın Gözel, (Mart 2003), “Yeni Kamu Yönetimi Nedir?”, Türk İdare Dergisi, Sayı:438, Ankara, s.197–198

²⁶ Şaylan, (2000), a.g.m, s.198–199–200.

²⁷ Rüya Ataman–Özay Şen, (2003), “1980–1990 Döneminde Türkiye’de Kamu Yönetimi”, Kamu Yönetimi Çalışmaları: Disiplin Sorunları, Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara, s. 294

1990'lı yıllar, Türkiye ekonomisinin kamu dengelerinde derin bir çöküşün yaşandığı yıllardır. Gerçekten de iç borç stokunun hızlı artışı, iç borçların çevrilebilmesi ve yeniden istikrar altında büyümeye geçiş sorunları Türkiye ekonomisinin 2000'li yıllardaki ana gündem maddelerini oluşturmaktadır.²⁸

Kamu yönetimi disiplinde yönetim-siyaset ayrımı olarak var olan kriz 1990'lı yıllara varıldığında halen egemen bir söylemdir. Bu kimlik krizinin aşılması adına birçok yeni kavram ortaya atılmaktadır.

Kamu yönetiminin yeniden yapılanma süreci içerisinde yoğun bir etkinlik kazanan pazarın üstünlüğü, işletmecilik, müşteri tatmini, küreselleşme, yeni sağ, özelleştirme, deregülasyon, özerkleştirme ve benzeri normatif olgular, kamu yönetiminde bir paradigma inşasını belirtiyor gözükmektedir. Ancak yeni anlayış kendisini tam olarak kuramamakta, bazı paradoksları aşamamaktadır. Örneğin devletin küçültülmesi gerektiği söylenirken, tam tersine, belli alanlarda küçülürken ekonomik, sosyal alan ve güvenlik alanında devlet büyümektedir.²⁹

Tüm anlatılanlar ışığında, kamu yönetiminin yapısı ve işleyişine yönelik yoğunlaşan eleştirilere, iletişim ve teknolojideki gelişmeler ve buna paralel olarak özel sektörde gözlemlenen değişimlerin, ekonomik anlayışta meydana gelen dönüşümlerin etkisi inkâr edilemez. Buradan hareketle süreç, yöntem ve kurallara uygun olarak işleri sevk ve

²⁸ Eriñç Yeldan, (Mart 2000), "Küreselleşmenin Neresindeyiz? Türkiye Ekonomisinde Borç Sorunu ve IMF Politikaları-Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisinde Üretim Birikim ve Bölüşüm İlişkilerine Toplu Bir Bakış", Petrol- İş Yayınları No:58, İstanbul, s.20-22

²⁹ Ahmet Ortak, (2003), "1990 Sonrası Türkiye'de Kamu Yönetimi Disiplini", Kamu Yönetimi Çalışmaları: Disiplin Sorunları, Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara, s. 337

idare etmek anlamında kullanılan yönetim anlayışından performans ölçme, sorumluluk alma, kaynakları etkin ve verimli kullanma, hedef, strateji ve öncelikleri belirleme anlamında işletme mantığına doğru bir ontolojik kaymanın olduğunu görmekteyiz.³⁰

Kamu örgütleri ile özel örgütler arasındaki en önemli fark: özel örgütlerin kar amacı gütmemesine karşın, kamu örgütlerinin amacının kamu hizmetleri olmasıdır. Bu yüzden kamu yönetiminde, özel yönetimdekinden farklı olarak niceliksel değil, niteliksel verimlilik anlayışı ön plandadır.

Kamu kurumları, kendi çıkarlarını belirlemede ve geliştirmede, özel kuruluşlar gibi serbest ya da bağımsız değildir. Kamu kurumlarının görevi kendileri tarafından değil, seçikle iş başına gelen organlarca belirlenir. Bir başka deyişle, siyasi süreçler kamu yönetimi üzerinde belirleyicidir. Özel sektör yönetiminin, yasal yönden kamu yararına karşı ilgisi daha azdır ya da fazla kar edebilmek için kamuda olumlu bir imaj bırakmak ister.³¹

Kamu yönetiminde uygulanan usul ve kurallar yasalarla ayrıntılı olarak belirlenmiştir. Kamu yönetiminin örgütlenmesi, görev ve yetkileri, kamu personelinin hizmete alınması, hakları ve yükümlülükleri, kamu kurumlarının mal ve hizmet satın almaları çok sayıda yasal düzenlemenin konusunu oluşturmaktadır. Özel kesimde de yasal düzenlemeler vardır ancak özel kesimdeki yasal düzenlemeler genel niteliktedir ve fazla ayrıntılı değildir.³²

³⁰Veysel Bilgiç, (2003), Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Seçkin Yayınları, Ankara, s.28

³¹Eryılmaz, a.g.k, s.35–36

³² a.k, s.38–39

Kamu yönetimi alanındaki değişiklikler ve bunun yönetim felsefesine yansması hem yönetim anlayışı hem de yönetim yapılarının değişmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Örneğin son dönemlerde yapılan reformlar, geleneksel bürokratik yapı ile hizmet sağlamaktan daha ziyade piyasa odaklı bir anlayışa yönelmeyi hedeflemiştir. Kamu sektöründe piyasa anlayışının hakim kılınması ve özel sektör yönetim uygulamalarının kullanılmaya başlanması aynı zamanda “yeni kamu yönetimi” olarak tanımlanan yönetim anlayışında felsefi bir kaymayı beraberinde getirmiştir. Bu durum aynı zamanda, kamu yönetiminin bugüne kadar ki hedef kitlesinin de ontolojik olarak yeniden tanımlanması sonucunu doğurmuştur. Örneğin, artık vatandaş değil, tıpkı özel sektör gibi bireyi müşteri olarak gören bir anlayış benimsenmeye başlamıştır. Bu nokta da geleneksel yapılanmanın birçok unsurlarından vazgeçilmiş ve yerlerine “yenileri” getirilmiştir.

Yeni kamu yönetiminin “bütçe ve girdilere odaklı olmaktan sonuçlara odaklı olmaya veya bürokratik süreçlerden aktif yönetime, kontrolden yetki genişletmeye, tekelden rekabete, bireylere sunulan standart hizmetlerden ihtiyaca göre şekillenen hizmetlere veya organizasyon merkezli olmaktan hizmet kullanıcıları merkezli bir anlayışa doğru bir hareket” olduğunu savunurlar.³³Bu yönetim anlayışlarının sınırlı olarak başarılı olmaları ve çoğunlukla başarısız olmalarının nedeni; dayandıkları kamu seçimi politikası ve arz yanlısı ekonomi anlayışlarıdır.

Yeni kamu yönetimi hareketinin ideolojik çizgisi ve siyasi yelpazenin neresinde yer aldığı konusu tartışmalıdır. Bu hareket, bireylerin toplum içindeki konumu ve negatif

³³ a.k, s.195

haklar açısından liberal, devletin sosyal hayata ve eşitsizliklere müdahalesi açısından yeniden dağıtımçı ve eşitlikçi bir çizgide görünmektedir. Temelde siyasal yelpazenin solunda duran hareketin, Amerikan siyasi hayatında yankı bulmuş ve yer edinmiş siyasi akımlar açısından ise Amerikan yeni soluna yakın bir duruşu olduğu söylenebilir.³⁴ Ancak Amerikan yönetim anlayışı açısından liberal solda duran bu anlayış, Türkiye gibi az gelişmiş ülkelerde hem uygulayıcıları sağ hükümetler olmuş; hem sonuçları itibarıyla sağ çizgide durmaktadır.

Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde bir başka yeni anlayış da farklılık amacı gütsede temelde aynı anlayışla dünya gündemine oturmuştur. Evrenselliğin ortadan kalkması gerektiğini savunan, anayasal kurumların yok edilmesi gerektiğini belirten Post modernizm yaklaşımı değişim sürecinde gözlemlenen bir başka felsefi yaklaşımdır. Premodernizm, batı kültürünü etkileyen karmaşık dinamik ve gerilimli bir döneme işaret eder. Bu dönemin en belirgin özelliği mutlak doğrular ve akılcılığa olan inancın tartışılmasıdır.³⁵

Modernizm insan davranışının mükemmeliyetine ve sosyal gelişmeye inanmaktadır. Bu noktadan hareketle dünyanın uygun şekilde çerçevesinin çizilmesi ve doğru olarak tanımlanması halinde kontrol altına alınabileceğini ve rasyonel olarak bir düzene oturtulabileceğini savunmaktadır. Modernizm, ister liberalizm ister marksizm çerçevesinde ele alınsın, kapitalist anarşi ve kaosun altında yatan değerleri tanımlama

³⁴ Hüseyin Özgür, (Ekim 2003), "Yeni Kamu Yönetimi Hareketi", Çağdaş Kamu Yönetimi, Nobel Yayınları, Ankara, s.192-193

³⁵ Meral Atılğan, Bülent Doğan, (Eylül 2003), "Kamu Yönetiminde Postmodern Eğilimler", Türk İdare Dergisi, Sayı:440, Ankara, s.107

konusunda bilgi elde etmeyi savunmaktadır. Bu yaklaşım, tarihin açıklanabilir olduğunu ve geçmişimizde evrensel eğilimlerin var olduğunu ileri sürmektedir.³⁶

Kamu yönetimi yazınında postmodernizm tartışmaları özellikle 1990'lı yıllarda hız kazanmış gözükmektedir ve daha çok Amerikan kamu yönetimi yazarlarınca yürütülmektedir. Aslında sosyal bilimlere yöneltilen postmodern eleştirilerin bir benzeri, kamu yönetimi alanda da, 1981 yılından beri faaliyet göstermekte olan bir grup araştırmacı tarafından dile getirilmektedir.³⁷

Postmodern kamu yönetiminde, yönetim ile siyasetin ayrılığına, bilimsel yönetim ve bürokrasi kuramlarına pek ılımlı yaklaşılmaz. Temsili demokrasi yerine, halkın doğrudan yönetime katılmasını sağlayan sivil toplum örgütlerine ağırlık verilir. Çünkü halk bu anlayışa göre ne istediğini iyi bilmektedir.

Bazı çevrelere göre postmodern kamu yönetimi, devlet anlayışındaki değişikliklerin bir yansıması olarak karşımıza çıkmaktadır.1920'lerin sonlarında şekillenen ve kapitalizmin bunalımını aşma çabası olarak nitelendirilebilecek sosyal demokrasi uygulamalarının aksine, yeni devlet anlayışı, eşitlik anlayışına karşı çıkan yeni sağ politikaların sonucu olarak, küçülen devlet'tir.³⁸

³⁶Doug Brown,(Eylül 2003),”Post Modernizme Kurumsal Bir Yaklaşım”,Çev: Mustafa Sakal, Türk İdare Dergisi, Sayı 440,Ankara, s.163

³⁷ Murat Okçu, (Ekim 2003), “Postmodernizm ve Kamu Yönetimi”, Çağdaş Kamu Yönetimi, Nobel Yayınları, Ankara, s.103–104

³⁸ Doğan, Atılgan, (2003), a.g. m, s.112–114

Bu çevrelere göre, postmodern açıklama içinde olduğunu değerlendirdikleri, yeni Devlet anlayışı; özerkleştirmeye bunun yanı sıra kamu hizmetlerinin özel sektöre gördürülmesi demek olan özelleştirmeye ve yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında güçlü kılınması anlayışını ifade eden yerelleşme politikalarına dayanmaktadır.

Modernitenin insana sağlayamadığı ve hala tartışma konusu yapılan özgürleşme sorunu, postmodern söylemin de en önemli vurgularından birisidir.

Bunların ötesinde postmodernizm, Aydınlanma evrenimizde anlamlı bir renk olabilir; yine aydınlanma düşüncesine ve pozitivizme kayıtsız şartsız bağlılığın zihnimize vurduğu entelektüel prangaları parçalamamızı sağlayacak elverişli bir araç fonksiyonu yerine getirebilir.³⁹

Yönetim felsefesi açısından bir başka anlayış kamu işletmeciliği anlayışıdır. Bu özelliklere bakıldığında kamu işletmeciliğinin ilgi alanı; kamu örgütlerinin kendilerine verilen görevleri nasıl yerine getirdiklerinin incelenmesi, yürütme işlevi, kamu örgütlerinde çalışan yöneticiler oluşturmak ve son olarak da anahtar kelimenin daha etkili bir yönetim için gerekli yöntemlerin keşfedilmesi olduğu görülmektedir.⁴⁰

Les Metcalfe “Kamu İşletmeciliği: Taklitten İcada” adlı yazısında Gunn’ın konuyu 6 başlıkta topladığı belirtilmektedir. Bunlar;

³⁹ a.k, s.114–116

⁴⁰ Cansu Gürpınar, (2003), “Kamu İşletmeciliği”, Kamu Yönetimi Çalışmaları 2002–2003 Disiplin Sorunları, Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara, s.157–158

- ❖ Kamu yönetimi benzersizdir,
- ❖ Kamu yönetimi ve özel sektör yönetimi sadece önemli olmayan noktalarda birbirlerine benzerler,
- ❖ Kamu işletmeciliği bütünleştirici bir paradigmadır,
- ❖ Kamu işletmeciliği ve işletme yönetimi arasında yakınlaşma vardır,
- ❖ Yönetim her iki sektörü de kapsar yani generic' tir.⁴¹

Tüm bu anlatılanlara ek olarak Türkiye açısından kamu yönetimi felsefesi değişik bir yol izler. Mevcut değişiklikler önemli olmaları sebebiyle kamu yönetiminde var olduğu söylenen sorunları arttırmıştır. Liberal politikaların yönetime yansımaları sonucunda mevcut yapı kendini yenileyemez hale gelip, tıkanmalar başlamıştır.

1980 darbesi ile birlikte Milli Güvenlik Kurulu, Cumhuriyetin içine düştüğü buhranın nedenini, 1960 darbesinde olduğu gibi yine Anayasa ve yasalarda aramış, sorun bir anayasa sorunu olarak görülmüştür. Bu nedenle o dönemin askeri hükümet programlarında, idarede bir dizi yeniden düzenleme öngörülmüştür.

Bu dönemde komisyon düzeyindeki çalışmalardan sonra bakanlıklara ilişkin kimi düzenlemeler getirilmiştir. Bakanlıklarda benzer hizmetleri görenler birleştirmiştir. Buna göre öncelikle Orman Bakanlığı, Tarım Bakanlığına devredilmiş, bu bakanlığın adı da Tarım ve Orman bakanlığı olarak değiştirilmiştir. İkinci değişiklik, Kültür Bakanlığının kaldırılarak, Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın kurulması olmuştur.⁴²

⁴¹ a.k, s.162–163

⁴² a.k, s. 297

Belki de 1980–83 döneminin, yönetimin düzenlenmesi ile ilgili en önemli yasal düzenleme, 27 Şubat 1982 tarihli 4334 sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesidir. Bu kararname ile Cumhuriyet Türkiye’sinde ilk kez böyle bir çerçeve düzenleme çıkarılmış, bakanlık örgütlenmelerinde belirli bir standartlaşmaya gidilmiştir. Bu kararname, bakanlıkların “Bakanlıkların Kuruluş Esasları Hakkındaki Kanun” çıkarılıncaya dek süratli, verimli ve düzenli çalışmaları için yeniden düzenlenmesini amaçlamıştır. Kararnamede ayrıca başbakanlık, bağlı kuruluşlar ve bakanlıklara ilişkin yeni örgütlenmeler de yer almıştır.⁴³

Yönetim sistemi içerisinde yer alan kurum ve kuruluşların yeniden yapılandırılması amacıyla oluşturulan Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Komisyonunun Kanun Hükmünde Kararname tasarısı taslakları biçiminde sonuçlandırdığı çalışmalar etkisini 6 Kasım 1983’ten sonra iktidara gelen Anavatan Partisi döneminde göstermiş, bu dönemde çıkarılan birçok yasanın temelini oluşturmuştur.⁴⁴

Darbeden sonra kabul edilen 1982 Anayasası’nın yönetim alanındaki en belirgin özelliklerinden biri yürütmenin güçlendirilmesidir. Bu durum bir bütün olarak yürütmenin yasama ve yargıya karşı güçlendirilmesi ve aynı zamanda yürütme içinde Cumhurbaşkanı’nın yasamaya, Bakanlar Kuruluna ve İdareye karşı güçlendirilmesi şeklinde olmuştur.

1982 Anayasası Cumhurbaşkanı, parlamenter görüntü altında bir tür yarı başkanlık sistemi durumuna soktuğu suçlamalarına yol açacak ölçüde geniş yetkilerle

⁴³a.k, s. 298

⁴⁴a.k, s. 299

donatmıştır. Bu anayasa gerçekten de cumhurbaşkanına bir çeşit “Anayasa Koruyuculuğu” yetkisi vermiştir.⁴⁵

Yürütmeyi güçlendiren bir diğer sebep de anayasal olarak Bakanlar Kurulu ve özellikle Başbakanın güçlendirilmiş olmasıdır. 80 öncesi yönetim krizlerine bir tepki olarak, güçlü ve istikrarlı bir yönetim ve siyasi iktidar kurmak amacıyla yasama yürütme ilişkilerini yeniden düzenleyen Anayasa bu konuda birçok değişiklik getirmiştir.

1982 Anayasası'nın özellikle duyarlı olduğu ve başta Cumhurbaşkanı olmak üzere yürütmeyi güçlendirmeyi amaçladığı bir alan da olağanüstü yönetim durumlarında kendini gösterir. Bu alan, yürütmenin hukuk devleti ilkelerini yok sayacak kadar aşırı güçlendirildiği bir alan olarak dikkati çeker.⁴⁶

Yürütmenin güçlendirilmesinin bir diğer önemli boyutu da merkezin yerel yönetimler ve özerk kamu kuruluşları üzerindeki yetkilerinin genişletilmesidir.1982 Anayasası, merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki idari vesayet ilkesini hükme bağlamış ve İçişleri Bakanı'nın mahalli idare organları ve görevlilerini geçici de olsa görevden uzaklaştırabilmesini mümkün kılmıştır. Bu yetki genişlemesinden başka Yüksek öğretim Kurumu ile birlikte üniversiteler olmak üzere, Türkiye Radyo Televizyon Kurumu ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları da payını almıştır.

1.2.Kamu Yönetimi Disiplininde Sekiz Köşeli Yıldız Yaklaşımı

⁴⁵ a.k,s. 299

⁴⁶ a.k, s.300

Kamu yönetimi literatüründe sekiz köşeli yıldız yaklaşımı olarak tanımlanan kavramlar bütünü, aslında öteden bu yana var olan anlamıyla “hâkimiyet ve mükemmellik” anlamına gelmektedir. Ancak bu mevcut anlamların yanı sıra sekiz köşeli yıldız olgusu, “insanı” ifade etmektedir. İnsanın bu dünyada yaşamasını sağlayan sekiz tane ana elementi belirten bu yaklaşımın, kamu yönetimi felsefesiyle bağlantısı özünde “insan” unsurunun olması dolayısıyla olabilir. Çalışmamız açısından sekiz tane köşegeni dolduran her kavram, kamu yönetiminin varlığını tasvir eden temel taşlar olması anlamında önemlidir.

Kamu yönetimi disiplininin dinamik ve değişken yapısı göz önüne alındığında bahsedeceğimiz her kavramın, her dönemde yaşanan değişimlere ayak uydurmak için anlayış değişimine uğradığını görmekteyiz.

Kamu yönetimi felsefesinin, geçmişten günümüze değişen siyasal iradenin, tüm ideolojilerinin uğrak noktasında olduğunu unutmamamız gerekir. Bu noktada tanımını yapacağımız kavramların özellikle 1980 sonrasındaki tanımları, çalışmamızın temelini oluşturacaktır. Bu dönemin en önemli özelliği küreselleşen dünyanın kamu yönetimi disiplininin çalışma alanına doğrudan nüfus etmesidir. Bu çerçevede, sekiz köşeli yıldız oluşturan her bir kavramı tek tek ele alacağız.

I.2. 1. Kamu Yararı

Kamu yararı kavramı, kamu yönetimi felsefesinin temel taşlarından birisidir. Temel hakların sınırlandırılmasında başvurulan, yasama faaliyetlerinin ana amacını ve sonucunu oluşturan, yargıcın yetkilerinin belirlenmesinde esas alınan, bir faaliyetin kamu

hukukuna uygunluğunun ölçütü olan kamu yararı kavramı, tüm bu özellikleriyle bütüncül ve zengin içerikli bir oluşumdur.⁴⁷

Öncelikle kamu yararı kavramı, “kamunun gereksinimlerini karşılayan, ulusun ve devletin çıkarlarıyla ilgili olan yarar” anlamında tanımlanabilir.⁴⁸“Genel yarar”, “kamu menfaati”, “kamu iyiliği” gibi adlarla da anılan kamu yararı kavramı, yönetim hukukunda ve siyaset biliminde sık kullanılan bir kavramdır.⁴⁹Bu bölümde amaçlanan kamu yararının salt idare hukuku içerisinde yer almadığını, zengin içerikli bir kavram olması dolayısıyla; idare hukukunu aşarak toplumsal, ideolojik temellere sahip olduğunu göstermektedir.

Bugüne kadar yapılan tüm çalışmalarda ve çalışmamızda rastladığımız en büyük sorun, kamu yararı kavramının soyut olması dolayısıyla tanımlanmasında yaşanan güçlüklerdir. Kamu yararı kavramının tanımlanmasındaki bu güçlük, kavramın “ideolojik” ve “felsefi yanının ağırlıklı olmasından dolayıdır. Tüm bu zorluklara rağmen kamu yararı kavramı anlam açısından olabildiğince zengindir. Çünkü kavramın toplumsal içerikli olması, toplumun bütününe yansıtması ve toplum yararını göz önüne alması açısından bu bütünselliği sağlar.

Kamu yönetimi, kamunun gereksinmelerini gidermek için topluma ya da toplumu oluşturan çeşitli kümelere ya da bireylere hizmet götürür. Yönetimin genel amacı,

⁴⁷ Osman Saraç, (Ocak-Nisan 2002), “Kamu Yararı”, Maliye Dergisi, No:139, Ankara, s.1

⁴⁸ Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi, (1986), Cilt:12, İnterpress Yayıncılık, İstanbul, s.6268

⁴⁹Ruşen Keleş, (1998),”Kentleşme ve Kamu Yararı”,Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar, IULA-EMMA, İstanbul, s.95

kamuya yararlı olmaktadır. Kamu yönetimi, kamu yararı için vardır.⁵⁰ Ancak bu genel açılımın yanında, kamu yararı kavramının dünya görüşlerine ve ideolojilere göre farklılık gösterdiğini ve politik, ideolojik pozisyonlardan bağımsız bir kamu yararı anlayışı olmadığını da söyleyebiliriz. Kısaca, neye "kamu yararı" dediğiniz, sizin politik olarak nerede durduğunuzu da göstermektedir.⁵¹ Genel bir kamu yararı tanımı vardır. Ancak bakış açısıyla bozulmuştur.

Tüm anlatılanlara ek olarak yönetimin genel amacı kamu yararı olmasına karşın, kamu yönetimine kamu yararı için tanınmış olan yetkiler, kamu yararı ile bağdaşmayacak bir biçimde kullanılabilir. Yetkinin kötüye kullanılmaması için, kamu yönetiminin hukuk sınırları içinde kalması, nesnelliğe önem vermesi gerekir.

Anayasamızda yetkinin kötüye kullanılmaması için "kamu yararı" başlığı altında ayrı bir düzenleme yapılmıştır. Bu başlık altında "Kıyılardan yararlanma" (md.43), "Toprak mülkiyeti", (md.44), "Tarım, hayvancılık ve üretim alanlarında çalışanların korunması"(md.45), "Kamulaştırma"(md.46), "Devletleştirme ve özelleştirme"(md. 47) maddeleri yer almaktadır. Kamu yararı kavramı, anayasa yapıcısı tarafından hem bir hak ve ödev olarak, hem de temel hak ve ödevlerin sınırlanmasının başat unsuru olarak dizayn edilmiştir.⁵²

Hukuk, hem kamu yararını hem de kişisel yararı korur. Hukuk kuralları karşısında gerek kamu veya özel-tüzel kişilikleri gerekse gerçek kişiler eşit mesafededir.

⁵⁰ Şeref Gözübüyük, (2000), Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, s.8

⁵¹ Mustafa Erdoğan, Kamu Yararı ve Cumhurbaşkanının Tarafsızlığı, www.liberal-dt.org.tr, (17.03.07)

⁵² Saraç, (2002), a.g. m, s.2

Bunlardan birisini değerine tercih etmek, Anayasamızın 10. maddesinde düzenlenen "eşitlik" ilkesini zedeler ve Anayasaya aykırı bir davranış, başka bir ifade ile hukuksuzluk olur.

Her kişinin belli bir topluma katıldıktan sonra o toplumun kendisine sağladığı yarara "ortak yarar" denir. Bunun sonucunda, mevcut durumun yürütülmesi, düzenlenmesi sonucunda ortaya adalet düzeni çıkar. Bu düzenin etkisi, sürekliliği yasalarla güvenlik altına alınmasına, başka bir deyimle anayasa düzeninin kurulmasına bağlıdır. Toplumun ortak yararına, kişisel yararların toplamı diyemeyiz.⁵³ Kamu yönetimi felsefesi ışığında mevcut olan ortak yarar anayasa düzeniyle sağlanır.

Kamu yönetimi, hizmetleri düzenlerken, bireyleri değil, bireyin içinde yer aldığı toplumu, ya da toplumun bir kesimini dikkate alır. Toplumsal çıkarla, bireysel çıkar çatıştığında, kamu yönetimi toplumsal çıkardan yanadır.⁵⁴ Toplum yararı bireysel yararların toplamı değil, kendi varlığı olan ayrı bir şeydir.⁵⁵

Kamu yararı kavramı, kamunun bütününe içine almaktadır. Kamu örgütü yaptığı hizmetlerde kamu yararını gözetmek zorundadır. Kamu yararı, yasa koyucunun iradesi ile belirlenecektir. Haklar kamu yararı amacıyla yasa ile sınırlandırılabilir, kamu yararı yasa ile belirlenir, yasa ve kamu yararı üstündür.⁵⁶ Ancak 1980 sonrası kamu yönetimi felsefesinde ortaya çıkan değişimlerden nasibini alan bu kavram, yeni sağ ve neo liberal politikalar çerçevesinde değişik şekilde algılanmıştır. Kamu yararı yerine "kamu tercihi" kavramının

⁵³ İlhan F.Akın, (Ekim 1993), Kamu Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul, s.52-54

⁵⁴ Şeref Gözübüyük, (Ağustos 2000), Türkiye'nin Yönetim Yapısı, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, s.7

⁵⁵ Saraç, (2002), a.g.m, s.2

⁵⁶ a.k, s.2

kullanılması bu anlamda önemlidir. Bu kavram, bireyin kişisel çıkarının ön planda olması gerektiğini savunarak; bireyin yapacağı seçimlerde özgür olduğunu belirtmektedir. Bu kısmen doğru olsa da, yeni sağ politikalar bireyi özgürleştirerek bu yolla piyasa mekanizmasını daha da güçlendirmek amacıyla olup; devletin küçültüldüğü alanlara bu yolla yerleşme çabasıdır. Buna rağmen; toplum içerisinde değişik çevrelerce tartışması yapılan kamu yararı kavramının etkisi bu anlamda azalmaya uğramamış, aksine çok fazla konuşulması dolayısıyla etkisini gün geçtikçe arttırmıştır.

Kamu yararı kavramında baştan beri anlatılan bu kavramsal belirsizlik, ancak siyasal iradenin politikalarıyla somutlaşır. Siyasal irade tarafından tanımlanacak kamu yararı kavramında esas önemli olan unsur, zaman zaman farklı algılansa da varlığını her zaman korumuş, hissettirmiştir. Kavram itibariyle geçmişten günümüze değişim yaşanmış ve kamusal alan olgusu bu değişim olgusunun ana kavramı olarak yerini almıştır.

Kamu yönetimi yapısının özellikle 1980 sonrasında küreselleşme süreciyle yaşadığı değişim olgusu kamu yararının da değişmesine ön ayak olmuştur. Kamu yararının anayasalarda ele alınmış şekli de yine bu değişimle farklılaşmış ve kendini iyiden iyiye hissettirmiştir. Yeni sağ politikaların devleti ekonomik alanda küçültme isteği, kamu yararı kavramını etkilemiştir. Özelleştirme, yerelleşme ve demokratikleşme söyleminin anahtar kelimeler olduğu bu anlayışta, kamu yararı kavramı değişimin merkezinde yer almıştır.

Kamu hizmetlerinin işletme yönetimi teknikleriyle yürütülmesini savunan ve vatandaş müşteri olarak gören bu anlayışta temel amaç: Devletin küçültülmesi yoluyla piyasa mekanizmalarının yaygınlaştırılmasıdır. Kamu hizmetlerinde esas amacın kamu

yararı kavramı olduğu varsayımından hareketle; piyasa mekanizmalarının bu hızlı ilerleyişı, kar olgusunu ön plana çıkarıp, kamu yararı anlayışının temelden sarsılmasına yol açacaktır.

I.2. 2. Kamu Hizmeti

Kamu hizmeti, “devlet ya da öteki kamu tüzel kişileri veya bunların gözetim ve denetimleri altında özel kişiler tarafından, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak ve kamu yararı sağlamak amacıyla sürekli ve düzenli faaliyet” olarak tanımlanabilir. Kamu hizmeti kavramına “amme hizmeti” de denilebilir.⁵⁷

Gelişmekte olan ülkelerde devletin ya da kamu sektörünün kamu hizmetlerini sunma noktasındaki yetersizliği, günümüz dünyasında gelişmiş kabul edilen batılı ülkelerde son yılların tartışma konusu haline gelmiş ve devletin rolünün azaltılması bağlamında yeni yaklaşımların geliştirilmesi gündeme oturmuştur.⁵⁸ Bu yaklaşımlar, küreselleşme ile liberal politikaların ülkeleri etkisi altına alması ile başlamıştır.1980 sonrasında tekabül eden bu dönemde, özelleştirme uygulamalarının hız kazanmasıyla küreselleşme olgusu kamu yönetimlerini etkisi altına almıştır.

Bu etkilenme sonucunda sosyal ve iktisadi gelişme ile bugünkü biçimini almış olan devletin amacı, kamu hizmetlerini etkin bir biçimde yerine getirmek, diğer bir ifade ile birey ve toplum için gerekli ve faydalı olan faaliyetleri yerine getirmektir.

⁵⁷ Büyük Larousse Ansiklopedisi,(1986),Cilt:12, İnterpress Yayıncılık, İstanbul, s.6268

⁵⁸ Erkan Toprak, (2000), Demokratik ve Etkin Bir Devlet İçin Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, (Yayınlanmış Doktora Tezi), Gazi Üniversitesi Yayınları, Ankara, s.106

Günümüzde hangi hizmetlerin devletçe yapılıp; hangi hizmetlerin özel sektör tarafından yapılacağı hususunda küreselleşme ile ortaya çıkan anlayış değişikliği, kamu hizmeti konusunu karmaşık bir hale büründürmüştür. Bu anlayış değişikliği sonrasında, kamu hizmetlerinden yararlananların sayısı artmış ve bunun sonucu olarak hizmet genişlemesi ve çeşitlenmesi olmuştur.⁵⁹Ancak bu durum olumlu bir değişim değildir. Hizmet çeşitlenmesi yoluyla hizmetlerin pahalı olmasını sağlayan bu anlayış, vatandaşın müşteri olarak görülmesini de beraberinde getirmiş; bunun sonucunda kamu hizmeti anlayışı değişiminin kendisini, özelleştirmeler yoluyla yaşamıştır.

Kamu hizmeti, siyasal alanın merkezi örgütü olan devlet tarafından kısmen ya da tamamen üretim ilişkileri alanının kurallarından bağımsız kılınarak üstlenilen, kamusal (siyasal) alana dahil edilen, toplumsal ihtiyaçların karşılanmasına yönelik faaliyetler olarak da tanımlanabilir.⁶⁰

Yukarda tanımını yaptığımız kamu hizmetinin en önemli özelliği, toplumsal zenginliğin ikincil bölüşümünü sağlayan temel bir araç olmasıdır. Birincil bölüşüm, işçi ile patron arasında gerçekleşir. İkincil bölüşümde, toplumsal zenginliğin bir kısmına devlet vergiyle el koyar ve dağıtır. Dağıtım araçlarından birisi de kamu hizmetleridir. Bu nedenle burjuvazi, sadece geniş halk kesimlerinden değil, kendisinden de kesilen bu zenginliği geri almayı istemekte ve kamu hizmetleri alanına hücum etmektedir. Ayrıca belli oranda piyasanın işleyiş kurallarından kurtarılmış alanlar olarak kamu hizmetleri alanı,

⁵⁹ Onur Karahanoğulları, (2002), "Kamu Hizmetinde Kriz, Yeni Denge ve Hukuk", Emek Araştırmaları Dergisi, s.38-47

⁶⁰ İbrahim Yıldırım, (Mart 2005), "Kamu Hizmetlerinde Kalite Yönetimi", Türk İdare Dergisi, Sayı:446, s.17

burjuvazinin yeniden piyasalaştırmak istediği alanlar özelliğini taşımaktadır. Kamu hizmeti alanı, piyasanın her türlü hücumuna karşı savunulmalıdır.⁶¹

Kamu hizmetinin niteliğini ve nasıl olması gerektiğini belirleyen siyasal taleplerdir. Siyaset bir anlamda iktidara sahip olmak, iktidarı korumak ve iktidarı etkilemek süreci ise; bu süreçte siyasal tercihler, siyasal talepler olarak somutlaşır ve kamu hizmetinin miktar ve türünü belirler. Birey, kamu hizmeti talebini siyasal tercihiyle ifade eder. Bireysel talep toplumsala dönüşürken tercihler toplamı kamu hizmetine konu olmaktadır.

Sunumu yapılan bir hizmetin kamu hizmeti sayılıp sayılmaması, hizmet verilen toplumla ilgili olup, siyasi bir kararla belirlenmektedir.⁶² Kamu hizmeti kavramı, farklı adlandırmalar ve tanımlamalarla da olsa farklı disiplinlerin inceleme alanlarında yer almaktadır. İdare hukuku alanında yazılan kamu hizmetlerine ilişkin bir çalışmanın, konuyu hukuk açısından ele almak zorunda olduğu açıktır.

Aynı kavram, farklı terimlerle de olsa diğer disiplinlerde de kullanılıyorsa, o kavramın neyi ifade ettiğini anlamaya yönelik her çaba, disiplinler arası bir gezintiye çıkmayı zorunlu kılacaktır.⁶³ Tanım itibariyle “mal” kavramını da kapsayan kamu hizmeti anlayışı, iktisat ve maliye disiplinleriyle de yakın ilişkidedir. Kamu hizmetlerinin hukuki alanı ise, idare hukukunun kapsamındadır. Günümüz koşullarında felsefenin ve yönetimin

⁶¹Onur Karahanoğulları, ”Kamuda Reform Nasıl Hayır Diyebiliriz Ki”, www.politics.ankara.edu.tr. (02.03.2005)

⁶²Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, (2000), Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, Ankara, s.25

⁶³Onur Karahanoğulları, “Kamu Hizmeti” (Yayınlanmış Doktora Tezi) ,www . politics. ankara. edu.tr. (05.03.2005), s.11

disiplinler üstü olduğu açık bir durum olması varsayımından hareketle; kamu hizmeti felsefesi bu iki disiplinin ortak çabası sonucunda esas duruşuna geri dönecektir.1980 öncesinde hakim olan ilkeler,1980 sonrasında yeni sağ anlayışın özel sektörü kamu yönetiminin üstünde tutan yapısıyla değişimin yaşanmasına ön ayak olmuştur. Kamu hizmeti bugün için piyasa alanına yaklaştırılmaya çalışılmaktadır. Kamu hizmetlerinin alanı, piyasaya karşı, siyasal alanın zaferini ifade etmektedir.⁶⁴

Bu nokta da, Toplam Kalite Yönetimi felsefesinin kamu yönetimine yansımaları oldukça önemlidir. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı” 2003 Nisan ayında Bakanlar Kurulu’nun gündemine alınıp; kamu hizmeti kavramına yeni bir anlayış getirilmiştir. Yukarıdaki bilgiler ışığında 1980 sonrası kamu hizmeti felsefesinde büyük değişimler yaşanmıştır. Bu anlayış çerçevesinde, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının 3.maddesinde de belirtildiği gibi, kamu hizmetleri piyasa ilkelerine göre şekillendirilecektir.

- ❖ Kamu hizmetlerinin sunulmasında hizmetten yararlananların ihtiyacına odaklanmak esas alınmaktadır.
- ❖ Kamu hizmetlerinden yararlanmada herkes eşittir denilmektedir. Ama bu eşitlik, sosyal bir amaca dönük fırsat eşitliği değildir. Bu madde ile kamu hizmeti alanı, piyasa lehine daraltılmaktadır.⁶⁵

⁶⁴Onur Karahanoğulları, (2003), “Kamu Hizmetleri Kavramı ve Kamu Hizmetleri Alanında Yeni Eğilimler”, Değişim Sürecinde Kamu Hizmetleri ve Sendikal Politikalar Sempozyumu, I.Oturum, Kayhan Matbaası, İstanbul, s.58-59-60

⁶⁵Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”na İlişkin Odamızın Değerlendirmesi, www. mmo. org.tr/ mmo/ oda_gorusleri/kamu_yonetimi_temel_kanunu.htm, (19.03.2007)

Kamu yönetimi felsefesinin temel taşlarından biri olan kamu hizmeti kavramı, çıkarılmak istenen yasa tasarılarıyla piyasa mekanizmalarına hizmet eder konuma getirilmeye çalışılmaktadır. Yeni kamu hizmeti anlayışında vatandaş müşteri olarak görülmektedir.

”İşletmeci” anlayışta verimlilik ve etkinlik temelinde yapılan hizmetten, kar elde etmek esas amaçtır. Ancak tüm bu oluşumlar kamu yönetimi disiplininin temel taşlarından biri olan kamu hizmeti anlayışını doğrudan hedef almış ve kamu yönetimi felsefesini işletme anlayışıyla biçimlendirmeye çalışmıştır.

1.2.3. Kamu Düzeni

Kamu yönetimi felsefesinin temel taşlarından bir diğeri de, kamu düzeni anlayışıdır. Kamu düzeni kavramı,”bir devlette güvenliğin ve öteki kamu hizmetlerinin düzgün bir biçimde sürdürülmesi, toplumsal düzen”⁶⁶ olarak tanımlanabilir. Ancak bu kavram muğlâk ve soyut bir kavram olması dolayısıyla; her bireyin farklı algılayabileceği bir alandır. Kamu düzeni kavramının kesin olarak tanımlanmasına ve sınırlandırılmasına olanak yoktur ve zorunlu olarak yoruma açık bir kavramdır.

Kamu düzeni, ülkemizde, genellikle, bir grup bürokrat ve politikacının tesis ettiği, kargaşa, kaos ve anarşiyi dışlayan bir ortam olarak anlaşılmaktadır. Buna dayanarak kanun düzenini korumak kendi başına bir amaç hâline getirilmekte ve sonuçta kamu

⁶⁶ Büyük Larousse Ansiklopedisi,(1986),Cilt:12, İnterpress Yayıncılık, İstanbul, s.6268

düzeninin korunması siyasî otoritenin statüsünün ve anlayışlarının korunmasına tekabül etmektedir. Bu çok totoliter bir kavrayıştır.

Kamu düzeni, devletin değil, toplumun tesis ettiği bir düzendir. Devlet bu düzeni kurmakla değil; korumakla mükelleftir. Çoğulcu bir toplumda kamu düzeninin kurulabilmesi, genel adalet ilkelerine uymakla mümkün olabilir. Kamu düzeninin tesis edilmesinin amacı; vatandaşların hak ve hukuklarının muhafaza edilmesidir. Demokratik bir ülkede, kanun düzeni ancak ve ancak vatandaşların özgürlüklerini kullanmalarını teminat altına alabiliyorsa kıymetlidir.⁶⁷

Kamu düzeni kavramı, benzer yönler olmakla birlikte her ülke için o ülkenin kendine özgü tarihsel, sosyal, ekonomik ve diğer koşullarının oluşturduğu özel bir anlam taşır. Bu anlamıyla kamu düzeni çok yönlü zengin bir yelpazede tanımlanabilir.

Siyasal iradenin kamu düzenini ne kadar koruduğunu, mevcut düzenin yönetim hukuku yanında toplumsal, ideolojik özelliklere de bağlantılı olduğunu görmek gerekir. Kamu düzeninin sağlanması, vatandaşların gözünde güçlü devlet ve güçlü hükümetler anlamına gelmektedir. Kamu düzeninin zayıflaması ise devletin zayıflaması ve hükümetlerin ise başarısızlıkları demektir. Kamu düzeni, hürriyetlerin varlığı için asgari bir şart ve vazgeçilmez bir unsurdur. Demokratik bir sistemde, düzen ve hürriyet arasındaki bağ çok daha sıkıdır.⁶⁸

⁶⁷ Atilla Yayla, Yargıtay Kararını Doğru Okumak, <http://www.liberal-dt.org.tr>, (20.03.2007)

⁶⁸ Münci Kapani, (1970), Kamu Hürriyetleri, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, No:264, s.203–204

Yeni sağ anlayış, bireyi toplumdan üstün tutarak; toplumsal adaleti ve toplumsal eşitliği sağlamak adına, kamu yönetimlerinin görev alanını uluslararası kuruluşlar yoluyla daraltmaya çalışmaktadır. Bu kuruluşlara örnek olarak; Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası vs... sayabiliriz. Bu kuruluşların desteklediği yeni sağ anlayışa göre, toplumsal adaletin ve kamu düzeninin gerçekleşmesi mümkün değildir. Buradaki ideolojik vurgu kamu yönetimi felsefesi açısından önemlidir. Daha az devlet-daha çok piyasa sloganıyla var olan yeni-sağ politika anlayışı, bu anlamda bireyi yüceltip, kendiliğinden işleyen bir düzenin var olabileceğini savunmaktadır.⁶⁹

Sonuç olarak çalışmamızda özellikle vurgulamamız gereken nokta; kamu düzeninin sağlanması devletın boşalttığı alanı, demokrasi olgusunun doldurabileceği söylemi aslında yerli ve yabancı sermayenin sloganından başka bir şey değildir. Devletin küçültülmesiyle, devletin ekonomi içerisindeki payının daraltılması ayrı söylemlerdir. Bugün için kamu düzeni söyleminde yeni-sağ politikaların ideolojik öğeleri bireyselliği ön plana çıkararak, kamu yönetiminin asıl gücü olan “kamu” kavramını yok saymaya çalışmaktadır.

1.2.4.Kamu Gücü

Kamu yönetimi felsefesinin bir diğer temel taşı da kamu gücü yaklaşımıdır. Kamu gücü kavramı,” devletin emretme, tek yanlı olarak iradesini ilgililere kabul ettirme ve gerektiğinde zor kullanma hak ve yeteneği”⁷⁰ olarak tanımlanabilir. Kamu yönetimlerinin

⁶⁹ Seriyeye Sezen, (1999), Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama, TODAİE Yayınları, Ankara, s.57

⁷⁰ Büyük Larousse Ansiklopedisi, (1986), Cilt:12, İnterpress Yayıncılık, İstanbul, s.6268

küreselleşme sürecine uyumunun ve kamu gücünün tartışıldığı günümüz toplumlarında, mevcut yorumlar siyasal idareye yön veren ideolojik unsurlarla şekillenmektedir.

Kamu yönetimi felsefesi, kamu yönetimi disiplinin kuruluş yılları olarak görülen 19.yüzyılın sonunda, kuruluş yıllarında hedeflenen sosyal devlet anlayışı yerine, 21.yüzyılın küreselleşme zihniyetine mahkûm edilerek yapılandırılmak istenmektedir". Egemenlik, kamu gücünün kurumsal ifadesi olarak tanımlanabilen devlet kurumu eliyle kullanılmaktadır.⁷¹ Toplum düzeninin sağlanmasında mevcut hukuk kurallarının koyulması, hukuk kurallarına aykırı davranışların kamu gücü tarafından yaptırımlar yoluyla korunması bu noktada önemlidir.⁷²

Kamu gücü anlayışında "kamu" kavramı "halk"ı anlattığı gibi, devlet erkini yani egemenliği de ifade etmektedir. Ancak aradaki esas fark şudur; yönetici yönetilen ayrımının "kamu" kavramıyla ortadan kalkması ve kamunun tüm halkı anlatması bu noktada önemlidir. Kamu gücü olarak belirtilen kavram bu noktada tam bir felsefe alanına dönüşmektedir.

Ekonomiden kültüre, kültürden siyasete kadar her alanda devlet bir "kamu gücü" olarak etkilidir. Bugün için yeni –sağ politikalar parçalanmış bir kamu gücünü tercih etmektedir. Çünkü bu şekilde yapılanmış bir kamu yönetiminin, işletmeci anlayışın küreselleşme ile ülke sınırlarını aşıp uluslararası arenada yerleşme çabasını kolaylaştırıp; devletin küçültüldüğü birçok alana kolayca yerleşmesini önleyemeyeceğini söyleyebiliriz.

⁷¹ Özdemir Özok, Kamu Yönetimi, <http://www.barobirlik.org.tr/tbb/baskan/konumsalar>, (05.05.2007) (12.12.2003 Günü Düzenlenen" Kamu Yönetimi" Panel'inde Yaptığı Konuşmadan alınmıştır.)

⁷² Açıköğretim Fakültesi, Toplum Hayatını Düzenleyen Kurallar, www.aof.edu.tr/kitap/, (20.03.2007)

Bu durumun nedeni olarak, küresel sermayenin daha fazla kazanç ve kar amacı gütmesidir. Bu anlamda güçlü bir kamu yönetimi felsefesi, yükselen işletmecilik anlayışının karşısında olup; kendi özünü, değerlerini ve amacını koruma adına çabalarını sürdürecektir.

Sonuç olarak kamu gücünün güçlü“devlet” yapısıyla bütünleşmesi yeni-sağ politikalar açısından sorun teşkil etmektedir. Günümüzde toplumsal adaletin, bireylerin kendi çabalarıyla korunacağı varsayımı, kamu gücü kavramıyla zıt anlayışlardır. Hukuk kuralları ve yaptırımları olmazsa kaos ve anarşi yaşanacaktır. Bugün için mevcut düzen gücünü kamudan almakta ve bireysellik üzerinden toplumsallığı savunmaktadır. Kamu kavramının yeterince soyut olması ve kamunun güçlü olup olmadığı tam bir felsefe alanıdır. Kamu güçlü müdür? ya da kamu gücünü kullanan organların bu gücü nasıl kullandığı gibi sorular her bireyin farklı bakış açısıyla değerlendirebileceği sorulardır. Örneğin, liberal düşüncede bir birey bu sorunun yanıtına, toplumu savunan tezlerin aksine bireyin yüceltilmesi gerektiğini, bireyin özgürleştiği bir düzenin oluşturulması gerektiğini savunabilir. Devletin küçültülmesini savunan bu anlayış, devletin boşalttığı alanlara serbest piyasa mekanizması unsurlarının yerleşmesini ve devlete sadece hakem rolünü vermeyi yeterli bulabilir. Sosyalist bir birey, toplumsallık bireyselliğin üstünde durabilir ve devletin “Refah Devleti” anlayışıyla büyümesini savunabilir. Bu şekilde anlayış farklılığının temelinde, toplumsal ilişkilerin karmaşık yapısı ve bireylerin bu karmaşıklığın neresinde durdukları önemlidir. Bir işadamlarıyla bir işçinin hayata baktıkları nokta burada örnek olarak verilebilir.

1.2.5.Kamu Otoritesi

Sekiz köşeli yıldız yaklaşımı çerçevesinde belirtilen bir başka kavram, kamu otoritesi kavramıdır. Genellikle “kamu” otoritesi, “devlet” otoritesiyle aynı anlamda kabul edilir. Ancak unutulmaması gereken en önemli nokta devletin, egemen sınıfın diğer sınıflar üzerindeki egemenlik aracı olması durumudur. Kamu kavramının özü halk olduğuna göre, egemen sınıfın karşısında olması gereken kamu otoritesi bugün için farklı bakış açılarıyla aynı anlama indirgenmeye çalışılmaktadır.

Devletin bu noktada egemen sınıfın elinde olması kamu ve devlet kavramlarının ne tür bir ideolojiyle değerlendirildiğini de bize gösterebilir. Liberal bir birey, devlet aygıtıyla ve kamu yönetimi mekanizmasını eş anlamda görebilir. Ancak kamu yönetimi devletin bir parçası olmasına rağmen tüm halkı yöneten ve yönetilen ayrımı yapmaksızın bir arada tutması anlamında önemlidir. Devleti küçültme senaryolarının asıl sebebi de işte bu noktada gizlidir. Devletin küçültülmesi yönetilenlerinde hizmetleri para karşılığında almalarını ve vatandaş kapsamından müşteri kapsamına girmelerine olanak sağlayacaktır. Bu anlamda, sermayenin önünün açılması ve serbestçe dolaşımını sağlamak amacıyla devletin küçültülmesi amaç olarak görülmektedir. Devletin sadece hakem olduğu ve Bu hakemin egemen sınıfın yönetiminde ve ulusal sermayenin boyunduruğu altında olduğu bir yönetim anlayışı bugün için kamu yönetimi felsefesini tehdit eden yeni sağ anlayışın uzantılarından.

Kamu yönetimi toplumsal yaşamın yönetilmesinde kamu otoritesinin ve onun organlarının felsefesinin bize yansımadır. Kamu görevlileri mevcut anayasal kurallar, yasalar ve diğer tüm düzenleyici ögeler ile otoritenin devamını sağlar. Bu anlamda keyfi olarak davranma ve “ben nasıl istersem, öyle davranırım” şeklinde bir anlayış söz konusu olamaz. Kamu otoritesi, toplumsal yaşamı bu çerçeveleri ve belli kuralları ile yönetir; yönetilenler de uymaları gereken kurallar çerçevesinde toplumsal yaşamlarını sürdürürler.⁷³

Yukarıdaki gerçekler ışığında 1980 öncesi ve sonrasında mevcut yeni-sağ anlayışın kamu otoritesi kavramı üzerinde değişimler yaptığını görmekteyiz. Sosyal devlet anlayışının yaşandığı yıllarda kamu otoritesi halkı baz alırken, bugün bu durum küreselleşme anlayışıyla dış güçleri baz alır hale gelmiştir. Küreselleşme süreci sonucunda kamu yönetimi kendi içsel sorunlarını çözmeden, bu alana “işletmeci” anlayışı teknikleri uygulanmaya çalışılmıştır. Kamu yönetimi felsefesi açısından kamu otoritesi halkın otoritesi anlamındadır. Halkın otoritesini sağlamak, halkı demokratikleşme ve özgürleştirme söylemleriyle olmayıp; halkın kendi vatanına yabancı olmasını önlemektir. Bugün için insan hakları konusunda birçok ilerleme kaydedilmesine rağmen, açıklıkla boğuşan insanların sayısının fazlalaşması halkın otoritesinin geçerliliğini bir kez daha sorgulamamızı sağlayacaktır. Bugün için gelir dağılımı arasındaki uçurum kapitalist sistemde daha da artmaktadır.

Kamu otoritesi bir ülkede özel sektörden daha önemli ve vazgeçilmez bir unsurdur. Uluslararası ögelerin tüm ülkelerin kamu yönetimlerini çeşitli şekillerle de olsa ele geçirme ve bu yolla baskı unsuru olma istekleri kamu otoritesinin güçlü olması

⁷³ Korkmaz İlkorur, “Reaksiyon Yasaları Sorun Yaradır”, <http://www.radikal.com.tr/veriler2003>, (05.06.2007)

gerçekleşmeyebilir. Ne anlamda olursa olsun kamu otoritesi, özel sektörü, bireyleri kapsayan ve onların üstünde bir otorite anlayışıdır.

1.2.6. Kamu Görevlisi

Kamu yönetiminin insan ögesine “kamu görevlileri” ya da “kamu personeli” denir. Kamu görevlisi kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan herkese verilen genel bir addır. Gerek 1961 Anayasasında gerekse 1982 Anayasasında “kamu hizmeti görevlileri” tanımı yapılmıştır.⁷⁴

Kamu yöneticisi, insana ve topluma hizmet etmek için görevlendirilmiştir ama, ne onların efendisidir ne de bazılarının popülist bir anlayışla ifade ettikleri gibi, halkın hizmetçisidir. O göreve toplumsal bir anlaşma ile gelir ve toplumsal kurallara uygun biçimde hizmet verir. Bu kurallar, kamu yöneticiliğine seçilenleri de, atananları da, atayanları da, toplumu da bağlar. Bu nedenle kamu yöneticisi, halkına, bu kurallar doğrultusunda, içtenlikle hizmet vermeli ama kimsenin hizmetçisi olmamalıdır. Kamu hizmetlerinin düzgün yürümesi açısından bu anlayışın önemi büyüktür.⁷⁵

Kamu yönetimi bir takım oyunudur. Her takım, kendisine verilen görev ve yetkiler içinde, kendisine düşeni yapar. Ancak tüm takımların aynı amaç doğrultusunda ve

⁷⁴ Ali Öztekin, (1998), Türk Kamu Yönetiminde Personel Sorunları ve Çözüm Önerileri, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı Yayınları, Yayın No:275, Ankara, s.16–17

⁷⁵ Ziya Çoker, (Mart 2005), ” Kamu Yöneticilerinde Bulunması Gereken Nitelikler ve Bu Niteliklere Uygun Kamu Yönetimi Eğitimi”, Türk İdare Dergisi, Sayı:446, Ankara, s.2

uyumlu bir biçimde çalışması ve amaca hizmet etmesi gerekmektedir. Bunu sağlayacak olan da yöneticidir. Yönetici bu uyumu sağlayabilmek için iş bölümünü çok iyi bilmeli, her takımın yaptığı çalışmalarını izleyip denetleyebilmeli ve gerektiğinde gerekli düzeltmeleri yapabilmelidir.⁷⁶

Kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur. Kamu adına kamu gücünü ellerinde bulduranların bu gücü suiistimal ettiklerinde hesap verebilir kılınmamaları ya da kanunlara sağlanan ayrıcalıklardan yararlanmaları kamu yararı amacına hizmet etmemektedir. Bu ayrıcalıkların kaldırılmasıyla birlikte kamu idaresi daha saydam, daha hesap verebilir ve daha etkin olacaktır. Bu, verimliliği de etkileyecek kalkınmaya katkı sağlayacaktır.⁷⁷

Kamu görevlilerinin davranışlarına yön veren ya da daha somut bir ifade ile yasalara ve etik kurallara bağlılıklarını belirleyen ise, kamu yönetimine hakim olan kültürel altyapıdır. Kültürün,"büyütülerek ekrana yansıtılmış bireysel psikoloji" şeklindeki tanımından hareket edersek, kamu yönetiminde var olan kültür de, kamu görevlilerinin görevleri ile ilgili iş ve eylemleri gerçekleştirme aşamasındaki bireysel psikolojileri ile şekillenmektedir.⁷⁸

⁷⁶ a.k, s.16

⁷⁷Gazi Baykaler, (Aralık 2006), "Kamu görevlilerine Yönelik Etik Davranış İlkeleri", Türk İdare Dergisi, Sayı:453, Ankara, s.45

⁷⁸ Kemal Özsemerci, (Temmuz-Eylül 2005), "Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Yozlaşmanın Kültürel Altyapısı", Sayıştay Dergisi, Sayı:58, Ankara, s.2

Son yıllarda ülkelerin hızla uygulamaya koyduğu kamu yönetimi reformları da, kamu görevlisinin faaliyet gösterdiği içsel çevreyi değiştirmiştir. Bazı ülkelerde çeşitli kamu kurumları daha fazla özerk olmaya başlamıştır. Yine kamu kurumlarında yasa ve kurallara sıkı bir şekilde uyulması yerine “etkinlik ve etkililik”, “parayı iyi değerlendirme”, “yurttaşa hizmet” ve “herkese fırsat eşitliği sunma” gibi kavramlar ön plana çıkmaya başlamıştır. Kamu görevlilerine daha fazla yetki devredilmesi ve takdir hakkının tanınmasının “düzensiz davranışlar” için daha fazla fırsat oluşturacağı açıktır.⁷⁹

Kamu yönetimi felsefesi noktasında; kamu görevlilerinin öncelikli amacı kamu yararı olmalıdır. Kamu gücünün yanlış kullanılması bu durumda; yolsuzluklara, ahlak dışı davranışlara yol açacaktır. Bugünün dünyasında özellikle bu tür davranışların 1980 sonrasındaki anlayış farklılığıyla arttığını görmekteyiz.

1.2.7.Kamu hukuku

Kamu hukuku, özel hukuka oranla yeni bir hukuk dalı özelliği taşır. Siyasal etkilere açık olan bir hukuk dalı olması niteliğiyle günümüz koşullarında yaşanan değişime kayıtsız kalması düşünülemez. Bu koşullar içerisinde kamu hukukunun daraltılması fikri de tartışılmaktadır. Kamu yönetimi felsefesinde özelleştirmeler yoluyla yapılan değişimler bu fikri destekler niteliktedir.⁸⁰

⁷⁹ Hasan Dursun, (Aralık 2003), "Kamu Görevlilerinin Etik Kuralları", Türk İdare Dergisi, Sayı: 441, Ankara, s.249

⁸⁰ Adnan Güriz, (Eylül 1999), Hukuk Başlangıcı, Siyasal Kitabevi, Ankara, s.91

Anayasamızın ikinci maddesinde, Devletin yönetim biçimi olan Cumhuriyet, “Demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti” olarak tanımlanmıştır. Şu halde hukuksuz bir kamu yönetimi olamaz. Yönetim hukukunun azı ya da çoğu da söz konusu edilemez. Yönetimin çerçevesini çizen kamu hukuku bilinmeden yönetimin içi hiç bir biçimde doldurulamaz.⁸¹

Ancak yukarıdaki bilgiler ışığında; Kamu hukuku yönetim için yeterli bir ayak değildir, başka ayaklarla desteklenmeyen yönetim olayı noksandır. Yönetim içeriğinde sosyoloji, psikoloji ve felsefeyi barındırır. Kamu hukuku bu 3 ayağı gördüğü noktada bir bütündür.

Kamu yönetimi; kamu gücünü hukuk kurallarından alır. Küreselleşme süreci bu oluşumu özel sektör aleyhine değiştirmiş, kamu hukuku özel hukuk doğrultusunda gelişmeye başlamıştır.⁸² Devleti ekonomiden uzaklaştırma çabaları sonucunda özelleştirmeler yaygınlık kazanmış, bu noktada kamu hukuku yerine özel hukuk kuralları uygulama alanı bulmuştur.

⁸¹ Ziya Çoker, (Mart 2005), “Kamu Yöneticilerinde Bulunması Gereken Nitelikler ve Bu Niteliklere Uygun Kamu Yönetimi Eğitimi”, Türk İdare Dergisi, Sayı:446, Ankara, s.6

⁸² A.Şeref Gözübüyük, (2000), Yönetim Hukuku, Turhan Yayınları, Ankara, s.14

1.2.8.Kamu Malı

Kamu kuruluşları, kendilerine verilmiş olan görev ve hizmetleri yürütebilmek için, taşınır ve taşınmaz mallara, araç ve gereçlere gereksinme duyarlar. Kamu malları, kabaca devlete ait olan mallar demektir⁸³

Kamusal mal ve hizmetleri kamu ekonomisinin üretici birimleri üreteceğine göre, bu kamu hizmetlerinin hangileri merkezi yönetim, hangileri yerel yönetimler tarafından üretilmelidir sorunu ortaya çıkmaktadır. Zira kamusal mal ve hizmetlerin yayıldıkları fayda alanları birbirinden farklıdır. Kamusal mal ve hizmetlerin bazılarının faydaları ulusal düzeyde bölünmezdir. Dış güvenlik, iç güvenlik, adalet ve diplomasi hizmetleri bu tür kamu hizmetlerinin tipik örnekleridir. Bu hizmetlerin merkezi yönetim dışındaki kuruluşlarca üretilmesi mümkün olmadığı gibi doğru da değildir.⁸⁴ Bugün Türkiye’de kamu mallarını düzenleyen tek bir yasa olmadığı gibi, tek bir hukuk düzeni de yoktur.⁸⁵

Küreselleşme anlayışını savunanlar kamu mallarından halkın kullanılmasına ayrılan kısmını kullanan tüm vatandaşlardan “müşteri” olarak ücret ödemeleri gerektiğini savunmaktadır. Ayrıca devletin elindeki mallar özelleştirmeler yoluyla talan edilmektedir. Yeni-sağ oluşumlar kamu yönetimi felsefesini bu farklılıklarla yok etmeye çalışmaktadır. Kamu malı halkın malıdır ve halk müşteri olarak görülemez.

⁸³ a.k, s.221

⁸⁴ Osman Günaydın, (Eylül 2003), ”Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 440, Ankara, s.137–138

⁸⁵Gözübüyük, a.g.k. s.221

1.3.Kamu Yönetiminde Kimlik Bunalımı ve Bunalımdan Kurtulma Senaryoları

Küreselleşme süreciyle birlikte, Amerika Birleşik Devletleri merkez olmak üzere, dünya ülkelerinin yönetim sistemleri yeniden kurulmaya çalışılmaktadır. Bu durumda stratejik çalışma hedefi, var olan yapının bilgisini derleyip toplamak değil, kurulmak istenen sistemin tasarlanması ve gerçekleştirilmesidir. Bu cümlenin anlamı şudur: Kamu yönetimi mekanizmaları piyasa mekanizmalarının bunalımı sayesinde yeniden yapılanma yoluyla değişime zorlanmıştır. Bu zorlamanın esas amacı, devletin küçültülmesi yoluyla ekonomik alanın serbestleşmesi ve özel sektörün büyümesine yardımcı olmaktır. Günümüzde gereksinme duyulan şey, deneye dayalı veri yığını yerine, kurucu süreci modelleştirmektir.⁸⁶

Bu değişim süreci, kamu yönetimi disiplinini toplumsal bütün içinde bağımlı değişken olarak sınıamıştır. Bu nedenle, kamu yönetiminde değişmeyi açıklamak, toplumsal formasyonun incelenmesi ile mümkündür. Toplumsal formasyon, kendi içinde bir bütün oluşturmakla birlikte, yalnızca iç dinamiklerden ibaret değildir. İç dinamikler kadar dış dinamiklerin de ilgi alanı içinde görülmesi ve tanımlanması gerekir.⁸⁷

1980'li yıllara kadar Dünya'da yeni sömürgeci anlayışla birlikte kamu yönetimi disiplini'nin inceleme nesnesi, ulusal kalkınma sürecini taşıyacak yegane güç

⁸⁶ Birgül Ayman Güler, Kamu Yönetiminde Örgütbiliminde Postpozitivizm (yorumsamacılık) ,politics. ankara.edu.tr/bguler/taslaknotlar.htm.(27 Mart 2006)

⁸⁷ Birgül Ayman Güler, (Ocak 2005), Kamu Yönetimi ve Değişme Dersi Tanıtmağı, Ankara Üniversitesi, Kamu Yönetimi-Yönetim Bilimleri, politics.ankara.edu.tr/bguler/taslaknotlar.htm,(05.04.2006)

devlet olarak görüldüğü için idare ve bürokrasi olmuştur. Kamu yönetiminin inceleme nesnesi, yeni sağ politikaların getirdiği anlayışın yansımaları dolayısıyla idare ve bürokrasiden vazgeçmiştir.⁸⁸ Bunun sonucunda bürokrasi küçültülmeye, devletin işlevleri azaltılmaya, piyasa modeline uygun bir devlet anlayışı yerleştirilmeye çalışılmıştır.

Kamu yönetimi disiplininin nesnesi kısaca “devlet yönetimi” olarak tanımlanabilir. Devlet kavramı, bir siyasi oluşumu, kurumlaşmış ve toplumca meşru sayılan iktidar ilişkilerini ifade etmektedir. Devlet kavramının anlamı içinde toplumun, yönetenler ve yönetilenler biçiminde kategorize edilmesi de bulunmaktadır. İşte bir disiplin olarak kamu yönetimi de değinilen yönetim olgusu ile ilgili bilgi ve becerileri inceleyen düşünsel süreç olarak tanımlanabilmektedir. Bu tanımlama içinde kamu yönetiminin tarihini çok eskilere götürmek mümkündür.

Gerçekten de binlerce yıldır bir takım bilgili insanlar, devlet yöneticilerinin nasıl davranması, ne tür bilgi ve becerilere sahip olması gerektiği konusunda bir şeyler söylemişler, kitaplar yazmışlardır. Bu nedenle toplumun nasıl yönetilmesi gerektiği, belki iktidar ilişkilerinin kurumlaşması yani devletin ortaya çıkması ile aynı dönemden beri tartışılmaya başlanmıştır.

Siyasal süreç tarafından belirlenen amaçlar ya da bir başka deyişle sistemin yeniden üretilme gereksinmesi devlet yönetimi için gerekli özellikleri, hangi tür bilgi, beceri ve ustalıkları kapsayacağını belirlemektedir. Kısaca “iyi yönetim” ya da “adil yönetim” ya da “güçlü yönetim” gibi kavramların anlamlandırılmasının tarihi çok eskilere

⁸⁸ Rüya Ataman, Özay Şen, (2003), 1980–1990 Döneminde Türkiye’de Kamu Yönetimi, Kamu Yönetimi Çalışmaları 2002–2003, Ankara, s.314

uzanabilmektedir. Bu kavramlara göre yönetici yetiştirilmesi ve bunun kurumlaşmasının tarihi de çok eskilere uzanmaktadır. Örneğin hemen hemen bütün imparatorluklarda, istenen bilgi, beceri ve ustalığa sahip yöneticileri yetiştirmek üzere kurumlaşmış bir eğitim sürecinin ortaya çıktığı söylenebilmektedir.

Osmanlı İmparatorluğu'nun "Enderun" okulu, sözü edilen kurumlaşmanın en iyi örneklerinden biri sayılabilir. Bununla beraber, devlet yönetim bilgisinin ya da başka bir deyişle kamu yönetimi disiplininin bağımsız ve özgün bir öğreti haline gelişinin ilk örneklerinden birini "kameralizm" olarak betimlemek mümkün gözükmektedir.⁸⁹

Bu soruya en kısa ve basit olarak kamu hizmetleri biçiminde cevap vermek olanaklıdır. Devletin her türlü işlevi giderek bir kamu hizmeti olarak değerlendirilebilir. Kamu hizmetleri ise kapsam ve içerik olarak siyasal erk tarafından belirlenmektedir. Yani herhangi bir kamu hizmeti, kapsam, içerik ve bunun için ayrılan kaynaklar açısından bir siyasi kararı tercihi yansıtmaktadır.

Yeni sağ anlayışın egemen olduğu günümüz dünyasında; kamu yönetimi disiplininin de var olan bir kimlik bunalımından söz etmek mümkündür. Kimlik bunalımı deyimi 1968 yılında kamu yönetimi disiplininin tanınmış kişilerinden Dwight Waldo tarafından kullanılmıştır. Waldo, krizin 1930'lardan başlayıp süregeldiğini ve İkinci dünya Savaşı sonrasında tepe noktasına ulaştığını belirtmiştir.⁹⁰

⁸⁹ Şaylan, (2003), a.g.m, s.5-6

⁹⁰Yılmaz Üstüner, (2003), "Kamu Yönetimi Disiplininde Kimlik Sorunsalı", Türkiye'de Kamu Yönetimi Derlemeleri, Yargı Yayınları, Ankara, s.595

Kamu yönetimi disiplini yoğun bir yansımacı özellik taşımaktadır. Bunun anlamı, değişen dünyada ortaya çıkan yeni elemanların kamu yönetimi mekanizmalarını etkisi altına alması ve bunun sonucunda kamu yönetiminin bu dönüşümü topluma yansıtmasıdır. Küreselleşme ve özelleştirme süreçlerinin egemenliği olarak bilinen bu son gelişmeler, açıkça kamu yönetimi disiplininin kırk yıllık inceleme nesnesini hedef almıştır.⁹¹

Kimlik bunalımında ilk önce; genel bir epistemolojik bunalımından söz edilebilmektedir. Epistemolojik bunalım teknik anlamda yaşanan bunalım anlamında kullanılmıştır. Buna göre kamu yönetimi disiplininin bir ara kesit olduğu “siyasal kuram”, “örgüt kuramı” ve “toplum kuramı” ciddi kritiklerle, darboğazlarla karşı karşıya kalmış bulunmaktadır. İkinci olarak, 20. yüzyılın son çeyreğinin olağanüstü ve kapsamlı değişim ya da dönüşümlere sahne olduğu söylenebilmektedir. Bu değişim ve dönüşümler, ontolojik bunalım adıyla ele alınabilir. Bu anlamda teknik boyutun ötesinde, kamu yönetimi disiplinin teknik ve ideolojik gerilimler alanında yer alması; bu dönüşümün sebebini bize anlatması anlamında önemlidir.⁹²

Kamu yönetiminde kimlik bunalımı açıklarken, kamu yönetimini dar anlamda ele aldığımızda, merkezileşmiş kapitalist devlet örgütlenmesiyle birlikte, modern devletin üç gücünden biri olan yürütme gücüne ait yönetim aygıtı ya da bürokrasi olgusunu

⁹¹Birgül Ayman Güler, (2003), “Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi”, Türkiye’de Kamu Yönetimi Derlemeleri, Yargı Yayınları, Ankara, s.527

⁹²Gencay Şaylan, (2003), Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler, Türkiye’de Kamu Yönetimi Derlemeleri, Yargı Yayınları, Ankara, s.574–575.

ele almamız gerekir. Kapitalist devletin kendine özgü yönetim ilişkisi olarak tanımlanan kamu yönetimi, bu anlamıyla, “evrensel” değil “tarihsel” bir kategoridir.⁹³

Günümüz dünyasında yaşanan yeniden yapılanma olgusu, ekonomik, politik ve kültürel kurumların köklü değişimi yanında bu alanlar için geçerli olduğu varsayılan düşünce biçimleri yada paradigmaların da dönüşümü anlamına gelmektedir. Bu durumda, yerleşik ekonomik, politik ve kültürel etkileşim-kurumlaşma içinde ortaya çıkan yansımacı kamu yönetimi disiplininin en azından ciddi bir anlam bunalımı ile karşı karşıya kalması kaçınılmazdır.⁹⁴

Devlet kavramı, bir siyasi oluşumu, kurumlaşmış ve toplumca meşru sayılan iktidar ilişkilerini ifade etmektedir. Devlet kavramının anlamı içinde toplumun, yönetenler ve yönetilenler biçiminde kategorize edilmesi de bulunmaktadır. Bir disiplin olarak kamu yönetimi de değinilen yönetim olgusu ili ilgili bilgi ve becerileri inceleyen düşünsel süreç olarak tanımlanabilmektedir. Bu noktada kısaca Kamu yönetimi disiplininin nesnesi “devlet” yönetimi olarak tanımlanabilir.⁹⁵

Kamu yönetimi disiplini içinde siyaset kuramının ağırlıklı bir konuma sahip olduğu ve bu disiplinin ana objesinin kamu hizmeti olduğu söylenebilmektedir. Kamu

⁹³Birgül Ayman Güler, (2005–2006), Kamu Yönetimi ve Değişme, Kamu Yönetimi-Yönetim Bilimleri Yayınlanmış Yüksek Lisans Ders İçeriği, Ankara

⁹⁴ Şaylan, (2003), a.g.m, s.3–4

⁹⁵ Güler, a.g.e, s.577

yönetimi disiplininin ana objesi sayılan kamu hizmetlerinin kapsamı, içeriği ve kalitesi siyasal erki elinde tutan siyasal kadrolarca belirlenecektir.⁹⁶

Wilson'la beraber geleneksel kamu yönetimi paradigmasının bir ayağı ile siyaset, diğer ayağı ile örgüt kuramı üzerine oturtulduğu söylenebilmektedir. Bu iki ayağı kamu yönetimi paradigmasının ana boyutları olarak düşünmek ve bu boyutlar üzerinden kamu yönetimini psikoloji ve sosyoloji kuramları ile ilişkilendirmek mümkün görünmektedir.⁹⁷

Wilsoncu paradigmanın ikinci ayağı, örgüt kuramı olmuştur. Kamu yönetimi kaynak kullanmaktadır ve kapitalist bir toplumda bu kaynağın tanımlanan ölçütler içinde en rasyonel biçimde kullanılması gerekmektedir. Bir başka deyişle kamu yönetimi içinde mutlak olarak iş ya da işletme mantığına yer vardır.⁹⁸

Kamu yönetimi, siyasal sistemin yürütmeye ilişkin kolunu oluşturmaktadır. Bu nedenle kamu yönetimi, siyasal sistem içinde alınan kamu politikası kararlarını uygulamakla ilgilidir. Kamu yöneticileri, yürüttükleri faaliyetler konusunda siyasal yönetici ile organlara karşı sorumludurlar ve yönetsel kararları alırken bu sorumluluğu göstermek zorundadırlar. Siyasal yöneticiler ve organlar, zaman zaman yaptıkları denetimlerle, kamu yöneticilerinin bu sorumluluğunu değerlendirirler ve böylece onların eylem ve işlemlerini siyasal iradeye uygun olarak yönlendirmeye çalışırlar.⁹⁹

⁹⁶ Şaylan, (2003), a.g.m, s.8

⁹⁷ a.k, s.7-8

⁹⁸ a.k, s.9-10

⁹⁹ Eryılmaz, a.g.k, s.34

Kamu yönetimi kamuoyunun eleştirisine karşı hassastır, bu da kamu yönetimini daha karmaşık hale getirir. Kamu örgütlerinin yaptığı her şey halkı ilgilendirir, çünkü kamu örgütlerinin mali kaynakları vatandaştan toplanan vergilerdir ve vatandaşlar toplanan vergilerin nasıl kullanıldığını bilmek isterler.¹⁰⁰

Kamu örgütleri, özel örgütlerin kazanç amacına karşılık kamusal yarar amacı taşırlar. Kamu girişimleri kazansalar bile buradaki kazanç (kar) anlayışı, özel yönetimdeki kazanç anlayışından daha az etkilidir. Bu yüzden denilebilir ki kamu yönetiminde, özel yönetimdekinden değişik olarak nicelikle değil, nitelikle ilgili bir verimlilik anlayışı vardır.¹⁰¹

Özel firma ve kişiler, halkın genel arzularına uyup uymamakta ya da başkalarının değerlerine önem verip vermemekte tamamıyla serbesttir. Özel kuruluşun amacı, örgütün çıkarlarını geliştirmektir. Bu çıkar ya kar ya da sosyal bir değişiklik olabilir. Buna karşılık, kamu yöneticilerinden halkın çıkarlarına uygun hareket etmeleri beklenir.

Kamu kurumları, kendi çıkarlarını belirlemede ve geliştirmede, özel kuruluşlar gibi serbest ya da bağımsız değildir. Kamu kurumlarının görevi kendileri tarafından değil, seçimle iş başına gelen organlarca belirlenir. Kamu kurumlarının görevleri ve dolayısıyla otoritesi, seçim esasına dayandığına göre, kurumların da kamu yararını temsil

¹⁰⁰ Polatoğlu, a.g.k, s. 50

¹⁰¹ Ergun-Polatoğlu, a.g.k. s.9

etmeleri kaçınılmazdır. Özel sektör yönetiminin, yasal yünden kamu yararına karşı ilgisi daha azdır ya da fazla kar edebilmek için kamuda olumlu bir imaj bırakmak ister.¹⁰²

Kamu kurumları genelde tekeldir ve hizmet verdikleri alanlar başka kuruluşların rekabetine kapalıdır. Kamudaki bürokratların faaliyetlerini, “rekabet” etkeni motive etmemektedir. Bürokratları motive eden etken ise, “prestij” ve “otorite” kazanma duygusu ile siyasi yöneticilerinin ve kamuoyunun denetimidir. Kamu kurumları yapı ve personel bakımından ne kadar büyürse, bürokratların gücünde o denli artmaktadır.

Oysa özel kesimdeki yöneticilerin faaliyetlerini motive eden temel etken piyasa mekanizmasıdır. Dolayısıyla işletme yöneticilerinin başarısı da bu piyasa denetiminin sonucuna göre değerlendirilir. Kısacası, özel sektörde firmalar, piyasada kaynaklarını geliştirmek için rakipleri ile yarışır. Devlette ise kurumlar, siyasi sistem içinde bütçelerini büyütmek, personel sayılarını artırmak ve sosyal imkânlarını geliştirmek için birbirleriyle rekabet ederler. Bu rekabet, kamunun daha da büyümesini ve kaynakların verimsiz kullanılmasını ortaya çıkarır.

Kamu yönetiminde uygulanan usul ve kurallar yasalarla ayrıntılı olarak belirlenmiştir. Kamu yönetiminin örgütlenmesi, görev ve yetkileri, kamu personelinin hizmete alınması, hakları ve yükümlülükleri, kamu kurumlarının mal ve hizmet satın almaları çok sayıda yasal düzenlemenin konusunu oluşturmaktadır. Özel kesimde de yasal

¹⁰² Eryılmaz, a.g.k, s.35- 36

düzenlemeler vardır. Ancak özel kesimdeki yasal düzenlemeler genel niteliktedir ve fazla ayrıntılı değildir.¹⁰³

Herhangi bir hizmet, örneğin sağlık ya da eğitim, sivil toplum içinde pazar koşullarında üretilebilir. Burada, diğer mal ya da hizmet üretiminde belirleyici işlevi olan kar maksimizasyonu, kısa ya da orta vadede pazar büyüklüğü, özel mülkiyet gibi kurum ya da mekanizmalardan söz edilebilir. Ancak eğitim ya da sağlık hizmetleri bir kamu hizmeti olarak üretilmeye başlanınca durum farklılaşmaktadır. Çünkü artık bu hizmet pazar koşullarında üretilip, satılmamakta; hizmetin kapsamı, içeriği ve kalitesi tüm topluma yönelik olarak siyasal erk tarafından belirlenmektedir.

Kamu bürokrasisi de, liyakata dayalı bir uzman kurum olarak söz konusu kamu hizmetinin üretilip topluma verilmesini yönetmektedir. Kısaca altını çizmek gerekirse, kamu yönetimi disiplini içinde siyaset kuramının ağırlıklı bir konuma sahip olduğu ve bu disiplinin ana objesinin kamu hizmeti olduğu söylenebilmektedir.

Kamu yönetimi disiplininin siyaset kuramı ile ilintili ana kavramlarından biri kamu hizmeti, diğeri ise “siyasal hesap verme” olarak tanımlanabilmektedir. Kamu yönetimi disiplininin ana objesi sayılan kamu hizmetlerinin kapsamı, içeriği ve kalitesi siyasal erki elinde tutan siyasal kadrolarca belirlenecektir. Siyasal kadrolar ise topluma ya da daha somut bir deyişle seçmene karşı sorumludurlar. Bu durum, kamu yönetimin toplumsal yapının sözcüsü olduğunu, dünyada yaşanan herhangi bir değişim unsurunda halkı yönlendirmesini ve aldığı tüm kararlarda halka hesap vermesini sağlar.

¹⁰³ Eryılmaz, a.g.k, s.38–39

Toplum, özellikle yarışmacı ve çoğulcu siyasal sistemde, yarışan siyasal kadroların hangisinin erki kullanacağına karar vermekte ve gerekirse aynı siyasetçileri bu gücü kullanmaktan azledebilmektedirler. Bilindiği gibi, çağdaş ve çoğulcu demokrasinin tanımı da bu nokta üzerine oturmaktadır. Siyasal örgütler, kamu hizmetlerinin kapsam ve içeriği ile ilgili programlar ile toplumun karşısına çıkmaktadırlar; bu programlar, aynı zamanda o siyasi örgütlerin toplumun hangi kesimlerinin çıkarlarını diğerlerine göre daha üstün saydıklarını yansıtmaktadırlar.¹⁰⁴

Toplumun desteğini alan programlar uygulanmakta ve yine toplumun desteğine bağlı olarak uygulama sürmekte ya da yerini başka bir uygulamaya bırakmaktadır. Yani çoğulcu demokrasi, toplumdaki farklı grup ya da kolektiviteler arasında bir çıkar maksimizasyonu sağlama biçiminde yaşamda yansımasını bulmaktadır.

Kamu yönetimi disiplininin bu siyasal boyutu, alt disiplinler, örneğin kamu personel yönetimi için de geçerlidir. Kamu çalışanlarını, diğer çalışanlar kategorilerinden ayıran temel özellik erk kullanımına katılımdır. Siyasal erk ya da egemenlik topluma aittir ama toplumun seçtiği politik kadrolar erki kullanmakta ya da nasıl kullanacağını belirlemektedirler; devlet görevlileri ya da bir başka deyişle kamu bürokrasisi fiili olarak erki yansıtan uygulamayı gerçekleştirmektedirler. Bu nedenle onların konumları, toplumdaki diğer çalışan kategorilerinden farklıdır.¹⁰⁵

¹⁰⁴ a.k, s.8

¹⁰⁵ a.k, s.8-9

Kamu yönetiminin geleneksel paradigması içinde siyaset kuramı gerçekten belirleyici bir konuma sahip gözükmemektedir; hatta bazı ünlü kamu yöneticiler, bu disiplini siyaset bilimi ile özdeş ya da iç içe geçmiş olarak yorumlamaktadırlar. Kamu yönetimi tamlaması içindeki yönetim sözcüğünün anlamı içinde siyasal erke dolaylı ya da dolaysız bir gönderme var sayılabilir.

Kamu yönetimi, devlet örgütlenmesi içinde ortaya çıkan yönetim sürecini tanımladığı için siyasal güç ya da erk kaçınılmaz olarak işin içine girmektedir. Örneğin devlet kurum ya da örgütleri herhangi bir konuda gerek karar verirken gerek bu kararı uygularken şu ya da bu ölçüde siyasal güç ya da erki kullanmaktadır. Çünkü bu söz konusu kararların meşruiyeti, onların siyasi kadrolar tarafından onaylanmasına bağlıdır.

Örneğin özel hukuk hükümlerine göre kurulan, pazar mekanizmaları içinde işleyen bir iktisadi kamu kuruluşunda, verilen kararların geçerliği ve hatta meşruiyeti siyasetçilerin doğrudan ya da dolaylı onay koşuluna bağlanmış bulunmaktadır. Bu nokta, kamu yönetiminin geleneksel paradigmasını kuran kuramcılar tarafından açık bir biçimde ortaya konmaktadır. Siyasal sistem ya da rejimin koşulları içinde devlet gücünü yada bir başka deyişle erkini kullanan siyasetçiler neyin, ne zaman ve nasıl yapılacağını belirleyeceklerdir.¹⁰⁶ Çalışmamızın başından bu yana kamu yönetimi disiplinin geleneksel paradigmasının tüm bu anlatılan ışığında oluşmaya başladığını ve bu oluşumun değişim sürecinin temeli olduğunu söyleyebiliriz.

¹⁰⁶ Şaylan, (2003), a.g.m, s. 7-8

II. BÖLÜM: KAMU YÖNETİMİNE EGEMEN OLAN DEĞERLER

Küreselleşen Dünya’da “bilgi”nin sağladığı gücün artmasına bağlı olarak yaratılan değerlerin ağırlık kazandığı bir yarışma biçimi ön plana çıkmış bulunmaktadır.¹⁰⁷

Hükümet dışı iktidar oyuncuları dediğimiz uluslararası kuruluşların 1980’li yıllardan sonra etkinliklerini arttırması, devletleri dünya çapında değişime zorlamaktadır. Küreselleşmiş ekonomik yapı, birçok üst yapısal değişiklikle beraber kamu yönetimi üzerinde önemli yansımalara yol açmaktadır. Bu yansımalar devletin küçültülmesi sloganıyla yer bulurken; özelleştirme, yerelleşme ve demokratikleşme söylemleriyle kendisini göstermektedir. Devlet mekanizması, refah devletinden “rekabet devleti”ne bir çeşit “şirketleşmiş devlet”e dönüştürülmektedir.¹⁰⁸

Ancak 1929 yılında yaşanan ekonomik kriz devletin ekonomiye müdahalesini gerekli görmüş ve sorumluluğunu tekrar arttırmıştır. Refah devleti yine bu dönemin uygulaması olarak tarih sahnesinde yerini almıştır. 1970’li yılların sonunda refah devleti anlayışı çökmüş, yerine yeni sağ felsefenin bir ürünü olan liberal devlet anlayışı etkili olmaya başlamıştır.

Küreselleşen dünyada kamu yönetimin inceleme nesnesi olan “Devlet”in görevi istikrarı sağlamak, kamu hizmetini yürütmek, kamu yararını gerçekleştirmek, kamu düzenini korumaktır. Bu da bürokrasiyi zorunlu kılmaktadır.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Polat Sökmen, (2002), “Dünya Sistemine Eklemlenme Çağında Yeni Gelişme Anlayışları, Yeni Yönetim Biçimleri”, (Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi, Ankara, s. 608

¹⁰⁸ Ortak, a.g. e, s.338

¹⁰⁹ Gürsel Özkan, (2004), “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı” Kamu Yönetimi Reformu Mu? Ulus Devletin Tasfiyesi Mi?, www.akader.org/khuka/2004, (11.05.2005)

Devletin ve kamusal olan her şeyin içini boşaltmak çabasında olan, 1980'lerde ve 1990'larda dünyayı hızla saran yeni sağ dalgadan planlamada nasibini almış ve modası geçmiş bir kavram ve uygulama olarak nitelenmiştir.¹¹⁰

Bu dönemin üç önemli söylemi tartışmasız herkes tarafından kabul edilen olgulardır.

- ❖ **Küreselleşme:** Ulus devletin ortadan kalkışını ifade etmektedir. Böylece ulus devletin ötesinde piyasa mekanizmasının önderliğinde kurulacak bu sistemde, kamu yönetimlerinin dünya ile bütünleşme sürecinde anahtar görevi göreceği varsayılmaktadır.
- ❖ **Özelleştirme:** Devletin sınırlandırılmasını ve küçültülmesini savunmaktadır. Kamu hizmetlerinin özel sektöre yapılmasını öngören bu anlayışta, esas amacın kar elde etmek, vatandaşın müşteri olarak görülmesi ile daha fazla kazanç elde etme isteğinin olduğu belirlenebilmektedir.
- ❖ **Yerelleşme:** Bireyin kendi kendini yönetimini gerekli gören bir süreçtir.¹¹¹ Bu anlayış bireyi üstün tutmakla birlikte, bireyi piyasa mekanizmasının üstünde görmemektedir. Devletin kamuyu üstün

¹¹⁰ Seriyse Sezen, (1999), Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye'de Planlama, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, No:293, Ankara, s. 66

¹¹¹ Birgül Ayman Güler, (Nisan 1996), Yeni Sağ ve Devletin Değişimi-Yapısal Uyarılama Politikaları, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Yayın No:266, Ankara, s.7

tutmasına karşın bireyi üstün tutan bu anlayış, olumlu da görünse bireyi her konuda edilgin kılması noktasıyla tezatlık taşır.

Çalışmamızda ilerleyen konularda yükselen değerler olarak belirteceğimiz başlıkların sacayaklarını oluşturan bu kavramların bizim için önemli olan tarafı, teknik boyutları olmayıp; ideolojik olarak neler getirdiğini kavramak çalışmamızın esas amacıdır. Yükselen ve azalan değerler olarak bahsettiğimiz bu konular, küreselleşmeyle beraber dünyada yaşanan değişim ve dönüşümlerin yansıması olarak irdelenebilir. Azalan değerler olarak bahsedeceğimiz başlıklar, özellikle 1980 öncesi dönemde belirtilen yönetim yapısını tanımlaması açısından önemlidir.

II.1.Kamu Yönetiminde Yükselen ve Azalan Değerler Nelerdir?

II.1. 1.Azalan Değerler

Azalan değerler olarak bahsettiğimiz konular özellikle Sanayi döneminin düşünce yapısına, “Fordizm”in ve “Weberyen bürokratik model”in örgütlenme ilkelerine dayalı planlamacı, kalkınmacı ve ekonomiye müdahaleci devlet yapısının yerine, piyasa mekanizmalarının egemenliğinde olan bir kamu yönetimi yapısının kurulmasının altında yatan felsefeyi anlatmak adına önemlidir.

Belirtilmesi gereken en önemli nokta; piyasa mekanizmalarının yaşadığı bunalımların çözüm alanı, kamu yönetimi örgütü olamayacağıdır. Bunalımdan çıkış noktası

olarak görülen kamu yönetimlerinin iç dinamizmi sarsılmadan ve özü bozulmadan değişim yaşanmalıdır.

II.1.1.1.Kalkınmacı, Planlamacı, Müdahaleci, Düzenleyici Devlet Anlayışının Değişmesi

1980'lerin başından beri kamu sektörünün organizasyonu büyük bir değişim içine girmiş bulunmaktadır. Kamu yönetimi alanında hakim olan geleneksel hiyerarşik bürokratik yapı ve yönetim anlayışı değişmektedir. Bu durum ideolojik, ekonomik ve siyasi alanlarda ortaya çıkan değişimlerin bir yansıması olarak karşımıza çıkmaktadır.¹¹²

Pazar ekonomisi koşullarında, özel sektör öncülüğünde var olan değişim olgusunda yapılması gereken, öncelikli olarak küreselleşmeyi analiz etmek, onu ulusal çıkarlar önceliklerinde yorumlamak, ülkenin küresel ekonomik ortamın rekabet edebilir güçlü bir üyesi olmasının yol ve yöntemlerini belirlemek ve ulusal kalkınma ya da atılım stratejisi geliştirmek gerekir.¹¹³

Bu noktada bir ülkenin kalkınması öncelikli olarak ne yapacağına ve geleceği öngörmesine bağlıdır. Geleceği tahmin etmek demek olasılıklar üzerinde olabilecekleri ve olması ihtimal düzeyindeki noktaları belirlemektir. Bu durum ancak ve ancak planlamayla mümkün olabilir.

¹¹² Kadir Akın Gözel, (Mart 2003), "Yeni Kamu Yönetimi Nedir"?, Türk İdare Dergisi, Sayı:438, Ankara, s.195

¹¹³ Seriya Sezen, a.g.k, s.292

Planlama, belirli bir amacı gerçekleştirmek için düzenlenen önlemler bütünüdür.¹¹⁴ Planlama geleneği 20.yüzyılda mevcut değişimin kendisi olmuştur. Yani planlama anlayışı geleceğin önceden öngörülmesi varsayımıyla, bir ülkenin kalkınmasında çok önemli bir yere sahiptir. Planlamanın kendisinden vazgeçmek devletin küçülmesini ve zayıflamasını kabul etmekle aynıdır. Çünkü planlanmadan yapılan her uygulama, devletin kalkınmasını sağlamak yerine, mevcut düzenin bozulmasına yol açacaktır.

Günümüz dünyasında postmodern söylemler planlamanın karşısındadır. Bireyi edilgenliğe ve kaderciliğe yönlendiren postmodernizm ile insan aklına, onun değiştirme, biçimleme beceri ve kapasitesine duyulan güveni simgeleyen planlama eyleminin uyuşmayacağı açıktır.¹¹⁵

Kamu yönetimi açısından planlamanın önemi tartışılmaz bir gerçektir. Yönetim felsefesi açısından gerekli olan planlama uzun yıllara dayalı olasılıkları görebilen ve bütünü kaybetmeyen bir hedef olmalıdır. Başarının değerlendirilebildiği bir anlayış yönetim açısından gerekli bir koşuldur. Yönetim olgusunun planlamayla özdeşliği işte bu noktada ortaya çıkar.

1980’li yıllarda planlama ve sosyo-ekonomik yapıyı bir bütün olarak kavrama yerine, kamu yönetiminin projecilik ilkesi ile parçacı kavramaya yöneltildiği söz konusudur. Beş Yıllık Kalkınma Planı anlayışı terk edilerek, Plan’ların kendisi bile “projeler” demeti haline gelmiştir.¹¹⁶

¹¹⁴ Yalçın Küçük, (1985), Planlama, Kalkınma ve Türkiye, Tekin Yayınevi, İstanbul, s.15-16

¹¹⁵ a.k, s.68

¹¹⁶ Birgül Ayman Güler, (2005), Devlette Reform Yazıları, Paragraf Yayınevi, Ankara, s.19

Yeni sağ politikalarda devletin ekonomiye m¼dahalesi yerine ekonomiye karışmaması bireyleri özg¼r bırakması öngör¼lmektedir. Bu noktada planlama yapısının bu özg¼rleştirme senaryosunu olumsuz anlamda etkileyeceği kesindir. Ancak birey açısından, öz¼nde ilerici bir yaklaşım olan liberal düş¼nceler, ekonomik ve sosyal eşitsizlikler karşısında gerçekçi bir yaklaşım olmaktan uzak kalmışlardır. Liberal devlet, doğal bir eşitlik anlayışı, bireye değer veren fakat bireylerarası ilişkilere ve eşitsizliklere seyirci kalmıştır.¹¹⁷

Ekonomik ve sosyal sorunlar devletin m¼dahalesini zorunlu kılan sebeplerdir. Devletin ekonomiye m¼dahalesini meşrulaştıran, eşitlikçi bir yaklaşım ile toplumsal sorunların çözümlenmesi sosyal devlet uzantısının sonucudur. Sadece ve sadece, piyasa yozlaşmasını ya da piyasa başarısızlıklarını önlemeye yönelik düzenlemelerdir.¹¹⁸

Kamu yönetimini disiplini devletın siyasal-sosyal sistemden soyutlaması disiplini olumsuz etkileyeceği kesindir. Yönetim olgusunu siyasal ve sosyal ortamdaki soyutlayarak tarafsızlaştırmak aslında kamu yönetimi disiplininin işletmeselleştirme yaklaşımdan kaynaklandığını söyleyebiliriz.¹¹⁹

II.1.1.2.Kamusal Alan Merkezli Refah Devleti Anlayışının Çöküşü

¹¹⁷ Meryem Koray, (Ekim 2000), Sosyal Politika, Ezgi Yayınevi, Bursa, s.50-51.

¹¹⁸ Şinasi Aksoy, (2003), Yeni Sağ ve Devletin Değişimi, Türkiye’de Kamu Yönetimi, Yargı Yayınevi, Ankara, s.546-547

¹¹⁹ Aksoy, a.g.k, s.553-554

Refah devleti felsefesinin özünde, sunulan hizmetler ve kamu müdahalesinin, devlet ve bireyler arasında bir hak ve sorumluluk temeline dayandırılması yatmaktadır.¹²⁰

1970'lerde yaşanan ekonomik krizin sebebi; refah devleti olarak görülmüştür. Ancak mevcut anlayışın çöküşü temel olarak bazı sebeplere dayandırılıyordu. Refah harcamalarının artması, işsizliğin halen üst düzeyde olması, yoksulluğun önünün alınamaması, devletin ekonomiye müdahale etmesi örnekleri verilebilir.

Kamu yönetimi felsefesi açısından en önemli noktayı refah devleti anlayışının temel felsefesinde aramak gerekir. Dayanışmanın ve işbirliğinin çözüldüğü bir ortamda yönetim olgusu eski gücünü kaybetmiştir diyebiliriz. İşte refah devleti anlayışı, son dönemlerinde bu tür sıkıntılarla boğuşmak durumunda kalmıştır.

Küreselleşen sermayenin kamu hizmetlerine saldırısı, kamu yararını algılayış biçimi, kamu yönetiminin ideolojik yapısını kendi yaptığı tanımlarla yeniden tanımlaması ve tüm bunları devletin aşırı hantallaştığı varsayımıyla süslemesi örnek olarak gösterilebilir.

Dünya ile bütünleşme sürecini yönetme işlevini birincil kılan kamu yönetimi, yukarıdaki bilgiler ışığında ulus ötesi sermayenin istemlerine göre belirlenmektedir. Küçük ve orta boylu işletme politikası olarak, bu hedefin doğrudan aracı olarak iş görmektedir.¹²¹

¹²⁰ Nalan Ölmezoğulları, (1999),Ekonomik Sistemler ve Küreselleşen Kapitalizm, Ezgi Yayınları, Bursa, s.103

¹²¹ Birgül Ayman Güler, (Nisan 1996), Yeni Sağ ve Devletin Değişimi-Yapısal Uyarılama Politikaları, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayın No:266, Ankara, s.3

Refah devletinin çöküşü özelleştirmeler yoluyla olmuştur. Özelleştirme konusu burada teknik bir konu olmaktan çok ideolojik bir konudur. Tıpkı kamu yararı kavramında olduğu gibi özelleştirme kavramı da, birçok siyasal görüşe göre farklı algılanmaktadır. Küresel güçler çeşitli isimlerle yeniden dünya düzenini ellerine almaya çalışmaktadırlar. İsimler ayrı da olsa içerikler hep aynıdır. Kamu İşletmeciliği, Yeni Kamu İşletmeciliği, Kamu yönetişimi vs...

II.1.1.3. Üretim Odaklı Olma Anlayışının Farklılaşması

Kamu yönetiminde üretim odaklı anlayışın farklılaşarak ortaya çıkması, kamu yönetimi felsefesinin çözülüşüyle eş zamanlıdır. Elektrik sektöründe ki yeni liberal yapılanma ile ekonomik ve sosyal hedefler koyan planıcı/kalkıncı devlet anlayışı terkedilmiştir. Elektrik sektöründeki özelleştirmeler bir kamu hizmeti olan elektrik enerjisinin üretimini, herhangi bir ticari mal ya da hizmet gibi özel hukuk kapsamına almıştır.¹²²

Kamu yönetimi felsefesinin üretim odaklı olmaktan vazgeçirilmesi, gerek madencilik sektörü, gerek tarım kesiminin yok edilmesi, gerekse su politikalarıyla liberal politikalar yerleşmeye başlamıştır.

¹²² Seyhan Erdoğan, (2004), Elektrik Enerjisinde Liberal Yapılanma, Kamu İşletmeciliği Geliştirme Merkezi, Liberal Reformlar ve Devlet Sempozyum Bildirileri, Ankara, s.24–25

Türkiye açısından 24 Ocak 1980 tarihi yönetim anlayışının değişmeye başladığı tarihtir. Bu zamandan sonra sosyal devlet tasfiye edilmiş, özel mülkiyet anlayışı egemen kılınarak liberalizm dışındaki tüm ideolojiler zararlı hatta düşman ilan edilmiştir.¹²³

Bugün Türkiye’de yönetimin elinde bulunan birçok üretim alanı özelleştirmeler yoluyla devredilmektedir. Burada esas önemli nokta kamu hizmeti ve kamu yararı kavramının aldığı darbelerdir.

Kamu yönetimi felsefesinin iki önemli kavramının yok edilmeye çalışılması anlamlıdır. Ancak unutulmaması gereken en önemli nokta; bir ülkenin refah düzeyine ulaşması ekonomisinin üretime odaklanması ile olabileceğidir.

Teknolojiye dayalı gelişmiş üretim yapısının kurulması için, sabit sermayeye, eğitime ve teknolojiye yatırım yapılmalıdır. Bu doğrultu da ancak dışa bağımlılıktan kurtulma ve gerçek teknolojiye yönelme şansı bulabilir.¹²⁴

Mevcut oluşumlar kamu hizmeti anlayışının karlılık hedefi ile yer değiştirmesinin ürünüdür. Küreselleşmeyle birlikte sağlık sektöründe, eğitim sektöründe de köklü dönüşümler olmuştur. Ticarileşen eğitim ve sağlık sektörü sonucunda eğitim ve sağlık hakkı kamu hizmeti olmaktan çıkmıştır. Ancak eğitimin ve sağlığın özel bir mal olarak görülmesi son derece tehlikeli bir anlayıştır.

¹²³ Gökhan Günaydın, (2004), ”Küreselleşen” Piyasa, Yoksullaşan Köylü, Kamu İşletmeciliği Geliştirme Merkezi, Liberal Reformlar ve Devlet Sempozyum Bildirileri, Ankara, s.76

¹²⁴Günaydın, a.g.k, s.116

Kamu yönetimi felsefesi bağlamında vurgulanmak istenen, kamu hizmetlerinin ticari mal olarak yapılması ülkeyi çıkmazlara götürecektir derin yaralar bırakmasıdır. Toplumsal adaletsizliğin arttığı, parası olanın hizmet gördüğü, olmayanın hizmetten yoksun kaldığı bir anlayış toplumsal eşitsizliğin en önemli göstergesidir. Azalan değerler olarak bahsettiğimiz tüm başlıklar, aslında kamu yönetimi felsefesinin özünü yansıtan kamu yararı, kamu hizmeti vs... anlayışları bünyesinde barındırmaları anlamında önemlidir. Devletin kamu yararını yok saymasını sağlamaya çalışan yeni sağ anlayışta tüm üretimler kar anlayışı çerçevesinde birleştirilmektedir. Bu anlayış kamu düzeninin derinden sarsılmasına ve kamu otoritesini direk tehdit etmesi anlamında önemlidir. Yükselen değerler olarak aldığımız değerler ise kamu yönetiminin özünü yok saymaya yönelik,piyasa mekanizmalarını genişletmek amacıyla ortaya atılan yaklaşımlardır.

II.1. 2.Yükselen Değerler

II.1.2.1.Esnek Örgütlenme Anlayışı

Devlet, örgütler ya da bürokrasiler aracılığıyla çevredeki çeşitliliği azaltmaya, türdeşliği sağlamaya çalışır. Örgütsel nüfus içinde yöntem ve felsefelerin birbirine benzemesi esas amaçtır. Tek tip oluşturma ya da birbirine benzetme çabasının öncelikle kamu örgütleri üzerinde etkili olması kaçınılmazdır.¹²⁵

¹²⁵ Selami Sargut, (2003), Kamu Örgütleri Kuramını Arıyor: Kurumsal Bir Yaklaşım, Türkiye 'de Kamu Yönetimi, Yargı Yayınevi, Ankara, s.247

Kamu yönetimi felsefesi açısından kamu örgütünün değişmesi aslında çok da karşı çıkılan bir durum değildir. Çünkü örgütün varlığını sürdürebilmesi için, örgütsel değişimin bir zorunluluk olduğu ortadadır.¹²⁶

Esnek örgütlenme olgusu, serbest piyasa ekonomisinin geliştirilmesi adına postmodernizm akımı tarafından ortaya konulan bir anlayıştır. Bu anlayışta temel amaç, örgütlerin serbestçe davranması ve değişime kolayca adapte olmalarını sağlamaktır. Ancak İşletme yönetimindeki örgütsel değişim, kamu örgütlerinin bünyesinde aynı olumlu etkiyi yapması doğru bir düşünce olmayabilir.

Kamu yönetiminin esnekleşmesi, örgütlenme biçimi olarak katı hiyerarşiden ve aşırı merkezîyetçilikten kurtulmasıdır. Bu durumun yanlış olduğunu savunmak imkânsızdır. Ancak vurgulanan nokta; mevcut yapının sorunlarının yine kendi iç mekanizmalarıyla çözüleceği yolundadır.

Değişime dirençli olan kamu yönetimi örgütleri verdikleri hizmetleri kar amacı sunmadan yaparlar. Müşteri olarak görülen vatandaş olgusunun kamu yönetimi felsefesini tümünden sarsacağı ortadadır. İdeolojisi belli olan yeni sağ politikaların bu kadar masum gösterilmesi aslında kamu yönetimini sorun olarak gösterilen durumudur.

¹²⁶ Burhan Aykaç, (2003), Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim, Türkiye 'de Kamu Yönetimi, Yargı Yayınevi, Ankara, s.293

Özel sektörün önüne geçilemez yükselişi, kamu yönetimlerine baş kaldıracak seviyeye gelmiştir. Ancak unutulmaması gereken en önemli nokta, insan olmadan yönetim; yönetim olmadan da özel teşebbüslerin olamayacağıdır.

Bugün kamu örgütleri esnek örgütlenme yoluyla birçok sektöre derin darbeler vurmuşlardır. Bunların başında eğitim sektörü gelmektedir. Eğitim sektörü işletme yönetiminde uygulanan toplam kalite yönetimleri doğrultusunda öğrencileri müşteri olarak, öğretmenleri de rekabet kavramıyla tanıştırmıştır. Kamu Yönetiminde esnekleşme adına kamu çalışanları sözleşmeliler ordusuna dönüştürülmüş ve çalışanlar sosyal güvenlik haklarından yararlanamaz hale gelmişlerdir.

II.1.2.2.Yerelleşme

Yükselen değerlerin bir diğer önemli vurgusu, yerelleşme olgusudur Yerelleşme konusunda esas önemli olan, Yerel yönetimlerin devlete ait unsurlar olmasıdır. Liberal ideolojinin vurguladığı gibi yerel yönetim topluma, merkezi yönetim devlete ait bir unsur değildir.¹²⁷

Merkezi yönetim karşısında yerel yönetimleri güçlendirmek, her zaman ve her durumda demokratikleşmeyi sağlayan bir anlayış değildir. Günümüzde geliştirilen yerelleştirme politikası neo-liberalizme aittir ve bu politika özelleştirme ve yabancılaştırma süreciyle az gelişmiş ülkelerin sömürgeleşmesine hizmet etmektedir.¹²⁸

¹²⁷ Birgül Ayman Güler, (2005), Devlette Reform Yazıları, Paragraf Yayınevi, Ankara, s.209-210

¹²⁸ Güler, a.g.k, s.226

Yapılan değişimlerin felsefesi yine aynı mantıkla yerel yönetimleri kamusal özden uzaklaştırma ve yerel meclislerin yetkilerini giderek daha fazla özel sektörle paylaşma yönünde değişim sürecine girmiştir.¹²⁹

Yeni sağ yaklaşımın yapısal uyarlama politikaları ile yerel yönetimlerin kamusal özü eritilmek istenmektedir. Yerel kamu hizmetleri piyasa malı haline getirilmektedir. Ancak yerel kalkınma yerel meclislerin değil, yerel iş dünyası liderlerinin öncülüğünde gerçekleştirilebilir. Böylece kamu yönetimi felsefesi doğrudan kamu gücünün parçalanmasıyla sekteye uğramaktadır.¹³⁰

Kamu yönetiminde yerelleşme olgusu ile yukarda bahsettiğimiz merkeziyetçilik anlayışının son bulmasına yönelik tehditler söz konusudur. Merkezin vesayet yetkisinin ortadan kaldırılmasını öngören küreselleşme süreci, yerel yönetimlerin kendisini de tehdit eder tarzdadır. Yerel bazda hizmetlerin özel sektöre devri sorunu da yine toplumsal eşitsizliği arttırmanın bir diğer yolu olmuştur.

Yerel yönetimlerin şirketleşmesi, kamu kesiminin özel sektörleşmesine verilebilecek en iyi örneklerden birisidir. Bu durum sendikasılaşmaya ve asgari ücretlerle işçi çalıştırmaya yol açtığını ve böylece demokratikleşmenin ana amaç olduğu yeni sağ politikaların bu amacı gerçekleştiremeyeceğini açıkça göstermektedir.¹³¹

¹²⁹ Birgül Ayman Güler, (Nisan 1996), Yeni Sağ ve Devletin Değişimi-Yapısal Uyarlama Politikaları, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayın No:266, Ankara, s.144

¹³⁰ Güler, (Nisan 1996), a.g.k, s.156–157

¹³¹ Güler, (Nisan 1996), a.g.k, s.162–163

Ancak iyimser bir yaklaşımla düşünülduğünde, küreselleşme ve yerelleşme süreçlerinin önemli bir sonucu, dünyanın büyük çoğunluğunda hem demokratik bir yönetim birimi olarak hem de etkin ve verimli hizmet sunma aracı olarak yerinden yönetimler üzerinde bir görüş birliği oluşmaktadır. Bu birimler gerçek bir alternatif olarak, bilgi toplumun doğru gidilen süreçte kendilerini göstermektedirler.¹³²

Kamu yönetimi felsefesini tehdit eden bu madde, kamu yönetiminin sekiz köşesi olarak belirttiğimiz tüm ayaklarını kökten yok etme çabası içerisindedir. Yükselen değerler olarak belirttiğimiz yerelleşme olgusu aslında yerelde özel sektörün büyümesini, merkez örgütünün çözülmesini hedef olarak belirlemiştir.

II.1.2.3.Bürokrasinin Küçültülmesi

Bugünün dünyasında; “bürokrasi” olgusu hala geçmişinden gelen yükün altında yeni bir ortama alışma sürecindedir. Bürokratlar bu bağlamda siyasal yöneticiler olmayıp; kamu hizmetlisi olmaları gerekir. Ancak bürokrasi mevcut eleştirilere rağmen siyasal istikrara katkıda bulunan en önemli etkenlerden biridir. Siyasal sistemin devamlılığı yine bürokrasi tarafından sağlanmıştır.¹³³

Bürokrasinin küçültülmesi bir anlamda olumlu karşılanabilir. Çünkü ayrıntılara takılan bürokratik yapı, kırtasiyeciliğe yol açmış bu da hantallığa sebep olmuştur.

¹³²Abdulkadir Mahmutoğlu, Küreselleşme ve Yerelleşme Boyutunda Modern Devletin Değişimi, www.icisleri.gov.tr, (20.05.2007)

¹³³ İter Turan, (2003), Türk Bürokrasisinde Süreklilik ve Değişim, Türkiye 'de Kamu Yönetimi, Yargı Yayınevi, Ankara, s.140

Bürokrasinin güçlü olduğu ülkelerde denetimin yapılması zor olduğundan yolsuzluk, kayırma ve rüşvet olayları artmıştır.

Türk bürokrasisi genelde yabancı yatırımcılara karşı istekli bir tutumda olmamıştır. Özel sektörün genişlemesi bürokratik kadrolar tarafından direnişle karşılanmıştır. Ekonomik gelişmenin devlet öncülüğünde yapılması gerektiğine inanan bürokratlar bu anlamda da hedef olarak görülmüştür.¹³⁴

Kamu yönetimi felsefesi açısından bürokrasinin önemi az gelişmiş ülkelerin siyasal gücünü oluşturmaktadır. Gelişmiş ülkelerde güç merkezleri bürokrasi dışıdır. Bürokrasi değişim içinde yeni güçlerle ittifaka girmesi veya onlara bağımlı olması esas tehdittir.¹³⁵ Bu durum yolsuzluk olaylarını canlı tutmakta kamu yönetimi felsefesinin özünü yitirmesine yol açmaktadır.

Bürokraside ki mevcut sorunlar yine kamu yönetiminin etkin gelişime dönük çalışmalarıyla mümkündür. İşletme yönetimi teknikleri kullanılarak verimlilik sağlanamaz, aksine mevcut yapı tersine daha kötüye gidebilir.

Postmodernizmin önerdiği gibi bürokrasinin tümüyle yıkılması toplumun bölünmesine, ulusal birliğin yok edilmesine, ayrımcılığa yol açacağı kesindir.¹³⁶

¹³⁴ Turan, a.g.k, s.139

¹³⁵ Ümit Berkman, (1983), Az gelişmiş Ülkelerde Kamu yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No:203,Ankara, s.62–63

¹³⁶ Turgay Ergun, (2003), Postmodernizm ve Kamu Yönetimi, Türkiye 'de Kamu Yönetimi, Yargı Yayınevi, Ankara, s.619

II.1.2.4.Devletin İşlevinin Azaltılması

Devletin oluşturduğu sorunların ekonomik performans üzerindeki olumsuz etkileri (vergi gelirlerinin azalması, kamu yatırımlarının ve hizmetlerinin düşük kaliteli olması, özel yatırımların azalması ve devlete kamuoyunun güveninin azalması gibi etkiler) daha iyi anlaşıldıkça etkin devlet temel konu olarak ortaya çıkmıştır.¹³⁷

Güçlü bir devlet, sadece güvenliğin değil, toplumun genel refahının sağlanması için de zorunludur. Buna örnek olarak iki alanı ele alabiliriz: Sağlık ve eğitim...

Bugün sağlık ve eğitim devletin işlevlerinin azaltıldığı ve özel sektör uygulamalarıyla vatandaşın müşteri olduğu alanlardır.

Etkin devlet bağlamında, işgücünün sürekli eğitimi, insan kaynaklarına yatırım yapılması başta olmak üzere, ekonomik gelişme politikalarının merkezine istihdam hedefini yerleştirmek, alınacak her ekonomik kararın istihdama etkisini tartışmak ve olası olumsuz etkilerini en düşük düzeye indirmek de sorunların daha kısa sürede çözümüne yardımcı olacaktır.¹³⁸

¹³⁷ Ramazan Gökbunar, (Aralık 2004), "Etkin Devletin Unsurları", Türk İdare Dergisi, Yıl:76, Ankara, s.20
IMF görev tanımı içinde olan "yüksek kaliteli ekonomik büyüme" ve "ekonomik istikrarın sağlanması" için etkin devlete 1990'lardan itibaren daha fazla önem vermeye başlamıştır. Özellikle 1990'lı yılların sonlarında etkin devlet bağlamında IMF reform paketlerinin en temel unsuru devletin reform edilmesi olmuştur.

¹³⁸ Gökbunar, a.g.k, s.38

Kamu yönetimi disiplininin inceleme nesnesi olan devlet olgusu bugün birçok kesimin tartıştığı bir unsur olmuştur. Ancak çalışmamızda devlet aygıtının gerekliliğini ya da gerekmediğini değil de vatandaş için ne kadar önemli bir aygıt olduğunu vurgulamak gerekir.

Devletin işlevi tabii ki günün gelişen yapısına uyum sağlayarak azaltılabilir ancak bu azaltmaya özel sektör ve uygulamaları girdiğinde, kamu yararı kavramı tümenden ortadan kalkacağı ve kamu düzeninin sağlanmasında ve kamu hizmetinde köklü sorunların baş göstereceği bellidir.

II.1.2.5.Piyasa Modeline Uygun Devlet Anlayışı

Piyasa modeline uygun devlet anlayışı; öncelikli olarak kamu yönetimi felsefesine aykırı bir durumdur. Kamu yönetimi gücünü “kamu”dan alır, kamu hizmetlerini kar gütmekten yapar ve karşılığında hiçbir ücret talep etmez. Müşteri olarak görülen vatandaş olgusu kamunun ruhuna ters bir durumdur.

Kamu yönetimi disiplininin inceleme nesnesi olana “devlet yönetimi”,küreselleşme süreciyle birçok anlayışın çatıştığı noktada yer almıştır. Çalışmada yinelenen vurgu; devletin küçültülmesi ve devletin ekonomiden elini çekmesinin ayrı kavramlar olduğudur.

Kamu yönetiminin geçmişten günümüze var olan sorunlarının çözümü yine kamu mekanizmaları yoluyla çözülebilir. İşletme yönetimi unsurlarının kamu yönetimine

uygulanması ideolojik çabaların bir ürünü olmaktan öteye gidemez. Esas amacın sıkça tekrarlandığı çalışmamızda kamu örgütlerinin farklı olduğunu, bu farkın kamu yönetiminin amacı olan “kamu yararı” kavramından kaynaklandığını tekrarlamak yerinde olabilir.

Piyasa modeline uygun devlet anlayışı; devletin küçültülmesi ve ekonomik arenada sadece hakem rolünde olması esasına dayanır. Devleti işletme gibi gören bu yapı kamu yönetiminin özüne aykırıdır. Geçmişten günümüze piyasa mekanizmalarının bunalımı sonucu çıkan krizler hep kamu yönetimlerine mal edilmiştir. Bu varsayımın doğruluğunu savunan çevreler, devletin hantal olduğunu ve etkin çalışmadığını söylemişler ve sosyal refah devletinin birçok unsurunu yok sayma yoluna gitmişlerdir.

Azalan ve yükselen değerler 1980 sonrası sürecin değerlendirilmesi noktasında önemlidir. Kamu yönetiminin içine yerleştirilen öğeler ve içinden çıkarılmak istenen öğeler disiplinin geldiği boyutu tanımlamamız açısından önemlidir.

II.2. 1980 Sonrasında Kamu Yönetimi Yapısında Ortaya Çıkan Anlayış Değişikliği

Çalışmanın başından bu yana kamu yönetimi felsefesinin tanımlanmasındaki güçlük, ortaya yeni kavramların kolayca çıkmasına olanak sağlamıştır. Hatta bazı düşünürler ortada mevcut olabilecek kamu yönetimi felsefesinin var olduğuna inanmazlar.

Olabildiğince ütöpik buldukları bu söylemi, piyasa mekanizmalarının hızla yerleşmeye başladığı günümüz dünyasında slogan haline getirmişlerdir.

Toplam Kalite yönetimi anlayışının kamu yönetimine uygulanması bu açıklamayı örneklememiz açısından önemlidir. Gerek işletme gerekse kamu yönetiminde en önemli nokta “yönetimin kalitesini” arttırmaktır. Yönetim olgusu güçlü kılındığı noktada üretim artar ve refah seviyesi yükselir. Bugün kamu yönetimi disiplinine yapılan mevcut saldırılar, bu gerçeğin yok sayılmasına, ülkenin sermaye tarafından yönetilmesine ve gerilemesine yol açacağı kesindir.

Kalite söyleminde hizmette kalite gereksinimini vurgularken, vatandaşın müşteri olarak görülmemesi; kamu yönetiminin “kamu” için,”kamu yararını” gözettiğini özetleyebiliriz.

Bu bağlamda; kamu yönetimi yapısındaki mevcut sorunlar yine kamu yönetimi mekanizmalarıyla çözülebilir.1980 sonrası anlayışlar bu duruma geçici çözümler getirmekten öte, ideolojileriyle çözüm yerine sermaye sahiplerinin sözcülüğünü yapmaktadırlar. Kamu yönetimin varlık sorunu, kamu yönetimlerinin etken çalışıp bunu kurumsallaştırmasıyla çözüme ulaşırabilir. Gelişim ve değişim yapısı; kamu mekanizmalarının kendi iç mekanizması yoluyla çözüm araması ve bunu uygulayacak birimler oluşturması yoluyla düzenli bir hal alır.

II. 2. 1.Kamu Tercihi Teorisi

Kamu tercihi teorisi, politik süreçte alınan karar ve uygulamaları; iktisat biliminin kullandığı araç, metot ve varsayımlara dayalı olarak açıklayan bir disiplindir. Bir başka ifadeyle; Kamu Tercihi, siyaset biliminin temel konularını iktisat biliminin araçları ve teknikleri yardımıyla analiz etmektedir.¹³⁹

Kamu yönetimi felsefesi açısından iktisat bilimi araçlarının uygulanması; merkezine bireysel fayda maksimizasyonunu koyan ve toplumsal fayda-sosyal ahlak kavramlarının dışlamasıyla, bu yaklaşımın kamu yönetimi açısından belli yönlerden eksik kalacağı düşünülmektedir. Mülkiyetin kamu veya özel sektörde olması kamu tercihi açısından önemli değildir. Önemli olan bir işletmenin veya organizasyonun bilimsel zihniyetle yönetilip yönetilmemesi hususudur.¹⁴⁰

Bu bağlamda yukarıdaki bilgiler ışığında, kamu tercihinin ve diğer yaklaşımların meydana çıkmasının sebebi; Kamu yönetiminin çevresinde ortaya çıkan Refah Devleti olarak da bilinen Keynesci ekonomi teorisi ve uygulamaları sonucunda; ortaya çıktığı varsayılan aksaklıklardı. Yeni ekonomik teoriler, hararetle devletin “geri çekilmesini” tavsiye etmekteydiler. Büyük idarenin etkili olmadığı ve idarenin kendisinin ekonomik büyüme ve özgürlüğü sınırlayarak, ekonomik bir problem haline geldiği savunulmaktaydı. Pazar ekonomisinin kurallarının işleme zamanının geldiği ilan edilmekteydi.¹⁴¹

¹³⁹ Coşkun Can Aktan, Kamu Tercihi Teorisi ve Anayasal Politik İktisat, [www. canaktan. org/ canaktan_ personal/ canaktan-arastirmalari/iktisat-okullari](http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/iktisat-okullari), 02.04.2007

¹⁴⁰ Yahya Can Dura, (Haziran 2006), “Kamu Tercihi Teorisinde Kamusal Etkinlik Problemi”, Türk İdare Dergisi, Sayı:451, Ankara, s.116

¹⁴¹ Kadir Akın Gözel, (Mart 2003),” Yeni Kamu Yönetimi Nedir”?, Türk İdare Dergisi, Sayı:438, Ankara, s.197–198

Teorisyenler idarenin küçülmesinin ekonomik etkinliği artıracadığını ve bunun sonucu olarak toplam refahın da artıcağını iddia ediyorlardı. Kamu hizmetlerinin dağıtımında pazarın geleneksel hiyerarşik bürokrasiden daha üstün bir mekanizma olduğu geniş kabul gören bir gerçektir. Devletin küçülmesi kayda değer tasarruf sağlayacaktı. Özel sektörün büyümesini cesaretlendirmek yönündeki çalışmaların da kamu sektörünün problemlerinin çözümünde yardımcı olacağı savunulmaktaydı.

Kamu sektörü vatandaşların ihtiyaçlarına cevap vermede yavaş kaldığı, etkili olmadığı ve hatta hiç cevap vermediği için suçlandı. Mevcut sistemin sorumluluk ve hesap verme yönlerinin de çalışmadığı iddia ediliyordu. Böylece, geleneksel kamu idaresinin ömür boyu iş garantisi, kıdem esasına dayalı terfi, geleneksel sorumluluk ve hesap verme anlayışı gibi birçok temel esasları iyi performans göstermeyi engelledikleri gerekçesiyle eleştirilmeye başlandı ve hedef gösterildi.¹⁴²

Kamu tercihi teorisinde enformatizasyon yapısı, kamu hizmetlerinde daha fazla etkinlik ve verimlilik için gerekli şartların oluşmasını ve bu hedeflere varılmasını sağladığı vurgulanmaktadır. Bu noktada kamu hizmetlerinde işletme yönetimi tekniklerinin kullanılması kamu yararı kavramına darbe vuracağı ortadadır. Dahası, enformatizasyon organizasyonel yapıların geleneksel bürokratik yapıdan uzaklaşıp daha fonksiyonel ve coğrafik olarak daha merkezietçilikten uzak bir biçimde oluşturulmasına imkan verir.

¹⁴² Şaylan, (2003), a.g.m, s.198

Kamu sektörü organizasyonunun etrafındaki bu değişiklikler kamu sektörünün kurumları ve bunların yönetimleri üzerinde etkiler yarattı.¹⁴³

Tüm bu ideolojik, teorik ve ekonomik hücumların bir sonucu olarak hükümetler kamu hizmetlerinin üretim ve dağıtımında büyük değişikliklere yöneldiler ve bu büyük değişim kimilerince bir devrim olarak nitelendirildi.¹⁴⁴Yeni sağ anlayışın yansıması olan kamu tercihi teorisi de diğer anlayışlar gibi farklılığını gösterememiş, kamu yönetimi felsefesinin de olumlu anlamda katkıları sunamamıştır.

Yeni sağ anlayışa göre; devletin tekelci konumu kâr amacı gütmemesi, kamu yararını gözetmesi bir yandan maliyet giderlerini yükseltirken bir yandan da arz yönlü olduğu için tüketici seçimini sınırlayacaktır görüşü savunulmaktaydı. Liberaller ekonomik krizlerin temel nedeninin sosyal refah devletinin özelliği olarak devletin ekonomik sosyal nitelikli pek çok faaliyetin içinde yer alması, git gide büyümesi ve bu faaliyetleri finansa edecek kaynaklar üretmede doğal olarak yetersiz kalmasıyla izah etmektedirler.¹⁴⁵

Yeni sağ anlayışının kamu yönetimi örgütlenmesine ve işleyişine yansımasını iki noktada toplayabiliriz;

- ❖ Kamu Yönetiminin ve kamu faaliyet alanının özellikle ekonomik nitelikli olanlarından başlayarak küçültülmesi ve daraltılması

¹⁴³ a.k, s.199–200

¹⁴⁴ Gözel, a.g.e, s.200

¹⁴⁵ Ortak, a.g.e, s.341

- ❖ Daraltılan bu alanda genelde kamu faaliyetlerinin özelden de kamu örgütlerinin, kamu işletmeciliği anlayışı etrafında yapılandırılması ve işletilmesi.¹⁴⁶

Kamu tercihi teorisinin amacı kamu yönetimi felsefesinin en önemli taşlarından biri olan kamu yararı kavramının yok sayılmaya çalışılmasıdır. Bireyselliği ön plana çıkaran yaklaşım, yeni sağ politikaların bir başka isimle ortaya attığı düşünce tarzı olmaktan öteye gidememiştir. Kamu tercihi teorisi “kamu” olgusu yerine, bireyselliği yüceltirken aslında bu varsayımın altında özel sektörü, sivil toplum kuruluşlarını ve dış mekanizmaları yönetim örgütüne yerleştirme çabasıdır.

Kamu sektöründeki değişiklikleri harekete geçiren bir diğer etken özel sektördeki değişikliklerdir. Bu durum küreselleşen bir dünyada kamu sektörünün yönetimi ve verimliliğinin özel sektör ve uluslar arası arenada ülkenin rekabet gücü açısından taşıdığı önemin hayati olduğunun anlaşılmasıyla da bağlantılıdır.¹⁴⁷

Hem bireyselliği savunan hem de bireyi yüceltmek yerine zaman zaman acizliğinden bahseden bu yaklaşım kamu yönetiminin kararlarında “kamu”yu göz önüne almasını açıkça eleştirir. Devletin küçültülmesi ve ekonomiden elini çekmesi anlayışının karıştırıldığı bu yaklaşımda, ekonomiden eli çekilen devlet yerine yerelde özel sektörün yerleşme yaklaşımı yoluyla, merkezde de özelleştirmeler yoluyla bu yaklaşım yeni sağ yaklaşımın görüşlerini birebir uygulama yolundadır.

¹⁴⁶ a.k, s.342

¹⁴⁷ Şaylan, (2000), a.g.m, s.200

Devletin büyümesinin politik arenada yozlaşma olgusunu arttıracığını varsayımından yola çıkarak; bu alana yeni öğelerin transfer edilmesinin uygun olacağı varsayılmaktadır.

Yukarıdaki varsayımların birçoğunun doğru tespitler olduğu ancak çözümün başka güçlere rant sağlayacağı açıktır. Bugün yolsuzluk, rüşvet gibi olaylar yaşanmaktadır.

Kamu tercihi teorisi vatandaşın müşteri, devletin işletme olduğu, kamu örgütlerinin özel örgütler gibi yönetilmesinin gerektiği noktasında eleştirilir. Kamu tercihi teorisi bu söylemleriyle ideolojik çizgisi ve siyasi yelpazenin neresinde yer aldığı konusu tartışmalıdır. Hareket; bireylerin toplum içindeki konumu ve negatif haklar açısından liberal, devletin sosyal hayata ve eşitsizliklere müdahalesi açısından yeniden dağıtımcı ve eşitlikçi bir çizgide gözükmektedir. Temelde siyasal yelpazenin solunda duran hareketin, Amerikan siyasi hayatında yankı bulmuş ve yer edinmiş siyasi akımlar açısından ise Amerikan yeni soluna yakın bir duruşu olduğu söylenebilir.

Kamu tercihi teorisyenleri; Bütçe ve girdilere odaklı olmaktan sonuçlara odaklı olmaya veya bürokratik süreçlerden aktif yönetime, kontrolden yetki genişletmeye, tekelden rekabete, bireylere sunulan standart hizmetlerden ihtiyaca göre şekillenen hizmetlere veya organizasyon merkezli olmaktan hizmet kullanıcıları merkezli bir anlayışa doğru bir hareket” olduğunu savunurlar.¹⁴⁸

Çalışmada vurgulanan nokta; kamu yönetiminin küreselleşme sürecine uyumunun gerekli olduğunu, ancak yeniden yapılandırma ve reform anlayışının özel

¹⁴⁸ Gözel, a.g.e, s.195

sektör yöntemleriyle olamayacağını, kamu yönetiminin ve özel yönetimin vatandaşı farklı algıladığıdır.

1980 sonrası mevcut yaklaşımların kamu yönetimine uygulanmasını haklı görürsek, kamu yönetiminin özünü, değerlerini yok saymış oluruz. İnceleme nesnesini örgüt olarak varsayarsak tüm bu anlayışları kabul edip, kamu yönetimini piyasa mekanizmasına uygun müşteriye önemseyen, kar amacı güden yapılar haline getirmiş oluruz.

II.2. 2. Kamu İşletmeciliği

20. yüzyıl boyunca egemen olan geleneksel kamu yönetimi yaklaşımından kamu işletmeciliği yaklaşımına doğru bir “paradigma değişimi” söz konusuydu. Bu paradigma, hem geleneksel kamu yönetimi yaklaşımına hem de kamu yönetimi disiplininin kendine özgü değer ve ilkelerine doğrudan bir meydan okumayı ifade etmekteydi.¹⁴⁹

Gerek kamu işletmeciliği, gerek yeni kamu işletmeciliği veya yeni işletmecilik yaklaşımı birbirleriyle ontolojik düzlemde ayrıştığını söylemek oldukça güç görünmektedir. Tüm bu açılımlar birbirlerini tekrar eden ideolojik olarak tek noktada yer alan ve uygulamada bütünlük gösteren yaklaşımlardır.¹⁵⁰

¹⁴⁹ Uğur Ömürgönülşen, (Ekim 2003), “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği”, Çağdaş Kamu Yönetimi, Nobel Basımevi, Ankara, s.3-4-5

¹⁵⁰ Yılmaz Üstüner, (2003), Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu, Türkiye ‘de Kamu yönetimi, Yargı Yayınevi, Ankara, s.375

Kamu işletmeciliği yaklaşımının temel varsayımı; özel kesim örgütleri ile kamu örgütleri arasında yönetsel açıdan herhangi bir farkın bulunmadığıdır. Bu yaklaşımı destekçileri işletmecilik alanı araç ve tekniklerinin kamu yönetimi alanına aynen ihracını zorunlu görmüşlerdir.¹⁵¹

Kamu işletmeciliği yaklaşımı belirli bir dünya görüşü veya ideolojinin hem uygulama hem de uygulamayı meşrulaştırma girişimidir. Kamu yönetimi felsefesine getirdiği eleştiriler sadece eskiden var olan “devlet merkezli” oluşumların aynısıdır.¹⁵²

Kamu yönetimi felsefesiyle taban tabana zıt olan bu yaklaşımın kamu adının yanına işletme sıfatını eklemesi de bu anlamda karşıt kuramların bir arada olmasının en güzel örneğidir.

Kamu işletmeciliği yaklaşımı kamuyu özel sektöre benzeterek, kamuyu özelleştirmeye, kolektifliği bireyselliğe dönüştürmeyi amaçlamaktadır.¹⁵³

Kamu örgütlerinin kendilerine verilen görevleri nasıl yerine getirdiklerinin incelenmesi, yürütme işlevi, kamu örgütlerinde çalışan yöneticiler oluşturmak ve son olarak da anahtar kelimenin daha etkili bir yönetim için gerekli yöntemlerin keşfedilmesi olduğu görülmektedir.¹⁵⁴

¹⁵¹ Gürpınar, (2003), a.g.m, s.158

¹⁵² Üstüner, a.g.k, s.378–379

¹⁵³ a.k, s.378

¹⁵⁴ a.k, s.157–158

Ancak bunun yöntemi özel sektör uygulamalarının kamu örgütlerine uygulanması yöntemidir. Anlayış olarak zıt olan yapılarda hiçbir zaman bütünsellik aranamaz.

Kamu işletmeciliği yaklaşımının hem temel varsayımlarına hem de özelliklerine karşı çeşitli eleştiriler yöneltilmiştir.

Kamu yönetiminin eleştirildiği konular özel yönetimlerde de var olan sorunların ta kendisidir. Örneğin: Kamusal mekanizmalarla 'bürokrasi' özdeşleştirilmiş ve böylece bürokratik merkeziliğin piyasa mekanizmaları ile aşılabacağı düşünülmüştür.

Bürokrasi kavramı devlet örgütünün gelişmesiyle ortaya çıkmış olmasına rağmen, günümüzde kamu örgütlerinin yanında özel sektörde bürokratik özellikler taşımaktadır. Bu nedenle bürokrasi sadece devlet örgütü ile özdeşleştirilmemelidir.¹⁵⁵

'Kamu yararı' konusu bugünün dünyasında bilgiye dayalı akıl yürütmeye, analitik bakış açısıyla irdelenmemektedir. Dogmalarla ve 'inançla' bakılıyor. Tabii ki bu tartışmalarda tarafların 'kamu yararı' olgusunu algılama biçimleri farklılık gösteriyor. Kimi 'statik' bakış açısıyla, 'Bunlar büyük ve kârlı kuruluşlardır, devletin elinde kalsın' derken, kimi de 'İşletme biçimiyle kamu elinde bulunması kazanç değil zarar getirir anlayışıyla olayın iki tarafını oluşturuyor.¹⁵⁶

Çalışmada baştan itibaren yinelenen devletin küçültülmesi ve devletin ekonomiden elini çekmesi kavramlarının bu anlayışta da aynı şekilde süistimal edildiğini,

¹⁵⁵ a.k, s.169–170

¹⁵⁶ Uğur Gürses, Kamu İşletmeciliği ve Akıl Yürütme, [http://www.radikal.com.tr/haber,\(20.05.2007\)](http://www.radikal.com.tr/haber,(20.05.2007))

devletin hantal olmasının savunulmadığını, sadece kamu edilen halkı anlatan kavramın özel sektör tarafından gasp edilmesine seyirci kalınmaması gerektiği esas amaçtır.

Bu noktada mevcut anlayışların çıkış noktasına baktığımızda amacın aynı olduğu, isimlerin farklı olduğu noktasında hemfikir olacağımızı çalışmamızda anlatmak niyetindeyiz.

1970'lerin ekonomik krizi ile birlikte geleneksel kamu yönetimi Hood'un değişiyyle "imparatorluğunu yitirmiş" ve liberal politikalarla çözüm küçük devlet, güçlü piyasa olarak tanımlanmıştır. Devletin yeni tanımı, üstlendiği ekonomik ve toplumsal işlevlerden geri çekilerek sadece hukuk ve düzenin devamını sağlamak olarak yapılmıştır. Böylece yönetimin siyasetle olan ilişkisi yeniden koparılmış, işletmecilik kavramları kamu yönetimine girmiştir. Kamunun etkili ve verimli olabilmesi için işletmecilik alanının kavramlarının kamu yönetimine aynen ihraç edilmesi gerektiği savunulmuştur.¹⁵⁷

Kısaca ifade etmek gerekirse,1970 sonrasında, 1980'ler ve 1990'lar, özellikle gelişmiş batı ülkelerinde kamu sektörünün yönetiminde önemli bir dönüşüme tanıklık eden yıllar olmuştur. Katı, hiyerarşik ve bürokratik "geleneksel kamu yönetimi" anlayışından esnek, piyasa-temelli ve müşteri odaklı "kamu işletmeciliği" yaklaşımına doğru bir geçiş yaşanmış ve bu süreç 2000'li yılların başlarında da devam etmektedir.

Bu geçiş 20. yüzyıl boyunca egemen olan geleneksel kamu yönetimi yaklaşımından kamu işletmeciliği yaklaşımına doğru bir "paradigma değişimi" olarak

¹⁵⁷ Gürpınar, (2003), a.g.m, s.156

algılanmaktadır. Bu paradigma ise, hem geleneksel kamu yönetimi yaklaşımına hem de kamu yönetimi disiplininin kendine özgü değer ve ilkelerine doğrudan bir meydan okumayı ifade etmektedir.¹⁵⁸

Kamu işletmeciliği yaklaşımı Amerika Birleşik Devletleri kaynaklıdır. 1976 yılında Jimmy Carter'ın başkanlık kampanyasında federal hükümetin etkin ve sorumlu olmasının gerekliliği ana konu olarak işlenmiştir. Bu konu, devletin performansı ve işletilmesi olarak 1978'de ki Devlet Hizmeti Kanunu ile Carter yönetimi tarafından ortaya konulmuştur.

Kamu işletmeciliğinin ilgi alanı; kamu örgütlerinin kendilerine verilen görevleri nasıl yerine getirdiklerinin incelenmesi, yürütme işlevi, kamu örgütlerinde çalışan yöneticiler oluşturmak ve son olarak da anahtar kelimenin daha etkili bir yönetim için gerekli yöntemlerin keşfedilmesi olduğu görülmektedir.¹⁵⁹

Kamu işletmeciliği yaklaşımının temel varsayımı; özel kesim örgütleri ile kamu örgütleri arasında yönetsel açıdan herhangi bir farkın bulunmadığıdır. Bu yaklaşımı destekçileri işletmecilik alanı araç ve tekniklerinin kamu yönetimi alanına aynen ihracını zorunlu görmüşlerdir.¹⁶⁰

1970'lerdeki ekonomik krizin faturası Refah Devletine çıkarılmış çözüm küçük devlet güçlü piyasa olarak formüle edilmiştir. Bunun anlamı kamu faaliyet alanının

¹⁵⁸ Ömürgönülşen, a.g.k, s.3-4-5

¹⁵⁹ Gürpınar,(2003), a.g.m, s.157-158

¹⁶⁰ a.k, s.158

KİT'ler gibi küçültülmesi, bu küçük alanda kalan örgütlerin kamu işletmeciliği etrafında yapılandırılması, bu arada piyasa modelinin güçlendirilmesi için de devletin hukuki düzenlemelerinin ortadan kaldırılmasıdır.

Kamusal mekanizmalarla 'bürokrasi' özdeşleştirilmiş ve böylece bürokratik merkeziliğin piyasa mekanizmaları ile aşılabacağı düşünülmüştür. Bürokrasi kavramı devlet örgütünün gelişmesiyle ortaya çıkmış olmasına rağmen, günümüzde kamu örgütlerinin yanında özel sektörde bürokratik özellikler taşımaktadır. Bu nedenle bürokrasi sadece devlet örgütü ile özdeşleştirilmemelidir.

Yılmaz Üstüner Kamu İşletmeciliğinin sınırlamacı, indirgemeci, mikro bakış açısını eleştirmektedir.¹⁶¹

Kamu İşletmeciliğine getirilen son bir eleştiride bu yaklaşımla Refah Devletinin yerini alan yeni devlet tanımındaki 'küçük devlet' kavramına ilişkindir. Devletlerin karşı karşıya kaldıkları krizlere bir çözüm olması için ortaya çıkarılan özelleştirme-deregulasyon-piyasalaştırmanın bu krizlere çözüm olmadığı görülmüştür.

Kamu sektörünü küçültme kapsamında uygulanan kesinti programlarının yanı sıra özel sektör yönetim mekanizmalarının kamuya uygulanmasına rağmen büyük ölçekli devlet hala yerinde durmaktadır.¹⁶²

¹⁶¹ a.k, s.169–170

¹⁶² a.k, s.171

1990'ların başında kamu sektörünü küçültme kapsamında uygulanan kesinti programlarının yanı sıra, özel sektör yönetim mekanizmalarının kamuya uyarlanmasına rağmen büyük ölçekli devletin hala yerinde durması yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının bir reform hareketine dönüşmesi gerektiğini vurgulayan ilk sinyallerdir.

"Kamu İşletmeciliği"nin indirgemeci ve sınırlayıcı tavrı aşılmaya çalışılmış ve meşruluğu eskiden olduğu gibi kuramsal değil, uygulama temelleri üzerine kurularak krizi aşma yoluna gidilmiştir.

Yeni Kamu İşletmeciliği bu amaç ve özellikleri ile geleneksel kamu yönetiminin özgün doğasına, kültürüne ve temel ilke, kavram ve uygulamalarına doğrudan bir meydan okumayı ifade etmektedir. Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımının temsil ettiği devletçi, bürokratik, merkeziyetçi, hiyerarşik, yekpare ve tekdüze yönetim yapısı ve işleyişi adeta tersine çevrilmektedir.

Kamu sektöründeki Yeni Kamu İşletmeciliği-yönelimli bu değişim, bu sektördeki her türde ve düzeydeki yöneticilerin etkinliğe büyük önem veren özel sektör yöneticileri gibi düşünmeleri ve davranmalarını öngörmektedir. Bu sebeple, Yeni Kamu İşletmeciliği, kamu sektöründe etkinliğin artırılmasının önemli araçlarından biri olarak değerlendirilmektedir. Çünkü piyasa-benzeri kültür, yapı, teknik ve uygulamaların kamu

sektörü etkinliğinin vazgeçilmez öğeleri olduğu iddiası giderek daha genel bir kabul görmektedir¹⁶³

Yeni Kamu İşletmeciliği, bu amaç ve özellikleri ile geleneksel kamu yönetiminin özgün doğasına, kültürüne ve temel ilke, kavram ve uygulamalarına doğrudan bir meydan okumayı ifade etmektedir. Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımının temsil ettiği devletçi, bürokratik, merkeziyetçi, hiyerarşik, yekpare ve tekdüze yönetim yapısı ve işleyişi adeta tersine çevrilmektedir.

İşte, bundan dolayı Yeni Kamu İşletmeciliği'nin doğuşu sık sık bir "paradigma değişimi" olarak yorumlanmaktadır. Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımının kamu sektörünün güncel sorunlarına çözüm bulma konusundaki yetersizliği karşısında Yeni Kamu İşletmeciliği, söz konusu özellikleri ile giderek daha fazla zemin kazanmaktadır.

Kamu sektöründeki Kamu İşletmeciliği-yönelimli bu değişim, bu sektördeki her türde ve düzeydeki yöneticilerin etkinliğe büyük önem veren özel sektör yöneticileri gibi düşünceleri ve davranmalarını öngörmektedir. Bu sebeple, Kamu İşletmeciliği kamu sektöründe etkinliğin artırılmasının önemli araçlarından biri olarak değerlendirilmektedir. Çünkü piyasa-benzeri kültür, yapı, teknik ve uygulamaların kamu sektörü etkinliğinin vazgeçilmez öğeleri olduğu iddiası giderek daha genel bir kabul görmektedir.¹⁶⁴

“Kamu İşletmeciliği” yaklaşımı, “Yeni Kamu İşletmeciliği” yaklaşımı, “Yeni İşletmecilik” ve “Yönetimin Yeniden icadı” yaklaşımlarının birbirinden ontolojik düzlemde

¹⁶³a.k, s.24

¹⁶⁴Ömürgönülşen, a.g.e, s.24

ayrıştığını söylemek oldukça güç görünmektedir. İşletmecilik yaklaşımlarına bakıldığında yeni sağ ve neo-liberalizmle çok büyük oranda uyumluluk ve tutarlılık gösteren tek bir yaklaşım ve uygulama bütünlüğünü görürüz.

Uyum sadece devletin azaltılması ve özelleştirme, rekabetin artırılması, kamu yönetiminin sağladığı sübvansyonların azaltılması anlamında değil özellikle geçiş dönemindeki ülkelerin devlet etkinliğinin artırılması çabasında kendini göstermektedir.¹⁶⁵

Kamu işletmeciliği yaklaşımı, Kamu tercihi teorisinde olduğu gibi kamu yönetiminin özüne saldırı niteliğindedir. 1980sonrası söylemlerin kamu yönetimi felsefesine yaptıkları bu saldırılar yeni sağ politikaların yansımalarıdır. Anlayışların temelinde teknik anlamlar aramaktan çok ideolojik anlamalar aramak günümüzün koşullarında tanımı yapılacak anlayışı kavrama açısından önemlidir.

II.2. 3.Yönetişim

1970'li yıllarda uygulanmakta olan sosyal refah anlayışına alternatif olarak öne sürülen "yeni kamu işletmeciliği" yaklaşımı, beklenen başarıyı gösterememiş ve kamu harcamaları önceki döneme göre daha çok artmıştır. "Kamu işletmeciliği" ya da "yeni kamu

¹⁶⁵ a.k, s.343

işletmeciliği" anlayışından ideolojik olarak pek bir farkı olmayan "yönetişim" söylemi, 1980'lerde yaşanan ekonomik krizleri ve toplumsal rahatsızlıkları hedef alarak kendisine meşruiyet kazandırmaya çalışmıştır.¹⁶⁶

Yönetişim kavramı bugünkü anlamıyla ilk kez 1989 yılında Dünya Bankası'nın Afrika ülkelerine yönelik olarak hazırladığı bir raporda kullanılmıştır. 1980'lerde uygulanmış olan kamu işletmeciliği anlayışı pek başarılı olamamıştır ve kamu harcamalarının artan hızının önüne geçilememiştir. Yönetişim, farklı yapıların ekonomik, siyasî ve toplumsal amaçla gerçekleştirmek için oluşturdukları her türlü koordinasyon biçimidir.¹⁶⁷

Yönetişim kavramı, bu ortamda sorunun yönetme tarzından kaynaklandığını vurgulayarak özel sektör ve gönüllü kuruluşların da yönetime katılmasıyla bu açmazdan çıkılabileceğini savunmaya başladı. Ortaya çıkacak olan bu yönetsel kapasite siyasetten bağımsız hale gelecek, siyaset dışında kalacak ama aynı zamanda demokratikleşmeye de temel oluşturacaktı.¹⁶⁸

Bu anlayış çerçevesinde "minimal devlet" anlayışı yerine "yönlendirici devlet" anlayışını yanında;

- ❖ Yönetişim, yönetmekten çok ötede birçok aktörün ve kurumun varlığına işaret eder.
- ❖ Sorumluluklar devlet, özel sektör ve gönüllü kuruluşlar arasında paylaştırılmalıdır.

¹⁶⁶ Barış Övgün, (2003), Kamu Yönetişimi, Kamu Yönetimi Çalışmaları 2002–2003 Disiplin Sorunları, Ankara, s. 197

¹⁶⁷ a.k, s.198

¹⁶⁸ a.k, s.200–201

- ❖ Bu üç farklı birim birbirine bağlıdır. Hiçbiri, bir diğeri olmadan bir karar veremez. Çünkü birimler, yeterli bilgi ve kaynak kapasitesine sahip değildir.
- ❖ Bu model çerçevesinde hükümet bütünleştirmeyi ve gerekli düzenlemeleri yapmalıdır.¹⁶⁹

Kamu yönetimi bağlamında yönetim kavramı en az altı değişik anlamda kullanılmaktadır: Minimum devlet olarak yönetim, şirket yönetimi, yeni kamu işletmeciliği olarak yönetim, iyi yönetim, sosyo-sibernetik sistem olarak yönetim, kendiliğinden organize olan ağlar olarak yönetim sayılabilir.¹⁷⁰

Minimal devlet olarak yönetim devletin müdahalenin boyutunun yeniden tanımlanması ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde piyasa ve piyasa benzeri mekanizmaların kullanılması anlamına gelmektedir.

Yeni Kamu İşletmeciliği (New Public Management) özel sektör yönetim anlayış ve tekniklerinin kamuda uygulanması ve müşteri odaklı bir kamu kültürü oluşturulması anlamına gelmektedir.¹⁷¹

Yönetim yaklaşımı da kamu politikalarına ilişkin kararların alınması ve uygulama sürecinde demokratik katılımı ön planda tutar. Yönetim ağları, kamu-özel-gönüllü kuruluşlar arasında ortaklıklar ve işbirliği toplumun değişik kesiminin aktif

¹⁶⁹ Övgün, (2003), a.g.m, s. 199

¹⁷⁰ Selim Coşkun, (2003), “Kamu Yönetiminde Yönetim Yaklaşımı”, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Sözkesen Matbaacılık, Seçkin Yayınları, Ankara, s. 40

¹⁷¹ a.k, s.41

katılımını mümkün kılar. Diğer taraftan, Yeni Kamu İşletmeciliğinin temel değerleri, verimlilik, etkinlik ve ekonomi olup vatandaş katılımı başlıca amaçlardan birisi değildir¹⁷²

Yönetişim modelinin temel sorunu kamu yönetiminin temel değerlerinden olan hesap verebilirlik ve temsile ilişkindir. Yönetişim perspektifinde seçilmişlerin rolü ve önemi azalmaktadır. Seçilmişlerin rolü politik girişimcilikle sınırlıdır. Hesap verebilirlik sorununun diğer bir nedeni de kamu politikalarının karar alma ve uygulama süreçlerinde çok sayıda kurumun ve aktörün yer almasıdır. Buradaki temel sorun yönetim süreçlerine katılan çok sayıda kamu-özel-gönüllü kuruluşlardan kimin neden, ne ölçüde sorumlu olacağıdır.¹⁷³

Yönetişimde hesap verebilirlik sorununun değişik seçmen mekanizmalarıyla, tüketici seçimi ve paydaşlık yoluyla ikame edildiği iddia edilmektedir. Bu durum bile hesap verebilirlik sorununu çözmemektedir.

Hükümet tarafından hazırlanan kamu yönetimi son reform tasarısının "yönetişim devlet tasarısı" olduğu söylenebilir. Ne yazık ki, bir ölçüde iktidar partisinin niteliği nedeniyle, bu tasarı yönetimin yeniden yapılanması, etkin, açık ve saydam bir yönetim ve vatandaşların yönetime katılımının gerekliliği yerine "ulusal güvenlik sorunu" düzeyinde tartışılmaktadır.¹⁷⁴

Yönetişim yaklaşımı, merkezi yönetimin yetki ve otoritesini sivil toplum örgütleriyle paylaştığı, devlet otoritesi ve yaptırımlarına dayanmayan, çoğulcu yönetim

¹⁷² a.k, s.42

¹⁷³ Coşkun, (2003), a.g.m, s.49

¹⁷⁴ a.k, s.51-52

biçimlerinin ve aktörlerinin etkileşimiyle katılımcı bir kamu yönetimi öngörmektedir. Öte yandan, Türk kamu yönetiminin genel olarak aşırı merkeziyetçi, patrimonyal ve seçkinci bir yapıya sahip olduğu genel olarak kabul edilmektedir.

1980 ve 1990'larda küreselleşmenin bir sonucu olarak ve Türkiye'nin Avrupa Birliğine aday ülke olması nedeniyle, hem genel hem de yerel düzeyde daha katılımcı, saydam bir yönetim modelinin gerekliliği ve merkezi yönetimin bazı işlev ve yetkilerini yerel yönetimlere devretmesinin işlevselliği hemen her kesim tarafından dile getirilmektedir. Örnek olarak, İstanbul'da düzenlenen Habitat II konferansına sunulan Türkiye Ulusal Raporunda ve Eylem Planında yönetim modeli önerilmektedir (Habitat II).

Yerel düzeyde çeşitli mesleki, profesyonel, gönüllü kuruluşların sayı ve etkinliklerinin arttığı ve kent düzeyinde yönetimde söz sahibi olmak istemektedirler. Bu çerçevede, yönetim yaklaşımı doğrultusunda yerel düzeyde bazı uygulamalar da bulunmaktadır. Bazı belediyelerde "kent meclisleri", "dayanışma konseyi", "kent platformu" gibi isimler altında katılımcılığı özendirilen, bilgi akışını hızlandıran, saydamlığı amaçlayan yapıların oluştuğu gözlemlenmektedir.

Cumhuriyet döneminde kamu yönetimi ve yerel yönetim reformları sürekli gündemde bulunmaktadır. Kamu yönetiminin daha etkin işlemesine yönelik olarak bir dizi rapor, proje ve tasarı hazırlanmıştır. Merkezi yönetimin küçülmesi ve bazı yetki ve işlevlerinin yerel yönetimlere devredilmesi, vatandaşların yönetime katılımı, çağdaş yönetim yaklaşımlarının kamu yönetimine uygulanması bazı örneklerdir.

Kamu yönetiminde yönetim modeli geçmişten günümüze çeşitli avantaj ve dezavantajları bünyesinde taşımıştır. Kamu yönetiminde yönetim modelinin getirdiği avantajlardan birisi de kamu özel ve gönüllü kuruluşların kaynaklarını ve güçlerini bir araya getirerek kaynaklarını ve kapasitelerin artırabilmeleridir. Bu teknik olarak doğru bir açıklama olsa da ideolojik açıdan yönetim yelpazesi göz önüne alındığında doğru bir varsayım değildir.

Yönetimin diğer bir avantajı da profesyonellere uzmanlıklarını kullanma özgürlüğünü vermesi ve vatandaşların isteklerine göre hizmeti biçimlendirebilmesidir. Yönetim modelinde önceden belirlenen standartları uygulamayı profesyonellere bırakır.

Bu avantajların yanında yönetim modelinin bazı sorunları da içermektedir. Bunların başlıcaları temsil ve hesap verebilirlik sorunu, hem yerel hem de ulusal düzeyde kamu değil özel çıkarlara hizmet edilmesi, eşgüdümün zor olası nedeniyle kararların gecikmesine, verimsizliğe, maliyetlerin artmasına ve eylemsizliğe neden olmasıdır.

Yönetim modelinin temel sorunu kamu yönetiminin temel değerlerinden olan hesap verebilirlik ve temsile ilişkindir.¹⁷⁵

Yönetim modelinde ortaya çıkan diğer önemli bir sorun temsile ilişkindir. Temsil sorunu iki boyutta ortaya çıkar. Birincisi, yönetim süreçlerinin ve yönetim modelinin hizmetlerin sunumunda başlıca ögesi olan bağımsız, yönetim ağlarının içindekiler, ikincisi ağların dışında kalanlarla ilgilidir.¹⁷⁶

¹⁷⁵ Coşkun, (2003), a.g.m, s.49

¹⁷⁶ a.k, s.50-51

SONUÇ

Kamu yönetimi felsefesi siyaset felsefesinin; siyaset felsefesi de devlet ya da toplum felsefesinin bir kolunu oluşturmaktadır. Siyaset felsefesi ve devlet felsefesi alanında birçok çalışma yapılmasına rağmen, kamu yönetimi felsefesi kapsamında yapılan çalışmalara pek rastlanmamasının sebebi, bu alanın olabildiğince “dar” ve “soyut” bir alan olmasıdır.

Dünden bugüne kamu yönetimi felsefesi üzerine yapılan çalışmalarda kavramın teknik ve dar boyutları göz önüne alınıp; geniş ve ideolojik boyutları üzerine pek bir çalışma yapılmamıştır. Kamu yönetimi felsefesi, çalışmamızda geniş anlamda ele alınıp; yönetim hukukunun ötesinde siyaset bilimi unsurlarıyla iç içe olduğunu, asıl nesnesinin “devlet” aygıtı kabul edildiğinde de esas özünü tekrar bulacağı varsayımı kabul edilmiştir. Çalışma bu alandaki boşluğu doldurmak ve kamu yönetimi literatürüne katkıda bulunmak amacıyla yapılmıştır.

Günümüz dünyasında bir kavramın siyasal ve ideolojik boyutları üzerinde düşünmek, o kavramı tasvir etmek adına gereklidir. Küreselleşme ile birlikte, kamu yönetimini yeniden yapılandırma söylemleri kapsamında varlık bulan ideolojik öğeler, teknik öğelerden daha ağırlıklı bir hal almıştır. Bu ideolojik unsurlar, kamu yönetimi disiplinini derinden etkilemiş, yeni-sağ politikaların kamu yönetimine

uygulanması ile kamu yönetiminin nesnesinin “devlet” yerine “örgüt” kavramı olması gerekliliği genel geçerlilik bulan bir anlayış haline dönüşmüştür.

Siyasal iradenin mevcut yönetim anlayışı da, ideolojik öğelerin ülkedeki kamu yönetimi mekanizmalarını piyasa mekanizmalarına benzetme çabalarını hızlandırmıştır. Kamu yönetimi felsefesinin şekillenmesinde siyasal iradenin mevcut koşullara uyumundaki hız, yeni-sağ politikaların kamu yönetimini doğrudan hedef alması bu noktada önemlidir. Mevcut değişim ve dönüşüm altında yatan en önemli sebep, küresel güçlerin kamu yönetimlerini kumanda etme istekleridir. Bunun anlamı, uluslararası güçlerin ülke kamu yönetimlerini ele geçirme istekleri ve bu yolla sermayenin genişleme politikasını yönlendirmektir.

Çalışmada, son yıllarda meydana gelen anlayış farklılığının kamu yönetiminin özünü bozmaya yönelik olduğu; kamu yönetiminin dünyayla bütünleşmede araç olarak görülmesi süreciyle kamu yönetimi mekanizmalarının temelinden sarsılacak değişimlere maruz kalacağı ileri sürülmektedir.

Kamu yönetimi felsefesi, sekiz tane farklı soyut kavramın bir araya gelmesi sonucunda tanımlanabilir; Bu anlayışların her birinin günün koşullarına uyumu göz önüne alındığında, kamu yönetimi felsefesinin sekiz farklı anlayışın toplamı olduğu görülebilir. Kamu yönetiminin özünü oluşturan bu kavramlar, küreselleşme süreciyle birlikte ulusal yönetim mekanizmalarının üstünde uluslararası arenada dış güçlerin boyunduruğu altına girerek işlevselliğini yitirmeye başlamıştır. Bu dış güçler ülke kamu yönetimlerini yönetme amacıyla olan ülkeler, kuruluşlar ve çeşitli siyasal

oluşumlardır. Bu oluşumların ülkelere getirdiği en büyük yenilik, kamu yönetiminin kamu hizmetlerini yaparken asıl amacının “kamu yararı” olması gerektiği anlayışı yerine, vatandaşın müşteri olarak görülmesi ve hizmetlerin esas amacının “kar” elde etme anlayışı olması gerektiğidir.

Kamu yönetimi felsefesi, yönetim hukukunun ötesinde siyaset bilimine yaklaştıkça esas özüne tekrar dönebilir. İşletme anlayışıyla bütünleşen kamu yönetimi anlayışı, başta amacını sonra da değerlerini kaybeder. Çalışmamızda kamu yönetimi felsefesinin tanımını yaparken bu tezin antitezlerinin de olduğunu, fakat kamu yönetimi anlayışının hayat felsefemizi ve dolayısıyla “kamu” ruhunu (birlikte, toplumsal bütünleşmeyi amaç olarak görerek) yansıttığını söyleyebiliriz.

Kamu yönetimi mekanizmalarına yapılan saldırının esas amacı; piyasa mekanizmalarının yaygınlaştırılmasıdır. İleri sürülen tezler, kamu yönetiminde kaynakların çokça israf edildiği, yolsuzluğun arttığı ve hizmetlerin kaliteli olmadığı yönündedir. Bu şekilde kamu yönetimi mekanizmalarının eleştirilmesinin esas nedeni, devletin küçültülmek istenen alanlarına, piyasa mekanizmaları unsurlarının yerleştirilmesini sağlamaktır.

1980 sonrasında yeni sağ ve neo liberal politikalar ekonomik ve toplumsal alanda bireyciliği ön plana çıkararak kamu yönetiminin özünü sarsmaktadır. Çalışmamızda belirttiğimiz kamu tercihi teorisi, yönetim vs. anlayışlar çerçevesinde kamu yönetimi felsefesinde önemli değişimler yaşanmıştır. Bireyselliğin ön plana çıkarılması ile öncelikli olarak çalışmamızda tanımını yaptığımız yönetim kavramı

olan “işbirliği için bir araya gelen insanlar topluluğu” anlayışında farklılığı da beraberinde getirir. Bu da kamu yönetiminin “kamu” anlayışını temelden sarsar. Kamu bir ülkedeki halkı ifade eder. Halkın tek tek bireylerden oluştuğunu değil, bütünsel bir oluşum olduğunu varsayar. Bu kamu yönetimini ve toplumsallığı savunanlar için doğru bir yaklaşım olmasına karşın, böyle bir bütünün olup olamayacağı tartışmalıdır. Yeni sağ politikalar böyle bir bütünün olamayacağını varsayarken, bütünün tek tek bireylerin ana fikirlerinin toplamı olmadığını varsaymaktadır. Bu kısmen doğru olsa da altında “kamu” ruhunu sarsma politikasını yansıttığı için kabul edilebilecek bir anlayış değildir.

1980 sonrasında ortaya çıkan değişimin esas nedeni; piyasa mekanizmalarının bunalımı sayesinde. Sermaye sahiplerinin ulusal sınırları aşıp; uluslararası boyutta büyüme çabalarının sonucu olarak, küreselleşme söylemi ortaya atılmıştır. Küreselleşme sürecinde toplumsal, siyasal, kültürel, teknolojik söylemlere başvurulsa da esas söylem ekonomik olmaktan öte değildir.

Çalışmamızda kamu yönetimi felsefesine yapılan yoğun saldırının tabanında piyasa olgusunun daha çok büyüme çabasında olduğunu ve bu anlamda kamu yönetimlerini değişime zorladığını, değişimin esas nedeninin ekonomik olduğunu söylemekteyiz. 1980 sonrasında ortaya atılan Toplam Kalite Yönetimi felsefesinin de yine bu amaçla kamu yönetiminde bozulan yapıları düzeltmek amacıyla olmayıp, tüm mekanizmaları piyasa anlayışı çerçevesinde düzenleyip, değiştirmektir.

Kamu yönetimi felsefesindeki mevcut değişim kamu hizmeti anlayışını değiştirmiştir. Kamu hizmetlerinin karlılık esasına dayandırılması,

vatandaşın müşteri olarak görülmesi, kamu yararını tehdit eden anlayışlardır. Kamu yönetimi felsefesine göre; kamu hizmetleri kamu yararı gözetilerek, ortaklaşa tüketimin bir sonucu olarak ve “kamu”yu göz önüne alarak yapılır. Küreselleşme söyleminin bir başka getirisi olan özelleştirme yapısı da yine bu bağlamda hizmetin bedelinin piyasa usulünce belirlenmesini ve vatandaşı müşteri konumuna sokan bir anlayışla formüle edilmiştir.

1980 sonrasında yaşanan değişimin felsefesi, kapitalizmin uluslararası arenada yeniden yapılandırma söylemleriyle mevcut hedefi olan “sömürgecilik” zihniyetini gerçekleştirmesidir. Eşitsizliğin arttığı, insan hakları ihlallerinin önünün alınamadığı, insana insan olarak değer verilmeyen bir dünyada “kamu” kavramının ne denli önemli olduğunu bir kez daha vurgulamak esas amacımızdır. Siyasal iradenin “kamu” ruhunu gözetmediği bir toplumda yozlaşmaların başlayacağı; kişilerin siyasal iradeye olan güvenlerinin bu noktada sarsıntıya uğrayacağı kesindir. Günümüz dünyasında insanların bir arada bulunma çabası olan kamusal yaşam yok edilmeye çalışılmaktadır. Ancak insanların bir arada bulunma ve ortak hayatta eşit söz sahibi olma istekleri devam ettikçe kamu yönetimi felsefesi değişime inatla dur diyecek; özünü, amacını ve değerlerini koruyamaya çalışacaktır.

Dış güçlerin dünya ile bütünleşmede araç olarak gördükleri kamu yönetimi örgütünün, devletin bir parçası olduğunu unutmamak gerekir. Nesnesi devlet olan kamu yönetiminin esas özüne tekrar döneceği ve bu anlayışıyla kamu ruhunu tekrar canlandıracağını çalışmamızda yineledik. Bugünün dünyasında kamu yönetiminin amacı ve değerleri, küreselleşme sürecinin değerleri ve amacıyla zedelenmiştir. Bu

durum normal bir süreç olmayıp; değişimin maliyeti devlet aygıtına çıkarılmak istenmektedir.

Devletin küçültülmesi söylemi ve devletin ekonomideki payının azaltılmasının farklı olduğunu vurgularken ideolojik öğelerin bu vurgulamadaki önemini tekrarlamak gerekir. Küresel güçlerin bir ülkedeki kamu yönetimi aygıtına yaptığı bu zorlamalar, çıkarılan yasalar ve yerel yönetimlerin merkeze karşı birer güç olarak öne sürüldüğü anlayışta esas önemli nokta, merkezde ve yerelde özel sektörün yerleşmesini kolaylaştırmaktır.

Sonuç olarak kamu yönetimi anlayışı piyasa mekanizmaları çerçevesinde şekillendirilmeye çalışılmaktadır. Bu anlayış şeklinin doğru olmaması, işletme yönetimi ve kamu yönetimi mekanizmalarının farklı yapılarda olmasının sonucudur. Bu fark, kamu yönetimlerinin “kamu” adına, “kamu düzeni”ni sağlamak için, hukuk kurallarını göz önüne alarak “kamu hizmetleri”ni “kamu otoritesi” yoluyla ve “kamu yararı”ni gerçekleştirmek için ortaya çıkar.

KAYNAKÇA

Abadan, Yavuz (1952). *Amme Hukuku ve Devlet Nazariyeleri*, Güney Matbaacılık,

Ankara

Abeles, Marc (1998). *Devletin Antropolojisi*, Çeviren: Nazlı Ökten, Kesit Yayıncılık,

İstanbul

Adanır, Oğuz (Ekim 2005). "Felsefesiz Estetik, Sanatsız Toplum", *Hacettepe Üniversitesi,*

Bilim-Düşün-Sanat Şenliği, Ankara, [www. deu. edu.tr/ oadanir](http://www.deu.edu.tr/oadanir), Erişim Tarihi:

08.07.2007

Ahmad, Feroz (Ağustos 1992). *Demokrasi Sürecinde Türkiye 1945–1980*, Çeviren: Ahmet

Fethi, Hil Yayıncılık, İstanbul

Akbulut, İlhan (Eylül 1993). "Devlet, Unsurları ve Kişiliği", *Türk İdare Dergisi*, Sayı:400,

Ankara, 167–182

Akın, F.İlhan (1962). *Devlet Doktrinleri*, Samim Güniz-Sadık Özyaygen Basımevi, İstanbul

Akın, F. İlhan (Ekim 1993). *Kamu Hukuku*, Beta Yayıncılık, İstanbul

Aksoy, Şinasi (1995). "Yeni Sağ ve Kamu Yönetim", *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum*

Bildirileri, TODAİE Yayınları, Ankara, 159–173

Akşin, Sina (1996). *Ana Çizgileriyle Türkiye'nin Yakın Tarihi*, İmaj Yayıncılık, Ankara

Aktan, Coşkun Can (Kasım 1997). "Devlet Niçin Yeniden Yapılandırılmalı ve

Küçültülmeli", *Doğu-Batı Düşünce Dergisi*, Yıl:1, Sayı:1, Ankara, 37–43

Alada, A. Dinç (2004). "İktisat Düşüncesinde Felsefi Yaklaşımın Önemi", *Ankara*

Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt:59, Sayı:2, Ankara, 2–7

Alpar, Erol (Eylül 1989). "Kamu Yönetimi ve Nitelikleri", *Türk İdare Dergisi*, Yıl:61,

Sayı:384, Ankara, 101–159

Altan, Cemal (2001). *Siyaset Sosyolojisi Yayınlanmamış Ders Notları*, Mersin

Althusser, Louis (1994). *İdeoloji ve Devletin İdeolojik Ayakları*, Çevirenler: Yusuf Alp-

Mahmut Özışık, İletişim Yayınları, İstanbul

Atatürk ve Felsefe, www.Tekadam.8k/25.Html, Erişim Tarihi: 02.03.2006

Aydın, A. Hamdi (Mart 1999). "Yönetimde Çağdaş Yaklaşımlar", *Türk İdare Dergisi*,

Sayı:442, Ankara, 14–20

Aydın, P. İnyet (2001). *Yönetimsel Mesleki ve Örgütsel Etik*, Pegem Yayıncılık, Ankara

Aydoğdu, Cengiz (Aralık 2001). “Hayat ve Sanat Arasında İdare”, *Türk İdare Dergisi*,

Sayı:443, Ankara, 123–136

Aykaç, Burhan (Haziran 1991).“Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim”,

Amme İdaresi Dergisi, Cilt:24, Sayı:2, Ankara, 81–122

Aysever, Kubilay (2002). Tarih Biliminde Felsefi Bir Sorgulamanın Önemi

Üzerine, *Felsefe Dünyası Dergisi*, Sayı:36, Ankara, 73–82

Austern T. David., Steinberg S. Sheldon (1995). *Hükümet Ahlak ve Yöneticiler*,

Çev: Turgay Ergun, TODAİE Yayını, No:264, Ankara

Azrak, Ali Ülkü (1990). “İdari Usul ve Yasalaştırılması”, *Birinci Ulusal İdare*

Hukuku Kongresi, Ankara

Başkaya, Fikret., Leventoğlu, Ömer (1998). *Rant ve Savaş Kısılcacında Türkiye Ekonomisi*,

Öteki Yayınevi, Ankara

Başkaya, Fikret (2000). *Küreselleşmenin Karanlık Bilânçosu*, Maki Yayıncılık, Ankara

Batuhan, Hüseyin (1998). *Uğur Felsefe Öğreniyor?* , Bulut Yayınları, İstanbul

Baydar, Tülay (Aralık 2005). ”Yönetim Etiğine Genel Bir Bakış”, *Türk İdare Dergisi*,

Sayı:449, Ankara, 47–74

- Belek, İlker (1997). *Post Kapitalist Paradigmalar*, Sorun Yayınları, İstanbul
- Berkman, Ümit (1995). "Türk Kamu Yönetimi Disiplinine İlişkin Genel Bir Değerlendirme", *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri*, TODAİE Yayınları, Ankara, 51–58
- Bilgiç, Veysel (2003). *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı*, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Seçkin Yayınları, Ankara
- Bursalıoğlu, Ziya (2003). *Eğitim Yönetiminde Teori ve Uygulamalar*, Cantekin Matbaacılık, Ankara
- Brown, Doug (Eylül 2003). "Postmodernizme Kurumsal Bir Yaklaşım", Çeviren: Mustafa Sakal, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:440, Ankara, 159–175
- Cahit, Emre (2003). *Yönetim Bilimi Yazıları*, İmaj Yayınevi, Ankara
- Canan, Fuat (Eylül 2004). "Kamuya Güvenin Tesisinde Etik Altyapının Önemi", *Türk İdare Dergisi*, Sayı:444, Ankara, 63–73
- Cem, Cemil (Aralık 1975). "Türk Kamu Yönetimine Toplu Bir Bakış", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:8, Sayı:4, Ankara, 3–23

Coşkun, Selim (2003). *Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı*, Kamu Yönetiminde Çağdaş

Yaklaşımlar, Seçkin Yayınları, Ankara

Çam, Esat (1998). *Siyaset Bilimine Giriş*, Der Yayınları, İstanbul

Çevik, H. Hüseyin (2004). "Türk Kamu Yönetimi Başarısızlık Teorisi ve Eleştirisi", *Amme*

İdaresi Dergisi, Cilt:35, Sayı:3, Ankara, 39–53

Çırakman, Birsen (Aralık 1976). "Kamu Hizmeti", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:9, Sayı:4,

Ankara, 75–94

Demir, Fevzi (1996). *Egemenlik Kavramına İlişkin Çeşitli Yaklaşımlar ve Ulusal*

Egemenlik, www.mersin.edu.tr/uploads/files/facs/, Erişim Tarihi: 10.09.2006

Dinçer, Kurtuluş (1993). *Felsefe*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No:703, Eskişehir

Durna, Ufuk., Eren, Veysel (Mart 2002). "Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim", *Amme*

İdaresi Dergisi, Cilt:35, Sayı:1, Ankara, 55–75

DPT Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963–1967) DPT Yayını, Ankara

DPT İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1967–1972) DPT Yayını, Ankara

DPT Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973–1977) DPT Yayını, Ankara

DPT Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979–1983) DPT Yayını, Ankara

DPT Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985–1989) DPT Yayını, Ankara

DPT Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990–1996) DPT Yayını, Ankara

DPT Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996–2000) DPT Yayını, Ankara

Ergun, Turgay (1995). *Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişmesine Kısa Bir Bakış: Yeni*

Araştırmalar ve Gerçekler, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri,

TODAİE Yayınları, Ankara, 7–13

Eken, Musa (Haziran 1994). “Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı”,

Amme İdaresi Dergisi, Cilt:27, Sayı:2, Ankara, 25–54

Ekinci, T. Ziya (Nisan 1995). *Devlet ve Ben, Sarmal Yayınevi, İstanbul*

Emre, Cahit (1997). *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi, Siyasal Kitabevi, Ankara*

Erdemli, Atilla (1998). *Temel Sorunlarıyla Spor Felsefesi, E Yayınları, İstanbul*

Erçetin, Şule (2001). *Yönetimde Yeni Yaklaşımlar, Nobel Yayıncılık, Ankara*

Ertürk, Berin (Eylül 1971). “Bir Psikolojik Değişim Sorunu Olarak İdari Reform”,

Amme İdaresi Dergisi, Cilt:4, Sayı:3, Ankara, 72–89

Ergun, Turgay (Aralık 1997). “Postmodernizm ve Kamu Yönetimi”, *Amme İdaresi Dergisi,*

Cilt:30, Sayı:4, Ankara, 3–15

Ergüzeloğlu, Esra (2003). *Kamu Yönetimi Bilimi Odaklı Gelişim Çizgisi*, Kamu Yönetimi

Çalışmaları 2002–2003 Disiplin Sorunları, Ankara, 137–155

Ergüzeloğlu, Esra(2003). *Kamu Yönetimi Yaklaşımı*, Kamu Yönetimi Çalışmaları 2002–

2003 Disiplin Sorunları, Ankara, 141–155

Eryılmaz, Bilal (2000). *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaası, İstanbul

Fayol, Henry (1939). *Sınai ve Umumi İşlerde İdare*, Çeviren: M. Asım Çalıkoglu, İnhisarlar

Umumi Direktörlüğü, İstanbul

Fındıklı, Remzi (Eylül1996). "Yönetimde Açıklık-Açık Yönetim", *Türk İdare Dergisi*,

Sayı:412, Ankara, 103–110

Giddens, Anthony (1998). *Sosyoloji Eleştirel Bir Yaklaşım*, Birey Yayıncılık, İstanbul

Giddens, Anthony (1992). *Modernliğin Sonuçları*, Çeviren: Ersin Kuşdil, Ayrıntı Yayınları,

İstanbul

Giritli, İsmet (2004). *Bir Ulusal Modernleşme İdeolojisi Olarak Atatürkçülük*, Atatürk

Araştırma Merkezi, Ankara

Gökbunar, Ramazan (Aralık 2004). "Etkin Devletin Temel Unsurları", *Türk İdare Dergisi*,

Sayı:445, Ankara, 19–41

Gözel, A. Kadir (Mart 2003). "Yeni Kamu Yönetimi Nedir?", *Türk İdare Dergisi*,

Sayı: 438, Ankara, 195–208

Gözler, Kemal (2003). *İdare Hukuku*, Ekin Kitapevi Yayınları, Bursa

Gözübüyük, A. Şeref (Eylül 2004). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, Turhan Kitapevi, Ankara

Gözübüyük, A. Şeref (1989). *Yönetim Hukuku*, S Yayınları, Ankara

Güler, A. Birgül (1994). "Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi", *Amme İdaresi*

Dergisi, Cilt: 27, Sayı:4, Ankara, 3–19

Güler, A. Birgül (Mart 2005). *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınları, Ankara

Güler, A. Birgül (1996). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, TODAİE Yayınları, Yayın No:266,

Ankara

Güler, D. Filiz (2003). "Türk Kamu Yönetiminin Evrimi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:36

Sayı:1, Ankara, 1–30

Günaydın, Osman (Eylül 2003). "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma", *Türk İdare*

Dergisi, Yıl:75, Sayı:440, Ankara, 127–148

Güvenç, Nazım (1998). *Globalizm*, Bds Yayınları, İstanbul

Hilav, Selahattin (1970). *100 Soruda Felsefe El Kitabı*, Gerçek Yayınevi, İstanbul

Hirş, Ernest (1996). *Hukuk Felsefesi ve Hukuk Sosyolojisi Dersleri*, Banka ve Ticaret

Hukuku Araştırma Enstitüsü, Ankara

Horner, Chris., Westacott, Emrys (2001). *Felsefe Aracılığıyla Düşünme*, Çeviren: Ahmet

Aslan, Phoenix Yayınevi, Ankara

Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi (1994). Dpt Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Dpt

Yayını, Ankara

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, www.basbakanlik.gov.tr,

Erişim Tarihi: 21.05.2005

Kapani, Münci (1998). *Politika Bilimine Giriş*, Bilgi Yayınları, Ankara

Kapani, Münci (1970). *Kamu Hürriyetleri*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları,

No:264, Ankara

Karaer, Tacettin (Eylül 1987). "12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden

Düzenlenmesi, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:20, Sayı:3, Ankara, 29–54

Karahanogulları, Onur (2003). "*Kamu Hizmetleri Kavramı ve Kamu Hizmetleri*

alanında Yeni Eğilimler", www.politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler.htm,

Erişim Tarihi: 27.03.2006

Karasu, Koray (Kasım 2001). *Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi*, Mülkiyeliler

Birliği Vakfı Yayınları, Tezler Dizisi:11, Ankara

Karasu, Koray (2004).”*Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenine İlişkin Bir Not*”, İkinci. Kamu

Yönetimi Bildirileri, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, Ankara, 225–242

Keskin, E. Nuray (2006). ”*Türkiye’de Kamu Yönetimi Disiplininin “Köken” Sorunu*, www.

yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr, ErişimTarihi: 26. 03. 2006

Kılavuz, Raci (Aralık 2002). “Yönetmelik ve Halkın Yönetmelik Oluşumuna Etkileri“,

C. Ü. Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt:26, No:2, Sivas, 255–266

Kılavuz, Raci (Eylül 1998). “İdari Reform Olgusu ve Türkiye’de İdari Reform Çalışmaları”,

Türk İdare Dergisi, Yıl:70, Sayı: 420, Ankara, 163–184

Kızılcık, Recep (Mart 2003). ”21. Yüzyılda Yönetişim ve Kamu Yönetim Yeni Eğilimler ve

Yeni Teknikler”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 438, Ankara, 182–194

Koçdemir, Kadir (Mart 2002). “Hizmette Vatandaşa Yakınlık İlkesi ve Sosyal Hizmetler”,

Türk İdare Dergisi, Sayı:444, Ankara, 1–5

Koçdemir, Kadir (Mart 2005). “Renan’a Göre Müşterek Biz (Millet) Duygusunun

Temelleri“, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:446, Ankara, 101–119

Koçel, Tamer (2003). *İşletme Yöneticiliği*, Beta Yayınları, İstanbul

Koray, Meryem (Ekim 2000). *Sosyal Politika*, Ezgi Yayınları, Bursa

Kuçuradi, İoanna (1997). *Çağın Olayları Arasında*, Ayraç Yayınları, Ankara

Lordoğlu, Kuvvet (1996). *Kapitalizm*, Bds Yayınları, İstanbul

Martin, Brendan (1995). *Özelleştirme; Kimin Çıkarına?*, Cep Kitapları, İstanbul

Marshall, Gordon (1999). *Sosyoloji Sözlüğü*, Bilim ve Sanat Yayınları, İstanbul

Nadaroğlu, Halil. (2000) *Kamu Maliyesi Teorisi*, Beta Yayınları, İstanbul

Nemli, Esra (1998). "Rekabet Avantajı Kazanmada Örgütsel Esnekliğin Önemi, *Amme*

İdaresi Dergisi, Cilt:31, Sayı:3, Ankara, 75–86

Okçu, Murat (Ekim 2003). *Postmodernizm ve Kamu Yönetimi*, (Çağdaş Kamu Yönetimi),

Nobel Basımevi, Ankara

Ortaylı, İlber (2000). *Türkiye İdare Tarihine Giriş*, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara

Öktem, Niyazi (1995). *Sosyoloji ve Felsefe Verileriyle Devlet ve Hukuk Felsefesi Akımları*,

Der Yayınları, İstanbul

Ökçesiz, Hayrettin (2003). "Hukuka Felsefi ve Sosyolojik Bakışlar", *İstanbul Barosu*

Yayınları, İstanbul

Ölmezoğulları, Nalan (1999). *Ekonomik Sistemler ve Küreselleşen Kapitalizm*, Ezgi

Yayınları, Bursa

Ömürgönülşen, Uğur (Ekim 2003). *Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir*

Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği, Çağdaş Kamu Yönetimi, Nobel Basımevi,

Ankara

Övgün, Barış (2003). "Kamu Yönetişimi", *Kamu Yönetimi Çalışmaları 2002–2003 Disiplin*

Sorunları, Ankara, 197–223

Özer, Ahmet (1995). "Türkiye'nin Yönetim Yapısına Toplu Bakış ve Yeniden

Düzenleme İhtiyacı", *Türk İdare Dergisi*, Sayı:406, Ankara, 1–48

Özer, M. Akif (2005). "Kamu Yönetiminin Geleceğine Dair Düşünceler", *Sayıştay Dergisi*,

Sayı:57, Ankara, 3–61

Özgür, Hüseyin (Ekim 2003). "Yeni Kamu Yönetimi Hareketi", *Çağdaş Kamu Yönetimi*,

Nobel Basımevi, Ankara

Özsemerci, Kemal (2005). "Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Yozlaşmanın Kültürel

Altyapısı", *Sayıştay Dergisi*, Sayı:58, Ankara, 3–19

Özşen, Tayfur (2000). *Yönetim Bilimleri Yayınlanmamış Ders Notları*, Mersin

Özşen, Tayfur (1988). “Toplam Yönetim Kalitesi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:421,

Ankara, 283–296

Öztekin, Ali (1998). *Türk Kamu Yönetiminde Personel Sorunları ve Çözüm*

Önerileri, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı Yayınları, Yayın

No:275, Ankara

Polatoğlu, Aykut (2001). *Kamu Yönetimi*, Metu Press Yayıncılık, Ankara

Politzer, Georges (1995). *Felsefenin Başlangıç İlkeleri*, Sol Yayınları, Ankara

Platon (1988). *Devlet*, Çev: Selahattin Eyüpoğlu, Remzi Kitapevi, İstanbul

Saran, Ulvi (2006). “Küresel Değişim Dinamiklerinin Kamu Yönetimi Alanındaki

Etkileri, www.canaktan.org/politika/kamudakalite,

ErişimTarihi:22.02.2006

Saran, Ulvi (Haziran 2001). “Demokratikleşme ve Sivilleşme Eğilimleri Karşısında

Devletin Yeniden Yapılandırılmasının Anahtarı: Kamu Hizmetlerinde

Toplam Kalite Yönetimi, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:431, Ankara, 1–20

Sennet, Richard (1996). *Kamusal İnsanın Çöküşü*, Ayrıntı Yayınları, İstanbul

Sezer, U. Birkan (1992). "Büyük Devlet-Küçük Devlet Tartışması", *Amme İdaresi*

Dergisi, Cilt:25, Sayı:4, Ankara, 3–29

Sezen, Seriye (1999). *Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama*, TODAİE

Yayınları, Yayın No:293, Ankara

Sürgit, Kenan (Eylül 1980). "12 Eylül ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi", *Amme*

İdaresi Dergisi, Cilt:13, Sayı:3, Ankara, 39–77

Şahin, Mehmet (1998). *Spor Ahlakı ve Sorunları*, Evrensel Basım Yayın, İstanbul

Şaylan, Gencay (1996). "Bağımsız Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi: Yeni Paradigma

Araştırmaları", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 29, Sayı:3, Ankara, 3–16

Şaylan, Gencay (2000). "Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine

Düşünceler", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:33, Sayı:2, Ankara, 1–22

Şaylan, Gencay (1995). *Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*, İmge Kitapevi,

Ankara

Şenel, Alâeddin (1982). *Siyasal Düşünceler Tarihi*, Bilim ve Sanat Yayıncılık, Ankara

Tanilli, Server (1981). *Uygarlık Tarihi*, Say Yayınları, İstanbul

Tepe, Harun (2000). *Etik ve Meslek Etikleri,-Tıp, Çevre, İş, Basın, Hukuk ve Siyaset*, Türk

Felsefe Kurumu Yayınları, Ankara

Timuçin, Afşar (2003). *Felsefeye Giriş*, Kocaeli Üniversitesi Yayınları, Yayın No:123,

İzmit

Toprak, Erkan (2000). *Demokratik ve Etkin Devlet İçin Türk Kamu Yönetiminde Yeniden*

Yapılanma (Doktora Tezi), Ankara

Turgay, Ergun., Polatoğlu, Aykut (1984). *Kamu Yönetimine Giriş*, Sevinç Matbaası, Ankara

Tutum, Cahit (1994). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, Tesav Yayınları, Ankara

Üstüner, Yılmaz (1994). "Kamu Yönetimi Disiplininde Kimlik Sorunsalı", Türkiye'de Kamu

Yönetimi, Yargı Yayınları, Ankara, 595-606

Yalçındağ, Selçuk (Haziran 1970). "Türk Kamu Yönetimi Sistemimizin Tarihsel Evrimi

Üzerine Notlar", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:3, Sayı:2, Ankara, 20-57

Yayla, Atilla. "Süper Devletler, Küçük Devletler ve Özgürlük, www.lbt.org.tr.Erişim

Tarihi:27.07.2005

Yenişehirlioğlu, Şahin (1995). *Birey Toplum Devlet İlişkileri*, Ümit Yayıncılık, Ankara

Yılmaz, Ejder (1988). *Hukuk Sözlüğü*, Yetkin Yayınları, 5.Baskı, İstanbul

Yumurtacı, Çağlar (2003).*Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı*, Kamu Yönetimi Çalışmaları

2002–2003 Disiplin Sorunları, Ankara, 176–195

Wilson, Woodrow (1961). "*İdarenin İncelenmesi*", Çev: Nermin Abadan, Woodrow Wilson

Seçme Parçalar, Türk Siyasi İlimler Derneği, İstanbul

