

T.C  
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

116843

KAMU YÖNETİMİNDE PARADİGMA DEĞİŞİMİ

116843

DOKTORA TEZİ

Hamza AL

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU  
BÜKÜMANTASYON MERKEZİ

Enstitü Ana Bilim Dalı: KAMU YÖNETİMİ

Bu tez 05/03/2002 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Oy birliği/~~Oy çokluğu~~ ile kabul edilmiştir.



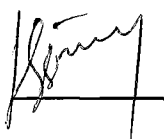
Jüri Başkanı

Prof. Dr. Bilal Arslanmaz



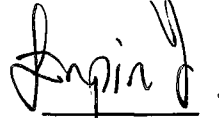
Jüri Üyesi

Prof. Dr. Ömer Dincer



Jüri Üyesi

Prof. Dr. Kemal Çermek



Jüri Üyesi

Doç. Dr. Engin Yılmaz



Jüri Üyesi

Doç. Dr. Musa Eker

## İÇİNDEKİLER

|                  |     |
|------------------|-----|
| KISALTMALAR..... | V   |
| ÖZET.....        | VI  |
| SUMMARY.....     | VII |
| GİRİŞ.....       | 1   |

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### TOPLUMSAL DÖNÜŞÜMLER VE KAMU YÖNETİMİ

|   |    |
|---|----|
| I. SANAYİ ÖNCESİ TOPLUM VE KAMUSAL HAYATIN ÖRGÜTLENMESİ.....        | 5  |
| A. SANAYİ ÖNCESİ TOPLUM YAPISI.....                                 | 5  |
| B. SANAYİ ÖNCESİ TOPLUMDA KAMU YÖNETİMİNİN YAPI VE İŞLEVLERİ.....   | 8  |
| II. SANAYİ TOPLUMU VE KAMUSAL HAYATIN GELİŞMESİ.....                | 10 |
| A. SANAYİ TOPLUMU.....  | 11 |
| B. SANAYİ TOPLUMU VE KAMU YÖNETİMİNİN DEĞİŞEN İŞLEVLERİ.....        | 17 |
| III. SANAYİ TOPLUMU VE GELENEKSEL YÖNETİM ANLAYIŞI.....             | 20 |
| A. GELENEKSEL YÖNETİMİN OLUŞUMUNA ETKİ EDEN TEORİK YAKLAŞIMLAR..... | 20 |
| 1. Bilimsel Yönetim Teorisi.....                                    | 21 |
| 2. Yönetim Süreci Yaklaşımı.....                                    | 23 |
| 3. Weberyen Bürokrasi Modeli.....                                   | 25 |
| B. GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİNİN TEMEL ÖZELLİKLERİ.....               | 28 |

### İKİNCİ BÖLÜM

#### SANAYİ ÖTESİ TOPLUMSAL YAPILANMA VE DEĞİŞİMİN DİNAMİKLERİ

|  |    |
|--|----|
| I. POSTMODERN TOPLUM VE BİLGİ TOPLUMU..... | 42 |
| A. POSTMODERN TOPLUM.....                  | 42 |
| 1. Modernite.....                          | 42 |
| 2. Postmodernite.....                      | 44 |
| B. BİLGİ TOPLUMU.....                      | 47 |
| 1. Genel Olarak Bilgi ve Bilim.....        | 47 |
| 2. Bilgi Toplumunun Temel Özellikleri..... | 52 |

|   |    |
|---|----|
| II. DEĞİŞİMİN DİNAMİKLERİ .....                                       | 55 |
| A. BİLGİ TEKNOLOJİLERİ .....  | 55 |
| 1. Bilgi Teknolojilerinin Kamu Kesimi Yönetim Anlayışına Etkisi ..... | 60 |
| 2. Bilgi Teknolojileri ve Yerel Yönetimler .....                      | 63 |
| B. KÜRESELLEŞME .....   | 64 |
| C. ULUS-DEVLET ANLAYIŞINDAKİ DEĞİŞMELER .....                         | 68 |
| D. DEMOKRASİ VE İNSAN HAKLARI ANLAYIŞINDAKİ GELİŞMELER.....           | 73 |
| E. PİYASANIN ARTAN GÜCÜ .....   | 76 |
| 1. Yeni Liberalizm.....   | 77 |
| 2. Kamu Tercih Teorisi .....  | 81 |
| F. REFAH DEVLETİNİN KRİZİ VE YENİ SAĞIN YÜKSELİŞİ.....                | 84 |
| 1. Refah Devleti Uygulamaları.....                                    | 85 |
| 2. Minimal Devlet ve Yeni Sağ Politikalar .....                       | 89 |
| G. ÜRETİM YAPISINDAKİ DEĞİŞMELER.....                                 | 93 |
| H. GELENEKSEL YÖNETİMİN EKSİKLİKLERİ.....                             | 97 |

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### KAMU YÖNETİMİNDE YENİ YÖNELİMLER

|  |     |
|--|-----|
| I. KAMU YÖNETİMİ-ÖZEL YÖNETİM YAKINLAŞMASI.....            | 102 |
| A. YÖNETİMCİLİK (MANAGERIALISM) AKIMI.....                 | 104 |
| B. YENİ KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMI.....                       | 108 |
| II. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ TEMEL NİTELİKLERİ ..... | 113 |
| A. KAMUNUN FAALİYET ALANI VE HİZMET YÖNTEMLERİ .....       | 115 |
| 1. Kamunun Faaliyet Alanı .....                            | 116 |
| 2. Kamu Yönetimi ve Piyasa.....                            | 118 |
| 3. Üçüncü Sektör .....                                     | 128 |
| B. ÖRGÜTSEL YAPIDAKİ DEĞİŞMELER .....                      | 131 |
| 1. Küçük Organizasyonlar.....                              | 131 |
| 2. Esnek Örgütlenme ve Esnek Yönetim.....                  | 134 |
| 3. Desantralizasyon .....                                  | 137 |
| a. Çalışanları Güçlendirme (Empowerment).....              | 140 |
| b. Katılımcı Yönetim ve Ekip Çalışması.....                | 142 |
| c. Yerelleşme.....   | 146 |

|   |     |
|---|-----|
| C. KAMUSAL SORUMLULUK.....                        | 152 |
| 1. Yönetim-Siyasal İktidar İlişkisi.....          | 154 |
| a. Uygulayıcı Birimler (Executive Agencies) ..... | 156 |
| b. Yeni Regülasyon Kurulları.....                 | 158 |
| 2. Yönetim-Birey İlişkisi .....                   | 174 |
| a. Yönetimde Açıklık .....                        | 177 |
| b. Bilgi Edinme Hakkı.....                        | 181 |
| c. Yönetişim (Governance).....                    | 183 |
| d. Müşteri Yönelimli Yönetim .....                | 186 |
| D. SONUCA YÖNELMİŞ YÖNETİM.....                   | 191 |
| 1. Misyon Yönelimli Yönetim.....                  | 194 |
| 2. Performans Yönelimli Yönetim.....              | 196 |
| a. Etkinlik ve Verimlilik.....                    | 199 |
| b. Performans Uygulamaları.....                   | 203 |
| 3. Kaliteye Yönelmiş Yönetim .....                | 206 |
| 4. Çıktı Esaslı Esnek Bütçe Sistemi .....         | 210 |
| 5. Esnek Çalışma İlişkileri.....                  | 214 |
| SONUÇ VE ÖNERİLER.....                            | 218 |
| KAYNAKÇA.....                                     | 236 |
| ÖZGEÇMİŞ .....                                    | 268 |

## KISALTMALAR

|           |   |
|-----------|---|
| AB        | : Avrupa Birliği  |
| ABD       | : Amerika Birleşik Devletleri   |
| AGİK      | : Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı   |
| AİD       | : Amme İdaresi Dergisi  |
| AY        | : Anayasa   |
| BDDK      | : Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu  |
| BM        | : Birleşmiş Milletler   |
| DDK       | : Devlet Denetleme Kurulu   |
| IMF       | : Uluslararası Para Fonu  |
| IULA-EMME | : Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge<br>Teşkilatı |
| m         | : Madde   |
| MPM       | : Milli Prodüktivite Merkezi  |
| OECD      | : Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü   |
| RTÜK      | : Radyo ve Televizyon Üst Kurulu  |
| SPK       | : Sermaye Piyasası Kurulu   |
| TESEV     | : Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı  |
| TBMM      | : Türkiye Büyük Millet Meclisi  |
| TKY       | : Toplam Kalite Yönetimi  |
| TOBB      | : Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği  |
| TODAİE    | : Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü                                       |
| TÜSİAD    | : Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği  |
| YÖK       | : Yüksek Öğretim Kurulu   |

## ÖZET

Bu çalışmanın amacı, kamu kesimi yönetiminde meydana gelen değişimleri, kamu yönetiminin çevresinde meydana gelen değişimlerle ilişkilendirerek incelemektir. Kamu yönetimindeki değişimin boyutu, paradigmatik nitelikte olup olmadığı, değişime yolaçan çevresel faktörler ve yeni kamu yönetimi anlayışının yeni toplumsal yapıyla ilişkisi konusu ele alınmıştır.

Çalışma giriş, sonuç ve üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde temel dönüşüm dönemleri olarak kabul edilen, tarım ve sanayi toplumlarının geçirdiği aşamalar ve bunların yönetime etkisi ele alınmış ve geleneksel yönetimin özelliklerine değinilmiştir. İkinci bölümde sanayi ötesi toplum aşamasına ilişkin görüşlere yer verilmiş ve değişime yol açan belli başlı unsurlar ele alınmıştır. Üçüncü bölümde ise, yeni kamu yönetimi anlayışı bağlamında, örgütsel yapıdaki ve sorumluluk sitemindeki değişimler ile yeni yönetim tekniklerinin kamu yönetimine yansımaları tartışılmıştır.

Çalışmada, yeni anlayış ve tekniklerle ilgili olarak, ülkelerdeki uygulamalara yer yer değinilmişse de, daha çok konunun teorik ve kavramsal düzeyde incelenmesine ağırlık verilmiştir. Ülkemizle ilgili olarak, yeni yönetim anlayışı çerçevesinde son zamanlarda uygulamaya konulan üst kurulların yapı ve işleyişleri üzerinde durulmuştur.

Varılan sonuç, toplumların teknolojik, ekonomik, kültürel, sosyal ve zihinsel yapılarıyla kamu yönetimleri arasında uyumsuzlukların olması uzun vadede mümkün değildir. Kamu yönetimi ile toplumsal yapılar arasında karşılıklı bir ilişki kaçınılmazdır. Geçmişteki büyük değişimlerin her biri, devleti, kurumlarını, sorumluluklarını ve bu sorumlulukları yerine getirmedeki araçları yeniden şekillendirmiştir. Bu, hiç kuşkusuz yeni toplumsal dönüşüm için de geçerlidir. Yeni toplumsal devrim, en az geçmiş devrimler kadar, yönetimi paradigmatik nitelikte değiştirmiştir ve değiştirmektedir.

## **SUMMARY**

The main purpose of this study is to analyse changes in public sector management in the context of wider transformations in its environment. The emergence of new public management reflects changes in society. Whether this shift in Public Administration constitutes a paradigm change is also addressed in the thesis.

In the first chapter of the thesis, characteristics of administration in agricultural and industrial societies are reviewed. The second chapter deals with arguments related to post-industrial society, while the third chapter discusses the impact of new management techniques on public management.

The study concentrates on theoretical and conceptual aspects of new public management, though some implementations of new public management in various countries are also examined. In the Turkish case, boards are discussed as an example in new public management.

The main finding of the research is that there is a mutual interaction between public management and social structures. New social revolution has resulted in paradigmatic transformations in public management.

## GİRİŞ

Köklü bir tarihsel değişim döneminden geçildiğine işaret eden geçerli ve nesnel nedenler bulunmaktadır. Bu nedenler, teknoloji, bilim, kültür, siyasi sistem, ekonomik ve sosyal yapıdaki değişimlerle çok yakından ilişkilidir. Birçok alandaki değişim 20. yüzyılın sonunda hızlanmış ve değişik kurumları, ilişkiler sistemini ve anlayışları etkilemiştir. Özellikle Batı toplumlarında başlayan bu paradigmatik değişim, diğer ülkeleri de etkilemiş ve değişimin niteliği küresel bir boyuta ulaşmıştır. Hemen hemen hiçbir kurum, toplum ve ülke değişim karşısında direnç gösterememekte; bu gelişmeleri iyi anlayıp yorumlayarak yararlanmaya çalışmaktadır. Ama şüphesiz bunun istisnaları da olmaktadır ve olacaktır.

Devlet ve topluma ilişkin bir faaliyet olan kamu yönetiminin, bu genel değişim sürecinin etkilerinden uzak durması beklenemez. Kamu yönetiminin, ekonomik, sosyal, siyasi, teknik ve işletmecilik alanında meydana gelen değişimleri göz ardı ederek varlığını sürdürmesi mümkün değildir. Değişimin, kurumlar, toplumlar ve devlet üzerindeki etkisi, mevcut yapıların ve ilişkiler sisteminin yeniden gözden geçirilmesini uyarmıştır. Ayakta kalabilmek için değişim ve dolayısıyla gelişmenin kaçınılmaz olduğu gerçeğini, yalnız özel işletmeler değil, kamu yönetimi de kabul etmiş durumdadır.

Şüphesiz kamu yönetimine ilişkin yapısal ve işlemsel değişiklikler, iç faktörlerden daha çok, dış faktörlerin etkisi altında gelişmiştir. Burada başlıca faktörler olarak, teknolojik yapıdaki yenilikler, küreselleşme ve ulus-devlet anlayışındaki gelişmeler, ekonomik teorideki yeni yaklaşımlar, piyasanın artan gücü, özel sektör kuruluşlarının yapı ve faaliyetlerinde meydana gelen değişimler, kamu yönetimine yöneltilen eleştiriler ve değerler sistemindeki gelişmeler üzerinde durulabilir.

Farklı alanlarda meydana gelen bu paradigmatik değişimlerin kamu yönetimine yansımaları, değişik kavramlarla ifade edilmektedir. Örneğin bazı bilim adamları bu değişimi yorumlarken, “Managerialism”, “Kamu İşletmeciliği” (Public Management),



“Yeni Kamu İşletmeciliği” (New Public Management), “Girişimci Yönetim” (Entrepreneurial Management), “Yönetimin Yeniden Keşfi” (Reinventing Government) ve “Yönetişim” (Governance) gibi kavramları kullanmaktadırlar.

Değişimin yorumlanması konusunda da farklı yaklaşımlar ortaya çıkmaktadır. Şüphesiz kamu yönetiminde geleneksel anlayışlardan farklı olarak yeni bir döneme, kurumsal yapıya ve ilişkiler sistemine doğru gidildiğine yönelik belirgin işaretler bulunmaktadır.

Kamu yönetimi ile işletme yönetimi arasındaki geleneksel ayrımlar, büyük ölçüde anlamını yitirdiği ve işbirliğine yönelik yaklaşımların sergilendiği görülmektedir. Öte yandan, devletle birey ve bürokrasi ile siyasal iktidar arasındaki ilişkilerde önemli değişiklikler ortaya çıkmaktadır. Bireyin devlet karşısındaki konumunda, bazı alanlarda vatandaşlıktan müşteriye doğru geçildiğine yönelik tartışmalar bulunmaktadır.

Bunun yanında, küreselleşme ile beraber, geleneksel ulus-devlet modelinin yoğun olarak sorgulanması gündeme gelmiştir. Artık birçok alanda ulusların işbirliğini gerekli kılan ve dolayısıyla yeni yapılanmaları ortaya çıkaran gereksinimler bulunmaktadır. Toplumların uluslarüstü ölçekte birbirleriyle paylaşabilecekleri, insan hakları, hukuk devleti ve piyasa ekonomisi gibi değerler giderek artmaktadır. Bu da küresel düzeyde yönetişimi ve onun kurumlarının oluşumunu gündeme getirmiştir.

Refah devleti ile birlikte modern devletlerin topluma sundukları hizmetlerde ve işlevlerde büyük artış meydana gelmiş ve dolayısıyla kamu bürokrasisinin toplum üzerindeki etkisi giderek güçlenmiştir. Devletin artan bu gücü, toplum üzerinde önemli ve belirleyici etkilere kaynaklık etmiştir. Öte yandan, yeni bağımsızlığına kavuşan devletlerde, modernleşme ve kalkınma projeleri nedeniyle, toplumlar üzerinde kamunun rolü giderek artmıştır.

Gerek gelişmiş ülkelerde gerek gelişmekte olan ülkelerde devletin, dolayısıyla kamu bürokrasisinin toplum üzerindeki artan gücü, kamu harcamaları, artan vergiler, özgürlükler ve girişimcilik yönünden pek sevimli karşılanmamış ve devlete yönelik bir takım eleştirilerin ortaya çıkmasına yolaçmıştır.

Piyasa ekonomisinin gelişmesi ve güçlenmesi, rekabet ortamını hızlandırmış ve piyasa aktörlerinin kendilerini yenilemelerine ve örgütsel yapılarını gözden geçirmelerine

neden olmuştur. Buna bağlı olarak, özel sektörde ortaya çıkan verimlilik, etkinlik, yenilik ve kalite gibi değerler, kamu kesimi ile karşılaştırıldığında, kamu yönetimi üzerinde birtakım eleştirilerin yapılmasını beraberinde getirmiştir.

Kamu kesimi, öteden beri bazı alanlarda özel sektörle işbirliği yapmak biçimindeki yaklaşımını daha da yoğunlaştırmış; bu işbirliği, özel işletmelerin örgüt yapılarını ve yönetim tekniklerini almaya doğru bir eğilim kazanmıştır. İşbirliğinden benimsemeye doğru bir eğilimin ortaya çıkması dikkat çekmektedir.

Tezin temel hipotezi, kamu yönetiminde belirgin değişikliklerin iç faktörlerle açıklanamayacağı, bu değişikliklerin büyük ölçüde dış-çevresel faktörlere bağlı olduğudur. Bu nedenle iç faktörlere çalışmada fazla yer verilmemiştir. Çevresel faktörler içinde de piyasa sisteminin belirleyici rolü üzerinde ağırlıklı olarak durulmuştur.

Bu çevresel faktörlere bağlı değişim, şüphesiz kamu yönetiminin geleneksel yapı ve işleyişini sarsmış ve özel sektörle ortak alanlarını artırmıştır. Fakat kamu yönetiminin öteden beri önem verdiği, eşitlik, tarafsızlık ve kamusal sorumluluk gibi temel işlevlerinin nasıl yerine getirileceği sorusu önemini korumaktadır. Gerçekten de, kamu yönetimi bu unsurlara bağlı farklılığını ne ölçüde yerine getirecektir ve vatandaş kavramının yeni içeriği nasıl doldurulacaktır sorusu, cevap aranacak yeni tartışma alanlarını meydana getirmektedir.

Kamu yönetiminde ortaya çıkan değişikliklerin, ülkeler bakımından, esasta aynı olmakla beraber ayrıntılarda bazı farklılıklar gösterdiği bilinmektedir. Yeni yönetim anlayışına ilişkin uygulamaların teoriden önce ortaya çıktığını ve teorinin daha çok mevcut uygulamalar üzerine inşa edilmeye çalışıldığı görülmektedir. Dolayısıyla yeni kamu yönetimi anlayışının bütüncül bir yaklaşım mı olduğu, yoksa eklektik bir özellik mi taşıdığı konusu, önemini korumaktadır.

Çalışma üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde temel dönüşüm dönemleri olarak kabul edilen, tarım ve sanayi toplumlarının geçirdiği aşamalar ve bunların yönetime etkisi ele alınmış ve geleneksel yönetimin özelliklerine değinilmiştir.

İkinci bölümde sanayi ötesi toplum aşamasına ilişkin görüş ve tartışmalara yer verilmiş ve değişime yol açan unsurlar ele alınmıştır. Bunlar içerisinde, bilgi teknolojileri, küreselleşme, ulus-devlet, demokrasi ve insan hakları, piyasanın artan gücü, liberalizm, kamu tercihi teorisi, yeni sağ politikalar, üretim yapısı ve geleneksel yönetimin eksikliklerine vurgu yapılmaya çalışılmıştır.

Üçüncü bölümde ise, yeni kamu yönetimi anlayışı bağlamında, örgütsel yapıdaki, ilişkiler ve sorumluluk sitemindeki değişimler ve oluşumlar üzerinde durulmuştur. Ayrıca yeni yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde ne ölçüde ve nasıl kullanıldığı, kavramsal düzeyde tartışılmıştır.

Tezin başlığı ile ilgili olarak, bilindiği gibi paradigma kavramı oldukça muğlak ve farklı anlamlara gelebilmektedir. Kavramın bu özelliği, anlamını genişletmekte ve değişik alanlarda kullanılmasına yolaçmaktadır. Bu çalışmayla ilgili olarak paradigma, dar anlamından daha çok, yaygın bir şekilde kullanılan, bakış tarzı, ortak değerler, anlayışlar, birşeye açıklama olanağı veren model ve kavramsal çerçeve gibi anlamları ifade eden bir kavram olarak ele alınmıştır.

Bu çalışmada, salt yeni kamu yönetimi anlayışını irdelemekten ziyade, bu anlayışı ortaya çıkaran faktörlerin analizi yapılmaya çalışılmıştır. Bunu yaparken, yer yer uygulamaya değinilmekle birlikte, daha çok konunun teorik ve kavramsal düzeyde incelenmesine ağırlık verilmiştir. Bu anlamda tez, kavramsal yönü ağır basan bir yaklaşımla ele alınmış ve dolayısıyla bu alandaki literatürün incelenmesi ile yetinilmiştir. Bununla birlikte, çok ayrıntılı olmasa da, ülkemiz açısından, yeni regülasyon kurulları gibi yeni yapıların özellikleri ve sorunları da tartışılmıştır.

## **BİRİNCİ BÖLÜM**

### **TOPLUMSAL DÖNÜŞÜMLER VE KAMU YÖNETİMİ**

Kamu yönetimi boşlukta oluşan ve işleyen bir kurum değildir. Belirli bir çevrede doğar, gelişir ve söz konusu çevrenin şartlarından etkilenir. Bu anlamda kamu yönetimi ile toplumsal yapılar arasında karşılıklı bir ilişki kaçınılmazdır. Toplumların teknolojik, ekonomik, kültürel, sosyal ve zihinsel yapılarıyla kamu yönetimleri arasında uyumsuzlukların olması uzun vadede mümkün görülmemektedir. Diğer taraftan, toplumsal alanda meydana gelen değişimler kamu yönetimini etkilediği gibi, kamu yönetimi de toplumsal kurumları belirli ölçüde biçimlendirmektedir.

Bu bölümde kamusal hayatın örgütlenmesi, sanayi devrimi, bu devrimin kamu yönetimine etkileri ve sanayi toplumuna damgasını vuran geleneksel yönetim anlayışı üzerinde durulmuştur. Geleneksel yönetim anlayışının ortaya çıkmasında etkili olan faktörler ve bu anlayışın oluşmasına katkı yapan teoriler ele alınmıştır. Daha sonra da geleneksel kamu yönetiminin temel özellikleri ayrıntılı olarak incelenmiştir.

#### **I. SANAYİ ÖNCESİ TOPLUM VE KAMUSAL HAYATIN ÖRGÜTLENMESİ**

Genel kabul gören ilk toplumsal aşama, varlığını sanayi toplumuna kadar devam ettiren tarım toplumu aşamasıdır. Tarım toplumuna geçişle kamusal hayatın örgüt ve işlev olarak ortaya çıkması ve gelişmesi büyük paralellik gösterir. Tarım toplumuna geçişle birlikte, basit nitelikte de olsa, kamusal örgütlenmelerin ortaya çıktığı ve üst bir kurum olarak devletin birtakım kamusal nitelikte işlevler üstlendiği görülmektedir.

##### **A. SANAYİ ÖNCESİ TOPLUM YAPISI**

İnsanlık tarihine bir bütün olarak bakıldığında, üretim ilişkilerinin toplumların yapısını belirleyen en önemli etken olduğu görülmektedir [Ceyhun ve Çağlayan, 1997: 1]. Kuşkusuz üretim ilişkilerini belirleyen en temel faktör de teknolojilerdir. Geçmişten

günümüze ilk büyük dönüşüm, yiyecek üretimine, yani tarım toplumuna, geçişle mümkün olmuştur [McNeill, 1994: 17]. Tarım toplumuna ne zaman geçildiği konusunda kesin bir tarih söylemek zor olsa da, tarım toplumunun başlangıcını, Milattan Önce 10 bin yıllarına [Toffler, 1981a: 27] kadar götürülenler bulunmaktadır<sup>1</sup>.

Tarım toplumuna geçiş, aynı zamanda, insanlığın uygarlığa geçişi olarak da algılanmaktadır. Şehir hayatı, devlet, yazı, kanun, matematik ve örgütlenme gibi medeniyet unsurlarının, tarım devriminin ortaya çıktığı Dicle, Nil, Fırat ve İndüs vadilerinde meydana gelmesi bu iddiayı doğrular niteliktedir. Ayrıca takvim, hiyeroglif ve çivi yazısı, rakamlar sistemi, ağırlık ve uzunluk ölçüleri yine önce tarımın geliştiği Mezopotamya uygarlığı tarafından icat edilmiştir. İlk uygarlığın Mezopotamya’da ortaya çıktığı konusunda hemen hemen görüş birliği vardır [McNeill, 1994: 41]; [Toynbee, 1975: 54]. Uygarlığın ortaya çıkmasında, tüm bunların yanında, siyasal örgütlenmenin de önemli bir etken olduğu görülmektedir [Coşkun, 1997: 89]; [Berktaş, 1983: 161]; [McNeill, 1994: 17]; [Sander, 1995: 25]. Mezopotamya’daki tarımsal devrim, şehir hayatı ile birlikte devleti yönetecek olan toplumsal farklılaşmayı ve örgütlenmeyi meydana getirmiş ve kamusal hayatın örgütlenmesine yol açmıştır.

Tarım toplumunun egemen olduğu dönemde toprak temel belirleyici olmuş ve ekonomiyi, kültürü ve aile yapısını şekillendirmiştir. Ayrıca sermayenin başlıca unsuru haline gelmiştir. Ekonomik yapının basit ve genelde merkeziyetçi olmadığı, hemen hemen her topluluğun kendi ihtiyaçlarını karşılayabildiği tarım toplumunda, basit bir işbölümünün olduğu görülmektedir. Bu dönemde özellikle soylular, savaşçılar, dinadamları ve kölelerden oluşan toplumsal sınıflar belirgin olarak bulunmaktaydı [Toffler, 1981a: 44].

İnsanlık tarihinin önemli bir kısmı devletsiz olarak geçse de [Sarıbay, 1996: 145], tarihi süreç içinde kamusal örgütlenmenin tarıma dayalı topluma geçiş aşamasında ortaya çıktığı görülmektedir. Her şeyden önce tarım faaliyetleri toplumda belli bir farklılaşmaya yol açmış; bu farklılaşma karmaşa ve çatışmaları beraberinde getirmiştir. Bu çatışmalar içinde toplumun varlığını devam ettirebilmesi için belirli kurumlara ve

---

<sup>1</sup> Tarım toplumuna geçişle ilgili tarihler kesin olmamakla birlikte, Tarım Toplumuna geçişi MÖ.7 bin yıllarında [Sander, 1997: 22], 10 bin yıllarında [Toffler, 1981a: 27] başlatan yazarlar vardır. Bazı tarihçiler ise MÖ. 8500-7000 dolaylarında başladığını iddia etmektedirler [McNeill, 1994: 17].

işlevlere gerek duyulmuştur. Bunların başında, toplumu dış tehditlerden korumak için gerekli olan savunma örgütü ve işlevi gelmektedir. Diğer taraftan doğal ilişkiler içinde ve bireysel çabalarla halledeilemeyen sorunların çözümü ve bu çözümün kurumlaştırılması belirli bir örgüt yapısını gerekli kılmıştır [Eroğul, 1990: 61]; [Coşkun, 1997: 89-94]; [Sarıbay, 1996: 146].

Devlet örgütünün kent toplumu ile birlikte geliştiğini ileri süren yazarlar vardır. V. Gordon Childe ve Robert Mc C. Adams gibi arkeologlar bu fikirdedir. V. Gordon Childe göre devlet, Dicle, Fırat, Nil ve İndüs gibi büyük vadilerde ortaya çıkmıştır [Claessen ve Skalnik, 1993: 16]; [Berktaş, 1983: 161]. İbn Haldun ise devletin şehirlerden önce geldiği kanaatindedir [İbn Haldun, 1989: 99].

İlk devletlerin, diğer bir ifadeyle kamusal işlevlerin ve kamusal örgütlerin ortaya çıkmasında, gerçekten de, emniyet duygusu, ekonomik faktörler, din ve sulama sisteminin büyük etkisi olmuştur [Eryılmaz, 1993: 4]; [Pirenne, 1994: 50]. Bu faktörlerden emniyet ve ekonominin ayrı bir yeri vardır. İbn Haldun'a göre insanların bir araya gelerek toplum halinde yaşamalarına yol açan faktörlerden birisi iktisadi diğer de emniyetle ilgilidir. Ona göre insanlar birbirlerinin saldırılarından korunmak için yönetime ihtiyaç duyarlar. Yine insanların birada yaşamaların temel nedeni tek başına geçimini sağlayamamasıdır [İbn Haldun, 1989: 100-103].

İlk uygarlıkların ve kamusal örgütlenmelerin Mezopotamya, Nil ve İndüs Vadisinde ortaya çıkması bu yargıyı güçlendirmektedir. Bu coğrafya, ilk kent hayatının, dinsel faaliyetlerin, savaşların ve büyük imparatorlukların kurulduğu yerlerdir.

Pazarların kurulması, dinsel törenlerin yerine getirilmesi ve siyasal-yönetimsel ve hukuksal toplantıların yapılması belirli yerlerin bu işlere tahsis edilmesini gerekli kılmıştır. Normal zamanlarda boş duran ve dinsel ve yönetimsel törenler için ya da savaş esnasında kullanılan bu mekanlar, uygarlık ilerledikçe, sürekli kullanılmaya başlanmış ve kamu yöneticileri konaklarını buraya yapmaya başlamışlardır. Diğer taraftan tüccar ve zanaatkarlar da buralarda yerleşmişlerdir. Buralar zamanla, adını aldığı kabilenin tüm topraklarının idari, dinsel, ekonomik ve siyasal merkezi durumundaki bir kent haline gelmişlerdir [Pirenne, 1994: 50-51]. Bu kentlerde kamusal hizmetlerle ilgili olarak genellikle ibadet için tapınak, tarımsal ürün fazlasını toplamak için tahıl ambarı ve

yönetimsel faaliyetlerin yürütüldüğü saray olmak üzere üç temel yapının yer aldığı görülmektedir [Bumin, 1990: 23]; [Berktaş, 1983: 162].

Mezopotamya ve diğer bölgelerde ortaya çıkan şehirlerde, diğer alanlardaki gelişmelere paralel olarak yönetimde önemli gelişmeler kaydedildi. Savaşlar için gerekli önlemler, tapınak ve sulama sisteminin gerektiği alt yapı tesislerinin kurulması, vergilerin toplanması yönetimin gelişmesinde etkili oldu [Eryılmaz, 1993: 4]

Tarım toplumunda insanların, bir ulus olarak değil, kabile, aşiret, klan, dukalık, prenslik ve krallık olarak farklı şekillerde yaşadığı görülmektedir. Ülkelerin sınırları çok belirgin olmadığı gibi, yönetimin yetki ve görevleri her yerde aynı değildi [Toffler, 1981a: 118].

## **B. SANAYİ ÖNCESİ TOPLUMDA KAMU YÖNETİMİNİN YAPI VE İŞLEVLERİ**

Sanayi öncesi toplum (tarım toplumu) sanayi toplumuna nazaran, daha az karmaşık bir yapıya sahipti. Bu dönemde nüfusun büyük bir bölümü çiftçilerden oluşmakta ve çoğu da kendi kendine yeten bir hayat yaşamaktaydı [Simon ve diğerleri, 1966: 9]. Bu basitlik ve sadelik kamusal örgütlenmelere ve işlevlere de yansımıştı.

Başlangıçtan günümüze kadar tüm devletlerin temel bazı kamu örgütlerine sahip oldukları ve çeşitli işlevleri yürüttüğü görülmektedir. Tarım toplumunda devletlerin mali, idari, bayındırlık ve ulaştırma işlevleri büyük örgütsel yapılar tarafından değil, daha çok küçük birimler tarafından yerine getirilmekteydi. Yasama, yargı ve yürütme erki birbirinden tamamen ayrılmış durumda değildi. İmparator, baş kanun koyucu, en yüksek yargıç, idari, mali ve askeri otoriteydi. Tayin ve aziller onun elindeydi.

Özel bilgi, beceri ve eğitim istemesi dolayısıyla, bu dönemde de maliye teşkilatının ayrı bir yeri olmuştur. Ziraat yapılan araziyi iyi tanımak ve ölçmek, ürünün niteliğini belirlemek, yıldan yıla elde edilen ürünü hem üretene yetecek kadar, hem de devletin ihtiyaçlarını karşılayacak oranda vergilendirmek gerekliydi. Vergiler, mal, hizmet ve para biçiminde toplanabilmekteydi [Toffler, 1981a: 118]; [Claessen ve Skalnik, 1993: 307]; [Ortaylı, 1996b: 15].

Tarım toplumunda insanlar arasındaki ilişkileri düzenleyen hukuk kurallarının genellikle tanrısal kökenli olduğu görülmekteydi. Yargı işlevi dini bir görev olarak algılanmıştı [Ortaylı, 1996b: 14-39]. Sınırlar gibi yasalar da sık değişirdi. Nitekim Voltaire, Avrupa'da seyahat ederken at değiştirir gibi sık yasa değişikliklerinden şikâyet etmektedir [Toffler, 1981a: 118]. Yasalar bölgeden bölgeye farklılık gösteriyordu.

Sanayi öncesi toplumlarda yönetimin, kent devletleri ve imparatorluklar arasında farklı özellikler gösterdiği anlaşılmaktadır. Kent devletlerinde basit nitelikte olan kamu yönetimi, merkezi imparatorluklarda nispeten büyümüş ve karmaşık hale gelmiştir [Huntington ve Dominguez, 1985: 71]. Bu dönemde ortaya çıkan merkezi bürokrasinin kökeni, feodalite düzeni içinde kralın çevresindeki patrimonyal bürokrasidir. Bu bürokrasi, feodal kralın aristokraseye ve kiliseye karşı kendi otoritesini korumasında yardımcı olmuştur. Kendi de bir lord olan kralın mal varlığını korudukları gibi sorumlu olduğu bölgede asgari bir düzeni sağlamaya çalışmışlardır [Heper, 1973: 72].

Bu dönemde kamu yönetiminin nesnel hukuk kurallarıyla düzenlenmediği görülmektedir. Max Weber (1864-1920) sanayi öncesi toplumundaki yönetim kurumlaşmasını ve bunların işleyişini "patrimonyal" kavramıyla ifadelendirmektedir. Patrimonyal bürokrasi, hiç kuşkusuz Max Weber'in kavramlaştırdığı bir yönetim biçimidir. Weber'in çalışmalarında, döneminin de etkisiyle, rasyonellik anlayışı temel belirleyicidir. Bu anlamda patrimonyal bürokrasi, asgari rasyonellik düzeyinde dahi kurumlaşmamış bir yapıdır [Heper, 1977: 14]. Sanayi toplumunun örgütsel yapılarında görülen iş bölümü, yasalarla düzenlenmiş yetki alanı-biçimsellik, hiyerarşi, gayrişahsilik ve meslekleşme gibi temel ilkeler bu yönetim anlayışında ya hiç yoktur ya da yeterince gelişmemiştir.

Patrimonyalizm, hukuki-rasyonel yönetim anlayışı öncesi dönemde egemen olan bir kavramsal ilişkiler biçimiydi. Otoriteyi kullanan üst ile ast arasında ilişkilerin kişisellik yönü ağır basmaktaydı. Görevler kesin çizgilerle çizilmiş biçimsel (formel) nitelikten uzak, astın üste sınırsız bağlılığı üzerine kurulmuştu. Memur-amir ilişkisi yaygın sorumluluk esasına dayanmaktaydı ve emir komuta birliği söz konusu değildi Memur bütün amirlere karşı sorumlu olabilmekteydi. Mevki ve rütbelere karışık olduğu gibi, nesnel olarak tanımlanmış resmi görev anlayışı da yoktu. Geçici görevlendirmeler yaygındı; kurallardan çok, geleneksel olarak bir mevki işgal eden kişilere itaat esastı.



Astlar üstlere karşı kişisel sadakat içerisinde olmak durumundaydı. Kurallara değil, amirlerinin şahsına ve statülerine itaat ederlerdi. Yöneticiler de, çalışanları seçerken sadakatinden emin olacağı kişileri seçmekteydi. Kişisel sadakatin kriteri, şefin-kralın şahsına ve emirlerine sorgusuz itaat etmektir. Astların üstlerine karşı sorumluluklarının sınırı belli değildi. Kamusal alan ile özel alan birbirinden ayrılmamıştı. Görev, otorite ve sorumlulukların sınırları net değildi ve genel normlarla sınırlandırılmıştı. Ast ve üstlerin kimler olduğu kesin değildi. Mevki ve rütbeler karmaşık nitelikteydi ve yönetimde kıdem, tecrübe ve kişiye sadakat önemliydi. İdari mevkiiler babadan oğula geçebilmekteydi. İşe adam almada, terfi ve atamalarda ailevi köken ve yöneticilerin kişisel tercihleri önemli rol oynamaktaydı [Heper, 1977: 36-40].

Patrimonyal yönetimde yapısal işlevsel farklılaşma ve dolayısıyla uzmanlaşma yoktu. Yönetimin uzmanlığa dayanmaması, statünün önem kazanmasına yol açmış, yetenek ve beceri yerine sosyal statü geçmişti [Heper, 1977: 38]. Bu özellik işe alma ve atamalarda da etkili olmuştur. Yönetimde yaygın olan kamu görevlisi tipi çeşitli hizmetleri yürüten, çeşitli roller oynayan “genel” kamu görevlisiydi. Ayrıca çeşitli işlev alanları birbiriyle örtüşmekteydi. Kamu görevlilerinin çoğu birçok kamu görevini birlikte yürütmekteydi [Claessen ve Skalnik, 1993: 303].

Bu anlamda patrimonyal bürokrasi, hukuki-rasyonel bürokrasilerden oldukça farklıdır. Hukuki-rasyonel bürokrasilerin en belirgin özelliği olan rasyonellik ve biçimsel kurallara göre işleme, patrimonyal bürokrasilerde görülmez.

Baş yönetici-şef, patrimonyal bürokrasi üzerinde istediği tasarrufta bulunabilir, fakat bu memurluğun çok kötü ve istenmeyen bir durum olduğunu göstermez. Şefin otoritesini halka karşı temsil eden memurlar, halka nazaran birtakım avantajlara ve üstünlüklere sahiptir. Bürokratların şef karşısındaki güçsüzlükleri, onların halka karşı güçleriyle önemli ölçüde dengelenmiştir.

## II. SANAYİ TOPLUMU VE KAMUSAL HAYATIN GELİŞMESİ

Her toplum biçiminin dayandığı bir “geçim biçimi”, geliştirdiği bir “yaşam biçimi” ve yaşam biçimiyle uyumlu bir “düşün biçimi” [Şenel, 1995: 16] ve dolayısıyla bunlarla uyumlu bir yönetim biçimi söz konusudur.

Kamusal hayatın örgüt ve işlev olarak gelişmesinde, sanayi devriminin yapılandırdığı sanayi toplumu ve modern ulus-devlet anlayışının önemli ve belirleyici etkisi olmuştur. Bu değişimler siyasi, ekonomik ve sosyal şartları zorlamış ve yeni kurumların ortaya çıkmasına yol açmıştır.

## A. SANAYİ TOPLUMU

Geleneksel yönetim yapılarını, örgütlenme biçimlerini, işlevlerdeki meydana gelen değişimleri anlayabilmek için, sanayi devrimini ve sanayi devrimi sonucu meydana gelen yapısal değişimleri değerlendirmek gerekmektedir.

Sanayi devrimi ve bu devrim sonucu meydana gelen yapısal değişim, hayatın her alanında derin etkiler bırakmıştır. Kimi yazarlara göre sanayi devrimi insan hayatında yazılı belgelere geçmiş, tarihindeki en köklü dönüşümdür [Hobsbawm, 1987: 1].

Yapısal değişimlerin ortaya çıkmasında teknolojilerin rolü inkâredilemez. Bu dönemdeki yeni teknolojiler, sanayi öncesi çağlarda hayal bile edilemeyen şeyleri ortaya çıkarmıştır. Hayatın her alanına nüfuz eden sanayileşme, ekonomik, sosyal, politik ve kültürel değişimlere yol açmıştır [Kumar, 1988: 3].

Teknolojik açıdan buhar makinesinin icadı (1765), ekonomi bilimi yönünden Adam Smith'in Ulusların Zenginliği (1776) adlı eseri, politik gelişmeler bakımından Fransız Devrimi (1789) önemli dönüm ya da dönüşüm noktalarıdır. On yedi ve on sekizinci yüzyılda Avrupa'da bilim, teknoloji ve akılcı düşüncenin etkisiyle, yeni üretim ilişkileri, sosyal yapılar ve kurumlar ortaya çıkmaya başladı. Ortaya çıkan bu yeni toplumsal yapı, sanayi toplumu olarak isimlendirilmiştir. Sanayi toplumu kavramı Saint Simon'un icadıdır<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Belirmekte olan toplumsal yapının adlandırılmasındaki farklılık daha önceki toplumsal aşamalarda da görülmektedir. Touraine'ya göre [1995: 169] sadece ulusal veya kapitalist bir toplumda değil aynı zamanda sanayi toplumunda yaşıyoruz. Marx'ın etkisinde kalan bazı yazarlar kapitalizmi, Saint-Simon ve Durkheim geleneğini takip edenler ise sanayileşmeyi ana unsur olarak almaktadırlar [Giddens, 1998b: 20]. On dokuzuncu yüzyılı kapitalist toplum, yirminci yüzyılı ise sanayi toplumu olarak adlandıranlar da vardır [Swingewood, 1998: 371]. Görüşlerinde bazı paralellikler olmasına rağmen, temel yaklaşımları birbirine zıt olan Marx ve Weber kapitalizm kavramını tercih etmişlerdir. Marx daha çok kapitalizmdeki çelişkiye vurgu yapmaktadır. Weber ise kapitalizme olumsuz anlam yüklemeyiz, Ona göre kapitalizm, üretim ve iş ilişkilerini kökünden değiştirmiş ve ussallaştırmıştır [Weber, 1997: 17]. Ünlü sanayi toplumu sosyologlarından Aguste Comte, toplumların teolojik çağdan, metafizik çağa, oradan da pozitif çağa doğru ilerlediğini iddia etmiştir [Aron, 1994: 62].

Sanayi toplumunun nasıl ortaya çıktığı konusunda bilim adamları arasında tam bir görüş birliği mevcut değildir. Bazı bilim adamları ticari ilişkilerin etkisini vurgularken, bazıları ise bu dönemdeki bilimsel düşünceye vurgu yapmaktadırlar [Bozkurt, 1997: 7].

Sanayi devrimi ile birlikte yönetim alanında devrim yaşanmıştır [Dinçer ve Fidan, 1996: 7]. Üretim ve ticaret büyümüş, sanayi devrimi, toprağın yanında parasal sermayeyi, hammaddeyi, donanımı ve emeği üretim faktörü haline getirmiştir. Kol gücünün yerini mekânîk enerji almıştır.

Sanayi toplumu ile birlikte üretim ilişkileri değişmiş, işin bilimsel örgütlenmesi sağlanmış, başta kamu hizmetlerinde olmak üzere, iş bölümü ve uzmanlaşma her alanda yaygınlaşmıştır. Modern toplumlardaki ekonomik sistemlerin en ayırt edici özelliklerinden birisi, karmaşık işbölümüne sahip olmalarıdır [Giddens, 2000b: 328]. İşbölümüne gidilmesinde makinelerin büyük etkisi olmuştur. İş bölümü ve uzmanlaşmaya tarım toplumunda rastlansa bile bu istisna niteliğindedir. İnsanlar genellikle birçok şeyi yapabilmekteydiler veya bir kişi bir ürünün her aşamasında yer alabilmekteydi. Fakat sanayi devriminden sonra insanlar genellikle bir üretimin veya hizmetin sadece belirli bir kısmında yer almaya başladı. Tarım toplumlarında tüccar, asker ve din adamları da dahil olmak üzere, en fazla 30 ana zanaat dalı var iken, günümüz toplumlarında ise binlerce ayrı meslek sözkonusudur [Giddens, 2000b: 328]<sup>3</sup>. Artan iş bölümü sayesinde, ekonomide, o güne kadar görülmemiş üretim artışı görüldü. Bir kişi günde sadece birkaç iğne üretebilirken uzmanlaşma sonucu yaklaşık on kişi bir günde kırk sekiz bin civarında iğne yapabiliyorlardı [Smith, 1985: 19-21]. Bu dönemdeki toplumsal yapıyı “organik toplum” olarak adlandıran Durkheim (1858-1917), organik dayanışmanın temelini işbölümüne dayandırmaktadır. Ona göre işbölümü içyapışkanlığın temeli olarak yavaş yavaş dinin yerini almaktadır [Giddens, 2000b: 8]<sup>4</sup>. Frederick Winslow Taylor (1856-1915) da işbölümüne vurgu yapmaktadır.

---

<sup>3</sup> Giddens’a göre [2000b: 328] bu sayı günümüzde 20 bin civarındadır

<sup>4</sup> İş bölümü ve uzmanlaşma o dönemin birçok bilim adamını etkilemişti. Adam Smith Ulusların Zenginliği adlı ünlü eserine iş bölümünü inceleyerek başlamaktadır. Kitabın birinci bölümü iş bölümü üstünedir. Yine tarım ve sanayi toplumlarının toplumsal yapısını inceleyen Durkheim’in üç önemli eserinden birisinin adı 1893 yılında yayınlanan “Toplumsal İşbölümü Üzerine”dir (De la Division du Travail Social). Karl Marx da yeni toplumsal aşamada, sömürün artmasına yardımcı olsa da, iş bölümünün önemine vurgu yapar [Belek, 1993: 22].

O, işlerin, rasyonalite gereği küçük parçalara ayrılarak, çok sayıda uzman tarafından yürütülmesini önermişti.

Sanayi toplumu ile birlikte konut ve işyeri birbirinden ayrılmıştır. Sanayi öncesi toplumda üretim genellikle evlerde el tezgahlarında yapılırken, sanayi toplumunda fabrikalarda yapılmaya başlandı. Yeni teknoloji üretim yoğunlaşması sağlayarak fabrikaya geçişe yol açtı. Sanayi uygarlığı aileyi üretimin temeli olmaktan çıkardı ve ailelerin ve bireylerin kendi kendisi için yeterli olması durumuna son verdi. Hemen hemen herkes başkası tarafından üretilmiş şeyleri tüketmek zorunda kaldı. Sanayi toplumuyla piyasanın işlevleri farklılaşmış, piyasada sadece mal değil, emek, fikir ve sanat satılmaya başlanmıştır [Toffler, 1981a: 66-68]; [Drucker, 1994: 47].

Sanayi toplumuna geçişle birlikte geleneksel toplumun mekân, madde, nedensellik ve zaman anlayışı değişmeye uğramış ve yeni adalet, iktidar, estetik anlayışı gelişmiştir [Toffler, 1981a: 143].

Bilimde, düşünce hayatında geleneksel kalıpların dışına çıkılmaya başlanmış ve insan yaşamının her alanına uzanan çok boyutlu bir toplum düzenine geçilmiştir. Büyük fabrikaların yanında, tarladaki traktör, bürodaki yazı makinesi, mutfaktaki buzdolabı, günlük gazete, sinema, tünel, yüksek binalar, oturma grevleri, kol saati, oy sandığı, içten yanmalı motor, telefon, mikrofon, gramofon, telsiz, lamba, araba lastiği, bisiklet, daktilo, ucuz gazete kâğıdı vb. şeylerin hepsi, sanayi toplumunun bir ürünüdür [Toffler, 1981a: 45]; [Sander, 1995: 155]. Sanayi devrimi dünya ekonomisini değiştirmiş, “artık değeri” doğuran yeni üretim süreçlerini gündeme getirmiştir [Gutek, 1997: 41]. Bu artık değeri kimin paylaşacağı konusu uzun süre bilim adamları tarafından tartışmalara konu olmuştur.

Teknolojik yenilikler ve bunların yaygın bir şekilde kullanım alanı bulması, sanayi toplumunun en ayırt edici özelliği idi [Giddens, 1994: 26]. Bu döneme damgasını vuran makine, insanların çoğunu büyülemişti. O dönemdeki basit mekânîk teknolojilere bakarak, doğadan sosyal bilimlere kadar, bir sürü benzetmeler yapılmaktaydı. Nitekim Newton (1642-1727) evreni makine düzeninde işleyen dev bir saate benzetmişti [Toffler, 1981a: 107]. Fransız fizikçi ve filozof La Mettrie de 1748’de insanın bir makine olduğunu ileri sürmüştü. Adam Smith (1723-1790) bu anlayışı ekonomiye

uygulamıştı. Ona göre ekonomi bir sistemdir ve sistemler de birçok bakımdan makineye benzer [Toffler, 1981a: 108]; [Sargut, 1995: 121].

Sanayi uygarlığı toprağa bağımlılığı azaltmış, malların, insanların ve fikirlerin binlerce kilometre ötelere gidebilmesine imkân sağlamıştır [Toffler, 1981a: 153]. Geleneksel toplumda genellikle insanlar doğduğu evde yaşamlarını sürdürürken, sanayi toplumunda insanların bir kısmı hayatları boyunca bir çok ev, bir çok semt ve birçok şehir değiştirir hale gelmişlerdir. Kır ve köy ağırlıklı hayattan, şehir ağırlıklı yaşama geçilmiş insanlar köylerini terk edip şehirlere göç etmeye başlamışlardır<sup>5</sup>.

Sanayi toplumunda insanlar kentlerde, işçiler fabrikalarda, öğrenciler okulda, hastalar hastanede, suçlular cezaevinde, deliler tımarhanede, yaşlılar huzurevlerinde toplandılar. Sermaye da belirli ellerde toplanmaya başlandı [Toffler, 1981a: 85]. Memurlar ise bürolarda toplandılar.

Sanayi toplumunda büyüklük tutkusu dikkat çekicidir. Ortaya çıkan teknolojiler büyüklüğü avantajlı hale getirdi. Etkinlik, güç ve iktidar ile büyüklük arasında doğrusal bir ilişki vardı. Bu dönemde ortaya çıkan yönetim sistemleri ve teknikleri büyük çaplı organizasyonlarda kullanılmaktaydı. Bu büyüklük tutkusu her alana yayıldı. Ülkeler büyük kentlere, büyük gökdelenlere, büyük barajlara, büyük fabrikalara, büyük devlet dairelerine ve büyük şirketlere sahip olmaya başladı. Büyüklük tutkusu sosyalist ülkeleri için de geçerliydi. Sosyalist ülkelerde de bu dönemde büyük sanayilerin ve büyük bürokrasilerin kurulduğu görülmektedir. Bu büyüklük tutkusundan kamu yönetimi de nasibini almıştır [Blau ve Meyer, 1971: 11].

Sanayi toplumunda ekonomik sosyal ve yönetim hayatında zaman kavramının egemenliği arttı. Öğrenciler belirli saatte derse girer çıkarlar, işçiler aynı saatte işe giderler, devlet daireleri aynı saatte açılır ve kapanır hale gelmiştir. İşleri zamanında yapma önemli bir hale gelmiştir. Saat yaygınlaştı ve zaman eşit parçalara bölündü [Toffler, 1981a: 150].

---

<sup>5</sup> Kent olgusu M.Ö. 4 binli yıllara kadar götürülse de, sanayi öncesi kent, sanayi toplumunun kentinin çoğu özelliğini taşımaz. Bu da G. Sjöberg'in yaptığı gibi, sanayi öncesi ve sanayi kenti ayrımını zorunlu kılmaktadır [Görmez, 1997b: 9].

Sanayi toplumunda teknik gelişmeler mal ve hizmet üretimini merkezileştirmiş ve ileride ele alınacağı gibi bu merkezileşme eğilimi işletme yönetiminden kamu yönetime ve hatta tüm topluma yayılmıştır [Dinçer ve Fidan, 1996: 8]; [Toffler, 1981a: 89].

Siyasal alanda, devletin meşruiyet anlayışını temel haklar felsefesi üzerine oturtan yaklaşımlar gelişti ve bunlar uygulama alanı buldu. Bu bağlamda mutlakıyetçi monarşilerin yerine ulusal egemenlik anlayışına dayanan meşruti monarşi ya da cumhuriyet tipi devlet biçimine doğru bir evrim yaşandı [Şaylan, 1995a: 26].

Bu dönemin en büyük özelliklerinden birisi, örgütler toplumu olmasıdır. Sanayi devrimi toplumları birer organizasyonlar topluluğuna dönüştürmüştür [Dinçer ve Fidan, 1996: 17]. Günümüzde dünyayı saran şirketleşme, sanayi toplumunun ürünüdür. Tarım toplumunda şirketleşme görülse de bu oldukça azdı. Ancak sanayi toplumunda işler genellikle bir tek kişi veya aileler tarafından veya birçok kişi biraraya gelerek yapılırdı. İşler tek kişinin sahip olduğu sermayenin kapasitesini aşarak daha fazla sermayeyi gerektirir hale geldi. Riskli olan işlerde insanlar tüm mal varlığını kaybetmekle karşı karşıya kaldılar. Bu sorunları çözmek için, işler rasyonel esaslara bağlandı ve “sınırlı sorumluluk” ilkesi geliştirildi. Bu yenilik yatırımların artmasında önemli bir rol oynadı. Ortaklıklar sahiplerin ömrüyle sınırlı olmaktan kurtarıldı [Toffler, 1981a: 54].

Sanayi uygarlığı, kamusal faaliyetlerde olduğu gibi, hemen hemen her şeyi standartlaştırdı. Başta mallar olmak üzere, hizmetler, işler, eğitim, yasalar, ölçü ve tartı, para, standartlaştırılmıştır. Taylor işle ilgili yapmış olduğu standartlaştırma sayesinde yönetim konusunda haklı bir üne kavuşmuştu [Taylor, 1997]<sup>6</sup>.

Bu dönemde bilimsellik ve rasyonelleşme temel vurgulardır. Bu dönem bilim adamlarının temel amacı, Weber’in ifadesiyle dünyanın büyümesini çözmektir. Auguste Comte (1798-1857) gibi sosyologlar Fransız devrimi ve sanayi devrimi sonucu altüst olan topluma yeni düzen vermeyi amaçlamaktaydı. Weber ve Taylor ise bu dönemdeki yönetimi rasyonelleştirmeye yönelik önemli ilkeler ortaya koydular. Sanayi devrimi sonucu işlevlerin artması ve örgütlerin büyümesi, rasyonelleşmeyi gerektirmekteydi.

---

<sup>6</sup> Drucker’e göre tarihte pek az insan Taylor kadar etki yaratmıştır. Yine onun kadar yanlış anlaşılan, sözleri yanlış anlamlara çekilen pek az kişi vardır. Fakat tarih onu haklı, aydınları ise haksız çıkarmıştır. Ona göre dünyada adalet diye birşey varsa “modern dünyanın kurucuları”ndan birisi olarak kabul edilen Marx’ı çıkarıp onun yerine Taylor’ı koymak gerekir [Drucker, 1994: 55-62].

Etkili ve verimli bir yönetim ancak rasyonelleşme ile mümkündür. Taylor'ın düşünceleri üretimin, Weber'in düşünceleri ise örgütlerin modernleştirilmesinde önemli rol oynadı.

Sanayi devriminin gelişmesinde diğer faktörler kadar, bilginin anlamındaki değişiklikler de önemlidir [Drucker, 1994: 47]. Bu dönemde bilginin üretimi, meslek eğitimi, basın-yayın hayatının gelişmesine yönelik teknolojik evrimler hızlandı. Sanayi devrimi ile birlikte beceri (*Técne*) ile organize ve sistematik bilgi (*loji*) birleştirildi. İlk mühendis okulu Fransa'da 1747 yılında kuruldu; bunu Almanların 1770 yılında kurdukları tarım okulu takip etti. 1794'te ilk teknik üniversite yine Fransa'da kuruldu ve bugünkü anlamda mühendislik mesleği doğdu. Beceriden teknolojiye geçişin en önemli belgesi 1751 ile 1772 tarihleri arasında Denis Diderot (1713-1784) ve Jean d'Alembert (1717-1783) tarafından redaksiyonları yapılmış olan *Encyclopédie*'dir [Drucker, 1994: 45]. Tüm zanaatların bilgilerini sistematik bir şekilde biraraya getirmeye çalışan bu eser, zanaatçılar tarafından değil, analist, matematikçi, mantıkçı vb. uzmanlar tarafından yazıldı.

Sanayi uygarlığının oluşmasında, bilginin çoğaltılmasında ve böylece yayılmasında önemli rol oynayan matbaanın etkisi büyüktür. Bugünkü bilgi teknolojilerinin oynadığı rolü bu dönemde matbaa oynadı. Matbaa, bilginin maliyetinin düşmesine, hızla çoğaltılmasına ve belirli grubun tekelliğine son verdi. Elle yazılarak çoğaltılabilen kitapları ancak belirli gruplar elde edebilmekteydi ve bu da bilgi tekeli oluşturmaktaydı. Sıradan bireyler bu bilgileri doğrudan elde edememekteydi; başkalarının yorumuyla ulaşma imkanına sahipti. Geniş anlamda sanayi toplumunun oluşmasına büyük katkı yapan aydınlanma ve reform hareketlerinin temeli, matbaanın kullanılması sonucu, bilginin ucuzlaması, hızla çoğaltılması ve yayılmasına dayanmaktadır.

“Modern devlet” olarak da ifadelendirilen ulus-devletler de sanayi toplumunun bir ürünüdür. Sanayi toplumu ile birlikte modern ulusal devletlerin yükselişe geçtiği görülmektedir. Sanayi toplumundaki oluşumu sağlayan temel unsurlardan birisi hiç kuşkusuz ulus-devletti [Giddens, 1998b: 65].

Ulus-devlet, Kuzey-Batı Avrupa'da 13. yüzyılda başlayan değişim süreci ile birlikte, 16. ve 17. yüzyılda yine bu coğrafyada ortaya çıkmıştır. Tarım toplumunda egemen olan kabile, aşiret, klan, dukalık, prenslik ve krallık olarak farklı şekillerde görülen

örgütlenmeler, sanayi toplumuyla birlikte ulusal-devletler haline dönüşmüştür [Toffler, 1981a: 141]; [Şaylan, 1995a: 16].

Feodal yapı ve yerel güçlerin varlığı, pazarın gelişmesi yönünde büyük bir engel olarak görülmekteydi. Pazar mekanizmasının sağlıklı işleyebilmesi için kural birliği, iç barış ve kararlılık gerekmekteydi. Ulus-devletle birlikte ulusal sınırlar içinde aynı kurallara tabi, standartlaştırılmış bir pazar sağlandı. Vatandaşlarının çalışma imkânları, sosyal güvenliği, refahı, eğitim ve sağlık düzeyi yükseltilmeye çalışıldı. Ortak ulusal çıkar algılaması yaratıldı.

Piyasa sistemi gibi ekonomik faktörlerin yanında Fransız Devrimi de ulus-devletin ortaya çıkmasında etkili olmuştur. Fransız devrimi ile birlikte milliyetçilik düşüncesinin geliştiği görülmektedir. Bu dönemde ulusal kahramanlar, edebiyatlar ve folklorlar ortaya çıkmaya başlamış ve ulusal marşlar bestelenmiştir [Toffler, 1981a: 120]. Okullarda matematik, fen ve coğrafya gibi evrensel konuların yanında milli tarih, milli dil öğretilme yoluna gidilmiştir [Kennedy, 1996: 160]. Ulus-devlet öncesinde insanlar, bağlı olduğu dükalikle anılmaktaydı; Alman, Fransız ya da İngiliz olarak nitelendirilmezlerdi. Ulus-devletle birlikte ulusal yasalar, ulusal diller, ulusal edebiyatlar ve ulusal ticari kurallar oluşmaya başladı [Özyüksel, 1997: 55].

Avrupa'da on altıncı yüzyılda beş yüz kadar olan özerk devletçik ve prenslik, yirminci yüzyıla girerken yirmi beşe düşmüştü [Giddens, 1994: 154]; [Kazgan, 1997: 217]; [Caslin, 1993: 306]. Diğer taraftan merkez bankası ve hazine dairesi gibi mali birimler, yıllık bütçeler, milli vergi sistemi [Kennedy, 1996: 160-161] bu dönemin ürünüdür.

## **B. SANAYİ TOPLUMU VE KAMU YÖNETİMİNİN DEĞİŞEN İŞLEVLERİ**

Sanayi devrimi ve onu izleyen toplumsal dönüşüm, her alanda olduğu gibi, devletin kurumsal yapısını, işlevlerini ve yönetsel yapısını derinden etkiledi. Kamu yönetimi bu değişimlere ve gelişmelere cevap verebilmek için birtakım yeni işlevler üstlendi ve yeni kamu kurumları ortaya çıktı.

Özellikle sanayi toplumuna geçişle birlikte kamunun görevlerinin önemli oranda arttığı görülmektedir. Bu dönemde kamunun eskiden beri yürüttüğü görevlerin sayısında bir



artış meydana geldi. Birtakım işlevler kendiliğinden ortaya çıktı. Kamu kurumları tarafından yürütülmeyen bazı hizmetler kamu tarafından üstlenildi. Daha kaliteli hizmet sunma anlayışı kamu işlevlerinin artmasına ve örgütlerinin büyümesine yol açtı [Gournay, 1971: 19]. Örgütlenmedeki artış nedeniyle devlet eskilere oranla daha fazla iktidara sahip hale geldi [Russell, 1994: 14-172] ve hemen her konuda söz sahibi oldu.

Üretim sistemindeki köklü değişimler, teknolojik gelişmeler ve şehirlerin çoğalması ve büyümesi, altyapı, konut, sağlık, işsizlik ve eğitim sorunlarını beraberinde getirdi. Tren, otomobil, uçak gibi yeni buluşlar yeni birimlerin ve yeni kamu örgütlerinin oluşmasını gerekli kıldı [Eryılmaz, 1993: 15].

Bugün kamunun önemli işlevleri arasında yer alan birçok hizmet, sanayi toplumu öncesinde kamunun işlevleri arasında değildi. Devlet, vatandaşların sağlık sorunlarından, eğitim gereksinimlerinden, istihdamından, şehir içi ulaşımından, çöpünü toplamasından, kendini sorumlu tutmamaktaydı. Ortaçağ boyunca devletin işlevleri esas itibariyle savunma ve adaletle sınırlı iken, daha sonra işlevlerinde çeşitlenmeler olmaya başlamış ve önemli oranda artmıştır.

Sanayi toplumuna geçişle birlikte, dışsallığı nedeniyle, devlet eğitim alanına el atmış ve bu alanda önemli işlevler üstlenmiştir. Devlet, çocukları yeni teknolojilere, yeni şartlara ve yeni üretim biçimine göre eğitime işlevini üstlenmiştir. Kitle üretimi kitle eğitimi gerekli kılmıştır. Kitle eğitimi, sanayi toplumunun temel kurumlarından [Toffler, 1981a: 494]. Nitekim Batıda popüler eğitim sistemlerinin 19. yüzyılda kurulduğu görülmektedir. Özellikle yeni taleplere cevap verebilmek için, Politeknik okulları (Ecole Polytechnic), teknik üniversite ya da enstitüler (technical university, technical institute) devlet tarafından kurulmaya başlandı [Şaylan, 1995a: 37].

Sanayileşme, altyapı hizmetlerinin düzenli ve aksamadan yürütülmesini zorunlu hale getirdi. Sanayi devrimi ile birlikte, devlet, özel sektörün el atmadığı veya atamadığı sosyo-ekonomik ve altyapı hizmetlerinin yürütülmesi konusunda önemli işlevler yüklenmek durumunda kaldı. Altyapı hizmetlerinin kamu tarafından yürütülmesinde, ölçek ekonomilerin varlığı, sabit yatırımların bölünmezliği ilkesi, dışsal etkiler, doğal tekeller, stratejik sektör olma özelliği temel gerekçeler oldu [Arın, 1994: 37]. Bu gerekçelere dayanarak devlet, en büyük işveren durumuna geldi.

Sanayi devrimiyle birlikte haberleşme hizmetleri gelişti ve sıradan insanların da yararlanabileceği kamu hizmeti haline geldi. Posta, sanayi toplumunun ilk haberleşme yoluydu. Posta hizmetlerinin kuruluşu büyük bir heyecan yaratmıştır. 1837 yılında İngiltere’de posta sistemiyle yılda 88 milyon mektup taşınır hale gelmişti. 1960’a gelindiğinde bu sayı 10 milyarı geçmiş durumdaydı. Yine aynı yıl posta idaresi ABD’de kişi başına 355 mektup taşımaktaydı [Toffler, 1981a: 59].

Haberleşmedeki hızlı artış yazıyla karşılanamaz hale gelmiş ve on dokuzuncu yüzyılda telefon ve telgraf haberleşme ağına dahil edilmiştir [Toffler, 1981a: 59]. 1980’lerin ilk yıllarına kadar, telefon hizmetleri, ABD hariç hemen hemen tüm dünyada kamu tarafından yürütülmekteydi [Arın, 1994: 43].

Sanayi toplumuna geçişle birlikte devlet, kara, deniz, hava ve demiryolu ulaşımında önemli işlevler üstlenmişti [Şaylan, 1995a: 37]. Kamu tarafından yollar inşa edildi ve taşımacılık yapıldı.

Bu dönemde devlet sağlık alanında önemli işlevler üstlenmeye başladı. Yönetim sağlık hizmetlerini sürekli ve etkili bir şekilde herkese ve her yere ulaştırmaya, salgın hastalıklarla mücadele etmeye ve sağlık personelinin yetiştirmeye başladı. Ortaya çıkan sosyal sorunların geleneksel yöntemlerle halledilemeyeceği anlaşılmış ve devlet bu alanda yeni ve önemli işlevler üstlenmişti [Serter, 1994: 40]. Günümüzde kamu tarafından yürütülen birçok sosyal ve sağlık hizmeti bu dönemde ortaya çıkmıştır.

Sanayi toplumunda yönetim birçok alanda ruhsat ve izin yöntemini getirdi. İşlere ve mesleklere giriş [Friedman, 1988: 67], işyeri açma, şirket kurma, ticaret, ithalat ve ihracat yapma vb. faaliyetler kamu tarafından ruhsatlandırılmaya başlandı.

Öne çıkan ulusal güvenlik, karayolları inşasından bilim ve teknoloji burslarının tahsisine kadar [Kennedy, 1996: 162] her alanda kullanılmaya başlandı. Tüm ülkelerde ulusal güvenlik birimleri oluşturuldu.

Bu dönemde yönetim, ekonomi üzerindeki kontrolünü artırmıştır. İş hayatı, finansman yöntemleri, para arzı, ücretler, çalışma saatleri, ithalat ve ihracat gibi konularda yönetim temel belirleyici olmaya başlamıştı [Huntington ve Dominguez, 1985: 67]. Yönetim bütçe ve Gayri Safi Milli Hasıla (GSMH) hesapları yöntemiyle ekonomiyi kontrol

etmeye çalıştı [Kennedy, 1996: 162]. Kalkınma ve gelişme devletin en temel misyonları arasında yerini aldı.

Sonuç olarak yeni yapısal ve toplumsal dönüşüm, kamu işlevlerini tarihte görülmemiş şekilde artırdı ve kamusal örgütlerin büyümesine yol açtı. Bu dönemde kamu işlevleri aşırı şekilde genişlemiş ve kamu kesimi yönetimi her alana nüfuz etmeye başlamıştır.

### **III. SANAYİ TOPLUMU VE GELENEKSEL YÖNETİM ANLAYIŞI**

Genel olarak bakıldığında, kamu kesimi yönetiminin ve özel kesim yönetiminin temel ortak noktaları bulunmaktadır. Bu anlamda “geleneksel” olarak ifade edilen yönetim anlayışı, sadece kamuyla ilgili bir yaklaşım değildir; hem kamu kesimi yönetimini hem de özel kesim yönetimini ifade etmektedir.

#### **A. GELENEKSEL YÖNETİMİN OLUŞUMUNA ETKİ EDEN TEORİK YAKLAŞIMLAR**

Sanayi toplumu sürecinde kamu yönetimi ve işletme yönetimi ile ilgili olarak bir çok teori geliştirilmiştir. Bunlar genel olarak klasik teori, neo-klasik teori ve modern teoridir. Özellikle Weber’in “bürokrasi teorisi”, F.W. Taylor’ın geliştirdiği “bilimsel yönetim”, Henri Fayol’un (1841-1925) geliştirdiği “yönetim süreci” yaklaşımı, klasik teori olarak adlandırılmaktadır. İçerik, felsefe ve varsayımlar yönünden benzerlikler gösteren bu teoriler, tarım toplumu yönetim uygulamalarına bir tepki niteliğindedir. Taylor alışıla gelmiş yöntemlerin uygulamalarının yolaçtığı israf ve kayıplara; Weber, Patrimonyal örgütlenmelerin Almanya’nın sanayileşmesini engelleyici yönüne; Fayol ise, kabul edilmiş genel ilke ve teorilerin yokluğuna karşı tepki göstermişler ve bu eksiklikleri gidermeye çalışmışlardır. Her üç yaklaşım da metodolojik olarak olanı değil olması gerekeni ortaya koymaktadır [Baransel, 1979: 190].

Bu teorilerin mekanikliği yeni arayışları beraberinde getirmiştir [Dobuzinskis, 1998: 366]. Bu da “neo-klasik teori” veya “beşeri ilişkiler hareketi” olarak adlandırılmıştır. Klasik teorinin temelleri üzerine kurulmuş olan neo-klasik teori, klasik teorinin pek fazla önemsemediği, çalışanların psikolojik ve sosyal yönlerine vurguyu öne çıkarmıştır. Daha sonra geliştirilen “modern teori” ise “sistem yaklaşımı”nı ve

“durumsallık yaklaşımını” ortaya koymuştur [Dinçer ve Fidan, 1996: 24]; [Dalay, 2001: 126-141]. [Hicks ve Gullett, 1981 : 147].

Bu çalışmada geleneksel yönetim teorisi adı altında, ağırlıklı olarak, üç temel yaklaşım üzerinde durulacaktır. Bunlar, öncülüğünü, Frederick W Taylor’ın yaptığı ve bazen kendi adıyla anılan Bilimsel Yönetim veya Taylorizm yaklaşımı, Henri Fayol’un öncülüğünde gelişen Yönetim Süreci yaklaşımı ve Max Weber tarafından ortaya konan Weberyen Bürokrasi Modelidir. Fakat özel sektör için Bilimsel Yönetim, kamu kesimi için de Weber’in Bürokrasi Modeli, bu dönemin şekillenmesinde daha fazla etkili olduğu söylenebilir.

### **1. Bilimsel Yönetim Teorisi**

Geleneksel kamu yönetimi modeli, “bilimsel yönetim” düşüncesi üzerine inşa edilen özel sektör uygulamalarından etkilenmiştir. Aşağıda değinilen bilimsel yönetimin ilkeleri bürokratik süreç tarafından kolayca içselleştirilmiştir [Minogue, 2000].

Sanayi toplumunda özellikle özel işletmelerde işin örgütlenmesi ve çalışma yöntemleri konusunda en büyük etki, Taylor’ın geliştirdiği ve bilimsel yönetim olarak adlandırılan teoridir. Taylor’ın 1911 yılında yayınlanan “Bilimsel Yönetimin İlkeleri” (The Principles of Scientific Management) adlı eseri, yönetim bilimi literatüründe “bilimsel yönetim” (scientific management) veya “Taylorizm” olarak adlandırılan akımın ortaya çıkmasına yolaçmıştır.

Bilimsel yönetimin temel amaçlarından birisi verimliliktedir [Dinçer ve Fidan, 1996: 23]; [Mouzelis, 2001: 101]. Taylor, işyerlerindeki verimsizliğe dikkat çekmek ve bu verimsizliği gidermede en etkili yolu göstermek amacıyla o kısa ve ünlü eserini kaleme aldığını belirtmektedir. O bu eseri “hemen bütün günlük faaliyetlerimizde ortaya çıkan verimsizlik neticesinde tüm ülkenin katlanmak zorunda kaldığı büyük kayıba dikkat çekmek” ve “verimsizliğin çaresinin, bir takım sıradışı ya da olağanüstü insanlar aramakta değil, sistematik yönetimde yattığına ikna etmek” amacıyla yazdığını belirtir. Diğer bir neden de, “en iyi yönetimin, bir kurum olarak açıkça tanımlanmış, ilkeler, kurallar ve kanunlara dayalı gerçek bir bilim olduğunu ispat etmek, daha sonra da en basit bireysel işlerden, ayrıntılı müesseseler olan büyük işletmelerin çalışmalarına kadar

tüm beşeri faaliyetlerde bilimsel yönetimin temel ilkelerinin uygulanabilirliğini göstermek”tir [Taylor, 1997: 17]. O bilinen en ilkel işler için bile bir bilimin bulunduğuna inanmaktadır [Taylor, 1997: 60]<sup>7</sup>.

Taylor yönetimi, çalışanlardan ne yapmaları, diğer bir ifadeyle işi ne kadar zamanda ve nasıl yapmaları beklendiğini tam olarak belirlemek ve işlerin en verimli bir şekilde yerine getirilmesine nezaret etmek şeklinde tanımlamıştır. Bu tanım planlama ve denetim fonksiyonlarına aşırı vurgu yapmaktadır. Diğer amaçlar ise, işçilerle yönetim arasındaki çatışma ve ihtilafları azaltmak ve işçilerle yönetim arasında işbirliği sağlamaktır [Baransel, 1979: 124].

Bilimsel yönetim birtakım varsayımlara dayanmaktadır. Bunlar: Endüstriyel süreçler, bilimsel gözlem ve deneylere tabi tutulabilecek birimlere ayrılabilir. Örneğin çalışanların faaliyetleri temel hareketlere indirgenip incelenebilir. Tüm faaliyetler için standart zamanlar belirlemek mümkündür. Belirlenen standartları gerçekleştirmeleri için işçilere en uygun yöntem öğretilir. İşçilerin, geleneksel yöntemleri terkedip yeni yöntemleri benimsemeleri sağlanabilir. İnsan rasyonel bir varlıktır ve insanı çalışmaya sevkeden faktörler arasında para temel unsurdur. Bu anlayış klasik iktisat teorisinin rasyonel ekonomik insan modeliyle uyum içindedir [Baransel, 1979: 126].

Bilimsel yönetimin gelişmesinde, Frank ve Lillian M. Gilberth, Henry L. Gantt, C. Bath, Harrington Emerson ve Morris Cooke gibi yazarların büyük etkisi olmuştur [Dinçer ve Fidan, 1996: 24]. Bu anlayış ABD’de ve Avrupa’da hızla gelişmiştir. 1924 yılında ilk uluslararası “bilimsel yönetim kongresi” Prag’da toplanmıştır. Ayrıca Avrupa’da bilimsel yönetimle ilgili birçok enstitü kurulmuştur [Baransel, 1979: 131]<sup>8</sup>.

Özellikle fabrika ve atölye tipi işyerlerindeki üretimde verimliliği artırmaya yönelik olan bu çalışma, bu dönemde fabrika ve atölyelerde başarıyla uygulanmıştı [Hicks ve Gullett, 1981: 145]. Söz konusu teori sanayi toplumu anlayışına uygun olarak kişi dışında oldukça mekanik, teknik ve otoriterdir [Dobuzinskis, 1998: 365]. İş bölümü ve

---

<sup>7</sup> Taylor bu düşüncesini ispat etmek için, çok basit olan ve o güne kadar kimsenin aklına gelmeyen, kürekçilik (shoveling) işinin bile bilime konu olabileceğini göstermiştir [Taylor, 1997: 64].

<sup>8</sup> Berlin Reichskuratorium für Wirtschaftlichkeit, Taylorix Gesellschaft at Stuttgart, Moscow Central Labor Institute of Scientific Management, Warsaw Institute of Scientific Management gibi [Baransel, 1979: 131].

uzmanlaşmaya dayanan, merkeziyetçi hiyerarşik örgüt yapısı öngörülmüştür. Weber’de olduğu gibi akılcılığa aşırı vurgu yapılmaktadır. Akılcılık bu dönemdeki örgüt anlayışının temelinde yer almaktadır. Bu teorinin Avrupa’da, rasyonalizasyon hareketi olarak adlandırılması tesadüf değildir [Baransel, 1979: 12]. Aslında Taylorizm Weber’in öngördüğü akılcılığın üretime uygulanmasıdır [Touraine, 1995: 160]; [Hicks ve Gullett, 1981: 145]. Sanayi toplumunun temel belirleyicilerinden olan standartlaştırmaya büyük önem vermişler, standart iş yöntemleri geliştirmişlerdir. Buna göre işler net bir şekilde tanımlanmış, sınırları belirlenmiş ve basitleştirilmiştir. Bu teoriler bu dönemin hakim iktisat teorileriyle de uyum içindedir. Bu teorilere mikro ekonomik teorinin büyük etkisi olmuştur [Baransel, 1979: 115].

Taylor’ın temel hedefi, Weber’de olduğu gibi çalışanları makine-saat gibi çalışır hale getirmektir. Bu anlamda Weber’in yaklaşımı ile Taylor’ın yaklaşımı arasında büyük benzerlikler vardır. Bu iki yazar makine örgüt kavramının gelişmesinde önemli rol oynamışlardır. Daha çok bilgiyi işe uygulayan Taylor, tipik bir sanayi toplumu çalışma biçimini öngörmüştür. Bilimsel teori bürokrasi modelinde olduğu gibi, çalışma sistemini mekanikleştirmiş ve çalışanlar üzerinde büyük denetim uygulayan insansız bir teknoloji üretmiştir [Ritzer, 1998: 56]. Bu teori mekanikliği nedeniyle önemli eleştirilere konu olmuştur.

## **2. Yönetim Süreci Yaklaşımı**

Geleneksel yönetim anlayışının şekillenmesinde etkili olan teorilerden birisi de yönetim süreci yaklaşımıdır. Taylor çalışmalarında daha çok “üretim” sorunları üzerine yoğunlaşmıştı. Yönetim ve örgüt teorisine büyük katkı sağlasa da, makro düzeyde örgüt sorunlarına çok fazla eğilmediği görülmektedir. Taylor’ın bu eksikliğini, Henri Fayol ve arkadaşları gidermeye çalışmışlardır. Fakat şunu da kabul etmek gerekir ki, her iki yaklaşım arasında amaç, felsefe ve varsayımları açısından büyük benzerlikler vardır. Fayol’un çalışmaları ağırlıklı olarak, bilimsel yönetim ilkelerinin örgütün üst kademelerine uygulanmasına yöneliktir ve bilimsel teorinin öncülerinin eksik bıraktıkları alanları tamamlayıcı niteliktedir [Baransel, 1979: 133]; [Dinçer ve Fidan, 1996: 24].

Fayol'a göre yönetim, bir takım iş ve faaliyetlerden oluşan bir süreçtir. Fayol yönetimin tanımını yönetimin fonksiyonlarına dayandırmış ve yönetimi ileriye görmek, örgütlemek, kumanda etmek, koordinasyon sağlamak, ve kontrol etmek şeklinde belirtmiştir. Yönetimin bu şekilde fonksiyonlara ayrılması yönetim olgusunun tahlilini kolaylaştırmış ve kavramsal bir çatı oluşturmuştur.

Fayol, yönetimin fonksiyonları yanında yönetimin ilkelerinden de bahsetmiştir. Fakat bu ilkelerin çok katı ve mutlak olmadığını da belirtmiştir. Bu ilkeler geleneksel yönetim anlayışı ile uyum içindedir. İş bölümü ve uzmanlaşma, hiyerarşi, merkezileşme, yetki ve sorumluluk, yönetim birliği, kumanda birliği, disiplin, düzen gibi ilkeler öne çıkmaktadır. Fayol'a göre iş bölümü ilkesi doğal bir kuraldır ve örgütün büyüklüğünün bir sonucudur. Hiyerarşi ilkesi, en üst yönetim kademesinden en alt kademeye kadar uzanan kumanda zincirini ifade eder ve haberleşme ve diğer ilişkilerin bu yolu takip etmesi gerekir. Merkezilik ilkesi de, iş bölümünde olduğu gibi doğal bir kuraldır. Canlılarda hareket ve davranışın bir merkezden yöneltilmesi gibi örgütlerde de bir merkezden yöneltilmelidir. Yetki anlayışı Weber'deki otorite yaklaşımı ile uyum göstermektedir. Yetki makamdan ve mevkiden kaynaklanıyorsa biçimsel; yöneticinin zeka, bilgi, tecrübe ve iyi ahlak gibi özelliklerinden kaynaklanıyorsa kişiseldir. Bunun Weber'deki karşılığı yasal-ussal otorite ve karizmatik otoritedir. Fayol sorumluluğu yetkinin bir parçası olarak görmekte, yetkiyle birlikte sorumluluk da verilmesi gerektiğini ifade etmektedir. Yönetimin birliği ilkesini aynı amaca hizmet eden faaliyetlerin bir yönetici tarafından yürütülmesi olarak tarif etmiştir. Kumanda birliği ise bir astın tek bir üste bağlı olmasıdır [Baransel, 1979: 134-139].

Bu yaklaşımın gelişmesinde, Henry Fayol'un yanında, James Mooney, Lyndall Urwick, Luther Gulick ve A. Reiley gibi yazarların büyük etkisi olmuştur [Dinçer ve Fidan, 1996: 24]. Yıllarca yönetimin fonksiyonları olarak öğretilen, planlama, örgütleme, yürütme, eşgüdüm ve kontrol tanımlaması bunlara aittir. Bu dönemin hakim paradigmasına uygun olarak askerlik ve mühendislik ilkelerini birleştirerek sistemli bir teori geliştirmeye çalışmışlardır. Taylor ve Weber'de olduğu gibi mekanik yaklaşım ön plandadır. Geleneksel yönetimin temel özellikleri olan iş bölümü, merkezilik, disiplin, kumanda birliği, üstten asta doğru inen yetki zinciri (hiyerarşi) bu teoride de geçerlidir [Morgan, 1998: 30-31].

### 3. Weberyen Bürokrasi Modeli

Yakın zamana kadar literatürde, kamu yönetiminin yapısında ve işleyişinde egemenliğini koruyan “geleneksel kamu yönetimi” paradigması, büyük ölçüde Alman sosyolog Max Weber’in kavramlaştırdığı “bürokrasi modeli”ne dayanmaktaydı [Eryılmaz, 1999: 21]; [Minogue, 2000].

Hiç kuşkusuz bürokrasi veya yönetim bu dönemde ortaya çıkan yeni bir fenomen değildi. Basit formlarda olsa da, eski uygarlıklarda bulunmaktaydı [Blau ve Meyer, 1971: 10]. Fakat günümüz anlamında bürokrasi sanayi toplumunun bir ürünüdür. Warren G. Bennis’in ifadesiyle bürokrasi sanayi devrimi sırasında mükemmelleştirilmiştir [Ergun ve Polatoğlu, 1992: 67]. Diğer bir anlatımla, sanayi devrimine paralel olarak bürokratik devrimin ortaya çıktığı görülmektedir. Bürokrasinin artan gücü, devleti “bürokratik devlet” olarak adlandırmaya kadar götürmüştür.

Weber, sanayinin makineleşmesi ile bürokratik örgüt tiplerinin çoğalması arasındaki benzerlikleri gözlemleyerek ve analiz ederek geleneksel bürokratik modeli geliştirmiştir [Morgan, 1998: 29]. Ona göre sosyolojik olarak modern devlet, fabrikaya benzeyen bir teşebbüstür (enterprise). Bu onun tarihsel özelliğidir [du Gay, 2000: 96]. Weber’e göre makinenin üretimi rutinleştirmesi gibi, bürokratik yapı da yönetme sürecini rutinleştirmektedir. Bürokrasi bir anlamda rutine bağlı kalmayı, esnek olmayan kuralları ifade etmektedir.

Weber’in teorisi başta kamu örgütleri olmak üzere tüm örgütlerin şekillenmesinde oldukça etkili olmuş, bürokrasi çok sayıda işi ve görevi yerine getirmek için verimli yapı olarak görülmüştür. Weber’in yaklaşımı rasyonelliğe göre örgütlenmiş, uzmanlaşmaya dayalı iş bölümünü esas alan, ayrıntılı kuralara ve biçimselliğe dayalı, gayri şahsi, katı hiyerarşik, kariyeri esas alan ve merkezîyetçi nitelik taşıyan bir modeldir [Eryılmaz, 2001a: 23].

Heper’e göre [1977: 14] Weber bu modeli geliştirirken endüstrileşmiş modern Batı Avrupa toplumlarının ve bu dönemdeki egemen bilim anlayışının etkisi altında kalmıştır. Veya diğer bir ifadeyle Weber, sanayi toplumu çözümleyicisidir [Kumar, 1999: 15]. Bu model, bu dönemdeki dünya görüşü, diğer yönetsel teori veya modellerle



uyum içindedir<sup>9</sup>. Hepsi aynı dönemim ve şartların ürünüdür. Diğer alanlarda olduğu gibi sanayi toplumu süreci, kendi yapısına uygun yönetim yapısını ortaya çıkarmıştır.

Sanayi toplumunun başlıca simgesi olan “makine” kavramı, her alanda olduğu gibi kamu yönetimini ve örgütlenmesini derinden etkilemişti. Makine ve fabrika insanların düşünce düzeyini o kadar etkilemişti ki, Lenin’e göre bütün toplum tek bir fabrikaya ve büroya dönüşecek, eşit işe eşit ücret ödenecektir [Hayek, 1995: 126].. Makine, üretimi, bilim anlayışını ve insan doğa ilişkisini altüst etmiş [Morgan, 1998: 24], örgütle ilgili en temel anlayışları şekillendirmişti. Örgütler makine gibi tasavvur edilip, onun gibi çalışması istendi<sup>10</sup>. Bu dönemde makine kavramı bir çok alanda olduğu gibi, örgütler için de kullanılmaya başlandı. Örgütsel yaşam genellikle saat gibi işleyen kesinlikle düzenlenmeye çalışıldı. Çalışanlar belli saatlerde işe gelmeli, önceden belirlenen faaliyetleri yapmalı, belirli saatlerde dinlenmeli idi. Tüm çalışmalar mekanik ve tekrara dayanmaktaydı [Morgan, 1998: 24]. Honoré de Balzac [1799-1850] o dönemde bürokrasiyi cücelerin yönetimindeki muazzam ve kudretli bir makine olarak görmekteydi [Rıfat, 1994: 108]. Yine Max Weber’e göre “tam gelişmiş bürokratik mekanizmanın üstünlüğü, makineyle yapılan üretimin mekânîk olmayan tüm öteki üretim biçimlerine olan üstünlüğünün aynısıdır” [Weber, 1996: 308].

Bürokrasinin bu gücü, onun devamlı ve istikrarlı statüye sahip olması, özerkliği, karar verme iktidarına sahip olması, elinde bulundurduğu bilgi ve uzmanlık ve örgüt ideolojisinden kaynaklanmaktadır [Eryılmaz, 2001a: 212].

Bürokrasi farklı şekilde tanımlanabilmektedir. Her şeyden önce bürokrasi makamlar hiyerarşisi biçiminde oluşturulan büyük ölçekli bir örgütlenme biçimidir [Ritzer, 1998: 47]. Dar anlamda bürokrasi, devlet memurları topluluğunu anlatır. Bürokrasi idari hiyerarşiye mensup memurlar tabakasının ve memurların hakimiyetini ifade etmektedir.

---

<sup>9</sup> İlginç bir benzerlik olması bakımından, geleneksel (fizyokrasi, klasik ve neo-klasik) ekonominin idealleştirmeleri ile Weber’in idealleştirmeleri arasında yakın bir ilişki kurulabilir. Geleneksel ekonomistlerin ileri sürdüğü, malların homojenliği, alıcı ve satıcıların tam bilgili olduğu, tam istihdam gibi varsayımların hemen hiçbiri realitede gözlenemediği gibi, Weber’in öngördüğü bürokrasi modeli de, realitede saf ve eksiksiz yönüyle gözlemlenebilen bir biçim değildir. Her ikisi de zihni bir tanımlama ve nitelemedir.

<sup>10</sup> Bu anlayış en iyi şekilde askeri örgütlerde görülmektedir. Görevlerde uzmanlaşma sağlandı. Kurallar standartlaştırıldı ve standart donanımlar kullanıldı. Uygun bir komuta dili yaratıldı. Askerlere (alt kademe) düşmandan çok kendi subaylarından (amir) korkmaları öğretili. Danışma ve komuta işlevleri arasında ayırım kesin yapıldı [Morgan, 1998: 28].

Bu anlamda kamu yönetimi faaliyetlerine hakim olan örgüt ve kamu yönetimini yürüten personelin bütününe bürokrasi adı verilmektedir. Bürokrasi kavramını daha çok kamu kesiminde faaliyet gösteren devlet örgütüyle sınırlandırma eğilimi yaygındır. Bürokrasi, “devlet yönetimi ve belirli bir yönetim ve örgütlenme şeklini ifade ettiği gibi, kırtasiyecilik, formalitecilik işlerin yavaş yürümesi, sorumluluktan kaçınma, işi ve sorumluluğu üzerinden atma, keyfi kararlar alma, insancıl olmama, idari baskı gibi olumsuz anlamlarda da kullanılmaktadır. Bunlar aslında bürokrasinin patolojik olumsuz sonuçlarıdır ve bürokratizm ya da büropatoloji olarak adlandırılmaktadır [Örnek, 1992: 68]; [Abadan, 1959: 7-11].

Rasyonelleşme ile birlikte mülkiyet ile yöneticilik birbirinden ayrılmıştır. Kamu kesimi yönetiminde de benzer şekilde işyeri ve ev ayrımı gündeme geldi. Bu aynı zamanda resmi faaliyet ve özel faaliyet ayrışmasının bir sonucuydu. O güne kadar yöneticilerin özel konutları çoğu defa kamu hizmetlerinin yürütüldüğü mekanlar iken, yeni dönemle birlikte işyeri ve ev birbirinden kesinlikle ayrıldı. Yine bu anlayış doğrultusunda siyaset ve yönetim ayrımı gündeme gelmiştir.

Geleneksel yönetim anlayışında yönetimin hukuksallık ve rasyonellik boyutu öne çıkar. Hatta geleneksel yönetim anlayışını Max Weber, “hukuki-rasyonel yönetim” olarak adlandırmıştır. Hukuki-rasyonel yönetim anlayışında, hukuksallık ve rasyonellik olmak üzere, başlıca iki yön bulanmaktadır. Yönetimin hukuksallık boyutu, hiyerarşik olarak örgütlenmiş yönetim birimlerinin aralarındaki ilişkileri düzenlemektedir. Hukukilik yönetimin belirli kurallara ve normlara göre kurulması ve işlemesidir. Geleneksel anlayışta hukuksallık boyutu, rasyonellik boyutuna göre daha ön plandadır [Heper, 1977: 44]. Rasyonellik, kamu yönetimi disiplinin ortaya çıkışından buyana merkezinde yer almıştır [Frederickson, 1996: 266]<sup>11</sup>. Rasyonellik, örgütün yapı ve prosedürlerinin işin gereklerine göre düzenlenmesidir. Rasyonelleşme işyerlerinden, eğitime, ev

---

<sup>11</sup> Rasyonelleşme ilkesi, Weber’in tarih felsefesinin en genel ögesidir [Weber, 1996: 94]. Weber, Batı’nın nasıl giderek daha akılcı hale gelmeyi başardığını ve dünyanın geri kalan kısmının neden rasyonelleşmediğini açıklamaya çalışır. Weber, bugünkü anlamda rasyonalizmin sanayi devrimi ile birlikte Batı’da ortaya çıktığı kanaatindedir. Ona göre, “ussal biçimde dile gelmiş anayasası, ussal biçimde dile gelmiş hukuku ve ussal biçimde dile gelmiş kurallara ve yasalara bağlı olarak siyasal bir düzenleme anlamında devlet, uzman görevliler tarafından yürütüleni onun özü için gerekli olan öğelerin bu bileşimiyle, başka yerlerde görülen ilk örnekleri hesaba katmazsak, yalnız Batıda bilinir” [Weber, 1997: 16].

yaşantısından eğlenceye kadar toplumun her alanına nüfuz etmiştir. Aslında Weber de bu dönemdeki rasyonellik anlayışını örgütlere uygulamıştır.

Weber'in formüle ettiği yönetim yapısı, ulus-devlet anlayışı ile de yakın ilişki içindedir. Weber güçlü bir ulus-devletin zorunluluğunu ve onun bütün toplumsal ve politik alanlarda öncelik taşıdığını kabul etmişti [Swingewood, 1998: 222]. Kamu bürokrasileri ulusal devlet bütünü içinde ussallığı, merkeziliği ve bütünselliği [Ergün, 1997: 13] ifade etmektedir.

Aşağıda ayrıntılı olarak görüleceği gibi bu dönemde görevler kesin çizgilerle belirlendi, biçimsellik ön plana geçti; ast ile üst arasındaki ilişki netleştirildi, emir komuta birliği sağlandı; yönetimdeki ilişkiler nesnel ve objektif kurallara bağlandı, görevler nesnel olarak tanımlandı ve sınırları netleştirildi; kamusal alan ile özel alan birbirinden ayrıldı; çeşitli hizmetleri yürüten, çeşitli roller oynayan genel kamu görevlilerinin yerini uzmanlar aldı.

## **B. GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİNİN TEMEL ÖZELLİKLERİ**

Geleneksel yönetim anlayışı, günümüzde önemli eleştirilere tabi tutulan ve önemli ölçüde terkedilen birtakım temel özelliklere sahiptir. Bunlar:

*Büyük ve Merkeziyetçi Örgütlenme:* Dönemin hakim anlayışına uygun olarak kamu kesimi örgütleri büyük ve merkeziyetçi yapılar olarak ortaya çıktı. Kamu örgütlerinin büyümesinde büyüklüğün avantajları, kamu müdahalesinin yadırganmaması ve kamu hizmetlerin yürütülmesinde bürokrasinin tekelliği önemli rol oynamıştır. Sanayileşme sonucu kamunun işlevlerindeki artış, bürokrasinin hızlı bir şekilde büyümesine yol açmıştır.

Daha önce de değinildiği gibi sanayi toplumu merkeziyetçilikten yanadır [Toffler, 1981a: 318]. Sanayi toplumunun devlet yapısı olan ulus-devletler de bu merkeziyetçi yapıda şekillenmişlerdi. Merkeziyetçilik diğer alanlarda olduğu gibi kamu yönetimi için de uygun bir yöntem olarak görülmüştü. Yeni teknolojik yapı ve çalışanların eğitim seviyesi bu anlayışı pekiştirmiştir. Bunun çeşitli nedenleri vardır. Her şeyden önce merkezi bürokrasi bilgi ve uzmanlık açısından taşraya göre daha iyi durumdaydı.

Yönetimde işbölümü ve uzmanlaşma sonucu parçalanmış işlerin koordine edilmesi ve birliğin sağlanması gerekmektedir. Geleneksel yönetimde bu sorun, otoritenin merkezileştirilmesiyle aşmaya çalışılmıştır [Ertürk, 1998: 76]. Bu dönemde iletişim gelişmesi, biçimsellik ve standartlaşma, işlerin kolay denetlenmesine ve merkeziyetçiliğe imkân tanımıştır.

Merkeziyetçilik sadece kamu kurumlarında değil özel işletmelerde de görülmektedir. Örneğin Fayol'un on dört ilkesinden birisi merkeziyetçiliktir. Merkeziyetçilik ilkesinin iş bölümü ilkesinde olduğu gibi doğal bir ilke olduğu ifade edilmiştir [Baransel, 1979: 139]. Otoritenin üstlerde toplanması, yazışmaların artmasına, işlemlerin gecikmesine ve dolayısıyla kırtasiyeciliğe yol açmış; alt kademe yöneticilerin inisiyatif kullanma ve sorumluluk üstlenmelerine engel olmuştur. Merkeziyetçilik yönetime katılmayı olumsuz etkilemiştir. Bu anlayışta yetki devrinin yetersiz olması dolayısıyla, basit sorunların giderilmesinde bile hiyerarşik kademe zinciri gereksiz bir biçimde izlenmektedir.

*Katı Hiyerarşik Örgütlenme:* Geleneksel bürokratik model ya da paradigma, katı hiyerarşik bir nitelik gösterir [Hood, 2000: 7]. Bu yaklaşımda kişiler ve görevler hiyerarşik bir şekilde yerleştirilmiştir [Minogue, 2000]. Aslında her örgüt az veya çok hiyerarşik bir modele göre kurulmaktadır. Fakat Weberyen anlayışa göre, büyük ve merkeziyetçi örgütlenmeler için hiyerarşik yapılanma kaçınılmazdır. Hiyerarşi, iş bölümü sonucu parçalanmış işlerin uyumlaştırılması, eşgüdümleştirilmesi, bütünleştirilmesi, biçimsel haberleşme sisteminin oluşturulması için bir araç olarak görülmektedir.

Kamu görevleri hiyerarşik düzen içinde değişik kademelerce yerine getirilir. Her kademe üst kademenin emir ve denetimi altındadır. Karar yetkisi yukarıya doğru yoğunlaşmakta, emirler yukarıdan aşağıya doğru yayılmaktadır. Her üste denetleyebileceği kadar alt birim ya da kişi bağlanmaktadır [Örnek, 1992: 69-70].

Geleneksel yönetimde amir-memur otorite ilişkisi, dar sorumluluk anlayışına dayanır. Genellikle memurlar, en yakın amire karşı sorumludurlar. Çalışanların tüm eylem ve işlemleri hiyerarşik amirin yakın denetimi altında yürütülür [Heper, 1977: 44]. Memurun hangi amire veya amirlere bağlı olduğu açık bir şekilde belirlenmiştir.

Kamu yönetiminde hiyerarşinin uygulanması siyasal ve hukuksal zorunluluktan kaynaklanmaktadır. Siyasal iktidara bağlı olan yönetim, bu işlevini üst kademe yöneticilerin direktiflerine uyarak yerine getirir. Siyasal iktidar üst kademe yöneticileri yönlendirerek tüm bürokrasiyi yönlendirmiş olur. Hukuksal yönden ise, alt kademe yöneticiler üstlerin emir ve talimatlarına uymakla aslında kanuna uymuş sayılırlar. Çünkü üstlerin verdiği emirler kanunların uygulanmasına yöneliktir ve üstler emretme yetkisini kanunlardan alırlar. Bu anlayışta disiplin ve mutlak itaat esastır [Weber, 1996: 312]. Disiplin olmadan aygıt dağılır. Çalışanların kafasını kullanmaları, bağımsız karar almaları, riske girmeleri istenmemektedir. İyi bir memur kendini riske etmeden güvenli olanı seçendir.

Hiyerarşik yapıli örgütlerde atama esastır. Memurlar seçimle değil atamayla işbaşına gelir. Yönetilenler tarafından seçilen bir görevli tipik bir bürokrat sayılmamaktadır. Bu yolla seçilen bir görevli üstüne karşı özerk bir konuma sahip olur. Bu anlayışa göre seçimle değil de atamayla işbaşına gelen görevli, teknik açıdan daha doğru ve duyarlı görev yapar [Weber, 1996: 296]. Bu anlamda yönetimde bireyler doğrudan bir söz hakkına sahip değildir. Yönetim üzerinde etkisi ancak dolaylı olabilir. Bu, bu dönemdeki temsili demokrasi anlayışın bir sonucudur. Hiyerarşik düzen o kadar önemlidir ki, yönetilenler, yönetimle ilgili şikayetlerinde bu zinciri takip etmek durumundadır.

Sanayi toplumunun temel özelliklerinden olan hiyerarşi özel örgütlerde de görülen bir ilkedir. Geleneksel yönetim teorisine katkıda bulunan Fayol bu ilke üzerinde önemle durmuştur. Fayol'a göre hiyerarşi, en üst yönetim kademesinden en alt kademeye kadar uzanan kumanda birliğini ifade eder ve haberleşmenin ve ilişkilerin bu yolu takip etmesi gerekir. Her ast bir üste bağlı olmalı ve bir üstten emir almalı ve ona hesap vermelidir [Baransel, 1979: 138-139].

Katı hiyerarşik yapının bireysel girişimi ve katılımı engellediği ve aşağıdan yukarıya doğru haber akışına engel olduğu, üst makamlardan gelen emirlere kayıtsız uymaya yol açtığı görülmüştür. Durağan ortamlarda tek düze ve belirgin olan faaliyetlerin yürütülmesine yönelik olarak örgütlenmiş bulunan geleneksel yönetim, esneklikten uzak, yeniliğe iyi gözle bakılmayan bir yapıya sahipti. İşlemlerin kurallara sıkı bir şekilde bağlı kalınarak yürütülmesi, işlerin çok ayrıntılı bir şekilde düzenlenmesi ve

merkeziyetçilik anlayışı memurların girişim gücünü engellemekteydi [Eryılmaz, 1993: 43]. Halka en yakın olan ve onunla direkt ilişki kuran alt kademe personel yetki sahibi değildi ve hemen hemen bütün yetki ve sorumluluk üst kademe yöneticilerde toplanmaktaydı. Bu sistem ve anlayış, yanlış yapabilme ihtimalini de içeren, girişimci, atak, sorun çözücü bir kültürün oluşmasına fırsat vermemekteydi. Bu da halka işlerin gecikmesi, kırtasiyecilik ve külfet olarak yansımaktaydı. Bürokratik zihniyet ile girişimci yöneticilik anlayışı birbiriyle uzlaşmaz olarak algılandı. Bu anlayışın bir sonucu olarak kamu kurumları sadece para harcayan, kaynak tüketen kurumlar haline geldi.

*İş Bölümü ve Uzmanlaşma:* Geleneksel organizasyonlarda işler, fonksiyonel olarak bölünmüştür [Minogue, 2000]. Daha önce de belirtildiği gibi, iş bölümü ve uzmanlaşma tarım toplumunda görülse de istisna niteliğindedir. Aynı anda birçok şeyi yapan, bir ürünün veya faaliyetin her aşamasında yer alan insan tipleri söz konusuydu. Sanayi toplumuna geçişle birlikte bilgi, beceri ve uzmanlaşma daha önemli hale geldi. Çünkü sanayi toplumu iş bölümüne dayanmakta ve iş bölümü de uzmanlaşmayı zorunlu hale getirmekteydi [Abadan, 1959: 50].

Bu dönemin önemli bilim adamı ve teorisyenlerinin en fazla üzerinde durduğu konu iş bölümü ve uzmanlaşmadır. Saint-Simon, Adam Smith, E. Durkheim, F.W. Taylor, Henry Fayol, Luther Gulick, Lyndall Urwick, Max Weber gibi geleneksel yönetim anlayışına büyük katkı yapan tüm bilim adamları ve uygulamacılar bu ilke üzerinde durmuşlardır. Hatta Fayol bu kuralın doğada da bulunduğunu ve bu nedenle doğal bir kural olduğu kanaatindeydi. Taylor ise iş bölümü ile verimlilik arasındaki yakın ilişki üzerinde durur [Baransel, 1979: 136].

Geleneksel yönetim anlayışını şekillendiren Weber'in teorisinin temel özelliklerinden birisi iş bölümü ve uzmanlaşmadır. Weber'e göre daire ya da büro yönetimi, genellikle esaslı bir uzmanlık gerektirir [Weber, 1996: 292]. Görevler, uzmanlık eğitimi görmüş, sürekli pratik yaparak hep daha fazlasını yapan memurlara verilir. İşin nesnel biçimde yürütülmesi, kişilere göre değişmeyen ve hesaplanabilir kurallara göre yürütülmesi demektir [Weber, 1996: 309]. Weber'e göre, uzman görevlilerin ilk örneklerini başka yerlerde de görmek mümkündür fakat, Batı'da olduğu gibi toplumsal düzen içinde böyle bir yapıcı anlam taşımamışlardır [Weber, 1997: 15].

Weber uzmanlığa o kadar önem atfetmiştir ki, ona göre mutlakçı kral bile bürokratik uzmanın üstün bilgisi karşısında acizdir [Weber, 1996: 316]. Tüm işler işbölümü ilkesine göre alt işlere göre bölünerek ayrı birimlere verilir. Kamu yönetimde uzmanlaşmaya gidilmesinin temel gerekçesi yönetimde etkinlik ve verimliliği sağlamaya yöneliktir.

Yönetimde iş bölümü ve uzmanlaşmanın olumlu fonksiyonları ile birlikte bazı olumsuz fonksiyonlarının da varolduğu görülmüştür. İleri derecede uzmanlaşmış örgütlerde çatışma ve ihtilaflar olduğu, kullandıkları terminolojinin farklılaştığı ve birimler arasında haberleşmenin güçleştiği görülmüştür. Uzmanlaşma bürokratik hiyerarşiyi bozabilmekte, üstler uzman olan astlara bağımlı hale gelebilmektedir [Eryılmaz, 1993: 43]; [Baransel, 1979: 177].

*Biçimsellik ve Kuralların Yoğunluğu:* Geleneksel bürokratik anlayışta memurların rolleri açık ve belirgin olarak düzenlenmiştir. Yönetim devamlı ve tahmin edilebilir olmalı, kurallar muğlak olmamalı ve belirgin olmalıdır [Minogue, 2000]. Kanter'e göre geleneksel bürokratik örgütlerde roller öyle belirlenmiştir ki ilişkiler daha biçimsel ve kuralcı olma eğilimindedir. Prosedürler ve kurallar tarafından kesin olarak tanımlanan işler aynı zamanda inisiyatif ve yaratıcılığı zorlaştırmakta ve psikolojik olarak baskılı bir ortam oluşturmaktadır [du Gay, 2000. 64]. Bu yönetim anlayışının biçimselliğe olan aşırı vurgusu, ayrıntılı usullere olan düşkünlüğü, yönetimin ağırlıklı olarak bir hukuk sorunu olarak ele alınması, çalışanlara takdir hakkına olumlu yaklaşımaması ve mekanik anlayış, kamu yönetiminin kurallar cenneti haline getirmiştir.

Geleneksel anlayışta görevlerin düzenli ve sürekli yürütülmesi ve yetkilerin kullanılması, kurallara bağlanmıştır [Weber, 1996: 290]. Geleneksel yönetimin temel vurgusu olan rasyonalite de kurallara bağlılığı ifade eder. Yöneticiler kuralları somut durumlara uygularken rasyonel hareket etmek durumundadır. Weber bu durumu izah edebilmek için biçimsel (formal) rasyonalite kavramını geliştirmiştir. Biçimsel rasyonalite, araçlarla ilgilidir ve amaçları veri olarak kabul eder. Bu anlamda hukuki-rasyonel yönetim, biçimsel rasyonaliteye sahip yönetimi ifade etmektedir [Heper, 1977: 41-43].

Bu yönetim anlayışının öngördüğü biçimsellik, yönetim yapısının sürekliliğini, çalışanların uyması gereken kuralları, çalışanların statüsünü sağlar; eşgüdümü ve denetimi kolaylaştırır. Hangi işleme hangi yöntem uygulanacağı belli olduğu için, sürpriz sonuçlar olmaz. Biçimsellik anlayışına göre, kanunda boşluk yoktur. Her somut durum için bir kural bulunur ve gerektiğinde genel ilkelere başvurulur. Yönetimsel faaliyetler bu soyut kurallar çerçevesinde yürütülür ve amir-memur ilişkisi bu çerçevede düzenlenmiştir [Heper, 1977: 42]. Yönetimin hemen hemen tüm işlemleri ve kararları hukuki işlemler şeklindedir. Kararların alınmasında en önemli unsur hukuktur. Bu unsur işlemin esası ve şekli ile ilgilidir. Bir karar alınırken temel düşünce mevzuat sınırları içinde bu işin nasıl yapılacağıdır [Gournay, 1971: 74]. Tüm memurlar dikkatlerini bu konuya yoğunlaştırmışlardır.

Bu anlayışa göre biçimsellik ve kuralcılık bir standart oluşturur. Yönetimin iç işleyişinde düzen ve uyum, yönetilenler bakımından eşitlik sağlanır. Yönetim ile yönetilenler arasındaki ilişkiler belirlilik kazanır, keyfilik önlenir ve sübjektiflik azalır [Örnek, 1992: 72].

Soyut ve genel kuralların her somut durumu düzenlemesinin mümkün olmaması, bu sorunun nasıl giderileceğini gündeme getirmiştir. Bu gibi durumlarda çalışanlara takdir hakkının tanınmasına olumlu bakılmaz. Weber'e göre çalışanların takdir hakkı kısıtlanmalıdır. Bu keyfiliği önlemek için şarttır [Heper, 1977: 42].

Bu anlayış, döneminin mekanik yaklaşımıyla uyum içindedir. Makinenin çalışmasında olduğu gibi, her şey önceden belirlenmiştir ve belirlenen bu standartlara göre hareket edilir. Sistemde herhangi bir boşluk veya belirsizlik söz konusu değildir. Makinenin dişlilerinin farklı hareket etmesi sistemi nasıl bozarsa, çalışanların da takdir hakkını kullanarak kendi iradeleriyle farklı uygulamaya gitmesi sistemi bozar. Önemli olan sistemdir.

Weber'in öngördüğü rasyonalitenin istenilen düzeyde olduğu söylenemez. Biçimsellik ve ayrıntılı kurallar kırtasiyeciliğe yol açmakta, kurallar faaliyetlerin aracı olmaktan çıkıp amacı haline gelebilmektedir.



Yönetimdeki biçimsellik ve kurallara aşırı bağlılık vatandaşlarla olan ilişkilerde zorluklar meydana getirmiştir. Yönetimsel usul ve kuralların karmaşık oluşu, vatandaşları yönetime karşı güçsüz kılmış, yönetimi ise güçlü hale getirmiştir. Vatandaşlar için yönetim, usulleriyle, kurallarıyla, formaliteleriyle her zaman zorluk çıkaran bir kurumdur. Daha çok kurallar ve usuller oluşturma yönetimin genel eğilimidir. Geleneksel yönetimler bu kuralları uygularken ve yazışmalarında vatandaşların anlamakta zorluk çektikleri özel bir üslup ve dil kullanabilmekte ve dış çevreden daha çok kendi mensuplarına hitabı ön plana çıkarabilmektedir. Etkinliği ve verimliliği sağlamak için konulmuş kuralların uygulanmasında, bürokratlar, bu kuralların ruhuna hiç bakmadan lafzına dayandırıarak sorumluluktan kaçabilmektedirler [Eryılmaz, 2001a: 210]; [Abadan, 1959: 65]; [Örnek, 1992: 37].

İşlemlerin resmi kurallara sıkı bir şekilde bağlı kalınarak yürütülmesi ve çok ayrıntılı bir şekilde düzenlenmesi, memurların girişim gücünü ve olumlu takdir yetkisini zedelemekte ve günümüzde en önemli şey olan esnekliğe izin vermemektedir [Eryılmaz, 1993: 43]. Yine kurallara sıkı bir şekilde bağlı kalınarak işlerin yürütülmesi, değişen şartlara ve ihtiyaçlara göre hareket etmeyi zorlaştırmaktadır. Ayrıca alışılmış usul ve metotların doğru veya yanlış olduklarını kontrol etmeden uygulama eğilimine yol açabilmektedir. Kurallara ve yönetmeliklere, sırf onlara uymuş olmak için uyma eğilimi söz konusudur.

*Mekaniklik:* Geleneksel yönetim modeli ile ilgili adlandırılmalarda kullanılan kavramlardan birisi de “makine bürokrasisi” (machine bureaucracy) nitelemesidir [Hood, 2000: 7]; [Morgan, 1998: 29]. Taylor, Fayol ve Weber tarafından geliştirilen klasik teori de “makine teorisi” olarak adlandırılmaktadır [Dinçer ve Fidan, 1996: 23]. Klasik örgüt teorisinin etkisi altında kalan ve insan unsuru dışındaki faktörler üzerinde yoğunlaşan geleneksel yönetim anlayışının insana bakışı kötümserdir; veya insana gereken önem verilmemiştir. Bu yaklaşımda insan, duygularına göre hareket eden bir varlıktır. İnsanın bu olumsuzluklarını gidermenin yolu da yönetimde gayrişahsilik kuralını uygulamaktır. Yönetimin rasyonel, objektif ve düzen içinde çalışabilmesi için, makine modeline benzetmek gerekmektedir. Böylece kamu menfaatleri korunacak ve hissi tepkilerin işe karışması önlenecektir.

Weber'e göre bürokrasi ne denli duygusallıktan uzaklaşırsa o denli kusursuz işler ve başarılı olur. Sevgi, nefret, hesaplanamaz kişisel, irrasyonel ve duygusal öğeler resmi işlerden ne denli ayıklanırsa, bürokrasi asıl niteliğine o denli yaklaşır. Bürokrasinin bu özelliği onun erdemidir [Weber, 1996: 310]. Hatta Bennis, bürokratik örgütleri insansız örgüt olarak nitelirmektedir [Baransel, 1979: 175]. Yönetilenlere karşı eşit davranmak için bu kuralın uygulanması şarttır. Bu da yazılı müracaatı ve dosyaların önemini artırmaktadır.

Mekaniklik veya gayrişahsilik ilkesi bu dönemdeki üretim ilişkileri ve egemen bilim anlayışına da uygun düşmektedir. Marx'ın ifadesiyle [Belek, 1993: 23] daha önce çalışanlar aleti kullanırken, fabrika sisteminde makine çalışanları kullanmaktadır. Çalışanlar makinenin hareketlerini izlemek durumunda kalmışlardır. Fabrikada çalışanlardan bağımsız cansız bir mekanizma söz konusudur. Saint-Simon'a göre sanayi toplumu, kişisellikten kopmuş bilimselliğin egemen olduğu bir toplumdur [Bozkurt, 1997: 10].

*Gizlilik ve Yeniliklere Kapalılık:* Geleneksel yönetim anlayışının temel özelliklerinden birisi de, gizlilik ve dışa kapalılıktır. Gizlilik ve dışa kapalılık, bu dönemin hakim anlayışına uygun olarak, yönetim tarafından da benimsenmişti. Bu dönemde gizlilik sadece kamu yönetiminde değil özel işletmelerde de hakim anlayıştır [James, 1997: 189]. Bu kapalılık organizasyonların değerlendirilmesinde de etkili olmuştur. Bu döneme damgasını vuran klasik teori, organizasyonu kapalı sistem anlayışı ile ele almıştır. Buna göre organizasyonlar çevresinden etkilenmezler [Dinçer ve Fidan, 1996: 23]

Bu dönemde çalışanlar, yönetimin işleyişi ve iç yapısı ile bilgileri saklamaya büyük önem vermişlerdir. Yönetimin kapalı olması yadırganmamış, bürokratik yapının niteliği gereği dışa kapalı olduğu kabullenilmiştir. Gizlilik ilkesi yönetimin tarafsızlığının bir gereği olarak ortaya çıkmıştır. Açıklığın baskı yaratacağı düşünülmektedir. Kamu yararını tanımlama yetkisine sahip olan yönetim, kendini ne kadar toplumun dışında tutar ve halkın yönetime sızmasını önler ise, o oranda kamu yararını belirleyeceğini, yerine getireceğini ve en üst düzeyde tutacağını düşünmüştür. Yönetim halkla ilişkilerini en düşük düzeyde tutarak özerkliğini ve tarafsızlığını sürdürdüğünü zannetmektedir [Eken, 1994: 30].

Geleneksel anlayışa göre gizlilik bürokrasinin doğasında olan birşeydir. Yönetim bu ilke ile kamuoyundan gelecek muhtemel eleştirilerden kendini korur. Memurlar eleştirilerden uzak bir ortamda faaliyet yürütmek isterler. Weber'e göre [1996: 315] “Bürokratik yönetim her zaman için ‘gizli oturumlar’ yönetimi olmak eğilimindedir, bilgisini ve eylemlerini eleştirel gözlerden olabildiğince saklamaya özen gösterir”. Yine ona göre “resmi sır kavramı bürokrasinin özgün buluşudur; başka hiçbir şey bunun kadar fanatik bir biçimde korunmaya çalışılmaz” [Weber, 1996: 316].

Mesleki bilgilerin saklanması, bürokrasinin iktidar mücadelesi aracıdır. “Bütün bürokrasiler, bilgilerini ve niyetlerini gizli tutarak, meslektan yetişmiş olanların üstünlüğünü artırmaya çalışırlar” [Weber, 1996: 315]. Bu dönemde halkın kamu yönetimine katılmasını ve kararlarını etkilemesini önlemek için gizlilik ilkesi sıkı bir şekilde korunmuştur.

Geleneksel yönetim anlayışında yeniliğe ve orijinalliğe iyi gözle bakılmaz [Eryılmaz, 2001a: 210]. Yenilik yeni düşüncelerin, süreçlerin, ürün ve hizmetlerin oluşturulması, kabullenilmesi ve uygulanmasını zorunlu hale getirmektedir. Yenilik çatışma, alışlagelmiş yöntemlerin terk edilmesi demektir. Bu dönemde, bürokrasiler dışardan gelen müdahale ve tekliflere son derece sert tepki göstermişler ve alışlagelen çalışma yöntemlerine aşırı derecede bağlanmışlardır. Çünkü her yenilik, mevcut yönetsel rollerin yeniden dağılımına yol açmakta ve statükoyu zedelemektedir [Abadan, 1959: 67]. Bürokrasiler nitelikleri gereği muhafazakâr kurumlardır; kendi içinden yenilik hareketi başlatamamışlardır [Eryılmaz, 1993: 44].

Geleneksel yönetim, durağan ortamlarda tek düze ve belirgin olan faaliyetlerin yürütülmesine yönelik olarak örgütlenmiş bulunmaktaydı. Örgütsel yapısı esnek değildi ve değişen koşullara uyum sağlamakta zorluk çekmekteydi. Kurallara, normlara ve yöntemlere bağlılık, beraberinde tutuculuğu da kaçınılmaz hale getirmekteydi. Örgütsel yapının katı ve değişime açık olmaması söz konusu örgütün bozulmasına ve verimsiz hale gelmesine yol açmaktadır [Türkmen, 1999: 76].

*Meslekleşme:* Geleneksel yönetim anlayışında kamu yönetimi yapısını ve işleyişini tam olarak algılayabilmek için meslekleşme olgusuna değinmek gerekmektedir. Sanayi öncesi toplumunda resmi işlerin genellikle ikincil bir etkinlik olarak yürütüldüğü

görülmektedir. Bürokratik faaliyetler, istisnalar olmakla birlikte, hemen hemen herkesin rahatlıkla yürütebileceği basit işler olarak algılanmaktaydı. Sanayi toplumuna geçişle birlikte, işler karmaşık ve girift hale gelmiştir [Wilson, 1961: 56]. Buna paralel olarak kamu yönetiminde işler amatör görevliler tarafından değil, yaptıkları işi meslek edinmiş görevlilerce yürütülmeye başlandı. Resmi faaliyet, görevlinin tüm çalışma kapasitesini kullanmasını gerekli kılmıştı [Weber, 1996: 293]. Daha önceki yönetim anlayışı ile karşılaştırıldığında kamu görevlileri nitliklerine göre işe alınırlar ve zamanla profesyonelleşirler [Minogue, 2000]. Meslekleşme<sup>12</sup> liyakat sistemini beraberinde getirmiştir. Liyakat sistemi, ilke olarak İngiltere’de 1853 yılında, ABD’de 1883 yılında kabul edilmiştir. ABD’de, 1883’de kayırma sonucu bir tayin elde edemeyen bir adayın, zamanın Cumhurbaşkanı öldürmesi bu ülkede liyakate dayalı sistemin oluşturulmasına katkıda bulunmuştur. Bu tarihte çıkarılan Pendleton Kanunu hizmete girişte sınav sistemi ve hizmette tarafsızlık ilkesini getirmiştir. Fakat tam anlamıyla uygulamaya konması epey zaman almıştır [Heper, 1973: 77-85].

Bu dönemde resmi daire ile görevlinin özel konutu ve resmi faaliyet ile özel yaşam alanı birbirinden ayrıldı. Artık kamu fonları ve malzemeleri ile resmi görevlilerin mülkleri arasında bir ilişki yoktu [Weber, 1996: 292].

Geleneksel örgütler, ileri derecede meslekleşmiş üyelerden oluşmaktaydı [Heper, 1977: 48]. Kamuda çalışanlar belli bir eğitim sürecinden sonra özel sınavlarla işe alınırlar ve uzun bir süre kamuda çalışırlar. Memurun konumu, doğası gereği görev niteliğindedir. Hukuken ya da fiilen görev sahibi olmak, daha önceki dönemlerde görüldüğü gibi, rant veya maddi kazanç aracı olarak kullanılamaz [Weber, 1996: 293-294]. Siyasal görevliler, yöneticilerin kişisel hizmetkârları sayılmazlar. Memurlar atamayla işbaşına gelirler. Ehliyeteye göre işe alınırlar. Garantili bir gelire ve emeklilik hakkına sahiptirler.

Bu anlayışın oluşmasında kamunun özel yönetimden ayrı olarak ele alınması, diğer bir ifadeyle kamu-özel yönetim ayrımının önemli etkisi olmuştur. Geleneksel anlayış, yönetimlerin benzeşmesinden daha çok yönetimlerin ayrışmasına dayanmaktaydı.

---

<sup>12</sup> Meslek kavramı, Weber’in üzerinde durduğu kavramların başındadır. Özellikle Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhu adlı eserinde, meslekle ilgili dinsel yaklaşımları ve mesleğin kapitalizm ile olan ilişkisi ayrıntılı olarak incelenmektedir [Weber, 1997: 69]. Din ve meslekle ilgili konuya değinen bir diğer kişi de Luther’dir [Akarsu, 1998: 17].

Kamu hizmetleri yöntemlerinde, işletme değerleri ve teknikleri pek kullanılmamaktaydı [Hood, 2000: 7].

Bu anlayış memurları ayrıcalıklı bir konuma yükseltmiştir. Memura hakaret, devlet yetkililerini tahkir ve tezyife ilişkin özel düzenlemelerle memurun ayrıcalığı güvence altına alınmıştır [Weber, 1996: 295]. Memurlar gerek statü itibarıyla gerek halka karşı korunma yönünden önemli ayrıcalıklara sahiptiler. Bu dönemde bu konularla ilgili kitaplarda memur güvencesi önemli bir yer işgal etmektedir. Memuru siyasilerin ve vatandaşların baskısından kurtarmak temel amaçtır. Öncelik memurlardır. Memurlar yarınlarından endişe etmeden işlerini yürütmelidirler. Ağır bir kusur işlemedikçe görevlerine son verilmemelidir. Memurlara imtiyazlar sağlamak normal ve hatta gerekli görülmüştür. Bireylerin yönetimi etkilemesi olumlu olarak algılanmamıştı [Gournay, 1971: 35].

Mesleklaşma sayesinde kamu görevlileri birtakım siyasal baskılardan kurtulmuştu, fakat bu ilke yeni sorunları da beraberinde getirmişti. İyi bir şekilde korunmuş memurlar kendi görüşüne uygun olmayan hükümetin kararlarını uygulamada isteksiz davranabilmekteydi. Yine bu ilke dinamizmi ve etkinliği sağlamada başarısızlığa yol açabilmekteydi. Memurların garantili ve sabit bir gelire sahip olması, mükafat ve müeyyidenin yetersizliği, sorumluluk duygusunu kör etmekteydi. Geleneksel dönemde memurlar işlerin sonuçlarına ve yeniliklere karşı ilgisizdiler [Gournay, 1971: 35]. Bu sistemde hizmetlerin yürütülmesinde ağır sonuçlar doğuran, vatandaşları mağdur eden eylemler pek cezalandırılmamaktadır. Örneğin meslekte yetersizlik, kötü davranış ve ihmal gibi eylemleri cezalandırmak oldukça zordur.

*Tekelcilik:* Sanayi toplumunun temel özelliklerinden birisi olan tekelcilik anlayışı kamu yönetiminin şekillenmesinde önemli rol oynamıştır. Bu anlayış doğrultusunda kamu hizmetlerin yürütülmesinde kamu bürokrasisi tekeli benimsenmiştir. Geleneksel anlayışta, kamu yönetiminin özel yönetimden farklılığı vurgulanırken tekellik ve rekabetin yokluğu dikkat çekicidir. Örneğin Ergun ve Polatoğlu'na göre [1992: 8], “kamu yönetimi eylemleri çok kez tekelcidir, bu yüzden yarışma kuralları işlemez”.

İleride görüleceği gibi geleneksel anlayış, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde rekabete-piyasaya şüpheyle bakmış, kamu hizmetlerinin sunumunda tekelliği normal, rekabeti

olağandışı olarak algılamıştı. Birden fazla aynı hizmeti yürüten organizasyonun olması israf olarak algılanmış ve verimliliği olumsuz etkileyeceği zannedilmişti [Butler, 1996: 150]. Bu dönemdeki refah devleti anlayışı ve Keynesyen politikaların piyasayla ilgili çekinceleri bu düşüncenin benimsenmesinde önemli rol oynamıştır. Kamudan daha çok piyasa sorgulanmış, kamu müdahalelerinin meşruiyeti pek tartışılmamıştır. Bir çok hizmet sektörünün devletleştirilmesi, kamunun bu hizmetleri daha iyi yürüteceği inancından kaynaklanmaktadır. Bu yaklaşım ileride görüleceği gibi bunalıma yol açmış ve rekabet-özelleştirme yöntemi bu bunalımdan çıkış yolu olarak öngörülmüştür.

*Kamu Yönetimi Yönetimin Özel Biçimidir:* Geleneksel anlayışın temel özelliklerinden birisi de, kamu yönetiminin, yönetimin özel bir biçimi olması ve özel sektör yönetiminden oldukça farklı niteliğe sahip olmasıdır. Bu anlayışa göre kamu yönetimi ve özel yönetim, genel bir kavram olan yönetimin alt dallarını oluştururlar. Kamu yönetimi kavramı yönetimin kamu kurumları ile ilgili alanını; özel yönetim ise, kamu kurumları dışındaki özel işletmelerde uygulanan yönünü anlatmak için kullanılmaktadır [Eryılmaz, 2001a: 24-33].

Bu anlayışa göre kamu yönetimi ile özel yönetim arasında birtakım benzerlikler olsa da ayrıldıkları yönler daha fazladır. Kamu kesiminin ürettiği mal ve hizmetlerin büyük bir kısmının kamusal nitelikte olması; özel kesime göre daha fazla denetime tabi olması; kamu kesimi yönetiminin sosyal maliyetle ilgilenmesi; siyasi liderliğin sık değişmesi sonucu fazla politika değişikliklerinin meydana gelmesi; kamu yönetiminin çelişen çıkarlar arasında bir arabulucu olması; kamu gücünü kullanması ve kuralların yoğun olması kamu yönetiminin farklı yönleridir [Eryılmaz, 2001a: 34-39].

Bu anlayış kamu yönetiminin yapı ve işleyişi ile personel sisteminin farklı statüde düzenlenmesini gerekli kılmıştır. Kamu personelinin işe alma, terfi ve ücret sistemlerinden değerlendirilmesine kadar birçok alanda, özel sektörden farklılık göstermiştir. Özel sektörün geliştirdiği yöntemlere pek itibar edilmemiştir. Bu anlayışa göre biçimlenen kamu yönetimi, topluma karşı doğrudan sorumluluğu olmayan ve piyasaya karşı pek duyarlılığı bulunmayan, daha çok siyasilerin ve üst yöneticilerin talimatlarına göre işleyen bir niteliğe bürünmüştür [Eryılmaz, 2001a: 24].

## İKİNCİ BÖLÜM

### SANAYİ ÖTESİ TOPLUMSAL YAPILANMA VE DEĞİŞİMİN DİNAMİKLERİ

Geleneksel yönetim anlayışının terk edilip yeni yönetim anlayışının benimsenmesi süreci büyük oranda “dış çevre”de meydana gelen değişikliklerin bir sonucudur. Yeni bilgi teknolojilerinin ve küresel üretim, finans ve ticaretin hakim olduğu; tahmin edebilmenin geçmişe ait olduğu ve belirsizliğin hüküm sürdüğü bir “çevre” sözkonusudur [du Gay, 2000. 63]; [Peters, 1987]; [Dinçer ve Fidan, 1996: 8].

Çeyrek yüzyıldan fazla bir süredir, Batı toplumlarının yeni bir çağa girdikleri dile getirilmeye başlandı. Başta Amerika ve Japonya olmak üzere, gelişmiş ülkelerde toplumun temel karakteristiğinde köklü değişimlerin yaşandığı gözlemlenmektedir. Sanayi toplumunun temel kurumlarının sarsıntı geçirdiği, zaman ve mekan kavramlarının değiştiği iddia edilmektedir. Sanayi çağı veya modernite çağının bilgi, kuram ve anlayışı radikal bir eleştiriye tabi tutulmaktadır. Sanayi toplumunun ekonomik, sosyal, siyasal, kültürel ve felsefi yapısını oluşturan “ulus-devlet”, “merkezi yönetim”, “temsili demokrasi”, “hiyerarşik yapılanma”, “fordist üretim”, “modernite”, “akıl” ve “pozitivist bilim” gibi geleneksel analiz, araç ve kavramlar yetersiz kalmakta veya bu kavramlar önemini kaybetmektedir. Tüm bu değişimler sıradan bir değişim olmayıp “paradigma değişimi” olarak adlandırılabilir [Bozkurt, 1997: 3]. Bu köklü değişim nedeniyle, söz konusu toplumların eski adlar altında ve eski kuramlar aracılığıyla ele alınamayacağı dile getirilmektedir. Bu dönüşümler, sanayi toplumundan bilgi toplumuna, fordist üretimden postfordist üretime, ulus-devletler dünyasından küreselleşmiş dünyaya, modernist düşünceden postmodernist düşünceye geçiş [Tekeli, 1999: 244]; [Kumar, 1999: 9] olarak adlandırılmaktadır.

Bu değişimde, 1970’lerde ortaya çıkan krizin geleneksel paradigmalara aşılabilmesi, teknolojik gelişmeler, küreselleşme, ulus-devlet anlayışındaki aşınma, demokratik

değerlerdeki gelişme, üretim ilişkileri ve işletme yönetimi anlayışındaki değişmeler etkili olmuştur.

Bir çok yazar yeni bir toplumsal aşamaya geçildiğini ve bu toplumsal aşamanın sanayi toplumundan farklı özellikler gösterdiğini ileri sürmektedirler. İçinde bulunduğumuz durumu ifade etmek için yeni kavramlar kullanıldığı gibi, mevcut tanımlamalara “ultra”, “post”, “geç”, “ötesi” gibi ön ek veya son ekler ilave edilmeye başlanmıştır.

Sanayi toplumunun adlandırmasında olduğu gibi, yeni toplumsal aşama ile ilgili olarak da, oldukça çeşitli isimler önerilmektedir. Yeni toplumu, Amitai Etzioni “Postmodern Çağ” (Post-Modern Era), George Lichtheim “Burjuva-Sonrası Toplum”, Daniel Bell “Sanayi-Sonrası Toplum” (Post Industrial Society), Lyotard “Postmodern Durum” , Baudrillard “Toplumsalın Sonu”, Heller ve Feher “Postmodern Politik Durum”, Jameson “Postmodernizm Ya da Geç Kapitalizmin Kültürel Mantığı”, Fritz Maclup “Bilgi Ekonomisi”, Morgan “Elektronik Çağ”, Rolf Dahrendorff “Postkapitalizm”, Porat ve Masuda “Enformasyon Toplumu”, Peter Drucker “Bilgi Toplumu” (Knowledge Society) ve “Kapitalist Ötesi Toplum”, Herman Kahn “Ekonomi Sonrası Toplum” (Post-Economic Society), Ralf Dahrendorf Hizmet Sektörü Toplumu” (Service Class Society) olarak adlandırmaktadırlar (Drucker, 1994: 99); [Frankel, 1991: 15]; [Kumar, 1988: 73]; [Erkan, 1997: 72]; [Kızılcelik, 1994: 86]. Tüm bu kavramlaştırmalar en azından önemli bir aşamaya geldiğini [Tekeli, 1999: 23] göstermektedir.

Yeni dönemde üretim ilişkileri, tüketim alışkanlıkları, örgütsel yapılar değişmiş, sermaye uluslararasılaşmıştır. Fordist paradigmanın yerini postfordist paradigma, modern paradigmanın yerini postmodern paradigma, ulusal paradigmanın yerini küreselleşme paradigması, refah devleti paradigmasının yerini özelleştirme paradigması, geleneksel kamu yönetimi paradigmasının yerini yeni kamu yönetimi-işletmesi paradigması almıştır. Yeni toplumsal yapıyı tanımlamaya yönelik olarak kullanılan kavramlar ve yaklaşımlar arasındaki farklılıklar daha çok ayrıntılarla ilgilidir. Ortak nokta ise, bu yeni toplumsal yapıyı adlandırmada ve tanımlamada sanayi toplumu kavramlarının yetersiz olduğudur.



Bu çalışmada, bu dönüşümün paradigmatik düzeyde, sanayi toplumundan bir kopuş olduğu kabul edilerek “Bilgi Toplumu” kavramı kullanılacaktır. Bu dönemde bilgi, başta yönetim alanında olmak üzere, her alanda en önemli kavram haline gelmiştir.

## **I. POSTMODERN TOPLUM VE BİLGİ TOPLUMU**

Bu dönemde meydana gelen değişim ve dönüşüm, temel olarak, toplumsal ve kültürel olmak üzere iki şekilde sınıflandırılabilir. Lyotard’a göre [1990: 16] toplumlar postendüstriyel, kültürler de postmodern olarak bilinen çağa doğru ilerlemektedir. Bilgi toplumu yaklaşımında yapısal-toplumsal dönüşüm ve bu dönüşümün sonuçları ele alınırken, postmodern toplum yaklaşımında zihinsel, düşünsel ve kültürel olgulara vurgu ön plandadır. Her iki yaklaşımda da toplumun temelinde bir kırılma olduğu kabul edilmektedir.

### **A. POSTMODERN TOPLUM**

Sözcük anlamı olarak postmodernite, modernite sonrası veya modernite ötesi anlamına gelmektedir. Modernitenin geride kaldığını ya da aşılması gerektiğini ifade etmektedir. Postmodernitenin daha iyi anlaşılabilmesi için moderniteden kısa da olsa bahsetmek gerekmektedir.

#### **1. Modernite**

Sanayileşme ile modernleşme kavramı veya sanayi toplumu ile modern toplum arasında doğrusal bir ilişki söz konusudur. Modern toplum sanayi toplumu veya modernleşme-sanayileşme kavramları birbirinin yerine kullanılmaktadır. Kumar’a göre [1988: 3] “modern toplum sanayi toplumdur”. Modernize olmakla sanayileşmek hemen hemen aynıdır.

Modern kavramı çok değişik ve muğlak anlamlarda kullanılmaktadır. Aslında “modern”, bir yönüyle radikla bir kırılmadan sonra ortaya çıkanı adlandıran bir kavramdır. Bilimsel, siyasal, kültürel, teknik ve endüstriyel devrim moderniteye geçişi belirlemiştir. Bu anlamda modernite, geleneksel-kırsal-tarımsal-durağan toplumdan,

modern-şehirleşmiş-endüstriyel-dinamik topluma geçişi ifade etmektedir. Modern olmak, düne ait olmayan ve başka yöntemlerle ele alınması gereken bir dünyada yaşamak demektir [Huntington ve Dominguez, 1985: 123]; [Jeanniere, 1993: 16]; [Touraine, 1995: 154]; [Fox ve Miller, 1996: 45].

Modernliğin temel parametreleri genel olarak, kapitalizm, endüstriyalizm, kentlilik, demokrasi, ussallık, bürokrasi, uzmanlaşma, farklılaşma, bilimsel bilgi, teknoloji ve ulus-devlettir. Bilimsel, endüstriyel, siyasal ve kültürel devrim moderniteye geçişi sağlamıştır [Jeanniere, 1993: 16].

Modernitenin savunucuları ve ilk sosyologları George Simmel, Emile Durkheim ile Parsons'a göre modernlik, farklılaşmanın, uzmanlaşmanın, bireyselleşmenin, karmaşıklaşmanın, sözleşmeye dayalı ilişkilerin, bilimsel bilginin ve teknolojinin başat olduğu bir yaşam şeklidir [Kızılcelik, 1994: 88].

Tarım toplumundan modern topluma geçiş, sanayileşme, kentleşme, rasyonelleşme, farklılaşma, bürokrasinin gelişimi, bireyin doğuşu ve devletin oluşumu süreci olarak ifade edilmektedir. Modernleşme ile birlikte otorite, sistemini rasyonelleştirmeye, laikleştirmeye, etkin bir bürokratik yapı oluşturmaya, bireylerin devletle ilişkilerini eşitleştirmeye ve devletin nüfuz alanını genişletmeye başlamıştır [Huntington ve Dominguez, 1985: 68]. Modernleşme bireylerde farklılaşmaya imkân tanırsa da, çoğu şeyi tekleştirmiştir [Bumin, 1990: 11]. Bu tekleşme toplumsal hayatın her alanında görülmektedir.

Modernleşmenin temel faktörü sanayileşmedir. Ayrıca şehirlerin büyümesi, teknoloji ve bilimin gelişmesi de etkili olmaktadır. Bu dönemde teknolojiye uygun zihinsel yapıların oluştuğu görülmektedir [Yılmaz, 1996: 67]. Modernleşme ile birlikte devlet yönetimi karmaşıklaşmış ve fonksiyonlarında çok büyük bir genişleme olmuştur [Huntington ve Dominguez, 1985: 66]. İktidar merkezileşme, genişleme eğilimine girmiştir.

Modernlik radikal bir devrimi ve kırılmayı ifade eder. Bireyin kurtuluşunu akılcılığa bağlayan modernite, insan aklının baskılardan kurtulmasını ifade eder. Bu nedenledir ki modernite akılcılaştırma fikriyle sıkı sıkıya ilişkilidir [Touraine, 1995: 24]. Bu anlamda modernite aynı zamanda aydınlanma projesi olarak ortaya çıkmıştır.

Modernleşme ile birlikte siyasal kurumlar önemli ölçüde değişime uğramıştır. Geleneksel kurumlar ya ortadan kalmış ya da yeniden inşa edilmiştir. Devlet sürekli bir “ilerleme”, “kalkınma” kavramları ile ilişkilendirilmiştir [Aslanoğlu, 1998: 158].

Modern yapıya geçişle birlikte, zihinsel yapıda, bireysel ve toplumsal ilişkilerde ve kültürde meydana gelen değişmelere benzer değişmelerin, postmodern aşamada meydana gelip gelmediği ve modernlikten kopuş olup olmadığı konusu tartışılrsa da [Yılmaz, 1996: 12], yabancılaşma, anomi, monotonluk, tatminsizlik, hazcılık, toplumların kitleleşmesi, insanlığa kurtuluş vadeden ideolojilerin bunu gerçekleştirmemesi gibi nedenler, modernitenin dönüşüm noktasında olduğunu göstermektedir [Kızılcelik, 1994: 89].

## **2. Postmodernite**

Modernleşme olgusuna yönelik eleştiriler daha eski olmakla birlikte, 1960’ların sonlarında toplumsal arayışların ve eleştirilerin yoğunlaştığı görülmektedir. Günümüzde özellikle Batı toplumlarında, postmodernite üzerine çeşitli yazılar yazılmakta ve konuşmalar yapılmaktadır. Postmodernite kavramı, sanatsal faaliyetlerde, entellektüel ve akademik alanda yaygın bir şekilde kullanılmaktadır. Bu kavram günümüzde işletme disiplinde [Dalay, 2001: 194] ve kamu yönetiminde de [Fox ve Miller, 1996]; [Dobuzinskis, 1998: 371] kullanılmaktadır.

Postmodern kavramı ilk olarak edebiyat eleştirilerinde olmak üzere 1950’lerde kullanılmaya başlanmıştır. Postmodernite, mimari, biyoloji, coğrafya, tarih, hukuk, edebiyat, siyaset, felsefe, cinsellik ve diğer sanat dalları üzerinde çok belirgin olmasa da, iz bırakmıştır [Dochherty, 1995: 7].

Postmodernizmin en çok tartışıldığı alanların başında mimarlık gelmektedir. Postmodernistlere göre, geçmişten ve onun sembollerinden bağımsız bir süreç başlatma projesi olarak modernizm, mimarlığı, adaleti ve eşitliği sağlamak, toplumu değiştirmek ve düzene sokmak için bir araç olarak görmekteydi. Onlara göre, modern mimaride kent, topyekün zihinde kurulabilir ve müdahale edilebilir bir nesne haline gelmişti. Bu döneme damgasını vuran kitlelilik ve mekanik yaklaşım kent anlayışını da etkilemiş;

kentler kendi modellerine göre insan kitleleri yaratmak üzere makine olarak tanımlanmıştı [Zeka, 1994: 13-14].

Postmodernite kavramı çok açık ve belirgin bir kavram değildir. Ayrıca postmodernitenin bir süreklilik mi yoksa radikal bir kopuş mu olduğu, maddi bir değişim mi yoksa zihinsel bir değişim mi olduğu, yoksa modernitenin bir deva mı olduğu tartışma konusu olmuştur [Sarup, 1995: 156]. Birçok düşünürü göre postmodernite, gelip geçici bir modadan öte, varlığı inkâr edilemeyecek, yeni bir dönemdir [Zeka, 1994: 10].

Postmodernite, genellikle endüstri sonrası toplum ve bilgi toplumu ile eş anlamdaymış gibi kullanılmakla birlikte ikisi arasında farklılıklar bulunmaktadır. Giddens, postmodernitenin en iyi bir şekilde edebiyat, resim, plastik sanatlar ve mimarideki stil ve akımlara işaret etmeyle sınırlandırılması gerektiğini belirtmektedir [Giddens, 1998b: 48]. Toplumsal değişimler, endüstri sonrası toplum veya bilgi toplumu kavramıyla ifade edilirken, kültürdeki değişiklikleri postmodern toplum kavramıyla açıklamak daha isabetli olacaktır [Lyotard, 1994: 16]. Postmodernite daha çok kültürel dönemleştirmeye yönelik bir kavramdır. Bu anlamda postmodern dönüşüm daha çok zihinsel ve düşünsel olgulara vurgu yapmakta ve toplumun temelinde bir kırılma olduğuna işaret etmektedir. Fakat şunu da belirtmek gerekir ki, postmodern kuramcılar ortak bir kırılma noktasında buluşamamışlardır [Jeanniere, 1993: 22]<sup>13</sup>.

Postmodernite herşeyden önce, modernite ile hesaplaşmayı içermektedir. Bu anlamda içinde modernite karşıtlığını barındırmaktadır [Zeka, 1994: 10]. Postmodern anlayışa göre, modernitenin büyük anlatıları ve umutları sona ermiş bulunmaktadır. Artık totalize edici toplumsal kuram ve devrimci siyasete yer yoktur. Postmodern düşünce, geleneği yadsımadan, onun sunduğu eski biçimleri dönüştürerek geleneği bir bakıma devralmakta ve yeniden üretmektedir. Gelişme, ilerleme, aydınlanma, rasyonalite,

---

<sup>13</sup> Bu kırılmaya dikkat çeken çeşitli yazarlar söz konusudur. Rene Guenon [1979], günümüz dünyasının bir dönüşüm sürecine girdiğini, rölativizme ve faydacılığa doğru gidildiğini ifade etmektedir. Ünlü rölativistlerden Paul Feyerabend [1991] hakim bilim anlayışını reddetmektedir. Ona göre rasyonellik geleneklerin hakemi değil, yığınla gelenek içinden yalnızca biridir. Gelenekler de ne iyidir, ne de kötüdür. Giddens ise postmodernliğin modernlikten bir kopuş olmadığını, modernliğin radikalleştirilmiş ya da yüksek bir uyarlaması olduğu tezini savunmaktadır [Robertson, 1999: 228]. Ayrıca Daniell Bell'e göre bu değişim radikal bir değişimden ziyade eski yapının karakterindeki bir değişimdir [Yılmaz, 1996: 93]. Habermas ise [1994: 31] modernitenin hala bitmemiş ve tamamlanmamış bir proje olduğu kanaatinde dir.

hakikat gibi büyük anlatılara [Touraine, 1995: 154] olan güvenin sarsılmasıdır. Yeni anlayış çoğulculuk anlayışını güçlendirmiştir. Bu anlayışa göre evrenselliğe yer yoktur; evrensellik fikri iflas etmiş, büyük anlatılar parçalanmış<sup>14</sup> ve toplumu belirleyen dil ilişkileri de çözülmüştür. Modern dönemde olduğu gibi gerçek her yerde ve her zaman tek değildir. Hakikat, bulunmaktan ziyade icat edilmektedir. Postmodern düşünce, Quantum fiziğinde olduğu gibi, evrenselin karşısına göreliliği koymuştur. Bütünün yerine parçayı, merkezde toplanmanın yerine merkezkaçı, Newton'ın karşısına Heisenberg'i çıkarmaktadır [Fox ve Miller, 1996: 45]. Postmodern yaklaşım ile demokrasi arasında olumlu bir ilişki olduğu ileri sürülmektedir. Meta anlatıların reddi demokrasinin yerleşmesine katkıda bulunabilmektedir.

Postmodern düşünceyle birlikte rasyonellik ve akıl sorgulanmaya başlanmış, aklın ve bilimin kutsallaştırılmasına karşı çıkmıştır. Feyerabend'e göre rasyonellik ve akıl yığınla gelenek içinden biridir. Yoksa geleneklerin uyum sağlamak zorunda oldukları bir standart değildir [Feyerabend, 1991: 7-10]. Modernite ileri derecede akılcı<sup>15</sup> ve esneklikten uzak görülürken, postmodernizm daha az akılcı ve daha esnek [Ritzer, 1998: 223] olarak değerlendirilmektedir.

Postmodern düşüncenin en önemli özelliklerinden birisi de dine dönüşe imkân tanınmasıdır [Jeanniere, 1993: 23]. Karşıt fikirlere sahip bir çok düşünür dine, modernitenin parçalayıp kırılğan hale getirdiği toplumsal gerçekliği onaracak bir çare olarak bakmaktadırlar.

Bu anlamda geleneksel kamu yönetimi, ulus-devlet yapısı içinde ussallığı, merkeziyetçiliği ve bütünselliği temsil eden yapılardır. Bu yaklaşım moderniteyle uyum içindedir. Ussallık, merkeziyetçilik ve bütünselliğe karşı, merkezden kaçışı, çoğulculuğu, parçaların ön plana çıkarılmasını öneren postmodern anlayışla yeni kamu yönetimi yaklaşımı uyum içindedir. Bu konuya ileride ayrıntılı bir şekilde değinilecektir.

---

<sup>14</sup> 1848 yılında Karl Marx Kominist Manifesto'da "Avrupa'nın üzerinde bir hayalet dolaşiyor: komünizm hayaleti" derken 1980'lerde, bu ifade "Avrupa'da bir hayalet geziyor: postmodernizm" şeklinde söylenmeye başlanmıştır [Dochherty, 1995: 7].

<sup>15</sup> Sanayi toplumunda, aydınlanma felsefesinin de etkisiyle, evrensel akla mutlak öncelik tanınmıştı. Bu dönem filozofları, insanın akli ile bilgi sahibi olacağını ve dünyayı aklın kontrolüne alacaklarını savunurken, post modern düşünürler her şeyi rasyonel hesap temeline indirgeyen anlayışa karşı çıkmaktadırlar [Feyerabend, 1995].

## **B. BİLGİ TOPLUMU**

Günümüzde ekonomide, teknolojiye, demografide, politikada, toplumda, felsefede ve dünya görüşünde önemli değişikliklerin meydana geldiği dile getirilmektedir [Drucker, 1999: 107]. Özellikle bilgi ve teknolojilerde meydana gelen bu büyük değişimlerin, insanlığı sanayi toplumundan çok daha köklü değişim ve dönüşümlere uğratacağı belirtilmektedir. Günümüzdeki teknolojik devrimin diğerlerinden temel farkı, bilginin odak haline gelmesidir. Bilgi hem bir hammadde hem de çıktı haline gelmiş bulunmaktadır.

Sanayi devrimi, sanayi toplumunu ve ona uygun kamu yönetimini ortaya çıkarırken, bilgi devrimi de bilgi toplumunu ve ona uygun yönetim yapısını ortaya çıkarmaktadır. Bu değişimi anlayabilmek için bilgi kavramında ve teknolojik yapıda meydana gelen değişiklikleri ele almak gerekmektedir.

### **1. Genel Olarak Bilgi ve Bilim**

Dennard'ın belirttiği gibi [1996: 495], bilimlerdeki Yeni Paradigmalar (quantum fiziği ve kaos fiziği gibi), idari problemlerin çözümüne yönelik çabalarda metodolojik olarak fazla şey sunmaz. Diğer bir ifadeyle, bilimdeki bu yeni yaklaşımlar, devletin nasıl daha iyi yönetileceği konusunda açık bilgi vermezler. Fakat yönetim felsefesinin temel mantığını sorgulayarak, organizasyon ve devlet anlayışında gerçek bir dönüşüme yolaçabilirler.

Yeni toplumsal aşamayla ilgili değerlendirmelerde teknolojik yenilikler daha fazla dikkat çekse de, asıl değişim bilgi alanında yaşanmaktadır. Öncelikle bilginin anlamında paradigmatik anlamda değişimler görülmektedir. Drucker'a göre [1994: 63] bilgi kelimesinin anlamında 250 yıl önce başlayan değişiklik, toplumu ve ekonomiyi değiştirmiştir.

Daha üst düzeyde veya diğer bir deyimle felsefi düzeyde, özellikle sanayi toplumu hakim anlayışını yansıtan rasyonalizm, pozitivizm, bilgi, bilimsel bilgi konularında eleştirel yaklaşımlar gündeme gelmiştir. Popper, Foucault, Derrida, Lyotard, Kuhn, Feyerabend, Wittgenstein, vb. düşünürler, geleneksel bilimsel ve düşünsel anlayışa karşı

çıkışlar ve yeni bilim anlayışı ve düşünce yapısının ortaya çıkmasına katkı sağlamışlardır.

Sanayi toplumunun bilim anlayışı, toplum anlayışı, ekonomi anlayışı, yönetim anlayışına bakıldığında, mekanistik anlayış tümünü etkilemişti. Makine sadece üretimi artırmakla kalmamış, insanların yaşamını her yönüyle etkilemişti. Bilim adamları doğal dünyayla ilgili mekanik yaklaşımlı yorumlar üretmişler, filozoflar ve psikologlar insan akli ve davranışıyla ilgili mekanik yaklaşımlı kuramlar formüle etmişlerdir [Morgan, 1998: 24].

Copernicus, Kepler, Galileo ve Newton'un doğa ve fizik anlayışı, Adam Smith'den beri ekonomi analizi<sup>16</sup>, Weber'in yönetim anlayışı, John Locke'un toplum anlayışı, Rene Descartes'in yöntem anlayışı ve Aguste Comte'ndan beri sosyoloji anlayışı bir yönüyle paralellik göstermekteydi.

Galileo, Descartes ve Newton tarafından olgunlaştırılan mekanik kuram, fen bilimlerinin yanında sosyal bilimleri de etkisi altına almıştı. Bu dönemdeki hemen bütün bilimsel çalışmalar mekanik kuramın etkisinden kurtulamamıştır [Demir, 1997: 104]. Evrendeki ve makinedeki düzen ve matematik, fizik ve kimya gibi temel bilimlerdeki kesinlik sosyal bilimlere de uygulanmaya çalışılmıştı [Aron, 1994: 62]. Aguste Comte ilk "toplumsal fizik" kavramını kullanan kişidir [Giddens, 2000b: 7]. O, matematik, fizik gibi temel bilimler ile sosyal bilimler, özellikle sosyoloji arasında pek fark görmez. Ona göre nasıl ki matematikte vicdan özgürlüğü yoksa, sosyolojide de yoktur. Bunun da pozitif düşünme biçimi ile çözüleceği kanaatindedir [Aron, 1994: 63].

Mekanik anlayış, Galileo (1564-1642) ve Descartes (1596-1650) tarafından evrene, Weber tarafından bürokrasiye uyarlanmıştı. Galileo evreni, cansız bir makine, mekanik bir saat gibi tasarlamaktaydı. Descartes ise, kusursuz bir evrenin en iyi matematikle açıklanabileceğini ileri sürmekteydi. Ona göre evren, mekanik mekanizmalarla yönetilmekte olan bir makinedir. O, bu anlayışı canlılara da uygular. Descartes'e göre, kollar ve bacaklar birer kaldıraç, kalp ise tulumbadan başka birşey değildir [Akarsu,

---

<sup>16</sup> Ekonomi biliminin niteliğine ilişkin varsayımlar, on dokuzuncu yüzyıl fiziğinin matematiğini kullanan mekanik bir modeldir [Drucker, 1993: 168]. Ayrıca doğal düzen ve sistem anlayışı, fizyokratlar ve klasikler tarafından, devletin ekonomiyi müdahalesine olumsuz bakılmasına yol açmıştır.

1998: 21]. Weber de, bürokrasi ile makine arasında ilişki kurmaktaydı. Bu anlayış, belirsizlik anlayışını ortadan kaldırmış ve geleceğin önceden tahmin edebileceği düşüncesine ulaştırmıştır. Örneğin Newton mekaniğine göre, fiziksel sistemin belli bir zamandaki durumunu biliyorsak, diğer herhangi bir zamandaki durumunu da bilebiliriz [Ruelle, 1996: 26]. Bu pozitivist ve modern düşünce her şeyi açıklama gücüne sahip kuramlar oluşturmaya ve tek ve mutlak doğruyu aramaya yöneltmiştir. Bu anlayışa göre pozitif yasalar doğal yasalara uygun olmalı, diğer bir anlatımla onlar gibi net ve belirgin olmalıdır.

Bilgi toplumunun bilim anlayışı ise, geleneksel anlayıştan oldukça farklıdır. Teknolojik gelişmeler yeni bilimsel yaklaşımlar bilgi anlayışını değiştirmektedir. Bu dönüşüm bilginin doğasını da değiştirmektedir. Yeni anlayışa göre tek ve kesin olarak geçerli bir bilimsel yöntem yoktur. Herhangi bir kuram ancak kaba ve yaklaşık olarak geçerli olabilir. Diğer bir anlatımla bir kuramın bir paradigma çerçevesinde anlamı ve geçerliliği vardır. Birden fazla kurama yer bulunmaktadır [Bulutay, 1986: 4]. Sanayi toplumundaki hakim anlayışa göre “bilgi”, ancak “bilimsel bilgi”yle özdeştir; yeni dönemde ise bilimde rasyonel sayılmayan etkenlere de yer vardır [Lyotard, 1994: 8]; [Feyerabend, 1995: 358]. Diğer bir anlatımla bilimsel bilgi bilginin bütünü temsil etmez. Bu yeni bilim anlayışına geçişte, bilim felsefesi konusundaki gelişmeler ve fizik alanındaki paradigmatik değişiklikler etkili olmuştur.

Fizik alanındaki rölativite kuramı ve quantum mekaniği, modern bilim ve modern toplum anlayışının sorgulanmasına yolaçtı. Bu gelişmeler doğal olarak toplum bilimlerini derinden etkiledi. Rölativite kuramı özellikle yöntem konusunda derin etki yapmıştır. Büyük cisimler için anlamlı sonuçlar veren klasik kuram atomlar konusunda yetersiz kalmıştır [Ruelle, 1996: 24]. Max Planck, Albert Einstein, Niels Bohr, Luis de Broglie, Max Born, Werner Heisenberg, Ervin Schrödinger ve diğer bazı ünlü fizikçiler tarafından oluşturulan Quantum kuramının gerçekliğe bakış açısı, geleneksel anlayışı oldukça sarsmıştır. Bilimde kesinlik ve evrensellik kuralına büyük darbe vurulmuştur. Yeni yaklaşım fizik, uzay, zaman, madde, nesne, etki ve neden kavramlarında derin etkiler yarattı. Günümüzde iki fizik söz konusudur. Bunlar birleştirilemediği gibi birleşecekmiş gibi de gözükmemektedir. Şu anda tüm bilgileri kapsayacak genel bir kuram ortaya konamamaktadır [Ruelle, 1996: 25]; [Jeanniere, 1993: 24].



Quantum kuramı gerçeğin tek olmadığı, olayların bakış açısına göre değişebileceğini, kesinliğin olmadığını göstermiştir [Bulutay, 1986: 1-7]. Bu gelişmelerle birlikte mekanik evren anlayışı da terk edilmek durumunda kalmıştır [Drucker, 1993: 270].

Bu yeni dönemde, zihin-dış dünya ya da düşünce-varlık ayrımının anlamsız olduğu, gözlemlerin kuram yüklü olduğu, zihinden bağımsız objektif bir dünyanın olmadığı, tek bir aklın değil akılların bulunduğu, tek doğru yöntemin olmadığı, her nedenin bir sonuç, her sonucun bir neden sayılabileceği, her şeyin her şeyi etkilediği ve her şeyin de her şeyden etkilendiği ileri sürülmektedir.

Günümüzde yaygın olarak bahsedilen bir olgu da kaostur. Fizikten piyasaya kadar birçok alanda geleneksel belirginlik ve öngörülebilirlik anlayışı terkedilmiştir. Organizasyonlar varlığını devam ettirebilmesi için yeni düzene (kaos) uygun şekilde yeniden yapılanmalıdır [Peters, 1987]. Fizikteki kaos teorisi veya karmaşıklık kuramı, medyanın da olaya ilgi duymasıyla [Ruelle, 1996: 69] hızlı bir şekilde kamuoyunun gündemine girmiştir. Bu kuram matematiksel kanıtlar göstererek, karmaşık sistemlerin önceden yapılabilir tahminlere izin vermediğini ortaya koymaktadır. Geleneksel anlayışın değersiz saydığı ve dikkate almadığı istatistiksel değerler karmaşık sistemleri kontrol etmektedir [Drucker, 1993: 168]<sup>17</sup>. Bu teori borsa, trafik, sağlık vb. alanında kullanılmaktadır [Rahm, 1997: 75]. Bu kuramın ekoloji, ekonomi<sup>18</sup> ve sosyal bilimlere etkisi felsefi düzeyde tartışılmaya başlanmıştır [Ruelle, 1996: 77].

Diğer taraftan bilgi her dönemde önemli olmakta birlikte, hiçbir dönemde bugünkü kadar önemli olmadığı gibi, toplumun temel eksenini de olmamıştı. Yeni toplum bilgi etrafında örgütlenmiş durumdadır [Kumar, 1988: 81]. Bilgi artık bir lüks değil herkesin edinmesi gereken bir zorunluluktur.

Sanayi toplumunun ortaya çıkmasında bilginin rolü inkâr edilemez. Drucker'a göre [1994: 33] sanayi devriminin ortaya çıkmasında bilginin aletlere, süreçlere ve ürünlere uygulanmasının büyük etkisi olmuştur. Fakat bununla birlikte sanayi toplumunun ortaya çıkışında temel belirleyici teknolojiler olmuştur. Özellikle bu dönemde ortaya çıkan

---

<sup>17</sup> “Kelebek etkisi” diye adlandırılan bu yaklaşıma göre, Amazon yağmur ormanında kanat çırpın bir kelebek, bir süre sonra dünyanın başka bir yerinde havayı yönlendirebilmektedir.

<sup>18</sup> Kaos kuramı ve ekonomi arasındaki ilişki için bkz. [Ruelle, 1996: 78-83].

teknolojilerin işe, örgütlere, çalışma hayatına ve üretime uygulanması sanayi toplumunun oluşmasına büyük katkı sağlamıştı. Bilgi toplumuna geçişte ise bilginin önemli bir etken olduğu görülmektedir. Sanayi ötesi toplum kuramcılarında Bell'e göre [1973], gelecekte değer ve büyümenin kaynağı bilgi olacaktır.

Sanayi toplumunda mal üretimi makine ve insanların eşgüdümüne dayanırken, yeni dönemde bilgi etrafında örgütlenmektedir. Sanayi toplumunda da bilgi önemlidir. Fakat yeni dönemde bilgi bir güç ve aynı zamanda toplumun temel eksenidir. Yeni toplumda bilgi en önemli stratejik kaynak haline gelmiştir. Bilgi, özellikle "bilgisayarlaşmış bilgi" [Sarup, 1995: 156] üretimin ana gücü haline gelmektedir. Bilginin başlı başına güç haline gelmesi ve üretimin ana gücünü oluşturması, bilgi teknolojilerinin iktidar yapılarında önemli değişikliklere yol açması kaçınılmazdır [Rahm, 1997: 72].

Günümüzde bilim aynı zamanda performansı artırmanın bir aracıdır. Bilim üretim potansiyelini artırmak için kullanılmaktadır. Bu dönemde işletmelerde bilgi devriminin yaşandığı görülmektedir [Drucker, 1999: 111]. Bu devrim sadece teknoloji, makine, teknik yazılım veya hızda değildir. En önemli devrim kavramlardadır.

Özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra bilgi hızla üretimin temel faktörü olma sürecine girmiştir. Geleneksel üretim faktörlerine yeni unsurlar eklenmiştir. Üretim faktörleri artık emek, sermaye ve topraktan ibaret değildir. Bilgi de başlı başına bir üretim faktörüdür. Tarım toplumunda temel stratejik kaynak toprak, sanayi toplumunda sermaye, bilgi toplumunda ise bilgidir. Artık kabul etmek gerekir ki, diğer üretim faktörleri ortadan kalkmasa da onlar ikinci plana düşmüş durumdadır ve bilgi temel ve en önemli üretim faktörü durumuna gelmiştir [Drucker, 1994: 66]; [Stonier, 1983: 8]; [Dinçer ve Fidan, 1996: 94]. Adam Smith, Ricardo ve Karl Marx gibi sanayi toplumu kuramcılarının formüleştirdikleri emek-değer kuramı, yerini bilgi-değer kuramına bırakmalıdır düşüncesi dile getirilmeye başlanmıştır [Kumar, 1999: 25].

Geleneksel üretim faktörlerinden emek ve toprak kolayca sınırlamaya tabi iken, sermaye ve bilgiyi sınırlamak oldukça zordur. Sermaye ve bilgi artık küreselleşmiş ve akışkan hale gelmiştir. Günümüzdeki küresel hareketler ağırlıklı olarak bilgi temellidir. Bilgi, görece olarak, sermayeye nazaran daha kıt durumdadır ve bu da bilginin ve bilgi işçilerinin önemini artırmaktadır. Bilgiyi işleyen ve yorumlayan işletmeler daha hızlı

büyümektedir. Örneğin bilgiyi üreten ve yorumlayan Microsoft, teknolojiyi üreten IBM'den daha hızla gelişmiştir. Bilginin artan önemi, buna sahip olanların değerini ve prestijini artırmıştır. Günümüzde artık değerler verimle ve yenilikle ifade edilmektedir.

## 2. Bilgi Toplumunun Temel Özellikleri

Drucker, Toffler ve Daniel Bell gibi bilim adamı ve düşünürler 1960'lardan itibaren toplumsal yapıda, tıpkı sanayi toplumu aşamasında olduğu gibi, bir kırılma olduğu düşüncesini gündeme getirmeye başlamışlardır. Bu kuramcıların düşüncesi yabana atılacak cinsten düşünceler değildir. Bu kuramcıların ileri sürdüklerinin büyük kısmı gerçekleşmiştir. Bunları inkâretmek oldukça zordur. Gündelik hayatımızdaki genel tecrübeler bu değişimleri onaylar niteliktedir [Kumar; 1999: 29].

Başta Amerika Birleşik Devletleri olmak üzere, Batı Avrupa ülkelerinin, endüstri toplumundan endüstri-sonrası topluma geçmekte oldukları vurgulanmıştır. Bunun başlıca göstergesi, ekonomide hizmet sektörünün büyümesi; yeni bilgi teknolojilerinin ve teorik bilginin toplumun şekillenmesinde etkili olması; işgücü içerisinde beyaz yakalıların yani profesyonel ve teknik sınıfın artan üstünlüğü ve eğitim ve refah düzeylerinin gelişmesidir [Huntington ve Dominguez, 1985: 124]; [Drucker, 1994: 16]; [Toffler, 1981: 34]; [Kumar, 1988: 78-81].

İlk toplumlardan tarım toplumuna, tarım toplumundan sanayi toplumuna geçişte üretim teknolojisi alanında meydana gelen makineleşmenin önemi büyüktür. Bugünkü toplum aşamasına geçişte, bilginin elde edilmesi, işlenmesi ve yönetilmesinde kullanılan bilgi teknolojileri belirleyicidir. Farklı adlandırmalar yapılsa da, bu toplumsal aşamanın kendine özgü kurumları, ilkeleri bulunmakta ve eski kural ve ilkeler anlamsızlaşmaktadır. Bu yeni aşamayı bilgi ve bilgi teknolojileri ile bunların sunduğu imkânlar biçimlendirmektedir [Bensghir, 1996: 7].

Yeni toplum yapısına olumlu bakan ve bu konuda iyimser beklentileri olan Toffler'e göre [1981: 29] eskiye meydan okuyan bu yeni uygarlık, bürokrasileri devirecek, ulusal devletin işlevlerini sınırlayacak, ekonomileri yarı özerk hale getirecektir. Devletler çok daha basit ama etkili ve demokratik yapıya kavuşacaktır. Bu yeni uygarlık üreticiyle tüketici arasındaki tarihsel kopukluğu giderecek, bu ikisini birleştiren bir ekonomi

meydana gelecektir. Ona göre bu tarihin ilk insancıl uygarlığı olabilir. Stonier de [1983: 214] bu konuda iyimser olanlardandır. Yeni uygarlık, eğitimden yaşam düzeyine kadar her alanda olumlu katkıda bulunacaktır. Ona göre çözüme kavuşturulan sorunların oranı, ortaya çıkan sorunların oranından daha yüksek olacaktır.

Bu yeni dönemde düşünce anlayışında önemli değişimler görülmektedir. Daha önce de değinildiği gibi, sanayi toplumundaki bilim, düşünce, yönetim alanlarında başat anlayış olan rasyonellik anlayışı da büyük darbe almıştır. Feyerabend'e göre [1991: 7]. rasyonellik gelenekler içinden yalnızca biridir ve diğer geleneklerin uyum sağlamak zorunda olduğu bir standart değildir.

Yeni toplumsal aşama ile birlikte, daha önce de değinildiği gibi, sermaye, emek ve topraktan oluşan üretim faktörlerine bilgi de eklenmiştir. Daha önceleri işletmeler için sermaye en değerli iken, şimdi bilgi en değerli faktör haline gelmiş bulunmaktadır [Dinçer ve Fidan, 1996: 14]; [Reschenthaler ve Thomson, 1996: 125-144]. Artık bilgi, özellikle Batı ülkelerinde, nüfusun çoğunluğuna hizmet eden ticari bir değer olarak görülmekte ve bir tür sermaye olarak algılanmaktadır [Tekeli, 1994: 53]; [TÜSİAD, 1994: 9].

Bilginin ve bilgi teknolojilerinin işe uygulanmasıyla önemli değerler yaratılmaktadır. Bu yeni dönemde çalışılan yer, çalışma yöntemi ve işlerin türü değişmiştir. Sanayi toplumuna geçişle birlikte bazı sınıfların gücünü kaybetmesi bazılarının ortadan kalkması ve yeni sınıfların ortaya çıkması gibi, bu yeni aşamada da benzer şeyler olmaktadır. İşçi sınıfı Marx'ın iddia ettiği gibi fakirleşmemiş, aksine varlıklı orta sınıf haline gelmiş bulunmaktadır. 1950'lere gelindiğinde sanayi işçisi artık "proleter" olmayıp, "emekçi" imajıyla ortaya çıkmış, özellikle gelişmiş ülkelerde politikayı ve toplumu önemli ölçüde etkilemiştir. Hizmet sektöründeki gelişme ve büyüme sonucu imalat sanayindeki mavi yakalı işçiler sayı, güç ve mevki bakımından gerilmeye başlamışlardır [Drucker, 1994: 14]. Birleşik Amerika'daki iş gücü içinde beyaz yakalıların mavi tulumlulara oranı şu anda daha yüksektir [Giddens, 1994: 71].

Sanayi toplumunda yarı vasıflı işçiler yaygın bir sınıfı oluşturmaktaydı. Bilgi toplumu sürecinde ise, teknik ve profesyonel sınıfın güçlendiği görülmektedir. Drucker'in ifadesiyle bu bilgi işçileri [1994: 95] yeni bir sınıf olarak ortaya çıkmıştır ve geleneksel

işçi grubundan oldukça farklıdır. Bilgisayar programcıları, kelime işlemcileri, jeologlar, endüstri mühendisleri, yöneticiler, öğretmenler, işletmeciler, iktisatçılar, muhasebeciler, sekreterler, bankacılar, hemşireler, satış elamanları vb. uzmanlardan oluşan bu profesyonel sınıf sayı ve nitelik açısından güçlenmiştir<sup>19</sup>.

Günümüzde bilgi işçileri sanayi toplumunda olduğu gibi, üretim faktörlerinden tamamen yoksun değillerdir. Üretim faktörlerinden bilgiye sahiptirler. Bilgi işçilerinin de çalışacak aletlere ihtiyaçları vardır. Fakat bu aletlerin değer yaratabilmesi ve verimli olabilmesi için yeni sınıfın elinde bulunan bilgiyi kullanmak gerekmektedir [Drucker, 1994: 96]. Sanayi işçisinin hareketliliği az iken, bilgi işçisinin hareketliliği fazladır. Bilgi işçisi bilgisini kendisi ile birlikte taşıyabilmektedir. Dolayısıyla bilgi işçisinin istihdamı ve verimliliği sanayi işçisinden oldukça farklı olmak durumundadır. Bilgi işçileri, çok kolay olmasa bile, sahip oldukları bilginin kendilerine başka işe geçme konusunda imkânlar tanıdığına bilincindedirler. Bundan dolayıdır ki tek bir işverene bağlı değillerdir. Örneğin bilgisayar uzmanı için işyeri bir devlet dairesi, üniversite, hastane, büyük bir mağaza veya bir borsa acentası olabilir. Bu da onların bağımlılığını azaltmakta ve güçlerini artırmaktadır.

Sanayi devrimi ile birlikte, istihdam odağı çiftliklerden fabrikalara kaymış, şimdi de fabrikalardan büro ve atölyelere doğru kaymaktadır [Murray, 1995: 46]. Mal ve eşya üreten ekonomiden hizmet üreten bir yapıya, daha az bilgi gerektiren bir yapıdan, daha çok bilgi gerektiren bir yapıya geçiş söz konusudur. Demir, çelik, otomobil, tekstil, makine imalatı gibi sektörlerde gerileme olurken, bilgisayar, elektronik, biyokimya, yazılım gibi bilgi ağırlıklı yeni sektörlerde hızlı bir gelişme söz konusudur [Bozkurt, 1997: 24].

Milli yapı ve milli sanayi önemini kaybetmekte, uluslararası iletişim ve etkileşim artmakta, bilgi ve haber ulusal sınırları tanımadan yayılmakta, uluslararası telefon, seyahatler ve iş göçleri artmakta, para uluslararasılaşmaktadır. Yeni toplumsal aşamada, ağır sanayinin egemen olduğu fabrika düzeninin yerini, bilgisayar, sistem analizleri, araştırma geliştirme, eğitim, sağlık hizmetleri almıştır.

---

<sup>19</sup> ABD'de bilgisayar imalatında çalışanlar ulaşım sektöründe çalışanlardan, muhasebe firmalarında çalışanlar enerji sektöründe çalışanlardan, biyoteknolojide çalışanlar takım tezgahlarında çalışanlardan sayıca fazladır [James, 1997: 179].

Bilgi toplumuna geçişle birlikte, gönüllü girişimlerin arttığı ve toplumsal fonksiyonların giderek gönüllülük anlayışı içinde yürütölmeye başlandığı görölmektedir. Bu dönemde standartlaşma, merkezizetçilik ve temsili demokrasi zayıflamakta, buna karşılık çeşitlilik, desantralizasyon ve katılımcı demokrasi gelişmektedir.

## **II. DEĞİŞİMİN DİNAMİKLERİ**

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının tarihi süreç içerisinde, belirli değişimlerin sonucu olarak, dönemin ihtiyaçlarına cevap vermek üzere ortaya çıkması gibi, yeni kamu yönetimi anlayışı da, aynı şekilde, bazı değişimlerin bir sonucu olarak ve dönemin ihtiyaçlarına cevap verebilmek için ortaya çıkmaktadır.

Son yıllarda Batı ölkelerinde kamu kesimi organizasyonlarının yapı ve kültürlerinde önemli değişiklikler meydana geldi. Kamu kesimindeki bu değişikliklerin ne kadar radikal olduğunu ifade edebilmek için “yeni kamu sektörü”, “yeni kamu yönetimi-işletmeciliği” kavramları icat edildi. 1970’lere kadar uzanan bu dönüşümde, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler, küreselleşme ve ekonomik, sosyal ve siyasal düzeydeki değişikliklerin büyük etkisi olmuştur [Isaak-Henry, 1993: 1].

Gerçekten de, 1970’lerde ortaya çıkan refah devleti bunalımı ve bunu aşmaya yönelik yeni politikalar, bilgi teknolojilerindeki olağanüstü gelişmeler, üretim alanındaki büyük değişimler, Doğu Bloku’nun çökmesi ve demokrasi ve insan haklarındaki gelişmeler ile yeni kamu yönetimi yaklaşımı eşzamanlı olgulardır ve bunlar birbirinden bağımsız gelişen şeyler değildir; birbirlerini beslemişlerdir.

Bu bölümde değişimin dinamikleri olarak, bilgi teknolojileri, küreselleşme, ulus-devlet anlayışındaki değişmeler, piyasanın artan gücü, liberalizm, yeni sağ politikalar, iktisat teorileri alanındaki gelişmeler, demokratik değerlerdeki değişmeler ve işletme yönetimi anlayışındaki yenilikler ele alınacaktır.

### **A. BİLGİ TEKNOLOJİLERİ**

Bilgi teknolojileri, kamu yönetimini etkileyen çevresel faktörlerin başında gelmektedir. Sözkonusu teknolojiler, üretim ilişkilerinden organizasyonların yapılarına, meslek

bilgisinden sorumluluk anlayışına kadar birçok şeyi derinden etkilemektedir [Pynes ve Bartles, 1996: 122].

“Tarihin teknolojik aşamaları tarihin kültürel evrelerine tekabül etmez”, fakat “her teknolojik devrim aynı zamanda bir toplumsal devrimdir, çünkü teknolojik değişimler toplumsal devrimlerin hem sonucu hem de nedenidirler” [Toynbee, 1975: 53]. Bennett’in de haklı olarak ifade ettiği gibi [1998: 90] “uzun dönemde bir milletin ekonomik, sosyal ve siyasal hayatını diğer bütün faktörlerden daha çok teknoloji şekillendirmektedir”. Sanayi toplumunun ortaya çıkmasında makinenin oynadığı rolü, bilgi toplumunun ortaya çıkmasında “bilgi teknolojileri” oynamaktadır.

Günümüzde teknolojik yenilikler kimsenin kestiremediği bir yöne doğru hızla ilerlemektedir. Özellikle elektronik alanda, iletişim alanında, biyoteknoloji alanında devrimsel nitelikte değişim ve gelişmeler meydana gelmektedir. Bilgi ve teknolojilerdeki köklü değişim, değişimi kolaylaştırmış ve yeni bir dönemin başlamasına imkân sağlamıştır. Bilgi teknolojileri, örgütlerin yapısını, işleyiş süreçlerini, performansını ve değişimini etkileyen temel faktördür. Hem özel sektör hem de kamu sektörü bilgi teknolojilerinden derin bir şekilde etkilenmektedir [Isaac-Henry, 1993: 15]. 1993 yılına gelindiğinde, ABD’de bilgisayar satışları televizyon satışlarını geçmiş, bilgisayar ve yazılımların değeri askeri harcamaların iki katına çıkmıştır [Toffler, 1995: 14]. Bilim ve teknolojideki gelişmeler üretim sistemlerini iş örgütlenmelerini önemli değişikliklere uğratmıştır. Toplum düzenini oluşturan kurumsal formlar, toplumsal ilişkiler, dış dünya ile olan ilişkilerin organizasyonu köklü bir şekilde değişmiştir [Eser, 1995: 5].

1970’li yıllar, sanayileşmenin gerilediği ve bilgi teknolojileri olarak adlandırılan yeni teknolojilerin ortaya çıktığı bir dönemdir. Bilgi teknolojisi, bilginin derlenmesi, işlenmesi, saklanması, kullanılması, aktarılması, denetlenmesi gibi onun yönetimine ilişkin süreçlerde kullanılan elektronik ağı, sistem ve yöntemleri içermektedir. Bununla birlikte çağdaş bilgi teknolojisi daha çok elektronik bilgi işlem sistemleri (bilgisayar) ile iletişim (telekomünikasyon) teknolojileri kapsamında tanımlanmaktadır. Bilgi teknolojisi bilginin saklanması, korunması, eklemeler yapılması, basılı kopyasının çıkarılmasına imkân sağlar. Bilgi teknolojisi bilgiyi sayısal biçime çevirerek bellekte tutar [Emrealp, 1994: 6-16]; [James, 1997: 14].

Bilgi teknolojileri ile birlikte, bilginin işlenme hızı, kullanılabilirliği, kullanım alanları ve veri hacmi artmıştır. Bu da bireylerin ve örgütlerin planlama, uygulama ve denetleme kapasitelerini büyük ölçüde geliştirmiştir. Sanayi toplumunda zaman saat, dakika ve saniyelere bölünmüş iken, bilgi toplumunun simgelerinden birisi olan bilgisayar, milyarda bir saniye içinde, binlerce mikrosaniye içinde düşünür [Kumar, 1999: 24].

Günümüzde toplumunun itici gücü, bilgi ve bu bilgiyi işleyen bilgisayarlardır. Bilgisayarla birlikte bilgiyi işleyen, depolayan, bilgiden yeni bilgiler üreten bilişim teknolojileri ortaya çıkmıştır. Sanayi toplumuna geçişte buharlı makine, elektrik, içten yanmalı motorlar gibi teknolojilerin oynadığı rolü, bilgi toplumunda bilgi teknolojileri oynamaktadır [Erkan, 1997: 72]. Bilginin elektronik olarak işlenmesi ve bilgisayar imkânlarının harekete geçirilerek yapılan işler ve işlerin yapılış tarzı “bilişim” olarak da adlandırılmaktadır.

Bilgisayarın yapacağı devrim belirli bir alanda değil her alanda olmaktadır. Bilgisayar dünyasındaki gelişmeler kendi kendilerini beslemekte, bu da sektördeki devrimi sürekli hale getirmektedir<sup>20</sup>. İşlem hızı, saklama kapasitesi ve uygulama alanlarında fevkalade gelişmeler olurken, diğer yandan işlem ve saklamanın birim maliyetleri hızlı bir şekilde düşmektedir. Örneğin bu maliyetler 1981 yılından beri yüz kat düşmüştür. Diğer teknolojiler, devlet ve şirket gibi büyük kurumları güçlendirirken, “Kişisel Bilgisayarlar” (Personnel computer-PC) bireylere hizmet etmekte [Bennett, 1998: 91] ve bireylere önemli imkânlar sağlamaktadır. Bu da bireyi güçlendirmekte ve demokratik değerlerin yaygınlaşmasına yardımcı olmaktadır.

Bilgi teknolojileri veya diğer bir adlandırma ile yeni teknolojiler, ulaşım sisteminden, güvenlik sistemine, kütüphane sisteminden, banka sistemine kadar [James, 1997: 14] bir çok alanda geleneksel hizmet yöntemlerini değiştirmektedir.

Toffler’in ileri sürdüğü gibi, “ev merkezli toplum” kavramı olup bitenleri anlatmada abartılı olabilir [Kumar; 1999: 30] fakat yeni teknolojilerin evden yürütülen faaliyetler üzerindeki etkisi inkâredilemez niteliktedir.

---

<sup>20</sup> Günümüz bilgisayarları ile, 1946’da yapılan 30 ton ağırlığında ve bir odayı tamamen kapatan, 19 bin vakum tüpü kullanan ve oldukça sınırlı kapasiteye sahip ilk bilgisayar karşılaştırılırsa teknolojik alanda meydana gelen değişiklikler daha iyi anlaşılır [Ritzer, 1998: 124].



Kişisel Bilgisayarlar (PC) sayesinde insanlar kendi kendinin patronu olma imkânı bulmuşlardır. İşin nerede yapıldığı önemsiz hale gelmektedir. Hizmetler de hemen hemen her yerde üretilebilmektedir. Bir borsa komisyoncusu, New York şehrinde, Wall Street'te çalışmak mecburiyetinde değildir [Bennett, 1998: 94]. İşyeri kavramı geleneksel anlamını kaybetmektedir. Bu gün birçok hizmet evlerden yürütülür hale gelmiştir.

Zaman ve mekan dönüşmüş durumdadır [Giddens, 1998a: 30]. Fiber-optik kablolarının iletişim sistemlerine sağladığı geniş imkânlar ve milimetrik yüzeyler üzerinde çok sayıda karmaşık elektronik devrenin yerleştirilmesine imkân sağlayan yongalar, büyük hacimdeki verileri ışık hızıyla dünyanın bir ucundan diğerine iletebilmektedir. Bilgi teknolojileri, hızı artırmakta ve böylece coğrafya ve fiziki mekanın önemi azalmaktadır [Rahm, 1997: 72]. İnternetin Sanayi Devriminin derin etkisini bile aşacak çapta değişiklikler getireceği ileri sürülmektedir [Maibach, 1999].

Günümüzde iletişim kurmak için aynı hatta olmak veya aynı lisanı paylaşmak mecburiyeti yoktur. İnternet zaman, mekan ve dil farklılıklarını ortadan kaldırmaktadır. Günümüzde şehirler arası mesafe ile ülkeler arası mesafe arasında bir fark yoktur. İnternete girdikten sonra çok yakındaki biriyle yazışmak ile dünyanın diğer ucundaki birisiyle yazışmak arasında zaman bakımından bir fark söz konusu değildir. Yeni toplum, daha önceki toplumların maruz kaldığı zaman ve mekan kısıtlamasına çok az maruz kalmaktadır.

Günümüzde bilgisayar teknolojisinde yaygın olarak kullanılan byte atomlardan oldukça farklıdır. Byte'ların ağırlığı, yoğunluğu, şekli, rengi yoktur. Fiziki anlama kapasitesinin dışındadır. Örneğin kütüphaneden bir kitap alındığında orada bir eksilme olurken, dijital kütüphanede eksilme diye bir şey söz konusu değildir. Atomlar gümrüklerden geçerken, byte'lar henüz gümrüklere takılmamaktadır [Negroponte, 1996: 15]. Bu da geleneksel ulusal sınır kavramını yıkmaktadır.

İçinde bulunduğumuz dönem aynı zamanda iletişim çağıdır. “Anında iletişim” anlayışı ile birlikte, bilginin işlenmesi ile iletilmesi arasındaki ayırım ortadan kalkmış bulunmaktadır. Bu gelişme, sadece haberlerin veya bilgilerin daha çabuk aktarılmasını sağlamakla kalmamakta, hayatın dokusunu değiştirmektedir [Giddens, 2000a: 24].

İnternet aracılığıyla, daha önce hiç tahayyül edilmemiş bir şekilde, bireyler, gruplar, şirketler, endüstriler, üniversiteler, devlet kurumları birbirleriyle bağlantı halindedirler [Bennett, 1998: 92]. Örneğin bir kişi Hong Kong'dan ev bilgisayar sistemine girip Amerika'daki evinin kalorifer sistemini açabilmekte ya da kapatabilmekte, bahçe sulama sistemini çalıştırabilmektedir [James, 1997: 184].

Yeni teknolojilerle birlikte, üretim uluslararasılaşmış, çokuluslu şirketler doğmuş, değişik ülkelerde üretilen parçaların başka ülkelerde monte edilebilmesi yaygın hale gelmiştir. Çokuluslu şirketler yeni teknolojilerin sağladığı iletişim imkânları ile yaşamlarını devam ettirmektedir. Kitlesele üretimini yerini bilgisayarla bütünleşik imalat [computer integrated manufacturing, CIM] ve robotlar aracılığıyla esnek üretim almış, just-in-time gibi stok kontrol ve pazarlama yöntemleri, toplam kalite yönetimi ve sıfır hata (zero defect) teknikleri kullanılmaya başlanmıştır [TÜSİAD, 1994: 32].

Yüksek teknoloji alanında, mikro-elektronikte, genetik mühendislikte, robot yapımı ve lazer ışınları ile iletişim araçlarında meydana gelen devrim dünyada derin etkiler yaratmaktadır. Genetikle ilgili bilgiler her iki yılda bir kat artmaktadır. Plastikte metallerle oynayıp istenilen şeklin verildiği gibi, canlılarda da böyle bir konuma doğru gidilmektedir. Özellikle tarımda besin miktarını artırmak için genetik mühendisliğinin önemli katkısı söz konusudur [Toffler, 1981a: 206-209]. İnsan genleri ile ilgili çalışmaların ise nereye doğru gittiği henüz kestirilememektedir.

İletişim imkânları yaygınlaşmış ve ucuzlamıştır<sup>21</sup>. Yeni teknolojiler, tekellerin törpülenmesine katkıda bulunmuştur. Örneğin bilgisayar çipleri teknolojisi ile telefon şirketlerinin tekelleri sona ermiştir [Bennett, 1998: 92].

Çalışanlar artık kâğıt parçaları yerine byte'larla çalışmakta, veri tabanı dosya dolaplarının yerini almaktadır [Bennett, 1998: 92]. Dosyalar bilgisayarın içinde ve elle tutulamayacak kadar küçülmüştür. Amerikan Kongre Kütüphanesinde bulunan kitapların tamamını bir buzdolabından daha büyük olmayan bir bilgisayarda toplamak mümkündür [Kumar, 1999: 23].

---

<sup>21</sup> 1990 değerleriyle, New York'tan Londra'ya üç dakikalık telefon görüşme bedeli 1930 yılında 245 dolar iken, 1998 yılında 35 cent'e inmiştir [Bozkurt, 2000: 27].

Yeni teknolojilerle birlikte, bankacılık hizmetleri sürekli hale gelmiş, mesai anlayışı yıkılmıştır. Tele-bankacılık, tele-alışveriş ve tele-eğitim sistemi hayatımıza girmiş durumdadır. İnternet destekli eğitim sistemi ile aynı maliyetle binlerce öğrenciye uzaktan eğitim verilebilmektedir. Tarihte ilk kez ticaret gece-gündüz sürdürülebilmektedir. 24 saatlik para piyasaları uydu ve bilgisayar teknolojileri ile gerçekleşmektedir. Dünyanın belli başlı borsaları birbirleriyle elektronik olarak bağlanmış durumdadır. Klasik banka hizmetleri ile hisse senedi piyasalarının yanında, risk sermayesi ve yüksek riskli hisse senetleri (junk bonds) gibi yeni finansman araçları ve parasal sermaye havuzu genişleyip yaygınlaşmış ve parasal sermayeye ulaşım kolaylaşmıştır [Kumar; 1999: 29]; [Giddens 1998a: 31]; [TÜSİAD, 1994: 32].

### **1. Bilgi Teknolojilerinin Kamu Kesimi Yönetim Anlayışına Etkisi**

Son on yılda organizasyonlarda bilgisayar ve bilgi sistemleri kullanımı yaygınlaşmaktadır. Bilgi teknolojileri, organizasyonların yapılarını, işleyişini, hizmetlerin niteliğini, çalışma ilişkilerini derinden etkilemektedir [Pynes ve Bartles, 1996: 123]; [Kraemer ve Dedrick, 1997: 91]. Rahm'a göre [1997: 73] bilgi teknolojileri, kamu yönetimi ve onun teorik temellerini derinden etkilemiştir. Toplumsal yapının ve anlayışın değişmesine yol açan bilgi teknolojileri, öncelikle, üretim ilişkilerini ve organizasyon yapılarını yeniden yapılandırmaktadır.

Teknik gelişmeler ile yönetim arasında yakın bir ilişki söz konusudur. Max Weber, ulaştırma ve haberleşme vasıtaları ile telefon ve daktilo makinesi gibi aletlerle modern idari metotların gelişmesi arasında yakın bir ilişki olduğunu ileri sürmektedir [Abadan, 1959: 55].

Geleneksel dönemdeki teknolojik gelişmelerin kamu yönetimini etkilemesi gibi, yeni teknolojiler de kamu yönetimini etkilemektedir. Makinenin oynadığı rolü günümüzde bilgi teknolojileri oynamaktadır. Örneğin kamu kesimi yönetiminde kullanılmaya başlanan sistem, sistem analizi, girdi-çıkı kavramları bilgisayar kavramıdır ve ondan ödünç alınmıştır. Süreç ve geri besleme de aynı şekilde bu teknolojilerin yönetime kazandırdığı kavramlardır. Günümüzdeki sistem yaklaşımı, geleneksel dönemde olduğu gibi örgüt ve insan ilişkilerine mekanik yaklaşmamaktadır. Günümüzde artık örgütler ve

ilişkiler basit mekanik terimlerle ifade edilmemektedir. Yeni bilgi teknolojileri ile birlikte, kompleks sistemlerin aralarındaki ilişkiler ağ-şebeke (network) şeklinde değerlendirilmektedir. Bugün yöneticiler artan bir şekilde networklaşmış bir dünyanın içinde yer almaktadırlar [O'Toole, 1997: 450]; [Rahm, 1997: 73].

Teknolojik değişimlerin kamu bürokrasilerine etkisi konusuna ilk dikkat çekenlerden birisi Warren Bennis'dir. Bennis'e göre, Weber tarafından formülize edilen geleneksel bürokratik model yeni koşullara ayak uyduramamaktadır. Bilgi patlaması sonucu bilgi teknolojileri hızla gelişmekte ve değişmektedir. Teknolojik değişim toplumu ve toplum içinde yer alan bürokrasiyi de etkilemektedir. Bürokrasi yeni durumlara kendini uyarlamak durumundadır; fakat kesin bir biçimde belirlenmiş komuta zinciri ve katı kurallara göre şekillenmiş olan geleneksel bürokrasi bu konuda pek başarılı değildir. Diğer taraftan geleneksel Weberyen bürokratik anlayışın insanı basit bir mekanik araç gibi görmesi de başarısızlığının temel nedenlerinden birisidir [Ergun ve Polatoğlu, 1992: 68].

Gerçekten de, örgütlerin bulunduğu ortam ve kullandığı teknolojiler örgüt yapılarını etkilemektedir. Her şeyin belirgin ve durağan olduğu ortamda faaliyet gösteren, basit makineleri kullanan, temel eğitim bilgisine sahip kişilerden (katip anlayışı) oluşan basit mekanistik örgütler ile, piyasa ortamında, yani belirsizliğin, değişimin, rekabetin hakim olduğu ortamda, karmaşık teknolojileri kullanan, bilgi işçilerinden oluşan karmaşık örgütlerin yapısı ve işleyişi birbirinden oldukça farklıdır.

Birinci tür örgütler, genellikle merkeziyetçi, hiyerarşik, uzmanlaşmaya dayalı yapılara sahiptirler. Ayrıntılı yetki ve görev tanımları yapılmakta; örgütle ve temel hedeflerle ilgili astların fazla bilgisi bulunmamaktadır. İkinci tür örgüt sisteminde ise, bireyler özel bilgi ve deneyimlerini işlerine katmaktadır. Çalışanlar işleri yeniden tanımlamaktadır. Dikey haberleşmeden çok yatay haberleşme hakim olmakta; haberleşme emir ve rapor vermeden çok, bilgi alışverişi şeklinde olmaktadır. Bu tür örgütlerde belirli bir konuda uzmanlaşma yerine, genel işletmecilik bilgileri, analiz ve sentez yapabilme daha fazla önem kazanmaktadır. İşler tüm örgüt hedefleri ve gerçeği göz önünde tutularak çözülmektedir [Eren, 1998: 66-67].

Günümüz teknolojileri, bireyle yönetim arasındaki ilişkileri yeniden şekillendirmektedir. Bu teknolojiler yönetimden halka doğru ve halktan yönetime doğru bilgi aktarımında önemli işlevler görmektedir. Yeni teknolojiler kamu hizmetlerinin rekabete açılmasında, etkinliğinde ve maliyetlerin azaltılmasında önemli rol oynamaktadır [Kraemer ve Dedrick, 1997: 93]. Örgütlerin yapısını küçültmekte ve basıklaştırmaktadır. Büyük ve hiyerarşik örgütlerin avantajları ortadan kalkmıştır.

Günümüzde kayıt tutma, dosya, arşiv, takip, ruhsat, sigorta işlemleri, posta idaresi, sağlık, nüfus, imar, kentsel destek sistemleri, emniyet ve eğitim hizmetleri, askerlik ve personel kayıtları, suçluların takibi, istihbarat, veri toplama ve değerlendirme, hava, kara, deniz ulaşım sistemleri, trafik kontrolü, elektrik, içme suyu, doğal gaz hizmetleri, kentsel hizmetlerin otomasyonu, ulaşım sistemleri gibi alanlarda bilgisayarlar yaygın kullanım alanı bulmaktadır. Evlerdeki bilgisayarlar yönetime ait bilgisayar sistemi ile bağlantı kurarak, kamuya ait bilgilere ulaşılabilir [Tekeli, 1994: 46]; [James, 1997: 65]; [Cohen ve Pons, 1989: 81]; [Emrealp, 1994: 39-47]. Özellikle internet bireylerle yönetim arasında ilişkilerin gelişmesine önemli katkı sağlamaktadır. Haftanın yedi günü yirmi dört saat kesintisiz, kolay, etkin ve ucuz kamu hizmeti sunma imkânı söz konusudur. İngiltere’de kamuda talebin olduğu yer ve durumlarda haftanın 7 günü 24 saat hizmet vermek amaçlanmaktadır. Yine kamuyla yapılacak bütün yazışmaların (dilekçeler, bildirimler, vb.) tümünün 2008 yılına kadar tamamen elektronik yolla sağlanması hedeflenmektedir [Modernising Government].

Kurum içi iletişimi geliştirmek ve birimler arasında kağıt dolaşımını azaltmak amacıyla elektronik yazışma sistemine geçilmektedir. Elektronik yazışma sistemi bireylerin taleplerine daha hızlı yanıt verilmesini, sorunların daha kolay çözümlenmesini sağlamış ve bürokratik işlemlerin azalmasına ve önemli tasarruflar sağlanmasına yol açmıştır [Emrealp, 1994: 37].

Birçok ülke kamusal hizmetleri elektronik ortama aktarmak için hazırlıklar yapmaktadır. Mevcut iş yöntemleri ve çalışma ilişkileri elektronik ortamın sağladığı imkanlarla uyumlu hale getirilmektedir. Elektronik imza, akıllı kartlar, ortak katalog hizmetleri, internet üzerinden hizmetlerden yararlanma, işlem yapma gibi konular üzerinde çalışılmaktadır [TESEV].

## 2. Bilgi Teknolojileri ve Yerel Yönetimler

Bilgi teknolojileri yerel yönetimlerde daha yaygın bir kullanım alanı bulmuştur. Bilgi teknolojileri, kentsel hizmetlerin otomasyonu ve ulaşım sistemlerinde yaygın olarak kullanılmaktadır. Birçok kentte, raylı ulaşım ve metro sistemleri kısmen veya tamamen bilgisayarlar aracılığıyla yönetilmektedir. Ayrıca trafik sinyalizasyon alanında bilgi teknolojileri yaygın bir şekilde kullanılmaktadır. Trafik sıkışıklıklarını azaltmak için akıllı trafik sinyalizasyon sistemi geliştirilmiştir. Bilgi teknolojileri sayesinde toplu ulaşım ve park ücretlerinin ödenmesinde akıllı kart kullanılmaktadır. Kültürel, sportif faaliyetler, müzeler, alışveriş merkezleri ile ilgili konularda, bilgi teknolojilerinden faydalanılmaktadır. Birçok kentte, büyük alışveriş merkezlerine terminaller yerleştirilmekte ve kamu hizmetleri ile ilgili bilgilere günün her saatinde ulaşılabilir [Emrealp, 1994: 39-44].

Günümüzde bireyler başta yerel yönetimler olmak üzere yönetimle elektronik yazışma yapabilmektedir. Bazı ülkelerde (Singapur, Avustralya) elektronik devlet “e-devlet” (e-government) uygulamasına geçilmiş, bazılarında da hazırlıklar yoğunlaştırılmıştır [The Economist, The World in 2001, 52]. Bireyler elektronik posta ile meclis üyelerine ve yerel yöneticilere isteklerini ve eleştirilerini iletebilmektedirler. Fiziksel planların yapılması, proje yönetimi, mali yönetim, ulaşım planlaması, kriz planları, temizlik ve katı atık hizmetleri, sokak aydınlatılması, ruhsat işlemleri, emlak kayıtları, makine parkı, çevre koruma, içme suyu, kanalizasyon, drenaj, doğalgaz hizmetleri ile ilgili alanlarda bilgi sistemleri kullanılmaktadır [Emrealp, 1994: 47-50]. İnternet üzerinden seçmen kayıtları yenilenmekte, inşaat izni, sürücü ehliyeti başvuruları için gerekli evraklar temin edilebilmektedir.

Türk belediyelerinde de internet üzerinden hizmet sunumu başlamış durumdadır. Bazı belediyelerde, örneğin İstanbul Büyükşehir Belediyesinde, internet üzerinden ihaleler duyurulmakta, projeler hakkında bilgi verilmekte, kentle ilgili bilgiler sunulmaktadır. İnternet üzerinden evrak takibi yapılabilmektedir. Kent rehberi üzerinden, tüm semt, mahalle, cadde ve sokakların planına ulaşılabilir, istenilen yer hakkında detaylı bilgi öğrenilebilmektedir. Bir semtteki, polis karakolları, sağlık kurumları, eğitim kurumlarının yerleri kolayca tespit edilebilmektedir. Ulaşım ile ilgili olarak, herhangi bir

yere hangi araçlarla gidilebileceği, mesafeler, kalkış saatleri vs. internet üzerinden öğrenilebilmektedir [www.ibb.gov.tr].

Fakat şunu da belirtmek gerekir ki, kamu yönetiminin her alanında bilgi teknolojilerinden yeterince yararlanılamamaktadır. Örneğin tapu ve yargı kurumları bunların başında gelmektedir. Karar merciinde bulunanlar, pek çok şeyin farkında değildirler. Uygulamada genellikle, bilgi teknolojileri geleneksel yapı ve süreçlere empoze edilmekte, bu da söz konusu teknolojilerin potansiyelini azaltmaktadır [Isaac-Henry, 1993: 15]. Olayın bilgi boyutu henüz tam olarak keşfedilmiş değildir.

## **B. KÜRESELLEŞME**

Değişimin dinamiklerinden küreselleşme, kamu yönetimini etkileyen faktörlerin başında yer almaktadır. Bazı ulus devletlerin direnmelerine rağmen, küreselleşme süreci, yönetim problemlerine ortak cevap vermeyi gerektirmektedir. Yeni Kamu Yönetimi modeli küreselleşme süreci ile yayılmaktadır. Birçok OECD ülkesi bu reform modellerini benimsemektedirler [OECD 1995]; [Dunleavy ve Hood: 1994].

Giddens'in ifadesiyle, "küreselleşme güzel veya şık sözcük olmayabilir. Ama bu yüzyılın sonunda önünü görmeye çalışan hiç kimsenin onu yok sayamayacağı kesindir" [Giddens, 2000a: 19]. Bundan on yıl öncesine kadar akademik çalışmalarda ve medyada hiç kullanılmayan bu kavram, günümüzde başta ekonomi ve siyaset olmak üzere, en fazla kullanılan kavramlardan birisi haline gelmiştir [Giddens, 1998a: 28].

Bilgi çağının en belirgin sonuçlarından biri küreselleşmedir. Zaman ve mekanın dönüşmesiyle birlikte, ekonomik olsun veya olmasın insanları etkilemektedir. Dünya yavaş yavaş herkesin diğerlerinin ne yapıp ettiğinden haberdar olduğu, herkesin birbirine daha bağımlı hale geldiği ve paylaşılan değerlerin arttığı büyük bir küresel köye dönüşmektedir. Küreselleşme, Giddens'in ifadesiyle [2000a: 22] hem yeni hem de devrimci niteliktedir. Bilimsel, teknolojik, ekonomik, ticari, sosyal ve siyasal gelişmeler sonucunda, devletler ve toplumlar arasında çok sayıda ilişki ve bağımlılıklar oluşmuştur. Dünyanın herhangi bir yerinde alınan kararlar ve yapılan eylemler dünyanın başka bir yerindeki bireyleri ve toplumları yakından etkileyebilmektedir [Giddens, 1998a: 32].

Küreselleşme, artan karşılıklı bağımlılığı anlatan genel bir terim niteliğindedir. Dünya üzerindeki ülkelerde yaşam artık diğerinden tamamen ayrılmış değildir [Giddens, 2000b: 67]. İletişim devrimi ve bilgi teknolojilerinin yaygınlaşması ile birlikte, geleneksel sınırların önemi giderek azalmakta ve insanlar daha kolay, hızlı ve daha az maliyetle ilişki kurabilmektedir. Bu temaslar, insanların kültürel, ekonomik, sosyal ve siyasi yaşamlarını derinden etkilemektedir.

Dünya özellikle haber akımı bakımından küreselleşmektedir. Bütün dünya insanları gittikçe artan yaygınlıkta ortak idealler etrafında toplanmakta, ortak kaderi, sevinç ve hüznüleri, mutluluk ve üzüntüleri paylaşabilmektedirler. Bir zamanlar hayal olarak nitelendirilen “dünya vatandaşlığı” mümkün görülmektedir [Yayla, 1993: 46].

Tarım ve sanayi toplumlarına geçişle birlikte ekonomide köklü değişimler olsa da, bu derinlik ve boyutlarda bir ekonomik değişim görülmemiştir [James, 1997: 16]. Ulus-devlet anlayışına dayalı ekonomik yapı değişmektedir. Küresel bir ekonominin varlığı inkâredilmez durumdadır. Ekonomik yapıyla ilgili değişim hala devam etmektedir ve nereye varacağını kestirmek de oldukça güçtür. Drucker [1993: 159], son yirmi beş yıl içinde ekonomide meydana gelen değişiklikleri hiçbir ekonomi teorisinin açıklayamayacağını ileri sürmektedir. Bilgi teknolojilerinin bireysel alanda kullanılması önemli sonuçlar doğursa da, asıl gelişme ekonomik faaliyetlerde kullanılması ile yaşanmaktadır [Rahm, 1997: 72]. Yeni bilgi teknolojileri küresel ekonomiye zemin hazırlamaktadır. Küreselleşme sonucu, kumanda ekonomileri küçülmüş, devletin sosyal ve ekonomik işlevlerinde azalma olmuş, pazar dünya ölçeğinde büyümüş, ulusal sınırların dışına çıkmış ve dünya hemen hemen tek pazar haline gelmiştir. Son yıllarda ekonomik süreçler küreselleşmektedir.

Günümüzde ekonomik küreselleşmenin başında finans gelmektedir. Ticari faaliyetler ağırlıklı olarak bölgesel düzeyde gerçekleşse de, finans piyasalarında tam anlamıyla küresel ekonomi varlığını hissettirmektedir. Dünya finans piyasalarının rolü giderek artmaktadır. Mesai anlayışının dışında gerçek-zaman (real-time) esasına göre günde bir trilyon doların üzerinde para el değiştirmektedir [Giddens, 1998a: 30].



Üretimden bağımsız bir sermaye oluşmakta ve bu sermaye borsalar aracılığıyla ülkelerin ekonomilerine girmekte, bunları yönlendirmekte ve hatta çökertebilmektedir. Ulusal hükümetlerin önleyemediği krizlere de neden olabilmektedir.

Küreselleşme, küresel elektronik ekonomi sürecini devreye sokmuştur. Bugün dünya sanal para içinde yüzmektedir. Bu yeni ekonomide, bankacılar, şirketler, fon yöneticileri ve milyonlarca bireysel yatırımcı, çok büyük miktardaki sermayeyi anında dünyanın bir ucundan diğer ucuna aktarabilmektedir. Parasında ani değer kaybına bağlı olarak kazanmış hiçbir ülke yoktur. Asya krizinde olduğu gibi, bazı sağlam görünen ekonomilerin istikrarı anında bozulabilmektedir [Giddens, 2000a: 22]; [Drucker, 1999: 81].

Küresel ekonominin ikinci boyutu küresel üretim ağıdır. Ortaya çıkan çokuluslu şirketler sahip oldukları ekonomik, personel, teknik ve ekipman güçleriyle dinamik ve esnek üretim kabiliyetleri sayesinde sınır-aşan (transnasyonel) aktörler durumuna gelmişlerdir. Dünya ticaretinin önemli bir bölümünü elinde tutan bu şirketlerden bazılarının (Mitsubishi, Mitsui, Itochu, Sumitomo, GM, Marubeni, Ford, Exxon, Royal Dutch Shell ve Toyota gibi) ciroları birçok ülkenin gayri safi milli hasılasını geçmektedir [Morgan, 1998: 366]. Bu şirketler, milliyet, dil, ırk, gelenek, ideolojik farklılıklar, zaman ve mekan gözetmeden kâr amacıyla her ülkede faaliyet göstermeye çalışmaktadırlar. Ekonomi, ticaret ve finansman alanlarındaki küreselleşme daha hızlı, daha net ve daha az tartışmalıdır [Drucker, 1999: 75].

Üretim yanında fiyatlar da dünya piyasasında belirlenmekte, ulusal korumalar, teşvikler ve sübvansiyonlar kaldırılmakta ve buna uygun üretim yapamayanlar sistemin dışına itilmektedir.

Küreselleşme, toplumun kurumlarını dönüştürmektedir. Küreselleşme, aile değerlerini ile kadın erkek ilişkilerini de etkilemektedir. Geleneksel aile yapısı köklü bir değişim geçirmektedir. Giddens'a göre [2000: 24], tarihin hiçbir döneminde kadınlarla erkekler bu kadar eşit olmaya yaklaşmamıştı.

Küreselleşme, doğrudan veya dolaylı olarak, kamu yönetiminin yapı ve anlayışını etkilemektedir. Yönetime katılma konusundaki benzerlikler giderek artmaktadır. Yönetimden beklentiler ve yeni talepler birçok ülkede hemen hemen aynıdır. Bireyler

kendi ülkelerinin yönetimini başka ülkelerin yönetimleriyle kıyaslamakta yeni talepler ileri sürmektedirler.

Tüm bunlara rağmen küreselleşme, herkes tarafından kabul edilmiş veya herkes tarafından olumlu bakılan bir anlayış değildir. Yeni bir küreselleşmenin olmadığını ileri sürenlere göre, küreselleşme konusunda söylenen laflar kuru gürültüden ibarettir: Olaya daha çok ekonomik yönden bakan bu kişilere göre küreselleşmenin sağladığı yararlar, kazandırdığı deneyimler ve ortaya çıkardığı sorunlar önceki dönemlerden farklı değildir. Para ticareti dahil olmak üzere, yoğun ticaretin yapıldığı, açık küresel ekonomi on dokuzuncu yüzyılın sonunda da vardı. Onlara göre dünya eskisi gibi dönmektedir. Bunlara Giddens “şüpheciler” demektedir. Onlara göre küreselleşmeden ziyade, Avrupa, Kuzey Amerika ve Asya-Pasifik bölgelerinde olduğu gibi bölgeleşmeler vardır. Onlara göre küreselleşme, refah devleti uygulamalarını ortadan kaldırmak ve kamu harcamalarının azaltılmasını isteyen serbest piyasacılarının ortaya attığı bir ideolojidir [Giddens, 2000a: 20-21].

Bir diğer konu da, küreselleşmenin olumsuzlukları ile ilgili tartışmadır. Küreselleşmenin her yönüyle ve herkes için iyi olduğunu, olumsuz yönlerinin bulunmadığını söylemek mümkün değildir. Birçok şeyin küresel ölçekte meydana gelmesi, sorunların da küresel ölçekte ortaya çıkmasına yolaçmaktadır. Ekolojik bozulma ya da büyük ölçekli askeri mücadelelerin kapsamı küresel niteliktedir [Giddens, 2000b: 67]. Diğer taraftan Batı dışında yaşayan birçok insan için, küreselleşme, Batılılaşma-Amerikanlaşma damgasını taşımaktadır. Bunda, birçok çokuluslu şirketin merkezinin Batılı ülkelerde olmasının büyük payı bulunmaktadır.

Küreselleşmenin, yerel kültürleri yok ettiği, yerel ekonomileri zora soktuğu, eşitsizliklerin yayılmasına ve yoksulların durumunun daha da kötüleşmesine yolaçtığı ileri sürülmektedir. İstatistikler de kısmen bunu doğrulamaktadır [Giddens, 2000a: 27].

Aslında küreselleşmenin, yansız, ideolojisiz, nötr ve doğal bir gelişme olduğunu söylemek oldukça zordur. Sanayileşmede olduğu gibi, gelişen teknolojilerin küreselleşmeye yolaçtığı doğru olsa bile, küreselleşmenin bazı hükümetler ve şirketler tarafından desteklendiği, bazı kesimlerin daha fazla işine yaradığı, bir kısım insanlar tarafından “her derde deva” gibi sunulduğu doğrudur.

Fakat, tüm bu olumsuzluklarına rağmen küreselleşme, daha çok teknolojik yönü ağır basan bir gelişmedir. Günümüzün hakim değerleri olan rekabet, demokrasi, bireyselleşme, serbestleşme ve daha kaliteli bir yaşam sürme istekleriyle çatışmamakta aksine onları beslemektedir. Küreselleşmeye karşı koymak oldukça zordur ve ekonomik korumacılığa karşı koymak sağlıklı bir yaklaşım olarak görülmemektedir. Şunu da ifade etmek gerekir ki, ABD, Japonya ve Avrupa ülkeleri veya merkezleri bu ülkeler olan şirketlerin üstün konumları, küreselleşme sonucu ortaya çıkmış değildir.

Tüm olumsuzluklarına rağmen bilgi teknolojileri ve küreselleşme, yerele imkân tanımakta, yeni firmaların ortaya çıkmasına fırsat vermekte, küçük firmaların büyük firmalarla rekabet etmesini kolaylaştırmaktadır.

### **C. ULUS-DEVLET ANLAYIŞINDAKİ DEĞİŞMELER**

Nasıl ki yeni kamu yönetimi anlayışı küreselleşme, postmodernite ve bilgi toplumu ile ilişkilendirilmekteyse, geleneksel Weberyen bürokratik yönetim de ulus-devletle yakından ilişkilidir. Geleneksel yönetim ulus-devlet formuyla şekillenmiştir. Ulus-devlet formundaki değişim kamu yönetimini de etkilemektedir.

Son yıllarda, özellikle gelişmiş Batı ülkelerinde ulus-devlet yapısının ve ulus-devlet anlayışına dayalı ilişkilerin bir değişim ve yumuşama içinde olduğu dile getirilmeye başlanmıştır [Tutum, 1994: 21]. Tarihi süreç içinde, ulus ve ulusçuluk görelî olarak yeni olgulardır. Ulus kavramıyla sanayi toplumu veya modern toplum arasında yakın bir ilişki söz konusudur. Sanayi toplumları, ulus-devletlerin ilk örnekleriydi [Giddens, 2000b: 59]. Touraine'ya göre [1995: 155] ulus, modernliğin siyasal biçimidir.

Jean Bodin'in 1576 yılında yazdığı "Cumhuriyetin Altı Kitabı" adlı eserinde ortaya attığı ulus-devlet kavramı, sanayi toplumuna geçişle birlikte, özellikle Fransız Devriminden sonra, içte ve dışta siyasal gücün tek belirleyici organı haline geldi. Fakat, son birkaç yüzyılda siyasal ve uluslararası işlerde baş aktör durumunda olan ulus-devlet, ciddi bir bunalımla karşı karşıya bulunmaktadır.

Küresel alanda cereyan eden teknolojik, ekonomik yapı ile ulus-devlet yapısı arasında bir gerilim bulunmaktadır. Bazı bilim adamlarının iddia ettiği gibi [Ohmae: 1996: 27]

ulus-devlet “nostaljik bir hayal” haline gelmese de, bu üstün konumunu yavaş yavaş kaybetmektedir. Küreselleşmenin etkisiyle ulus-devletin egemenlik alanı küçülmektedir [Giddens, 2000a: 93]. Özellikle gelişmiş ülkeler hızla çoğulcu toplumlar haline gelmekte ve örgütlerden oluşan birer bütün gibi gözükmektedirler. Egemenlik haklarının bir kısmından vazgeçilmekte, bazı egemen devletler de bölgeselleşmektedir. Ulus-devlet artık siyasal gücünü içte ve dışta paylaşmak durumunda kalmaktadır [Drucker, 1994: 21-22]. Bell’in haklı olarak belirttiği gibi, günümüzde artık ulus-devlet bazı işleri verimli bir şekilde yapamayacak kadar büyük ve esneklikten yoksun, bazı sorunları da çözemeyecek kadar küçük görülmektedir [Giddens, 2000a: 25]. Günümüzde birçok kuruluş bazı ulus-devletlerden daha büyük ve daha güçlü hale gelmiştir [Morgan, 1998: 369]. Ulus-devlet otoritesini hem yukarıya doğru, hem de aşağıya doğru devretme durumunda kalmaktadır.

On sekizinci yüzyıldaki yeni üretim ilişkileri ve yeni teknolojiler, ulus-öncesi devletleri ortadan kaldırdığı gibi, günümüzdeki üretim ilişkileri ve yeni teknolojiler de ulus-devleti dönüştürmektedir. Başta teknoloji, ekonomi ve bilgi olmak üzere birçok alandaki küreselleşme, geleneksel ulus-devlet anlayışını zorlamaktadır. Daha önceki toplumsal aşamalarda olduğu gibi, bilgi toplumu aşamasında da siyasal-yönetimsel yapı, ekonomik ve teknolojik yapıda meydana gelen değişikliklere uyum sağlamak durumundadır. Günümüzde sermaye, büyük ölçüde ulusçuluk ve modernleşme ile ilişkisini koparmıştır.

Yeni dönemde ulusal sınırlar varlığını korumaya devam etse de, dünyanın her yerinde ulusal sınırlar yumuşamaktadır [Giddens, 1998a: 130]. Bir çok şey ulusötesi özellikler göstermeye başlamıştır. Bunların çoğu ulus-devletin geleneksel mekânlarının dışında cereyan etmektedir ve denetlenmesi de oldukça zordur. Bu sorunların çözümü küresel düzeyde örgütlenmiş kuruluşları zorunlu hale getirmektedir. Ekolojik riskler, küresel ekonomideki dalgalanmalar, küresel çaplı teknolojiler ulus-devletin gücünü büyük oranda aşmaktadır [Giddens, 2000a: 93].

Bugün bireyler için siyasal ve sosyal hayat sadece yerel ve ulusal bir uğraş niteliğinde değildir. Ekonomik faaliyetler, güvenlik politikaları, sosyal politikalar, çevre koruma ve geliştirme, insan haklarına saygı gibi alanlarda daha etkin bir şekilde çözüm üretilebilmesi için küresel ölçekte ele alınmak durumundadır [Yıldırım, 1993: 12].

Günümüzde bireyler, yerküredeki yaşam tarzları konusunda daha çok ve ayrıntılı enformasyona ulaşabilmekte ve yönelimlerinde daha küresel olarak hareket edebilmektedirler. Ulusal bağlılık temeline dayalı satın almaya daha az isteklidirler. Siyasal iktidarın, satın alma korusundaki uyarılarını çok fazla dikkate almamaktadırlar [Ohmae, 1996: 18].

Ulus-devletlerde egemenliğin en önemli göstergesinden birisi olan ulusal para anlayışında aşınma olmaktadır. Özellikle mali piyasalardaki serbestleşme ortamı, çeşitli şekillerde bu egemenliği aşındırmaktadır [Kazgan, 1997: 222].

Küresel ekonomi veya Dünya ekonomisi, ulusal ekonomiden ayrı bir gerçeklik haline gelmiştir. Küresel ekonomi ulusal ekonomiyi etkilemekte ve bazen kontrol edebilmektedir [Drucker, 1993: 166]. Ortaya çıkan yeni ekonomik sistem, ulus-devlet sınırlarını yapay hale getirmektedir. On dokuzuncu yüzyılın ikinci yarısında işçi sınıfı bir enternasyonal kurma çabası içinde iken, bu hareketin 100. yıldönümünde sermayenin enternasyonel hale gelmesi [Eroğul, 1997: 47] tarihin önemli cilvelerindendir. Günümüzde artık sermaye ulus üstü ve enternasyoneldir.

Küreselleşme ulusal düşman anlayışlarında da değişiklikler meydana getirmiştir. Bugün uluslar, düşmanlardan daha çok risklerle ve tehlikelerle karşı karşıyadır [Giddens, 2000a: 30]. Bu gelişmeleri, Berck [1992] risk toplumu olarak adlandırmaktadır. Risk her zaman olsa da günümüzde kişisel riskten genele ve küresel bir riske doğru gidiş söz konusudur. Ekolojik riskler, küresel ekonomideki dalgalanmalar, sağlıksız çevre sorunları gibi yeni riskler sözkonusudur. Daha önceleri devletlerin güvenliği daha çok askeri açıdan ele alınırken, son dönemde ekolojik güvenlik önemli hale gelmiştir [Toprak Karaman ve Altay, 1996: 345]. Maruz kalınan bu riskler ve tehditlerle tek bir devlet ya da bir kuruluşun başa çıkabilmesi mümkün değildir. Ülkeler bu risk ve tehlikelerden kurtulmak için yeni oluşumlara gitmektedirler. Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT) bu amaçla oluşturulan teşkilatlardan birisidir.

Diğer taraftan yeni teknolojiler, ulus-devlete yeni yükümlülükler getirmektedir. Bir mal olarak bilgi ne ifade etmektedir; ulusal bilgi altyapısını oluşturmada, ulusal elektronik iletişim politikası konusunda ve teknolojik suçlarla mücadelede hükümetin rolü ne olmalıdır; piyasaya müdahalenin boyutu nereye kadar olmalıdır [Rahm, 1997: 78] gibi

sorular gündeme gelmiş bulunmaktadır. Küreselleşme ve piyasalardaki serbestleşme ile birlikte, ulusal-devletin ekonomiyi direkt kontrol etme gücü azalsa da, piyasanın sağlıklı işleminde, düzgün bir oyun alanının belirlenmesinde ve ihtilafların adil bir şekilde çözümünde önemli işlevlere sahiptir. Örneğin, deregülasyon ve piyasaların serbestleştirilmesi politikaları ile birlikte, “Üst Kurul”ların önemi artmaktadır. Bu kurulların sağlıklı bir şekilde oluşturulması ve işletilmesi için ulusal hükümetlere önemli işlevler düşmektedir.

Ulus-devletin ortaya çıktığı yer olan Avrupa’da, ulus-devlet yapısından ulus-üstü (supranasyonal) yönetim biçimine geçiş süreci hızlı bir şekilde devam etmektedir. Bu ülkelerde “ulusal hudut”lar varlığını devam ettirse de “ulusal sınır”lar ortadan kalmış bulunmaktadır; bir şehirden başka bir şehre gider gibi, bir ülkeden diğerine gidilebilmektedir. Ulusal sınırları gösteren levhalar ulus-devletteki şehirleri gösteren levhalar gibi anlam ifade etmektedir. Bu ülkelerde egemenlik açıkça bölünmüştür. Bölünmez, sınırsız, tek egemenlik anlayışı artık söz konusu değildir. Avrupa Birliği ülkeleri egemenlikle ilgi yetkilerini aşamalı bir şekilde bir üst otoriteye devretmektedirler. Avrupa Birliği ne bir süper ulus-devlet ne de federal bir devlet olma yolundadır. Basit bir uluslar birliği de değildir [Giddens, 2000a: 94]. 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan Avrupa Birliği Antlaşması’na göre birliğin amaçları, dahili sınırların bulunmadığı bir alanın oluşturulması, tek parayı içerecek ekonomik ve parasal birliğin kurulması, ortak bir savunma politikasının oluşturulmasıdır [m B].

Başlangıçta, ekonomik bir örgüt olarak ortaya çıkan Avrupa Birliği giderek siyasal bir organa dönüşmüştür. 1993’te Maastricht Antlaşması’nın yürürlüğe girmesiyle Avrupa Topluluğu, Avrupa Birliği’ne dönüşmüş ve ekonomik birlikten siyasal birliğe doğru önemli bir adım atılmıştır. Avrupa Parlamentosu sadece danışmanlık işlevi değil, bir ölçüde yasama gücüne sahip organ haline dönüşme yolundadır. Avrupa Birliği’nin diğer uluslararası kuruluşlardan önemli farklılığı, uygulama zorunluluğu olan yasalar çıkarma yetkisine sahip olmasıdır. Günümüzde Avrupa Birliği, Birliğe üye ülkeler arasında ekonomiyle ilgili yasaların oluşturulmasında %75, ülke içi yasalar açısından ise, %50 paya sahip durumuna gelmiş bulunmaktadır [Giddens, 1998a: 142].

Küreselleşme, çoğu kişinin zannettiği gibi, gücün ve yetkinin yerel toplulukların elinden alınıp küresel arenaya aktarıldığı tek yönlü bir süreç değil, aksine birbirine zıt gibi

görünen karmaşık süreçlerin bir araya geldiği bir olgular kümesidir [Giddens, 2000a: 25]. Küreselleşme, yalnız yukarıya doğru bir süreç değil, aynı zamanda yerele doğru bir süreçtir.

Küreselleşme yeni taleplerin ve yerel kimliklerin üretilmesi için yeni imkânlar sunmaktadır [Giddens, 1998a: 28]. Sınırların aşınması ulus-devlet ekseninde şekillenen kimlikleri de etkilemektedir. Küresel ilişkiler bir yandan çok kimlikli anlayışı ortaya çıkarırken, diğer yandan yerel kimliklerin ve yerel bağlılıkların ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Ulus-devleti, küreselleşme ve bölgesellik dışarıdan sıkıştırırken aşiretçilik içeriden ve alttan oymaktadır [Drucker, 1994: 215]. Uluslarüstü kuruluşlar da yerel kimliklerin ortaya çıkmasında ve korunmasında önemli rol oynamaktadır. Örneğin AGİK tarafından kabul edilen Yeni Bir Avrupa İçin Paris Şartına göre [1990], ulusal azınlıkların etnik, kültürel, dilsel ve dinsel kimlikleri korunacaktır.

Ulus-devlet, otorite ve yetkilerinin bir kısmını uluslarüstü örgütlere, bir kısmını da yerel yönetimlere ve sivil topluma devretmek gibi çift yönlü bir baskı altında bulunmaktadır. Üste devretmek zorunda kaldığı otorite ve yetki küreselleşmenin, alta devretmek zorunda olduğu ise yerelleşmenin bir sonucudur [Eryılmaz, 1997: 11].

Ulus-devletin siyasal ve kamusal gücünün aşınması, yereli ekonomik güç haline getirmiş ve birçok yerel birim uluslarüstü kuruluşlarla direkt ilişki kurma yoluna gitmiştir. Kentler ulus-devletin sınırlarını aşarak birbirleriyle iletişim kurmakta ve birbirine bağlanmaktadır. Japon dokuma sanayi ile ilgili Diet'in almış olduğu bir karar, Kuzey Carolina'da işsizliğe neden olabilmekte, Amerika'ya ithal edilecek otomobillerle ilgili bir karar, Nagoya veya Torino'daki yerel yönetimleri etkileyebilmektedir [Toffler, 1981a: 111]. Şehirler ulus-devletin sınırları içindeki şehirlerin yanında, başka ülkelerin şehirleriyle de rekabet etmektedirler. Örneğin New York, Hong Kong veya Frankfurt'la rekabet etmektedir. Bazı şehirler yabancı sermayeyi çekebilmek için kendilerini serbest bölge ilan edebilmektedirler [Kennedy, 1996: 171]. Yerelin küçük ve esnek yapıya sahip olması onları avantajlı hale getirmekte ve değişime hemen ayak uydurmalarına imkân tanımaktadır.

Tüm bu gelişmeler, ulusların ve ulus-devletin kalıcı olup olmadığı sorusunu gündeme getirmektedir. Ulus-devletteki aşınma nereye kadar gidecektir sorusu gündeme

gelmektedir. Ulusal-devlet anlayışında önemli bir aşınma olduğunu kabul eden Giddens'a göre [1998a: 32] uluslar kalıcıdır ve gelecekte de yönetim, ekonomi ve kültürel yönden bireylerin üzerinde ve uluslararası arenada etkilerini devam ettirecektir.

Ulus-devlet anlayışındaki değişimi ifade etmek için, ulus-devletleri, “geleneksel ulus-devletler” ve “yeni ulus-devletler” olarak ikiye ayırmak daha doğru olabilir. Nitekim Ulus-Devletin Sonu adlı eserinde Ohmae, “geleneksel ulus-devlet” kavramını kullanmaktadır.

#### **D. DEMOKRASİ VE İNSAN HAKLARI ANLAYIŞINDAKİ GELİŞMELER**

Kamu yönetimini etkileyen çevresel faktörlerden birisi de demokrasi ve insan hakları anlayışındaki gelişmelerdir. Demokrasi ve insan hakları, özellikle son yıllarda, dünya çapında en önemli politik ideal ve ahlaki değer haline gelmiştir. Bugün, gerek iç politika gerek uluslararası ilişkiler açısından, insan haklarını ve demokrasiyi referans noktası olarak almayan herhangi bir sosyo-politik öneri ciddiye alınma şansını neredeyse peşinen kaybetmiştir [Erdoğan, 1998].

Yeni toplumsal aşamaya geçişle birlikte, bilgi teknolojilerindeki gelişmeler, küreselleşme ve artan rekabet, ekonomik liberalizm, demokrasinin ve insan haklarının gelişmesine olumlu katkıda bulunmuştur. Giddens'a göre [2000b: 330] “demokratikleşme, bugün dünyadaki -küreselleşmeyi etkileyen ve onun tarafından etkilenen- en önemli politik güçlerden birisidir”. Bu gelişmeler, totaliter sistemlerin kendi halkları üzerindeki bilgi tekeli kırıncı, bu konularda tekel oluşturmayı imkânsızlaştırmıştır. Özellikle internet, televizyon ve video yayınlarındaki hızlı gelişmeler, hiç kimseye toplum üzerinde iletişim tekeli kurma fırsatı bırakmamıştır. İnternetin düzenlenmemesi bu sistemin hızlı bir şekilde yayılmasına yolaçmıştır. Totaliter sistemlerin çözülme sürecine girmesindeki en önemli etken, bu enformasyon devrimi olmuştur [Yayla, 1993: 13-14]. Özgürlükler konusunda internetin ayrı bir yeri bulunmaktadır. Ulusal yasalarla yasaklanan fikirler veya çeşitli yayın organlarında yer bulamayan düşünceler ve deliller, internet ortamında kolayca açıklanmaktadır.

Yeni teknolojilerle birlikte günümüz kamu yönetimi yapısı artan bir şekilde networklaşmaktadır. Networklaşmış kamu yönetiminin demokrasi için bir tehlike mi



olduğu yoksa demokratik yönetim için bir şansı mı olduğu sorusu önemlidir. Teknolojik ağların kamuda yayılması, hem karmaşıya hem de demokratik ideal için fırsatlar sunmaktadır [O'Toole, 1997: 458].

İletişim ve bilgi teknolojileri demokrasinin güçlenmesinde, tek başına olmasa da, temel belirleyici konumundadır. Daha önceki teknolojik yeniliklerin hiçbirisi, demokrasiye ve bireye bu kadar katkı sağlamamıştı. Sanayi toplumu teknolojilerine kıyasla, bilgi toplumu teknolojileri, bireyi daha fazla güçlü hale getirmiştir. Bilgi teknolojileri sayesinde bireyler edilgen durumdan daha etken duruma geçmiştir. Teknolojilerin yapısı, farklılığa, esnekliğe, yaratıcılığa imkân vermektedir.

Demokrasi her zaman istenilen ve uygulanan bir yöntem ve düşünce olmamıştır. On dokuzuncu yüzyılda birçok elit ve hakim grup demokrasiye şüpheyle bakmaktaydı. Herkese eşit oy hakkı ve kadınlara oy hakkı yakın zamana kadar tartışma konusu olmuştu. Örneğin İsviçre'de kadınlara oy hakkı ancak 1974'de tanınmıştı. Ayrıca bir çok ülkede demokratik rejimden geri dönüşler başladı. Almanya, İtalya, Avusturya, İspanya ve Portekiz gibi ülkeler, 1930'lardan 1970'lere kadar, değişik dönemlerde, otoriter rejimler veya askeri diktatörlükler tarafından yönetildi [Giddens, 2000a: 85].

Diğer alanlarda olduğu gibi, 1970'li yıllar, demokrasi açısından da dönüm noktasıdır. 1970'lerin ortalarından beri dünyadaki demokratik yönetimlerin sayısı iki katının üzerine çıkmıştır. Demokrasi günümüzde, en azından düşünce düzeyinde evrensel yaygınlık kazanma yolundadır. Demokrasi ile ilgili şüpheler ortadan kalmış durumdadır. Geçmiş dönemde demokrasi ile ilgili düşünceler günümüzde olduğu gibi çok olumlu değildi. Bu durumu Woodrow Wilson, 1901'de Demokrasi ve Verimlilik üzerine yazdığı makalenin girişinde şöyle dile getirmektedir. "Demokrasiye karşı uyanan tepkiyi görmezlikten gelmek imkânsızdır... dünya bu yüzyılın sonunda (19. yüzyıl) başlangıçta olduğu kadar demokrasinin en mükemmel bir hükümet şekli olduğu inancını muhafaza etmemiştir" [Wilson, 1961: 80].

Geçmişte antidemokratik hale gelen rejimler tekrar demokrasiye dönmektedir. Bugün demokratik olmadığını ilan etmeyen ülkelerin sayısı oldukça sınırlıdır. Bir taraftan ülkeler demokratik yönetimleri kabul ederken, diğer taraftan mevcut demokratik rejimler demokratik kurumlarını geliştirme yoluna gitmişlerdir [Giddens, 2000a: 85].

Geleneksel bloklamalar ortadan kalkmakta ve demokratikleşme, insan hakları ve hukukun üstünlüğü gibi değerler insanlığın ortak üstün değerleri haline gelmektedir<sup>22</sup>. Demokrasiyi güçlendirmek, insan haklarını geliştirmek devletlerin temel amacı olarak görülmektedir. Artık demokrasi, insan hakları ve temel özgürlüklere duyulan saygı kesin ve değişmez niteliktedir.

Günümüzde temsil esasının varlığı, demokrasi için yeterli olarak görülmemektedir. Bir taraftan demokratik değerlerdeki gelişmeler, diğer taraftan demokrasisi gelişmiş ülkelerdeki temsili katılımın düşüklüğü ve siyasilere yönelik güvensizlik artışını, “demokrasinin paradoksu” olarak değerlendirmek [Giddens, 2000a: 87] yerine, “demokrasinin dönüşümü” olarak algılamak daha isabetli olacaktır. Aslında bu bir paradoks değil yeni demokrasi anlayışının yansımasıdır.

Bilgi toplumu aşamasına geçişle birlikte, geleneksel zaman, mekan, yurttaş, çoğunluk ve ortak iyi anlayışı büyük sarsıntı geçirmiştir. Zaman, mekan, yurttaş ve çoğunluk anlayışına dayanan temsili demokrasi de buna paralel olarak sarsılmaktadır<sup>23</sup>. Temsili ve çoğunluk esasına dayanan demokrasi kavramına, doğrudan, katılımlı ve çoğulcu nitelermeleri ilave edilmektedir.

Demokrasinin -ortodoks seçim sürecinden öte- çeşitli türlerinin gerekliliği gündeme getirilmektedir [Giddens, 1998a: 75]. Temsili demokrasinin yerini belki halk jürileri veya elektronik referandumlar almayacaktır, fakat yönetimle bireyler arasında doğrudan demokrasi, elektronik referandum, halk jürisi, kişisel teşebbüs, geri çağırma vb. doğrudan demokrasi yöntemleri yeni imkân sunmaktadır. Özellikle gelişmiş ülkelerde kişisel teşebbüs, referandum ve geri çağırma yöntemleri daha fazla kullanılmaktadır. Toplumların örgütlenme düzeyi ve gönüllülük anlayışı giderek artmaktadır. Batılı devletlerde, gönüllü ya da kendi kendine yardım gruplarının üye sayısı siyasal partilerin üye sayılarından kat kat daha fazladır [Giddens, 2000a: 91].

---

<sup>22</sup> Amerika ve on bir Batı Avrupa ülkesinde 1981-1990 yılları arasında yapılan araştırmalarda, insanların yüzde 90'ı demokratik yönetim şekline memnun olduklarını ifade etmişlerdir [Drucker, 1998a: 72].

<sup>23</sup> Temsili demokrasi, belirli kişilerin (yurttaş) oturduğu yerlerde (mekan) belirli sürede genellikle beş yılda (zaman), belirli bir sayıyı elde ederek (çoğunluk) yönetimi belirlemesini ve katılımını öngörür. Günümüzde bireyler çok kimlikli olabilmekte, başka ülkelerde seçime katılabilmektedirler. Yönetime katılmak için beş yıl beklememekte yeni teknoloji ve düzenlemeler ile günün yirmi dört saatinde yönetime katılabilmektedirler.

İnsan hakları ile ilgili çeşitli ihlallere çok fazla rastlanılsa da, çağımız, aynı zamanda, insan haklarının en fazla dile getirildiği, bundan dolayı yaptırımların uygulandığı bir çağdır. İnsan haklarının içeriği genişletilmekte, yeni yorumlar getirilmektedir. Bireyin farklılıkları üzerine vurgu yapılmaktadır.

İnsan hakları, ülkeler arası ilişkilerde temel belirleyici olabilmektedir. İnsan hakları ile ilgili çeşitli metinler hazırlanmış ve yaptırımlar uygulanması için çeşitli kurumlar oluşturulmuştur. Ülkeler tarafından imzalanan bu metinlerin bir kısmına artık çekince koymak da mümkün değildir. Diğer taraftan bu dönem, insan hak ve özgürlüklerinin genişletilmeye çalışıldığı ve yeni içerikler kazandırıldığı dönemdir.

Demokrasi ve insan hakları alanında liberal düşünürlerin büyük etkisi olmuştur. Devletin ve özgürlüğümüzü koruması için kurduğumuz hükümetin, o özgürlüğü yok edici bir Frankenstein'a dönüşmesini engellemek için nasıl hareket edilmesi gerektiği noktasında kafa yormuşlardır [Friedman, 1988: 14]. Bu yazarlar, gücün yoğunlaşmasına karşı çıkarak, demokrasinin gelişmesinde önemli entelektüel katkı sağlamışlardır.

Liberal düşünce ve devlet uygulamalarındaki birtakım tecrübelerin etkisiyle, devlete karşı şüphe ile yaklaşmıştır. Devlet, potansiyel olarak, insan haklarını tehdit edebilecek en tehlikeli varlık olarak algılanmaya başlanmıştır. Çünkü devletin hak ihlallerini önlemek oldukça zordur. Buna göre sınırlandırılmamış ve kurallara bağlanmamış bir devlet insanın özgürlüğüne yönelik en büyük tehdittir [Yayla, 1993: 186].

Demokrasi ve insan hakları anlayışındaki gelişmeler, yönetim birey ilişkilerini derinden etkilemiştir. Doğrudan yönetim, yönetimde açıklık, bilgi edinme hakkı gibi yeni yaklaşımların oluşmasında bu alandaki gelişmelerin büyük etkisi olmuştur. Halkın yerine tek tek bireylerin muhatap alınması, vatandaş yerine tüketici kavramının kabullenilmesinde yine demokratik değerlerdeki gelişmelerin etkisi söz konusudur.

## **E. PİYASANIN ARTAN GÜCÜ**

Kamu yönetimini etkileyen dış faktörlerden birisi, piyasaya yönelik değerlerdeki gelişmelerdir. Kamu reformlarının en önemli yönlerinden birisi, mal ve hizmetlerin

etkili sunumunda, piyasanın daha üstün bir mekanizma sunduğuna olan inançtır [World Bank, 1996, 1997].

Özellikle liberal yazarlara göre piyasa, özgürlükler için olmazsa olmaz koşuldur. Örneğin Avusturya serbest piyasa okulunun modern kurucusu olarak görülen Ludwig von Mises'e (1881-1973) göre piyasa ekonomisi ortadan kaldırıldığında bütün politik özgürlükler ve haklar ortadan kalkar. Özgürlüğü yaratan kanunlar, anayasalar değildir; piyasa ekonomisidir. Ona göre devlet, ekonomik özgürlüklerin korunmasına yönelik olarak lâyıkiyle sınırlandırıldığı takdirde, özgürlükle uyumlu ve onun garantörü olur. Bir yerde piyasa ekonomisinin olmamasının en güzel anlamı anayasanın ve mevcut kanunların ölüm ilanının hazırlanmasıdır. Piyasa olgusuna müdahalenin tüm çeşitleri, müdahaleyi yapanların ya da bu müdahalelerin savunucularının amaçladığı neticeleri doğurmada başarısız olmaktadır. Piyasa aynı zamanda hukuk devletinin temeli olarak da görülmektedir. Liberallere göre hukukî eşitlik, evrenin amansız gerçeklerini düzeltmek ve doğal eşitsizliği ortadan kaldırmak amacıyla oluşturulmamıştır. Hukukî eşitlikte; kimin üretim faaliyetinde bulunacağını belirlemek tüketicilere, kimin idareyi yürüteceğini belirlemek ise seçmenlere bırakılır [Peterson, 1999].

Günümüz toplumu bir yönüyle piyasa toplumdur. Piyasa toplumunun, büyük ölçüde Hayek ve Friedman gibi yazarlarca çeşitli şekillerde ve ayrıntılı olarak tasvir edilmiş olan ilkeleri, geniş bir kabul görmüştür. Buchanan, Niskanen ve Tullock'un başını çektiği kamu hizmetlerinin "kamu tercihi"nden hareketle yapılan değerlendirmesi, siyasi liderlerden ve bürokrasiden şüphe duyulmasında önemli ölçüde etkili olmuştur. Piyasa ekonomisinin, kollektivist ve merkezi planlamacı sistemler karşısında üstünlüğünü ilan etmesi, Marxizmin entellektüel cazibesini yitirmesine ve liberal doktrinin çekiciliğinin artmasına yol açmıştır [Barry, 1996].

## **1. Yeni Liberalizm**

Batı toplumlarındaki ekonomik ve sosyal hayatın yönetiminde ortaya çıkan yeni yaklaşımlar, neo-liberalizm, gelişmiş (advanced) liberalizm gibi değişik başlıklar altında tanımlanmakta ve analiz edilmektedir. Liberalizm, yeni kamu yönetimi anlayışını doğrudan ve yeni sağ politikaları etkileyerek dolaylı bir şekilde etkileyen akımlardan

birisidir. Yeni kamu yönetimi anlayışının öngördüğü devletin küçültülmesi, piyasa yönelimlilik, özelleştirme, katımlı yönetim, yönetimde açıklık ve müşteri yönelimlilik gibi yaklaşımların oluşmasında liberalizmin büyük etkisi olmuştur.

Küreselleşmenin yanında, yeni dönemi şekillendiren faktörlerden birisi de liberalizmdir [Toprak Karaman ve Altay; 1996: 323]. Kamu yönetiminin genişlemesine ve refah devleti teori ve uygulamalarına yönelik en büyük eleştiri liberal düşünürlerden gelmiştir. Fukayama'nın ifadesiyle [1999: 14] günümüzde liberalizm kesin zaferini ilan etmiş durumdadır. O, bunu Batı liberalizmine alternatif olduğu varsayılan sistemlerin bütünüyle çöküşüne bağlamaktadır. Ona göre “sadece Soğuk Savaşın ya da savaş sonrası dünya tarihinin sona ermesine değil fakat insanoğlunun ideolojik evriminin son noktası ve beşeri yönetim biçiminin son evresi olan Batılı liberal demokrasinin evrenselleşmesi anlamında ‘tarihin sonu’na tanıklık etmekteyiz”.

18. yüzyılda burjuvazinin dünya görüşü olarak ortaya çıktığı iddia edilen liberalizm, kişiyi biricik varlık, özgürlüğü nihai amaç ve serbest piyasayı ekonomik örgütlenme metodu olarak kabul eder. Liberalizm, bireysel özgürlük, bireysel haklar, adalet, özel mülkiyete bağlılık, serbest piyasalar, sınırlı devlet, anayasacılık ve hukuk devleti gibi ilke ve kurumlardan oluşur. Kamusal çıkarın bireysel tercihten bağımsız olarak tanımlanamayacağını, üstün, müteal bir “kamu”nun ve “kamu yararı”nın olmadığını vurgular [Erdoğan, 1997: 61]; [Guttek, 1997: 45]; [Caslin, 1993: 292].

Devletin küçültülmesi düşüncesinin entellektüel temelleri, neo-liberal iktisadi okullarının öğretileriyle atılmıştır. Liberal düşüncenin yeniden yükselmesinde rol oynayan Chicago, Avusturya, Virginia ve Freiburg iktisat okullarınca geliştirilen öğretilerde devletin küçültülmesi düşüncesi savunulmaktadır [Aktan, 1994: 23]. Özellikle Virginia politik iktisat okulunun geliştirdiği Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat yaklaşımı kamu kesiminin büyümesinin nedenlerini, sonuçlarını ve kamu kesiminin nasıl küçültülebileceğini incelemektedir. Onlara göre devlet müdahalesinin, özellikle yasama biçimindeki yararlı etkisi doğrudan ve anında görülebilir niteliktedir. Fakat olumsuz etkileri dolaylıdır, yavaş ve aşamalı olarak gelişir. İnsanların çoğu, devlet denetçilerinin ehliyetsiz, dikkatsiz, hatta kimi zaman kötü niyetli ve yozlaşmış olabileceğini düşünmezler. Bu nedenle insanlar devlet müdahalesine gereksiz bir

hoşgörü göstermektedirler [Friedman, 1988: 324]. Friedman'a göre, devlet gelir adaletini sağlamak amacıyla bile olsa piyasaya müdahale etmemelidir.

Friedman'a göre, [1988: 15] devletin başlıca işlevi, vatandaşların özgürlüğünü hem dış düşmanlara, hem de diğer yurttaşlara karşı korumak, adalet ve düzenin sürekliliğini sağlamak, özel anlaşmaları uygulatmak ve rekabetçi piyasaları güçlendirmektir. Bu işlevlerin dışında devlet, kimi zaman tek tek bireylerce yapıldığında daha pahalı ve daha zor olabilecek işleri topluca ve birlikte gerçekleştirmeyi mümkün kılar. Devletin bu şekilde kullanılması tehlikeli olsa bile bundan kaçış yoktur. Fakat avantajların açık ve kapsamlı bir biçimde dengelenmesi gerekir. Ekonomik ve diğer etkinlikler de öncelikle gönüllü işbirliği ve özel girişime dayanmalıdır<sup>24</sup>.

Liberal düşünürler, devlet müdahalesinin minimum seviyede olmasını savunurlar. Edilgen bir devlet anlayışını öngörürler. Onlara göre devlet tarafsız olmalı, bireysel çıkarlar karşısında taraf tutmamalıdır. Devletin bir görüşü, sosyal içeriği, çıkarı ve kendine özgü karakteri olamaz. Mülkiyet hakkının korunması, rekabetin sürdürülmesi, hukuk ve düzenin sağlanması ve dışa karşı savunmanın yapılabilmesi için onlar küçük ama güçlü devlet taraftarıdır [Caslin, 1993: 292-293]. Liberalizmde devlet, düzgün oyun alanını sağlayan ve oyunun kurallarını belirleyen bir form ve kararlaştırılan kuralların yorumlanmasını ve uygulanmasını sağlayan bir hakem olarak gereklidir [Friedman, 1988: 34].

Liberal yazarlar insan ilişkilerinde gücün bir araç olarak kullanılmasına her zaman karşı çıkmışlardır. Genellikle her türlü otoriteye, özellikle de en örgütlü ve en yaygın otoriteye sahip olan devlete karşı her zaman şüphe ile yaklaşmışlardır. Onlara göre insan haklarını tehdit edebilecek en tehlikeli varlık devlettir. Devletin hak ihlallerini önlemek oldukça zordur. Bu nedenle sınırlandırılmamış ve kurallara bağlanmamış bir

---

<sup>24</sup> Friedman bu konuda daha da ileri giderek, günümüzde kamunun üstlendiği birçok işlevin terk edilmesi gerektiğini ileri sürmektedir [1988: 66-68]. Örneğin tarım için taban destek fiyatları programı, ithal tarifeleri ve ihracat kısıtlamaları, kira kontrolü, ticari bankalarda bulunan vadesiz mevduata ödenebilecek faiz oranlarının yasal tabanı veya vadeli mevduata ödenecek yasalarda belirlenen en çok faiz oranı, yasal asgari ücret düzeyleri ya da yasal azami fiyatlar, insanların gelirlerinin bir bölümünü emekli fonlarına, kamu tarafından işletilen girişimlere yatırmak zorunda kaldıkları yaşlılık ve emeklilik programları, işlere ve mesleklere girişleri zorlaştıran bazı ruhsat işlemleri, kamu toplu konut yapımı ve konut yapımına yönelik yardım programı, barış zamanında erkeklerin zorunlu askerlik hizmetleri, ulusal parklar, kâr amacıyla posta taşımanın yasaklanması, paralı yolların kamu mülkiyetinde olması ve işletilmesi gibi.

devlet insanın özgürlüğüne yönelik en büyük tehdittir [Yayla, 1993: 186]. Onlara göre ekonomik güç, siyasal güce katılırsa, yoğunlaşma kaçınılmaz gibi görülmektedir. Eğer ekonomik güç siyasal ellerden ayrı ellerde tutulursa, siyasal gücü denetler ve ona muhalif olma işlevi görebilir [Friedman, 1988: 36].

Liberal görüşlerin en temel özelliklerinden birisi “büyük devlet”e (big government) ve refah devletine olan düşmanlığıdır [Giddens, 1998a: 11-13]<sup>25</sup>. Onlara göre devletin yetkilerinin artması, özgürlüğün zararınadır. Liberal düşünürler devletin ekonomideki rolünü azaltıcı ve bireyin rolünü artırıcı olarak önemli rol oynamıştır [Friedman, 1988: 19].

Liberal düşünürler, sosyal adalet kavramına da şüpheyle bakmaktadırlar. Liberal akımın ünlü isimlerinden Hayek, sosyal adalet deyiminin özgür insanlar toplumu bakımından hiçbir anlam ifade etmediği kanaatindedir [Butler, 1996: 99]. Kölelik Yolu [1995] adlı ünlü eserinde, refah devleti anlayışının temel kabullerine yönelik radikal eleştiriler getirmiştir. Liberal yazarlara göre devletin “sosyal adalet”i sağlama gibi bir işlevi üstlenmesi doğru değildir. Liberaller devlet yardımının “öldürücü bir şefkat” olduğunu dile getirmektedirler [Peterson, 1999].

Refah devleti uygulamalarına yönelik radikal eleştiriler getiren ve yeni sağ politikaların oluşmasında önemli etkiye sahip olan ünlü filozof Nozick, minimal devletle ilgili görüşlerini şöyle dile getirmektedir [1990: ix]: Devletle ilgili vardığımız ana bulgularımız, despotluğa, hırsızlığa, dolandırıcılığa karşı ve sözleşmelerin uygulanmasını sağlamaya yönelik işlevlerle sınırlı bir minimal devlet ancak meşrudur. Bunların ötesine taşan işlevlerle donanmış devlet bireylerin haklarını ihlal eden devlettir ve bu da meşru gösterilemez. Minimal devlet doğru (right) olduğu kadar iyidir de (inspiring). Devlet güç kullanma aygıtını, bazı vatandaşların diğer bazı vatandaşlara yardım etmesini sağlamak için kullanamaz. Nozick’e göre minimal devlet savunulabilecek en kapsamlı devlettir. Bundan daha kapsamlı devlet halkın haklarına tecavüz eder [Nozick, 1990: 149]. Liberal düşünce bürokrasiye özgürlükler açısından

---

<sup>25</sup> Giddens [1998a: 13], bir zamanlar devrimci sol tarafından kapitalizm nasıl kötülüklerin kaynağı olarak görülmekte ise, şimdi de refah devletinin liberal düşünürler tarafından aynı şekilde algılandığını söylemektedir.

yaklaşmıştır. Genişleyen bürokrasinin özgürlükler açısından tehlikeli olacağı savunulmuştur.

Sonuç olarak, liberalizm, küreselleşmekte olan bir teoridir [Giddens, 1998a: 14]. Ayrıca küreselleştirici güçlere doğrudan bir katkısı bulunmaktadır. 1980'li yıllarda siyaset ve iktisat pratikleri olarak liberal uygulamalar yaygınlaşmıştır. ABD'de Reagan, İngiltere'de Thatcher, uzun süreli iktidarları döneminde bu politikaları uygulamışlardır. Ülkemizde de Özal iktidarları döneminin ekonomi ve siyaset politikaları liberal olarak adlandırılmaktadır.

## **2. Kamu Tercihi Teorisi**

Yeni kamu yönetimini yaklaşımını etkileyen en önemli teorilerden birisi hiç kuşkusuz kamu tercihi teorisidir [Kaboolian, 1998: 189]; [Hood, 1991]; [Eryılmaz, 2001a: 26]; [Boyne, 1998: 475]. Yeni kamu yönetimini büyük ölçüde uygulamaya koyan yeni sağ politikaların belirlenmesinde, kamu tercihi teorisyenlerinin büyük etkisi olmuştur [Isac-Henry, 1993: 4]. Yeni Kamu Yönetimi-İşletmeciliği kavramını ilk kullanan ve bu konuda öncülük eden Christopher Hood [1991], yeni kamu yönetimi anlayışının gelişmesinde kamu tercihi teorisinin temel belirleyici olduğu kanaatindedir. Yeni sağ politikalarla uyum içinde olan bu anlayış, kamu yönetiminde rekabete dayalı, müşterilerin tercih haklarının bulunduğu, açık ve inisiyatif sahibi bir yönetim anlayışının oluşmasına katkıda bulunmuştur.

Refah devleti anlayışına bir tepki niteliği olan bu teorinin, yapısal ekonomik krizin aşılmasında ve yeni yönetim anlayışın şekillenmesinde etkisi büyüktür. Merkezi planlamacı sistemlerin çöküşü, kamu hizmetlerinin sunumundaki sorunları ortaya çıkarmakla kalmadı, aynı zamanda devletin temel sorumlulukları hakkında yeni değerlendirmelere yol açtı [Kaul, 1997: 14].

Özellikle 2. Dünya Savaşından sonra, piyasa ekonomisi ile sosyalist ekonomiler arasındaki mücadeleden piyasa ekonomisinin galip çıktığı görülmüştür. Sosyalist ekonomilerin başarısızlığı, piyasa taraftarlarını cesaretlendirmiş ve başta Batı ülkelerinde olmak üzere daha liberal ve anti-devletçi politikalar uygulanmaya



başlanmıştır. Refah devletine yönelik eleştirilerin ilk önce iktisat alanında yükselmesi [Barry, 1989: 29] bu anlayışı doğrulamaktadır.

Yeni bir yaklaşım olan kamu tercihi teorisi, esas itibariyle karar verme mekanizmasına ekonomik bir yaklaşımın sonucudur. Seçmenlerin, politikacıların, siyasal partilerin ve bürokratların davranışlarını ekonomik açıdan incelemektedir [Buchanan, 1991, 1]. Bu anlamda kamu tercihi, kamu sektöründe karar alma mekanizmasının ekonomik analizini yapmaktadır.

Teorik refah iktisatçılarına göre piyasa, kaynakların etkin dağılımında yetersiz kalmıştır. Kamu tercihi teorisyenleri de, tam aksine, devletin uyguladığı düzenleyici önlemlerin, etkin kaynak dağılımını gerçekleştirmede başarısız kaldığını iddia etmektedirler [Buchanan, 1991, 106].

Kamu tercihi teorisyenleri, bürokrasinin sorunları için, kamu hizmetlerinin sunumunda tekelin yerine rekabetin ikame edilmesini önermektedirler [Boyne, 1998: 475]; [Dobuzinskis, 1998: 371]. Geleneksel anlayışta, kamu görevlilerinin dürüstçe hareket edeceklerine ve kamu yararını gözetebileceklerine olan inanç tamdır. Bu anlayışa göre bürokratların kendi kişisel çıkarını gözeterek davranışta bulunacağı düşüncesine yer yoktur. Fakat kamu tercihi ekonomistleri, kamu görevlileri ile ilgili bu geleneksel paradigmayı sarsmışlardır [Barry, 1989: 31]. Bu teorinin esas vurguladığı şey, pazar mekanizmasının olmadığı bir durumda kamu kurumlarını temsil edenler ve özellikle de bürokratların “kamu yararı” yerine kendi kişisel veya kurumsal çıkarlarını (kurumlarının bütçelerini ve o kurumda çalışanların sayısını artırmayı) gözetmeleridir. Buna göre, “bireysel çıkarın mevcut olmaması halinde başkaca bir çıkar da söz konusu değildir” [Buchanan, 1991, 1].

Bu teorinin öncülerinden Niskanen’e göre, memurların davranışları, piyasa düzeni içinde olmamasına rağmen, piyasa sisteminin bireysel çıkar ilişkisine göre işlemektedir. Ona göre büro (bureau) kendi hizmetlerini yalnızca siyasal iktidara (government) “satar”; yönetim de hizmetlerini sadece bürodan “satın alır”. Fakat bu alış-veriş bir birim fiyattan ziyade bütçe çıktısı çerçevesinde gerçekleşir. Onun bürokratik arz modeli (model of bureaucratic supply) büronun bütçesini maksimize etmek için hareket ettiği faraziyesine dayanmaktadır [Niskanen, 1993: 218]. Bütçe maksimizasyonu ile

bürokratlar, bürolarının büyümesini, prestij ve statülerinin artmasını sağlamış olacaklardır. Siyasal iktidar da, oy oranının artması için çaba gösterecektir. Bu aslında rasyonel bir durumdur, fakat bu durum büyük olumsuzlukları da beraberinde getirmektedir.

Kamu tercihi teorisyenlerine göre, kamu kuruluşları, sanıldığı gibi toplumun iyiliğini maksimize etmeye çalışan birimler değildir. Kendi çıkarlarını ön planda tutarlar. Bürokratin amacı, bürosunun büyümesi, hizmet alanının genişlemesi, üretim hacmi ve çeşitliliğinin artması, bütçesinin genişlemesi, büronun sürekliliği, prestij, statü ve maaştır [Aksoy, 1995: 165].

Piyasa sisteminin yokluğu, kamu kesiminde etkinsizliğe ve verimsizliğe yol açmaktadır. Pazar mekanizmasının sadece ekonomide değil, yönetim sisteminde de üretkenliği ve verimi artıracak düşüncesi hakimdir. Bu yaklaşım, bürokratlara pek güvenmemektedir. Bürokratların halkın temsilcileri olan yasama meclisini ustalıklı yönlendirebileceklerini ileri sürmektedirler [Buchanan, 1991: 73]. Bu yüzden, bu teoriye göre, kamu hizmetinin esas sahibi olan vatandaşların ve bu hizmetleri kullananların çıkarlarının gözetileceği mekanizmaların güçlendirilmesi gerekir.

Bu teorisyenler aynı zamanda, minimal devletin teorik temellerini oluşturma çabası içindedir. İlkönce Kamu Tercihi Teorisi (Public Choice Theory) olarak adlandırılan Politikanın Ekonomik Analizi, Anayasal İktisat (Constitutional Economics) ile genişletilerek iktisat, siyaset ve hukuk disiplinlerinden oluşan bir senteze yönelmiştir [Savaş, 1994a: 11].

Anayasal iktisat veya anayasalar teorisi, devletin gücü ve yetkilerinin nasıl sınırlandırılabilirliğini ve nasıl sınırlandırılması gerektiği konularını incelemektedir. Seçim sisteminin devleti sınırlandırmada yeterli olmadığı kanaatindedirler. Politikacıların uyması gereken kural ve kurumların oluşturulmasını ve yetkilerinin sınırlandırılmasını önermektedirler [Buchanan, 1991: 280]. Bu anlamda siyasetçilere de güvenleri yoktur.

Anayasal normlarla sınırlandırılması halinde, devletin büyümesinin önlenebileceğini ve küçültülebileceğini savunmaktadır. Anayasal İktisadın kurucularından Buchanan'a göre

[1991: 75] devlet, sahip olduğu güç ve yetkilerin sınırlandırılmaması sonucu büyümekte ve Leviathan'a dönüşmektedir.

Kamu tercihi teorisi, entellektüel bir çaba olarak kalmamış, bürokrasiye, politikacılara ve devlete karşı tutum ve davranışlarda önemli değişikliklere yol açmıştır [Buchanan, 1991: 76].

Refah devleti anlayışına yönelik olumsuz yaklaşımda, refah devleti uygulaması sonucu ortaya çıkan sorunların da büyük etkisi olmuştur. Devletin küçültülmesi ile ilgili düşüncelerin kabullenilmesi ve yaygınlaşmasında refah devleti uygulamalarının etkisi büyüktür [Friedman, 1988: 8]. Düşünce ortamının değişmesine teori ve felsefe kadar, hatta ondan daha fazla deneyimler yol açtı. Devlet müdahalesinin dolaylı olumsuz etkileri yavaş ve aşamalı olarak ortaya çıkmaktaydı. 1970'lere gelindiğinde özellikle petrol krizi ile birlikte, kamu kaynaklarının sınırsız olmadığı anlaşıldı. Başta yaşlı nüfustaki artış refah devletinin maliyetlerini artırmaktaydı [Isaac-Henry, 1993: 4].

Refah devleti anlayışının kamuya yüklediği görev ve işlevlerin artması, kamunun müdahale alanını genişletmiş, bütçenin açık vermesine, kamu borçlarının artmasına ve hükümetin para basma aracını sık sık kullanmasına neden olmuştu. Bu gelişmeler, ekonominin politize olması ve ekonomik istikrarın siyasi iktidar tarafından bozulması refah devleti düşüncesini sorgulamayı gerektirmiştir [Savaş, 1994a: 10].

## **F. REFAH DEVLETİNİN KRİZİ VE YENİ SAĞIN YÜKSELİŞİ**

Kamu yönetimi reformunda, refah devleti uygulamaları sonucu ortaya çıkan mali kriz ve krizin giderilmesine yönelik yeni sağ politikaların büyük etkisi olmuştur. Siyasal iktidarlara, toplumun yüksek refah seviyesini korumaya devam ederken, bunu vergileri ve harcamaları düşük tutarak başarmak zorundaydılar [Minogue, 2000]; [Metcalf ve Richards, 1990: 1]; [Farnham ve Horton: 1992b: 239].

Batı uygarlığı, her bunalımdan sonra, köklü bir değişim ve yenilenme hareketi başlatmıştır. Gerek 1929 bunalımı, gerek 1970'li yıllarda meydana gelen bunalımdan sonra yeniden yapılanma yoluna gidilmiştir. Bu bunalımlar hem kamu kesiminde hem de özel kesimde görülmüştür. Fakat önceki bunalım daha çok özel kesimde ağırlığını

hissettirmiş ve krizden çıkış olarak kamunun müdahalesini öngörmüştü. 1970'lerdeki bunalımın ortaya çıkmasını, kâr hadlerindeki düşüşe bağlayanların iddiasını [Şaylan, 1995b: 117] göz ardı etmek mümkün olmasa da, kamu kesimindeki bunalım daha yaygındır ve şiddeti daha belirgindir.

1929'da ortaya çıkan bunalımın aşılmasında refah devleti bir kurtuluş olarak görülmüş iken, 1970'lerde ortaya çıkan bunalımda ise, refah devleti anlayışı günah keçisi olarak algılanmıştır.

## 1. Refah Devleti Uygulamaları

Refah devleti uygulamaları kamu yönetimi açısından önemli sonuçlara yol açmıştır. Refah devleti uygulamaları ile, kamu yönetiminin büyümesi ve giderek daha fazla kaynak kullanması arasında doğrusal bir ilişki söz konusudur. Bu dönemde uygulamaya konan refah devleti politikaları ile geleneksel kamu yönetimi paradigması uyum içindedir [Şaylan, 2000: 11].

Karl Polanyi 1944 yılında kaleme aldığı Büyük Dönüşüm adlı eserinde, “kendi kurallarına göre işleyen piyasa” (self regulating market) ve “liberal devlet” anlayışına dayanan uygarlığın çöktüğünü ilan etmekteydi<sup>26</sup>. Artık dengesini kendi sağlayan piyasa fikri, düpedüz bir ütopya olarak görülmeye başlandı [Polanyi, 1988: 29].

Yirminci yüzyılda ortaya çıkan refah devleti (pozitif hükümet) anlayışı, yaygın bir şekilde takdir edilen bir gelişme olmuştu [Lehne, 1993: 16]. Eryılmaz'ın ifadesiyle [1999b: 20] “kamu kurumlarının büyümesi, çeşitlenmesi ve sayıca artması dolayısıyla yürütülen kamu hizmetlerinin hacmi bakımından yirminci yüzyıl ‘kamu yönetimi’ ve ‘kamu hizmeti’ ile karakterize edilmektedir”. Dönemin hakim anlayışına uygun olarak mega-proje niteliğinde olan refah devletine, hem sağ hem de sol hükümetler tarafından katkı yapılmış [Giddens, 1998a: 4] ve ortak bir mutabakat ile uygulanmıştır.

---

<sup>26</sup> Polanyi [1986: 29], çöken uygarlığı 19. yüzyıl uygarlığı olarak değerlendirmekte ve dört kurum üzerinde durduğunu belirtmektedir. Bunlar, uzun bir süre büyük savaşların çıkmasını önleyen “güç dengesi”, dünya ekonomisinin örgütlenmesini sağlayan “uluslararası altın standardı” ve diğer ikisi de yukarıda belirtilen “kendi kurallarına göre işleyen piyasa” ile “liberal devlet” anlayışdır.

Sosyalizm davasının zafer yolunda ilerlediğini dile getiren Mises, William Harcourt'un yarım asır önce söylediği ve döneminde biraz mevsimsiz olarak algılanan "hepimiz sosyalist olduk" sözünün artık Britanya için bir hakikat olduğunu ifade etmekteydi [Mises, 1947: 9]. Ekonomik planlama, ekonomik büyüme için hedefler koyma, tam istihdam politikası, gelirin yeniden dağıtılması ve devletin kapsamlı refah hizmetleri, dönemin konsensüsleri idi [Butler, 1996: 1].

Refah devleti uygulamasını, İngiltere'de 1601 yılında yürürlüğe konan Fakir Yasası (Poor Law) ile başlatanlar olsa da, bu kavram ilk kez 1941 yılında Archbishop Temple tarafından İngilizce'ye kazandırılmıştır [Savaş, 1994a: 11]. 1942 ve 1945 yılında hazırlanan Beveridge Raporları [Heper, 1977: 49], bu kavramı kabullenmiş ve devletin "beşikten mezara kadar" sorumlu olduğunu savunmuştur.

Köken itibariyle solun fikirlerinden beslenmiş olan bu kavram, gerçekte sosyalist tehdidi ortadan kaldırmak amacıyla gündeme getirilmiştir [Giddens, 1998a: 111]. Peterson [1999], refah devletini sosyalizmin yarı yarıya kardeşi olarak görmektedir. Bismarck (1815-1898) 1880'lerde sosyalizm dalgasına ve sınıf savaşı tehdidine karşı sağlık sigortası, sanayi kazalarına karşı sigorta, emekli maaşı gibi birtakım önlemler almıştı. Bu sigorta sistemi daha sonra İngiltere tarafından kabul edilmiş ve 1935-36 yıllarında Amerika tarafından benimsenmişti [Drucker, 1994: 174]. 1933 yılında uygulamaya konan "New Deal" programı da bu kavramdan ilham almıştır. Birçok ülkenin anayasalarında sosyal devlet ve refah devleti nitelendirmeleri yer almaya başlamıştır [Savaş, 1994a: 11]. Bu gelişme Batıda "refah devleti" (welfare state), anayasamızda ve birçok literatürde ise "sosyal devlet" kavramıyla ifadelendirilmektedir. Örneğin "Sosyal devlet" ilkesi, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın ikinci maddesinde Cumhuriyetin nitelikleri arasında sayılmıştır..

Yirminci yüzyılın başlarında devletin büyüklüğü ve faaliyet alanının günümüze göre sınırlı olduğu görülmektedir [Farnham ve Horton: 1992a: 5]. Daha sonra toplumsal ve ekonomik yapının büyümesi, toplumsal eşitsizliklerdeki artış, iktidarı elinde bulunduranların siyasal felsefeleri ve ideolojik anlayışları, çevreyle ilgili gelişmeler, sosyal maliyetler, devletin siyasi gücünü artırmak için piyasaya üretici olarak girmesi, sosyal güvenlik önlemleri, hızlı kentleşme, toplumun gelir seviyesindeki artış, kamu hizmetlerinin ucuz olduğu kanaati, siyasi partilerin vaat yarışı, özel sektöre göre kamu

faaliyetlerinin verimsizliği, bürokratların davranışları ve kamu kurumlarının büyüme eğilimleri, kamu yönetiminin büyümesine yol açmıştır. Diğer taraftan sınıf çatışmaları, sendikal hareketler, kapitalist ve sosyalist ideolojiler arasındaki mücadele, yoksulluğa karşı moral kaygılar, iki dünya savaşı arasında yaşanan tahribat ve tecrübeler refah devletinin şekillenmesinde belirleyici olmuştur [Eryılmaz, 1993: 15-19]; [Savaş, 1994a: 10]; [Friedman, 1988: 28]; [Keman, 1998: 36]; [Farnham ve Horton: 1992a: 5-10]; [Ebenstein, 1996: 341]. Bunlara Doğu Bloğundaki sosyalist uygulamaları da eklemek gerekmektedir. Nitekim 1960'larda gelecekte Sovyetler Birliği'nin Amerika'yı geçeceği düşüncesi ciddiye alınmaktaydı [Giddens, 1998a: 4].

Refah devleti anlayışı, piyasanın yetersizliği nedeniyle, ıslah edilmesi gerektiği düşüncesine dayanmaktaydı [Minogue, 2000]. Bu dönemde piyasa ekonomisinin başarısızlığına ilişkin teoriler geliştirilmiş ve kamunun ekonomik faaliyetleri ve bireylerin refahını belirlemede belirleyici olması gerektiği görüşü egemen olmuştur.

Kurumsal alanda refah devletinin oluşmasına en büyük katkı Lord Maynard Keynes (1883-1946) tarafından yapılmıştır. Keynes'in 1936 yılında yayınlanan İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi (General Theory of Employment, Interest and Money) adlı eseri, ekonomi kuramı alanında o güne kadar doğruluğundan pek şüphe edilmeyen mevcut paradigmanın terk edilmesine yol açmıştı. Yeni paradigmanın temel tezi, piyasanın sanıldığı gibi kendi başına tüm sorunları çözmede etkili bir yöntem olmadığı ve bu nedenle devletin piyasaya müdahalesinin gerekli olduğudur. Bu devrimsel değişim, sadece ekonomi alanıyla sınırlı kalmamış, toplumsal ve siyasal alanı da etkilemiştir. Keynesci paradigma devletin konumu ve işlevini bütünüyle değiştirmiştir [Şaylan, 1995a: 63]. Piyasaya olan güvensizlik hemen kendini göstermiş ve yaygın bir millileştirme-devletleştirme-kamulaştırma politikası başlamıştır. İngiltere, Fransa, İskandinav ülkeleri başta olmak üzere birçok ülkede özel sektör tarafından yürütölen ulaşım, silah sanayi, gaz, elektrik vb. sektörler özel sektörün elinden alınmış ve devletleştirilmiştir. Diğer ülkelere nazaran ABD'de, özel kesim, gönüllü kuruluşlar, dini kurumlar ve kiliselerin kamusal hizmetlerin yürütölenmesinde önemli işlevleri bulunmaktadır ve devletin rolü nispeten daha azdır. Fakat buna rağmen, alt yapı hizmetlerinde olduğu gibi, özel sektör tarafından yürütölen birçok hizmet daha sonra kamulaştırılmıştır [Stratejik Araştırmalar Vakfı, 1995: 56] . Bu dönemde piyasa

karşıtlığı veya piyasaya olan şüphe ülkemizde de kendini göstermiştir. Daha önce elektrik, su, havagazı, kent içi ulaşım ve haberleşme gibi kentsel hizmetler, imtiyazlı şirketler tarafından yürütülürken, 1932 yılından itibaren bu sektörlerde faaliyet gösteren imtiyazlı şirketler devletleştirilmiştir [Tekeli ve Ortaylı, 1978: 70].

Özellikle Keynesyen iktisatçılar ve çağdaşlaşma yanlısı sosyologlar refah devletinin ekonomik işlevlerine ve toplumu bütünleştirici niteliklerine gereksinim olduğunu ileri sürerek, refah uygulamalarından yana tavır almışlardır. 1973 OPEC Bunalımı'na kadar Batıda kapitalizmle refah uygulamalarının uyum içinde olduğu ve bu yolla ekonomik büyümenin ve siyasal istikrarın sağlanacağı düşüncesi yaygın bir kabul görmüştü [Savaş, 1994a: 14].

Bu dönemde devlet geleneksel kamu düzeni gerekçesini aşan yeni sorumluluklar üstlenmeye başlamıştır. Konjonktürel dalgalanmaları ve sosyal gerilimleri azaltmak, toplumsal dayanışmayı korumak amacıyla piyasa ekonomisinin işleyişine müdahale etmiştir. Bu gelişmeler köklü bir değişimi doğurmuş ve karma ekonomi denen yeni bir sistemin ortaya çıkmasına yol açmıştır.

Kamu müdahalesinin artmasında, dolayısıyla bürokrasinin büyümesinde daha adaletli, daha eşitlikçi, daha insancıl toplum hayali de etkili olmuştur. Refah devleti, devletin her şeye cevap verebildiği, herkesin ihtiyacını karşılayabildiği savına dayanmaktaydı ve sınırsız bir program üzerine kuruluydu [Örnek, 1992: 53].

Eskiden fakirlik insanın bir hatası olarak algılanırken, refah devleti anlayışının yaygınlaştığı dönemde, bir kısım insanların fakirliği onların hatası olarak değil, başka insanların refahının sonucu olarak algılanmaya başlanmıştır [Ebenstein, 1996: 350]. Bu anlayışa göre devlet muhtaç olan kişilere müdahale etmeli ve onlara yardımcı olmalıdır.

Tüm bunlara rağmen, refah devleti uygulamaları bazı yapısal ve konjonktürel sorunun çözümünde etkili olsa da, eşitsizliklerin giderilmesinde, yokluğa çözüm bulmada pek başarı sağlayamamıştır. Ayrıca 1970'li yıllarda Batıda ortaya çıkan krizin çözümünde de bu politikalar başarı sağlayamamış ve bu yöntemler tartışılmaya başlanmıştır [Örnek, 1992: 53].

## 2. Minimal Devlet ve Yeni Sağ Politikalar

Yeni kamu yönetimi reform hareketlerinde şartlar kadar, siyasal ideolojiler de etkili olmuştur. Bu ideolojilerin başında da yeni Sağ gelmektedir [Metcalf ve Richards, 1990: 1]; [Farnham ve Horton: 1992b: 239]. Amerika'dan Türkiye'ye kadar bir çok ülke, devletin küçültülmesini, yani devletin sosyo-ekonomik işlevlerinin tasfiye edilmesini acil bir sorun olarak görmektedir.

Yeni Sağ ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel boyutları olan kapsamlı bir dönüşümü ifade etmektedir [Aksoy, 1998: 4]. Bu kavram, son dönemdeki politikaları şekillendiren yeni liberal, muhafazakârve kamu tercihi teorilerinin öngördüğü değerleri kapsamaktadır<sup>27</sup>. Yeni Sağ politikalar ve yeni kamu yönetimi yaklaşımı birbiriyle örtüşmektedir. Yeni Sağ, kamu faaliyet alanının küçültülmesini ve küçültülen kamu faaliyet alanının da özel kesim yönetim anlayışı doğrultusunda yeniden yapılandırılmasını öngörür [Metcalf ve Richards, 1990].

Bu yeni anlayış, refah devleti anlayışının tam tersine, devletin piyasadan elini çekmesini istemektedir. Devlet, refah devleti anlayışı ile birlikte el attığı piyasadan elini çekmeli, diğer bir ifadeyle işlevlerini azaltmalıdır.

Yeni sağ politikaları, sadece sağ ve muhafazakârhükümetlerin uygulaması olarak görmemek gerekmektedir. Bu uygulamalar hem sağ hem de sol hükümetler tarafından uygulanmaktadır [Walsh, 1995: 67].

Devletin küçültülmesi, kamu yönetimini etkilemektedir [Şaylan, 1995b: 118]; [Tutum, 1994: 28]. Kamu hizmetlerinin yeniden tanımı, etkinliği ve verimliliği, örgütsel büyüklük, hizmet yöntemleri gibi konular kamu yönetimi alanına girmektedir.

Kamu yönetiminin değişmesine yol açan çevresel faktörlerden biri hiç kuşkusuz devletin küçültülmesi politikalarıdır. Refah devleti anlayışı ile geleneksel kamu yönetimi paradigmasının uyum içinde olması gibi, yeni kamu yönetimi paradigmaları

---

<sup>27</sup> Örneğin Hayek, Yeni Sağ tarafından bir simge yapılmıştır [Gamble, 1997: 25]. Yeni Sağ politikalarının en büyük uygulayıcısı Thatcher'in, Hayek hayranlığı ve bu ülkedeki Adam Smith Enstitüsü (Adam Smith Institute) ile Ekonomik İşler Enstitüsü (Institute of Economic Affairs) gibi düşünce kuruluşlarının, reformlara teorik açıklamaları ve destek kazandırmaları ile ilgili bkz. [Martin, 1994: 65-69]; [Farnham ve Horton: 1992a: 13].



ile yeni sağ uygulamaları da uyum içindedir. Yeni sağın felsefe ve politikalarıyla yeni kamu yönetimi anlayışı denk düşmektedir. Yeni sağ politikaların devlet felsefesi, piyasaya yönelik yaklaşımı ve kamu hizmeti anlayışı kamu yönetimini derinden etkilemiştir.

Refah devleti uygulamaları hem sağ hem de sol hükümetler tarafından yaklaşık 25 yıl uygulanıp, birtakım başarılar elde edilmesine rağmen<sup>28</sup>, 1970'lerde önemli bunalımlar ortaya çıkmaya başladı. Sözkonusu bunalım kendini refah devletinin bunalımı olarak göstermiştir. Bu aynı zamanda Keynesci paradigmanın yetersizliği anlamına gelmekteydi. Geleneksel Keynesyen paradigma içinde kalınarak çözümün zor olduğu anlaşılınca, bu paradigma terk edildi.

1980'lere gelindiğinde refah devletine yönelik sağ ve sol mutabakatın sona erdiği görülmektedir. Yeni sağın önemli liderlerinden Thatcher mutabakata yönelik politikalarından dolayı hem İşçi Partisi'ni hem de kendi partisi olan MuhafazakârPartiyi eleştiriye tabi tutmuştu [Johnson, 1993: 26]. Yeni sağ anlayış tüm problemlerin refah devleti uygulamalarından kaynaklandığını ileri sürmekteydi.

Bu dönemde kamu sektörünün büyüklüğü, performansı ve işleyişi ile ilgili eleştirin yoğunlaştığı görülmektedir [Eryılmaz, 2001a: 25]. Refah devletinin, sorunlarını çözmek adına, topluma müdahale ettiği, özgürlüklerini kısıtladığı ve bağımlılık yarattığı iddia edilmektedir. Devletin aşırı sorumluluk alması dolayısıyla bunları etkili ve verimli bir şekilde yürütmeye gücü yetmediği belirtilmekte; seçkin ve ayrıcalıklı grupların devletin sunduğu fırsatları istismar ettiği dile getirilmektedir [Minogue, 2000]. Amerika ve İngiltere'de iktidara gelen muhafazakârhükümetler, geleneksel kamu yönetimi anlayışını sorgulamaya başladılar.

Yeni sağ politikalarda, farklı anlayış ve uygulamalar olsa da, temel vurgu, piyasanın koşulsuz egemenliği, devletin küçültülmesi, özelleştirme ve deregülasyondur. Daha az devlet, daha çok piyasa anlayışının hakim olduğu bu dönemde piyasaya olan güven

---

<sup>28</sup> Refah devleti uygulamalarını mega-devlet olarak adlandıran Drucker'e göre refah devleti uygulamaları hemen hemen tümüyle başarısız olmuştur. Başta gelir dağılımı olmak üzere, sağlık hizmetleri ve yoksullukla mücadele konularında başarılı olunamamıştır [Drucker, 1994: 186-192]. Refah devleti uygulamalarının başarısızlığı ile ilgili ayrıca Hayek [1995], Friedman [1988] ve Buchanan'ın [1991] çalışmalarına bakılabilir.

tamdır. Bu anlayışa göre piyasa ekonomik ve siyasi özgürlüklerin temelidir ve etkinlik ve verimlilik ancak piyasada sağlanır. İnsanlara tercih hakkı tanınmanın gereğidir [Johnson, 1993: 28]; [Eryılmaz, 2001a: 24]; [Metcalf ve Richards, 1990].

Yeni dönemde en önemli yenilik, devletin kendi rolünü sorgulamak olmuştur [Kaul, 1997: 14]. Geleneksel kamu yönetimi paradigması genelde devlet müdahalesini haklı görürken [Boyne, 1996: 686] yeni paradigma bunun tam tersine, müdahaleye pek olumlu bakmamaktadır. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde ekonomi ve sosyal faaliyetlerin planlaması ve yönetiminde devlete atfedilen rol yeniden değerlendirilmektedir. Yeni dönemde kamu yönetiminin geleneksel rolüne yönelik düşmanlıklar beslenmeye başlandığı görülmektedir.

Bu dönemde devletin sosyo-ekonomik içerikli işlevlerini tasfiye etmeye yönelik hareket başladı. Kamu sektörü ve bürokrasi, etkinsizlik, tercih hakkının yokluğu ve sosyal hizmet bağımlılığı yaratması ile birlikte anılır oldu ve bunlar da devleti tahrip eden sosyal ve yönetsel problemler olarak görüldü. Onlara göre refah devleti ile ilgili olarak bürokrasiye verilen imkan ve görevler, bu gücü kendi lehlerine kullanmalarına neden oldu. Diğer taraftan devletin ekonomiye müdahalesi, kamu otoritesinin zayıflamasına yol açtığı gibi, refah devleti uygulamaları da anayasal hakların kullanımını zayıflattı [Johnson, 1993: 28].

Yeni dönemde birçok ülke, sanayi toplum anlayışının bir ürünü olan merkezi planlama yaklaşımlarından uzak yönetim sistemleri oluşturmaya çalışmaktadır. Ekonomik etkinliği artırmanın bir yolu olarak, devletin işlevlerinde temel değişikliklerin yapılması kaçınılmaz görülmektedir. Günümüzde devletin tercih edilen rolü, sosyo-ekonomik gelişmenin temel aracı olmaktan, gelişmeyi kolaylaştırıcı ve rehberlik edici yöne doğru kaymıştır [Kaul, 1997: 14]. Özellikle büyük devlet ve büyük bürokrasilerin çağının bittiği görüşü egemendir [Bennett, 1998: 94]. Yeni dönemde ortaya çıkan teknolojik gelişmeler, dar gelirlilere yeni fırsatlar sunacağı [Bennett, 1998: 95] ve dolayısıyla devletin müdahalesine fazla gerek olmayacağı da iddia edilmektedir.

Bu dönemde İngiltere’de uygulanan özelleştirme politikalarının yaygınlaşması ve vergi indirimi uygulamaları, ekonomide canlılığa ve yeni iş sahalarının doğmasına yol açtığı iddia edilmiştir [Johnson, 1993: 29]. Diğer taraftan bu dönemde sermaye ile örgütlü

emek arasındaki uzlaşmanın sona erdiği ve sendikaların gücünün önemli oranda azaldığı görülmektedir. Sendikalar, amacından saptığı, işverenler kadar işçiler üzerinde de tahakkümiyet sağladığı, ücretleri yükseltmede sadece baskı yöntemini kullandığı gerekçesiyle önemli eleştirilere konu olmuşlardır [Butler, 1996: 144].

Refah devleti uygulamalarının, hem sağ hem de sol hükümetler tarafından bir mutabakat olarak uygulanması gibi, yeni sağ politikalar da hem sağ hem de sol hükümetler tarafından ortak mutabakat şeklinde yürütüldüğü söylenebilir. Örneğin İngiliz İşçi Partisi, birçok alanda Thatcher'in politikalarını devam ettirmiş, Yeni Zelanda'da refah devleti anlayışından yeni yönetim anlayışına geçişte sol hükümetlerin büyük etkisi olmuştur. Sol partiler bu yeni anlayışların çoğunu benimsemişlerdir [Watrin, 1999: 33]; [Giddens, 1998a: 5]; [Drucker, 1993: 62]; [Ferlie ve diğerleri, 1997: 15]

Örneğin İşçi Partisi, Thatcher'in başlattığı özelleştirme politikalarına karşı çıkmış fakat daha sonra bu bakışı terketmiş ve özelleştirmeden geri dönüşün olmadığını kabul eder olmuştur. Ayrıca partiyi sanayideki geniş kapsamlı kamu mülkiyetine adamaya yönelten parti tüzüğüne meşhur 4. maddesi, Blair tarafından kaldırılmıştır. Bu gelişme Giddens tarafından, piyasa ekonomisinin temel önemini biçimsel olarak İşçi Partisi tarafından tanınması olarak değerlendirilmektedir [Giddens, 2000b: 370-371].

Şunu da belirtmek gerekir ki, refah devleti uygulamalarının terk edilmesi ve devletin küçültülmesine yönelik birtakım kaygılar da söz konusudur. Ortaya çıkan bunalımı kâr hadlerindeki düşüşe bağlayan Şaylan'a göre [1995b: 119], devleti küçültme girişimi devlet kurumu içindeki siyasal mücadeleyi hızlandıracaktır. Bu ise devletin işlevselliği açısından bir darboğaz oluşturacak ve bu olgu yeniden yapılanma süreci içinde travmatik sonuçlara yol açacaktır.

Kimi yazarlar da, bunalımın asıl kaynağının piyasa mekanizmaları olmasına rağmen, bunalımın kaynağının saptırıldığını, devletin küçültülmesine yönelik genel bir saldırı kampanyası başlatıldığını ileri sürmektedirler [Güler, 1996. 3].

Aslında Yeni Sağ, “devletin sınırlarına geri dönüş” politikası izlemiştir. Bu anlayışa göre, devletin kendi sınırlarına çekilmesi onu güçsüzleştirmez; tam aksine onu daha da

güçlü kılar. Bu anlamda Yeni Sağ, devletin daha da güçlendirilmesi politikasını benimsemiştir [Farnham ve Horton: 1992a: 21].

## **G. ÜRETİM YAPISINDAKİ DEĞİŞMELER**

Geleneksel kamu yönetimi paradigmasının terk edilip yeni yönetim anlayışının ortaya çıkmasında özel sektör yönetim anlayışındaki yeniliklerin büyük etkisi olmuştur. Özel sektördeki hızlı değişim kamu kesimi yönetimini derinden etkilemiştir. Özellikle teknolojik gelişmeler ve küreselleşme sonucu ortaya çıkan büyük rekabet, özel sektörü değişime zorlamıştır. Bu dönemde işletmeler yeni anlayışa uygun olarak hiyerarşik yapılarını gevşettiler, kaliteye, yeniliğe ve müşteri taleplerine daha fazla duyarlı olmaya başladılar [Eryılmaz, 2001a: 26].

1970'li yıllar diğer alanlarda olduğu gibi özel sektörde de dönüşümün yaşandığı yıllardır. Yeni dönemle birlikte hiyerarşik yapılar azalmakta, yapılar basıklaşmakta, iş bölümü geçmişe göre daha gevşemekte, uzmanlığa dayalı bölümlendirmeler zayıflamaktadır. Rutin ve tekrarlanan çabaların yerini, proses odaklı çalışmalar almakta, kontrol kültürü gevşemekte, güvene dayanan girişim anlayışı yerleşmekte, denetleyen ve emreden yöneticilerin yerini, kolaylaştıran, yetiştiren, yardımcı olan yöneticiler almaktadır [Erkut, 1996: 8-9].

Daha önce de değinildiği gibi, el emeğine dayalı mavi yakalı emek gücünün tersine, el emeğine dayanmayan beyaz yakalı iş gücü gelişmektedir [Giddens, 1994: 70]. İşletmelerle ilgili hemen her gün, yeni yönetim tekniği ortaya atılmakta, bir çok özel firma bu yeni teknikleri başarıyla uygulayarak, örgütsel yapılarını, çalışma süreçlerini ve davranışlarını bunlara adapte ederek hızla büyümektedir.

Geleneksel yönetime büyük katkı yapan Taylor, çalışmalarında işe alma yöntemleri, verimlilik, iş bölümü, iş usullerinin geliştirilmesi ve standartlaştırılması, çalışanların motive edilmesi, alet ve teçhizatın geliştirilmesi ve standartlaştırılması konularına vurgu yapmaktaydı. Fayol ise çalışmalarında, iş bölümü, yetki ve sorumluluk, disiplin, kumanda birliği, yönetim birliği, ödüllendirme sistemi, merkeziyetçilik, kademe zinciri, düzen, adil ve eşit muamele, personelin devamlılığı, birlik ve beraberlik konuları üzerinde durmaktaydı [Baransel, 1979: 120-136]. Günümüzde ise, toplam kalite

yönetimi, kalite çemberleri, insan kaynakları yönetimi, hizmet yönetimi, süreç yenileme (business process), değişim mühendisliği (reengineering BPR), kaos yönetimi akımı, sistem yaklaşımı akımı, stratejik görüş akımı, işletmelerarası karşılaştırma (benchmarking) projelerle yönetim akımı, öğrenen organizasyon, ekip-takım organizasyonu, kademe azaltma (delaying), sıfır hiyerarşi, örgütsel küçülme, çalışanı girişimci yapma (intrapreneuring), şebeke türü organizasyon (network organization), personel güçlendirme (empowerment), geçici istihdam [Erkut, 1996]; [Koçel, 1996]; [Dalay, 2001] gibi akımlara vurgu yapılmakta ve tartışılmaktadır.

Yeni akımların birçoğu Japonya'da üretilmiş ve uygulama alanı bulmuş ve daha sonra da tüm dünyaya yayılmıştır. Aslında kırılmayı ifade eden 1970'li yıllar Japon şirketlerinin Batı şirketlerine karşı üstünlüklerinin görülmeye başlandığı dönemdir. Japon şirketlerinin bu başarısı uyguladıkları yönetim tekniklerinin benimsenmesinde etkili olmuştur.

Daha önce de değinildiği gibi, sanayi toplumu, kitlelendi ve ürünleri, değer yargıları, yaşam biçimi standarttı. Kitlesele üretim, kitlesele dağıtım, kitlesele tüketim, kitlesele basın ve yayın, kitlesele eğlence, kitlesele siyasi hareketler ve kitlesele silahlar [Toffler, 1995: 18]. Kitle üretimi veya seri üretim biçimi olarak adlandırılan Fordist üretim yönetimi tipik bir sanayi toplumu üretim biçimi ve örgütlenmesidir. Taylor'ın bilimsel yönetim anlayışını sistemli bir şekilde uygulayan Henry Ford, kitle üretiminin veya kendi adıyla anılan fordist üretim sisteminin temsilcisi olmuştur<sup>29</sup>. Fordist üretim, bu dönemin anlayışına uygun olarak, üretimi akılcılaştırmanın ileri bir aşamasıdır. Bu dönemin hakim anlayışına uygun bir şekilde işler tek tek belirlenmiş, basitleştirilmiş, standartlaştırılmış, ayrıntılı bir şekilde planlanmış ve üretim süreçleri çeşitli aşamalara ayrılmıştı.

Bu dönemde kurumsal örgütlenmede iş bölümü ve hiyerarşi ilkesi katı bir şekilde uygulanmıştır. Yönetim, planlama, uygulama ve denetim işlevleri birbirinden ayrılmıştı. Bu üretim tarzında herkesin ayrı bir işi vardı ve sadece onu yapmakla yükümlüydü. Kimin hangi işi hangi sürede yapacağı tespit edilmişti. Bu işlerin yapılması için ileri

---

<sup>29</sup> Bu anlayışı en iyi temsil eden Model T Ford'lar 1908 yılında üretilmeye başlanmıştı ve siyah renklerine kadar birbirinin aynı idi. Temel özelliği, parçaların birbirinin yerine tam olarak değişebilir olması ve birbirine bağlanmasındaki basitliktir [Womack ve diğerleri, 1993: 27].

derecede eğitime de gerek yoktu. İşçiler vasıfsız veya yarı vasıflı nitelikteydi. Zihinsel çalışma üretim sürecinden koparılmıştı ve bu nedenle çalışanların bilgisine ihtiyaç yoktu; karar sürecinde veya ürünle ilgili bir konuda görüş bildirmesi söz konusu değildi<sup>30</sup>. İşler merkeziyetçi ve hiyerarşik bir şekilde yürütülmekteydi [Sayer, 1986: 43]; [Womack ve diğerleri, 1993: 31-33]. Bu üretimi gerçekleştirmek için büyük ölçekli fabrikalar, hareketli bant sistemi, tek amaçlı makineler, dikey entegrasyon sistemi söz konusuydu.

Çok sayıda ve standart ürünlerin fabrikalarda seri olarak üretilip, ulus-devletin gümrük duvarlarıyla korunan ulusal pazarlara sunulması, sanayi toplumunun en önemli özelliklerinden birisidir. Kitle üretimi ve fabrika, toplumun merkezi haline gelmiş bulunmaktaydı.

Fordizm, bir üretim yöntemi olarak ortaya çıkmış olsa da, çok daha derin ve kapsamlı bir kavramdır. Bu üretim tarzı, eğitimden aile yapısına, kültürel yapıdan siyasal anlayışa her alana nüfuz etti ve bir çok şey bu çalışma sistemine göre ayarlandı.

Yeni toplumsal aşamanın da başlangıcı olarak sayılan 1970'li yıllar bu üretim anlayışının sorgulanmasını gündeme getirdi. Piyasalar artık eskisi kadar istikrarlı değildi; rekabet artmıştı. Esnekliğe sahip olmayan, büyük stoklarla çalışan geleneksel üretim yapısı değişken taleplere cevap veremiyordu.

Gelişen teknolojiler ürünlerde çeşitliliği ve esnek üretimi kârlı hale getirmiş ve dolayısıyla kitle üretiminin ucuzluk avantajını ortadan kaldırmıştı. Türdeş seri ürünlere olan ilgi azalırken, tasarım ve kalite olarak yüksek standartlara sahip ürünlere olan talep arttı. Günümüzde tüketiciler kaliteyle daha fazla ilgilenmekte ve kaliteye daha fazla para ödeme istegindedirler [Ritzer, 1998: 220]. Pazarın-tüketicinin gücünün artışıyla birlikte örgütler, kendilerini, pazarları düzenlemekten ziyade, pazarlara yanıt vermeye ayarlanmaktadır. Bu dönem aynı zamanda bireylerin yönetimden daha fazla hizmet yerine daha kaliteli hizmet beklemeye başladığı dönemdir.

---

<sup>30</sup> Taylor'ın beş temel ilkesinden biri, iş örgütlenmesinin bütün sorumluluğunun işçilerden yöneticilere kaydırılmasıdır. İş planlaması ve tasarımıyla ilgili bütün düşünsel çalışmayı yöneticiler yapmalı, işçiler ise sadece uygulamalıdır [Morgan, 1998: 35]. Bunun başlıca nedeni işçilerin eğitim seviyesinin düşüklüğüdür. İşçilerin çoğu çiftçilikten gelmişlerdi [Womack ve diğerleri, 1993: 31].

Taylor ve Weber tarafından formülize edilen merkeziyetçi rasyonel örgüt yapıları (bürokratik örgütlenme) artık çağın ihtiyaçlarına cevap veremez durumdaydı. Bu yeni gelişmeleri fordist paradigma ile açıklamak zordu. Yeni bir paradigmaya ihtiyaç vardı; bu da postfordist paradigmaydı. Postfordizm, yeni bir üretim paradigmasının ortaya çıkışını ifade etmektedir. Bu yaklaşım, fordist yaklaşıma bazı yeni özellikler ilave etmenin ötesinde, onun kimi boyutlarını tersyüz etmektedir. Fordizmin, üretim ilişkilerinin ötesinde bir kültürü temsil etmesi gibi, postfordizm de sadece üretim ilişkilerini değil, derin toplumsal ve kültürel gelişmeleri ifade etmektedir [Yılmaz, 1996: 110].

Günümüzde yeni üretim biçimi ile ilgili en yaygın olarak kullanılan kavramlardan birisi “esnek üretim” kavramıdır. Piyasaların hızla çeşitlenip farklılaşması ve rekabet sınırlarının genişlemesi, firmaları böyle bir üretim biçimine zorlamaktadır. Optimum stokla çalışmanın yerini tam zamanında üretim (just in time) yani sıfır stokla ve sipariş usulü çalışma biçimi almaktadır. Artık ihtiyaç duyulduğu zaman değil sürekli araştırma geliştirme anlayışı hakimdir. Günümüzde standart üretiminin yerini ürün farklılaşması almıştır. Eskiden birkaç standart mamul üzerinde çalışan firmalar, şimdi müşteri ihtiyaçlarına cevap verebilmek için yüzlerce değişik ürünü birarada imal etmek durumundadırlar [Toffler, 1981a: 315]; [Ritzer, 1998: 218]. Makineler tek bir amaç için değil, değişik amaç için kullanılabilir. Makineyle insan ilişkisi sanayi toplumundaki gibi değildir.

Taylor tarafından ortaya atılan ve sanayi toplumundaki örgütsel yapıya damgasını vuran işin planlama ve tasarımı ile işin yapılmasının birbirinden ayrılması ilkesi, derin olumsuzluklar yaratmıştı [Morgan, 1998: 37]. Bu ilke kol ve beyin gücünü birbirinden ayırmış ve çalışanların beyin gücünün atıl kalmasına yol açmıştır. Çeşitli beceri ve yetenekleri olan kişilerden, basitleştirilmiş sınırlı sayıda işi sürekli yapması istenmekteydi. Taylor’a göre [1997: 91] işçinin tüm zamanı elleriyle çalışmakla geçmektedir. Zihinsel olarak genelleme yapabilme yeteneğine sahip olabilmek için gerekli olan eğitime sahip olsa bile, bu kuralları geliştirecek fırsat ve zamanı yoktur.

Yeni anlayışla birlikte çalışanların yeteneklerinden daha fazla yararlanmanın gerektiği düşüncesi hakim olmuş ve kendilerinden daha fazla yenilik ve değişiklik beklenir hale gelmiştir. Fordist üretimin aksine, mali üretenler karar sürecine dahil edilmeye

başlanmıştır. Fordist üretim sisteminin gerektirdiği çok sayıdaki düz işçinin yerini az sayıda bilgili ve kalifiye elamanlar almaktadır. İşçilerin üretimin her kademesinde inisiyatif kullanmaları ve üretime aktif katılmaları istenmektedir. Yeni anlayış, çalışanların daha fazla sorumluluk almalarını, daha özerk çalışmalarını, yönetime katılmalarını zorunlu hale getirmektedir. Bu da eğitimin önemini artırmaktadır [Ritzer, 1998: 221]. Bu üretim tarzı işçilerin örgütlenme biçimlerini de derinden etkilemiş, yukarıda belirtildiği gibi, sendikaların gücünü önemli ölçüde zayıflatmıştır.

Daha önce de kalite anlayışı olmakla birlikte, bu yeni dönemde kalite anlayışı köklü bir şekilde değişmiştir. Bu anlamda kaliteye çok büyük anlamlar yüklenmiş ve Toplam Kalite Yönetimi (TKY), bir yönetim tekniği olarak ortaya çıkmıştır [Yıldırım, 2000: 260]. Yeni yaklaşımda denetim anlayışı da kökünden değişmiştir. Daha önce denetim üretim sonrası veya son aşamada<sup>31</sup> yapılan bir iş olarak algılanmakta, hatalar işin sonunda keşfedilebilmekte ve düzeltilmekteydi. Günümüzde sıfır hata anlayışı egemen görüş olarak alınmakta ve anında denetim anlayışı uygulanmaktadır. Yeni teknolojiler anında denetime imkan tanımaktadır.

Geleneksel yönetim anlayışı ile fordist yönetim arasında yakın bir ilişki olduğu gibi, postfordist yönetim anlayışı ile yeni kamu yönetimi arasında da yakın bir ilişki kaçınılmazdır. Özel sektörde meydana gelen bu değişikliklerin kamu yönetiminde de kullanılması fikri gündeme gelmiştir. Bu yeni akımla birlikte özel sektör kamu sektörü ayrımı gittikçe belirsizleşmeye başlamıştır.

## **H. GELENEKSEL YÖNETİMİN EKSİKLİKLERİ**

Yeni yönetim anlayışının kabullenilmesine yol açan unsurlardan birisi de geleneksel yönetim anlayışının eksiklikleridir. Sanayi toplumunun örgütlenme modeli olan mekanik örgütlenme modeli, birtakım başarılarına rağmen önemli zayıflıkları da beraberinde taşımaktaydı [Morgan, 1998: 41]. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı istikrarlı dönemlerde elde edilen başarılarla rağmen, hızlı teknolojik değişimin görüldüğü günümüzde işlevselliğini yitirmektedir. Bu modelin esneklikten yoksun oluşu, değişen koşullara uyum sağlamada önemli problemlere yol açmaktadır.

---

<sup>31</sup> Fayol'un yönetim fonksiyonlarında denetim son sırada yer almaktadır.



Geleneksel yönetim, öngörüsüne rağmen, siyaset-yönetim ayrımının net olmaması; biçimsellikle birlikte merkeziyetçilik ve hiyerarşi; prosedür ve kurallara aşırı bağlılık; esneklikten yoksunluk; işlerin geciktirilmesi; kendini farklı görme ve vatandaşların çıkarına ve ilgisine duyarsızlık; karar verme sürecinde ekonomik ve teknik usallığa uymama gibi olumsuzluklarla suçlanmaktadır. Bundan dolayı geleneksel bürokrasiler, sık sık uygun olmayan politikalar ve yetersiz sonuçlar üreten “yukarıdan aşağıya” (top down) yürütme süreci ile nitelendirilmektedir [Minogue, 2000].

Geleneksel yönetim, kural ve usullerin katılığı anlayışına dayalı, insan faktörünü fazla dikkate almayan, yavaş, hantal, girişimden yoksun, sorumluluktan kaçınan bir yapıya dayanmaktaydı. Bennis'e göre, Weberyen bürokratik model kişisel gelişmeyi önlemekte ve statükoya uyma fikrinin yerleşmesini güçlendirmektedir. Bu anlayışta yeni tekniklerin örgüt yapısına uyarlanması zordur [Şimşek, 1998: 56].

Geleneksel dönemde kamusal işlevler için, büyük, çok kademeli, merkezi bürokrasilerin oluşturulduğu, görevlerin basit parçalara ayrıldığı ve her birinin yürütülmesi için farklı tabakaların oluşturulduğu görülmektedir. Standart çalışma yöntemleri, standartlaştırılmış hizmet gibi özel kurallar ve düzenlemeler dikkat çekmektedir. Olası kusurları önlemek yönetim için öncelikli nitelik taşımaktadır; bu, yönetimde verimsiz çalışmaya yolaçsa bile [National Performance Review, 1993: xxxii-xxxiii].

Gerçekten de geleneksel yönetime yöneltilebilecek en büyük eleştiri, değişime ayak uyduramamasıdır. Geleneksel örgütler kuruluşları itibariyle muhafazakardırlar ve kolay değişmeyecek kadar büyüktürler; yeniliklere pek açık değildirler. Sorunları geleneksel yöntemlerle çözmeye çalışırlar ve yeni sorunlar ortaya çıktığında bunun cevabını ve çözümünü bulmak zor olmaktadır. Değişmez ve katı yapıları, hatalarından ders almayı, yeni şeyler öğrenmeyi güçleştirmiştir. Ayrıca değişim mevcut çıkarlarını da tehdit edebilmektedir. Bu da, bu tür örgütlenmelerin kendi içlerinden bir değişimi başlatamamalarına neden olmaktadır. Yönetimle ilgili değişim taleplerinin ve değişim uygulamalarının dış çevreden gelmesinin temel nedenlerinden birisi budur.

Geleneksel yönetimde görülen kayıtsızlık ve dikkatsizlik mekanik anlayışın doğal bir sonucudur [Morgan, 1998: 43]. Mekanik anlayışa dayalı örgütlenme, inisiyatif kösteklemektedir. Çalışanlar yaptıkları işi sorgulamamakta ve sadece amirlerine uyup

yerlerini korumaya çalışmaktadırlar. Kurallara aşırı bağlı kalma gereği ve hata yapmaktan aşırı şekilde korkma anlayışı, araçlarla amaçların yer değiştirmesine yol açmıştır. İşleri etkili yürütme yerine hata yapmama anlayışı egemendir. Mekanik anlayış düşünmeyen, sorgulamayan bir bürokrasiye yol açmıştır. Ayrıca kamu hizmetlerinin kalitesinden hoşnutsuzluk, halkın daha yüksek standartlarda hizmet beklentisi, kamunun etkin olmadığına yönelik inanç, mali krizler ve tasarruf kaygıları, kamu sektörünün yetenekli kişileri istihdam edememesi ve özel sektöre kaptırması gibi nedenler, geleneksel yönetim anlayışının çökmesine yol açmış ve devletleri yönetimde yeni bir “perestroika”ya zorlamıştır [Osborne ve Gaebler, 1993: 1].



## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### KAMU YÖNETİMİNDE YENİ YÖNELİMLER

1980'den sonra “geleneksel kamu yönetimi modeli”, radikal bir reform dalgası sürecine girmiş bulunmaktadır. Bu reformlar ABD, İngiltere, Fransa, Avustralya, İsveç, Yeni Zelanda ve Kanada gibi nispeten farklı ekonomik ve siyasal yapılara sahip, fakat gelişmiş endüstriyel ülkelerde ortaya çıkmıştır [Kaboolian, 1998: 189]; [Minogue, 2000]; [Peters, 1997: 71].

Söz konusu değişimlerin derinliği, geçici bir moda olup olmadığı veya “paradigmatik” anlamda bir değişimi ifade edip etmediği araştırmaya değer bir konudur. Bilindiği gibi paradigma kavramı ününü ünlü bilim filozofu Thomas Kuhn'a borçludur. Paradigma kavramını ilk kullanan olmasa da, onu popülerleştiren ve yeni bir anlam yükleyen Kuhn olmuştur. Ortaya atıldıktan sonra sürekli tartışma konusu olan bu kavram, yapısalci bilimden ödünç alınmıştır. Kuhn bu kavramı oldukça değişik anlamlarda kullanmıştır. Birbiriyle yarışan farklı bilimsel yaklaşımlara Kuhn “paradigma” adını vermektedir. Ona göre normal zamanlarda olağan bilim uğraşları ve araştırmalar paradigmalar tarafından yönlendirilmektedir. Genel kabul gören paradigmaya bağlılık esastır. Fakat zamanla yeni bulgular ve gözlemleri bu paradigmaya uydurmada zorluklar çekilmekte ve toplumsal buhranlar gibi büyük sorunlar ortaya çıkmaktadır. Bu bunalımdan çıkmak için ortaya atılan farklı yaklaşımlar devrimci etki yapmakta ve çok farklı bir paradigmanın yerleşmesine neden olmaktadır [Kuhn, 1995: 11]. Paradigmayı destekleyen ve karşısında olan fikirler her zaman bulunmaktadır. Diğer taraftan her bir paradigma diğer paradigmaların bazı temel varsayımlarını inkar edebilmektedir [Yıldırım, 1997: 77].

Paradigma kavramının doğal bilimler için açıklayıcı bir çerçeve sunabileceği fakat sosyal bilimlerde bunun zor olduğunu ileri sürenler olsa da; birçok bilim adamına göre paradigma kavramı sosyal bilimlerde teorik ayrılıkları açıklamak için kullanılabilir

[Yıldırım, 1998]. Nitekim bu kavramın ününü borçlu olduğu Kuhn da, bu kavramın anlamını genişletmiş, kitabının ikinci baskısında sosyolojinin çok paradigmatlı bir disiplin olduğundan bahsetmiştir [Kuhn, 1995: 17]; [Yıldırım, 1997: 76]. Girişte belirtildiği gibi bu çalışmada paradigma kavramı geniş anlamda kullanılmıştır.

Kamu yönetimindeki değişimin boyutu ve yönü, bazı yazarlar tarafından tartışmaya konu olsa da [Kaboolian, 1998: 189]; [Lynn, 1998: 233], geleneksel kamu yönetimi anlayışının değişmeden devam ettiğini ileri sürmek oldukça zordur. Diğer alanlardaki gelişmelere paralel olarak kamu yönetiminde önemli değişim ve dönüşümler ortaya çıkmaktadır. Bu değişim süreci bir sürekliliği bünyesinde taşısa da, pek çok yönüyle radikal bir kırılmayı, diğer bir ifadeyle paradigma değişimini ifade etmektedir. Geleneksel yönetim yapısı tamamen ortadan kalkmasa bile, özellikle, örgüt yapılarında, işleyiş yöntemlerinde, kamu hizmeti anlayışlarında, bürokrasi kültüründe ve zihniyet dünyasında köklü değişiklikler olmaktadır. Geleneksel yönetim anlayışındaki vurguların yerini yepyeni vurgular, önceliklerinin yerini yeni öncelikler almaktadır.

Ortaya çıkan bu reform hareketleri, derinlik, alan ve başarı açısından, ülkeler arasında farklılık gösterse de, takip ettikleri hedefler, kullandıkları teknolojiler ve yöntemler açısından büyük benzerlikler göstermektedir [Kaboolian, 1998: 189]. Bu yaklaşımın geçici bir moda olduğunu söylemek de mümkün değildir. Geçen süre, yeni akımın kalıcı olduğunu göstermiştir [Metcalf ve Richards, 1990: 237].

Bu anlamda yeni reform hareketleri küresel bir fenomendir ve küreselleşme süreci ile yayılmaktadır [Hood, 2000: 1]; [Reschenthaler ve Thomson, 1996: 127]; [Minogue, 2000]; [Hughes, 1998]. Birçok OECD ülkesi, özellikle kamu hizmetlerinin piyasaya açılması, uygulayıcı birimlerin (executive agency) oluşturulması, verimliliği ve kaliteyi sağlama gibi reform modellerini benimsemektedirler [OECD 1995]. Bu yaklaşım özellikle uluslararası kuruluşlar tarafından desteklenmektedir. Bu anlayışın yayılmasında, Birleşmiş Milletler (BM), Avrupa Birliği (AB), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), Dünya Sağlık Örgütü (WHO), Dünya Bankası (WB), Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi uluslararası ve uluslararası örgütlerin önemli etkileri söz konusudur. IMF ve Dünya Bankası gibi örgütler, yeni yaklaşımların öngördüğü, kamunun küçültülmesi, rekabet edebilir kamu yönetiminin oluşturulması, yönetimde açıklık, piyasanın ağırlığı gibi yenilikleri önermektedirler. Bu anlayışlar, IMF, OECD

ve Dünya Bankası gibi örgütler tarafından şiddetle yayılmak istenmektedir. OECD'nin bu konuda oldukça zengin çalışmaları bulunmaktadır. OECD bünyesindeki kamu yönetimi grubu (public management group-PUMA), reformlarla ilgili bilgileri ve uygulamaları üye ülkelere sunmaktadır. Dünya Bankası ve IMF , üye ülkelere yaptıkları yardımlarda ve açtıkları kredilerde, kamu yönetiminde yeni anlayış doğrultusunda reform şartı, ekonomik politikalarda değişiklik ve özelleştirme şartı ileri sürebilmektedir [Martin, 1994]; [Peters, 1997: 73; [Rhodes, 1999: 342].

## **I. KAMU YÖNETİMİ-ÖZEL YÖNETİM YAKINLAŞMASI**

Kamu yönetimi disiplini, ortaya çıkışından günümüze kadar, önemli değişimlere uğramıştır. Kamu yönetimi disiplininin tarihi serüvenine bakıldığında, birçok disiplinin etkisi altında kaldığı ve onlardan yararlandığı görülmektedir. Bunda, kamu yönetiminin kesişme noktasında (cross-disciplinary) bulunan bir kavşak disiplini niteliğinde olmasının büyük etkisi vardır [Eryılmaz, 2001a: 47].

Kamu yönetimi disiplini, toplumsal yapıdaki değişimlerden etkilendiği gibi, siyaset, hukuk, sosyoloji, psikoloji, iktisat ve işletme disiplinlerinin tesirine de maruz kalmıştır. Geleneksel kamu yönetiminin kullandığı bir çok kavram bu disiplinlerden ödünç alınmıştır. Örneğin, bürokrasi, beşeri ilişkiler ve organizasyon-örgüt kavramları sosyoloji ve psikoloji kurumundan; federalizm, yönetimler arası ilişkiler, devlet ve yerel yönetimler, bütçeleme süreci, kamu politikası, bürokratik politika gibi kavramlar ve bilgiler hukuk ve siyaset biliminden; finansal yönetim, yönetim bilgi sistemleri, bilimsel yönetim, politika belirleme ve program değerlendirme gibi kavram ve bilgiler ise iktisat ve yönetim disiplininden ödünç alınmıştır [Rahm, 1997: 78]. Ayrıca geleneksel yönetim anlayışının dayandığı ussallık, işbölümü ve uzmanlaşma, bu dönemin iktisat teorisininin (mikroekonomik teori) kullandığı kavramlardır [Baransel, 1979: 189].

Kamu yönetiminin en fazla etkisinde kaldığı disiplinlerin geçmişte, hukuk ve siyaset, günümüzde ise işletme bilimi olduğu söylenebilir. Yeni dönemle birlikte, kamu sektörünün bir işletme gibi olması gerektiği fikri egemen olsa da [Ferlie ve diğerleri, 1997: 1], bu anlayış her zaman geçerli değildi. Kamu yönetimi bilimi, bağımsız bir disiplin olma yolundaki tarihi serüveninde, hukuk, siyaset ve işletme yönetimi

disiplinleriyle yakın teması olmuştur. Gelişmelere göre bu disiplinlerin tesirinde kalmıştır.

19. yüzyılda özellikle Kıta Avrupası'nda, yönetimin bir bilim olarak incelenmesinde hukuki boyutun daha ağırlıklı olduğu görülmüştür. Bu anlayış, yönetimin bir hukuk sorunu olarak ele alınmasına ve yönetimin hukuk dışı yönü üzerinde çok fazla durulmamasına yolaçmıştır. Bu dönemde kamu yönetimi ile ilgili konuların ağırlıklı olarak idare hukukçuları tarafından incelendiği görülmektedir [Eryılmaz, 2001a: 11].

Yasal yaklaşım da denen bu anlayışa göre yönetim, yasalarda öngörülen ilke ve esaslara göre incelenmektedir. Diğer bir ifadeyle, kamu yönetimi, yapı ve işleyişini, yasal çerçeve ve ilkelere uygun olarak yürütmekle yükümlüdür. Buna göre idare kanun yoluyla mükemmel şekilde yönetilebilir. Bu anlayışla birlikte kamu yönetimi, İdare Hukuku içinde, normatif biçimde incelenmiş, personelin davranışı ve halkla yönetim arasındaki ilişki üzerinde fazla durulmamıştır [Eryılmaz, 2001a: 30].

Bu anlayışa göre, yasa ve kurallara uymak, iyi bir yönetim için yeterlidir. Bu döneme damgasını vuran rasyonalite anlayışı ile bu yaklaşımı uyumlaştırmak için Weber, "biçimsel rasyonalite" kavramını ortaya atmıştır. Bu rasyonalite anlayışı araçlarla ilgilidir ve amaçlar veri olarak kabul edilmektedir. Bu araçlar da, soyut bir takım ilkelere oluşmuş soyut hukuk kurallarıdır [Heper, 1977: 42].

Aksoy'a göre [1995: 169], kamu yönetiminde "işletme" anlayışının bir yöneliş olarak güçlenmesi, 1900'larda başlayan siyaset ve yönetimi ayrıştırma girişiminden ipuçlarını almaktadır. Gerçekten de kamu yönetimi teorisyenleri, uzun zaman siyaset ile yönetim kavramı arasındaki ilişkiyi yorumlamaya çalışmışlardır [Eryılmaz, 2001a: 40].

Yönetim siyaset ilişkisinde ve kamu yönetiminin özerk bir disiplin haline gelmesinde, W. Wilson, F. Goodnow ve L. D. White gibi Amerikalı yazarların büyük katkısı olduğu birçokları tarafından kabul edilmektedir. Bu yazarlar, çalışmalarını bağımsız bir disiplin oluşturmayı hedefleyerek siyaset-yönetim ayrımını savunmuşlardır. Bu konuda, 1887 yılında yayınlanan, W. Wilson'un "Yönetimin İncelenmesi" adlı makalesinin ayrı bir yeri vardır. Bu tarih, aynı zamanda kamu yönetimi disiplinin resmi doğum tarihi olarak da ifade edilmektedir. Bu makale çeşitli şekillerde yorumlansa da [Eryılmaz, 2001a: 12]

[Cook, 1998: 213], siyaset-yönetim ilişkisinin sınırının belirlenmesinde önemli bir dönüm noktasıdır. Bu dönemden sonra, siyaset-yönetim ikilemi Ergun'un ifadesiyle [1995: 9], bir paradigma olarak kamu yönetimi disiplinine egemen olmuştur.

Wilson'un makalesinin içeriği ile ilgili farklı değerlendirmeler olsa da, Wilson'u takip eden dönemde, kamu yönetiminin siyasetten ayrı olarak ele alındığı bir gerçektir. Bu akımla birlikte, kamu yönetimi terorisyenleri, örgüt teorisi, bütçeleme teknikleri ve personel yönetimi konularıyla daha fazla ilgilenmeye başlamışlardır [Eryılmaz, 2001a: 13].

Doğuşundan günümüze kadar kimlik konusunda sürekli bir arayış içinde olan kamu yönetimi disiplini, bu değişimden ve krizden nasibini almıştır. Kamu yönetimi 1970'lerden itibaren entellektüel arayış içerisindedir.

#### **A. YÖNETİMCİLİK (MANAGERIALISM) AKIMI**

1980'lere gelindiğinde, bugün genellikle Yeni Kamu Yönetimi olarak adlandırılan yaklaşımla ilgili konuların literatürde yer almaya başladığı görülmektedir. Bu dönemde bazı yazarlar özellikle İngiltere ve Amerika'da, kamu yönetimi disiplinindeki problemlere ve değişime dikkat çekmeye başladılar. Bu değişimde, kamu yönetimi disiplini dışındaki bazı teorilerin ve akımların etkisi oldukça açıktır [Boyne, 1996: 685]; [Kaboolian, 1998: 189]; [Hood, 1991]. Bu dönemde, kamu sektörünün işletme-gibi (business-like) olması gerektiği fikri baskın olan düşünce haline geldi [Ferlie ve diğerleri, 1997: 11]; [Metcalf ve Richards, 1990].

Gerçekten de kamu yönetiminin yapısal, örgütsel ve yönetsel olarak geldiği noktada "yönetimcilik" (managerialism) akımının etkisi büyüktür. Bu akım, 1980'lerde İngiltere'de ortaya çıkmıştır ve orijini itibariyle kamu sektörüne ait bir fenomen değildir [Farnham ve Horton: 1992a: 45].

Yönetimcilik (managerialism) ile Yeni Kamu Yönetimi bazen birbirinin yerine kullanılmakta, bazen de birbirine yakın iki yaklaşım olarak ifade edilmektedir [Farnham ve Horton: 1992b: 237]; [du Gay, 2000]. Bu akım ayrıca yeni kamu yönetiminin ilk boyutlarından biri olarak da algılanmıştır. Bu yaklaşım daha tercihe değer

görülmektedir. Kamu yönetiminde meydana gelen değişimlerin ifadelendirilmesinde, literatürde Yeni Kamu Yönetimi kavramı daha yaygın olarak kullanılmaktadır. Bu anlamda yöneticilik yeni reform hareketlerinin bir boyutudur. Olayın başka yönleri de bulunmaktadır.

Yöneticilik (managerialism) işletme yönetim tekniklerinin kamu kesimi yönetimine ithali olarak tanımlanabilir. Günümüzde kamu kesimi yönetiminin özel kesim yönetiminden hangi oranda farklı olduğu, bu farklılıkların yüzeysel mi yoksa aşılamayacak kadar derin mi olduğu sorusu tartışılmaktadır. Konunun teorik yönü, yönetim biliminin kamu yönetimi ve işletmecilik olarak ayrışmasının uygun olup olmadığı biçimindeki yöntem sorusunu içermektedir. Uygulama düzeyinde ise, bir yöntem sorunu söz konusudur. Buna göre, yönetsel ilkeler, usuller ve teknikler her iki örgütlenme için ortak olarak uygulanabilir mi sorusu gündeme gelmektedir [Üstüner, 2000: 15].

Geleneksel yönetim paradigması, ağırlıklı olarak kamu-özel yönetim farklılığı üzerine kurulmuş iken, yeni dönemde kamu ve özel sektör yönetimlerinin birbirine yaklaşmakta olduğu görülmektedir [Painter, 1993: 41]; [Rhodes [1999: 344]; [Farnham ve Horton: 1992a: 51]. Bu akımla birlikte özel kesimde geliştirilen yönetime ilişkin teori, bilgi birikimi, teknikler ve yöntemler, kamu kesimi yönetiminde kullanılmaya başlanmıştır [Boyne, 1996: 692].

Özel işletmelerin uygulamaya koyduğu yeni teknik ve yöntemler sonucunda, önemli başarılar elde edilmiştir. Hemen her gün yeni yönetim teknikleri geliştiren işletmeler, verimliliklerinde ve performanslarında büyük aşamalar kaydetmişlerdir. Özel kesimdeki bu başarı, kamu kesimi yönetiminde tekrar edilemediği gibi, kamu kesiminde bu dönemde önemli krizler de görülmeye başlanmıştır. Özellikle refah devleti krizi başta olmak üzere, etkinsizlik, verimsizlik, bürokratism, hantallık, kalite eksikliği, kapalılık ve yozlaşma gibi olumsuzluklar, kamu kesimi yönetimini kaplamıştır. Kamu kesimi ile özel kesim arasında giderek açılan bu uçurum, kamu yönetiminin teori ve uygulamasının sorgulanmasına yol açmıştır. Ayrıca halkın refah düzeyindeki yükselmelerden kaynaklanan beklentilerin kamu yönetimi tarafından iyi bir şekilde karşılanamaması, halkın memnuniyetsizliğini körüklemiştir.



1980'lerde ortaya çıkan "mükemmellik" akımı, yeni kamu yönetimi modelinin şekillenmesinde etkili olmuştur [Ferlie ve diğerleri, 1997: 13]. Bu dönemde Japon yönetim sistemlerinin Batıya uyarlanmaya çalışıldığı ve özel sektörde mükemmellik yaklaşımlarının baş gösterdiği görülmektedir. Yeni işletme teknikleriyle ilgili eserlerde çeşitlilik ve bu eserlerin satışlarında dünya çapında çok büyük bir artış olmuştur. Çok fazla akademik ve felsefik olmayan bu eserler, ya yazarların büyük firmalardaki deneyimlerini, ya da Drucker'de olduğu gibi, ampirik gözlemlere dayanarak pratiğe dönük önerileri yansıtmaktaydı. Bu dönemde Drucker, David Osborne ve Ted Gaebler, Tom Peters, Robert Waterman, W. Edwards Deming gibi yazarlar öne çıkmıştır [Melcior, 1998: 449]. Bu eserlerde ağırlıklı olarak, organizasyonların nasıl değiştiği ve nasıl yenilik ortaya çıkarıldığı konuları üzerinde durulmaktadır [Ferlie ve diğerleri, 1997: 13].

Özel işletmelerde mükemmellik yaklaşımının doğuşu olarak adlandırılan bu akımlarda, 1982 yılında yayınlanan Thomas Peters ve Robert Waterman'ın bazı firmaların başarı sırlarını açıkladıkları Mükemmellik Peşinde (In Search of Excellence) adlı çalışmanın ayrı bir yeri olmuştur. Yazarlara göre bu firmalar, bazı yeni ortak yaklaşımlar uygulayarak kısa sürede önemli başarılar elde etmişlerdir. Bunlar genel olarak şöyledir: Hareket eğilimlilik (a bias for action); müşteri odaklılık (close to the customer), otonomi ve girişimcilik (autonomy and entrepreneurship); insan aracılığıyla verimlilik (productivity through people); işletme değerlerine önem verme; (hands-on, value-driven); işini bilme, yani ana faaliyet alanında yoğunlaşma (stick to the knitting); basit formlar ve az personel (simple form, lean staff); eşzamanlı olarak bazı alanlarda sıkı denetim ve bazı alanlarda serbestlik (simultaneous loose-tight properties) [Peters ve Waterman, 1982: 13-15].

Buna göre, eski belirginlik ve netlik ortadan kalkmıştır. Başarılı olabilmek için, iş analizleri ve süreçleriyle boğuşmak yerine harekete geçilmeli; müşterilere yakın olunmalı; rekabet edebilmek için, alt kademelere otonomi verilmeli ve onların girişimci özellikleri geliştirmeli; çalışanlara değer vererek verimlilikleri artırılmalı, işletme değerlerine personelin bağlılığını artıran örgüt iklimi oluşturulmalı; her alanda değil çok iyi bilinen alanda faaliyet gösterilmeli; bazı faaliyetlerde sıkı kontrol sağlanırken diğerlerinde serbestlik tanınmalıdır.

Özel sektördeki bu başarı öyküleri, kamu kesimi yönetiminin de ilgisini çekmiş ve özel kesim yönetimindeki yöntemlerin kamu yönetiminde de uygulanması düşüncesi gündeme gelmiştir. David Osborne ve Ted Gaebler tarafından yazılan “Yönetimin Yeniden Keşfi” (Reinventing Government) adlı çalışma, Clinton hükümeti tarafından 1990’lı yıllarda uygulanan politikaların şekillenmesinde belirleyici olmuştur [Giddens, 1998a: 75]. Akademik çevrelerde ve uygulamacılar arasında yankı uyandıran bu eserin, Clinton yönetimi zamanında kamu görevlileri için el kitabı olarak kullanılması önerilmiştir. Bu çalışmadan esinlenerek Amerikan kamu yönetimini yeniden inşa etmek için araştırma başlatılmış ve bu araştırmanın sonuçları Ulusal Performans Araştırması (National Performans Review) olarak yayınlanmıştır<sup>32</sup>. Tom Peters, bu yazarlar tarafından ortaya konulan eserin (Reinventing Government), National Performans Review’in kutsal kitabı olduğunu ileri sürmektedir. Ayrıca bu yazarlar diğer ülkelere davet edilip kamu yöneticilerine yeni anlayış hakkında konferanslar vermişlerdir [Flynn, 1997: 4]; [National Performance Review, 1993: x].

Bu etkilenmelerle birlikte, bu dönemde “kamu işletmeciliği” (public management) başlığı altında çeşitli eserlerin yayınlandığı görülmektedir [Pollit, 1990]. Bu eserlerde genel olarak “kamu işletmeciliği” (public management) adıyla yeni bir bilimin doğduğu ve kamu yönetimi-işletme yönetimi ayrımının büyük oranda ortadan kalktığı vurgulanmaktaydı.

Bu konuda 1983 yılında James L. Perry ve Kenneth L. Kraemer tarafından derlenen “Kamu İşletmeciliği: Kamusal ve Özel Bakış Açıları” (Public Management: Public and Private Perspectives) adlı çalışmanın ayrı bir yeri vardır. Bu çalışma ile yazarlar, yeni bir “kamu işletmeciliği” biliminin doğduğunu ilan ettiler.

Bu yeni anlayışa göre, kamu örgütleri ile özel kesim örgütleri yönetsel açıdan farklılık göstermez. Yönetimi, işletme yönetimi veya kamu yönetimi diye ayırmak tarihi

---

<sup>32</sup> Örneğin Clinton hükümeti tarafından yayınlanan “National Performance Review” raporuna bakıldığında, raporda öngörülen yaklaşımlarla Yeni Kamu Yönetiminin özellikleri paralellik göstermektedir. Ana başlıklar, bütçe ve satınalma sürecini kolaylaştırmak, personel politikalarını desantralize etmek, geleneksel denetim anlayışını değiştirmek, yerel yönetimleri güçlendirmek, müşteri odaklılık, hizmet organizasyonlarını rekabete açmak, piyasanın dinamiklerinden yararlanmak, karar verme yetkisini desantralize etmek, çalışanları suçlardan sorumlu tutmak, çalışma hayatının kalitesini yükseltmek, verimliliği sağlamak ve maliyetleri düşürmektir [National Performance Review, 1993].

süreçteki yanlışlardan kaynaklanmaktadır. Kurumlar arasında yönetim farklılığı olsa da, yönetim ister işletme yönetimi, ister kâr amaçlı olmayan yönetim olsun hepsi aynıdır. Farklılık ilkelere değil, kullandıkları deyimlerde ve uygulamalardadır [Drucker1999: 14-15].

Bu dönemde kamu yöneticisi olmayan kişilerin, kamu bürokratlarına yeni yönetim teknikleriyle ilgili çeşitli konferanslar vermesinde bir sakınca görülmemiş, hatta binlerce kamu yöneticisi bu konferanslara katılmıştır [Flynn, 1997: 4]. Bu anlayışın bir sonucu olarak günümüzde bir çok ülkede kamu ile özel sektör arasında elaman değişimine gidilmektedir [Wolferen, 1992: 52]; [İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 1994: 234].

Bu akımla birlikte Managerialism, New Managerialism, Girişimci Yönetim-Hükümet (Entrepreneurial Management-Government), Yönetimin Yeniden Keşfi (Reinventing Government), Kamu İşletmeciliği (Public Management), Kamu Sektörü İşletmeciliği (Public Sector Management) ve Yeni Kamu İşletmeciliği (New Public Management) gibi kavram ve yaklaşımların ortaya çıktığı görülmektedir. Fakat en yaygın olarak kullanılan “Yeni Kamu İşletmeciliği-Yönetimi” (New Public Management) kavramıdır<sup>33</sup>.

## **B. YENİ KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMI**

Yeni reform hareketleri ile birlikte, birçok özel yönetim teknikleri kamu hizmetlerinde yaygın bir şekilde kullanılmakta ve işletme dili ve pratikleri kamu kesiminde yaygınlaşmaktadır [Hood, 1991, 5]. Geçmişle karşılaştırıldığında, kamu görevlileri hizmetlerin yürütülmesinde piyasaya daha fazla duyarlıdırlar, artan bir şekilde çıktı ve girdileri karşılaştırmaktadırlar, müşteri memnuniyetini gözetmekte ve finansal konularla ve finansal sorumlulukla daha fazla ilgilenmektedirler [Farnham ve Horton: 1992a: 51]; [Tonge, 1992: 78].

Yeni kamu yönetimi anlayışı ve tanımı ile ilgili farklı yaklaşımlar ortaya konmaktadır. Bu farklı yaklaşımlarda, bu anlayışın uygulamalardan hareketle ortaya konması, henüz

---

<sup>33</sup> New Public Management (NPM) kavramının tam karşılığı Yeni Kamu İşletmeciliği'dir. Fakat bu çalışmada bu kavramın karşılığı olarak genellikle Yeni Kamu Yönetimi kullanılacaktır.

devam eden bir reform hareketi olması ve yeni dönemin çok parçalılığının etkisi büyüktür. Yeni kamu yönetimi, sosyal bilimlerde sıkça görüldüğü gibi, belirli bir kurucusu olan, formal bir teoriden hareket edilerek üretilmiş değildir. Tam aksine, tek tek örneklerden hareketle oluşturulmuş ve teorik gelişmesini halen devam ettiren bir idari reform hareketidir.

Yeni Kamu Yönetimi düşüncesi, son yıllarda, özellikle gelişmiş Batı ülkelerinde ortaya çıkan reform hareketlerinin, ortak ve birbiriyle uyumlu olduğu ve dolayısıyla kamu yönetimi pratiğinde ve literatüründe yeni bir dönemin başladığı iddiasına dayanmaktadır. Yeni Kamu Yönetimi özellikle 1980 sonrası gelişmiş Batı ülkelerinde uygulanan yönetsel reformların benzer noktalarının olduğu düşüncesinden hareket etmektedir [Barzeley, 1992: 38]; [Lynn, 1998: 232]. İngiltere’de başlayan bu akım 1980’lerin sonlarından itibaren bir dizi reform hareketi ile birlikte dünyaya yayılmıştır [Metcalf ve Richards, 1990: 1].

Yeni kamu yönetimi anlayışı, her şeyden önce geleneksel kamu örgütlerinin, hizmetlerin sunumundaki kusurlarını ve eksikliklerini doğru bir şekilde tanımlamaya çalışmaktadır [Hood, 2000: 1]. Yeni yaklaşımda “bürokratik paradigma” temel sorundur. Buna göre geleneksel paradigmanın dayandığı katı bürokratik ve kuralcı kamu yönetimi modeli artık teorik ve pratik olarak geçerliliğini kaybetmektedir. Kamu yönetimindeki sorunun başlıca kaynağı bürokrasi olarak algılanmış ve bürokratik anlayışı değiştirmek için çeşitli görüşler geliştirilmiştir [Frederickson, 1996: 264]; [Hughes, 1998: 22]. Diğer bir ifadeyle artık geleneksel Weberyen bürokratik model, günümüzde geçerliliğini yitirmiştir. Post-bürokratik yapı veya debürokratizasyon anlayışı sözkonusudur [Dobuzinskis, 1998: 374]. Yeni yaklaşımı benimseyenler genellikle bürokrasiyi, büyük örgütlerin eksiklerini anlatan bir kavram olarak kullanma eğilimindedirler. Bürokrasiye karşı olma düşüncesi, büyük örgütlerin eksiklikleri ve kusurları ile ilişkilendirilmekte ve daha çok kamu sektörü örgütleri kastedilerek kullanılmaktadır [Kaufman, 1981: 1].

Yeni kamu yönetimi paradigmasının kamu sektörünün işleyişini tamamen değiştireceği dile getirilmektedir [Ergun, 1997: 3]. Bu dönemde yönetimin sunduğu hizmetlerden yararlananları müşteri olarak gören kamu işletmeciliği (public management) paradigması, geleneksel kamu yönetimi (public administration) paradigmasının yerini

almıştır. Yeni Kamu Yönetimi (New Public Management) kavramını ilk kullanan ve bu konuda öncülük edenlerden Christopher Hood [1991], bu anlayışın gelişmesinde managerialism anlayışının büyük etkisi olduğu kanaatindedir. Bu yaklaşım, kamu kesiminin teorik temellerini, dilini ve odak noktasını yeniden tanımlamakta ve genelde geleneksel kamu yönetimi dışındaki literatür ve fikirleri kullanmaktadır [Boyne, 1996: 680].

“Administration” kavramının yerine “management” kavramının kullanılması ile ilgili farklı düşünceler ortaya konmaktadır. Bu tartışmalar, bu iki kavramın anlamı ve özel yönetimle kamu yönetiminin farklı ve benzer yönlerinin boyutu ile ilgilidir.

Yeni yönetim taraftarlarına göre işletme (management) kavramı, yönetim (administration) kavramından daha geniş kapsamlıdır. Yönetim, süreçlere, yöntemlere ve kurallara göre işlerin sevk ve idare edilmesini ifade ederken; işletme, sadece talimat ve yönergelerle göre iş yapmak yerine, hedeflerin ve önceliklerin belirlenmesi, bunların gerçekleştirilmesi için uygulama planlarının yapılması, insan kaynaklarının etkin kullanılması, performans değerlendirme ve yapılan işlerden sorumluluk alma gibi birçok fonksiyonu ifade eder [Eryılmaz, 2001a: 25].

Fakat bu konuda oldukça değişik fikirler ileri sürülmektedir. Bir görüşe göre “management” ve “administration” benzer faaliyetleri tanımlayan farklı terimlerdir. Kamu hizmetleri için “administration”, iş (business) için de “management” kavramı kullanılır. Bir değerlendirmeye göre, “management” örgütsel karar vermede rasyonel yaklaşımı ifade eder ve geleneksel olarak özel sektörle ilişkilidir. “Public administration” ise kamu kesiminde kullanılır ve bu anlayışa göre kaynakların etkili kullanımını ikinci derecededir. Devlet birimlerinde çalışan kamu görevlileri, yasal kurallar çerçevesinde siyasal otorite tarafından tayin edilen idari politikaları yürütürler [Farnham ve Horton: 1992a: 27].

Bazı yazarlara göre, kamu işletmeciliği (public management) kamu yönetiminin (public administration) başka bir ad altında devam etmesinden başka birşey değildir. Diğerlerine göre kamu işletmeciliği, evrensel olarak uygulanabilir prensipler tarafından yönlendirilen genel yönetim konsepti altında sınıflandırılabilir. Başka bir görüşe göre ise bu yaklaşım, özel iş uygulamalarının (business practice) kamu yönetiminin

problemlerine hazır çözüm olarak sunulmasıdır. Bir bakış açısına göre de, kamu ve özel kesim arasında süreç ve bağlamlardaki keskin zıtlıklar, özel sektör uygulamalarının adaptasyonunu imkansızlaştırmaktadır [Metcalf ve Richards, 1990: 35].

Bu konularda ileri sürülen başka bir görüş ise, kamu organizasyonlarında son zamanlarda meydana gelen değişiklikler, geleneksel kamu yönetiminden (public administration) ve iş yönetiminden (business management) farklı olarak "kamu işletmeciliğine (public management) yolaçmıştır [Farnham ve Horton: 1992a: 27].

Rhodes'e göre [1999: 341] yeni kamu yönetimi, politika yerine yönetime odaklanmayı ifade eder. Ayrıca performans, maliyet düşürme, verimlilik, yetkilerin dağıtılması, piyasa, belirli süreli kontratlar, parasal dürtü ve yöneticiler için girişim özgürlüğü temel vurgulardır.

Eryılmaz'a göre [2000: 31] yeni kamu yönetimi, vizyon sahibi, yetkiyi paylaşan, risk almakta arzulu, yenilik ve değişikliğe açık yönetici tipi ve başarıyı ödüllendiren, ekip çalışmasına yönelmiş, müşteri ve kalite odaklı, kitlesel üretim yerine farklılığa dayalı üretime yönelmiş bir sistemdir.

Osborne ve Gaebler'e göre ise [1992: 19-20] yeni yönetim anlayışı veya girişimci yönetim (entrepreneurial government) anlayışı on temel prensipten oluşmaktadır. Bu anlayışı benimseyen yönetimler, hizmet sağlayıcıları arasında rekabet sağlarlar; kontrolü bürokrasiden toplumlara kaydırarak vatandaşları güçlendirirler; girdilerden çok çıktılar üzerine yoğunlaşarak kurumlarının performansını ölçerler; kurallar ve düzenlemelerden çok amaçlarla (misyonlarla) yönlendirilirler; hizmetten faydalananları (clients) müşteri (customers) olarak yeniden tanımlarlar ve onlara tercih hakkı sunarlar; problemleri ortaya çıktıktan sonra gidermeye çalışmak yerine ortaya çıkmalarını önlerler; enerjilerini sadece para harcamak için değil para kazanmak için harcarlar; otoriteyi merkezden uzaklaştırırlar ve yönetimde katılımı sağlarlar; bürokratik mekanizmalar yerine piyasa mekanizmalarını tercih ederler; sadece kamu hizmetlerinin sunumuna odaklanmayıp, toplumun problemlerini çözmek için, tüm sektörleri -kamu, özel ve gönüllü- harekete geçirirler.

Cristopher Hood'a göre [1991, 4-5], Yeni Kamu Yönetimi yedi ana unsurdan oluşmaktadır. Bunlar, kamu sektöründe profesyonel yönetimin gelişmesi; açık standartlar ve performans ölçümleri; çıktı kontrolüne artan vurgu, kamu sektöründe birimlerin küçültülmesi, kamu sektöründe rekabeti geliştirmek; yönetim tekniklerinde özel sektör yöntemlerine vurgu; kaynak kullanımında daha fazla disiplin ve tasarruf.

Diğer taraftan yeni anlayış, özel kesim işletme kavram ve tekniklerinin kamu örgütlerinde de uygulanmasını önererek, Weberyen anlamdaki bürokratik anlayışın yerine, pazar ilkelerine ve bireylerin memnuniyetine dayanan, esnek, karar verme katmanları daha düz, sonuca yönelik ve girişimciliğe önem veren bir anlayışı benimsemektedir. Girişim kavramı, inisiyatif, risk alma, kendine güven ve sorumluluk alabilme yeteneği gibi pek çok konuyu kapsamaktadır [du Gay, 2000: 83]; [Minogue, 2000]. Bu yaklaşıma göre kamu kesimi yönetiminin, performans değerlendirme, kalite ve verimliliğini artırmak için özel kesim teknik ve yöntemlerinden daha fazla yararlanması gerekmektedir.

Wilson [1994: 667], yeni reform hareketlerinin kamu yönetimi anlayışında meydana getirdiği kırılmaya ve uygulama ile teori arasındaki uçuruma dikkat çekmektedir. Ona göre bugün kamu yönetimi akademik araştırmaların çok dışında cerayan etmektedir. Washington'da ve eyalet başkentlerinde kamu yönetimi yeniden yapılandırılırken (reinventing public government), teoride böyle gelişme görülmemektedir.

Yeni kamu yönetimi anlayışını geçici bir moda olarak gören Lynn [1998: 2] bu benzerliklerin yüzeysel olduğunu, mukayeseli çalışmaların artması ile bu benzerlikler arasında derin farklılıkların görülmeye başlanacağını iddia etmektedir. Ona göre siyasi iktidarların değişmesi ile bu anlayış kaybolacaktır.

Rhodes, yeni kamu yönetiminin tek örnekli bir eğilim olmadığını, geleneksel kamu yönetimi gibi tutarlı bir teoriden yoksun olduğunu belirtmektedir. Yeni Kamu Yönetimi anlayışının tutarlı bir teoriden yoksun olduğunu iddia edenlere göre, bu yaklaşım farklı doktrinlerin dağınık toplamıdır. İlkeleri çoğunlukla birbiriyle çelişir. Onlara göre, Yeni Kamu Yönetimi bazı ülkelerde, örneğin İngiltere'de minimal devleti önermekte, bazı ülkelerde ise, örneğin Danimarka'da, devleti korumayı amaçlamaktadır. Fransa'da bölgesel yetkilendirmeyi önerirken İngiltere'de bunu yapmaz [Rhodes, 1999: 342].

Yeni kamu yönetimi reformlarının ve yaklaşımlarının birtakım farklılıklarının olması oldukça doğaldır. Ulusal kültürlerin farklılığı, bir takım zorlukları ortaya çıkarsa da [Minogue, 2000) bu, sözkonusu anlayışı yeniden şekillendirmektedir. Başlangıçtaki aşırı liberal nitelikli ve anglo-sakson ağırlıklı bir yaklaşım gibi gözüken bu reform hareketleri, farklı ülkelerin bu reformları benimsemesiyle birlikte, sözkonusu ülkelerin siyasal tercihleri ve yerel özellikleri bu yaklaşımı etkilemiştir. Ülkeler, yeni yaklaşımın bazı yönlerini daha fazla öne çıkarabilmektedir. Yeni sağ politikaların hakim olduğu ülkelerde, yeni hizmet yöntemleri ve özelleştirme politikaları daha ön planda iken, [Metcalf ve Richards, 1990: 170], yeni sol politikaların uygulandığı ülkelerde özelleştirme politikalarına vurgunun daha az olduğu görülmektedir. Örneğin, İngiltere’de özelleştirmeye daha fazla vurgu yapılırken, Almanya’da vurgu daha fazla yerelleşmemiştir. Yeni anlayışın sol versiyonu olan Yeni Zelanda’da ise nispeten daha devletçi bir anlayış hakimdir. Bu farklılıklar, yeni yönetim anlayışının kendi içindeki nüanslar olup birbirine zıt şeyler değildir. Temel hedefleri ve yöntemleri aynıdır.

Yeni yönetim yaklaşımı, teorik zenginlikten daha çok uygulama pratiği daha zengin bir gelişme gösterse de, başlangıca göre bu hareketin teorik temellerinin kendi içinde tutarlı ve bütüncül bir görünüm sergilediği söylenebilir. Son yıllarda akademik çevrede tartışılan ve bazı ülkelerde uygulama alanı bulan yeni kamu yönetimi anlayışı, teoriden hareket edilerek değil, tek tek örneklerden yola çıkılarak oluşmuş ve teorik gelişmesini sürdüren ve teorik temellerini sağlamlaştıran bir düşünce ve idari reform metodudur. Yeni yönetim anlayışı ve teknikleri, yeni teknolojik yapı ve toplumsal aşamayla uyum içindedir ve esnek bir nitelik göstermektedir. Bu nedenle birçok ülkede uygulama alanı bulması doğaldır.

## **II. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ TEMEL NİTELİKLERİ**

Geleneksel Weberyen bürokrasi anlayışı ile patrimonyal bürokrasi anlayışının birbirinin karşıtlığı üzerine kurulması gibi; yeni yönetimi karakterize eden normlar ve değerler ile geleneksel bürokratik organizasyonların kimliğini oluşturan değerler arasında bir zıtlık ilişkisi kurulmuştur. Birincisi gayri şahsi, kuralcı, hiyerarşik bürokrasi ile temsil edilmektedir ve baskı ve kontrol kültürü etrafında yapılandırılmıştır. İnsanların katılımını ve fikirlerini reddeden ve baskı altında tutan bir yapılanma sözkonusudur;



sürece sıkı sıkıya bağlılık esastır. İkincisi ise esnek, desantralize ve girişimci anlayışı temsil etmektedir. Bu yaklaşımda yönetime katılım kültürü oluşturmak temel hedeftir. Yöneticilerin aktif ve girişimci yanlarının artan önemine vurgu yapılmaktadır. Buna göre, disipline dayalı uygulamaların terk edilmesi, bunların yeni etik ve değerlerle değiştirilmesi gerekmektedir. Bürokratik kültür, kişilerin inisiyatif alıp daha fazla sorumluluk üstlenmesi gerektiğini savunan yeni yaklaşımlara izin vermek durumundadır [du Gay, 2000: 61-63].

Yeni kamu yönetimi ile ilgili ortak vurgu noktaları şunlardır: Kamunun rolünü sorgulayıp yeniden tanımlama, piyasayı yönetim için bir model olarak görme, kamu hizmetlerini rekabet ortamında alternatif yöntemlerle yürütme; bürokrasiyle mücadele; aşırı merkeziyetçi ve hiyerarşik yönetim yapılarını desantralize yönetim anlayışıyla değiştirme; hizmet sunumunu hizmet sunularına en yakın yerden ve söz konusu kişilerle irtibat halinde gerçekleştirme; esnek bir yapı; kamusal sorumluluğun yeniden dağılımı ve yönetime yeni aktörlerin dahil edilmesi; özel sektörde uygulanan bazı yönetim tekniklerinin kamuda kullanılması; sonuçlara ve performansın yükseltilmesine daha fazla vurgu; etkinlik ve verimliliğe önem verme; kaynak kullanımında daha fazla disiplin ve ekonomiklik; kaliteye vurgu ve güçlendirilmiş hesap verme yükümlülüğü; müşteri odaklılık [OECD, 1995: 8-9]; [Holmes ve Shand, 1995: 551]; [Hood, 1991: 3-4]

Yeni kamu yönetimi anlayışının temel yaklaşımları dört noktada toplanabilir:

1. Kamunun faaliyet alanının ve kamu tarafından sunulan hizmetlerin yeniden tanımlanması; kamusal hizmetlerin alternatif yöntemlerle sunulması.
2. Kamu yönetiminin örgütsel yapısında ve yönetim anlayışında değişiklikler.
3. Siyaset-yönetim ilişkileri ile kamusal sorumluluk ve denetim anlayışının yeniden düzenlenmesi.
4. Kamu yönetimi- özel yönetim işbirliği ve yakınlaşması.

## A. KAMUNUN FAALİYET ALANI VE HİZMET YÖNTEMLERİ

Yeni yönetim anlayışı ile birlikte, geleneksel anlayışa uymayan bir kamu hizmeti kriteri oluşmuş ve kamunun faaliyet alanı ve hizmet yöntemlerinde önemli değişimler meydana gelmiştir. Geleneksel kamu hizmetleri ve devletin görevleri sorgulanmaya başlanmış ve köklü değişimler ortaya çıkmıştır. Kamunun faaliyet alanı, piyasanın ve üçüncü sektörün lehine daralmış, kamu hizmetleri alternatif hizmet yöntemleriyle sunulmaya başlanmış ve deregülasyon ve piyasaları serbestleştirme politikaları izlenmiştir.

Yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu kesiminin, doğasından kaynaklanan kusurları bulunduğu, bu nedenle birçok mal ve hizmeti sunmada piyasanın devletten daha iyi donanıma sahip olduğu düşüncesinden hareketle, özellikle özelleştirme yöntemleri ile kamu sektörünün sınırlandırılmasını ve küçültülmesini öngörmekte; kalan kamu hizmetlerini ise rekabetle tanıştırmayı önermektedir. Buna göre, kamu faaliyetleri ile ilgili olarak, bir faaliyetin gerekli olup olmadığına bakılmalı, eğer gerekli değilse lağvedilmelidir. Bir faaliyet için devletin sorumlu olması gerekli mi değil mi araştırılmalı, değilse o faaliyet özelleştirilmelidir. Yine bir faaliyet devlet tarafından direkt olarak sunulmak zorunda mı değil mi diye bakılmalı, değilse, sözleşme yaparak özel sektöre gördürülmelidir. Eğer bir faaliyetin doğrudan kamu tarafından sunulması gerekiyorsa, sözkonusu faaliyet desantralize edilmelidir [Minogue, 2000]; [Rowley, 1998: 322].

Kamu hizmetlerinin üretilmesi ve halka sunulmasında, “yöneten”, “üreten” ve “tüketen” olmak üzere üç taraf bulunmaktadır [Eryılmaz, 1990: 886]. Tüketiciler, kamu mal veya hizmetinden yararlanan kişi veya kurumlardır. Kişi olabileceği gibi, hane, topluluk, şirket, kurum da olabilir. Üretici, kamusal mal veya hizmeti, üreten ve/veya tüketicilere sunan birimdir. Bu işlevi yerine getiren bir kamu kurumu, özel bir şirket, gönüllü bir kuruluş veya tüketicinin kendisi olabilir. Yönetici veya diğer bir ifadeyle düzenleyici taraf ise, üretilen ve halka sunulan kamusal mal veya hizmetten siyasi veya idari olarak sorumlu olan birimdir.

Günümüzde bu üç hizmet elamanı ile ilgili köklü değişimler meydana gelmiştir. Tüketicilerin artık “müşteri” olarak görülmesi eğilimi artmaktadır. Bu yaklaşım müşteri

yönelimli yönetim anlayışını ortaya çıkarmıştır. Geleneksel anlayışın aksine, kamusal hizmetlerin üretimi ve tüketicilere sunumunda özel sektör veya üçüncü sektörün ağırlığı giderek artmaktadır. Yine kamusal hizmetlerin düzenleyicisi ve sorumlusu sadece kamu yöneticileri değildir. Yönetişim anlayışı ile birlikte bireyler ve gruplar da kamusal hizmetlerin düzenlenmesinde söz sahibi olmak istemektedirler.

## **1. Kamunun Faaliyet Alanı**

Sanayi toplumuna geçişle birlikte toplumsal ve ekonomik yapıdaki gelişmeler, iki büyük dünya savaşı, ideolojik anlayışlar, uygulanan iktisat politikaları, kamunun piyasaya üretici olarak girmesi, sosyal politikalar, kentleşme, milli gelir seviyesindeki artış, kamu hizmetlerinin fiyatlandırılması ile ilgili politikalar, bürokratların davranışları ve kamu kurumlarının büyüme eğilimleri gibi nedenler, kamu yönetiminin büyümesine ve genişlemesine yol açtı [Eryılmaz, 1993: 15-19]. Özellikle Keynesyen iktisatçılar ve çağdaşlaşma yanlısı sosyologlar, devletin ekonomik işlevlerine ve toplumu bütünleştirici niteliklerine gereksinim olduğunu ileri sürerek, kamu hizmetlerinin büyümesinden-genişlemesinden yana tavır aldılar. 1970'li yıllara kadar, refah devleti uygulamaları ile ekonomik büyümenin ve siyasal istikrarın sağlanacağı düşüncesi hakimdi [Savaş, 1994a: 14]. Keynes öngörmemiş olsa bile, uygulamaya konan karma ekonomi politikası, başta İngiltere olmak üzere bir çok ülkede çeşitli iktisadi teşekküllerin kamulaştırılmasına yol açmıştı. O dönemde kamulaştırma veya millileştirme, piyasanın yetersizliğinden daha çok, piyasaya ve özel girişime olan güvensizlikten kaynaklanmaktaydı [Giddens, 1998a: 10].

Refah devleti uygulamaları, Batıda hem sağ hem de sol hükümetler tarafından uzun bir süre uygulanıp birtakım başarılar elde edilmesine rağmen, 1970'lerde önemli bunalımlar kendini göstermeye başladı. Ekonomik kaynakların sınırlı olduğu, diğer bir ifadeyle, kamu gelirlerinin ve dolayısıyla harcama gücünün ve de vergilendirme gibi araçların kısıtlı olduğu daha iyi anlaşıldı. 1980'lere gelindiğinde refah devleti paradigmasına olan inancın artık sarsıldığı görülmektedir. Bu dönemde devletin ekonomik ve sosyal hayattaki rolünün yeniden tanımlanması ve kamu kesiminin küçültülmesi tartışmaları gündeme geldi [Naisbitt ve Aburdane, 1990: 141]; [Drucker, 1993: 61].

Devletin küçültülmesi düşüncesinin entellektüel temellerini oluşturan neo-liberal iktisat okullarının öğretileri, Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat yaklaşımı [Friedman, 1988: 324], kamunun faaliyet alanının daraltılması düşüncesine güç kazandırmıştır. Bu anlayışa göre, kamu kesiminin doğasından kaynaklanan verimsiz kaynak kullanımı özelliği vardır. Özel sektör ise, piyasa koşulları gereği kaynakları etkili, verimli ve rasyonel kullanmak zorundadır. Buna göre kamunun faaliyet alanının daraltılması rasyonel bir önermedir [Aksoy, 1995: 167].

Fakat bu politikaların kabul edilmesinde, teorik düşüncelerin etkisinden çok, refah devleti uygulamalarının olumsuzluklarının daha fazla etkili olduğu söylenebilir. Kamunun bir takım hizmetleri yürütmesinin zorlukları ve imkânsızlıkları, teorik düzeyde eskiden beri tartışılmakta ise de bu, son yıllarda pratik olarak da tespit edilmiştir [Drucker, 1993: 62]<sup>34</sup>.

Geleneksel anlayışa göre devlet, piyasaya müdahale ederek, birtakım kamusal işlevleri doğrudan yürüterek etkin olmaya çalışmaktaydı. Yeni anlayışa göre ise devlet, yasa koyarak, bireyler ve kurumlar arası ilişkileri düzenleyerek, sözleşme şartlarını ve kuralları tespit ederek etkin olmanın yollarını arar. Devlet, oyuncu olarak değil daha çok oyunun kurallarını belirleyerek, ekonominin ve kamusal hizmetlerin etkinliğini şekillendirmektedir. Birincisinde devlet, hem hakem hem de oyunculuk yapmaya çalışırken, yeni anlayışta daha çok hakem olmakla yetinmektedir. Yeni anlayışta yönetim, devlet gemisinde dümene geçmiş, kürek çekme işini bireylere ve sektörlerle bırakmıştır.

Diğer taraftan teknolojik gelişmeler, yeni iletişim ağları, küresel ekonomik yapı, kamu yönetimine yeni işlevler yüklemekte ve yeni örgütlenmelere zorlamaktadır. Piyasa sisteminin ve yeni yönetim anlayışının da belirli yapıları bulunmaktadır. Bu yapılar sistemin sağlıklı işlemesi için temel altyapı niteliğindedir. Yeni sisteme uygun altyapının oluşturulması yine kamuya düşmektedir. Bu kurumsal uyum düzenlemeleri

---

<sup>34</sup> Örneğin devletin piyasaya ve diğer alanlara müdahalesine özellikle liberal düşünürler tarafından sürekli eleştiri getirilmiştir. Fakat “devletin yetersizliği” tartışması yeni bir konudur. Artık devlet müdahalesine karşı, sadece özgürlük vb. kaygılarla karşı çıkılmamakta, devletin bir çok hizmeti etkili ve verimli yürütemeyeceği ileri sürülmektedir [Drucker, 1993: 62].

zamanında ve sağlıklı bir şekilde yapılmadığı zaman, -Türkiye örneğinde olduğu gibi- piyasaların ve yönetimin önemli sorunlarla karşılaşması kaçınılmazdır.

## **2. Kamu Yönetimi ve Piyasa**

Yeni kamu yönetiminin önemli boyutlarından birisi piyasalaştırmadır (marketization). Piyasalaştırma, kamu hizmetlerinin üretilmesinde ve sunumunda piyasa mekanizmalarını kullanmayı ifade etmektedir. Yeni anlayış, piyasanın çoğu mal ve hizmeti sunmada devletten daha iyi donanımlı olduğu iddiasına dayanır [Rhodes, 1999: 341-346]; [Rowley, 1998: 322]; [Minogue, 2000].

Yeni dönemde ortaya çıkan yeni reform hareketlerinin ortak noktası, piyasanın ekonomik ve yönetsel ilişkiler için bir model olarak kullanılması, yani hizmetlerin kontratlandırılması, fiyatlandırılması ve geleneksel anlayışa göre şekillenmiş olan bürokratik yapının, piyasa ve piyasa-benzeri mekanizmalarla ikame edilmesidir [Kaboolian, 1998: 189]; [Flynn, 1997: 1]. Yeni kamu yönetimi anlayışını uygulamaya koyan Yeni Sağ, refah devleti krizini çözüme kamu hizmetlerinin piyasa ortamında yürütülmesini veya kamu sektörünün özel sektör yönetim uygulamaları ile tanıştırılmasını bir çözüm olarak görmüştür [Farnham ve Horton: 1992b: 240]. Bu dönemde piyasa kavramı kamu sektörünün dilini adeta kuşatmış durumdadır [Isaac-Henry, 1993: 9].

Geleneksel anlayışta genel kanaat, kamu hizmetleri ile piyasanın birbiriyle zıt şeyler olduğu ve kamu hizmetlerinin piyasa ölçüsüyle değerlendirilemeyeceği düşüncesi hakimdir. Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde piyasaya ve piyasa tipi mekanizmalara (rekabet, fiyatlandırma, seçme, parasal dürtü gibi) şüpheyle bakılmıştır. Birçok uygulamada piyasa kriteri yerine siyasi ve idari kriterler kullanılmıştı. Sosyal fayda, sosyal maliyet, dışsallıklar, piyasa başarısızlığı ve aksak rekabet piyasaları (monopoller) üzerinde duran bu dönemin hakim iktisat teorisi (refah iktisadı), dışsallıklar nedeniyle piyasanın iyi çalışmadığını varsayar [Güvel, 1998: 51]. Bu anlayış, beraberinde tekellik ve regülasyon anlayışını doğurmuştur.

Geleneksel anlayışın hakim olduğu dönemdeki piyasaya yönelik güvensizlik, kamunun müdahale alanını genişletmiş, devlet birçok alanda düzenleme yapmak ve müdahale

etmek durumunda kalmıştır. Günümüzde deregüle edilen birçok şeyi bu dönemde regüle etmek, daha ekonomik görülmekteydi [Reschenthaler ve Thomson, 1996: 127]. Örneğin son yıllara kadar, özellikle telekomünikasyon, elektrik ve gaz gibi endüstriler korunmuş ve bu alanlarda kamu tekeli kabul edilmiş ve özel sektörün bu sektörlerde faaliyet göstermesine izin verilmemiştir. Bunda piyasaya olan güvensizlik, ölçek ekonomileri ve teknolojik yetersizlik önemli rol oynamıştır.

Özel sektördeki tekelleşmeye karşı takınılan aşırı olumsuz tavıra rağmen, kamu sektöründeki tekelleşmeye, tam tersine, olumlu bir yaklaşım söz konusuydu. Kamu tekelleri pek sorgulanmadığı gibi kamusal hizmetlerin tekelleşmesi öngörülmüştü. Devletin özel sektörü rekabete zorlayıp, kendini rekabet dışında tutması bir paradoks olarak değerlendirilmelidir.

Gerçekten de geleneksel kamu yönetimi anlayışı, kamusal hizmetlerin yürütülmesinde kamu bürokrasisi tekeli benimsenmiştir. Hatta kamuda birden fazla aynı hizmeti yürüten organizasyonun olması israf olarak algılanmış ve verimliliği olumsuz etkileyeceği zannedilmişti. Bu dönemde tek bir tren, tek bir ulaşım, tek bir haberleşme, tek bir güvenlik sistemi öngörüldü. Sosyal güvenlik sisteminin mutlaka devlet tekelinde olması düşüncesi hakimdi. Bu anlayışa göre bu tür hizmetler, rekabet ortamında değil de kamu tarafından sunulması halinde, maliyetlerin düşeceği ve hizmetin kalitesinde olumlu gelişme olacağı görüşü egemendi. Fakat rekabetin sağlayacağı avantajlar pek düşünülmedi [Butler, 1996: 150]. Bu anlayış kamu hizmetlerinin sunumunda tekelliği normal, rekabeti olağan dışı olarak algılamaktaydı. Kamu mal ve hizmetlerinin özel kişi ya da firmalar tarafından üretilebileceğine olumlu bakılmamıştı.

Piyasa mekanizmaları yerine politik tercihlerin kullanılması, bunun sonucu olarak devletin bir çok alanda düzenlemeler yapması ve müdahale etmesi önemli sorunlar doğurmuştur. Devletin işlevlerindeki artış onun sorgulanmasına yol açmıştır. Yeni anlayışla birlikte devletin gücünün sınırsız olmadığı benimsenmiş ve “devlet ne yapmalı” sorusu yerini, “devlet ne yapabilir” sorusuna bırakmıştır [Drucker, 1993: 61].

Günümüzde piyasaya verilen değer her geçen gün artmakta, kamuya olan güven ise zayıflamaktadır. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri'nde 1970'lerin başında yapılan kamuoyu araştırmalarında devletin iyi çalıştığını düşünenlerin oranı %75 civarında iken, bu oran 1990'ların başında %20'lere düşmüştür [TESEV].<sup>35</sup> Yeni paradigmanın piyasaya olan güveni ise tamdır [Gray ve Jenkins, 1995: 98]. Piyasa başarısızlığı düşüncesinin yerini, kamusal başarısızlık düşüncesi almıştır. Bu anlayışla birlikte tekelin yerine rekabet, regülasyonun yerine de deregülasyon önem kazanmıştır. Özellikle yeni sağ uygulamalarla birlikte ekonomiden çalışma ilişkilerine kadar birçok şey deregüle edildi [Farnham ve Horton: 1992a: 19-20]; [Peters, 1997: 80].

Deregülasyon, kamunun faaliyet alanının daraltılmasında uygulanan en önemli araçlardan birisidir. Kamusal alanda birtakım düzenlemeler-regülasyonlar kaçınılmazdır. Fakat geleneksel dönemde bu sınırın fazla iyi çizilmediği, birçok alanda regülasyon yapıldığı görülmektedir. Fiyat ve ücret kontrolleri (asgari ücret gibi), faiz oranının ve döviz kurunun kontrolü, kira kontrolleri, piyasaya girişin engellenmesi ve sınırlandırılması -devlet monopolleri, imtiyaz hakkı, kotalar, tarifeler- çeşitli teşvikler ve destekler, bu dönemdeki regülasyonların bazı örnekleridir [Aktan, 1998: 92].

Deregülasyon, devletin sektörler üzerindeki hukuki düzenleme, kısıtlama ve kontrol etme yetkisinin kısıtlanması veya tamamen kaldırılmasıdır. Buna göre devlet, yürüttüğü bazı kamusal faaliyetlerden, fiyat veya ücret denetiminden vazgeçer, sübvansiyonları kaldırır ve kamu tekellerinin tekel olma niteliğine son verir [Aksoy, 1995: 168].

Deregülasyon politikalarının temel nedeni kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimlik sağlamaktır. Daha önce devlet faaliyetleri arasında yer alan işlevlerin, özel sektör rekabetine açılarak endüstriyel performansın artırılması hedeflenmektedir.

Yeni teknolojiler, kamu ve özel alanı yeniden çizmekte ve devletin ve piyasanın alanını yeniden belirlemektedir. Rekabeti zorunlu kılmasa da kolaylaştırmaktadır. Bilgi teknolojileri, piyasanın etkisini, devlet kontrolüne ve düzenlemelerine nispetle artırmış, bilgisayar ve bilgisayar ağları bilgi araçlarının maliyetlerini önemli oranda düşürmüştür.

---

<sup>35</sup> Ortalama bir Amerikalı vergi ile elde edilen her bir Doların 48 Cent'inin devlet tarafından israf edildiğini düşünmektedir. Her altı kişiden beşi (yüzde 83.3) esaslı bir değişimden yanadır. Amerikalıların sadece yüzde 20'si devletin doğru şeyler yaptığını inanmaktadır [National Performance Review, 1993: xxix].

Kamu malları, doğal tekeller, dışsallıklar gibi, piyasanın başarısızlığını yaratan ve devletin müdahalesini meşrulaştıran durumların çoğu, bilgi yetersizliğinden kaynaklanmaktadır [Reschenthaler ve Thomson, 1996: 126]. Yeni toplumsal aşamayla birlikte bilgi ve bilgi teknolojilerinde meydana gelen değişimler, bilgi yetersizliğinden kaynaklanan tekelleri ve kamu düzenlemelerini anlamsızlaştırmıştır. Yeni teknolojilerin iletişim alanındaki tekellerin ortadan kaldırılmasındaki etkisi doğrudandır. Örneğin alternatif iletişim teknolojilerinin yaygın olduğu günümüzde iletişim alanında tam bir tekelleşme oldukça güç ve maliyeti ağırdır.

Kamusal tekellerin kaldırılmasını ve piyasa egemenliğini savunanlara göre, teknik (doğal) tekellerle, birtakım düzenlemeler sonucu oluşturulan tekelleri birbirinden ayırt etmek gerekmektedir. Bu anlayışa göre teknik tekelleşme, fiili bir kamu tekeli haklı kılabilir. Fakat birtakım düzenlemelerle oluşturulan tekeller meşru sayılamaz [Friedman, 1988: 58]. Bazı hizmetlerin tekelleşme durumu belli bir dönemde, bazı nedenlerden dolayı makul görülebilir fakat teknolojik gelişmeler bir dönem tekelleşen olan hizmetlerin tekelleşme durumuna son verebilmektedir.

Yeni dönemde, birçok bilim adamının kafasını karıştıran “kamu malı, özel kişi ya da kuruluşlar tarafından nasıl üretilebilir” [Buchanan, 1991, 124] sorusu cevaplanmıştır<sup>36</sup>. Geleneksel anlayışa göre kamu hizmetlerinin yürütülmesinde bürokrasi en iyi yol olarak kabul edildi. Yeni paradigma ise kamu hizmetlerinin üretilmesi ve halka sunulmasında bürokrasiyi en iyi ve tek yöntem olarak görmemektedir. Yeni anlayışın benimsenmesinde büyük katkısı olan kamu tercihi teorisyenlerine göre, kamu görevlilerinin kamusal hizmetleri tekelleşen ortamında yürütmesi, aşırı sunuma, etkinsizliğe, maliyetlerin artmasına ve tüketici tercihlerinin sınırlandırılmasına yol açmaktadır [Boyne, 1998: 474].

Piyasanın yönetsel ilişkiler için model olması, kamu hizmetlerinin piyasaya açılmasının ötesinde, piyasanın örgütsel ve kişisel davranışları yönlendiren bir mekanizma olarak algılanması düşüncesini de gündeme getirmektedir. Bu yaklaşıma göre bir birimin etkili olabilmesi için yukarıdan emir gelmesi gerekli değildir. Birim üyelerinin her biri birimlerinin verimliliğini arttırmak için kişisel çıkar ve motivasyona sahiptir. Bu yeni

---

<sup>36</sup> Örneğin ünlü liberallerden L. von Mises [1947, 43-44] de, kamu hizmetleri ile piyasanın farklı mantaliteye sahip olduğu ve kamu hizmetlerinin piyasa ölçüsü ile değerlendirilemeyeceği kanaatindeydi.



anlayışla birlikte piyasanın gizli eli, emir-komuta zinciriyle yer değiştirmiş gibi gözükmetedir [du Gay, 2000: 100].

Aslında ne geleneksel bürokrasiyle ne de tam serbest piyasalarla karşı karşıyayız. Gerçekte varolan, siyasal iktidar tarafından oluşturulmuş yarı-piyasalar (quasi-market) dir. Örneğin piyasa tarafından üretilen veya sunulan kamusal hizmetlerin fiyatının büyük bir bölümü yine kamu tarafından belirlenmektedir [du Gay, 2000: 101].

Piyasanın egemenliğine ve kamu hizmetlerinin rekabete açılmasına olumlu bakanların yanında, bu konuda farklı düşünceler ileri sürenler de bulunmaktadır. Kamu hizmetlerinin rekabete açılmasına karşı olanlar, genellikle kamu hizmetlerinin bizzat kamu tarafından yürütülmesi gerektiğini ileri sürmektedir. Buna göre kamu hizmeti ile özel sektör birbirleriyle bağdaşır şeyler değildir; kamu hizmetlerinin rekabete açılması kamu sektöründe derin yaralar açabilir [Isaac-Henry, 1993: 13].

Güler'e göre [1996: 3], kamu hizmetlerinin rekabete açılması, yani özelleştirme, genel kabulün aksine, piyasa mekanizmalarının bunalımı nedeniyle doğmuştur. Kendine ayrılmış alanda kârlılık bunalımını aşamayan piyasa mekanizmaları yeni alanlara ihtiyaç duymuştur; bu da kamusal alandır.

Kamu hizmetlerinin piyasaya açılmasının, yönetimle vatandaş arasındaki bağı gevşeteceği ve çalışma hayatında olumsuz gelişmeler olacağı ileri sürülmektedir. Örneğin özelleştirme sonucu birçok kamu çalışanının işinden olacağı, işinden olmayanların ise ücret düzeylerinin düşeceği iddia edilmektedir. Özelleştirmenin sendikasızlaşmaya yol açtığı yolunda genel bir kanı söz konusudur. Özellikle sendikalar bu nedenle özelleştirmeye karşı çıkmaktadırlar.

Birtakım hizmetlerin piyasa ortamında yürütülmesi, söz konusu hizmetlerin fiyatının artmasına yol açacağı, bazı hizmetlerin sübvansede edilme imkânını ortadan kaldıracacağı dile getirilmektedir. Özellikle yaşlılara, dar gelirlilere ve özürülere sunulan hizmetlerde aksamalar olacağı ileri sürülmektedir.

Bu görüşte olanlara göre kamu hizmetlerinin piyasaya açılması, kamu tekellerini özel tekellere dönüştürebilir. İmtiyaz elde eden ve sadece kâr gayesi ile çalışan özel firmaların tekel gücünü ellerinde bulundurmaları önemli sakıncalar doğurabilir. Ayrıca

bu işi sürekli yapan firmalar bu alana yeni firmaların girmesini ekonomi dışı güç kullanarak engelleyebilirler [Emrealp ve Horgan, 1993: 12-13]; [Işıklı, 1994: 95]; [Falay, 1998: 19].

Bir diğer yaklaşım da, bu iki yaklaşımı dengelemeye çalışan “üçüncü yol” yaklaşımıdır. Yeni dönemle birlikte, sol siyasal parti ve akımlarda, “yeni sol”, “yeni orta” ve “üçüncü yol” gibi hareket ve akımlar ortaya çıktı. Örneğin Blair, “Yeni İşçi Partisi” kavramını yarattı ve Chancellor Schroeder “yeni orta” sloganı icat ederek 1998’de seçim zaferi kazandı. İşçi Partisi’nin en etkili danışmanlarından ünlü sosyolog Giddens, üçüncü yol kavramını son kitaplarından birinin başlığı olarak kullanmıştır [Watrin, 1999]<sup>37</sup>.

Bu yaklaşımda, kamunun geleneksel işlevlerine karşı çıkılmakta ve piyasanın kamu hizmetleri için etkin ve verimli bir araç olduğu kabul edilmektedir. Fakat piyasaya yönelik birtakım çekinceler ileri sürülmekte ve piyasanın başka alternatiflerle dengelenmesi gerektiği savunulmaktadır. Giddens’a göre [2000a: 93], siyasal iktidar, ekonomi ve sivil toplum arasındaki dengenin iyi kurulması gerekmektedir. Ekonomiyi bütünüyle siyasal iktidarın emrine vermekle, onun denetiminden alıp piyasanın denetimine vermek aynı ölçüde olumsuzluklar doğurur.

Buna göre kamusal hizmetlerin tamamen kamu veya piyasa denetimine bırakılması yanlıştır. Sivil toplumu da işin içine katarak denge sağlanmalıdır.

Giddens’in endişelerini görmezlikten gelmek mümkün değildir. Hukukla düzenlenmeden kendi işleyişine bırakılmış bir piyasa, özellikle kamusal hizmetlerin yürütülmesinde, telafisi güç sorunlar doğurabilir. Diğer taraftan, sivil toplum, hem siyasal iktidara hem de piyasaya karşı, bir denge işlevi görebilir. Yeni anlayışta bu durum, “yeni regülasyon kurulları”yla, “yönetişim” anlayışıyla, ve yönetimde “üçüncü sektör”ün etkinliğinin artmasıyla çözülebilir.

Gerçekten de, kamu hizmetlerinin rekabete açılması köklü bir paradigmatik değişimi ifade ettiği gibi, bu yenilik, aynı zamanda, kamu yönetimiyle ilgili geleneksel değerlerin altüst oluşu anlamına da gelmektedir. Kamu hizmetlerinin rekabete açılmasının, sıradan

---

<sup>37</sup> “Üçüncü Yol Sosyal Demokrasinin Yenilenmesi” (The Third Way The Renewal of Social Democracy-1998).

bir reform hareketi olarak algılanması doğru değildir. Painter'a göre [1993: 41] tekelci kamu hizmetlerin içine rekabetin sokulması, kamu yönetimi kültürünün değişimindeki en önemli olaylardan birisidir. Yönetimler piyasa ve girişimci değerlere uyum sağlamak için geleneksel kamu yönetimi kültürünü değiştirmek durumundadır [Farnham ve Horton: 1992b: 238].

Kamu hizmetlerinin rekabete açılması, kamu kesimindeki sorunların giderilmesinde bir "reçete" olmasa da, geleneksel yönetim anlayışının ortaya çıkardığı olumsuz sonuçlardan kurtulmanın ve kamuya daha dinamik bir yapı kazandırmanın başlangıcı olabilir. Kamu organizasyonlarının ve faaliyetlerinin piyasa anlayışına göre yeniden yapılandırılması, kamunun kapasitesinin azalmasından çok, görev ve sorumluluklarının yeniden gözden geçirilmesidir [du Gay, 2000: 102].

Kamu yönetiminde yeni yaklaşımların benimsenmesinin ve kamu hizmetlerinin rekabete açılmasının en önemli nedenlerinden birisi maliyet düşüncesidir [Savas, 1994: 5]; [Horton, 1992: 133]. Kamu yönetimini da az maliyetle daha iyi nasıl çalıştırabiliriz endişesi hakimdir [Hood, 1991, 5]. [Brudney, 1998: 335]. Geleneksel dönemdeki hakim anlayış, kamu yöneticilerinin maliyet-hasıla hesabı yapmadıkları yönündeydi. Dolayısıyla devlet daireleri birer harcama ve masraf kaynağı idi. Günümüzde ise kamu kuruluşlarının yüksek maliyetlerle çalışması nedeniyle topluma ağır bir mali külfet yüklediği ve bu maliyeti azaltmak gerektiği dile getirilmektedir. Kamu hizmetlerinin yönetici ve üreticisinin aynı birim olması maliyetleri artırmaktadır. Örneğin Amerika'da yapılan bir araştırmada belediyelerin %40'ı para sıkıntısı nedeniyle özelleştirme yoluna başvurmuştur [Stratejik Araştırmalar Vakfı, 1995: 16].

Kamu tercihi teorisyenlerinin de vurguladığı gibi, bir hizmetin kamu veya özel sektör tarafından yürütülmesinden daha çok, onun tekel ortamında değil, rekabet ortamında yürütülmesi önemlidir [Boyne, 1998: 476]. Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde genelde özel sektörün daha verimli, etkin ve düşük maliyette hizmet sunduğu görülse de, kamu özel rekabeti sağlandığı durumlarda kamu kesimi de, özel sektörün performansını yakalayabilmektedir. Kamunun verimsiz ve yüksek maliyette çalışması kamu çalışanlarının yeteneksizliklerinden değil, rekabet ortamından yoksun, tekel ortamında çalışmalarından kaynaklanmaktadır [Osborne ve Gaebler, 1993: 81-83]. Özel sektörün başarısı da, onların rekabet ortamında faaliyet göstermesinin bir sonucudur. Özel

sektördeki hizmet sunucuları rekabet ortamında hizmet etmedikleri zaman kamu tekelleri gibi verimsizleşebilmektedirler. Bu da göstermektedir ki başarı veya başarısızlıkta sistemin önemi büyüktür. Kamu yönetiminin başarısızlığı, büyük ölçüde onun içinde bulunduğu sistemden kaynaklanmaktadır.

Kamu bürokrasinin tekel olmasından kaynaklanan yapısı, kamu hizmetlerinin etkin, verimli ve düşük maliyette yürütülmesini zorlaştırmıştır. Özel sektördeki esnek personel politikaları, özendirici ücret sistemleri maliyetlerin düşmesine önemli katkı sağlamaktadır. Özel sektörün kamu sektörüne nazaran yeniliklere daha hızlı ayak uydurması, maliyetleri düşürmektedir [Emrealp ve Horgan, 1993: 7-8].

Kamu kurumları, çalışanların performansını artırmada, özel sektöre nazaran daha başarısızdır [Eryılmaz, 1989: 25]. Özel sektördeki yöneticilerin maaşları genelde firmanın kârlılığı ile ilişkili iken, kamuda böyle bir yöntem uygulanmamaktadır. Bürokratlar kişisel tercihini tatmin etmek için prestij ve otorite sağlayacak faaliyetlerde bulunurken, kamu hizmetlerinin maliyetlerini de artırmış olmaktadır [Kent, 1987: 11].

Kamu hizmetlerinin piyasaya açılmasında etkinlik ve verimlilik temel belirleyicidir. Aksi yönde bir takım düşünceler ileri sürülse de, kamu hizmetlerinin rekabete açılması ile verimlilik arasında doğrusal bir ilişki söz konusudur. Kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi için rekabet kaçınılmazdır [Walsh, 1995: 222]. Kamu hizmetlerinde verimliliği tespit etmenin zor olmasına rağmen, yapılan araştırmalarda, geleneksel yöntemle yürütülen hizmetler ile alternatif yöntemle yürütülen hizmetler arasında önemli maliyet farklılıkları görülmektedir. Ampirik çalışmalar, özellikle yerel hizmetlerin rekabet ortamında yürütülmesi durumunda, daha yüksek etkinlik sağlandığını göstermektedir [Boyne, 1998: 474]. ABD, İngiltere, Japonya ve İsviçre gibi ülkelerde yapılan araştırmalarda özellikle yerel hizmetlerin özel sektör tarafından yürütülmesinin maliyetleri önemli oranda düşürdüğü tespit edilmiştir [Savas, 1994: 160-169]; [Karataş ve Öniş, 1994: 14]. Avustralya'da yapılan araştırmalarda, özel sektöre ait otobüs işletmelerinin maliyetinin kamuya ait işletmelerinkinin üçte biri ile yarısı kadar olduğunu göstermektedir [Dodgson, 1993: 273].

Kamu hizmetlerinin rekabet ortamında sunulması ve tüketicilerin ilgili hizmete doğrudan ödeme yapmaları durumunda söz konusu hizmetin etkinliği ve verimliliği artmaktadır [Eryılmaz, 1990: 886]. Geleneksel anlayışta, kamu hizmetini kullananlar ile bu hizmetin finansmanı arasında doğrusal bir ilişki kurulmamaktaydı. Genellikle hizmetlerin maliyeti vergilerle karşılanmaktaydı ve vergiler de hizmetten bağımsızdı. Diğer bir ifade ile hizmeti kullananlar doğrudan bir ödemede bulunmamaktaydı. Bu da kamu hizmetlerinin “ücretsiz” olduğu yanılgısını doğurmaktaydı. Hizmetlerin rekabete açılmasıyla birlikte, birçok kamusal hizmetin tüketimi ile finansmanı arasında doğrusal bir ilişki kurulmuştur. Hizmetin finansmanının tümü veya bir bölümü kullananlar tarafından ödenmektedir. Tüketicilerin söz konusu hizmetin maliyetinin tümünü veya bir bölümünü doğrudan karşılamaları, daha fazla söz sahibi olmalarına, daha hassas olmalarına ve bilinçli bir tüketici gibi kaliteli hizmet talep etmelerine yol açmaktadır. Daha kaliteli bir hizmeti düşük maliyette sunmak için, hizmet sunucuları etkili ve verimli çalışmak zorunda kalmaktadır [Eryılmaz, 1990: 886].

Kamu hizmetlerinin rekabete açılması, hizmetin tüketicilerine daha fazla alternatif imkânı sağlamakta, bu da bireylerin tatmininin artmasına yol açmaktadır. Tüketicilerin hizmetle ilgili tatmin düzeyi, söz konusu hizmeti etkileme düzeyiyle ilgilidir. Kamu hizmetlerinin rekabet ortamında sunulması, tüketicilerin tercihlerine daha fazla önem verilmesine imkân tanıyacaktır. Yeni anlayışın öngördüğü müşteri yönelimlilik, rekabeti gerektirmektedir.

Çağımızın en önemli özelliği olan yenilik ve yaratıcılık için kurumlar arasında rekabet şarttır. Kamu kurumları rekabet ortamı olmadığı zaman bir takım yeniliklere ve yeni taleplere direnebilmektedirler. Örneğin Amerikan Posta Servisi, 1970’lerde Kongrenin posta hizmetlerini rekabete açmasına kadar, acele posta servisini reddetmekteydi [Osborne ve Gaebler, 1993: 82]. Özel sektör, rekabet ortamından dolayı, yeniliklere daha açıktır. Yeni teknolojileri ve yöntemleri uygulamada daha isteklidir. Diğer taraftan hizmetin alternatif şekilde sunulması, ortaya çıkacak krizlerin daha kolay atlatılmasına yardımcı olur [Emrealp ve Horgan, 1993: 7-9].

Kamu hizmetlerinin rekabete açılması, geleneksel hiyerarşik ilişkileri ve “memur zihniyeti”ni de değiştirmiştir [Walsh, 1995: xix]; [Kaboolian, 1998: 190]. Batı ülkelerinde kamu hizmetlerinin rekabete açılması ile birlikte, kamu çalışanları, bazı

direnmelere rağmen, özel kesim yönetim tekniklerini ve anlayışlarını benimsemiş ve yeni anlayışa ayak uydurmuşlardır. Örneğin temizlik hizmetlerinin yürütülmesini ihale ile alan kamu çalışanları, personel sayısında indirim gitmişler; çalışma zamanını ve iş süreçlerini yeniden belirlemişler; partnership teams adını verdikleri kalite çemberleri oluşturmuşlar; iş yönetimi verimlilik komitesi kurmuşlar; yeni maliyet muhasebe sistemi getirmişler; hizmetlerin konut başına maliyetini saptamışlar; çalışmalarında prim yöntemini benimsemişlerdir [Osborne ve Gaebler, 1993: 78].

Günümüzde kamu hizmetlerinin rekabete açılmasında çeşitli yöntemler uygulanmaktadır. Bir rekabet biçimi, kamunun kendi arasında rekabete zorlanmasıdır. Kamu kurumları kendi aralarında rekabet ederek kamu hizmetlerinde performans artışına yol açabilmektedirler. Örneğin ABD’de olduğu gibi, yerel yönetimler kendi hizmetlerini başka yerel yönetimlerle karşılaştırarak performans değerlendirmesi yapmaktadırlar. Yine temel kamusal hizmetlerden olan eğitimde de rekabet gündeme gelmiş bulunmaktadır. 1988’den itibaren kamu okulları arasında rekabet da yaygın bir şekilde kullanılmaktadır. Öğrenci velileri istedikleri okulları seçme hakkına sahiptirler [Osborne ve Gaebler, 1993: 89].

Diğer bir rekabet biçimi, kamu-özel sektör rekabetidir. Örneğin ABD’de kamu çalışanlarının özel firmalar gibi teklif vermesi normal karşılanmaktadır. Çoğu kişi kamunun özel sektörle yarışamayacağını düşünse de, özellikle ABD’de, birçok alanda kamunun özel sektörle yarıştığı ve başarılı olduğu ortaya çıkmıştır. Kamu çalışanlarının, özel sektörün ödemekle yükümlü olduğu vergi vb. yükümlülüklerden muaf olması, kamu çalışanlarını avantajlı kılabilir. Özellikle özel sektörün tekel oluşturmasını engellemek için, kamu hizmetleri topluca özel sektöre devredilmemekte, bir bölümü kamu çalışanlarına ihale edilmektedir. Örneğin çöp toplama hizmetleri birkaç bölgeye bölünerek birden fazla özel firmaya iş devredilmekte, bir bölge de kamuda kalmaktadır. Böylece firmaların bir birini satın alarak tekelleşmesi önlenmektedir. Ayrıca özel firmaların başarısızlığı durumunda alternatif olarak kamu çalışanlarının varlığı, bir güven duygusu yaratmaktadır [Stratejik Araştırmalar Vakfı, 1995: 48]. Bu tür rekabet, kamu hizmetlerinin maliyetinin düşürülmesinde etkili olduğu gibi, özel sektör tekellerinin kırılmasında da yararlı olabilmektedir. Diğer bir yöntemde özel sektörü kendi arasında yarıştırmaktadır ki bu en yaygın olarak kullanılan yöntemdir.

### 3. Üçüncü Sektör

Son yıllarda özellikle gelişmiş ülkelerde, üçüncü sektör (third sector), gönüllü sektör (voluntary sector), kâr-amaçsız sektör (non-profit sector), hükümet-dışı organizasyon (non-governmental organization) olarak isimlendirilen alternatif bir sektörün hızla geliştiği görülmektedir.

Gönüllü yardımlaşma ve organizasyonlar, tarihin daha önceki dönemlerinde görülse de, hiçbir dönemde bugünkü anlamda varolmamışlardır. Özellikle refah devleti uygulamalarının gönüllü yardımlaşmayı olumsuz yönde etkilediği ileri sürülmektedir. Refah devleti anlayışının hakim olduğu dönemde, yaptıkları işte acemi oldukları ve yardımda buldukları insanlar üzerinde etki oluşturabilecekleri gerekçesiyle, gönüllü organizasyonlara şüpheyle bakılmıştı [Giddens, 1998a: 9]. Hatta Drucker, refah devleti anlayışının gönüllülük geleneğini ezip yok ettiğini ileri sürmektedir [Drucker, 1994: 246]. Aslında refah devleti, bir anlamda geleneksel aile bağlarının ve toplumsal bağların yerine hükümetin sağladığı güvenliği ikame eden bir yaklaşımdı.

Üçüncü sektörün gelişmesini, sadece gönüllü yardımlaşmanın gelişmesi olarak algılamamak gerekir. Bu gelişme, kamu ve özel sektör ikilemine dayanan geleneksel paradigmanın yetersizliğini-iflasını ifade etmektedir. Geleneksel paradigma kamu ve özel olmak üzere ikili bir anlayışa dayanmakta ve kamu ve özel sektör ayrımını ya da zıtlığını öngörmekte iken; günümüzde sektörlerin sayısı üçe çıkmış bulunmaktadır. Üçüncü sektör, adından da anlaşılacağı üzere, ne birinci sektörün, ne de ikinci sektörün özelliklerini taşımaktadır. Üçüncü sektör gönüllü ve kâr amacı gütmeyen örgütlerden oluşmakta, özel kişi ve kuruluşlar tarafından oluşturulmaktadır; toplumsal ihtiyaçları karşılamak için vardır.

Artık günümüzde kamusal hizmetler, kamu örgütleri, özel sektör ve üçüncü sektör olmak üzere üçlü bir sistem-yapı tarafından yürütülmektedir. Yeni dönemde refah devleti uygulamalarının terk edilerek, kamunun küçültülmesi ile birlikte, kamu tarafından boşaltılan alan, yalnızca özel sektör tarafından değil üçüncü sektör tarafından da doldurulmaktadır. Yeni dönemin şekillenmesinde etkili olan liberalizm, bu anlayışa uygun entellektüel zemin hazırlamaktadır. Liberalizm, bireye ilişkin yaklaşımının bir sonucu olarak, karşılıklı ilişkilerde zora bir yöntem olarak başvurulmasına pek sıcak

bakmamakta, ilişkilerde gönüllülüğe büyük önem vermektedir. Erkan'a göre [1997: 108], bilgi toplumunda gönüllü topluluklar, sosyo-ekonomik sürecin öznesi haline gelmiş durumdadır. Drucker ise [1999: 15], 21. yüzyılda büyüme sektörünün kâr amacı gütmeyen kuruluşlar olacağı kanaatindedir.

Üçüncü sektörün gelişmesinde küreselleşmenin ve yeni çalışma ilişkilerinin büyük etkisi bulunmaktadır. Günümüzde gönüllü organizasyonların bir çoğu ulus-ötesi faaliyette bulunmaktadır. Diğer taraftan bilgi işçileri geleneksel işçiler gibi, bir fabrikaya bağlı olarak çalışıp emekliliği geldiğinde bedenen yorgun düşmüş kişiler değildir. Emekli olduklarında bedenen ve zihnen dinçtirler ve birçoğu bu gönüllü organizasyonlarda yer almaktadır [Drucker, 1993: 185].

Bu hükümet dışı organizasyonlar uluslararası kuruluşlar tarafından desteklenmektedir. Örneğin AGİK, bu organizasyonların, AGİK amaçlarının gerçekleştirilmesinde önemli rol oynadığını ifade etmektedir. Kamu örgütlerine göre daha esnek bir yapıya sahip olan bu organizasyonlar ulus-devlet sınırlarının dışında faaliyetlerde bulunabilmekte ve karşılıklı olarak yardımlaşabilmektedirler.

Üçüncü sektör, yönetim alanında yenilikler yarattığı gibi, yeni topluluk bağları tesis etmekte, toplumdaki gruplar arasında köprü kurmaktadır [Drucker, 1993: 208]. Bazı gönüllü kuruluşlar, önceden kamu tarafından yürütülen hizmetleri, ya kendi üyeleri aracılığıyla, ya personel çalıştırarak ya da özel bir firmayla anlaşarak yürütmektedirler [Savas, 1994: 105].

Kamusal nitelikteki hizmetlerin gönüllü kuruluşlar tarafından yürütülmesi uygulamasına en fazla ABD'de rastlanmaktadır. Amerika'da geleneksel kamu yönetiminin işlevlerinin önemli bir bölümünü üçüncü sektör yürütmektedir [Osborne ve Gaebler, 1993: 44]. Amerikalıların %40'ı, oluşturdukları "küçük gruplar"a düzenli bir şekilde katılmaktadır [Giddens, 1998a: 80]. Özellikle 1960 sonrası yaygınlık kazanan bu gruplar, kendi kendine yardım amacı gütmektedir. Bu gruplar daha iyi iş yapmakta ve çok nadir dağılma eğilimi göstermektedirler. Diğer taraftan üçüncü sektör, Amerika'da en fazla insan istihdam eden sektördür. Her iki yetişkin insandan biri, yaklaşık seksen milyon kişi, gönüllü olarak haftada beş saatini bir veya daha fazla kâr-amaçsız bir organizasyonda geçirmektedir [Drucker, 1995: 208]. Bu örgütlerin bir kısmı kamu



politikalarını etkilemek için çaba harcarken, çoğu da genelde başı dertte olanlara yardım etme gayesi gütmektedir [Toffler, 1981a: 334].

Söz konusu gönüllü organizasyonlar, mahalle sandığına para toplamak, mahallenin yaşlılarını hastaneye götürmek, hasta ve yaşlılara yemek götürmek, yakınlarından birisini kaybedenlere yardımcı olmak, özürü ve engelli kimselerin sorunlarına katkıda bulunmak, toplumun dışına itilen alkolik, suçlu, sokağa atılmış kimseleri iyi bireyler olarak yetiştirmek, ilk kez mahkumiyet cezası alan gençleri kendi gözetiminde kefaletle tahliye ettirmek<sup>38</sup> [Toffler, 1981a: 333]; [Drucker, 1995: 208- 209] gibi hizmetleri yürütmektedirler.

Bu tür örgütler sağlık hizmetlerinin yürütülmesinde önemli görevler üstlenmiş durumdadırlar. ABD’de hastanelerin %73’ü kâr amacı gütmeyen örgütlere aittir [Öztürk, 1993: 53].

Drucker’e göre [1993: 201] üçüncü sektör ABD’de fiilen en büyük işveren durumundadır. Bu sektör içindeki işgücü ve bunların çıktıları istatistiklerde görünmemekle birlikte, çok büyük katkıları söz konusudur. Özellikle ABD’de gençler, yaşlılar ve ev kadınlarının katkılarıyla kamu hizmetlerinin yürütülmesinde büyük tasarruf sağlanmaktadır [Goodman, 1985: 112].

Kâr amacı gütmeyen bu örgütler, Almanya’da refah devleti uygulamalarına rağmen artmıştır. Bu örgütler Hollanda’da önemli sosyal hizmetleri yürütmektedirler. Almanya, Belçika ve Avusturya’da sosyal hizmetlerin yaklaşık yarısı kâr amacı gütmeyen kurumlar tarafından sağlanmaktadır [Giddens, 1998a: 112].

Türk yönetim tarihinde, hükümet dışı organizasyonların ayrı bir yeri vardır. Tarihi süreç içinde birçok yönetsel faaliyet, hükümet dışı organizasyonlar tarafından yerine getirilmiştir. Bunların içinde Ahi Teşkilatı ve Vakıfların ayrı bir yeri vardır. Şehir, kasaba ve köylerde bulunan ve sanat sahibi kişilerden oluşan Ahi Teşkilatı, güvenliğin sağlanmasından, yabancıların yiyeceklerini temin etmeye ve konaklamalarına yardımcı olmaya kadar, birçok kamusal işlevleri bulunmaktadır [İbn Batuta, 1993: 3-8].

---

<sup>38</sup> Örneğin yardım amaçlı bir misyoner kuruluş olan Salvation Army, Florida Eyaleti’nde ilk kez hapis cezasına mahkum olan suçluları kendi gözetiminde şartlı tahliye ettirmektedir. Bu suçluların sayısı yaklaşık 25 bin kişi civarındadır [Drucker, 1993: 63].

Osmanlı Devleti'nde eğitim, sağlık, bayındırlık ve yerel hizmetlerin önemli bir bölümü, günümüzde hükümet dışı organizasyonlar olarak bilinen, vakıflar, esnaf teşkilatı ve mahallenin avarız sandıkları gibi organizasyonlar tarafından yürütülmekteydi [Ortaylı, 1996b: 396]; [Faroğlu, 1994: 73]; [Kozak, 1994: 16-18].

Sanayi toplumu ile birlikte, modern devlet anlayışının bir sonucu olarak, Batıda olduğu gibi, ülkemizde de, bu işlevlerin hemen hepsi, devlet tarafından üstlenilmiştir. Refah devleti uygulamaları ve bu kurumların yardımında buldukları insanlar üzerinde etki oluşturabilecekleri endişesi [Giddens, 1998a: 9], bizde de bu sektöre karşı şüpheyle yaklaşılmasına yolaçmıştır.

Yeni toplumsal yapı, Batıda olduğu gibi, ülkemizde de üçüncü sektörün güçlenmesine yolaçacaktır. Refah devleti anlayışının terkedilmesi ile birlikte, kamu tarafından terkedilen alanın bir bölümü, bu sektör tarafından doldurulacaktır. Diğer taraftan, bu organizasyonlara yönelik şüphelerin giderilmesi, güçlenmelerine yardımcı olacaktır. Özellikle son yıllarda vakıf üniversitelerinin kurulması bunun bir göstergesidir.

## **B. ÖRGÜTSEL YAPIDAKİ DEĞİŞMELER**

Son yıllarda meydana gelen değişiklikler, örgüt ve yönetim yapıları üzerinde birtakım eğilimleri ortaya çıkarmaktadır [Dinçer, 1998: 289]. Bunlar, yönetim yapılarının nisbi olarak küçültülmesi, desantralizasyon ve esnekliktir. Bu yaklaşım kamu kesimi yönetimi anlayışına da tesir etmiştir. Küçülme, esneklik ve desantralizasyon yeni kamu yönetimi anlayışının temel özelliklerindedir. Bu anlayış, 1970'lere kadar hakim olan büyük ve dikey örgüt modellerinin tersine döndüğü bir yapıyı ve gelişmeyi ifade eder [Ferlie ve diğerleri, 1997: 12].

### **1. Küçük Organizasyonlar**

Yeni kamu yönetimi anlayışı örgütlerin küçültülmesini öngörmektedir [Hood, 1991, 5]; [Ferlie ve diğerleri, 1997: 12]. Kamu ve özel yönetim yapılarında küçüklük, basitlik ve yalınlık gibi kavramlar ön plana çıkmış bulunmaktadır. "Küçük güzeldir" [Schumacher, 1995] ve başarı için basitlik gereklidir anlayışı egemendir [Metcalf ve Richards, 1990: 77]; [Peters ve Waterman, 1982: 306]. Yeni kamu yönetimi modeli de, büyük devlet

bürokrasilerinin esaslı bir şekilde kusurlu ve savurgan olduğu faraziyesine dayanmaktadır [Minogue, 2000].

Birçok düşünürü göre büyük şehirler, büyük organizasyonlar, büyük bürokrasiler ve büyük tekeller sanayi toplumunun ürünüdür [Toffler, 1981a: 88]; [Murray, 1995: 50]; [Drucker, 1993: 266]. Bu dönemde büyüklük ile etkinlik arasında doğrusal bir ilişki olduğu kabul edilmekteydi. Organizasyonlar ne kadar büyük olursa o kadar etkili ve verimli olacağı düşüncesi bu büyüklük tutkusunu pekiştirdi. Organizasyonlardaki büyüklük, kompleksliği de beraberinde getirdi. Organizasyonlar kompleks sistemler geliştirerek büyüklükle uyum göstermeye çalıştılar [Peters ve Waterman, 1982: 306].

Büyük organizasyonların ortaya çıkmasında, bu dönemin bir ürünü olan, bürokrasinin ve bürokratikleşmenin de önemli katkısı olmuştur [Reschenthaler ve Thomson, 1996: 130]. Büyük organizasyonlar, bürokratik örgütlenmenin avantajlarından faydalandılar ve önemli yararlar elde ettiler.

Geleneksel kamu yönetimi paradigmasının, devlet müdahalesini haklı gören bir ideolojiye dayanması [Boyne, 1996: 686], kamu hizmetlerinin yürütülmesinde bürokrasiyi önemli yöntem olarak benimsemesi, bürokratların bütçe ve personel imkânlarını genişleterek daha iyi hizmet sunacaklarını sanmaları, kamu kesiminin ve kamu örgütlerinin büyümesine yol açan temel faktörlerdi. Geleneksel anlayışın doğasında bulunan merkeziyetçilik, aşırı hiyerarşik kademelenme ve işlevsel bölümlenme, bürokratik yapının büyümesinde önemli rol oynamıştır.

Hızlı değişim, bilginin artan gücü, yeni üretim teknikleri ve bilgisayarlar, büyük organizasyonların ve büyük bürokratik yapıların avantajlarını aşındırmaktadır. Günümüzün en önemli sorunu değişim ve yeniliktir. Değişime ayak uyduramayan ülkeler ve organizasyonlar avantajlarını kaybedebilmektedirler<sup>39</sup>. Üretim ilişkilerinden teknolojik gelişmelere kadar bir çok alanda meydana gelen değişimler, geleneksel yönetim anlayışını sarsmıştır. Merkeziyetçi büyük yapılanma, hiyerarşik kademelenme,

---

<sup>39</sup> Örneğin yakın geçmişe kadar İsviçre şirketleri %65'lere varan satışları ve %80'ne varan kâr oranlarıyla dünyanın en iyi saat üreticisi durumunda iken, değişime ayak uydurup, mekanik üretimden elektronik üretime zamanında geçemedikleri için, satış payları %10'a, kârları ise %20'lere düştü [Eren, 1998: 97].

aşırı standartlaşma aşırı uzmanlaşmış çalışma biçimi, aşırı biçimsellik anlayışları geride kalmıştır [Sargut, 1995: 122].

Yeni teknolojiler, müşterilerin istediği bir mal ve hizmeti, kitlesel üretim maliyetine sunma kapasitesine sahiptirler. Kısaca kitlesel üretimin maliyet avantajı ortadan kalkmış durumdadır ve yeni teknolojilerin esnekliği de artı bir kazanım sağlamaktadır.

Günümüzde büyük firmalar örgüt ve sistem olarak taklit edilmemekte, aksine büyük firmalar küçük ve esnek firmaları örnek almakta; tepe yönetiminin etkisini ve hiyerarşik kademeleri azaltmaktadırlar.

Sanayi uygarlığının makineleri çok pahalı olduğundan kullanımları ancak büyük miktarda mal üretildiği zaman kârlı olmaktadır [Polanyi, 1988: 64]. Diğer bir ifadeyle bu teknolojileri, ancak büyük miktarda mal üretebilen büyük organizasyonlar elde edebilmekteydi. Günümüz teknolojileri ise nispeten daha ucuzdur ve küçük organizasyonlar tarafından da elde edilebilmektedir. Ayrıca daha önceki dönemde yalnızca büyük organizasyonlar tarafından kurulan yönetim yapıları, günümüzde yeni teknolojiler sayesinde, belirli bir maliyete katlanmak kaydıyla, hemen hemen her organizasyon tarafından kurulabilmektedir [Reschenthaler ve Thomson, 1996: 131].

İyi yönetimin göstergesi, daha büyük olmak değil [Drucker, 1993: 266] daha etkili ve güçlü olmaktır. Daha önce sık sık kullanılan kantitatif “büyük” kavramının yerini, “etkili”, “güçlü” vb. niteliğe ilişkin kavramlar almaktadır. Artık kantitatif büyüklük anlayışı değil, küçük ve esnek yapılanma anlayışı hakim paradigma haline gelmiştir.

Örgütlerin küçültülmesi, geleneksel anlayışa göre örgütlenmiş olan “monolitik-bütüncül” tek otorite ve tek merkezden yönetilen bir örgütün parçalara ayrılarak, her birimin belirli bir hizmeti yüklenmesi, kendilerine ait bütçelerinin olması yöntemidir [Aksoy, 1990: 170]. Bir diğer yöntem de, yönetimin piramidal niteliği düzleştirilerek yönetim kademelerinin azaltılmasıdır [James, 1997: 158]. Örgütlerin küçültülmesinde işlevsel etkinlik, verimlilik ve maliyet faktörü temel belirleyici unsurdur.

Örgütlerin küçültülmesinin, hesap verebilirliği ve demokratikliği geliştirdiği ifade edilir. Demokrasinin küçük organizasyonlarda daha kolay uygulanacağı düşüncesi egemendir. Hayek [1995, 1996], Nozick [1990] ve Friedman [1988] gibi ünlü bilim adamları kamu

yönetiminin büyümesinin insan hak ve özgürlüklerini nasıl tehdit ettiği ve iyi niyetle konulan kuralların ve yürütülen işlevlerin nasıl olumsuzluklara yol açtıklarını bilimsel olarak tespit etmeye çalışmışlardır.

Yeni kamu yönetiminin ilkelerinden misyon yönelimli yönetim anlayışının oluşturulması için, kamu örgütlerinin büyük organizasyonlar yerine, daha küçük, amaca göre örgütlenmiş organizasyonlar olması gerektiği savunulmaktadır [Osborne ve Gaebler, 1993: 131].

Şunu da belirtmek gerekir ki, devletin küçültülmesi sanıldığı gibi kolay birşey değildir ve bunun da bir sınırı bulunmaktadır. Tüm çabalara rağmen kamudaki küçülmenin istenilen seviyede olmadığı, daha çok kamudaki büyümenin durdurulduğu görülmektedir.

## **2. Esnek Örgütlenme ve Esnek Yönetim**

Yeni kamu yönetimi anlayışının temel parametrelerinden birisi de, standartlaşmış biçimlerden uzaklaşılarak, daha esnek ve çeşitlendirilmiş hizmet anlayışına geçiştir [Ferlie ve diğerleri, 1997: 13]. Esneklik, üretimden yönetime kadar bir çok alanda anahtar kelime haline gelmiş durumdadır. Yeni üretim ilişkilerinin öngördüğü postfordist yaklaşım da bu esnekliği ifadelendiren bir kavramdır. Ritzer'a göre [1998: 217], bilgi toplumu örgütlenmesinin temel özelliği; hiyerarşik farklılıkların ortadan kaldırılması, örgütler arasındaki sınırların bulanıklaşması, daha bütünsel ve daha az uzmanlaşmış örgütsel bir yapı oluşturulması biçimindedir.

Çevredeki hızlı değişime ve gelişmelere zamanında ayak uydurabilmek için örgüt yapılarının esnekliği temel belirleyicidir. Çevre karmaşık ve belirsiz ise, ki günümüzde öyledir, mekanik olmayan örgütlerin uyum şansı daha fazladır [Dinçer, 1996: 261].

Sanayi toplumunda, evren anlayışından örgütsel yaklaşımlara kadar mekaniklik ve belirginlik dikkat çekicidir. Bu dönemdeki doğa, fizik, toplum, üretim, örgüt ve yönetim anlayışları mekanikti; çok fazla bir belirsizlik söz konusu değildi. Sanayi toplumunun hakim anlayışını yansıtan fordist üretim ve büyük bürokratik yapılar bu esneklikten uzaklığı ve standartlığı temsil etmekteydi. Kurallara, normlara ve yöntemlere aşırı

bağlılık, katılığı da beraberinde getirmişti. Bu dönemde büyük ve kademe sayısı çok fazla olan merkeziyetçi hiyerarşik bürokrasiler oluşturuldu. Katı standart çalışma prosedürleri, dikey kumanda kademeleri ve standartlaştırılmış hizmetler meydana getirilmişti. Bürokrasi mekanizmasının içinde basit bir dişliden ibaret olan çalışanların [Weber, 1996: 311] esnek davranması düşünülemezdi.

Günümüzde ise tam tersine, artan çevresel karmaşa, belirsizlik ve esneklik ön plandadır. Doğa, fizik, toplum, üretim örgüt ve yönetim anlayışları, mekaniklikten uzaklaşmış ve karmaşık hale gelmiştir. Fizikten piyasalara kadar birçok alanda belirsizlik ve karmaşıklık anlayışı egemendir. Kaos teorileri fizik bilimlerinden organizasyonlara kadar birçok konuda uygulama alanı bulmaktadır [Rahm, 1997: 75]; [Drucker, 1993: 168]; [Peters, 1987].

Sanayi devriminden buyana işin doğası ve üretim ilişkileri köklü bir şekilde değişmiştir [Pinchot ve Pinchot, 1993: 30]. Günümüzde beceriye dayanmayan işin yerini, bilgiye dayalı iş, tekdüze tekrarlanan işin yerini yenilikçilik, bireysel çalışmanın yerini takım çalışması, yukarıdan sağlanan eşgüdümün yerini ekranlar arasında sağlanan yatay eşgüdüm almıştır [Sargut, 1995: 122].

Altüst olmuş bir dünyada, durumlarını süratli bir şekilde ve sürekli olarak değiştirebilen ve daha fazla yeni anlayışı benimseyen organizasyonların ayakta kalabileceği, sabit ve öngörülebilir durumlar için oluşturulan mekanik sistemlerin (bürokrasi) ise, böylesi değişen ortamının ilk kurbanı olacağı ileri sürülmektedir.

Üretim ilişkilerindeki değişiklik, bu ilişkiler sonucu ortaya çıkan örgütlenme yapısını da değiştirmektedir. Daha önceki üretim ilişkilerine göre şekillenmiş olan mekanik örgütlenme işlevsiz hale gelmiştir. Durağan ortamlarda tekdüze sürekli tekrarlanan faaliyetleri etkin bir şekilde yürütebilen geleneksel katı merkeziyetçi bürokrasinin, günümüzdeki hızlı değişimlerin gerekli kıldığı faaliyetleri etkin bir şekilde yürütmesi zor görülmektedir. Küresel ortamda yönetimin rekabet edebilmesi, hızla değişen koşullara uyum sağlayabilmesi, işletmelerde uygulanan yöntemlerin kamuya aktarılabilmesi, etkin ve verimli çalışabilmesi yönetimin esnek örgütlenmeye sahip olmasıyla mümkündür.

Mekanik anlayışının geleneksel organizasyon yapı ve anlayışlarını etkilemesi gibi [Toffler, 1981a: 107]; [Morgan, 1998: 24] yeni teknolojiler de, günümüzün organizasyonlarını etkilemekte ve yeniden şekillendirmektedir. Yeni bilgi teknolojileri, büyüklüğü ve standartlaşmayı avantaj olmaktan çıkarmış ve esnekliğin maliyetini düşürmüştür<sup>40</sup>.

Geleneksel paradigmanın hakim olduğu dönemde, iş usullerinin, alet ve teçhizatların standartlaştırılması ile disiplin, kumanda birliği, yönetim birliği, merkezîyetçilik, kademe zinciri ve düzen üzerinde yoğunlaşılırken [Baransel, 1979: 120-136]; günümüzde süreç yenileme, değişim mühendisliği, kaos yönetimi akımı, projelerle yönetim akımı, öğrenen organizasyon, ekip organizasyonu, örgütsel küçülme, çalışanları girişimci yapma, şebeke türü organizasyon, personel güçlendirme [Erkut, 1996: 7]; [Koçel, 1996: 27] gibi konulara vurgu yapılmaktadır. Geleneksel anlayışı yansıtan merkezîyetçi hiyerarşik örgütlenmenin yerini, daha eşitlikçi şebeke örgütlenmesi almaktadır. Şebeke modeli, örgütlerdeki hiyerarşik-dikey otorite ve akışı yeniden yapılandırarak yatay bir akış halinde örgütlemektedir.

Esnek örgütlenme, çalışan personelin de esnekliğini zorunlu hale getirmektedir. Geleneksel anlayışın öngördüğü katı uzmanlaşma, tam zamanlı çalışma gibi anlayışlar terk edilmektedir. Örneğin Japon çalışma anlayışında, daha az uzmanlaşma sözkonusudur. Bir kişi, değişik birimlerde görev almaktadır. Yine Amerika Birleşik Devletleri'nde, yoğun iş saatlerinde iş başında olmaları kaydıyla, diğer saatlerde çalışanlara esneklik tanınmaktadır [Tortop ve diğerleri, 1998: 194]. Bu anlayış, çalışanlar tarafından daha fazla iş tatminine yolaçtığı gibi, kamu hizmetlerini talep edenlere de fayda sağlamaktadır. Mesai uygulamasını daha geniş bir zaman dilimine yaymakta ve bazı saatlerde işlerin yoğunlaşması önlenmektedir.

Geleneksel anlayışta görev tanımları çok dar olarak belirlendiği için, kişiler dar bir alanda durmadan aynı işi bir makine gibi yapmaktaydı. Çalışanların hep aynı işi tekrarlaması bezginlik, isteksizlik, heyecansızlık ve umursamazlık yaratabilmekteydi. İhtiyaç anında bir birimden diğer birime eleman kaydırmak oldukça zordu. Yeni

---

<sup>40</sup> Örneğin geleneksel montaj hatlarında bir günde 5.000 adet gömlek üretildiği düşünülürken, günümüzde bu gömleklerin her biri farklılaştırılıp, her bir farklı gömlekten 5.000 tane üretmek, 5.000 aynı gömleği üretme hızıyla ve maliyetiyle yapılabilmektedir [Giddens, 2000b: 332].

anlayışla birlikte görev tanımları daha esnek hale getirilmekte ve görevler arasında geçiş daha kolay yapılabilmektedir. Bu uygulama, geleneksel anlayışın ortaya çıkardığı olumsuzlukların giderilmesini sağlamada oldukça etkilidir [Alpöge, 1993: 127].

Günümüzde idarenin daha pragmatik ve esnek davrandığı söylenebilir. Katı kurallar yumuşatılmakta, alt kademedeki yöneticilere ve bireylerle daha çok ilişkide olan görevlilere daha fazla yetki verilip onların yaratıcı gücü harekete geçirmektedir. Hizmetin ve işlevin türüne, yerine ve zamanına göre farklı olabileceği kabul edilmektedir.

Yönetimde esneklik, yönetimde desantralizasyonu zorunlu hale getirmektedir. Yerinden yönetim, desantralizasyon, yerelleşme-yerellik gibi kavram ve anlayışlar ile postfordist yaklaşımın öngördüğü esnek yapılanma arasında doğrusal bir ilişki bulunmaktadır. Desantralize örgütlenmeler veya yerel yönetimler, daha esnek bir yapıya sahiptirler, değişen şartlara uyum sağlamada zorlanmazlar; doğrudan bireylerle ilişkili oldukları için sorunların tespitinde ve çözüm bulmada daha etkilidirler ve yeniliklere daha açıktırlar [Osborne ve Gaebler, 1993: 252].

### **3. Desantralizasyon**

Yeni kamu yönetimi anlayışının temel özelliklerinden birisi devletin desantralizasyon anlayışı doğrultusunda yeniden yapılandırılmasıdır [Minogue, 2000]; [Peters, 1997: 74]; [Aucoin, 1990]; [Tutum, 1994: 31]. Günümüzde kamu veya özel, büyük organizasyonlarda etkinliği ve verimliliği sağlamanın en yaygın çözümü olarak, otorite ve sorumluluğun desantralizasyonu görülmektedir [Metcalf ve Richards, 1990: 77].

Desantralizasyon kavramının tam karşılığını Türkçede bulmak oldukça zordur. Bu kavram, genellikle “yerinden yönetimleştirme”, “yerinden yönetim”, “adem-i merkeziyetçilik” gibi kavramlarla ifade edilmeye çalışılmaktadır [Eryılmaz, 2001a: 76]; [Görmez, 1997a: 39].

Eryılmaz’a göre [1999a: 77] desantralizasyon, merkezi yönetimin elinde bulunan yetki, görev ve işlevlerin, yerel yönetimlere, yarı-özerk kamu kurumlarına, meslek kuruluşlarına, gönüllü organizasyonlara doğru kaydırılmasını ve yetki genişliğini



(deconcentration) içermektedir. Bir diğer tanıma göre kamu kesiminde desantralizasyon, bürokratik kaidelerle engellenen yönetsel potansiyeli (managerial potential) serbest bırakmaktır [Metcalf ve Richards, 1990: 77].

Sanayi toplumunda merkeziyetçilik, ekonomiden organizasyonlara, her alana nüfuz etmişti. Bir çok büyük firma 1980'lere kadar merkeziyetçi bir şekilde örgütlenmişlerdi [Reschenthaler ve Thomson, 1996: 125-144]. Bu dönemin hakim anlayışını temsil eden Fayol'un on dört ilkesinden birisi merkeziyetçilikti. O, merkeziyetçilik ilkesinin, iş bölümü ilkesinde olduğu gibi, doğal bir ilke olduğunu ifade eder [Baransel, 1979: 139]. Sanayi toplumunun devlet yapısı olan ulus-devletler de bu merkeziyetçi yapıda şekillenmişti.

Merkeziyetçilik, merkezi yönetimlerin işlevlerinin ve personel sayısının aşırı bir şekilde artmasına ve önemli sorunların ortaya çıkmasına yol açmıştır. Otoritenin üstlerde toplanması, merkezi yönetimin yerel nitelikteki hizmetleri yürütmesi bürokrasiyi artırmış, hizmetlere karşı halkın ilgisini azaltmış, demokratik değerlerin gelişmesini engellemiş ve hizmetlerin maliyetinin artmasına neden olmuştur. Bu anlayış özellikle alt kademe yöneticilerin inisiyatif kullanma ve sorumluluk üstlenmelerine engel olmuştur [Eryılmaz, 1993: 42].

Çeşitli kesimlerin yoğun eleştirileri ve yeni teknolojiler, merkeziyetçiliğe büyük darbe vurmuştur. Özellikle Hayek ve Friedman gibi liberallerin desantralizasyon anlayışının kabullenilmesinde etkisi yadsınamaz [Spicer, 1993: 49]. Friedman'a göre [1988: 14-17] özgürlüğe yönelik en büyük tehdit, güç yoğunlaşmasından kaynaklanmaktadır. Ona göre, büyük başarılar ve yeni ufuklar, bireysel deha ile çeşitliliğe ve değişikliğe izin veren ortamın ürünü olup merkeziyetçi yapılanmanın ürünü değildir.

Günümüzdeki hızlı değişim ve değişimlere anında cevap verebilme gereği, merkeziyetçi yaklaşımı maliyetli ve verimsiz hale getirmektedir. Merkezileşmiş yönetim sistemleri özel donanım gerektiren birim ve elamanların anında cevap verme kabiliyetini engellemektedir [Pynes ve Bartles, 1996: 123].

Hammer [1990] yeni teknolojilerin -veri tabanları, telekomünikasyon şebekeleri, uzman sistemler- tamamen olmasa da, bir zamanlar uzmanlaşmaya dayanan merkeziyetçi idari

sistemlerin sağladığı faydaları temin ettiğini ifade etmektedir. Yeni teknolojiler merkeziyetçiliğe gerek duyulmadan işlerin ve çalışanların denetimine imkân sağlamakta; karar verme yetkisinin alt kademelere bırakılmasının daha avantajlı olmasına yol açmaktadır.

Bu yaklaşım stratejik yönetim anlayışının da bir gereği olarak görülmektedir. Bu anlayışa göre, uygulamaya dönük konular stratejik konulardan ayrılmakta ve tepe yönetimler stratejik konularda yoğunlaşmaktadır. Üst düzey yöneticilerin, organizasyonu bir bütün olarak algılayabilmesi, organizasyonun amaçlarıyla sorumlu olduğu çevre arasındaki ilişkileri düzenleyebilmesi, alt kademe çalışanlara rehberlik edebilmesi, kaynakları etkili ve verimli bir şekilde kullanabilmesi için [Dinçer, 1996: 18], rutin işlerden sıyrılmalıdır.

Yeni anlayış, yerel otoriteler ve toplulukların yönetimde rollerinin artmasını ve kamu hizmetlerinin tasarımı ve kalitesinde bireylerin-müşterilerin söz sahibi olmasını öngörmektedir [Isaac-Henry, 1993: 8-12]; [Ferlie ve diğerleri, 1997: 15]. Buna göre yönetim ne kadar halka daha yakın olursa, yönetime güven artar, hesap sormak kolaylaşır ve yeni sorunlar karşısında daha kolay çözüm üretilebilir.

Aşırı merkeziyetçi ve hiyerarşik yönetim yapılarının desantralize edilerek kaynakların tahsisi ve hizmet sunumunun hizmet sunulana en yakın yerden ve onunla irtibat halinde gerçekleştirilmesi öngörülmektedir. Böylece hizmet kullanıcılarına, kullandıkları hizmetler hakkında bilgi verilip onlardan ve ilgili diğer çıkar gruplarından yorum, istek ve şikayet (feedback) alınması sağlanmış olacaktır [Holmes ve Shand, 1995: 551].

Değişen şartlara ve yeni taleplere anında cevap verebilmek için ya geleneksel anlayışta olduğu gibi merkezi yönetime daha fazla uzman ve araç-gereç alınması gerekmekte, ya da yeni anlayışta olduğu gibi, birtakım yetkilerin yerel yönetimlere, taşra kuruluşlarına, gönüllü örgütlere ve sivil topluma aktarılarak yetkilerin paylaşılması gerekmektedir. Yeni paradigma, yerel yönetimlerin enerjilerinden daha fazla yararlanmayı öngörmektedir. Hızlı değişimin ve belirsizliğin hüküm sürdüğü bir dönemde bilgilerin ve taleplerin emir komuta zinciri içinde aşağıdan yukarıya çıkıp tekrar aşağıya gelmesine zaman kalmamaktadır.

1960'lı yıllarda öğrenci, 70'li yıllarda kadın, 80'li yıllarda ise girişimci hareketler dönemlerine damgasını vurmuştur. Bu hareketler merkezîyetçi hiyerarşik anlayıştan uzaklaşmayı vurgulamaktadır. Kamu yönetimi bu anlayışı kavramakta biraz geç kalmıştır; fakat yeni anlayışla birlikte, merkezîyetçilik terk edilmektedir. Günümüzün yönetim anlayışını, post-bürokratik paradigma olarak ifadelendiren Painter'e göre [1993: 40] bu yeni paradigmanın temel özelliklerinden birisi, sorumluluk ve yetkilerin üst idari kademedan aşağı doğru kaydırılmasıdır. Tüm kesimlerde desantralizasyon anlayışına doğru bir yönelme söz konusudur. Günümüzün en iyi yönetilen firmaları otorite ve sorumluluklarını yukarıdan aşağı doğru dağıtmaktadırlar [Reschenthaler ve Thomson, 1996: 125-144].

#### **a. Çalışanları Güçlendirme (Empowerment)**

Günümüzde örgütlerdeki çalışanları güçlendirmek zorunlu hale gelmektedir. Personel güçlendirme, çalışanların gücünü tanıma ve örgütün daha iyi çalışması için bu gücü açığa çıkarma anlamına gelmektedir. Bu anlayış, kamu yönetiminde, alt kademedeki çalışanlara daha fazla yetki ve sorumluluk vermeyi gerektirmektedir. Zaten yeni kamu yönetimi hareketinin temel unsurlarından birisi yönetsel sorumlulukları ve işlevleri desantralize etmek, yani alt kademe çalışanlara daha fazla yetki ve sorumluluk sağlamaktır [Farnham ve Horton: 1992a: 47].

Alt kademedeki yöneticilere ve çalışanlara daha fazla yetki verilmesi, geleneksel-Weberyen yetki devri anlayışından oldukça farklıdır. Geleneksel yetki devri anlayışında, yetkinin sahibi üstler olup bu yetkilerini kendi isteği ile devretmekte ve gerektiğinde geri alabilmektedir. Geleneksel yetki devri, hiyerarşik anlayış çerçevesinde yürütülmektedir. Personeli güçlendirme ise, işi fiilen yapan personelin o işle ilgili olarak, tüm kararları verebilmesi anlayışını ifade etmektedir. Birincisinde yetkinin sahibi üst kademedekiler gözükürken, ikincisinde yetkinin asıl sahibi bizzat o işi yapanlardır. Bu anlayış daha fazla sorumluluk almayı, çalışanlara güvenmeyi, kendini geliştirmeyi, işbirliğini, girişimciliği ve katılımcılığı öngörmektedir. Yönetimde rekabet, müşteri yönelimlilik, kalite, performans, katılım ve demokratik yönetim, personelin yetkilendirilmesini zorunlu hale getirmektedir.

Drucker bu konuda daha ileri gitmekte ve “yetki vermek” kavramına bile karşı çıkmaktadır. Ona göre bu kavram komuta ve kontrole dayalı anlayışı yıksa da, gücü ve rütbeyi ifade eden bir terimdir. Ona göre bunun yerine “sorumluluk” ve “katkı”dan söz etmek daha uygundur [Drucker, 1994: 158].

Hızlı değişim ve küresel rekabetin ortaya çıkardığı yaratıcılık, yenilik ve esneklik ihtiyacı, örgütleri bu anlayışa yöneltmiştir. Vatandaşla direkt ilişki kuran veya vatandaşa daha yakın olan çalışanlara, hemen karar verebilme yetkisi verilmelidir. Bir hizmeti sunan personel o hizmetle ilgili sorunların giderilmesinde yetki sahibi olmalıdır. Kendisine bir talep geldiğinde bu konuda yetkisi olmadığı için konuyu üstlerine havale etmek durumunda olmamalıdır [Özgen ve Türk, 1997: 77-78].

Geleneksel dönemde, az eğitilmiş kişilerin (mavi yakalı-katip) oluşturduğu organizasyonların yönetimi ile günümüz organizasyonlarının yönetimi oldukça farklıdır. Bu döneme damgasını vuran Taylor’ın çalışmalarında, bilimsel çalışmaya örnek olarak alınan ve 12.5 ton pik demir yerine 47.5 ton yükleyen başarılı işçi, en basit bilgiden bile yoksun, kendi değişimiyle “aptal”dır. Bu kişinin başarılı olabilmesi için kendisinden daha zeki biri tarafından bilimsel kurallara uygun çalışma özelliklerini kazanacak şekilde eğitilmesi gerekir. Bu kişi başında saatle bekleyen biri tarafından “şimdi bir iki kaldır ve yürü, şimdi otur ve dinlen, şimdi yürü, şimdi dinlen” şeklinde yönetilmektedir. Bu anlayışta tüm yetki ve sorumluluklar çalışanlarda değil yönetimdedir [Taylor, 1997: 51-63].

Bu tür işçilerin örnek olarak alındığı organizasyonların yönetiminin yukarıdan aşağıya doğru dikey bir yapı ve süreç içinde olması doğru bir anlayış olabilir. Fakat, bilgi işçilerinin oluşturduğu organizasyonların geleneksel emir komuta zinciriyle yönetilmesi oldukça zordur. Bilgi toplumu aşaması, hiyerarşiyi aşındırmış durumdadır. Bu nedendir ki, bilgi işçilerinin oluşturduğu örgütlerde yetki devri önemlidir. Yaratıcı ve yeniliğe açık olan bilgi işçilerine güvenmek gerekmektedir [Osborne ve Gaebler, 1993: 253].

Günümüz çalışanları daha fazla yetki istemektedir. Örneğin Avustralya’da 1984 yılında yapılan bir araştırmaya göre, kamu yöneticileri, esneklikten, risk almaktan ve gerçek bir

yönetici gibi karar verebilmekten yoksun olarak çalıştıklarına ve katı kurallar altında ezildiklerine inanmaktadırlar [TESEV].

Bu yaklaşım, piyasa koşullarına kolay uyum sağlamak, müşteri taleplerine daha kısa sürede cevap verebilmek amacını da gütmektedir. Piyasanın kamu kesimi yönetimi için bir model olarak alınması ile birlikte astlar, üstlerin rutin emirlerinden kurtulduktan sonra, üstlerine danışmayı gerektirmeyen günlük uygulamalara odaklanmış olurlar. Çalışanlar aynı zamanda birer girişimci gibi hareket etmek durumundadırlar ve sonuçların başarı ya da başarısızlığından daha fazla sorumludurlar. Rutin ve günlük uygulamaların danışmanlığını piyasa mekanizmasının almış olması, geleneksel bürokrasiden daha verimli olarak görülmektedir [du Gay, 2000: 101].

Ayrıca yetki devri, üst kademe yöneticilerin, daha fazla stratejik konularla ilgilenmelerine yardımcı olmaktadır. Rutin işlerden kendilerini sıyrayan yöneticiler, amaçlarla, misyonla, performansla, hizmetten faydalananların ve personelin tatminiyle daha fazla ilgilenebilmektedir.

Şunu da belirtmek gerekir ki, kamuda çalışanların güçlendirilmesi ile özel sektörde çalışanların güçlendirilmesi bazı yönlerden farklılık gösterir. Her ikisinde de, çalışanların yetkilendirilmesi ve güçlendirilmesi temel amaç olsa da, yetkilendirme ve güçlendirme yöntemlerinde farklılık görülebilmektedir. Kamunun faaliyet alanındaki çeşitlilik ve hukuk kurallarının yoğunluğu kendine has yetkilendirmeyi gerektirmektedir. Kamu kesiminde yetkilendirme daha çok, kuralların genel olarak düzenlenmesi, yöneticilere ve çalışanlara inisiyatif verilmesi şeklinde olmaktadır.

#### **b. Katılımcı Yönetim ve Ekip Çalışması**

Geleneksel anlayış ekip çalışmasına ve çalışanların yönetime katılmasına pek olumlu bakmaz. Taylor, işçilerin bireysel olarak çalışmalarını yerine, gruplar halinde biraraya getirildiklerinde gayret ve şevklerinin kaybolduğunu iddia etmişti. Ona göre bireysel çalışma yerine grup halinde çalışmak verimi düşürmektedir [Taylor, 1997: 69]. Yine aynı şekilde, Ford, işçilerin işletmenin geliştirilmesi veya bir aracın hatalı çalışması ile ilgili görüş bildirmeyeceklerini kabul etmişti. Bu görevler usta başına ve endüstri

mühendisine düşmekteydi ki, bunlar da, gerekli önlemlerin alınması için, durumu yukarı kademelere rapor etmekteydiler [Womack ve diğerleri, 1993: 32].

Daha önce de vurgulandığı gibi, geleneksel organizasyonlar makineyi örnek almıştı. Makinenin ise kendi iradesi yoktur. Makinenin, parçalarından bağımsız olarak bir eyleme geçme dürtüsü de bulunmaz. Bürokrasiler de makine gibi dışarıdan (yukarıdan) müdahalelerle yönlendirilmeliydi.

Sanayi toplumunun hakim anlayışına uygun olarak kamu hizmetlerinin etkili bir şekilde yürütülmesi ve eşgüdümün sağlanması için otoritenin hiyerarşik bir şekilde örgütlenmesi öngörülmüştü. Bu dönemde örgütlerin eşgüdümü, dikey olarak çalışan bir ilişki biçimi olarak algılandı [Sargut, 1995: 134]. Dikey ve çok kademeli örgüt yapısı içindeki eşgüdümden hep bir üst düzeydeki yönetici sorumludur.

İşletmelerdeki bant üzerinde üretim anlayışına benzer şekilde, kamusal işlevler de, tek bir kumanda zinciri içinde yürütülmekteydi. Özel kesimde olduğu gibi kamu kesiminde de, çalışanların fazla kafa yormadan, sorgulamadan, yukarıdan gelen emirleri yerine getirmeleri ve beyinlerini fazla çalıştırmamaları istenmekteydi. Personel yönetiminde itaat ve sadakate, liyakatten daha çok değer verilmekteydi.

Günümüzde çalışanların yönetime katkısını artırmaya yönelik çabalar sözkonusudur [Dinçer ve Fidan, 1996: 60]. Sanayi üretim sisteminin gerektirdiği çok sayıdaki düz işçinin yerini, bilgili ve kalifiye elamanlar almaktadır. Çalışanların üretimin her kademesinde inisiyatif kullanmaları ve üretime aktif katılmaları istenmektedir. Çalışanların asgari temel bilgilerinin yanında, istatistiki kalite kontrol yöntemlerinden, karmaşık teknolojilerden anlayabilecek beceriye sahip olmaları gerekmektedir. Ayrıca yeni teknolojiler, otorite ile uzmanlaşma arasında yeni sorunlar meydana getirmektedir. Yeni teknolojileri kullanma ve yeni bilgilere ulaşma imkânına sahip uzmanlar ile yöneticiler arasında geleneksel hiyerarşik anlayış sorun yaratabilmektedir. Uzmanlaşma, geleneksel hiyerarşik otorite yapısını sarsmaktadır. Yeni teknolojileri kullanan, kolay iş bulma imkânı olan ve herhangi bir işyerine bağlı olmadan çalışabilen bu tür uzmanları, geleneksel hiyerarşik anlayışla istihdam etmek ve onlardan verim almak oldukça zordur.

Geleneksel anlayışın öngördüğü, her şeyin yukarıda kararlaştırılması ve aşağıya doğru emir olarak aktarılması anlayışı terk edilmektedir. Bir işi “en iyi yukarıdakiler bilir” anlayışının yerini, “onu bizzat yapan bilir” anlayışı almaktadır. Çalışanların kendi alanlarındaki bilgisi diğer personelden ve üstlerinden de daha fazladır. Günümüzde astların bildiği birçok işi, üstler bilmeyebilmektedir. Bu da yadırganacak birşey değildir. Tıpkı orkestra şefinin keman çalmasını çok iyi veya hiç bilmemesi yadırganmadığı gibi. Yöneticilerin yapması gereken, o bilginin örgüte ne kattığını ve önemini bilmesi ve onu yönlendirmesidir [Drucker, 1994: 155]<sup>41</sup>.

Yeni anlayışla birlikte, geleneksel anlayışın öngördüğü, karar verenler ve uygulayanlar ayırımına dayalı paradigma, esnek hale getirilmiş, hizmet sunanlar karar sürecine dahil edilmeye başlanmıştır. Sorumluluk sadece üstlerin görevi veya yetkisi değildir. Herkesin sorumluluk alması öngörülmektedir [Drucker, 1994: 156]. Ekip çalışması, toplam kalite yönetimi, katılım ve sinerjik yönetim, konsensüse dayalı karar verme yöntemleri ve anlayışları gündeme gelmiştir.

Yeni yaklaşım, iş yaşamında, kişileri ve grupları yönetimin bir parçası olarak tanımlamakta ve onlardan bir girişimci olarak davranmalarını istemektedir. Mekanikliğe bağımlılığı azaltma, dikey yönetim yapısından çok yatay yönetim yapısını oluşturma, küçük çalışma grupları içerisinde yarışmacılık ruhunu ve bireysel sorumlulukları geliştirme temel hedeftir [du Gay, 2000: 65].

Yeni yaklaşım liderliğe de büyük önem vermektedir. Geleneksel kamu yönetiminde, otorite, disiplin, emir ve talimatlara dayalı liderlik söz konusu iken; yeni anlayışta, yönetici ve çalışanlarla işbirliği, destek ve yardım sağlayan liderlik söz konusudur. Liderlerin, işin vizyonunu oluşturma ve bunları çalışanlara anlatma, çalışanlarla müşterileri birleştirme ve çalışanlarını güçlendiren bir ortam yaratma işlevleri vardır. Bu amaçla ülkeler, yoğun biçimde üst düzey yöneticilerinin liderlik yeteneğini geliştirici programlar uygulamaktadırlar [TESEV].

---

<sup>41</sup> Drucker yeni örgütsel modelin orkestra modeli olması gerektiğini ileri sürer. Sanayi toplumu modeli olan askeri model terk edilmeli onun yerine senfoni orkestrası veya caz kombosu örnek alınmalıdır. Bu modelde herkesin önünde nota (bilgi) bulunmaktadır ve şefe ihtiyaç olsa da araçlara pek ihtiyaç yoktur [Drucker, 1994: 155].

Katılımlı yönetim yaklaşımı, otorite yerine daha çok etki ve iletişim kavramlarını kullanmayı öngörmektedir. Çalışanlara, yönlendirilerek yardımcı olunmakta, karar verilirken değişik fikirlerden faydalanılmakta, hataların saptanması yerine, önlenmesi düşünülmekte ve kişisel faaliyetler yerine ekip çalışması ön plana çıkmaktadır [Özgen ve Öztürk, 1994: 521].

Yaratıcı düşünceye verilen önem, katılımcılığı öngörmektedir. Buna göre çalışanlar, çıkarlarını kurumlarının amaçlarıyla birleştirmelidir. Aidiyet duygusunun oluşması öngörülmektedir. Yeni yaklaşım, oto kontrol sistemini benimser. Bu anlayışa göre her birim diğer birimi müşteri olarak görmeli ve ona göre hareket etmelidir.

Günümüz organizasyonları ekip çalışmasına ve katılıma büyük önem vermektedir [Reschenthaler ve Thomson, 1996: 125-144]. Özellikle Japon çalışma anlayışında çalışanlar, çalışma gruplarına ya da küçük işbirliği takımları içine dahil edilmektedir. Değerlendirmelerde daha çok grup dikkate alınmaktadır. Örgüt çizelgeleri bireysel mevkilerden ziyade grupları göstermektedir [Giddens, 2000b: 315]. Çalışanların, kendilerini sadece uygulayıcılar olarak değil, karar alma sürecinin içindeymiş gibi hissetmesi ve kendilerini kaliteden sorumlu görmeleri hedeflenmektedir. Dışarıdan kontrol yerine, denetimin içselleştirilmesi öngörülmektedir. Katılımcı yönetim anlayışının yaygınlaşmasında takım çalışması önemlidir. Takım çalışması sayesinde, beceriler gelişmekte, gelişmeye karşı yapısal engeller ortadan kalkabilmekte, değişimin çalışanlar tarafından daha kolay kabul edilmesi, gizli kalmış yeteneklerin ortaya çıkarılması sağlanmaktadır [Gözlü, 1995: 49].

Takım çalışması, kurumlardaki hiyerarşik rijit bariyerlerin aşılmasında önemli rol oynamakta ve yönetim yapılarının desantralize edilmesinde yardımcı olmaktadır. Takım ruhu geliştirmek için programlar yürütülmektedir. Bu amaçla birimler kendi aralarında, resmi toplantı anlayışı dışında toplanmakta ve etkinlikte bulunmaktadırlar [Alpöge, 1993: 129]. Günümüzde Weber'in öngörüsünün aksine, birçok büyük organizasyonda, en üst kademedekiler, en alt kademedekilere danışmakta ve onlarla toplantı yapmaktadır [Giddens, 2000b: 314].

Yeni anlayışla birlikte, örgütlerde kademeler azaltılmaktadır. Kademe azaltma (delayering) örgütteki en alt kademe ile üst kademe arasındaki mesafeyi kısaltarak,



aradaki birimleri ortadan kaldırmaya yöneliktir. Bu anlayış, personel sayısının azaltılarak yönetimin daha yalın ve basık hale gelmesine, karar verenlerle kararı uygulayanlar arasındaki mesafenin kılınmasına neden olacak ve böylece vatandaşların talepleri daha sağlıklı bir şekilde algılanıp karşılanma imkânı doğacaktır [Koçel, 1996: 33].

Ekip çalışması ve çalışanların yönetime katılması, kamu kesimi yönetimine de yansımıştır. Örneğin İngiltere’de kamu personelinin, en yakın üstüyle bir uzlaşmaya vardıldıktan sonra, gelecek yıl için özgül hedefleri ve öncelikleri içeren bir iş planı hazırlaması ve sunması gerekmektedir. Ayrıca yöneticiler üstleriyle, gelecek yıla ilişkin görevinin amacını, sorumluluk alanlarını, yöneteceği personel, para, araç-gereci ve hedeflerini gösteren kişisel sorumluluk planı üzerinde uzlaşmaları gerekmektedir [Canman, 1995: 118].

### **c. Yerelleşme**

1970’li yıllar yerelleşmenin yoğunluk kazandığı, yerel yönetimlerin merkezin sıkı denetiminden kurtulma ve parasal özerklik kazanma arayışlarının yoğunlaştığı yıllardır [Görmez, 1994: 37]. Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş, merkezi ağırlıklı yönetim yapısından, yerinden yönetim ağırlıklı bir yönetim sistemine doğru geçiş sürecini beraberinde getirmektedir. İlk bakışta birbiriyle çelişir gibi gözükse de, küreselleşme süreci ile yerelleşme eğilimleri beraber yaşanmaktadır. Teknolojik gelişmeler ve küreselleşme sonucu insanlar arasındaki yoğun ilişki ve temaslar, evrensel değerlerin oluşmasına katkıda bulunduğı gibi, yerel değerlerin ön plana çıkmasına da yol açmaktadır [Gözen, 1997: 88]. Yerelleşme küreselleşmenin olumsuzluklarını gidermek ve daha demokratik yönetim oluşturmak için arzu edilmektedir. Demokratik yönetim için yerel özerklik ve güçlü yerel yönetimler öngörülmektedir. Yerelleşme küreselleşmenin sonucu ortaya çıkan tekdüzeliğe ve merkezi yapılanmaya karşı esneklik ve farklılık sunmaktadır.

Küreselleşme ile birlikte ulus-devletin hak ve yetkilerine sadece uluslararası (transnational) kuruluşlar değil, merkezi yönetim dışındaki kuruluşlar da göz dikmiştir. Ulus-devletin yetkilerinin bir kısmı uluslararası kurumlara aktarılırken, bir bölümü de yerel yönetimlere devretmektedir.

Kamusal hizmetlerin yerel yönetimler tarafından daha az maliyetle etkin ve verimli bir şekilde yürütüleceği görüşü genel kabul görmektedir [Tortop, 1991: 39]. Etkinlik ve verimliliği sağlamada teknik elamanlar kadar politik kararlar da etkilidir. Etkinlik ve verimliliğin sağlanmasına yönelik olarak özel kesimde geliştirilmiş olan yeni teknikler ve yöntemlerin kamu kesiminde uygulamaya geçirilmesinde yerel yönetimler çok daha uygun kurumsal ve örgütsel bir ortam oluşturmaktadır [Yalçındağ, 1997: 5]. Kamu hizmetlerinin rekabete açılması, yeni teknoloji ve yöntemlerin kamu yönetiminde uygulanmasının ilk önce yerel yönetimlerde görülmesi bir tesadüf değildir. Kamu yönetiminde yerelleşmeye gidilmesinin bir nedeni de günümüzün hakim örgütsel anlayışını yansıtan esnekliğe, yerel yönetimlerin daha iyi adapte olacağı düşüncesidir [Isaac-Henry, 1993: 8].

Ayrıca desantralizasyon ve yerelleşme ile demokrasi arasında yakın bir ilişki söz konusudur. Demokrasi ile ilgili değerlendirmelerde yerel konular önemli bir yer tutmaktadır. Demokrasinin küçük yönetim birimlerinde daha kolay uygulanabileceği ve yerel yönetimlerin halkın demokratik eğilimini yansıtmada önemli rol oynadığı kabul edilmektedir [Görmez, 1997a: 51-59]; [Duben, 1994]. “Demokrasinin demokratikleştirilmesi” için her şeyden önce merkezîyetçiliğin terk edilmesi gerekmektedir [Giddens, 1998a: 72].

Demokrasi anlayışı yerelleşmeyi zorunlu hale getirmektedir. Yerel yönetimlerin güçlü olmadığı durumlarda demokrasinin işlemesi oldukça zordur. Güçlü merkezîyetçi yapıların demokrasi için bir tehdit unsuru olduğu görüşü yaygındır. Friedman’a göre [1988: 16] devlet illa güç kullanacaksa bunu ilde yapması eyalette yapmasından, eyalette yapması başkente yapmasından daha iyidir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (1985) yerelleşme ile demokrasi arasında doğrudan ilişki kurmuştur. Şartın önsözünde, yerel yönetimler demokratik rejimin temeli olarak görülmekte, yönetime katılım vurgulanmakta, özerk ve güçlü yerel yönetimlerin demokratik Avrupa’nın oluşturulmasında önemli olduğu dile getirilmektedir.

Bireylere daha fazla söz hakkı tanıma ve tercih imkânı sunma anlayışının en iyi şekilde yerel yönetimler tarafından uygulanacağı görüşü hakimdir. Yerel yönetimler tüketici tercihlerini daha iyi tespit etme ve yerel koşullara duyarlı bir şekilde hizmet yürütme olanağına sahiptirler. Yerel yönetim birimlerinin sunduğu hizmetlerden memnun

olmayan hemşehriler, başka bir yerel yönetim birimine göç edilebilir; fakat merkezin hizmetlerinden memnun olunmadığı durumlarda çok fazla alternatif söz konusu değildir [Friedman, 1988: 16].

Yönetime katılma anlayışı, en iyi ve en kolay yerel yönetimler aracılığı ile gerçekleştirilebilir. Yerel yönetimler halka daha yakın olduğu için, katılım daha kolay sağlanabilmektedir [Öztürk, 1997: 1]. Yerelleşme yerel topluluğa aidiyet ve dayanışma duygusu aşılır ve yerel farklılığın ortaya çıkardığı farklı ihtiyaçlara cevap verir.

Yerelleşme ile ilgili kullanılan kavramlardan bir tanesi de “subsidiarite”dir. Günümüzde bu kavram daha çok, uluslararası yönetimin, merkezi yönetimin, taşra yönetimlerinin ve belediyelerin yetkilerini belirlemek için kullanılmaktadır. Buna göre kamu yükümlülükleri genellikle ve tercihen bireye en yakın olan yönetimler tarafından uygulanmalıdır. Büyük birimler küçük birimlerin üstesinden gelemediği durumlarda etkinlikte bulunmalıdır. Bu ilke, yetkilerin, ulusal düzeyden bölgelere, bölgelerden yerel yönetimlere ve yurttaşına doğru aktarılmasını içerir. Buna göre üst basamaklar, ancak alt basamaktaki birimler tarafından yerine getirilemeyen hizmetleri yürütmekle görevli olmalıdır [Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, m. 4].

Bu ilkeye göre yerel yönetimlere yeterli kaynak sağlanmalı ve merkezi yönetimler yerel yönetimlerin işlerine karışmamalıdır. Buna göre merkezi yönetimin gücü sınırlanmakta ve yerel birimlere daha geniş özgürlükler tanınmaktadır. Temel amaç, bireylerin özgürlüğü ile kamu gücü arasında varolan dengesizliği gidermek ve bunlar arasında bir denge kurmaktır. Dengesizliği gidermeye yarayan en iyi “dengeleyici güç”lerden birisi ise yerel yönetimlerdir.

Bu, geleneksel paradigmanın tam tersidir. Geleneksel anlayışa göre yetkinin sahibi üst-merkezdir ve yetkiler onlar tarafından aşağıya doğru devredilir. Yeni anlayış yetkinin sahibini alt-yerel birimler olarak kabul etmektedir. Geleneksel anlayışta merkezi yönetime asıl ya da temel, yerel ve bölgesel yönetimlere ise ikincil olarak bakılmakta iken, subsidiarite ilkesi bu anlayışı tersine döndürmektedir. Buna göre merkezi yönetim ikincil düzeydedir [Keleş, 1995: 5].

Bu ilke Avrupa Birliği tarafından hizmetlerin yürütülmesinde temel ilke olarak kabul edilmiştir. 7 şubat 1992'de Roma Sözleşmesi'ni tadil eden Maastricht Sözleşmesi subsidiarite ilkesini bağlayıcı bir kural olarak benimsemiştir. Buna göre, açıkça yetki alanına girmeyen durumlarda Birlik subsidiarite ilkesine göre hareket edecektir. Bu ilke, Birlik'le yerel ve bölgesel tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar arasındaki ilişkiler bakımından da geçerlidir [Avrupa Birliği Sözleşmesi, m. 3/b].

Ayrıca Avrupa Yerel Yönetimler zeklik şartı'na göre, ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel yönetimlere kendi mali kaynaklarını oluşturma hakkı tanınacaktır [m. 9/1]. Yerel makamların mali kaynakları sorumlulukları ile orantılı olacaktır [m. 9/2]. Yerel makamların gelirlerinin bir bölümü, oranlarını kendilerinin belirlediği yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır [m. 9/3]. Yerel gelirler, çeşitlilik ve esneklik göstermelidir [m. 9/4]. Verilen hibeler yerel makamların takdir hakkına halel getirmeyecektir [m. 9/7].

şunu da belirtmek gerekir ki, yerel yönetimleri güçlendirmek merkezi yönetimin etkisinin azaltılması anlamına gelmemektedir. Merkezi yönetim yerel yönetimleri yönlendirmede ve misyon belirlemede önemli işlevlere sahiptir. Yönlendirme yetkisi başlı başına bir güçtür. Ayrıca yerel yönetimlerin üstesinden gelemeyeceği, uluslararası ticaret, makro ekonomik politikalar, düzenleyici işlevler, yoksullukla mücadele, bölgeler arası denge sağlama, sosyal güvenlik, sağlık, işsizlik programları, büyük yatırımlar gibi alanlarda merkezi yönetime yeterince işlev düşmektedir [Osborne ve Gaebler, 1993: 277].

Merkeziyetçi ulus-devletin ilk rneği olarak kabul edilen Fransız kamu yönetimi, yeni gelişmelerden nasibini almış ve kamu yönetimi 1980 sonrasında yeni anlayış doğrultusunda yeniden yapılandırılmaya başlanmıştır [Minogue, 2000]. Bu yeniden yapılanma ile yetkiler desantralize edilmiş, yerel yönetimlerin yetkileri artırılmış, yerel yönetimlerin merkezi yönetimle olan ilişkileri yeniden belirlenmiştir. Yerel yönetimlerin sorumlulukları ve görevleri yeniden tanımlanmış ve önemli oranda

genişletilmiştir. Yerel yönetimler daha demokratik hale getirilmiş, seçilmiş temsilcilere daha fazla yetki verilmiştir [İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 1994: 163-164]<sup>42</sup>.

Finlandiya'da karar verme yetkisi birçok sektörde yerel yönetim birimlerine devredilmektedir. Kamu hizmetlerinin daha iyi sunulması ve bireylerle yönetim arasında ilişkileri kuvvetlendirmek için merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında projeler geliştirilmektedir [İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 1994: 195]. Bu ülkede belediyeler eğitim konusunda oldukça geniş yetki ve sorumluluklara sahiptirler. Dokuz yıllık genişletilmiş ilk öğretim ve üç yıllık orta öğretim okullarını yapmak ve yürütmek belediyelerin görevleri arasındadır [Yalçındağ, 1996: 75]. Bu ülkede temel halk sağlığı hizmetleri ile uzmanlık alanlarındaki kimi sağlık hizmetleri belediyelerin görev alanındadır. Yerel yönetimler yaygın bir şekilde topluma, yaşlılara ve özürülere kendi evlerinde hizmet sunmaktadırlar. Kimsesiz olan yaşlıların evlerinin düzenli olarak ziyaret edilerek temizlenmesi, bireysel temizliklerinin yapılması, ilaçlarının verilmesi, beden egzersizlerinin yapılması, gazete ve kitap okunması gibi çağdaş hizmetler belediyelerin görevleri arasındadır. Yine çok çocuklu ailelerin çocuklarının yetiştirilmesi, aile ile ilgili danışmanlık hizmetleri belediyelerin görevlerindedir [Yalçındağ, 1996: 76- 77].

Avrupa ülkelerinden Norveç de, yerel yönetimlerin geliştirilmesi için çaba sarfetmektedir. Belediyeler daha etkili hale getirilmek için birleştirilmektedir. Eğitim hizmetlerinden elektrik dağıtım hizmetlerine kadar birçok hizmet, yerel yönetimler tarafından yürütülmektedir [Tortop, 1995: 73-74]<sup>43</sup>.

İspanya'da yerel yönetimler, güvenlik hizmetlerinden, trafiğin düzenlenmesine, kırsal alanların yollarının bakım ve yapımından tarihi ve sanat yapılarının korunmasına,

---

<sup>42</sup> Fransa'da belediyeler, seçim listelerinin hazırlanması ve oylama işlerinin organizasyonu, askerlik çağına gelen gençlerin ve okuma çağına gelen çocukların listelerinin hazırlanması, nüfus kayıtlarının tutulması gibi konularda görevleri bulunmaktadır [Ünüsün, 1996: 48]; [Tortop, 1991: 147]. Ayrıca Fransa'da yerel yönetimlerin personeli merkezi yönetim personeli ile paralel bir statüye kavuşturulmuştur [İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 1994: 163].

<sup>43</sup> Bu ülkede yerel yönetimler kendileri tarafından toplanan öz vergilere sahiptirler. Gelir ve sermaye vergisi toplamaktadırlar. Emlak vergisini alıp almamakta serbesttirler. Yerel yönetimlerin vergi taban ve tavanları her yıl belirlenmektedir [Tortop, 1995: 76]. Kamuda çalışan personelin yarısı yerel yönetimlerde çalışmaktadır [İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 1994: 232].

mecburi eğitimin denetlenmesinden, kütüphane hizmetlerine kadar birçok alanda görevlere sahiptirler [Ünusan, 1996: 110].

Hollanda'da belediyeler eğitim, polis, konut, sosyal hizmetler, spor, koruyucu sağlık hizmetleri, pasaport ve sürücü belgesi, doğum, evlenme ve ölüm kütüklerinin tutulması gibi çeşitli faaliyetleri yürütmektedir. Bu ülkede belediyeler politikalarını belirlemede ve hangi hizmete ne kadar kaynak aktaracağı konusunda özgürdür. Bu hizmetlerin birçoğu diğer belediyelerle ortaklaşa yürütülebilmektedir [Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi, 1994: 79-80].

Almanya'da belediyeler kendi sınırları içinde genel yetki ilkesi çerçevesinde kamu hizmetini yerine getirmektedirler. Kural olarak, yerel toplumu ilgilendiren tüm görevler, yerel yönetimler tarafından yerine getirilmektedir. Almanya'da yerel yönetimlerle ilgili çeşitli reformlar yapılmış, belediyeler birleştirilerek sayıları önemli ölçüde azaltılmıştır. Reform çalışmalarında yerel yönetimlerin demokratik, katılımcı, halka yakın, şeffaf, etkin kurumlar haline getirilme gayreti güdülmüştür. Yerel yönetim birimleri arasında hizmetlerin kaliteli bir şekilde sunulması amacıyla rekabetin artırılması, vatandaşların müşteri olarak kabul edilmesi fikri yerleştirilmektedir [Kaplan Mengi, 1997: 108]. Bu ülkede vesayet denetimi hukuki denetimle sınırlıdır. Belediyeler vergi oranlarının saptanmasında söz sahibidirler [Kaplan Mengi, 1997: 110]; [Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi, 1994: 174].

Portekiz'de belediyeler, düşük gerilimli elektrik dağıtımı, kentsel ve kırsal kamu alanlarının aydınlatılması, kentsel ve kırsal yol şebekeleri, okul öncesi eğitim merkezleri, temel eğitim okulları, öğrenci taşımacılığı, kültür ve kütüphane hizmetleri, müzeler ve sağlık hizmetleri alanlarında yetkilidirler [Ünusan, 1996: 113].

İngiltere üniter bir devlet olmasına rağmen, köklü bir yerel yönetim geleneğine sahiptir. Konut, temizlik, yol, eğitim, planlama, ulaşım, çevre sağlığı ve tüketicinin korunması gibi yerel nitelikli hizmetler yerel yönetimler tarafından yürütülmektedir. Kamusal harcamaların 1/3'ü yerel yönetimler tarafından yapılmaktadır [Görmez, 1997a: 76].

ABD'de belediyelerin yetkileri eyaletten eyalete hatta aynı eyalet içinde kentten kente farklılık gösterir. Amerika Birleşik Devletleri'nde polis, elektrik, su ve gaz gibi

hizmetler yerel yönetimlerin sorumluluğu altındadır. Eğitim hizmeti hemen hemen bütün eyaletlerde yerel yönetim birimi olan “school district”ler tarafından yürütülmektedir. Yerel yönetimler emlak, gelir, işletme, reklam ve spor vergilerini doğrudan kendileri toplamaktadırlar [Görmez, 1997a: 74-75].

### C. KAMUSAL SORUMLULUK

Yönetimin kime karşı sorumlu olduğu ve kimler tarafından denetleneceği konusu, eskiden beri tartışılmaktadır. Günümüzde kamusal sorumluluk ve denetim ile geleneksel sorumluluk ve denetim anlayışı arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Yeni teknolojilerin sunduğu fırsatlar, piyasaya olan duyarlılığının artması, demokrasi ve bireyle ilgili gelişmeler, geleneksel anlayışı köklü bir şekilde değişime zorlamıştır.

Geleneksel anlayışta yönetimin doğrudan sorumluluğu, siyasal iktidara karşıdır. Halka karşı sorumluluğu ise dolaylıdır. Geleneksel demokrasi anlayışı, “temsili” öngörmüştü. Bireyler temsilcileri aracılığıyla “dolaylı” bir şekilde kendisini yönetmekteydi ve egemenliklerini ancak dolaylı olarak kullanabilmekteydiler. Aslında temsili demokrasinin doğrudan demokrasiye tercih edilmesi, onun üstünlüğünden değil, teknolojik yetersizliklerden kaynaklanmaktaydı; dönemin teknolojik imkânları doğrudan demokrasiye fırsat vermemekteydi.

Dolaylı sorumluluk anlayışı, bürokrasinin sadece siyasal iktidara karşı doğrudan sorumlu olması anlayışını doğurmuştur. Yönetimin topluma karşı doğrudan bir sorumluluğu yoktur; topluma karşı sorumluluğu dolaylıdır. Sorumluluk anlayışının bu kadar dolaylı olması ve dağınık alana yayılması, sorumluluğun büyük oranda kaybolmasına yolaçmıştır.

Bu anlayışta toplum, yönetimin sorumluluğunu, siyasi temsilcilerin içinden oluşan siyasal iktidar aracılığıyla denetlemektedir. Bu da yukarıdan aşağı, hiyerarşik ve merkeziyetçi bir yapılanmanın oluşmasına katkı sağlamıştır. Siyasal iktidara bağlı olan yönetim, kamusal hizmetleri yerine getirirken üst kademe yöneticilerin direktiflerine uyarak hareket eder. Siyasal iktidar üst kademe yöneticileri yönlendirerek tüm bürokrasiyi yönlendirmiş olur. Bu tip bir örgütlenme modelinde memurların atamayla işbaşına gelmesi tutarlı görülmektedir.

Yeni yönetim anlayışı, kamu yönetiminin yalnızca siyasal iktidara karşı değil, aynı zamanda bireylere ve piyasaya karşı da sorumlu olması gerektiğini savunur [Eryılmaz, 1999: 24]. Bu anlayış, bireyle ilgili yaklaşımların ve pazar mekanizmasının bir yansımasıdır. Diğer taraftan yeni reform hareketlerindeki ekonomik boyutun ağırlığı, sorumluluk anlayışında da kendini gösterir. Yeni yaklaşım, sorumluluğun odak noktasını kaydırmaktadır. Bu anlayışla birlikte yönetimin siyasal iktidara karşı sorumluluklarında ve yönetimin bireylerle olan ilişkilerinde radikal değişiklikler meydana gelmiştir. İdarenin sorumluluğu siyasal iktidardan, piyasaya ve bireylere doğru kaymaktadır.

Diğer taraftan yeni sorumluluk anlayışı kimin kime karşı sorumlu olmasından, kimin neye karşı sorumlu olmasına doğru kaymaktadır. Geleneksel hiyerarşik yapıda sorumluluk, makamlara, yani bu makamları temsil eden kişileredir. Sorumluluklar kurallarla düzenlendiği için keyfilik olmasa da, sorumluluğun kişisel yönü ağır basmaktadır. Yeni anlayışta çalışanlar, görevlerinin bir gereği olarak, görevlerinde etkili, verimli ve hesaplı (economical) olmakla sorumludurlar.

Yeni yaklaşımla birlikte sorumlulukta ekonomik boyut (hesap verme sorumluluğu) daha fazla öne çıkmaktadır. Bu dönemde vurgu yapılan kavramlardan bir tanesi de hesap verme sorumluluğu (accountability) kavramıdır. Bu kavramın geleneksel sorumluluk (responsibility) anlayışından farklı olup olmadığı yönünde farklı fikirler ileri sürülmüştür [Dowding: 1995]; [Metcalf ve Richards, 1990: 42].

Bazen bu iki kavram (responsibility ve accountability) birbirinin yerine kullanılsa da içerik ve anlam olarak farklılık ifade etmektedir. Her ikisi de sorumluluk anlamını taşısa da, birincisinde daha çok “genel sorumluluk” anlayışı hakimken, ikincisinde ekonomik yön ağır basmaktadır. Bu anlamda birincisi “sorumluluk”, ikincisi de “hesap verme sorumluluğu” olarak ifade edilebilir. Yeni yönetim taraftarları daha çok, ekonomik içerikli olan hesap verme sorumluluğu (accountability) kavramını kullanmaktadırlar.

Kamu yönetiminin ekonomik yönünün ön plana çıkması denetim anlayışını da etkilemiştir. Finansal denetim, yeni kamu yönetimi anlayışının temel vurgularından birisidir [Ferlie ve diğerleri, 1997: 11]; [Rhodes, 1999: 374].



Yönetimin sorumluluk anlayışının belirlenmesinde, yönetimin siyasal iktidarla ve bireylerle ilişkisi ve onlara karşı konumu temel belirleyicidir.

### **1. Yönetim-Siyasal İktidar İlişkisi**

Kamu kesimi yönetiminde ortaya çıkan yeni reform programlarının ortak amaçlarından birisi, siyasal iktidarla bürokratların görev ve sorumluluklarını yeniden gözden geçirerek, ikisi arasındaki belirgin farklılıkların daha net bir şekilde ortaya konulmasıdır. Yeni kamu yönetimi reformu söylemlerinde, hükümetteki bürokrat ve politikacıların rol ve görevlerinin istenilen düzeyde net olmadığı görüşü yaygın olarak dile getirilmektedir.

Siyasal iktidarın yetki ve sınırlarının ne olması gerektiği ve siyasal iktidarın yasama ve yargı ile olan ilişkisi, tarihi süreç içinde kuvvetler ayrılığı ilkesinin benimsenmesiyle bir ölçüde çözümlenmiştir. Fakat siyasal iktidarın yönetimle olan ilişkisi oldukça karmaşıktır ve tartışmalar hala devam etmektedir [Eryılmaz, 2001b: 24].

Siyasetle yönetim arasında açık ve belirgin ayrım yaklaşımı, geleneksel kamu yönetiminin de öngördüğü temel özelliklerden birisidir [Minogue, 2000]. Siyasal ve bürokratik rollerin veya siyaset ve yönetimin kurumsal olarak farklılaştırılmasının gerekli olduğu fikri Woodrow Wilson'un 1887'de kaleme aldığı "İdarenin İncelenmesi" (The Study of Administration) başlıklı makalesine kadar götürülmektedir. Bu konuda ilk eserlerden birisi de Frank Goodnow'un Politics and Administration (1900) adlı çalışmasıdır.

Siyaset ve yönetim ayrımında, kamu yönetimini politik yozlaşmadan kurtarma anlayışı, temel belirleyicidir. Aslında geleneksel yaklaşımda, bürokrasiyi hem siyasal iktidara, hem de halka karşı korumak endişesi, ön plandadır. Geleneksel dönemde, siyasal iktidarın keyfi müdahalesini ve kayırmacılığı önleme endişesi, bürokrasinin özerkliği ve memur güvenliği anlayışını ön plana çıkarmıştır.

Diğer taraftan yönetimi rasyonelleştirme arayışı, yönetim-siyaset ilişkisi ile yakından ilişkilidir. Rasyonellik, örgütün yapı ve prosedürlerinin işin gereklerine göre düzenlenmesidir. Bu da, yönetimin siyasal iktidar karşısında belirli bir özerkliğini

gerektirmektedir. Özel kesimdeki profesyonelleşme, firma sahipliği ile yöneticiliğin ayrışmasını ve yöneticilerin firma sahiplerine karşı belirli bir özerkliğini gündeme getirdiği gibi, kamu kesimindeki rasyonelleşme ve meslekleşme de, bürokratların siyasal iktidara karşı özerkliğini sağladı. Bürokratlar, siyasilerin kişisel hizmetkârları durumundan çıkarıldı.

Siyasetle yönetim arasında “ideal” olarak bir ayrılık öngörülse de, genelde siyaset ve yönetim arasında belirgin bir ayrışma yoktur veya yönetim süreci net bir şekilde ayrılmamıştır [Minogue, 2000]. Bu ayrılığın kabul edilmesine rağmen, geleneksel anlayıştaki uygulamalar ve bu yaklaşımda kullanılan “dil”, günümüz anlayışında önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Gerek Weberyen yaklaşımda gerek Taylorist yaklaşımda ön plana çıkan mekaniklik ve makine benzetmesi bu sorunun temeli olarak görülmektedir [du Gay, 2000: 116].

Geleneksel yönetim anlayışında kamu yönetiminin sorumluluğu, hukuka uygunluğu sağlama ve bir ölçüde kötü yönetimden (maladministration) kurtulma amacına yönelikti. Hukuka uygunluğu, yönetim ve yargı organları yerine getirmekteydi. Kötü yönetimi ise yönetimin kendisi hiyerarşik olarak denetlemekteydi. Günümüzde ise, kamu yönetiminin sorumluluğu, bunlara ilave olarak, verimlilik ve etkinlik gibi piyasa mekanizmaları tarafından denetlenmeye başlandı. Kötü yönetim konusunda denetim yetkisi ise, siyasetçi ve bürokratlarla beraber, daha çok hizmete muhatap bireylerin eline geçti. Böylece üstlerin yerine getirdiği bürokratik denetim yerine, bireylerin ve gönüllü kuruluşların aktif olarak katıldığı çok yönlü denetim yöntemleri geliştirildi.

Siyasal iktidarla bürokrasi veya siyasetçilerle bürokratlar arasındaki rol, statü ve sorumluluğun net ayrımı, daha verimli ve daha iyi bir yönetim için gerekli görülmektedir. Buna göre, kamu yönetiminin politikaların belirlenmesi ve bu politikaların yürütülmesi işlevleri birbirinden net olarak ayrılmaktadır. Kamu hizmetlerinin tespiti, planlaması, analiz yapılması, gereken mevzuatın geliştirilmesi ve sonuçların değerlendirilmesi siyasal sorumluluğa girerken, belirlenen bu hizmetlerin yürütülmesi, sunumu ve mevzuatın uygulanması yöneticilerin sorumluluğuna verilmektedir.

Siyasetle yönetim arasındaki net ayrım, siyasal temsilcilerin, kamu hizmetlerinin günlük yönetiminden uzaklaşması anlamına gelmektedir. Yöneticiler, yönetme özgürlüğüne sahip olarak, daha çok ekonomik verimliliğe ve “müşteri memnuniyeti”ne önem verebilme yetkisine kavuşabilmektedir. Diğer taraftan bu yaklaşım, bakanın birysel sorumluluğu anlayışını da etkilemektedir. Bakanlar da, bireysel olarak, “çalışanların her türlü işlem ve eyleminden sorumlu olma” mitinden kurtulmuş olmaktadır.

Geleneksel anlayışta “siyasal sorumluluk” kamu görevlileri için en yüksek değer iken, yeni anlayışta artık böyle değildir. Yöneticiler aynı zamanda girişimci bir karaktere sahip olmalıdırlar. Kamu hizmet sektörünün yapısı, daha özerk ve çok-bölümlü bir yapıya kavuşmakta ve faaliyet sorumlulukları ile stratejik ve kontrol sorumlulukları birbirinden ayrılmaktadır [du Gay, 2000: 88].

#### **a. Uygulayıcı Birimler (Executive Agencies)**

Dikkat çeken yeni yaklaşımlardan birisi, Uygulayıcı Birimler (Executive Agencies) oluşturarak, siyaset ile yönetimi birbirinden ayırmak ve sorumlulukları hizmet sunuculara yaymaktır [Farnham ve Horton: 1992b: 238]; [Peters, 1997]. Yukarıda da değinildiği gibi, yeni kamu yönetimi anlayışının temel özelliklerinden birisi, bakanlıkların karar ve uygulama işlevlerinin birbirinden net olarak ayrılmasıdır [Rowley, 1998: 322]. Bunun için hükümetin politika oluşturma ve yönlendirme işlevleriyle uygulamaya yönelik işlevleri birbirinden net olarak ayrılmalı; bakanlıkların merkezi yönetimi ufak bir boyuta indirilmeli ve hizmet sunan birimler yarı-bağımsız birimlere dönüştürülmelidir. Söz konusu birimler, belirlenmiş olan genel çerçevenin içinde yarı-özgür olarak çalışmalıdır.

Bu tür yapılanmaya en iyi örnek, İngiltere’de, Bir Sonraki Adımlar veya Bir Sonraki Aşama olarak çevrilebilecek, “Next Steps” programıyla ortaya konmuştur. Bu program siyasal iktidarın yükünün yarı-bağımsız yönetimsel birimlere (executive agencies) aktarılmasını önermektedir. Bunlara Bir Sonraki Adım Kurumları (Next Step Agencies) da denmektedir. Bu yapılanmanın temel amacı karar ve uygulamayı birbirinden ayırmaktır.

Politik kontrol siyasal iktidarda olsa da, yürütmeye ilgili sorumluluk bu birimlerin başında bulunan yüksek yöneticilere (chief executive) devredilmiştir. Bu yaklaşım, örgütsel ve kişisel ilişkilerin yeniden tanımlanmasında “sözleşmeye” önemli görev yüklemektedir. Bu anlayışa göre uygulamacı birimler, bağlı oldukları bakanlıklarla performans temelli bir anlaşma imzalamaktadırlar. Bu Çerçeve Sözleşmeyle (Framework Agreement), tahsis edilecek kaynaklar bir esasa bağlanmakta; birimlerin görev ve sorumlukları tespit edilmekte; yapılacak işin tanımı ve hedefleri tespit edilip performans ölçütleri net olarak belirlenmektedir. Sözleşmecilik (contractualizm) anlayışı, bireysel veya kolektif olarak yapılan kamusal faaliyetlerin performanslarının değerlendirilmesini zorunlu kılmaktadır [du Gay, 2000: 84]; [Minogue, 2000]; [Metcalf ve Richards, 1990: 228-229]; [Kaboolian, 1998: 189]

Temel stratejik kontrol bakan tarafından yapılırsa da, amaçları ve bütçesi belirlendikten sonra birimin yönetimi, bu amaçların nasıl gerçekleştirileceği konusunda karar verirken olabildiğince bağımsız olmalıdır. Özellikle işletme verimini arttırmak istihdam, ödeme, derecelendirme ve düzenleme konularında serbestlik olmalıdır [du Gay, 2000: 126]. Bu tür yapılandırılmış birimlerde (executive agencies) çalışanlar hala kamu görevlisi olarak adlandırılmaktadır ve baş yöneticiler bakan’a ve bakanlıktaki üst düzey yöneticilere karşı sorumludurlar. Fakat uygulama konusunda oldukça serbestirler.

İngiltere, bu tür yapılandırılmış kurumlarda, yaklaşık 138 birimde 386 bin kamu görevlisi çalışmaktadır ve bu toplamın % 75’ine tekabül etmektedir. 90 birimin baş yöneticileri açık rekabet ile elaman almaktadır. Atananların % 25’i dışardan gelen adaylardır [Minogue, 2000]<sup>44</sup>.

Bu yeni yapılanma, beraberinde yeni anlayışları ve örgütsel kültürü ortaya çıkarmıştır. Kamu yönetiminin bütüncül yapısı önemli ölçüde parçalanmıştır. Yönetimsel özerkliğin artışı ve biçimsel siyasal kontrolün azalması nedeniyle sorumlulukların bulanıklaştığı iddia edilmektedir. Fakat arasıra bakanlığın işlere müdahalesi bu otonomiye sınırlamaktadır. Bir diğer eleştiri de, birimlerin başındaki görevlilerle bakanlığın üst düzey yöneticileri arasındaki ilişkiler açık değildir. Parçalanmış ve bağlantısız hale

---

<sup>44</sup> Bu birimlerle ilgili bkz. [Metcalf ve Richards, 1990: 233].

gelmiş organizasyonların koordinasyonu için daha fazla dikkat gerekmektedir [Minogue, 2000].

Bu tür yapılanmada, birimler dahili olarak birbirine karşı sorumlu olabilmektedirler [Farnham ve Horton: 1992b: 238]. Böylece, Chapman'ın da belirttiği gibi artık kamu çalışanları, birbiriyle rekabet eden, birbiriyle sözleşme yapan ve bunu yaparken birbirlerinin hizmetlerini fiyatlandıran birimlerde çalışırlar. Kendilerini geniş bir kamu yönetimine değil, belli bir organizasyona bağlı hissederler. Bu yaklaşımın, kamu kurumlarında ticari bir ahlak anlayışı başlatabileceği endişesi hakimdir. Bir yanda özel sektör değerleri, diğer yanda görev, sorumluluk ve kamu sektörü standartları arasında bir çatışmaya neden olabilir [du Gay, 2000: 127].

Aslında yürütme ile karar alma fonksiyonlarını birbirinden net olarak ayırmak sanıldığından daha zordur. Siyasetin bittiği ve yürütmenin başladığı çizgiyi tespit etmek kolay değildir. Tüm çabalara rağmen, geleneksel uygulamalarda olduğu gibi günümüzde de, siyasal iktidarla yönetim arasındaki ayırım net olarak ortaya konulamamıştır. Bakanlar birçok kamusal faaliyette “bağlı birimler”in hem stratejik, hem de operasyonel yönetimlerinde etkilidir. Bu yeni uygulamalar, bakanların güçlerini azaltmamış, fakat parlamento sorumluluğunu zayıflatmıştır. Siyasetçiler bazı soruları uygulamaya ilişkin olduğu gerekçesiyle cevaplamaktan kaçınmakta, diğer taraftan bağlı birimlerin yaptıkları günlük işlere de karışmaktan geri kalmamaktadırlar [du Gay, 2000: 91].

## **b. Yeni Regülasyon Kurulları**

Son dönemde, geleneksel anlayışın dışında, yeni örgütsel yapılanmalar dikkat çekmektedir. Özellikle siyasal otorite ağırlıklı anlayışın yerine piyasanın egemenliğinin kabul edilmesi, kamusal yaşamın hassas sektörlerinin niteliği ve yeni teknolojilerin ortaya çıkardığı etmenler, geleneksel güçler ayrılığı ilkesini ve yönetim-siyasal iktidar ve kamu hizmeti-piyasa ilişkilerini yeniden yapılandırmaktadır. Kamu sektöründeki yönetimin, özel kesim yönetim teknik ve yöntemlerini kullanması, kamu yönetimini bütünüyle işletme yönetimine dönüştürmemekle beraber, yönetimlerin giderek benzeşmesine yolaçmakta; bazı kamu hizmetlerinin piyasa sürecine açılması da, bu hizmetleri tamamen olmasa da yarı-piyasalaştırmaktadır.

Kamu tarafından tekel olarak yürütülen hizmetlerin tekellik niteliklerinin kaldırılarak piyasaya açılması, piyasanın rekabet şartlarının düzenlenmesi, belirli standartların gerçekleştirilmesi ve tüketici haklarının korunması gibi faktörler, devletin piyasa üzerindeki rolünün yeniden tanımlanmasını ve buna bağlı yeni yapılanmaya gidilmesini zorunlu kılmış ve bu alanda yeni yapıların ortaya çıkmasına yolaçmıştır.

Günümüzde siyasetin özellikle ekonomi yönetimi ile ilişkisi, yeniden şekillenmektedir. Giderek daha rekabetçi bir hal alan küresel piyasada, siyasal iktidarlar sorumluluklarının ve yetkilerinin bir kısmını piyasa kurallarına daha hassas olan kurullara devretmek zorunda kalmaktadırlar.

Siyasal iktidarın yasama ve yargı ile olan ilişkisi daha önce belirlenmiş ve bu konuda önemli mesafe alınmıştır. Siyasal iktidar-ekonomi yönetimi ilişkileri oldukça karmaşıktır ve sınırlarının tespiti de zordur.

Yönetimin siyasal iktidar karşısında nispi bir özerk alanı hep olagelmıştır. Bu memurlara sağlanan güvenceler ve bürokratik yapının doğasından kaynaklanmaktadır. Yeni yönetim anlayışı, siyaset ve ekonomi yönetimi arasındaki yetki ve görevlerin açık şekilde belirlenmesini ve birbirinden ayrılmasını öngörmektedir. Bu yaklaşım geleneksel anlayışa uymamaktadır. Genel ekonomik politikaların belirlenmesi ve uygulanmasından siyasal iktidar sorumludur. Siyasal iktidarın etkisinden uzak bir ekonomi anlayışının oluşturulması haklı olarak bazı endişelere yolaçmaktadır.

Yeni ortaya çıkan bu kurullar, piyasa ekonomisinin kurumları ile hukuk devletinin gerekleri arasında bir denge kurma ihtiyacının bir sonucudur. Bireyleri, hem siyasal iktidarın etkisinden uzak tutmak, hem de, ekonomik güç odaklarından ve yeni teknolojilerin etkilerinden korumak gerekmektedir. Bunu sağlamanın en iyi yolu, hem siyasal iktidarın etkisinden uzak, hem de ekonomik güçlerden bağımsız şekilde örgütlenen üst kurullardır.

Burada temel nokta piyasa, ekonomi ve iletişim gibi hassas sektörlerin özerkliği ile kamunun sorumluluğunun iyi dengelenmesidir. Siyasal iktidarlar, bu sektörler üzerindeki etkilerini tamamen ellerinden bırakmak istememektedirler; fakat, bu tür hizmetlerin geleneksel yöntemlerle yürütülmesi etkinlik ve verimlik yönünden önemli

sorunlara yolaçmaktadır. Bu yeni durum, siyaset-ekonomi ilişkilerini yeniden yapılandırmakta, siyasetin ve siyasal iktidarın alanını yeniden belirlemektedir. Yeni anlayışla birlikte, bazı alanlarda siyasetten ve siyasi iktidardan daha bağımsız teknokratik bir yapı ve uygulama öne çıkmakta ve böylece siyasal iktidarın bu sektörler üzerindeki, işin kendi rasyonelliğine aykırı popülist politikalarının önüne geçilmek istenmektedir [Eryılmaz, 2001b: 26].

Devletin yeni düzenlemelere gitmesi ve yeni düzenleme ve denetim birimleri oluşturması, aslında yeni bir tür regülasyondur. Bu ilk bakışta yeni yaklaşımla çelişkili gibi gözükmemektedir. Daha önce de değinildiği gibi yeni yaklaşım, regülasyon düşüncesinden deregülasyon düşüncesine doğru bir geçişi ifade etmektedir. Fakat yeni regülasyon anlayışı, geleneksel regülasyon anlayışından oldukça farklıdır. Geleneksel regülasyonlar, ağırlıklı olarak yasal düzenlemelerle yapılır iken, yeni regülasyonlar yasalara bağlı olarak, kurullar aracılığıyla yapılmaktadır. Geleneksel regülasyon anlayışı, rekabeti önleyici nitelikte, tekel oluşturmaya yönelikti ve kamunun aktif aktör olmasını ifade etmekteydi. Yeni regülasyon anlayışı ise, tekelleşmeyi önleme, rekabeti sağlama ve rekabete uygun bir ortam oluşturma misyonu üstlenmektedir. Uygun oyun alanı oluşturmakla yükümlü olan yönetim, aktif bir oyuncu olarak değil, hakem olarak vardır. Bunu da daha çok regülasyon kurulları ile yapmaktadır. Yeni regülasyon kurulları, kamusal hizmetleri bizzat yürütmemekte, sadece düzenlemekte ve denetlemektedir.

Yeni oluşları, farklı alanlarda faaliyette bulunmaları ve yasal düzenlemelerinin farklı nitelik göstermesi, bu kurulların farklı şekilde isimlendirilmelerine yolaçmıştır. “Quangos” (quasi-autonomous non governmental organizations) özerk hükümet dışı organizasyon benzeri, “NDPBs” (non-departmental public bodies) kamu kurumu niteliğinde olmayan kurumlar, (independent agencies) bağımsız otorite, (BİO) bağımsız idari otorite, (Organizme quasi-Juridictionnel veya para juridictionnel) yarı yargısal otorite veya yargısal kuruluş benzeri, isimleri en yaygın olanlarıdır [Pauliat, 1998: 8-9]; [Gözübüyük ve Tan, 288].

Bu isimlendirilmelere bakıldığında, “dışı”, “gibi”, “benzeri” ve “yarı” gibi kavramların kullanıldığı görülmektedir. Gerçekten de bu kurulların isimlendirilmesinde ve sınıflandırılmasında birtakım zorluklar bulunmaktadır. Herşeyden önce bu kurullar çok

farklı alanlarda görev yapmaktadır ve tek örnekli değildir. Aldığı kararların önemi ve üyelerinin güvenceleri, bu kurulları değerlendirmede zorluklara yolaçmaktadır. Bu örgütler, ne geleneksel kamu örgütlerine ne de özel sektör veya üçüncü sektör örgütlerine benzemektedir. Geleneksel anlayışla ve kavramlarla bu örgütleri izah etmek oldukça zordur.

Bu kurullar yargı yerleri olmadığı gibi, üyeleri tam anlamıyla yargıç statüsüne tabi değildir. Üyelere tanınan statü, kamu otoritelerinin ve özel grupların baskısına direnme imkanı tanıyan bir statüdür. Bu kurulları yargıyla ilişkilendirmek ve yargısal veya yarı-yargısal organ olarak adlandırmak oldukça zordur.

Kuruluş yasalarının genellikle bağımsızlıklarını vurgulayan hükümler içermesi, siyasal iktidarın ve siyasal temsilcilerin etkisi dışında bulunmaları, bağımsız idari otorite (BİO) olarak adlandırılmalarına yolaçmıştır [Gözübüyük ve Tan, 1998: 286]. Örneğin, 2499 sayılı kanuna göre SPK, “kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip” bir kurul olarak kurulmuştur. “Kurul, yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak” kullanma yetkisine sahiptir [m.17]. Yine Rekabet Kurulunu düzenleyen 4054 sayılı kanuna göre, “kamu tüzel kişiliğini haiz idari ve malî özerkliğe sahip” olan Rekabet Kurumu “görevini yaparken bağımsızdır. Hiçbir organ, makam, merci ve kişi Kurumun nihaî kararını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez” denilmektedir [m.20]. Bankalar Kanununa göre Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, düzenlemeler yapmak, uygulanmasını sağlamak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak, tasarrufların güvence altına alınmasını temin etmek üzere “kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip”tir [m.3]. Yine Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, radyo ve televizyon faaliyetlerini düzenlemek amacıyla kurulmuş olup, “özerk” ve tarafsız bir kamu tüzel kişiliği niteliğindedir [m. 5].

Kuruluş yasalarında yer alan bağımsızlık kavramı, Anayasal çerçevede bir kavram olarak ele alınmamalıdır. Bu kurullar, geleneksel denetim anlayışının dışında olsa da, yine de geniş anlamda kamu yönetiminin içinde yer almaktadır. Statü itibariyle özerktirler; faaliyetlerinde bağımsızdırlar. Bağımsızlığı siyasal iktidarın, siyasal temsilcilerin ve bireylerin etkisinden bağımsızlık olarak anlamak gerekmektedir.



Bu kurulların tanım ve nitelikleri, görev ve yetkileri, konum ve örgütlenmeleri, geleneksel idari teşkilat kategorilerinden ayrı ve kendine özgü nitelikleri dolayısıyla, idarenin bütünlüğü ilkesi ve anayasal sistemle uyumu sorunu ortaya çıkmaktadır. Bu kurulların hukuki niteliğinin belirlenmesi ve anayasada bir yere oturtulması gerekmektedir.

Anayasaya aykırılığı konusunda fazla bir tartışma olmasa da, bu kurulların dayanağının anayasada olup olmadığı tartışma konusudur [Duran, 1998]. Anayasasının 167. maddesine göre devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğabilecek tekelleşme ve kartelleşmeyi önler. Yine 172. madde, tüketicilerin korunması ve aydınlatılması için devlete görevler yüklemektedir.

Bu maddelerden, anayasanın üst kurulları öngördüğünü iddia etmek oldukça zordur. Bu düzenlemeler daha çok piyasaların denetimi ve tüketicilerin korunmasına yöneliktir. Üst kurulların faaliyet alanı ise oldukça geniştir. Ayrıca bu maddeler düzenlemeleri öngörse de, bunun üst kurul şeklinde olmasını zorunlu kılmamaktadır. Bu düzenlemeler sadece, üst kurulların anayasaya aykırı olmadığı düşüncesini destekler niteliktedir. Zaten bu maddelerin öngördüğü alanda faaliyette bulunan SPK ve BDDK, Anayasanın bu hükümleri gereği değil, şartların zorlaması sonucu ortaya çıkmışlardır.

Fransa'daki üst kurulların kamu tüzel kişiliğine sahip olmamasına rağmen SPK, RTÜK, BDDK ve Rekabet Kurulu gibi üst kurullar kamu tüzel kişiliğine sahip olarak kurulmuştur.

### **(1) Ortaya Çıkışı**

Batıda yaygın bir şekilde görülen bu kurulların ilk örnekleri 19. yüzyıla kadar götürülse de, çağdaş anlamda bu kurullar, son dönemdeki piyasa ekonomisinin, teknoloji ve özgürlüklerle ilgili gelişmelerin bir ürünüdür.

İngiltere'de, Telekomünikasyon Kurulu (Office of Telecommunications-OFTEL), Elektrik Düzenleme Kurulu (Office Electricity Regulation-OER) Gaz Tedarik Dairesi (Office of Gas Supply), Su Hizmetleri Servisi (Office of Water Service-OFWAT) ve

Demir Yolu Düzenleme Dairesi (Office of the Rail Regulator-ORR) yeni regülasyon kurullarıdır.

Fransa'da ise, Borsa İşlemleri Komisyonu (Commissions des Operations de Bourse), Görsel İşitsel Yüksek Kurul (Conseil Superieur de l'Audiovisuel), Bilişim ve Enformatik Ulusal Komisyonu (Commission Nationale Informatique et Liberté), İdari Belgelere Ulaşma Komisyonu, Rekabet Konseyi [Morange, 1998: 19]; [Duran, 1998: 25] önemli regülasyon kurullarıdır.

Ülkemizde bu kurulların ortaya çıkışını, 1980'li yıllara kadar götürmek mümkünse de, Batılı anlamda regülasyonlar, son zamanların ürünüdür. Piyasa ekonomisine 1980'lerin başında geçilmesine rağmen, piyasa ekonomisinin kurumsal yapılanmasına ancak 2000 yılında başlamıştır. Bu gecikmenin olumsuz etkileri, başta finans sektörü olmak üzere birçok sektörde 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan ekonomik krizlerde kendini göstermiştir [Eryılmaz, 2001b: 26].

Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK), Rekabet Kurulu, Şeker Kurulu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), Yüksek Öğretim Kurulu (YÖK) gibi kurumlar, Türkiye'deki yeni regülasyon kurumlarına örnektir. Bu kuruluşlar arasında görev ve yetkileri açısından birtakım farklılıklar olsa da, temel özellikleri ve misyonları hemen hemen aynıdır. İleri düzeyde özerk yapıları, ilgili sektörü düzenleme ve yaptırım uygulama özellikleri, genellikle tümünde bulunmaktadır [Tan, 1997: 4]<sup>45</sup>.

## (2) Oluşumu

Bu kurulların gücü, kurulların oluşum şeklini önemli hale getirmektedir. Bu örgütler, genellikle "kurul" halinde çalışmaktadır. Tarafsızlıklarını sağlamaya yönelik en önemli unsur, bu kurulların oluşum biçimi ve kurul üyelerinin statüsüdür. Kurullar üzerinde, siyasetçilerin ve siyasal iktidarın doğrudan etkisi önlense de, oluşumları siyasi

---

<sup>45</sup> Üst kurulların, ülkelerdeki sayısı konusunda tam bir rakam vermek oldukça güçtür. ABD'de elliden fazla olduğu belirtilmektedir. İngiltere'de de bu otoritelerin varlığı ile ilgili olarak değişik rakamlar ileri sürülmektedir. Fransa'da ise değişik rakamlar verilse de yirmiden fazla olduğu kabul edilmektedir. Bu konuda ortak kriter ve görüş birliği henüz sağlanamamıştır [Pauliat, 1998: 8]; [Morange, 1998: 18].

etkilerden arındırılmaz ise, kendilerinden beklenen amaçların gerçekleştirilmesinde kamuoyunun desteği sağlanamaz.

Eryılmaz [2001: 27], bu kurulların Türkiye'deki oluşum biçimini de dikkate alarak, bazı endişeleri dile getirmektedir: Ona göre siyasetin alanını daraltmaya ve bu alanları bürokratlara-teknokratlara bırakmaya yönelik bir yaklaşımın sonucu olan yönetimde üst kurullara dayalı bir yapının oluşturulması, sözkonusu alana, siyasetçilerin doğrudan müdahalesini önleyebilir fakat, bu siyasallaşmayı ortadan kaldıramaz. Eğer üyelerin ataması siyasal iktidara bırakılırsa, o takdirde siyasal iktidar, doğrudan yönetemediği bu kurumları, kendi yandaşlarını atayarak dolaylı bir şekilde yönetmenin yollarını arar.

Yapısal değişimler kadar, uygulama da önemlidir. Bu da bir yönetim ve siyaset kültürü sorunudur. Her şeyden önce siyasetçilerin bu alanlardan gönüllü olarak çekilmeleri; bürokratların da özerkliğin gerektirdiği profesyonelliğin ve kamusal sorumluluğun bilincinde olmaları gerekir.

Türkiye'de bu kurulların oluşumunda siyasal iktidarın ağırlığı, Batı ülkeleriyle karşılaştırıldığında, daha fazladır. Üyelerin belirlenmesinde öngörülen yöntemler siyasal etkiye açıktır. Örneğin yedi üyeden oluşan Sermaye Piyasası Kurulu'nun tüm üyeleri Bakanlar Kurulu kararı ile atanmaktadır. Kurul Üyeleri'nin ikisi ilgili Bakanlığın aday gösterdiği dört kişi arasından, biri Maliye Bakanlığı'nın aday gösterdiği iki kişi arasından, biri Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın aday gösterdiği iki kişi arasından, biri Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun aday gösterdiği iki kişi arasından, biri Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği'nin aday gösterdiği iki kişi arasından, biri Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'nin aday gösterdiği iki kişi arasından atanmaktadır. Bakanlar Kurulu, adaylardan birini başkan olarak atamaktadır. Kurul, Başkanın teklifi ile üyelere birini ikinci başkan olarak seçmektedir [www.spk.gov.tr].

SPK'ya nazaran Rekabet Kurulu üyelerinin atanmasında siyasal iktidarın ağırlığı nispeten daha azdır. On bir üyenin tümü siyasal iktidar tarafından atansa da, sadece üç tanesi siyasal iktidar tarafından aday gösterilebilmektedir [m.22]. Diğer üyeler ise, dördü Rekabet Kurulu, birer üye ise Yargıtay, Danıştay, Üniversitelerarası Kurul ve Odalar ve Borsalar Birliği tarafından gösterilen adaylar arasından siyasal iktidar tarafından atanmaktadır.

1999 yılında kurulan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK), 2000 yılında faaliyete geçmiştir. Üst Kurul biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere yedi üyeden oluşmaktadır. Üyeler, Hazine Müsteşarlığı'nca önerilecek dört aday arasından iki, Maliye Bakanlığı, Merkez Bankası, Türkiye Bankalar Birliği, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve Sermaye Piyasası Kurulu tarafından önerilecek ikişer aday arasından birer kişi olmak üzere Bakanlar Kurulunca atanmaktadır. Bakanlar Kurulu, atanan adaylardan birini başkan olarak görevlendirmektedir. Başkanın teklifi ve Kurulun onayı ile üyelere biri ikinci başkan olarak seçilmektedir [4389 sayılı Kanun, m.3/3].

Kurul Başkan ve üyelerinin görev süresi altı yıldır. Süreleri biten üyeler yeniden seçilebilmektedir. Kurul Başkan ve üyelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilemez. Diğer Kurul üyeleri gibi, BDDK üyeleri de birtakım işleri yapamamaktadırlar<sup>46</sup>.

Kurul üyeleri, Yargıtay Birinci Başkanlık Kurulu huzurunda görevlerini tam bir dikkat ve dürüstlük ile yürüteceklerine, kanun hükümlerine aykırı hareket etmeyeceklerine ve ettirmeyeceklerine dair yemin ederler. Yemin için yapılan başvuru Yargıtay'ca acele işlerden sayılır. Kurul üyeleri, yemin etmedikçe göreve başlayamazlar.

Türkiye'deki yeni regülasyon kurullarından birisi de Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'dur (RTÜK). 1994 yılında iletişim alanının yeniden düzenlenmesi sonucu Radyo ve Televizyon Yüksek Kurulunun yerine, yetki ve sorumlulukları genişletilmiş özerk ve tarafsız bir kamu tüzelkişiliği niteliğinde RTÜK kurulmuştur. RTÜK üyeleri, diğer kurullardan farklı olarak, beşi iktidar partisi veya partilerinin, dördü muhalefet partilerinin göstereceği adaylar arasından Türkiye Büyük Millet Meclisince seçilen dokuz üyeden oluşmaktadır. Adayların basın, yayın, iletişim teknolojisi, kültür, din, eğitim, hukuk alanında birikimli, yükseköğretim mezunu ve Devlet memuru olma niteliğine sahip olmaları gerekmektedir. Üst Kurul üyelerinin görev süresi altı yıldır [3984 Sayılı Kanun, m.6]. Üyelerin üçte biri iki yılda bir yenilenmektedir. Kurul

---

<sup>46</sup> Kurul üyeleri, özel bir kanuna dayanmadıkça resmi veya özel hiçbir görev alamaz, ticaretle uğraşamaz, serbest meslek faaliyetinde bulunamaz, ücret karşılığı konferans ve ders veremez, sınav ve benzeri görev alamaz, her türlü ortaklıklarda pay sahibi olamazlar. Dernek, vakıf, kooperatif ve benzeri yerlerde yöneticilik yapamazlar. Kurul üyeleri görevden ayrılmasını takip eden 3 yıl süreyle bu Kanun kapsamına giren kuruluşlarda üst düzey görevli olarak çalıştırılmazlar [m.3/5].

başkanı, üyeler tarafından iki yıllığına seçilmektedir [m.7]. Kurul üyeleri ve bir dereceye kadar yakınları, görevlerinin hassaslığı nedeniyle, belirli işleri yapamazlar.

Üst kurul niteliğinde olan bir diğer kurul da Yüksek Öğretim Kuruludur (YÖK). Yeni anlayış doğrultusunda oluşturulmamış olsa da, yapısı ve işlevleri itibariyle kurul niteliğindedir. Kurul üyelerinin yedisi, öğretim üyeleri arasından, Cumhurbaşkanı tarafından; yedisi, temayüz etmiş üst düzeydeki Devlet görevlileri veya emeklileri arasından, Bakanlar Kurulunca; biri, Genelkurmay Başkanlığınca; yedisi de Kurul üyesi olmayan profesör öğretim üyelerinden Üniversitelerarası Kurulca seçilmektedir. Cumhurbaşkanı dışında seçilen üyelerin üyelikleri Cumhurbaşkanının onayı ile kesinleşir. Kurul üyeliğinin süresi dört yıldır. Cumhurbaşkanı, Kurul üyeleri arasından dört yıl süreyle bir başkan seçer [m.6]. Bu kurulun oluşum şekli ve kurul üyelerine sağlanan güvencelere bakıldığında diğer regülasyon kurullarından farklı olduğu görülmektedir. Örneğin yeni regülasyon kurulları genellikle tek kurul halinde oluşmuştur. Yükseköğretim Kurulu ise Genel Kurul, Başkan ve Yürütme Kurulu'ndan ibarettir. Ayrıca Genel Kurul sürekli toplantı halinde değildir [m.6].

Batı ülkelerinde bu kurulların üyelerinin ataması önceleri, ağırlıklı olarak siyasal iktidar tarafından yapılır iken, daha sonra bu uygulama değişmiştir. Örneğin Fransa'da SPK'nın benzeri olan Borsa İşlemleri Komisyonunun (COB) üyeleri, 1989 yılına kadar siyasal iktidar tarafından belirlenirken, bu tarihten itibaren, başkan hariç, üyelerin siyasal iktidar tarafından atanmasına son verilmiştir. Bu kurulun sadece başkanı altı yıllık bir süre için siyasal iktidar tarafından atanmakta ve süresi sonunda tekrar atanmamaktadır. Üyelerin atanmasında, Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay gibi yargı organları ve Merkez Bankası ve Menkul Kıymetler Borsası gibi birimler yetkilidir. Yine Fransız bağımsız idari otoritelerinin öncü tipi olarak kabul edilen Bilişim (Enformatik) ve Özgürlükler Ulusal Komisyonu (CNIL) 17 üyeden oluşmakta ve bu üyelerin sadece üçü siyasal iktidar tarafından atanmakta, diğer üyeler ise, Meclis, Senato, Ekonomik ve Sosyal Konsey ile Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay tarafından atanmaktadır [Bernard, 1998: 90]<sup>47</sup>. Sözkonusu kurullarda görev yapan kişilerin görev sürelerinin uzunluğu, tekrar atanmaması, süreleri dolmadan görevden alınmalarının sıkı koşullara

---

<sup>47</sup> Bu on yedi üyenin dışında başbakan tarafından belirlenen bir hükümet komiseri CNIL'in toplantılarında hazır bulunur fakat, oy kullanma hakkı yoktur [Bernard, 1998: 90].

bağlanması, görevleri ile ilgili suçların neler olduğunun önceden açık ve net bir şekilde tespit edilmesi, önemlidir.

Türkiye’de bu kurulların üyeleri ile ilgili farklı düzenlemeler bulunmaktadır. Üyelerin görevden alınabilmeleri özel koşullara bağlansa da, sağlanan güvenceler ve görevden alma mekanizmalarının işletilmesi farklılık göstermektedir. Örneğin SPK üyeleri, kendisine kanunla verilen görevlerin yerine getirilmesinde kusur ve ihmalleri sabit olması durumunda, Bakanlar Kurulunca görevlerinden alınabilmektedir. Oysa Rekabet Kurulu üyelerine yargıç teminatına benzer teminatlar getirilmiştir. Ancak görevleri ile ilgili suç işlediklerinin yargı kararı ile sabit olması durumunda, görevden alınabilmektedir [m.24]. Buna göre, SPK üyelerine, diğer kurul üyelerine göre daha az güvence tanınmış görünmektedir [Tan, 1997: 8-9]. BDDK üyelerinin de görev süreleri dolmadan görevlerine son verilememektedir [3/4].

Bu kurulların görev alanları, duyarlı sektörler olarak adlandırılan faaliyetlere yöneliktir. Kurulların çalışma esasları, her ne kadar yasalarla düzenlenmiş ise de, bu esaslar ilgili sektörün genel ilkelerine göre uygulanmak durumundadır. Bu yapılırken devletin kamusal sorumluluğunun gerekleri de dikkate alınmaktadır. Dolayısıyla yasal düzenlemeler tek taraflı, buyurgan bir nitelikte değil, ilgili sektörün sağlıklı bir şekilde işlemesini sağlayacak nitelikte olmalıdır. Bu kurullarda görev alan kişilerin, piyasa kuralları, iletişim gerekleri ve meslek ilkeleri konusunda bilgi sahibi olmaları<sup>48</sup>; dürüstlük, adalet, hakkaniyet, objektiflik, güvenilirlik, tarafsızlık, saydamlık, ketumiyet ve sırların saklanması gibi bazı meslek ilkelerini oluşturmaları ve buna uymaları gerekmektedir<sup>49</sup>.

### (3) Görev ve Yetkileri

Oldukça geniş düzenleyici ve denetleyici işlevleri olan bu kurullar, yetkili oldukları alanlarda, siyasal iktidarın etki alanı dışında, politikadan arınmış olarak, işin gereklerine

---

<sup>48</sup> Örneğin BDDK üyelerinin, hukuk, iktisat, bankacılık, işletmecilik, kamu yönetimi ve dengi dallarda veya bu dallarla ilgili mühendislik alanlarında öğrenim görmüş olmaları gerekir. Ayrıca Kurul üyeliğine önerilecek kişilerin, bankacılık veya finans alanında fiilen belirli bir süre çalışmış ve üst düzey yöneticilik yapmış olmaları gibi belirli ek niteliklere sahip olmaları gerekmektedir [m.3/3].

<sup>49</sup> Bu ilkeler BDDK üyeleri ile personelinin uyacakları meslek ilkeleri olarak tespit edilmiş ve 22 Haziran 2000 tarih ve 24087 sayılı Resmi Gazetede Yayınlanmıştır [www. bddk.org.tr].

göre ve piyasa kurallarına uygun olarak, objektif, yansız, hızlı ve serbestçe karar vermek, uygulamaları yakından izleyerek gerekli önlemleri zamanında almak ve bu hizmetlerden yararlananları keyfilikten korumakla görevlidirler [Eryılmaz, 2001b: 26]. Bu kurullar bir taraftan kamu yararını korurken, diğer taraftan ilgili oldukları sektörün kurallarına göre hareket etmek durumundadırlar.

Duran [1998: 25], bu kurulların işlevlerini, genel olarak, toplum yaşamının duyarlı alandaki kamusal ve özel etkinlikleri düzenlemek, denetlemek, aykırı davranış ve durumları önlemek ve yaptırım uygulamak yoluyla kimi temel hak ve özgürlükleri ve ekonomik düzeni korumak ve güvence altında bulundurmak olarak belirtmektedir.

Bu kurulların görevlerinin oldukça geniş oluşu ve yetkilerinin çeşitliliği dikkat çekmektedir. Bunların görev ve yetkileri, düzenleme, izleme, denetim ve yaptırım şeklindedir. Bu kurullar, yetkili oldukları alanda etkinlikte bulunan makam, kişi ve toplulukların durum ve davranışlarını genel-kural ve işlemlerle düzenlemek, birel işlemlerle belirlemek ve saptamak, aykırı eylem ve durumları gidermek, düzeltmek ve yaptırıma bağlamak, ilgilileri izlemek ve denetlemekle yetkilidirler [Duran, 1998: 25]. Düzenleme yetkisi, geniş anlamda “karar almayı” içerdiği gibi, tebliğ ve yönetmeliği de kapsamaktadır.

Bu kurulların temel özelliklerinden birisi güçlü yaptırım uygulama yetkisine sahip olmalarıdır. Bu yaptırımlar doğrudan olabileceği gibi, dolaylı da olabilmektedir. Örneğin Sermaye Piyasası Kurulu'nun hedefi, sermaye piyasalarının işleyiş kurallarını belirlemek, piyasadan fon kullanan şirketlerin belli kurallara uygun olarak en iyi şekilde yararlanmalarını sağlamak, sermaye piyasasına yatırım yapan tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarını korumak, piyasaların adil ve etkin çalışmasını sağlamaktır. Kurul bu hedeflere Kanun, yönetmelik ve tebliğlerle düzenlemeler yaparak, piyasaların gözetim ve denetimini sağlayarak ulaşmaya çalışmaktadır [www.spk.org.tr]. Diğer bir ifadeyle Kurul, sermaye piyasasının güven, açıklık ve kararlılık içinde çalışması, menkul kıymetler ve sermaye piyasası ile ilgili kuruluşlar hakkında kamunun aydınlatılması, ortaklıklarda mülkiyetin yaygınlaştırılması, tasarruf sahiplerinin menfaatlerinin korunması, piyasanın sağlıklı bir şekilde işlemesi ve gelişmesi ile görevlidir [Ceylan ve Korkmaz, 2000: 44].

SPK denetleme sonucunda yaptırım uygulayabilir, konuyu kanuni takibat yapılmak üzere mahkemeye verebilir, zararın tazminini isteyebilir, mahkemeden varlıkların dondurulmasını isteyebilir, yapılan sermaye piyasası faaliyetini durdurabilir. Bunlardan en önemlilerinden birisi de, sermaye piyasası araçlarının halka arz ve satışını durdurabilmektir [m.22].

Bankalar Kanununa göre [m.3], BDDK, tasarruf sahiplerinin haklarını ve bankaların düzenli ve emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye sokabilecek ve ekonomide önemli zararlar doğurabilecek her türlü işlem ve uygulamaları önlemek, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere gerekli karar ve tedbirleri almak ve uygulamakla yükümlü ve yetkilidir.

RTÜK, ulusal ve bölgesel frekans planlamalarını yaptırmak, yayın izni ve lisans vermek, uydu aracılığıyla yurt içinden veya yurt içine yapılacak yayınların ulusal ve uluslararası esaslara uygunluğunu gözetmek yetkisine sahiptir. Üst Kurul öngördüğü yükümlülükleri yerine getirmeyen, izin şartlarını ihlal eden, yayın ilke ve esaslarına aykırı yayın yapan özel radyo ve televizyon kuruluşlarını uyarır. İhlalin tekrarlanması halinde, ihlalin ağırlığına göre izin uygulaması bir yıla kadar geçici olarak durdurulur veya yayın izni iptal edilir [www.rtuk.org.tr/kanun3.htm].

YÖK'ün oldukça geniş yetkisi bulunmaktadır. YÖK, yüksek öğretim kurumlarının öğretimini planlamak, düzenlemek, yönetmek, denetlemek, yükseköğretim kurumlarındaki eğitim-öğretim ve bilimsel araştırma faaliyetlerini yönlendirmek bu kurumların kanunda belirtilen amaç ve ilkeler doğrultusunda kurulmasını, geliştirilmesini ve üniversitelere tahsis edilen kaynakların etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak ve öğretim elemanlarının yetiştirilmesi için planlama yapmak amacıyla kurulmuştur [AY, m. 131]. Ayrıca kendisine kanunla oldukça geniş yetkiler de tanınmıştır.

Bu kurullar, düzenleme, izleme ve denetim görevlerini yerine getirirken, genellikle resmi ve özel kuruluşlardan ve kişilerden bilgi isteme hakkına sahiptir. Örneğin BDDK, görevleri ile ilgili konularda bakanlıklardan, ilgili resmi ve özel kuruluşlar ile kişilerden gizli dahi olsa her türlü belge ve bilgiyi isteyebilir. Bunlar söz konusu isteğe cevap



vermek ve Kurumun görevlilerine gereken kolaylığı göstermekle yükümlüdürler [m.3/9].

Yine, Rekabet Kurulu, görevlerini yerine getirirken, gerekli gördüğü her türlü bilgiyi tüm kamu kurum ve kuruluşlarından, teşebbüslerden ve teşebbüs birliklerinden isteyebilir. Bu makamlar, teşebbüsler ve teşebbüs birliklerinin yetkilileri istenen bilgileri Kurulun belirleyeceği süre içinde vermek zorundadır [m.14].

Bu kurulların, Türkiye’de, beklenen etkinliği sağladığını söylemek oldukça zordur. Örneğin RTÜK’ün TRT Kurumu genel müdürü ile yönetim kurulu üyeleri hakkında yasa gereği olan müeyyide uygulamada ve frekans tahsis işlerinde pek başarılı olduğu söylenemez. Yine SPK ile ilgili olarak, küçük tasarruf sahiplerinin korunmasında birtakım sorunlar ortaya çıkmıştır [Duran, 1998: 30].

Yargı yerleri bu kurulların işlevlerini tam olarak anlamamış görülmektedir. Örneğin bu konuda RTÜK, 3984 sayılı Kanundan aldığı yetki uyarınca, TRT Kurumuna bir yaptırım uygulamış ve bu yaptırım mahkemeye konu olmuştur. Ankara Bölge İdare Mahkemesi, TRT’nin anayasal bir kurum, RTÜK’ün ise kendi özel kanunu ile kurulmuş anayasal kurum mahiyetini haiz olmadığından hareketle, RTÜK’ün TRT üzerindeki yaptırımının normlar hiyerarşisine aykırı olduğunu belirtmiştir [Tan, 1997: 6]. Bu kurulların anayasal düzenleme konusu yapılması, bu kurullara ek bir güç sağlasa da, tam tersine, anayasal düzenleme konusu yapılmamış olmaları, bunların varlıklarına ve yetkilerine gölge düşürmez. Ayrıca anayasal düzenlemeye konu olup olmamanın, kamu kuruluşları arasında bir hiyerarşi oluşturduğunu söylemek oldukça zordur [Gözübüyük ve Tan, 1998: 291].

#### **(4) Denetimi**

Bu kurullar, kendilerine bırakılan alanlarda düzenleme ve denetleme yaparken, kendilerine ait “özgün yetki”leri kullanırlar. Bunların kararları hiyerarşik açıdan hiçbir denetime tabi değildir ve bunlar üzerinde vesayet denetimi de oluşturulamaz [Erkut, 1998: 129]. Bu kurulların siyasal iktidarla ilişkisi ve tabi olduğu idari rejim konusunda belirgin bir görüş birliğinden bahsetmek mümkün değildir. Bilindiği gibi, geleneksel örgütlenmede, kurumların siyasal iktidarla olan bağlantısı “bağlı” veya “ilgili” kuruluş

nitelemesiyle yapılmaktadır. Buna göre Bakanlıklar, merkez teşkilatı ile ihtiyaca göre kurulan taşra ve yurt dışı teşkilatından ve 'bağlı' ve 'ilgili' kuruluşlardan meydana gelmektedir [3046 sayılı Kanun, m.5]. Bağlı kuruluşlar bakanlığın hizmet ve görev alanına giren ana hizmetleri yürütmek üzere, bakanlığa bağlı olarak özel kanunla kurulan, genel bütçe içinde ayrı bütçeli veya katma bütçeli veya özel bütçeli kuruluşlardır. Bağlı kuruluşlar, merkez teşkilatı ile ihtiyaca göre kurulan taşra teşkilatından meydana gelecek şekilde düzenlenir. Bağlı kuruluşların taşra teşkilatı; bölge, il ve ilçe kuruluşları şeklinde veya doğrudan kendine bağlı olarak kurulabilir. [Ek: 15/10/1986-3313/2 m.] Bağlı kuruluşlar, Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile, diğer bir bakanlığa bağlanabilir [m. 10].

İlgili kuruluşlar ise, özel kanun veya statü ile kurulan, iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları ile bunların müessese ortaklık ve iştirakleri veya özel hukuki, mali ve idari statüye tabi, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları şeklinde düzenlenir. Bu kuruluşların ilgili olduğu bakanlık bu Kanunun koyduğu usule göre belirlenir [m.11]. İlgili kuruluşların görev, yetki ve sorumlulukları ile teşkilatlanmalarına ilişkin esaslar bu kuruluşlarla ilgili özel kanunlarına veya statülerine göre düzenlenir. Yükseköğretim Kurulu ve bu Kurula bağlı olanlar hariç, ilgili kuruluşların genel müdürlük şeklinde teşkilatlandırılmaları esastır [m. 19].

Bağlı ve ilgili kuruluşlarla ilgili bu düzenlemelere bakıldığında, yeni üst kurullarının bağlı kuruluş statüsünde olmadığı görülmektedir. İlgili kuruluş olmaları konusunda ise, 3046 sayılı kanun [m.19], Yüksek Öğretim Kurulunu istisnai nitelikte bir ilgili kuruluş olarak ifade etmektedir. Bu kanuna göre sözkonusu kurul, diğer ilgili kuruluşlar gibi, genel müdürlük şeklinde teşkilatlanmak durumunda değildir. Yukarıda değinildiği gibi, aslında Yüksek Öğretim Kurulu örgütlenme biçimi, statüsü ve işlevleri bakımından diğer regülasyon kurullarından farklılık göstermektedir. Örneğin YÖK, diğer kurullardan farklı olarak, Genel Kurul, Başkan ve Yürütme Kurulu şeklinde örgütlenmiştir. Yine kurul üyelerinin atanma biçimi ve üyelerine sağlanan güvenceler diğerlerinden farklıdır [m.6].

Tüm bunlardan çıkan sonuç, geleneksel anlayıştaki netlik bu kurulların siyasi iktidarla ilişkisinde görülmemektedir. Her ne kadar bazı üst kurullarla ilgili olarak bakanlıkla olan münasebeti ilgili kuruluş biçiminde belirtilmişse de, bu, geleneksel ilgili

kuruluşların statüsünden farklı bir olguyu ifade etmiş olmalıdır. Bu kurulların siyasal iktidarla ilişkisi, daha çok, bütçe münasebetleri, yasama faaliyetleri ve kurul üyelerinin özlük haklarıyla ile ilgilidir.

Yeni yaklaşımla birlikte, siyaset ve yönetim arasındaki ayrım, sorumluluk anlayışını da etkilemektedir. Siyasal iktidar faaliyetlerinden dolayı, siyasal temsilcilere, dolayısıyla halka karşı sorumludur. Fakat bu kurulların böyle bir sorumluluğu bulunmamaktadır. Bir tarafta yetkili fakat sorumsuz üst kurullar, diğer tarafta da ise sorumlu fakat yetkisiz siyasal iktidar bulunmaktadır. Bu sorunu, geleneksel anlayışta olduğu gibi, vesayet veya hiyerarşik denetimle çözmek de mümkün değildir. İdarenin bütünlüğü ve siyasal sorumluluğun sağlanmasında, bu kurulların kararları ile ilgili olarak, ayrıca menfaat koşulu aranmadan, siyasal iktidarın yargıya başvurma yetkisi tanınması, bir çözüm yolu olarak ileri sürülebilir [Aslan, 2001: 394].

Türkiye'deki üst kurullar tüzel kişiliğe sahip olarak düzenlendiklerinden dolayı, kendilerine ait bütçeleri bulunmaktadır. Bu kurulların bir bakanlıkla ilişkilendirilmeleri büyük ölçüde bütçeleri ile ilgili bir durumdur. 4389 sayılı Kanuna göre [m.3/2] ilgili bakan (ilgili bakan Başbakan veya görevlendireceği Devlet Bakanını ifade etmektedir), fon dahil olmak üzere BDDK'nin yıllık hesapları ile harcamalarına ilişkin işlemlerini Sayıştay denetçisi, Başbakanlık müfettişi ve maliye müfettişinden oluşan bir komisyona denetletir; denetleme sonuçlarıyla ilgili gerekli tedbirleri alır. Denetim sonuçları ile bunlara ilişkin işlemleri ve alınan tedbirleri gösterir bir rapor, Kurumun yıllık faaliyet raporu ile birlikte ilgili bakan tarafından Bakanlar Kuruluna sunulur.

Yine SPK ile ilgili olarak, benzer bir düzenleme yapılmıştır. 2499 sayılı Kanuna göre [m.17] ilgili bakanın, kurulun yıllık hesapları ile harcamalarına ilişkin işlemlerini denetletme ve denetleme sonuçlarıyla ilgili gerekli tedbirleri almaya yetkisi bulunmaktadır. İlgili bakan, denetim sonuçları ile bunlara ilişkin yaptığı işlemleri ve alınan tedbirleri gösterir raporu, kurulun yıllık faaliyet raporu ile birlikte Bakanlar Kuruluna sunar. Bakanlar Kuruluna sunulan bu raporlar üzerinde, Bakanlar Kurulunun bilgi edinmenin ötesinde ne gibi yetkisi olduğu konusu açık değildir. Kuruluş kanunları bu konuda gerekli bilgiyi vermemektedir. Bu kurullar üzerinde, diğer konularda vesayet denetimi kesinlikle olmadığına göre, yıllık hesap ve harcamalarla ilgili olarak, Bakanlar Kuruluna, vesayet denetimin verildiğini düşünmek oldukça zordur. Vesayet denetiminin

varlığından söz edebilmek için, kanunda açıkça düzenlenmesi gerekmektedir [Gözübüyük ve Tan, 1998: 296].

Bu kurullar üzerinde Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu veya Devlet Denetleme Kurulu (DDK) tarafından denetim yapılıp yapılmayacağı sorusu akla gelmektedir. Üst Kurulların Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından denetlenebileceğini kabul etmek oldukça zordur. RTÜK'ün Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından denetlenebilmesi için yasal düzenleme yapılmış fakat başarılı olunamamıştır. Özerk ve tarafsız bir kamu tüzel kişiliğinin Başbakanlığa bağlı Yüksek Denetleme Kurulu'na denetlenmesi, "tarafsızlık" niteliği ile bağdaşmaz olarak görülmüştür<sup>50</sup>.

Üst Kurulların Devlet Denetleme Kurulu tarafından denetlenmesi ise tartışmalı bir konudur. DDK'nin kuruluş amacı, idarenin hukuka uygunluğunu, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesini ve geliştirilmesini sağlamaktır. Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerde ve vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetleme yapabilmektedir [m.108].

İşlev ve örgütlenme bakımından idare içinde yer alan Silahlı Kuvvetlerin denetlenmesi DDK'nin yetki alanı dışında bırakılmıştır [m.108/2]. Eryılmaz [1999: 315], Silahlı Kuvvetlerin, devletin önemli bir organı olması, bütçe büyüklüğü ve personel sayısı bakımından, Devlet Denetleme Kurulunun denetimi kapsamına alınması gerektiğini belirtmektedir. Diğer taraftan, birer özel hukuk kuruluşu olan işçi ve işveren meslek kuruluşları ile kamuya yararlı dernek ve vakıfların DDK'nin denetim yetkisi içinde olması eleştirilere konu olmuştur [Atay, 1998: 48].

---

<sup>50</sup> TBMM tarafından 07.06.2001 tarihinde kabul edilen, 4676 sayılı "Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun, Basın Kanunu, Gelir Vergisi Kanunu ile Kurumlar Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmamış ve bir kez daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na geri gönderilmiştir. 4676 sayılı Kanunun 5. maddesiyle değiştirilen 3984 sayılı Yasa'nın 9. maddesinin son fıkrasında, Üst Kurul'un, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun denetimine bağlı olduğu belirtilmiştir. Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesinde, özerk ve yansız bir kamu tüzel kişiliğinin Başbakanlığa bağlı Yüksek Denetleme Kurulu'na denetlenmesi, 'tarafsızlık' niteliği ile bağdaşmaz olarak görülmüştür. [www.yasad.org.tr/Faq/FaqDetail.asp?ID=12].

DDK'nin üyeleri Cumhurbaşkanınca atanmakta ve Kurul kendiliğinden veya şikayet üzerine değil, Cumhurbaşkanının isteği ile harekete geçmektedir. Denetim sonucu hazırlanmış olduğu rapor Cumhurbaşkanı tarafından gereği yapılmak üzere Başbakanlığa ve ilgili kuruluşa gönderilmektedir. Raporda belirtilen hususlar, en geç kırk beş gün içinde, Başbakanlık tarafından gereği yapılmak üzere yetkili mercilere intikal ettirilmek durumundadır. Cumhurbaşkanı gerekli gördüğünde ilgili raporları doğrudan adli ve idari mercilere gönderebilir [Eryılmaz, 2001a: 315]. Tüm bunlardan çıkan sonuç, DDK'nın bu kurulları denetleyebilme yetkisine sahip olduğudur. Örneğin üst kurul şeklinde örgütlenmiş olan YÖK, DDK tarafından denetlenebilmektedir [Atay, 1998: 50].

Sonuç olarak, yeni kurulların oluşmasında pazar ekonomisinin düzenlenmesi, tüketicilerin korunması, hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması temel amaçlardır. Bu kurullar, faaliyet alanları, yetkileri ve yapıları itibariyle oldukça farklılık göstermektedir. Bu yeni hizmet birimlerini tanımlamak için herkes tarafından belirlenmiş bir kriter henüz oluşmamıştır. Tek bir modelin yokluğu dikkat çekmektedir. Zaten tek bir modelin oluşturulması da oldukça zordur. Bu kurulların birtakım ortak özellikleri bulunmaktadır. Bu kurullar herşeyden önce genel idare içinde yer alsalar da siyasal iktidar karşısında özerktirler. Devletin sorumluluk ve yetki alanına giren düzenleme ve denetim işlevine katılmaktadırlar. Üyeleri bağımsız, yapıları ise özerktir. Faaliyetleri sadece yargısal denetime tabidir; hiyerarşik ve vesayet denetimine tabi değildir.

## **2. Yönetim-Birey İlişkisi**

Yeni yönetim anlayışında bireyler, sadece oturup hizmet bekleyen veya dar anlamda kullanıcı algılayışının ötesinde, önemli bir unsur olarak kamu yönetimiyle bütünleşmektedir. Kamu kesiminde kamusal sorumluluk, bireyler tarafından paylaşılmakta ve bireyler denetime ortak olmaktadır. Yönetim, sadece yöneticilerin işi olmaktan çıkmakta, bireyleri ve grupları da içine alan bir yaklaşım haline gelmektedir. Ayrıca yönetimin yalnızca siyasi liderliğe değil, aynı zamanda tek tek bireylere karşı sorumlu olması da gerekli görülmektedir [Eryılmaz, 2001a: 27]. Bunun başlıca amacı, demokratik katılımın sağlanması, hesap verme mekanizmalarının

güçlendirilmesi, saydamlığın sağlanması, politikaların oluşturulmasında ve uygulamasında bireylerin katılımı, hizmetlerin kalitesinin iyileştirilmesi ve yönetime olan güvenin ve saygınlığın artırılmasıdır. “Yönetime katılma”, “doğrudan yönetim”, “demokratik yönetim”, “yönetimde açıklık”, “bilgi edinme hakkı”, “yönetişim” kavramları ve yaklaşımları bu anlayışın bir yansımasıdır.

Geleneksel temsili demokrasilerde, kamu hizmetlerinin yönetimi ve sunumu, devletin otoritesi ve kaynakları ile sağlanmaktadır. Bu hizmetlerin sağlanması için vergi veren vatandaşlar, kamusal hizmetle ilgili düşüncelerini seçim sandıkları ve dolayısıyla da seçilmiş temsilciler aracılığıyla dile getirirler. Bu kişilerin seçilmiş temsilcileri, halkın adına bu konularla ilgilenmek durumunda kalırlar. Bu anlayışta yönetimle ilgili olarak bireyler, doğrudan söz hakkına sahip değildiler. Yönetim siyasal iktidara, siyasal iktidar da siyasi temsilcilere, siyasi temsilciler de tek tek bireylere karşı değil topluma karşı sorumluydular.

Geleneksel anlayışta temel amaç, yönetimin halka karşı özerkliğini sağlamak ve yönetimi halkın müdahalesinden korumaktır. Kamu yönetiminin bireyler karşısında özerkliği, bu dönemde önemli bir sorun olarak algılanmıştır. Yönetim bilimi disiplininin siyaset karşısında özerkleşmesinde önemli etkiye sahip olan Wilson, bu konuyla ilgili olarak, “halk efkari, amme idaresinin güdümünde nasıl rol oynamalıdır” sorusunu sormakta ve “buna verilecek cevap, halk efkarının yetkili bir tenkitçi rolü oynamasıdır” demektedir [Wilson, 1961: 67]. Wilson, halka “etkili tenkitçi” rolü vermekte, ondan ileri bir sorumluluk ve yetki tanımamaktadır. Weber de benzer düşünceler taşımaktadır. Ona göre, temsili demokrasilerin temel özelliği, vatandaşlar ile karar yapıcılar arasına bir tampon koymak suretiyle kamuoyunun potansiyel yıkıcı güçlerini denetim altında tutabilme yeteneğidir [du Gay, 2000: 109].

Bu yaklaşım kamu görevlilerini bireylere karşı güçlendirmiştir. Bu dönemde memurlar ayrıcalıklı bir konuma gelmişlerdir. Memura hakaret, devlet yetkililerini tahkir ve tezyife ilişkin özel düzenlemelerle güvence altına alınmıştır [Weber, 1996: 295]. Memurlar gerek statü itibariyle gerek halka karşı korunma yönünden önemli ayrıcalıklara sahiptiler. Memuru siyasilerin ve bireylerin baskısından kurtarmak temel amaçtır. Memurlar yarınlarından endişe etmeden işlerini yürütmelidirler. Ağır bir kusur işlemedikçe görevlerine son verilmemelidir. Memurlara imtiyazlar sağlamak normal ve

hatta gerekli görülmüştür. Bireylerin yönetimi etkilemesi olumlu olarak algılanmamıştır [Gournay, 1971: 35].

Sanayi uygarlığında temsili demokrasi hakim anlayış iken, bilgi toplumuna geçişle birlikte demokrasi anlayışında değişim yaşanmış, katılımcı demokrasi hakim anlayış olmaya başlamıştır [Erkan, 1997: 100]. Siyasal demokrasi anlayışındaki bu değişimler, yönetsel demokrasi kavramını gündeme getirmiştir.

Geleneksel yönetim anlayışı ile demokrasi arasında, yönetimin ilkelerinden kaynaklanan, bir gerilim sürekli varolmuştur. Bürokrasinin ilkeleriyle demokrasinin ilkeleri uzlaşmaz olarak algılanmıştır. Geleneksel anlayışta yönetim kendini ne kadar toplumun dışında tutar ve halkın yönetime sızmasını önler ise, o oranda kamu yararını belirleyeceği ve kamu hizmetlerini etkili ve verimli bir şekilde yerine getireceği düşünülmüştü. Yönetim, halkla ilişkilerini en düşük düzeyde tutarak özerkliğini ve tarafsızlığını sürdürdüğünü zannetmekteydi [Örnek, 1992: 35]. Bu dönemdeki anlayış, yönetimi hizmet sunduğu kişilerden uzaklaştırmış, halk ile yönetim arasında derin uçurumlar oluşmuştur.

Geleneksel yönetim anlayışında atama esastır. Memurlar seçimle değil atamayla işbaşına gelir. Yönetilenler tarafından seçilen bir görevli tipik bir bürokrat sayılmamaktadır. Bu anlayışa göre seçimle değil de atamayla işbaşına gelen görevli, teknik açıdan daha doğru ve duyarlı görev yapar [Weber, 1996: 296]. Geleneksel anlayışın aksine yeni anlayışta bürokratların seçimle iş başına gelmesine olumlu bakılmaktadır. Bu anlayışa göre seçimle işbaşına gelen kamu görevlileri kamu yararına karşı daha hassastırlar [Eryılmaz, 1993: 112].

Yeni yönetim anlayışını uygulayan ülkeler, katılımı sağlamak için çeşitli düzenlemeler yapmış bulunmaktadır. İskandinav ülkeleri ve ABD’de olduğu gibi bireyler planlama ve diğer karar alma sürecinde söz sahibidir. Birçok kentte mahalle meclisleri ve danışma grupları bulunmaktadır [TC Başbakanlık Toplu Konut İdaresi ve IULA-EMME, 1994: 36]. ABD’de belediyeler, şehir planlarıyla ilgili olarak halkla irtibat büroları kurarak, planının hazırlanması aşamasında vatandaşların görmesini sağlamakta ve planın daha iyi olması için önerilerini almaktadırlar. Ayrıca bilgisayar terminali kurarak halkın fikirlerini kolayca iletebilmelerini sağlanmaktadır [Stratejik Araştırmalar Vakfı, 1995:

27]. Yine Fransa'da bir taraftan bireylerin sağlık sistemi hakkındaki düşünce ve görüşlerini öğrenmek, beklentilerini tespit etmek, öte yandan yurttaşlarla uzmanlar arasında bir diyalog kurulmasını sağlamak için sağlık alanında yapılacak iyileştirmeler önce kamuoyunda tartışmaya açılmıştır [TESEV].

Demokratik yönetim, gizliliğin istisna açıklığın kural olduğu bir anlayışı gerektirir. Yönetimde katılımın sağlanabilmesi her şeyden önce, yönetimde açıklık ve bilgi edinme anlayışının benimsenmesi gerekmektedir.

#### **a. Yönetimde Açıklık**

“Yönetimde açıklık”, “yönetimde şeffaflık”, “günişığında yönetim” ve “yönetimsel demokrasi” gibi kavramlar, 1960'lardan itibaren, yönetimin yeniden yapılandırılmasında önemli açılımlar sağlamıştır.

Gizlilik, geleneksel dönemde, hemen hemen tüm ülkelerde egemen bir yönetim anlayışı iken, demokratik düşüncenin gelişmesi, yönetimde etkinlik anlayışı ve teknolojik gelişmeler, yönetimde açıklığı ön plana çıkarmıştır. Önceleri gizlilik esas, açıklık istisna iken, günümüzde gizlilik istisna açıklık genel kural haline gelmiş durumdadır.

Geleneksel dönemde yönetimin kapalı olması yadırganmamış, gerekli ve normal bir durum olarak algılanmış ve bürokratik yapının niteliği gereği dışı kapalı olduğu kabullenilmişti. Gizlilik ilkesi yönetimin tarafsızlığının bir gereği olarak ortaya çıkmıştı. Geleneksel anlayışta gizliliğin bürokrasinin doğasında olduğu kabul edilmişti. Gizlilik sayesinde yönetimde etkinlik ve tarafsızlığın daha iyi sağlanacağı, kamu yararının daha iyi gerçekleştirileceği zannedilmişti. Buna göre yönetim kendini toplumun dışında tutarak, halktan gelen baskıları önleyecek ve kamu yararını azamileştirecektir. Yönetime egemen olan gizlilik ilkesi, birçok ülkede yönetimin her konuyu gizli saymasına yol açmıştır [Weber, 1996: 315]; [Eryılmaz, 1993: 105]; [Örnek, 1992: 41]. Günümüze kadar varlığını devam ettiren ve fanatik bir şekilde savunulan resmi sır kavramı, daha önce değinildiği gibi, yine bu dönemdeki bürokrasinin özgün buluşudur. Kapalı kutu haline gelmiş olan bürokrasinin nasıl işlediği, kararların nasıl alındığı konusunda halk bilgi sahibi olmadığı gibi, herhangi bir kontrol imkânına da sahip değildi [Savaş, 1994a: 17-18]. Gizlilik yönetimi içine girilmez kılmış ve yönetilenleri



yönetimden uzaklaştırmıştır. Gizlilik, siyasi ve bürokratik yolsuzlukları besleyen temel unsur haline gelmiştir.

Günümüzde, gizlilik ile rüşvet ve yolsuzluk arasında doğrusal bir ilişki olduğu ileri sürülmektedir [Giddens, 1998a: 85]. Hukuk dışı uygulamalar, hatalar, yolsuzluklar, kayırmalar açıklığın egemen paradigma olduğu yönetimlerde pek ortaya çıkmamaktadır. Örneğin Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün 1999 Rüşvet Algılama Endeksi'ne göre (CPI), yönetimlerinde açıklığın egemen olduğu ülkelerde rüşvet olgusunun genellikle daha az, tam tersine, yönetimlerinde gizliliğin egemen olduğu ülkelerde ise daha yaygın olduğu görülmektedir. Bu araştırmaya göre, Danimarka, Finlandiya, Yeni Zelanda, İsveç, Kanada, İzlanda, Singapur, Hollanda, Norveç, İsviçre, Lüksemburg, Avustralya ve İngiltere gibi ülkeler, sırasıyla en az rüşvetin olduğu ülkelerdir. Nijerya ve Kamerun'un sonuncu, Türkiye'nin ise 55. olduğu bu araştırmaya göre, rüşvetin en yaygın olduğu ülkeler, yönetimlerinde gizliliğin egemen olduğu, Çin, Meksika, Bulgaristan, Mısır, Romanya, Arjantin, Hindistan, Pakistan ve dağılan eski Doğu Bloku ülkeleridir [www.saydamlık.org].

Yönetim, elindeki bilgileri saklayarak, halka ve halkın temsilcilerine karşı konumlarını güçlendirmektedir. Gizlilik, yöneten ve yönetilenler arasında güvensizlik ortamı yaratarak yönetimin antidemokratikleşmesine yolaçabilmektedir. Özel çıkarların ve baskı gruplarının etkisinden uzaklaşmış tarafsız bir yönetim oluşturmak amacıyla oluşturulan gizlilik ilkesinin, bu amacı da gerçekleştirememiş olması [Eken, 1994: 36-37] ilginçtir.

Nasıl ki gizlilik, sanayi toplumunda egemen bir paradigma ise [James, 1997: 189], açıklık da bilgi toplumunda egemen paradigma haline gelmiştir. Siyasal sistemlerden, yönetsel sistemlere, ekonomik sistemlerden işletmelere kadar her alanda açıklık istenilen durumdur. Günümüzde yönetimler vatandaşlara daha fazla bilgi vermekle yükümlü görülmektedir. Bu, kamu yönetimi için olduğu kadar özel şirketler için de geçerlidir. Bugün özel şirketler artan ölçüde, kendileriyle ilgili bilgileri müşterilere sunmakta, defter ve dosyalarını çalışanlarına açmaktadırlar [James, 1997: 191]. Birçok firma için açıklık, etkinliğin ve verimliliğin bir gereği olarak düşünülmektedir.

Eğer bürokrasi işlevlerini yerine getirirken, kamuoyuna duyurulması gereken bilgileri gizleyebiliyorsa böyle bir bürokrasi özgür bir toplum ve demokrasi için tehlike arzedebilir [Ergun, 1997: 9]. Demokratik gelişme, yönetimi kaçınılmaz olarak açıklığa zorlamaktadır. Devlet şeffaflığı ve açıklığı sağlamak ve yozlaşmayı önlemek için yeni roller üstlenmelidir [Giddens, 1998a: 73].

Yönetimde açıklığın hakim anlayış olarak kabul edilmesinde demokratik değerlerdeki gelişmeler kadar, teknolojik gelişmelerin de büyük etkisi vardır. Bilgi teknolojileri yönetimde gizliliği zorlaştırmakta, açıklığı ise kolaylaştırmaktadır. Günümüz iletişim araçlarını kontrol etmek oldukça zordur. Bilgiye ulaşmak zor olmadığı gibi geçmişe göre oldukça ucuzdur. Bilgisayar ve bilgisayar ağları, bilgi maliyetini önemli bir şekilde düşürmüş durumdadır [Reschenthaler ve Thomson, 1996: 125]<sup>51</sup>.

Küreselleşme ile birlikte özellikle OECD, IMF, Dünya Bankası ve AGİT gibi uluslararası ve uluslararası kurumlar, bilhassa mali konularda, yönetimleri açıklığa ve şeffaflığa zorlamaktadırlar. Örneğin IMF, iyi yönetim (good governance) çerçevesinde, 1998 yılında Mali Saydamlık Kuralları Yönetmeliği (Code of Good Practices on Fiscal Transparency) hazırlamıştır. Bu yönetmelik, yetki ve sorumlulukların açıkça belirlenmesini, bütçenin kamuya açık bir şekilde hazırlanmasını ve uygulanmasını, sonuçlardan ve bilgilerden kamuoyunun haberdar edilmesini önermektedir [Sak ve Sönmez, 2000: 80]. Yine AGİT Avrupa Güvenlik Şartına göre yolsuzluğun, AGİT'in ortak değerlerine büyük bir tehdit oluşturduğu, yolsuzlukların büyük istikrarsızlık yarattığı, güvenlik, ekonomik ve insani boyutun birçok yönünü etkilediği dile getirilmektedir. Üye devletlerin, yolsuzlukla ve yolsuzlukları doğuran koşullarla mücadele etmesi ve iyi yönetim için olumlu bir çerçeve yaratması hedeflenmektedir [m. 33].

Açıklık, yönetimin otoriter tutumdan vazgeçmesi, içine girilmezliği azaltması, halkın etkilerine açık olması anlamına gelmektedir [Eryılmaz, 1993: 106]. Açıklığın başlıca amacı, yönetimin işleyişini iyileştirmek, halkla ilişkilerini yumuşatarak, yönetime daha

---

<sup>51</sup> Bugün birçok bilgi internet üzerinden verilmektedir. Bu bilgilerin bir kısmı zorunlu bir kısmı ise isteğe bağlı olarak yayınlanmaktadır. Örneğin İskoç parlamentosuna ait web sitesinde, tüm üyelerin bildirim sayfası bulunmaktadır. Bu sitede, zorunlu olmamakla birlikte, üyelerin adı, seçim bölgesi, her türlü kazançları, seçim masrafları, aldıkları hediye ve bağış, deniz aşırı seyahatleri, sahip oldukları mülk, ve diğer ilişkileri yer almaktadır [www.scottish.parliament.uk/msps/interests/register-00.htm].

demokratik bir nitelik kazandırmak ve yönetimin kontrolünü sağlamaktır. Açıklık, yönetim hakkında doğru bilgilerin edinilmesini, yönetimin hatalarının tespit edilip eleştirilmesini ve yönetimin kendini yenilemesini sağlar. Bireyler, kamusal işlerin nasıl yürütüldüğü, kamu görevlilerinin yetki ve sorumluluklarının neler olduğu ve sunulan hizmetlerle ilgili hataların nasıl düzeltileceği konusunda bilgi sahibi olur.

Yönetimin kendini bireylere ve kamuoyuna açması, aynı zamanda hatalarını azaltma ve performansını iyileştirme niyetinin bir göstergesidir. Son yıllarda birçok ülkede yolsuzluk ve rüşvet olaylarındaki artış, bunların son yıllarda artmasından daha çok, yeni teknolojiler ve açıklık politikaları sonucu, bu ilişkilerin ortaya çıkmasından kaynaklanmaktadır.

Yönetimin eksikliklerinin tespitinde bireylerden gelen eleştirilerin önemli katkısı söz konusudur. Kişiler yönetimin içine daha fazla nüfus ederek yönetimin hatalarını tespit ederek, eleştiride bulunmakta ve yeni öneriler sunmaktadırlar. Böylece yönetim, kendisine çeki-düzen vermek durumunda kalmakta ve değişmektedir.

Günümüzde birçok ülke, gizlilikten açıklık politikasına geçmektedir. İsveç uzun zamandan beri, Finlandiya 1951, ABD 1966, Norveç ve Danimarka 1970, Fransa 1978, Avusturya ve Kanada 1982 yılından itibaren yönetimde açıklığı benimsemişlerdir [Örnek, 1992: 42]. İngiltere de yeni yönetim anlayışına geçişle birlikte yönetimde gizlilik kültürünü azaltmaya çalışmaktadır [Painter, 1993: 41].

Türkiye’de kamu yönetiminde gizlilik ilkesinden açıklık ilkesine henüz geçmiş değildir. Son dönemde ortaya çıkan ekonomik krizin de etkisiyle, IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşlar, özellikle mali alanlarda olmak üzere, yönetimi saydamlığa zorlamaktadır. Bu çerçevede, borç yönetiminin saydamlığı temel öncelik taşımaktadır.

Bu çerçevede, Türkiye’nin güçlü ekonomiye geçiş programı hazırlanmıştır. Söz konusu programın temel amacı kamu yönetiminin ve ekonominin yeniden yapılandırılmasına yönelik altyapıyı oluşturmaktır. Bu doğrultuda; kamuda kaynak tahsisi sürecinde şeffaflık ve hesap verilebilirliğin sağlanması, rasyonel olmayan müdahalelerin önlenmesi, iyi yönetişimin ve yolsuzlukla mücadelenin güçlendirilmesi hedeflenmektedir. Hükümet, yönetimde etkinlik, esneklik ve şeffaflık sağlamak için

yapısal unsurların yasal altyapısını oluşturmayı; kendisine hedefler olarak seçmiştir [www.byegm.gov.tr/on-sayfa/ekonomi/YeniEkonomi.htm].

## **b. Bilgi Edinme Hakkı**

Yönetimde açıklığın uygulanabilmesi için, kişilere resmi belge ve bilgilere ulaşabilme hakkının tanınması gerekir. Yönetimsel faaliyetlerin izlenebilmesi, dosyaların incelenebilmesi ve görülebilmesi, bilgi ve belgelerin yönetimden alınabilmesi açıklığın gereklerindedir [Eryılmaz, 1993: 105].

Yönetim eskiden beri, az da olsa, kendisi ile ilgili bilgileri halka sunmuştur. Halk yönetimin işleyişiyle ilgili az-çok bilgi sahibidir. Fakat günümüzde uygulama alanı bulan “bilgi edinme hakkı” yeni bir paradigmadır. Geleneksel paradigmanın hakim olduğu dönemde bilgi aktarımı yönetimin takdirine bağlıydı ve bu bilgiler genellikle propaganda niteliği taşımaktaydı [Eken, 1994: 32].

Yeni anlayışla birlikte, bireylerin yönetim hakkında bilgi edinme ve bilgiye ulaşabilme hakları güvence altına alınmıştır. Bu anlayışa göre bilgi edinme hakkı anayasal bir hak olarak görülmeli ve anayasal güvenceler getirilmelidir. Bu hakkın sınırları yasayla düzenlenmeli, yasal sınırlılık olmayan her konuda vatandaşlar kendileriyle ilgili konularda bilgi elde edebilmelidir. Vatandaşlar yasalarla belirlenen istisnalar dışında, bilgi ve belge isteme hakkına sahip olmalıdır [Yalçındağ, 1995: 26].

Yönetimde açıklığı benimsemiş ülkeler, yönetimi halka bilgi ve belge vermekle yükümlü tutmuşlardır. Hangi alanlarda sınırlama yapılacağı yasalarla belirlenmektedir. Bunlar genellikle, ulusal savunma, dış politika, güvenlik önlemleri ve kişilerin özel yaşamı ile ilgili bilgi ve belgelerdir [Eryılmaz, 1993: 105].

Bilgi verme her şeyden önce yönetimin de faydasıdır. Bilgi aktarımı, karmaşıklaşan yönetimin işlevlerini daha kolay yürütmesini sağlar. Bu sayede yönetim, kuruluş amacını, işlevlerini, yürüttüğü hizmetleri halka anlatmış olur ve yönetimin karşı karşıya kaldığı zorluklardan vatandaşlar haberdar olur [Örnek, 1992: 40].

Yönetimde bilgi edinme hakkı, yeni yönetim anlayışının hakim olduğu ülkelerde uygulanmaktadır. ABD’de gün ışığı yasaları olarak adlandırılan “Bilgi Edinme Hakkı

Yasası”, “ Kişilik Hakları Yasası” ve benzeri yasalar, kişilere kendisiyle ilgili dosyalarını inceleme hakkı tanımaktadır. Kişiler bu yasalara dayanarak, yönetimin işlemleri ile ilgili belgelerin birer nüshasını alma hakkına sahiptirler. ABD’de her vatandaş belgelerin içeriği ve kararların alınış şartlarıyla ilgili bilgileri öğrenme hakkına sahiptir. Bu ülkede bazı iç ve dış güvenlik, dış politika ile ilgili bilgiler, bireye, aileye ait sırlar ve ticari sırlar dışında, belediyeler dahil tüm kamu kuruluşlarının, istemeleri durumunda halka bilgi vermeleri zorunludur [Yalçındağ, 1995: 26]; [Tekeli, 1994: 168]. Bu ülkede yönetim başlangıçta, belgelerin kaybolma ihtimalini ileri sürerek, yüksek araştırma masrafları talep ederek bilgi vermede engeller çıkarmaya kalkmışsa da, bunlar da zamanla makul süreler belirlenerek, masraf miktarı sınırlanarak, zorluk çıkaran memurlar hakkında yaptırımlar öngörülerek aşılmıştır. Yönetim bu konuda daha da ileri giderek vatandaşların bazı kamu kuruluşlarının toplantılarına katılmasına imkân tanımıştır [Örnek, 1992: 42].

İsveç’te vatandaşlar istedikleri belgenin onaylanmış bir suretini elde etme hakkına sahiptir. Önemli belgeler halkın ve basının incelenmesine açılmaktadır. Fransa, eskiden beri süre gelen gizlilik ilkesine 1978 yılından itibaren son vermiş ve yönetimde açıklığı benimsemiştir. Vatandaşlar dosyaları, tutanakları, genelgeleri, emirleri, istatistikleri, talimatları ve raporları inceleyebilirler [Örnek, 1992: 43]. İngiltere’de son dönemlerde bilgiye ulaşma hakkı daha da geliştirilmiştir. Merkezi yönetim birimleri, bölgesel ve yerel yönetimler, kamu hizmeti sunan özel kuruluşlar bu hakkın kullanım alanı içine girmektedir [TESEV]. Bu anlayış diğer Avrupa ülkelerinde de uygulama alanı bulmaktadır [İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 1994: 189-245].

Uluslararası örgütler de yönetimde açıklık ve bilgi edinme hakkının gelişmesi için çaba sarfetmektedir. Avrupa Konseyi 1977 yılında yönetimin kararları karşısında bireylerin korunmasına yönelik çeşitli ilkeler geliştirmiştir. Yönetilenler kendileri ile ilgili bilgilere ulaşma hakkına sahiptirler. İdari kararlar gerekçelendirilmeli ve kararlara karşı başvuru yolu ve süreleri belirtilmelidir. Bireyin hak ve çıkarına dokunan bir kararı almadan önce yönetim bireyi bu durumdan haberdar etmek zorundadır. 1981 yılında Konsey tarafından kabul edilen bir diğer belgeye göre herkes, istediğinde yasama ve yargı organlarının dışında kalan kamu otoritelerinin elinde tuttuğu bilgileri elde edebilir.

Bilgi istemeye ilgili red cevabı gerekçelendirilmeli ve bir başvuru konusu yapılabilirdir [Örnek, 1992: 43].

Yeni teknolojik gelişmeler, yönetimde bilgi edinme hakkına olumlu katkı sağlamaktadır. Bilgi teknolojileri geleneksel zaman ve mekan kısıtlamasını ve maliyetini ortadan kaldırmışlardır. Günümüzde internet üzerinden haftanın yedi günü yirmi dört saat yönetimin yaptığı faaliyetlerden haberdar olunabilmektedir. Özellikle yerel yönetimlerde, yerel meclisin görüşmeleri, alınan kararlar, satınalma ve ihale şartnameleri, teklifler, kentle ilgili projeler ve planlar, işe alma ilanları yerel yönetimlerin Web sayfalarında yer almakta ve vatandaşlar tarafından takip edilmektedir. Türkiye’de yetersiz de olsa bakanlıklar ve belediyelerin önemli bir bölümüne internet üzerinden ulaşılabilmekte ve bazı bilgiler elde edilebilmektedir.

### **c. Yönetişim (Governance)**

Son yıllarda kamu yönetimi ile ilgili en sık kullanılan kavramlardan birisi de yönetişimdir (governance). Özellikle Avrupa literatüründe “hükümsüz yönetim” (governance without government) adı altında ağlar (networks), ortaklıklar (partnerships) ve piyasa (markets) konularına vurgu yapılmaktadır. Bu fenomenler hiç kuşkusuz yeni kamu yönetimi yaklaşımıyla ilişkilidir [Peters ve Pierre, 1998: 223].

Kamu yönetiminin, kendi iç yapısını ve işleyişini yeniden yapılandırmasının ötesinde, toplumu kamu yönetiminin ayrılmaz bir parçası olarak görmeye başlayan bir yaklaşımı benimsediği görülmektedir. Özellikle teknolojik gelişmeler, küreselleşme, ulus-devlet anlayışındaki değişimler, bireyle ilgili yeni yaklaşımlar, sektörlere (özel ve üçüncü) olan güvenin artışı, bu anlayışı güçlendirmiştir. Günümüzde, kamu sektörünün büyümesi ile birlikte devletin kamu politikalarında büyük bir aktör haline geldiği, ekonomiye ve topluma aşırı nüfus ettiği ve bu nedenle biraz geri çekilmesi ve bu işlevleri kendi dışındaki aktörlerle paylaşması gerektiği düşüncesi genel kabul görmektedir.

Yeni yaklaşım, merkezi birimlerin yükünü azaltmayı; ortaya çıkabilecek kamunun zayıflıklarını, eksikliklerini, insan ve finansal ihtiyaçlarını karşılamak için, kamu hizmetlerinin yönetiminde, doğrudan sunumu azaltmayı; yeni melez (hybrid) kamu-özel

ortaklık formu oluşturmayı; merkezi yönetim, yerel yönetimler, hükümet-dışı organizasyonlar ve özel sektör grupları ile işbirliği yapmayı öngörmektedir [Minogue, 2000].

Ulus-devletin, otorite ve yetkilerini, uluslararası kurumlar, yerel yönetimler, sektörler ve bireylerle paylaşması gibi, yönetim de sorumluluğunu ve yetkilerini, kendi dışındaki kurum, birey, grup ve organizasyonlarla paylaşmak durumunda kalmaktadır. Devlet yönetimine uluslararası ve uluslararası yeni aktörlerin ilave edilmesi gibi, kamu yönetimine de yeni aktörler katılmaktadır. Yine aynı şekilde ulusal-hükümetlerin devlet yönetimindeki ağırlığının nispi olarak azalmasına paralel olarak, kamu yönetiminde de bürokrasinin gücü nispi olarak azalmaktadır.

Teknolojik gelişmeler ve küreselleşme, bireyin, diğer alanlarda olduğu gibi, yönetim alanında da bilgi kapasitesini artırmış ve yönetimle ilgili daha fazla bilgiye sahip olmasına yol açmıştır. Bu dönemde devletle toplum ve birey arasında, yeni etkileşimsel (interactive) ilişkilerin geliştiği görülmektedir. Yeni dönemle birlikte, üçüncü sektör olarak adlandırılan sivil toplum örgütleri, önemli bir güç haline gelmişlerdir. Bu da, bireyleri ve sivil toplum örgütlerini yönetimi paylaşmaya yöneltmiştir. Günümüzde yönetim, sadece hükümete ve bürokratik uzmanlara bırakılacak bir iş olarak görülmemektedir.

Yönetişim, kamusal sorumluluk ve denetim anlayışına yepyeni bir yaklaşım getirmiştir. Bu yeni anlayışa göre kamusal sorumluluk, genişlemekte ve yönetilenler de yönetim sürecine dahil edilmektedir. Bu anlayış, geleneksel yönetim anlayışını yetersiz kıldığı gibi yönetim kavramını da yetersiz hale getirmiştir [Tekeli, 1999: 244].

Bazı yazarlara göre anlamı pek açık ve net olmayan yönetişim anlayışı [Peters ve Pierre, 1998: 223], her şeyden önce, yönetime yeni aktörleri ortak etmekte ve kamu yönetiminin ilgi alanını genişletmektedir. Hükümet-dışı organizasyonlar ya da uluslararası nitelikteki araçlar yönetimin yardımcıları [Giddens, 1998a: 32] ve yeni ortakları haline gelmektedir.

Yönetişim yeni ortakların yanında yönetime yeni anlayışlar da getirmektedir. Buna göre, tek özneli, merkeziyetçi, hiyerarşik iş bölümü içinde, kaynakları ve yetkileri

kendinde toplayan yönetim paradigmasından, çok aktörlü, desantralize, esnek yapı, kendisi yapmaktan çok toplumdaki aktörleri yapabilir kılan, onları yönlendiren, kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran, karşılıklı etkileşimin belirleyici olduğu yönetim paradigmasına geçilmektedir [Tekeli, 1999: 248]. Yönetişim, esneklik, demokratiklik, çoğulculuk, açıklık, hesap verme ve yerellik, performans ve toplam kalite unsurlarını barındırmaktadır. Yönetişim, gücün nasıl kullanıldığını, kararların nasıl alındığını ve vatandaşların yönetim sürecine nasıl katıldığını belirleyen bir süreçtir.

Göymen'e göre [2000: 6], yönetişim, yeni dönemdeki çoğulculuk anlayışı doğrultusunda, yönetimlerin tek başına hareket etmesi yerine, birlikte düzenleme, birlikte yönetim, birlikte üretim ve kamu-özel sektör işbirliğini-ortaklığını ifade etmektedir.

Eryılmaz'a göre [1999a: 28] yönetişim kavramı, kamu yönetimi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını içine alan kompleks bir sistemi ve bunların kendi aralarındaki ilişkiler ağını ve karşılıklı etkileşimlerini ifade etmek için kullanılmaktadır. Bu anlayışa göre yönetim bir süreç olarak kabul edilmektedir. Sorumluluğun ve yetkilerin dengesi, sivil topluma doğru kaymakta ve merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin yanında, sivil toplum örgütleri, özel girişimciler, kâr amacı gütmeyen kuruluşlar, bu yeni yönetim sürecine dahil edilmektedir.

Yönetişimde devlet, işleri yapan (rowing) değil yönlendiren (steering) olarak algılanmaktadır [Osborne ve Gaebler, 1993: 25]. Devlet, düzenleyici işlevler yanında, çoklu aktörlerin birbirini bastırmadan iletişim içinde olmaları için ortam hazırlamalıdır.

Yönetişim yaklaşımına göre, yöneten ve yönetilen ayrımı belirgin değildir. Yeni dönemin anlayışına uygun olarak bireye yönelik iyimser bir bakış söz konusudur. Bireyle ilgili kanaatler, algılamalar bu alana da yansımaktadır. Geleneksel pasif birey anlayışının yerini aktif birey anlayışı almıştır. Bireyle yönetim arasında yeni ilişki önerilmektedir. Kendi ihtiyaçlarının ne olduğunu bilen ve tek başına ya da ortak hareket edebilen bir birey söz konusudur [Tekeli, 1999: 249].



Yönetişimin temel amacı, bireyleri, sivil toplum kuruluşlarını, iş dünyasını, diğer bir ifadeyle toplumu, yönetimle bütünleştirmek; politikaların belirlenmesinden uygulamasına kadar toplumu önemli bir aktör olarak devreye sokmak; demokratik değerleri güçlendirmek; yönetime karşı duyulan ve gittikçe artan güvensizlik duygusunu azaltmaktır [TESEV].

Yönetişim tartışmaları daha çok, çoğulcu demokratik sistemlere sahip, özel sektör ve gönüllü kuruluşların güçlü olduğu ve bu kurumlara müdahalenin en az olduğu gelişmiş Batı ülkelerinde görülmektedir.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı ile birlikte tartışılmakta olan katılım-uzmanlık ikilemi yeni anlayışta da ortaya çıkmaktadır. Kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanmasında çok aktörlülüğü savunan yönetim anlayışı ile profesyonellik (uzmanlık) arasındaki gerilimin giderilmesi gerekmektedir.

#### **d. Müşteri Yönelimli Yönetim**

Yeni kamu yönetimi anlayışının temel yaklaşımlarından birisi de, hizmetten yararlananlara karşı hizmet sunucuların sorumluluklarındaki artış ve müşteri yönelimliliğidir (customer orientation) [Ferlie ve diğerleri, 1997: 11]; [Farnham ve Horton: 1992a: 47]. Günümüzde hizmeti kullananlar kamu hizmetlerinin tüketicileri-müşterileri olarak yeniden kavramlaştırılmaktadır. Bireyler pasif kullanıcılardan aktif müşteri olarak görülmeye başlanmış ve müşterilerin beklentileri için yönetimler ciddi çaba içine girmişlerdir [Kaul, 1997: 15]. Kamu çalışanlarının sorumluluğu, siyasal sorumluluktan müşteri memnuniyetine doğru kaymaktadır. Yönetimsel başarılar müşteri memnuniyetiyle ölçülmektedir.

Kamu yönetiminde müşteri yaklaşımı, yeni paradigmalardan piyasa, rekabet, misyon yönelimlilik, sonuca yönelmişlik, katılım, demokratik yönetim, yönetimde açıklık, bilgi edinme hakkı, girişimcilik ve yönetimde kalite ile yakın ilişki içindedir. Yeni anlayışa göre, kamu yöneticileri etkinlik, ulaşılabilirlik, basitlik, hızlilik, nesnellik, güvenirliliğin ötesinde, müşterinin memnuniyetinden de sorumludur.

Geleneksel kamu yönetimi modeli, kesinlikle vatandaşları (citizens) müşteri (customers) olarak algılamaz ve ona göre muamele etmez [Minogue, 2000]. Bu kavram ve yaklaşım,

diğer bir çok yaklaşım ve kavram gibi, kamu yönetimine işletme disiplininin ithal edilmiştir. 1980'lere gelindiğinde müşteriye odaklanma (close to the customer), işletme kitaplarının ve özellikle çok satan kitapların önemli konu başlıkları haline geldi. Aslında müşteri kavramı çok eski olmakla birlikte, müşteri yönelimlilik yeni bir yaklaşımdır ve bazı yazarlar tarafından [Dalay, 2001: 194-250], "postmodern teori" olarak adlandırılmaktadır.

Diğer taraftan bu dönemde yeni sağ uygulamalarla birlikte, kamu yönetiminin yapısı ve işleyişinde ekonomik yönün ağırlık kazanması ve özel işletme yöntemlerinin kamu yönetimince benimsenmesinde bir sakınca görülmemesi ile birlikte, müşteri kavramı kamu yönetimini adeta kuşatmıştır [Isaac-Henry, 1993: 9].

Osborne ve Gaebler'a göre [1993: 187], geleneksel kamu yönetimi anlayışı, hizmet edilenlerin değil, yöneticilerin ve hizmet sunanların gereklerine göre şekillenmişti. Geleneksel yönetimin şekillendiği dönemde, merkezi bürokrasilerin siyasal ve yönetsel etkinliklerinin son derece belirgin olduğu görülmektedir. Egemenlik kraldan alınıp topluma verilmiş ve genel kamu çıkarı anlayışı benimsenmişti. Grup, sınıf ve kişilerin somut çıkarı anlayışı pek kabul görmemekteydi. Toplumun çıkarının belirlenmesinde ve soyut çıkarın somutlaştırılmasında temel belirleyici rol bürokrasiye düşmekteydi. Bürokratlar her ne kadar kanunlara bağlı hareket etmek durumunda olsa da, hizmetin icaplarını belirlemede söz sahibiydiler [Heper, 1977: 40].

Geleneksel anlayışta, arz ağırlıklı bir anlayışın sonucu olarak, mal ve hizmetlerle ilgili konuları, hizmet sunucularının [profesyonellerin-bürokratların] daha iyi bildiğine yönelik bir inanç vardı. Yeni anlayışta ise, talep öncelikli bir anlayışın sonucu olarak, hizmet kullanıcıları, bir müşteri olarak algılanmakta, tatmin olmazsa sanki başka bir hizmet sunucusuna gidecekmiş gibi modelleştirilmektedir [Kirmanoğlu ve Çak, 2000: 318].

Teknolojik yenilikler ve bireyle ilgili gelişmelerle birlikte, halkın resmi düşünceye daha az itaat etmeye, bürokratların ayrıcalıklarını sorgulamaya ve özel sektördeki gibi daha kaliteli hizmet beklemeye başladığı görülmektedir [Isac-Henry, 1993: 4]. Özel sektördeki müşteri anlayışının ve bilincinin sürekli gelişmesi, kamu kesiminde ise işlerin geleneksel memur zihniyeti ve vatandaş anlayışı ile yürütülmeye çalışılması,

kamu ile özel sektör arasında derin uçurumun ortaya çıkmasına yolaçmıştır. Bireylerin bilinçlenmesi ve kamu ile özel sektör arasında kıyaslama yapmaları, müşteri anlayışının kamu kesiminde benimsenmesini doğurmuştur.

Bu yaklaşım, hizmet sunucuların tercihlerinin politize olmasını önlemenin en iyi yolu olarak görülmektedir. Böylece hizmetler politik tavrılara göre belirlenmez ve fırsat eşitliği sağlanmış olur. Kamu yönetiminde yenilik yaratmada ve yeniliklere ayak uydurmada bu yaklaşımın büyük etkisi vardır. Mal ve hizmet arzı ile talebinin dengelenmesinde önemli rol oynar. Kamu yönetimin temel sorunlarından olan kaynak israfı bir nebze de olsa önlenmiş olur. Hizmet sunanların sorumluluk duygularının gelişmesine ve fırsat eşitliğinin sağlanmasına yolaçar.

Vatandaş paradigmasından müşteri paradigmasına geçiş, bireyle yönetim arasındaki ilişkilerin yeniden belirlenmesini gerektirmektedir. Yeni anlayış kamu hizmetlerini, onları sunanların kolayına geldiği bir biçimde değil, kullanıcıların beklentilerine uyumlu olarak sunmayı öngörmektedir. Müşteri yönelimlilik, bireylerin fiziki ve bilgi bakımından kamu örgütlerine kolayca ulaşabilmelerini, karar verme sürecinde yer almalarını, şikayet ve isteklerinin dinlenmesini öngörmektedir [Isaac-Henry, 1993: 9].

Yeni anlayışa göre hizmetten faydalananlar çeşitli formları doldurmak zorunda kalmamalıdır. İçine girilmesi zor ve anlaşılmaz kompleks bürokrasiyle uğraşmamalıdır. Müşteri tatmini için, hizmet verilen yerin uygunluğu, binanın, bekleme salonlarının görünümü, hizmeti elde etmede kolaylık, büro ve bekleme salonlarının konforu, müşterilerin bilgi edinme kolaylığı, bilgilerin, talimatların, formların ve diğer dokümanların anlaşılma kolaylığı, formların doldurulma kolaylığı, personelin nazikliği ve yardımseverliği, uzmanlığı ve mahareti, kendini başkalarının yerine koyabilme yeteneği, müşterilere verilen bilginin açıklığı, müşterilere eşit muamele yapma ölçüsü önemlidir [Yıldız, 1995: 82].

Yeni anlayışla birlikte hizmet düzeyini iyileştirmede önlemler alınmakta, bu amaçla standartlar geliştirilmekte ve birçok alanda özel kesim kuruluşlarıyla kıyaslamalar yapılmaktadır. Çalışanlara özel eğitim verilmekte ve kamuoyu araştırması yoluyla hizmetleri kullananların görüşlerine başvurulmaktadır.

Clinton hükümeti tarafından, yayınlanan National Performance Review raporunun temel hedeflerinden birisi, müşteri öncelikli (putting customer first) bir anlayışı yerleştirmektir [National Performance Review, 1993: 56].

Örneğin Kanada'da Yönetimi Geliştirme Merkezi, Hazine, Posta İdaresi ile Ontario, New Brunswick ve Manitoba Eyaletlerinin işbirliğiyle 1998'de büyük ve ayrıntılı bir anket çalışması gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmayla bireylerin kamu hizmetleriyle ilgili tepkilerini, beklentilerini, ihtiyaçlarını, önceliklerini ve hizmetin onları ne ölçüde tatmin ettiğini tespit etmek hedeflenmiştir. Bu araştırmanın her iki yılda bir tekrarlanması düşünülmektedir.

Yine Amerika'da Madison Belediyesi hemşehrilerinin hizmetlerle ilgili değerlendirmelerini almak üzere belediye hizmetlerini kullanan yurttaşların arasında sürekli olarak anketler düzenlemektedir. Ankette, hizmeti sunan görevlilerin davranışları, vatandaşa karşı ilgisi, konusuna hakim olup olmadığı, mesleki davranışı, hizmetin kalitesi, bu hizmetin kalitesinin nasıl iyileştirilebileceği konuları tespit edilmektedir [TESEV].

Müşteri yönelimlilikle ilgili yeni bir yöntem de, yukarıda değinildiği gibi, yönetimin hizmetle ilgili halka karşı yükümlülüklerini açık ve net belirleyen hizmet kontratlarının ilan edilmesidir. Bu kontratlar yaptırım da içermektedir. Çoğu kamu kuruluşu, hizmet kullanıcılarının haklarını gösteren bir kontrat yayınlamaktadır. Yönetime başvurudan sonra kaç gün içinde işlemin sonuçlandırılacağını, şikayetlerin hangi sürelerde giderileceğini, yıl içindeki muhtemel aksaklıkların sınırı önceden belirlenmekte ve garanti edilmektedir. Eğer bu kontratın dışına çıkılırsa veya hizmetin sunumunda aksama olursa, yönetim gerekli tazminatı ödemeyi kabul etmektedir [Minogue, 2000].

Kamu kesimine oldukça yabancı olan bu kavramın, kamu yönetiminde kullanılması ve kamuya aktarılmasında birtakım zorlukların ortaya çıkması kaçınılmazdır. Örneğin, özel işletmelerin müşteri profili daha belirgin ve belirli bir alanla sınırlıdır. Firmalar genelde belirli bir alanda hizmet üretirler. Kamu örgütlerinin müşterileri ise oldukça fazladır ve çeşitlilik gösterir. Yediden yetmiş, öğrenciden öğretmene, işçiden işverene her çeşit müşteriye hitap etmek durumundadır. Bu anlamda kamu kesiminin müşterilerini tespit etmek oldukça zordur. Bu düşünce ilk bakışta doğru gibi gözükse de, kamu hizmetleri

tek bir birim tarafından yürütülmemektedir. Farklı hizmetleri farklı birimler sunarlar ve bu anlamda birçok birimin müşteri profili bellidir.

Gerçekten de bu kavramın kamuda kullanılması önemli tartışmalara yolaçmaktadır. Birçoklarına göre “müşteri” kelimesi, kamu hizmeti kapsamında kullanılması zor ve sakıncalı bir kelimedir. Du Gay’a göre [2000: 109], ‘müşteri memnuniyeti’ (customer satisfaction) üzerine odaklanmak, örgütsel yönetimin girişimci biçimlerini teşvik etmek açısından önemli olabilir fakat, kamu sektörü yönetimi kapsamında bu, anayasal olarak şaşırtıcı, hiyerarşik olarak kural dışı ve dahası potansiyel olarak tehlikelidir. Ona göre kamu sektörü yönetimi için ‘müşteri memnuniyeti’ni temel prensip olarak almak ve bunun üzerinde yoğunlaşmak yönetim sürecinin yer aldığı politik kapsamı önemsizleştirmiş gibi gözükmektedir. Buna göre müşteri yönlendirmesi kamu sektöründe organizasyonel davranışın temel değeri olamaz.

Fakat, kamu yönetiminde müşteri yönelimliliği, özel sektördeki müşteri kavramının ve anlayışının hiç değişikliğe uğratmadan kamuya aktarılması olarak algılamak sağlıklı olmaz. Kamu yönetiminin yapısından ve hizmetlerin niteliğinden kaynaklanan farklılık, bu kavramın kamuya aktarılmasında dönüşümü gerektirmektedir. Fakat, özel sektörde müşteriye ilişkin yaklaşımdaki değişimin iyi algılanması gerekmektedir. Özel sektörde müşteri anlayışının değiştiği ve bireye ilişkin yeni yaklaşımların ortaya çıktığı bir dönemde, kamu hizmetlerinden yararlananların isteklerine yer vermek ve onların memnuniyetini artırmaya çalışmak gerekmektedir. Bu da soyut “kamu yararı” anlayışının terkedilmesi ve bürokratik yapının yeni anlayışa göre yeniden yapılandırılması ile mümkündür.

Sonuç olarak, kamu hizmetlerinden yararlananları, hizmetler hakkında bilgi sahibi yapmak, onları kamu hizmetlerinin işleyişine dahil etmek, kamu faaliyetlerinin ekonomik yönlerinden haberdar etmek, onların görüşlerine başvurmak kötü bir şey değildir. Bunun adı müşteri odaklılık da olabilir vatandaş odaklılık da.

## D. SONUCA YÖNELMİŞ YÖNETİM

Yeni yönetim paradigmasının temel ilkelerinden birisi, yönetimin sonuçlara (managing for results)<sup>52</sup>, misyona, performans hedeflerine, hizmetlerin niteliğine, etkinliğe ve verimliliğe odaklanmasıdır.

Geleneksel yönetim modeli, sonuçlardan çok usullere odaklanmıştı [Hood, 2000: 7]. Çalışanlar, verilen emirlere ve mevzuata uymakla yükümlülüklerini yerine getirmiş olmakta ve yapılan işlerin sonuçlarından kendilerini sorumlu tutmamaktaydılar. Bu yönetim anlayışının şekillenmesi aşamasında, hukuka bağlı yönetim ilkesi ile birlikte, yönetim bir hukuk sorunu olarak ele alınmıştı. Bu anlayış beraberinde pek çok formalite ve denetimi getirmiştir. Bu dönemde yönetimin temel özelliklerinden biri, ayrıntılı usullere olan düşkünlüğüdür. Kurallar üzerine odaklanmış örgüt yapısı söz konusudur. Daha önce de değinildiği gibi, geleneksel anlayışta rasyonellik, bu kurallara bağlılığı ifade eder [Heper, 1977: 42]. Bu dönemde gelişen anlayışa göre, yönetim hukukunun birbirinden oldukça farklı iki amacı bulunmaktadır. Birincisi kamu yararını en iyi şekilde karşılayacak yönetsel faaliyeti sağlamak, diğeri ise, yönetsel faaliyet karşısında yönetilenleri korumaktır [Tan, 1998: 176].

Yönetimin kural ağırlıklı bir şekilde algılanması, beraberinde pek çok formalite ve denetimi getirmiş, bunlar da yönetim faaliyetlerinin aksamasına yol açmış ve kamu görevlilerini girişimcilikten uzaklaştırıp çekingenliğe itmiştir.

Geleneksel anlayışa göre sorunların giderilmesinde en iyi yol, yeni düzenlemelerin yapılması ve yürürlüğe konmasıdır<sup>53</sup>. Olumsuzlukları gidermek için konan kuralların iyi şeyleri de engellediği veya en azından yönetimin hızını azalttığı anlaşılamamıştır. İyi niyetle konulan kurallar sonunda bir kilitlenmeye yol açmıştır. Bu yöntemle bazı önemli sonuçlar elde edilse bile bunun maliyeti çok büyük olmuştur.

---

<sup>52</sup> Sonuca yönelmiş yönetim amaçlara göre yönetim şeklinde de ifade edilmektedir [Şimşek, 1998: 263].

<sup>53</sup> 1971-1983 yılları arasında Fransa'da 1.033 yasal düzenleme ve bunların uygulanması için 16.682 yönetmelik yürürlüğe konmuştur. Aynı dönemde bakanlıklar tarafından 71.458 yönetmelik, 3.550 genelge, 126.515 duyuru ve 500 açıklama yayınlanmıştır [İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 1994: 171]. Amerika'da çelik imalatıyla ilgili federal hükümetin koyduğu 5600 kural bulunmaktadır [Toffler, 1981a: 447]. Büyük bir ilaç fabrikası olan Eli Lilly'nin hükümetin göndermiş olduğu soru cetvellerini doldurmak için ayırdığı zaman, kalp ve kanser hastalıkları konusunda yaptığı araştırmalara ayırdığı zamandan daha fazladır [Toffler, 1981a: 447]. Ülkemizde işyeri açma ve çalışma izni alma, on iki ayrı yasal düzenlemeye konu olmuştur [Eryılmaz ve diğerleri, 1995: 5-7].

Tüm organizasyonlarda olduğu gibi kamu organizasyonları da, bir amaç için oluşturulmuştur. Bu amacın gerçekleştirilmesi için konan kurallar, asıl amacı gerçekleştirmek için bir araç niteliğindedir. Fakat biçimsellik ve ayrıntılı kurallara bağlılık, kuralları faaliyetlerin aracı olmaktan çıkarıp amacı haline getirebilmektedir. Zamanla örgütler de bir araç olmaktan çıkıp bir amaç haline gelebilmekte ve asıl amaç ise ortadan kalkabilmektedir [Etzioni, 1969: 12].

Özel kesimde, verimliliğin artırılması ve sorunların giderilmesi için çalışanların sorumluluğu artırılmaya çalışılırken, kamu kesiminde çalışanların inisiyatifleri azaltılmıştır [Osborne ve Gaebler, 1993: 111]. Geleneksel anlayışta takdir hakkı ve yönetimde esnekliğe iyi gözle bakılmaz<sup>54</sup>. Yönetimde takdir hakkının kullanılması girişimci anlayışı ortaya çıkarmakta, bu da çalışanlar için risk taşımaktadır.

Kuralların ayrıntılı bir şekilde belirlenmesi, olayları şekli olarak sonuçlandırmaya yönelmiştir. Bennis bu anlayışı “işlerin alışkanlık haline aldığı bürokrasi” (habit bureaucracy) olarak adlandırmaktadır [Heper, 1977: 44]. Çalışanlar için en temel ilke, hata yapmamaktır. Hata yapmamak için de risk almamak ve az çalışmak en iyi yoldur [Eryılmaz, 2001a: 26].

Kural yönelimli anlayışın ortaya çıkardığı bu sorunların giderilmesi için, kurallara vurgu azaltılmakta sonuçlar ve misyon öne çıkmaktadır. Kamu kurumları, kurallara ve düzenlemelere göre değil, hedeflerine ve misyonlarına göre yönlendirilmektedir [Frederickson, 1996: 266]; [Osborne ve Gaebler, 1993: 108]; [Eryılmaz, 2001a: 27].

Yeni yaklaşım, kurumların dikkatini daha çok sonuca yönlendirmektedir. Günümüzde yönetsel odaklanma her geçen gün daha çok sonuca doğru kaymaktadır [Kaul, 1997: 14]; [Frederickson, 1996: 267]; [Hood, 1991, 5]. Diğer bir ifadeyle, hizmet sunumunun ve hesap verme yükümlülüğünün odak noktası, faaliyetlerin sonuçlarına doğru kaymaktadır.

Bu anlayış yönetim birimlerinin, işlemlerin ve mevzuatın sadeleştirilmesini ve gereksiz düzenlemelerin ortadan kaldırılmasını gerektirmektedir. Bunun için ülkeler, işlemlerin yürütülmesinde belge sayısını azaltmakta, formları basitleştirmekte, bilgi

---

<sup>54</sup> Weber, yaratıcı takdir yetkisi (creative discretion) kavramına olumlu bakmaz [Heper, 1977: 43].

teknolojilerinden daha fazla faydalanmakta, kamu hizmetleriyle ilgili vatandaşları bilgilendirme sistemleri geliştirmektedir. Bunun için mevcut düzenlemeler ilgili kuruluşlar tarafından elden geçirilmektedir. Örneğin bu çalışmanın sonucu olarak ABD’de 16.000 sayfa mevzuat yürürlükten kaldırılmış ve 31.000 sayfa mevzuatta da iyileştirmeler yapılmaktadır [TESEV].

Sonuca yönelme, kamuda rutin anlayışlardan sıyrılarak yaratıcılığa ağırlık verilmesini zorunlu hale getirmektedir. Çalışanlar sadece kurallara uygun davranmakla sorumluluklarının gereğini yapmış olmamakta, yaptıkları işin sonuçlarından da sorumlu tutulmaktadır [Eryılmaz, 2001a: 27]. Bu yaklaşım, çalışanların ürettikleri sonuçlara çıktılara göre değerlendirilmelerini gerekli kılmaktadır.

Sonuca yönelmiş yönetim (managing for results), kamu kurumlarına bir hedef koymayı, çıktıları ölçülebilir hale getirmeyi, yönetsel sorumluluk anlayışının (responsibility) diğer bir yönü olan hesap verme sorumluluğunu (accountability) yerleştirmeyi, bütçe sistemini yeni anlayışa uydurmayı, harcanan paranın karşılığını alma (value for money) anlayışını yerleştirmeyi, performansa dayalı sözleşme anlayışını gerçekleştirmeyi hedeflemektedir [Metcalf ve Richards, 1990]; [du Gay, 2000]; [Osborne ve Gaebler, 1993]; [Peters, 1997].

Tüm bunlara bakıldığında, yeni kamu yönetimi reform hareketinin ekonomik yönünün oldukça ağırlık teşkil ettiği görülmektedir. Örneğin İngiltere’de uygulanan Bir Sonraki Adımlar (Next Steps) programı politik açıdan daha çok finansal açıdan sorumlu kurumlar oluşturma amacını taşımaktadır. Bu kurumların amaçları, daha çok finansla ilgilidir; verimlilik ve parasal değer üzerinde durulur ve piyasa testi “market testing” programlarıyla özel sektör kurumlarındaki verimlilikle kıyaslama yapılır [du Gay, 2000: 103].

Bu yaklaşıma önemli eleştiriler de yapılmıştır [Clarke ve Newman, 1997]; [du Gay, 2000]; [Rhodes, 1999]. Buna göre kamu yöneticileri kaynakların etkili kullanımı için belirli bir sorumluluk üstlenir ve performans elde etmek için yeni tip metotlara başvurmak zorundadır. Fakat kamusal görevler amaçlara etkili olarak ulaşmakla sınırlandırılmamalıdır. Ayrıca kamu birimleri, politik olarak sorumlu olanlara sadakat, kamuoyuna ve parlamentoya cevap verme ve kamu yararının çeşitliliğine hassasiyet



gösterme gibi faaliyetlerin sınırını gözetmekle yükümlüdür. Yapılan bir diğer eleştiri de, diğer yönetim şekilleriyle kıyaslanarak bürokrasiyi etkinsiz bir yönetim biçimi gibi göstermek suni bir bakış açısıdır ve bürokrasiyi yanlış anlamaktır. Bürokrasi belki de en pahalı örgüt türü olarak görülebilir ancak unutulmamalıdır ki demokrasi de yönetimin ucuz biçimi değildir [Chapman, 1991: 17]. Bu yeni yaklaşımın managerial devlete (managerial state) yolaçacağı ve devletle vatandaşlar arasında yeni ilişkilerin doğmasına neden olacağı ifade edilmektedir [Clarke ve Newman, 1997: ix].

### **1. Misyon Yönelimli Yönetim**

Yeni kamu yönetimi devlete misyon yönelimli (mission-driven) bir bakış [Minogue, 2000] ve kültür getirmektedir. “Misyon” ve “vizyon” kavramlarının yeni yönetim literatüründe sıkça kullanıldığı görülmektedir. Vizyon oluşumu üst yönetim faaliyetlerinin en temel özelliklerinden biridir. Vizyonlar örgütlerin nereye gittiğini ve en temel faaliyetlerinin neler olduğunu açıkça görülmesini sağlar.

Birçoklarına göre bu kavramlar dinsel kökenlidir. Yeni yönetim söylemlerinin de dinimsi (quasi-religious) olduğu iddia edilmektedir. Buna göre yeni yaklaşımlar, test edilmesi gereken bir dizi önermeler olmak yerine, insanları kabul etmeye ve harekete geçmeye yöreklendiren bir dizi yargı cümleleri şeklinde sunulmuştur [du Gay, 2000. 67-68].

Misyonla ilgili çeşitli tanımlamalar yapılmaktadır. Konumuzla ilgili olarak misyon, bir organizasyonun temel amacının ne olduğunu tespitidir. Misyon uzun dönemli bir amaçtır ve ulaşılması zordur; ağırlıklı olarak nitelikle ilgilidir [Dinçer, 1996: 98].

Geleneksel anlayışa göre yani kurallara ve bütçelerine göre yönetilen kamu örgütleri için oldukça yabancı bir yaklaşım olan misyon yönelimli yönetim anlayışına göre, geleneksel kurallar bir tarafa atılıp önce organizasyonun ana amaçları tanımlanmalıdır. Daha sonra çalışanlar bu amaçları takip etmek için yetkilendirilmeli ve bütçe sistemleri yeni amaca göre oluşturulmalıdır. Öncelik, kurallar ve araçlar değil amaçlardır [Osborne ve Gaebler, 1993: 130]. Bu anlayışa göre açık ve net bir misyon kavramının oluşturulması gerekmektedir. Osborne ve Gaebler’e göre [1993: 114], bu tür organizasyonlar kural yönelimli organizasyonlardan daha etkili ve verimlidir. Daha iyi

sonuçlar üretir, daha yaratıcıdır ve daha esnektir. Misyon yönelimli organizasyonların oluşturulması için büyük organizasyonlar yerine daha kk ve amaca göre örgütlenmiş organizasyonlar oluşturulmalıdır.

Bu anlayışa göre işler çıktı, görev veya hedef etrafında tasarlanmalıdır [Reschenthaler ve Thomson, 1996: 125-144]; [Osborne ve Gaebler, 1993: 132]. Örneğin, geleneksel anlayışa göre yardıma muhtaç bir kişi, parayla ilgili talebini devletin sosyal yardım birimine, sağlıkla ilgili talebi olduğunda tıbbi yardım birimine, barınma sorunu olursa barınma ile ilgili birime başvurması gerekmektedir. Tüm bu birimlerin ana misyonu yardıma muhtaç kişilerin hayatını iyileştirmek değildir. Yeni anlayışa göre örgütlenme misyon etrafında olmalıdır. Örneğin yardıma muhtaç kişilerle ilgili örgüt oluşturulmalı ve bu örgütün amacı bu kişilerin tüm ihtiyaçlarını karşılamak olmalıdır.

Bu anlayışa göre belirli bir program veya düzenleme süresiz olarak değil, belirli bir zaman ile sınırlandırılmalıdır. Eğer o süre sonunda o program veya düzenlemenin süresi tekrar uzatılmaz ise kendiliğinden yürürlükten kalkmalıdır [Osborne ve Gaebler, 1993: 116]. Buna “günbatımı kanunları” (sunset laws) denilmektedir. Bu yöntem ilk kez 1976 yılında Colorado’da uygulanmaya konmuş ve 1983 yılına kadar otuz beş eyalet benzer uygulamalar başlatmıştır. Florida bu konuda önemli mesafe kat etmiştir [Osborne ve Gaebler, 1993: 116].

Bu anlayış, geleneksel anlayışla taban tabana zıt bir uygulamadır. Geleneksel anlayışa göre, kamu programları belirli bir sreye kadar değil genellikle süresiz olarak kurulmakta ve ortadan kaldırılması için yeni bir düzenleme gerekmektedir. Bu yaklaşım, bir çok programın işlevini kaybettiği halde, varlığını devam ettirmesine yol açmaktadır. Yine geleneksel anlayışa göre, yasal ve yönetsel düzenlemeler, genellikle süresizdir. Süreli düzenlemeler istisnai niteliktedir ve yeni bir düzenleme ile açıkça veya zımni olarak ortadan kalkar. Bu yaklaşım, kamu kesiminin metruk ve işlevsiz düzenlemelerle dolmasına yol açmıştır.

Hızlı değişimin egemen olduğu günümüzde, programların ve düzenlemelerin hemen hepsini süresiz olarak oluşturmak doğru bir yaklaşım değildir. Kamu programları, işlevleri ve düzenlemeler sürekli gözden geçirilmelidir. Yeni yaklaşım, işlevlerin veya

düzenlemelerin yeniden gözden geçirilmesini zorunlu kılarak, değişime ve yeniliğe imkân sağlar.

Bir diğer yöntem ise, yönetimin faaliyetlerini ve düzenlemelerini kontrol etmekle görevli gözden geçirme komisyonları (review commission) oluşturmaktır. Florida'da her yirmi yılda bir Eyalet anayasasını gözden geçirmek ve değişiklik yapmak için Anayasa Revizyon Komisyonu (Constitutional Revision Commission) atanmaktadır. Her on yılda bir de Eyaletin vergi, bütçe ve planlama sistemini, gelir ihtiyaçlarını, verimliliği ve etkinliği gözden geçirmek için Vergi ve Bütçe Reform Komisyonu toplanmaktadır. Komisyon gerekli yasal değişiklikleri önerme ve anayasal değişiklikleri oya sunma yetkisine sahiptir [Osborne ve Gaebler, 1993: 116].

## **2. Performans Yönelimli Yönetim**

Yeni kamu yönetimi hareketinin üzerinde yoğunlaştığı kavramlardan biri performans kavramıdır [Hood, 1991, 5]. Performans ölçümü yeni kamu yönetiminin bir buluşu olmasa da, yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte, kamu kesiminde, performans, etkinlik ve verimlilik kavramlarına vurgu artmıştır. Lynn'a göre [1998: 231] yeni kamu yönetiminin üzerine inşa edildiği unsurlardan birisi, performansla motive edilmiş yönetime aşırı vurgudur. Yapılan tüm reformlar, hem organizasyonel hem de bireysel verimliliği, etkinliği ve kaliteyi ölçmek, elde edilen sonuçları değerlendirmek ve başarının neye bağlı olduğunu tespit etmek için performans yönetim sistemine müracaat etmektedir [Minogue, 2000]; [Nyhan ve Martin, 1999: 348].

Teknolojik alanda meydana gelen gelişmeler, etkinlik ve verimlilik gibi kavramların yeniden düşünülmesini sağlamakta [Rahm, 1997: 78] ve bu kavramların uygulamaya konulmasında büyük kolaylıklar sunmaktadır.

Performans yetersizliği, kamu kesiminin en önemli problemlerinden birisidir [National Performance Review, 1993: xxx]. Geleneksel yaklaşım, sonuçlardan ziyade girdilere ve süreçlere ağırlık vermekteydi. Örneğin geleneksel anlayışa göre, okullara öğrenci başına yardım yapılmakta, güvenlikle ilgili olarak gerekli olan elaman ihtiyacına göre bütçe ayrılmaktadır. Bu anlayışa göre okulun veya polis teşkilatının başarısızlığı daha fazla bütçe ayrılmasına yol açmaktadır. Okulların performansına veya suç oranlarının düşüp

düşmediğine bakılmaz [Osborne ve Gaebler, 1993: 139]<sup>55</sup>. Etkinlik, verimlilik ve performansa yönelik anlayış oldukça zayıftır. Yapılan faaliyetlerin maliyetinden ziyade, kanuna uygun olması veya uydurulması daha önemlidir. Bu anlayışın bir sonucu olarak, memurların en büyük korkusu yasal düzenlemelerin dışına çıkmaktır.

Performans yönelimli yönetim, sadece sonuçları ölçmemekte, organizasyona bir amaç ve yön vermekte, elde edilmesi amaçlanan sonuçlara yönelik olarak, mal ve hizmetlerin geliştirilmesini sağlamakta, elde edilen sonuca göre, ödüllendirme ve cezalandırmayı gerekli kılmaktadır [Isaac-Henry, 1993: 11]; [Kaboolian, 1998: 190]; [OECD, 1995: 34]. Performans ölçümü, yönetime hangi alanlarda problemler olduğu, kaynakların hangi önceliklere göre kullanılması gerektiğini, alınan kararların ve gerçekleştirilen faaliyetlerin sonuçlarını göstermeye katkı sağlar.

Yeni yönetim reformları, personeli ateşlemek, sağlıklı ücretlendirme yapabilmek, performans yokluğunu gidermek ve iyi performansı ödüllendirmek ve de yönetsel performans ve etkin sonuçlar arasında bağ kurmak için çaba sarfetmektedir [Minogue, 2000].

Kamu kesimi yönetiminde performans ölçümü, siyasal iktidarı ve bakanları parlamentoya ve seçmenlere karşı; kamu görevlilerini siyasal iktidara, vergi verenlere ve bireylere karşı; kamu hizmeti gören birimleri hizmet ettikleri kişilere karşı; kamu kurumları üst düzey yöneticilerini atayanlara karşı; alt düzey yönetici ve personeli üstlerine karşı; kamu hizmeti gören kurumları bu hizmeti finanse eden kişi ve kurumlara karşı sorumlu tutulmalarını ve hesap vermelerini sağlar [Songur, 1995: 13]. Performansa dayalı ödüllendirmeler ve cezalandırmalar, kamu örgütlerinin imtiyazına ve kamu çalışanlarının ayrıcalıklarına son vermektedir [Kaboolian, 1998: 190].

Bu yaklaşımda, geleneksel kariyer anlayışının öngördüğü iş güvencesine karşı güvensizlik söz konusudur. Geleneksel yönetim anlayışında çalışanlar, performansları nasıl olursa olsun, iş güvencesine sahiptiler. Diğer taraftan geleneksel anlayışta performansla ücret arasında bir ilişki kurulmamaktaydı. Yeni anlayışla birlikte

---

<sup>55</sup> Örneğin New York şehrinde kamu okullarına gidenlerin sayısı her sene azaldığı halde eğitimle ilgili bürokrasi ve okul yönetiminin hacmi küçüleceğine büyümüştür [Stratejik Araştırmalar Vakfı, 1994: 81].

performans ücret ilişkisi kurulmakta, eşit ücret politikasının yerini, performansa dayalı farklı ücret politikası almaktadır [Aksoy, 1995: 171].

Performans ölçümünün olmadığı yerde başarı veya başarısızlığı tespit etmek oldukça zordur. Performans değerlendirilmesinin olmadığı yerde değerlendirmeler nesnel ölçülere göre değil, daha ziyade siyasi kararlara göre yapılır. Sonuçların ölçülmesi, başarı ve başarısızlığın tanımlanmasına, yönetiminin kendini düzeltmesine ve hatalarından ders almasına yardımcı olur [Osborne ve Gaebler, 1993: 150].

Kamu kesiminde performansın sağlıklı bir şekilde değerlendirilebilmesi için, ölçüm sisteminde vurgu önemlidir. Vurgu çıktılarına mı, sonuçlara mı, verimliliğe mi, hizmet kalitesine mi, müşteri memnuniyetine mi yapılacaktır<sup>56</sup>. Hizmetin niteliği ve ülkelerin içinde bulunduğu koşullar ve dönemler bu vurguyu belirleyebilmektedir. Performansın sağlıklı yapılabilmesi için işlerin standart olarak belirlenmesi, karşılaştırmaya uygun olması ve açıklanması konusunda daha şeffaf yöntemlerin kullanılması önemlidir.

Kamu yönetiminde performans ölçümünün temel amaçlarından birisi, hizmetlerin ve çalışma süreçlerinin karşılaştırılması ve en uygun yöntemin ortaya konmasıdır [Nyhan ve Martin, 1999: 349]. Sağlıklı bir performans değerlendirmesi için hizmetlerin ölçülebilir hale getirilmesi, yani sayısallaştırılması gerekir. Kamusal nitelikteki hizmetlerin ölçülebilirliği konusunda haklı birtakım endişeler bulunmaktadır. Gerçekten de, bazı kamusal hizmetleri ve faaliyetleri girdi/çıktı analiziyle değerlendirmek, diğer bir ifadeyle sayısallaştırmak, oldukça zordur. Fakat yeni teknolojiler ve tecrübeler, kamu hizmetlerinin ölçümüne imkân tanımaktadır. Günümüzde ölçülebilir hizmetlerin sayısı her geçen gün artmaktadır.

Performans ölçümünde, hizmet kullanıcıları, kamu çalışanları ve karar vericilerin beklentileri ile mali hedefler bütünleştirilip dengelenmelidir. Performans ölçmede kullanılacak olan ölçüt ve göstergelerin basit ve ilgililer tarafından kolayca anlaşılabilir olması gerekir. Performans değerlendirmesi ilgili kişilerin sürece katılımını gerektirmektedir. Performans ölçümü, değerlendirilmesi ve sonuçların duyurulması açık

---

<sup>56</sup> Bu kavramlar anlam bakımından birbirine yakındırlar ve birbirinin yerine kullanılmaktadır. Fakat aralarında fark vardır. Çıktılar daha çok, sunulan hizmetin birim olarak ifadesidir. Sonuçlar, sunulan hizmetin hedefi ile ilgilidir.

ve net olmalı; mali ve mali olmayan ölçüt ve göstergeler arasında özenli bir denge kurulmalıdır. Performans sistemi cezalandırmaktan çok ödüllendirici olmalı fakat hesap verme ve bilgilendirme mekanizmaları geliştirilmelidir. Üstün performans ödüllendirilmeli; ödüller sadece parasal olmamalı ve ekip anlayışı özendirilmelidir. Performans yönetimi, ilgili birimin çalışma programıyla ve bütçesiyle ilişkili olarak yapılmalı; planlama sistemi, bütçe, çalışma programı, veri toplama sistemi ve performans sistemi bütünleştirilmelidir [TESEV].

Kamu kesiminde performans ölçümü kolay değildir. Performans ölçümü kamu çalışanları için büyük kültürel değişimi gerektirmektedir ve yeterli performans göstergeleri ve ölçülerinin oluşturulmasında ciddi problemler vardır. Çeşitli ölçüm metodları bulunmaktadır ancak bunlardan hangisinin daha başarılı ölçüm yapacağına tespiti zordur. Yine ölçüm, müşteri memnuniyetini, hizmet standartlarını ve karşılaştırma yaparak dış kriterlere uymayı içermektedir. Tüm bunlara bakıldığında olayın oldukça kompleks olduğu görülmektedir. Bu nedenle kamu kesiminde uygulanabilir performans yönetim sisteminin oluşturulması uzun dönemli bir projeyi gerektirmektedir [Minogue, 2000].

#### **a. Etkinlik ve Verimlilik**

Kamu yönetiminde ortaya çıkan yeni arayışlarda yönetimde etkinliği ve verimliliği sağlamak temel belirleyici unsurdur [Ferlie ve diğerleri, 1997: 10]; [Tutum, 1994: 6]. Yönetimde sonuca yönelme ve performans değerlendirmesinin bir diğer nedeni de, etkin ve verimli bir yönetim yapısı oluşturmaktır. Aslında hemen tüm organizasyonların temel amaçlarından birisi etkinliği ve verimliliği sağlamaktır. Yine yönetimle ilgili yapılan reform ve yeniliklerin temel amaçlarından birisi etkinlik ve verimliliğidir.

Geleneksel yönetim de, daha fazla etkinliği ve verimliliği sağlamaya yönelik olarak oluşturulmuştu. Bu anlayışa damgasını vuran Taylor'ın temel amacı, çalışma hayatını etkili ve verimli şekilde yeniden organize etmektir [Taylor, 1997: 17]. Geleneksel bürokrasiler de, en yüksek verimi elde etmenin bir aracı olarak görülmüştü. Geleneksel yapının oluşmasında büyük pay sahibi olan Weber, bürokratik yönetimin her şeyden daha verimli işleyeceğini düşünmekteydi [Weber, 1996: 93]. Fakat şunu da belirtmek gerekir ki, Weber'in verimlilik anlayışı tarihsel ve göreceli verimlilik anlayışına

dayanmaktaydı. Bürokratik modeli sanayi öncesi yönetim biçimleriyle karşılaştırmış ve bürokratik modelin çok daha verimli çalıştığını tespit etmişti [Ergun, 1997: 11]. Verimlilik ve ussallık üzerine kurulan bu modelin, günümüzde en fazla verimsizlik ve akıldışılikle suçlanması [Heper, 1973: 37]; [Ritzer, 1998: 51]; [Minogue, 2000] oldukça ilginçtir.

Yeni yönetim anlayışının temel amaçlarından birisi, organizasyonel başarıları verimlilik, etkinlik ve ekonomiklik terimleriyle değerlendirmektir [Farnham ve Horton: 1992b: 238]. Yeni kamu yönetimi reform hareketlerinde, kamu yönetiminin mali yönüyle daha fazla ilgilenilmektedir. Ağırlıklı olarak finansal açıdan sorumlu kurumların oluşturulması çabaları ön plandadır. Verimlilik ve parasal değer üzerinde durulmakta ve piyasa testi programlarıyla özel sektör kurumlarındaki verimlilikle kıyaslama yapılmaktadır [du Gay, 2000: 103]. Yeni anlayışa göre verimli bir hükümet iyi çalışan ama maliyeti düşük hükümettir [National Performance Review, 1993].

Özel sektördeki muazzam verimlilik artışına rağmen [Drucker, 1995: 100]<sup>57</sup> kamu kesimindeki verimsizlik<sup>58</sup>, geleneksel yönetim paradigmasının köklü bir şekilde sorgulanmasına yol açmıştır. Kamu yönetimine karşı güvensizlik söz konusudur. Bunun başlıca nedeni son derece hantal ve verimsiz yapıya sahip olmasıdır [Giddens, 1998a: 75]. Minogue'ye göre [2000] etkinliğe yönelmenin iki temel amacı bulunmaktadır. Bunlar kamu harcamalarında israftan kaçınmak ve çalışanların verimliliğini artırmak. Günümüzde devlet, büyük bir kesime hizmet sunmakta, önemli projeleri yürütmekte, eşgüdüm sağlamak ve büyük miktarda kaynağı kontrol etmektedir. 1970'lerde ortaya çıkan refah devleti krizi ile birlikte, kamu kesiminin kullandığı kaynaklar daralınca, kamu kesiminde etkinlik daha da önemli hale geldi. Kamu örgütlerini daha az maliyetle ve daha iyi çalıştırmanın yolları aranmaya başlandı. Mevcut kaynaklarla nasıl daha iyi ve daha çok hizmet sunulabilir; daha az para harcayarak hizmet kalitesi nasıl artırılabilir düşüncesi hakimdir [Frederickson, 1996: 265]. Müşteri odaklılık, halka yakınlık ve

---

<sup>57</sup> Drucker'e göre verimlilik patlaması son yüzyılın en önemli sosyal olayıdır [Drucker, 1995: 100].

<sup>58</sup> Drucker'e [1994: 124] göre en düşük verim devlet memurluğundadır. Yine ABD' de New York'da 1984 yılında yapılan Maliyet Kontrolü Üzerine Özel Sektör Anketi (Private Sector Survey On Cost Control) nin sonuçları kamu kesiminin israf içinde olduğunu göstermiştir [Kök, 1993: 17]. Ayrıca ABD, Almanya, Kanada ve İsviçre'de, kamu ve özel sektörün etkinlikleri ve verimlilikleri ile ilgili yapılan araştırmada genellikle özel sektörün daha az maliyetle çalıştığı görülmektedir [Atherton ve Windsor, 1987: 84].

halka karşı hesap verme sorumluluğu (accountability) ve kamu hizmetlerinin kalitesine ilişkin artan beklentiler, etkinliği ve verimliliği zorunlu kılmaktadır.

Etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik genelde birbirinin yerine kullanılan kavramlar olsa da, ayrı anlamlara sahiptirler. Verimlilik (efficiency) girdilerle çıktılar arasındaki ilişkiyi ifade etmektedir. Diğer bir anlatımla çıktılarının girdilere oranıdır. Etkinlik (effectiveness) ise, doğrudan sonuçla ilgili bir kavramdır. Belirlenen amaçlara ulaşabilmeyi ifade eder. Ekonomiklik ise işi doğru yapmak olarak tanımlanmaktadır. Yeni dönemle birlikte bürosuna kapanan ve zamanını planlama, iş akımı tabloları, yönetmelikler ve standart yöntemlerle geçiren yöneticiler yerine, yönetimde etkinliği ön planda tutan yönetici tipleri makbul görülmektedir [Ergun, 1997: 8]. Bu anlayışa göre kamu kurumları sadece para harcayan, kaynak tüketen değil, para kazanan, kaynak üreten kurumlar da olmalıdır.

Bu anlayış doğrultusunda ülkeler, Amerika'da olduğu gibi, kamu örgütlerini ve iş süreçlerini yeniden inceleyerek, yönetimin gereksiz tabakalarını ve gereksiz personeli elimine ederek, en düşük maliyete en yüksek verimliliği nasıl elde edebileceklerini araştırmaktadırlar. Yapılan çalışmalarda, yeniden yapılanma ve kamu harcamalarını azaltmada, bazı alanlarda yasal düzenlemelere gereksinim olsa da, kamu örgütlerinin iç organizasyonlarının basitleştirilmesi ile gerçekleştirilebileceği tespit edilmiştir [National Performance Review, 1993: xxvii]<sup>59</sup>. Buna göre başarılı özel şirketlerde olduğu gibi [Peters ve Waterman, 1982: 306] kamu organizasyonları da basitleştirilmelidir. Bürokrasinin basitleştirilmesi neticesinde idari maliyetlerin azaltılması ile önemli tasarruflar sağlanacaktır. Bu ülkelerde verimlilikle ilgili ciddi çalışmalar başlatılmış ve önemli sonuçlar elde edilmiştir. İngiltere'de kamu yönetiminin iyileştirilmesi ile ilgili çalışmalarda kamu yönetiminin verimliliğini artırma önemli bir yer tutmaktadır<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> ABD'de 1984 yılında yapılan Maliyet Kontrolü Üzerine Özel Sektör Anketinin (Private Sector Survey On Cost Control) sonuçlarına göre israfların yaklaşık üçte birinin basit yönetim kararlarıyla önlenebileceği ileri sürülmüştür. Kamudaki israfın yaklaşık üçte birlik kısmına yakınının çok köklü değişimlere ihtiyaç olmadan basit idari kararlarla önlenebileceği ileri sürülmüştür [Kök, 1993: 17].

<sup>60</sup> İngiltere'de kamuda sürekli olarak verimliliği artıracak ve kamu harcamalarını asgari seviyede tutacak politikalar izlenmektedir. Bu ülkede kamu yönetiminin yeniden yapılanması ile ilgili çalışmalardan birisi ve en önemlisi kamu sektörü tarafından kullanılan kaynakların azaltılmasıdır. Her dairenin cari harcama koşulları kamu harcamaları araştırması sırasında karara bağlanmakta ve yıllık masraf tahminleri yayınlanmaktadır. Yayınlanan bu rakamlar bir sonraki mali yıl limitlerinin belirlenmesinde ölçü olmaktadır [İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 1994: 181-188]



Sanayi toplumu yapısından bilgi toplumu aşamasına geçişte önemli işlevler üstlenen yeni teknolojiler, kamu yönetiminin yeniden yapılanmasında ve kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesinde önemli rol üstlenmişlerdir. Bilgi teknolojileri organizasyonların yapısını ve kurum-içi ilişkileri değiştirmekte, yeni kamu yönetimi anlayışının öngördüğü tasarruf, etkenlik, sorumluluk ve kalitenin sağlanmasına yardımcı olmaktadır. Yeni teknolojiler, kamu hizmetlerinin ucuz ve daha kolay sunulmasında önemli rol oynamaktadır.

Kamu kesiminde bilgi teknolojileriyle ilgili olarak, bilgiden ziyade teknolojiye daha fazla vurgu yapılsa da [Isaac-Henry, 1993: 15], teknolojiler, hizmetlerin hızını ve maliyetini önemli oranda etkilemektedir. Kamu yönetiminde bilgisayarlar öncelikle daktilo etme ve düzeltme yapılmasında, üretkenliği geliştirmek amacıyla sekreterlik işlerinde kullanılmaya başlanmış [Cohen ve Pons, 1989: 81], daha sonra birçok alanda yaygın kullanım alanı bulmuştur [Tekeli, 1994: 46]; [James, 1997: 65].

Kamu hizmetlerinde rekabetin artırılmasında ve maliyetlerin düşürülmesinde yeni teknolojilerin büyük etkisi olmaktadır. Örneğin kamu ihalelerinin internet üzerinden yayınlanması, daha fazla rekabet sağlamak ve maliyetleri düşürmektedir. Yeni teknolojiler, örneğin elektronik yazışma, birimler arasında kağıt dolaşımını azaltarak maliyetlerde ve işin hızlı yapılmasında büyük rol oynamaktadır. Bu teknolojiler bürokratik işlemleri azaltarak önemli tasarruf sağlanmasına yol açmaktadır. Günümüzde halk, başta yerel yönetimler olmak üzere, yönetimle elektronik yazışma yapabilmekte, yönetimler kişisel bilgisayarlara hizmetlerle ilgili bilgileri aktarabilmektedir [Tekeli, 1994: 86]. Tüm bunlar maliyetleri önemli şekilde etkilemektedir.

Özellikle gelişmiş ülkeler, kamusal mal ve hizmet alımlarında elektronik ortama geçmek için çaba sarfetmektedir. Örneğin Amerikan Federal Yönetimi yılda yaklaşık 22 milyon kez satınalma etkinliğinde bulunmaktadır. Bu rakam aynı zamanda ortaya çıkan bürokrasinin boyutlarını ve karmaşıklığını ortaya koymaktadır. Yönetim, bu konuda etkinliği ve verimliliği sağlamak amacıyla satınalmaların elektronik ticaret ortamında yürütülmesini planlamaktadır. Bu, satınalmanın duyurulmasından ihalenin sonuçlandırılmasına, ödemelerin yapılmasından işlemin muhasebeleştirilmesine kadar bütün süreçleri içermektedir. Bu gelişme, satınalma maliyetlerinin azaltılmasında, işlemlerin hızlandırılmasında, mal ve hizmet kalitesinin kontrol altına alınmasında ve

yolsuzlukların azaltılmasında büyük katkı sağlayacaktır. Diğer taraftan devletin en büyük satınalıcı olduğu düşünülürse elektronik ticaretin gelişmesinde, bazı standart ve usullerin ortaya çıkmasında büyük etkiye sahiptir. Örneğin elektronik kataloglar, kontrat oluşturma sistemleri, kontrat izleme sistemleri, elektronik ödeme sistemleri, internet ortamında alıcı ve satıcıların kimliğini belgeleme ve doğrulama sistemleri gibi [TESEV].

## **b. Performans Uygulamaları**

Kamuda performans ölçümü giderek yaygınlaşan bir olgudur. Performans ölçümü ve değerlendirmesi, ilk önce ABD, İngiltere, Yeni Zelanda ve Avustralya gibi ülkelerde başlamış ve giderek diğer ülkelere yayılmıştır.

Günümüzde karşılaştırma ve performans uygulamaları çeşitlilik arzeder [Fine ve Louise, 1999: 25]. Karşılaştırma kamu hizmet birimleri arasında, kamu yönetimi ile özel yönetim arasında veya ülkeler arasında olabilmektedir. Ülkeler, küreselleşmenin bir sonucu olarak, kendi kamu birimlerinin performansını diğer ülkelerin benzer kamu birimlerinin performansı ile karşılaştırma yoluna gitmektedirler. Örneğin Danimarka böyle bir çalışma başlatan ilk ülkelerden birisidir. Danimarka kamu yönetimi, Almanya, İsveç, Fransa, İngiltere, Hollanda, ABD ve Japonya gibi ülkelerle kıyaslanmıştır. İdareye duyulan güven, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişki, mevzuat, insan kaynakları ve idareye erişebilirlik -bir hizmeti alabilmek için ilişki kurulan idari birim sayısı, bir hizmetin tamamlanıp sunulmasında geçen zaman, bir hizmeti tek birim yerine değişik yerlerden temin etme imkanı derecesi, bir hizmete elektronik olarak erişme derecesi- konuları karşılaştırılmıştır [TESEV].

Performans ölçümü ve karşılaştırma (benchmarking), son zamanlarda yerel yönetimlerin en popüler keşiflerinden birisidir [Fine ve Louise, 1999: 24]. ABD’de bazı eyaletler (Colorado, Florida, Georgia, Hawaii, Minnesota, Nebraska, New Mexico, North Carolina, Oregon, Utah gibi) tarafından bu uygulamalar yaygın bir şekilde yapılmaktadır [Nyhan ve Martin, 1999: 349]

İngiltere’de, yeni yönetim anlayışı doğrultusunda, maliyetlerin düşürülmesi ve verimliliğin artırılması öngörülmüş; bu amaçla çeşitli programlar hazırlanmış ve

verimlilik için tavsiyede bulunacak komisyonlar oluşturulmuştur. 1980'lerin başında, kamu yönetiminde tasarrufu sağlamak için oluşturulan Verimlilik Birimi (Efficiency Unit) bunlardan birisidir [Metcalf ve Richards, 1990: 8]. Bu birim yeni yönetim kültürünün yayılmasında önemli rol oynamıştır. Kamu yönetiminde tasarruf, verimlilik ve etkinlik sağlamak amacıyla kurulan hesap denetim birimleri (National Audit Office and Audit Commission) performans yönelimli yönetim kültürünün yayılmasında önemli işlevler üstlenmiştir. Bu komisyon tarafından yayınlanan çok sayıda rapor bulunmaktadır [Isaac-Henry, 1993: 7-11]; [Walsh, 1995].

Yeni anlayış doğrultusunda bakanlara, kendi işlevleri ile ilgili konularda bilgi vermek için, Yönetim Bilgi Sistemleri (Management Information Systems) kuruldu. Bunları 1982 yılında Finansal Yönetim İnisyatifi (The Financial Management Initiative) takip etti. Bu inisiyatif, bakanlıkların açık hedeflere ve performans ölçütlerine sahip olmasını, kamu kaynaklarının kullanımından doğacak sorumluluğun daha açık şekilde belirlenmesini ve kamu hizmetlerinin daha verimli yürütülmesi için personele daha iyi eğitim ve gerekli bilgi donanımının sağlanmasını hedeflemiştir [Isaac-Henry, 1993: 7]; [Metcalf ve Richards, 1990: 228]. Buna göre her kamu kurumu, hedef koymak, çıktılarını ölçülebilir hale getirmek, harcanan paranın karşılığını alma anlayışını yerleştirmek, hesap verme sorumluluğunu getirmek ve bunları mümkün kılacak bilgi sistemini oluşturmakla yükümlüdür.

Yine İngiliz kamu personel sisteminde, çalışanların etkili biçimde kullanımı ve yeteneklerinin geliştirilmesi için, performans değerlendirme sistemine gidilmiştir. Son yıllarda kamu kuruluşlarının çoğunda yıllık performans değerlendirme sistemi uygulanmaya başlanmıştır. Bu ülkede, performans değerlendirmesi yıllık olarak yapılmakta, değerlendirmenin sonuçlarından personel haberdar edilmekte ve böylece sistemde açıklık sağlanmaktadır. Değerlendirme daha önce personelle üzerinde uzlaşmaya varılmış bir iş tanımına göre yapılmaktadır [Canman, 1995: 117]. Bu anlayış yönetime performansla ilgili yeni yükümlülükler getirmiştir. Yönetimler sunmuş oldukları hizmetlere dair performanslarını gösterir yayın yapmak durumundadırlar. İngiltere'de, 1992'de yürürlüğe giren Yerel Yönetimler Yasası gereğince, İngiltere ve Galler bölgesindeki yerel yönetimler, bir önceki yılda sunmuş oldukları hizmetlere dair

performanslarını gösterir yayın yapmak zorundadır [Songur, 1995: 65]<sup>61</sup>. Yayınlanan bilgiler, hizmetlerin maliyetini rakamlarla göstermek durumundadır. Ayrıca performansla ilgili yayınlanan bu bilgiler, ticari bir gazetede yayınlanmak zorundadır.

Yeni kamu yönetimi uygulamalarının en belirgin şekilde görüldüğü Yeni Zelanda'da [Lynn, 1998: 234], yeni yönetim anlayışının temel hedeflerinden birisi de, yüksek performans ve paranın karşılığını alma kültürünü yerleştirmektir. Bu amaçla çıktıyla sonuç arasındaki fark ortaya konmuş; siyasal iktidarın sonuçlardan, alt birim yöneticilerin ise çıktılardan sorumlu olması benimsenmiş; çıktıların kalite, nicelik, maliyet ve zaman cinsinden tanımlanması kabul edilmiş; alt birim yöneticileri ile bakanlar arasında resmi bir performans sözleşmesi yürürlüğe konmuştur [Minogue, 2000]; [Kirmanoğlu ve Çak, 2000: 320-321].

Bu ülkedeki reform hareketlerinde, performans ölçümü ve mali raporlama ilkesinin geliştirilmesi dikkat çekicidir. Bakanlıkların bütçeleri, performans esasına göre düzenlenmektedir. Kamu birimleri, performanslarını tespit etmeye yönelik olarak, her ay finansal durumunu, nakit akışını, kaynak kullanımını, çıktıya göre gelir durumunu gösterir rapor hazırlamak durumundadır. Yeni Zelanda, genel amaçlı bilanço yayınlayan ilk ülke özelliğini göstermektedir. Personelin değerlendirilmesi ve ücretlerinin tespiti konusunda da, performans kriterleri dikkate alınmaktadır.

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında 1989 yılında yürürlüğe giren Kamu Maliyesi Kanununun (Public Finance Act) önemli yeri vardır. Bu yasa ile parlamento kamu hizmet birimlerine ayırdığı bütçeyi performans kriterlerine bağladı. Performans ve performans ölçütleri ayrıntılı şekilde tanımlandı ve hukuki dayanak getirildi.

---

<sup>61</sup> Örneğin, yeniden değerlendirilebilir çöpler diğerlerinden ayrı toplanıyor mu? Talep olması durumunda özürülülere yardım edecek bir uygulama söz konusu mu? Dönüştürülmüş çöplerin oranı, toplanan çöplerin ton başına maliyeti. Plan müsaadesi için başvuru sayısı, itirazlardan temyize giden karar sayısı, temyizde haklı bulunan başvuru sayısı, kişi başına net maliyet. Yaş grubuna göre kendi evlerinde ikamet edenlerin ve yaşlılardan evlerinde kalanlardan yardım edilenlerin oranı, fiziki ve zihinsel özürülü olan insanların sayısı, bunlardan kamu kurumlarında kalanlar ve kendi evlerinde oturup yönetimden yardım alanların oranı. Sosyal hizmetlerin sağlanması için yönetime başvuranların sayısı, bunlardan yardıma gerek görülmeyenlerin sayısı, yönetim tarafından veya yönetimce finanse edilmiş gece refakati sayısı, sosyal yardım alan kişi başına masrafların dağılımı. Polis imdat'a açılan telefon sayısı, acil müdahale gerektiren olayların sayısı, belirlenen süre içinde yapılan müdahalelerin oranı, 1000 kişi başına suç sayısı, 1000 kişi başına konut soygunu sayısı. Ölümlü veya yaralı trafik kazalarının sayısı. Polis tarafından belirlenen şikayet sayısı, şikayetlerden doğruluğu teyit edilenlerin sayısı, bunlar içinde gayri resmi yoldan çözülen şikayetlerin sayısı. Yangın sayısı, yanlış aramaların sayısı, yangın söndürmelerde hizmetlerin kişi başına maliyeti [Songur, 1995: 84-96].

Bakanlıklar tarafından verilmesi gereken raporlar ayrıntılı bir şekilde belirlendi. Daha önce Hazine tarafından kullanılan pek çok girdi-ağırlıklı kontrol sistemi kaldırılarak, yöneticilerin yetkileri ve sorumlulukları artırıldı. Bu ülkede birçok kamu kuruluşunun performansı, özel sektör işletmelerinin performansı ile karşılaştırılmakta ve değerlendirilmektedir [Reschenthaler ve Thomson, 1996: 125-144].

Türkiye’de performansa dayalı bir yönetim anlayışından bahsetmek oldukça zor olsa da, performans denetimi anlayışının yerleştirilmeye çalışıldığı görülmektedir<sup>62</sup>. Örneğin, 1996 yılından itibaren Sayıştay, denetimlerinde performans denetimi de yapmakla yükümlü kılınmıştır. Buna göre Sayıştay, denetlediği birimlerin, kaynakları ne ölçüde verimli, etkin ve tutumlu kullandıklarını incelemeye yetkilidir. Bu inceleme sonuçları, bir değerlendirme raporuyla TBMM’ye sunulmak durumundadır. Fakat Sayıştay, performans denetimini henüz tüm alanlarda yapamamaktadır. İngiltere Sayıştay’ının yardımıyla pilot uygulama başlatmış durumdadır [Coşkun, 2000. 287]<sup>63</sup>.

Performans denetimi sadece denetim birimlerine verilen yetkilerle çözümlenecek bir olay değildir. Türkiye’de, performans yönelimli yönetim için gerekli alt yapı ve anlayış henüz oluşmamıştır. Geleneksel anlayışın devam etmesi, performansa dayalı yönetimi zorlaştırmaktadır.

### **3. Kaliteye Yönelmiş Yönetim**

Yeni yönetim kültürünün en önemli öğelerinden birisi kaliteye verilen artan önemdir [Kaul, 1997: 15]; [Ferlie ve diğerleri, 1997: 15], [Peters, 1997: 80]; [Rowley, 1998]. Kalite yeni kamu yönetimi değer sisteminin önemli bir amacı haline gelmektedir. Günümüzde bireyler daha fazla hizmet yerine daha kaliteli hizmet beklemeye başlamıştır [Isac-Henry, 1993: 4]. Kalite daha önce hammadde ve üretilen malla ilgili alanda kullanılan dar anlamı bir kavram iken, son yıllarda tüm örgütlerde ve insanla ilgili her alanda kullanılmaya başlanmıştır.

<sup>62</sup> İstanbul’da bazı kamu birimlerinde yapılan anket araştırmasında [Kirmanoğlu ve Çak, 2000: 340], “biriminizde performans yönetimi uygulanıyor mu” sorusuna, İstanbul S.S.K. İl Müdürlüğü “kısmen”, İstanbul Defterdarlığı “başlangıç aşamasındayız”, İstanbul İl Emniyet Müdürlüğü ve İstanbul İl Millî Eğitim Müdürlüğü “hayır” cevabını vermişlerdir.

<sup>63</sup> Ayrıca, 2002 yılı bütçe dönemiyle ilgili olarak performansa dayalı yönetim ve denetim süreçlerinin geliştirileceği siyasal iktidar tarafından belirtilmektedir [www.bumko.gov.tr/bakankonusmasi.htm].

Geleneksel Taylorist iş anlayışında kalite genellikle bir denetim sorunu olarak ele alınmıştır. Taylor, uyguladığı bilimsel metotlarla, üretimde büyük artışlar sağlarken, kalitenin düşmemesi için öngördüğü yöntem, denetimin artırılması ya da kendi ifadesiyle “tekrar kontrol” mekanizmasıydı [Taylor, 1997: 82]. Bu yaklaşım, “emir ver ve kontrol et” anlayışına dayanmaktaydı.

Geleneksel anlayışta, kalitenin belirlenmesinde hizmet tüketicilerinin fazla bir söz hakkı yoktu. Kalite, arz yönlü bir anlayışın sonucu olarak, hizmet sunucuları ve uzmanlar tarafından belirlenmekteydi. Arzın yerine talebin önem kazanması ve özel ve kamu kesiminde müşteri yönelimli yaklaşım, kalitede, tüketicilerin ağırlığını artırmış ve yepyeni bir kalite anlayışını gündeme getirmiştir.

Geçmişle karşılaştırıldığında kamu görevlilerinin, hizmet kalitesi ile daha fazla ilgili oldukları bir gerçektir. Hizmetten faydalananlarla daha fazla ilgilenmekte ve müşterilerin daha fazla farkındadırlar [Farnham ve Horton: 1992a: 50].

*Vatandaşlık Şartı (Citizen's Charter):* Yeni anlayışta kamu görevlileri hizmetlerin kaliteli sunumundan kullanıcılara karşı direkt sorumlu tutulmaya çalışılmaktadır [Minogue, 2000]. Bu yaklaşımın bir sonucu olarak, kamu kurumları kontrat hazırlamakta, onları yayınlamakta ve hizmet standartlarını net olarak ortaya koymaya çalışmaktadırlar. Örneğin İngiltere’de yürürlüğe konan “Vatandaşlık Şartı” (Citizen's Charter) bunlardan birisidir. Kamu hizmetlerinde etkinlik, ulaşılabilirlik, basitlik, hızlilik, nesnellik, güvenilirlik prensiplerini getirmek için yürürlüğe konan bu şartın genel amacı, kamu hizmetlerinin sunumunda kalite standardını yükseltmek, hizmetlerle ilgili şikayetlerin etkili bir şekilde sonuçlandırılmasını sağlamak, kamu hizmetlerinde halkın memnuniyetini garanti altına almak ve onları vatandaşların ihtiyaç ve isteklerine göre belirlemektir [Kaul, 1997: 16]; [Painter, 1993: 39].

Bu amaç doğrultusunda müşteri memnuniyetinin temel amaç olması için kamu görevlileri teşvik edilmiş, kalite hedefleri konmuş, kamu hizmetlerinde kalite artırılmaya çalışılmış ve bu tespit edilen hedeflerin takip edilmesi sağlanmıştır. Bu hedeflere ulaşamaması durumunda vatandaşlara gerekli mercilere başvurma ve bu hizmetlerin yapılmasını isteme ve gerekirse tazminat talep etme hakkı verilmiştir.

Vatandaşlık Şartına göre, performans standartları önceden net olarak tespit edilmeli ve gerçekleşen performanslar bu standartlara göre değerlendirilmelidir. Hedeflenen ile gerçekleşen performans bilgileri de dahil olmak üzere, hizmetler hakkında önceden açık-net bilgi verilmeli; hizmet sunumuyla birlikte danışma hizmetleri de sağlanmalı; kullanıcılara nezaketle ve yardımseverlikle davranılmalı; maddi tazminat ödenmesi de dahil olmak üzere, birşeylerin yanlış olması durumunda hemen düzeltmeye hazır olunmalı; paranın karşılığı (value for money) garanti edilmelidir [Minogue, 2000]; [Rhodes, 1999: 343]; [Farnham ve Horton: 1992a: 50]. Tüm kamu birimleri için oluşturulan bu sistem<sup>64</sup> Vatandaşlık Şartı Birimi (Citizen's Charter Unit) tarafından yürütülmektedir. Kullanıcıların kendi birimleri ile benzer birimleri karşılaştırabilmeleri için performans tabloları yayınlanmaktadır [Minogue, 2000].

Benzer bir uygulama Avusturya hükümeti tarafından da başlatılmıştır. İdare "Hizmet Şartı" hazırlayıp yayınlamış ve bunların hazırlanışı sırasında halkın görüşüne başvurulmuştur. Bu hizmet şartı ile hizmetin ne kadar zamanda ve hangi koşullarda yapılacağı taahhüt edilmekte ve bu standartların sağlanamaması durumunda bireylerin nereye, ne şekilde ve hangi sürede şikayet edebileceği belirtilmektedir. Yine ABD'de, National Performance Review raporunda [1993: 60] Müşteri Servis Standartları (Customer Service Standards) öngörülmüştür. Temel amaç hizmetlerle ilgili standartlar belirlemek ve isteklerin hangi sürede karşılanacağını önceden tespit etmektir.

İngiltere'deki bu uygulama (Vatandaşlık Şartı), göz boyama için yapılmış bir şey olduğu ve vatandaş konseptini sınırladığı gerekçesiyle bazı eleştirilere tabi tutulsa da, kamu hizmetlerinin daha iyi sunulmasına ve bürokrasinin daha iyi çalışmasına imkan sağlayabilecek bir model olarak görülebilir. Kamu hizmetlerinin standartlarının önceden net olarak ortaya konması, bu standartların sağlanamaması durumunda vatandaşların mağduriyetinin nasıl telafi edileceğinin ilan edilmesi iyi yönetimin gereklerindedir. Bu yaklaşım, halkın yönetime katılımını sağlamada ve devlet memurlarının dış sorumluluğunu artırmada iyi bir adımdır.

---

<sup>64</sup> Örneğin bu ülkede 42 civarında ana Şart kamu hizmetleri ve özelleştirilen kamu hizmet kuruluşlarında yayınlanmıştır. Örneğin Hasta Şartı (Patient's Charter), Vergi Mükellefi Şartı (Taxpayer's Charter), Yolcu Şartı (Passenger's Charter) gibi. 10 bin dolayında yerel Şart tespit edilmiştir. (Örneğin doktorlar, yangın, polis gibi). 913 birim, yenilik veya yüksek standarttan dolayı Şart Nişan Ödülünü (Charter Mark Award) kazanmıştır [Minogue, 2000].

*Toplam Kalite Yönetimi:* Özellikle Japon ve Amerikalı bilim adamlarının katkılarıyla geliştirilen Toplam Kalite Yönetimi (TKY) felsefesi, birçok ülkede işletmelerin gündemine uzun süreden beri girmiş bulunmaktadır [Yıldırım, 1999]. Özel sektör için geliştirilen bu yönetim anlayışının, daha sonra tüm organizasyonlar için uygulanabileceği ileri sürülmeye başlanmıştır. Toplam kalite yönetimi bazı yazarlar tarafından değerleri, kültürel anlayışı ve düşünce yapısını değiştirmeyi öngören bir sistem [Boje ve Winsor, 1993: 57] olarak görülmektedir. Fox ve Miller'e göre [1996: 3], TKY anlayışı, geleneksel katı hiyerarşik kamu yönetimi anlayışına meydan okumaktadır. TKY, kalite anlayışının günümüzdeki son aşamalarından birisi olarak görülmektedir. TKY, postmodern teori olarak da görülmektedir [Dalay, 2001: 194]. Bu yaklaşım, çeşitli şekillerde tanımlansa da, kalite, sürekli iyileştirme, müşteri memnuniyeti, sıfır hata ve katılımlı yönetim gibi unsurlar dikkat çekmektedir.

Kamu alanında toplam kalite yönetiminin uygulanmasına yönelik ilk çalışmalar ABD'de başlamıştır. Özellikle ABD'de Federal Kalite Enstitüsü tarafından yapılan çalışmalar, toplam kalite yönetiminin kamuda uygulanabileceğini ortaya koymaktadır [Aktan, 1997: 57]. ABD'de doğrudan Başkana bağlı Federal Kalite Enstitüsü kamu yönetiminde toplam kalite yönetimi çalışmalarını kontrol etmekte, yönetimi bu konuda bilgilendirmekte ve desteklemektedir. Bu amaçla çeşitli kalite seminerleri düzenlenmekte, kamu kurumları için elkitabı, rehber vb. yayınlar yayınlamaktadır [Alpöge, 1993: 121]. Bu ülkede, kamu kurumlarının önemli bir bölümü, değişik safhalarda da olsa, TKY uygulamasına başlamış durumdadır [Balcı, 1999: 62].

Türk kamu yönetiminde toplam kalite yönetimi ile ilgili uygulamalar başlatılmış ise de, bunlar, oldukça sınırlı ve pilot uygulama düzeyindedir. Bu konuda ilk ciddi adım 1998 yılında Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nda atılmıştır. "Mükemmelliğe doğru yolculuk" adı altında yürütülen çalışmanın temel amacı, yönetimin daha etkin hale getirilmesi, bürokratik işlemlerin azaltılması, yetki devrinin sağlanması ve hizmetlerin daha hızlı bir şekilde yürütülmesini sağlamaktır. Ölçülemeyen şey yönetilemez prensibi doğrultusunda, hizmetler ölçülebilir hale getirilmeye çalışılmış ve işlemlerle ilgili standartlar ve süreler konmuştur [Akgül ve Vural, 1999. 196]. Ayrıca 1995 yılından itibaren Türk Silahlı Kuvvetlerinde TKY uygulamalarına rastlanılmaktadır. Genel Kurmay Başkanlığı bünyesinde "Toplam Kalite Yönetimi Genel Yönlendirme Konseyi"



oluşturulmuş ve bir çok birimde TKY uygulamaları başlatılmıştır [Adıgüzel, 1999: 25]; [Zel, 1999: 3].

Toplam Kalite Yönetimi olarak adlandırılmasa da, kaliteli hizmet sunumu ve hizmetlerin denetiminde kalitenin ölçülmesi anlayışı, birçok ülke tarafından uygulanmaktadır. Kanada Vergi İdaresi, iç denetimle geleneksel denetimin yanında kalite denetimi de yapmaktadır. Örneğin, denetçiler bir yükümlü gibi vergi dairelerine telefon edip vergi mevzuatının yorumu hakkında sorular sormakta, aldıkları yanıtların doğruluk derecesi, sağlanan bilginin ayrıntısı, telefondaki davranış gibi ölçütlerin ışığında değerlendirmeler yapmaktadır [TESEV].

#### **4. Çıktı Esaslı Esnek Bütçe Sistemi**

Yeni kamu yönetimi reform hareketlerinde, istenilen hedeflere ulaşabilmek için, mali yönetimi ve bütçe sistemini değiştirmek gerektiği düşüncesi hakimdir. Yeni kamu yönetimi anlayışının uygulamaya konduğu ülkelerde hükümetler, yeni bütçe süreçlerini ve mali yönetim metodlarını, değişime bağlı olarak geliştirmişlerdir [Metcalf ve Richards, 1990: 179].

Kamu kesiminin içinde bulunduğu sorunların kaynağında, parasal kaynakların kullanım biçimi önemlidir<sup>65</sup>. Bütçelemenin temel amaçlarından birisi, eldeki kaynakların en iyi şekilde kullanımını sağlamaktır. Güvenilir bir finans sistemi ve doğru bir finansal raporlama, verimliliği artırmak ve performansı sağlamak için hayati öneme sahiptir [Norman, 1995: 14]. Diğer taraftan özellikle demokratik rejimlerde bütçe, temel siyasal ve idari denetim araçlarından biridir. Mises'e göre, [1947: 40]. "Demokrasi mürakabesi, bütçe vasıtasıyla kontrol demektir". Bu anlamda bütçe, yönetimin yapacağı faaliyetleri kontrol etmenin temel araçlarından biridir. Ayrıca, yasamanın yönetimi denetlemede kullandığı önemli bir araçtır ve yasamanın temel işlevleri arasında yer alır. Diğer taraftan hükümetlerin bütçe kapasiteleri, hükümetlerin etkili yönetim kapasitelerini belirleyen ana unsurdur [Metcalf ve Richards, 1990: 179].

---

<sup>65</sup> ABD'deki reform hareketlerinde, finansal gerekler ön planda yer almaktadır. Reform hareketlerinde finansal sistemin ve kontrolün yetersizliğinden dolayı büyük kayıplar olduğu düşüncesinin etkisi büyüktür [Norman, 1995: 14].

Geleneksel bütçe sisteminin, ki buna klasik bütçe sistemi de denilmektedir, bazı üstünlüklerine rağmen önemli eksiklikleri bulunmaktadır. Bunlar, bütçenin yöneldiği hedeflerin ve sonuçların açık, tam ve yeterli şekilde belirtilmemesi; girdi maliyetlerini göstermesi, çıktılarının miktar ve özelliklerini temel almaması; kısa dönemli olması, genellikle bir yıl; hizmetlerin tam maliyeti hakkında bilgi yetersizliği ve gelecek yıl maliyetlerini kapsamaması; bütçe gelir ve giderlerinin hep artış yönünde olması; bütçenin diğer fonksiyonlarının göz ardı edilerek mali yönüne ağırlık verilmesi yani gelir ve gider belgesi niteliğinde olması; esneklikten uzak olması; bazı kaynak ve faaliyetlerin bütçe dışında kalması; etkinliği ölçecek kıstas ve standartların olmaması; kamu kurumları arasındaki ilişkilerin tam olarak kurulamamasıdır [Falay, 1987: 17-24].

Geleneksel anlayışta, yönetimi daha iyi denetlemek için bütçe sistemi dar kalemlere bölünmüştür. Geleneksel bütçe sisteminde denetim biçimsel niteliktedir, etkinlik unsurunu barındırmaz. Diğer alanlarda olduğu gibi kötü yönetimi denetleme gayreti iyi yönetimi imkansız hale getirebilmektedir.

Geleneksel bütçe sistemi ağırlıklı olarak girdiler üzerine kurulduğu için, harcamaların nasıl yapıldığı üzerinde yoğunlaşmakta; harcama sonucunda nelerin üretildiği ile pek ilgilenmemektedir. Bu anlayışta girdiler ile hizmetlerin başarısı arasında bir ilişki yoktur. Başarı başka yöntemlerle değerlendirilir. Örneğin Mises, kamu-özel yönetim farkını anlatırken bu durumu şöyle izah etmektedir [1947: 43]. Kamu kurumlarının faaliyetlerinde elde edilen sonuçların değeri para ile ölçülemez. Örneğin güvenlik teşkilatının bütçesinde israfa kaçılıp kaçılmadığını gösteren bir değer ölçüsü bulmak çok güçtür. Bir polis karakolunun yönetim masrafları ile görevlilerin işlerinde gösterdiği başarı arasında hiçbir alaka yoktur.

Girdilere ve harcamalara odaklanmış olan geleneksel sistem, geçmişin önceliklerini yansıtmaktadır. Bütçe bir önceki yılın bütçe rakamlarına ilaveler veya rötuşlar yapılarak hazırlanmaktadır. Yeni döneme ait bütçenin hazırlanmasında bir önceki yılın bütçe rakamlarının temel alınması, kurumların tasarruf yapmasını zorlaştırmaktadır. Genellikle yapılan tasarruf kadar, bir sonraki bütçede kısıntıya gidilmektedir. Bu, bir konuda yapılan tasarrufun o kurumu bütçesi kısılarak cezalandırmak anlamına gelmektedir. Bu durumun farkında olan yöneticiler, yıl sonuna doğru, ihtiyaç olmasa da, tüm bütçe kalemlerini harcamaya çalışmaktalar ve bu da israfa yolaçmaktadır.

Yeni anlayışla birlikte performans temelli bütçeleme (performance-based budgeting) sistemi uygulamak temel hedeflerdendir [Fine ve Louise, 1999: 24]. Bu anlayışla birlikte yönetim birimlerine bütçeden ayrılan paylar, performans kriterlerine bağlanmak istenmektedir [Reschenthaler ve Thomson, 1996: 125-144]. Yeni anlayışta vurgu ve öncelik, maliyetlere, çıktılarına ve sonuçlarıdır. Kurumların bütçeleri, harcamalarına göre değil, ürettikleri ile değerlendirilmektedir. Bu da, bütçe artışının harcamalara göre değil, üretime göre olmasını gerektirmektedir.

Yeni bütçe anlayışı ile birlikte, programlama, bütçeleme ve muhasebe arasında daha yakın bir ilişki kurulabilmekte, yapılan harcamalar hakkında daha fazla bilgi edinilebilmekte, maliyetlerin yapılan işlerle bağlantısı kurularak hesaplanabilmektedir [Falay, 1995: 38]. Yeni bütçeleme sistemi, her programın varacağı amacı belirler ve üretilen çıktılar önceden tahmin edilebilir ve sonradan da ölçülebilir. Geleneksel anlayış, alternatif çözüm önerileri öngörmez iken, yeni anlayış çeşitli alternatifleri araştırır ve her alternatifin maliyet ve faydaları tespit edilir. Yeni bütçe sistemi klasik mali denetim anlayışının ötesinde, performans denetimini öngörmektedir. Bu performans denetimi daha çok, tarafsız denetim kuruluşlarının incelemesine sunulması istenmektedir.

Birçok ülke geleneksel bütçe anlayışını terketmiş bulunmaktadır. Bir yıllık bütçe yerine iki ya da üç yıllık bütçe sistemi uygulamaları başlatılmış durumdadır [Alpöge, 1993: 117]. Ödeneklerin ertesi yıla aktarılması veya tam tersine gelecek yıldan ödünç ödenek alma esnekliği kabul edilmektedir.

Bütçe sisteminin esnekleştirilmesi ve sadeleştirilmesi performans ve sonuca yönelmiş bütçe anlayışı için önemlidir. Genelde personel harcamalarının dışında, araç-gereç ve günlük tüketim malzemelerinin satın alımları, kira ödemeleri, seyahat giderleri gibi kalemler tek bir fasılda toplanmaktadır. Böylece bütçedeki fasıl sayısı önemli oranda azalmakta, değişik kalemlere göre tahsis yapılmak yerine birçok hizmet tek bir rakamla ifade edilmektedir. Örneğin Kaliforniya'ya bağlı Sunnyvale belediyesi bütçe sistemini performans bütçe anlayışına uygun hale getirmiştir. Bu yaklaşımda kararlar, programlar, hedefler ve tahsisler, performans ölçütleri uyumlu bir bütünleşme içinde yer almaktadır. Önce stratejik kararlar somut "çıktılar" ya da varılmak istenen sonuçlar açısından

tanımlanmakta ve bunlar programlar haline dönüştürülmektedir<sup>66</sup>. Her program kendi içinde somut olarak ölçülebilen performans ve kalite hedefleri taşımaktadır. Sokakların temizliği için ayrılan bütçe tek kalem olarak belirlenmektedir. Araç-gereç, cari giderler ve personel giderleri ayrıca belirtilmemektedir. Birimin yöneticisi bu bütçenin ne şekilde kullanılacağı konusunda oldukça geniş yetki sahibidir; fakat, bütçeyle tespit edilen performansın gerçekleştirilmesinden sorumludur. Kaç kişi çalıştırdığı veya hangi yöntemle işleri yürüttüğü ikinci plandadır [Alpöge, 1993: 113]; [TESEV].

Yeni reform hareketlerinde harcamaların kontrol altına alınması ve kısılması temel hedefdir [Farnham ve Horton: 1992a: 47]. Yeni anlayış, kamusal hizmetlerin yaygınlaşmasının ortaya çıkardığı açık bütçe sisteminin yerine, denk bütçe sistemini öngörür. Denk bütçenin oluşturulması ve kamu gelir ve giderlerinin keyfilikten kurtarılması için bunun anayasa ve yasalarla garanti altına alınması önerilmektedir [Savaş, 1994a: 17].

Yeni bütçe sistemi organizasyonların misyonlarını takip etmede kolaylık sağlamaya yöneliktir. Yeni sistem bütçe sürecini basitleştirmiştir. Bütçeyi hazırlamak daha kolaydır ve daha az zaman alır. Sürecin basitleşmesi, bütçe ve denetimde daha az kişinin çalışmasına yol açmakta bu da önemli bir tasarruf sağlamaktadır. Yine yasama organının bütçe sistemiyle daha az zaman harcamasına ve daha önemli konularla uğraşmasına yardımcı olmaktadır [Osborne ve Gaebler, 1993: 122-124].

Çıktılara ve sonuçlara odaklanmış, performans denetiminin önem kazandığı anlayışta bütçeleme, basit bir harcama aracı olmaktan çıkıp, yönetim aracına dönüşmektedir. Türkiye de, 2002 yılından itibaren, kamuda performansa dayalı bütçe uygulamasını pilot olarak uygulamaya koymayı düşünmektedir. Türk kamu yönetiminin böyle bir anlayışı kabullenmesi olumlu olarak görülmelidir; fakat, uygulamanın çok sınırlı tutulduğu göz önüne alınırsa, bu çabanın oldukça yetersiz olduğu ortaya çıkmaktadır.

---

<sup>66</sup> Örneğin stratejik karar, kentin sokaklarının sabahın erken saatinde temizlenmiş olmasıdır. Bu kararın somut hedefi, sokak alanının %95'inde çöp, kağıt ve diğer atıkların en geç sabah saat 8:00'de toplanmış olmasıdır.

## 5. Esnek Çalışma İlişkileri

1980'lerden itibaren kamu yönetimi yapısı, işleyişi ve kamu hizmetlerinin yanında personel yönetiminde de önemli gelişmeler meydana geldi. Bu değişikliği ifade etmek için, “personel yönetimi” (personnel management) yerine, orijin itibariyel özel sektöre ait olan “insan kaynakları yönetimi” (human resources management) kamuda da kullanılmaktadır [Farnham, 1992: 121].

Geleneksel kamu personel sistemi, kariyer planlamasının eksikliği, motivasyon düşüklüğü, inisiyatif almak için yeterli karşılığın olmayışı ve görevlerde sorumluluğun açık olmaması gibi nedenlerden dolayı eleştirilmiştir [Horton, 1992: 140].

Geleneksel kamu personel sisteminin oluşturulmasında, işe almada kayırmacılığı önleme ve siyasi tercihlere engel olma kaygısı önemli rol oynamıştı. Bu amaçların çoğu gerçekleştirilmişti fakat bu sistem, başka önemli sorunların ortaya çıkmasına engel olamadı veya yeni sorunların ortaya çıkmasına yol açtı. Ayrıca eğitim seviyesinin fazla yüksek olmadığı, tipik memurların “katip”lerden oluştuğu bir sistem için oluşturulan personel sistemi, bilgi işçileri döneminde doğal olarak yetersiz kalmaktadır.

Geleneksel anlayışta, kamu kesimi ve özel kesim personel sistemleri birbirinden oldukça farklılık arzeder. Birincisinde üretim yönü ağır basarken, ikincisinde kontrol işlevi ağır basmaktadır. Yine özel kesimde kurallar çok az iken, kamu personeline yönelik kurallar oldukça fazla ve karmaşıktır. Çoğu yönetici kuralları anlamakta zorluk çekmektedir.

Diğer taraftan, kamu personel alımında, özel sektörün kullandığı reklam, özgeçmiş ve mülakat gibi yöntemlerden yararlanma oldukça sınırlıdır. Eğer kayırmacılık yok ise, yüksel not alanlar işe alınır ve işe uygunluğu ve işle ilgili motivasyonuna bakılmaz [Osborne ve Gaebler, 1993: 125].

Kamu personel sisteminde sınıflandırma ve ücret politikası, performansa değil, kıdeme ve diplomaya dayanmaktadır. Ücretlerin esneklikten yoksun, tek tip oluşu önemli bir sorundur. Zaman zaman performansı düşük personel fazla, yüksek personel ise eksik ücretlendirilmektedir [Friedman, 1988: 158]. Terfiler yöneticiler tarafından değil, personel dairesi tarafından yapılır ve performansla doğrudan ilişkili değildir. Terfilerde

kıdem önemli bir faktördür; hatta terfilerde temel belirleyici kıdem olabilmektedir [Heper, 1977: 46].

Geleneksel yönetimde işten çıkarmalar oldukça zordur. Başarısızlığından dolayı işinden olan kamu personeli hemen hemen yok gibidir. Kamu kesimi kendi personeli için oldukça merhametli bir sistem oluşturmuştur [Boyne, 1998: 474]. Bu anlamda kamu personeli başsız çiviye benzetilmektedir. Sisteme monte edilmeleri kolay, fakat işten çıkarılmaları hemen hemen imkânsızdır [Osborne ve Gaebler, 1993: 126]. Personel yaş haddinden emekli oluncaya kadar çalışmasına devam etme hakkına sahiptir; vergi veren vatandaşları değil, amirlerini memnun etmeye çalışırlar. Alt kademe memurlara güvenilmediği için, işler ayrıntılı bir şekilde tanımlanır, kurallar belirlenir ve daha sonra bu kurallara uygun çalışılıp çalışılmadığı denetlenir. Memurlar için, yaratıcılık tehlikelidir; kurallara körü körüne uymak en doğrusudur. Amaç, sonuç üretmek, müşterileri-vatandaşları hoşnut etmek değil hata yapmamaktır. Bu anlamda geleneksel bürokrasi, insan enerjisinin etkin kullanımını güçleştiren bir yöntemdir. Geleneksel yönetimin hakim unsurları olan, katı hiyerarşik yapı, kontrol sistemi ve yaptırım, çalışanların içindeki enerjiyi yok etmekte, düşünmeyi, iletişim kurmayı, nezaretçisiz çalışmayı ve buluşçuluğu unutturmaktadır [James, 1997: 198].

Bilgi teknolojilerinin hızlı gelişimi meslek bilgisini etkilemektedir. Ayrıca değişen bu teknolojiye ayak uydurabilmek için personel sisteminde değişiklik yapma ihtiyacı doğmaktadır [Pynes ve Bartles, 1996: 122].

Günümüzde özel sektör ve kamu sektörü istihdam uygulamaları giderek benzeşmekte ve birbirine yaklaşmaktadır: Özel sektörde uygulama bulan bazı yöntemler kamuda da kullanılmaktadır. Kamu kesimi yönetiminde personel yönetimi anlayışında yeni yaklaşımların uygulamaya konmasında yeni yönetim anlayışının önemli etkisi olmuştur [Farnham, 1992: 123].

Esneklik, desantralizasyon ve performans anlayışı diğer alanlarda olduğu gibi, personel anlayışını da etkilemektedir. Ücretlerin performansa bağlı olarak değişkenlik göstermesine imkan veren istihdam şekilleri, ücretin ve şartların yerel olarak belirlenmesi ve performansa dayalı ücret sistemleri kabul edilmektedir [du Gay, 2000: 85].

Günümüzde, esnek istihdam modeli yaygınlaşmaktadır. İşçi işveren ilişkilerinde bireysellik ön plana çıkmakta ve ücret farklılaşmasına gidilmektedir. Kollektif iş anlaşmaları azalmakta ve desantralize edilmektedir [Farnham, 1992: 124]. Esnek çalışma anlayışı ve esnek uzmanlaşma ile birlikte, kısmi çalışmaya imkân verilmekte, grup çalışması özendirilmekte, kamu ve özel sektör arasında personel değişimi sağlanmakta, profesyonel yönetime ağırlık verilmekte ve çalışanların sorumluluğu artırılmaktadır. Tam zamanlı çalışma anlayışının yanında, kısmi zamanlı, esnek süreli, kendi işinde çalışma yöntemleri ile tele çalışma ve evde çalışma yöntemleri her geçen gün yaygınlaşmaktadır.

Yeni yönetim anlayışı uygulamaları ile birlikte kamu yönetiminde de üst düzey yöneticilerin önemli bir bölümü, kısa dönemli hizmet sözleşmesiyle çalıştırılmaya başlanmıştır [Flynn, 1997: 4]. Örneğin, yeni kamu yönetimi uygulamalarında öncülük eden Yeni Zelanda'da, hizmet birimlerinin başında bulunanların -müsteşar- (Permanent Secretaries) statüsü baş yönetici (Chief Executive) olarak yeniden tanımlandı. Bu birimlerin başında bulunanlar, daimi statülerini kaybetmişlerdir. Görev süreleri sözleşme dönemiyle sınırlandırılmıştır. Sözleşme şartları, Kamu Hizmeti Komisyonu (State Services Commission) tarafından hazırlanmakta ve başbakan tarafından onaylanmaktadır. Bu sözleşmeler basit nitelikte bir sözleşme değildir; bir dizi maddeleri içermektedir. Bakanlığın hükümete sağlayacağı katkı-çıktı miktarı, uygulanacak mali yönetim sistemleri ve bakanlığın verimliliğinde meydana getirilmesi düşünülen artış, bu sözleşme ile düzenlenmektedir. Performans ölçümü ve ödüllendirme sistemi getirilmiştir. Atanan yöneticilerin performansı takip edilmekte ve ücretler performanslarına göre tespit edilmektedir [Reschenthaler ve Thomson, 1996: 125-144]; [Boyle, 1996: 20]; [Minogue, 2000].

Yeni kamu yönetimi anlayışının yaygın olarak uygulandığı Avustralya'da yeni personel yasası ile (1999) kamu hizmet birimlerinin üst yöneticilerine, işe alma ve çalışma koşullarının saptanması konusunda, esneklik tanınmıştır ve yöneticilere, verimli bir insan kaynakları yönetiminden sorumlu tutularak, uyguladıkları yönetim tarzından dolayı hesap verme zorunluluğu getirilmiştir [TESEV].

Yeni yönetim anlayışının çalışanlarla ilgili yaklaşımı, genellikle çalışanların sayısının azaltılması yönünde olmuştur. Bu nedenle yeni yönetim anlayışının uygulandığı

ülkelerde kamudaki çalışanların sayısı azaltılmıştır [Isaac-Henry, 1993: 16]. Diğer taraftan kamu yönetiminde çalışma saatleri esnekleştirilmekte, esnek ve performansa göre maaş ödeme sistemi uygulanmakta ve kamu personelinin geliştirilmesi ve motivasyonu konusunda önemli çalışmalar yapılmaktadır [İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 1994: 189-230]. İngiltere, Finlandiya, Avustralya ve Yeni Zelanda gibi birçok ülkede, özellikle üst düzey yöneticilerin ücretlerinin tespitinde performans kriterleri kullanılmaktadır.

Yeni yaklaşımda ödüllendirme ve performans ölçümü öngörülmektedir. Bunun maliyetlerin düşürülmesinde, etkinlik ve verimlilik sağlanmasında önemli olduğu ileri sürülmektedir [Minogue, 2000]. Çalışanların performansları çeşitli yöntemlerle değerlendirilerek, başarılı personel belirlenmekte ve ödüllendirilmektedir. Performansı düşük ve halka karşı iyi davranmayan memurlar ise düzeltilmeye çalışılmakta, işyeri değiştirilmekte, eğer olumsuz durumu devam ederse halkla direkt temas kurmasına özen gösterilmektedir. Ayrıca bazı ülkelerde personel bütçelerinin belirli bir kısmı hizmet içi eğitime ayrılmakta, bazı ülkelerde ise çalışanlar yılda belirli bir süre eğitime tabi tutulmaktadır [Alpöge, 1993: 101-133].



## SONUÇ VE ÖNERİLER

1980'den sonra devletlerin yönetim yapıları büyük bir reform dalgası altına girmiştir. Farklı siyasal ve ekonomik yapıya sahip ülkelerde benzer ve radikal reform hareketleri gözlenmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı olarak ifade edilebilecek bu reform hareketi, günümüz ortamında kurumsal olarak ayakta kalabilmek ve kendisini geliştirebilmek için Weberyen bürokratik yönetim düşüncesini başarısız olarak ilan etti. Bu anlayışa göre, geleneksel yönetim, donuk, kuralcı, statükocu, etkinsiz, baskıcı ve hiyerarşik özelliklere sahiptir. Prosedürler ve kurallar tarafından kesin olarak tanımlanan işler inisiyatif ve yaratıcılığı zorlaştırmakta ve psikolojik olarak baskıcı bir ortam yaratmaktadır. Bu örgütler baskı ve kontrol kültürü etrafında yapılandırılmıştır. Geleneksel bürokratik örgütlerde çalışanlar, daha biçimsel ve kuralcı olma eğilimi taşırlar.

Yeni kamu yönetimi öncüleri geleneksel bürokrasiyi, büyük örgütlerin eksiklerini anlatan bir kavram olarak kullanma eğilimindedirler. Weberyen anlamda bürokrasi onlar için karşı olunması gereken bir şeydir ve daha verimli işletme teknikleriyle telafi edilmesi gerekir. Bu anlayışa göre geleneksel kamu yönetimi, dönemin hakim anlayışına uygun olarak, yeni bir rasyonellik anlayışı ile tekrar inşa edilmek ve etkinlik-verimlilik hedeflerine göre tekrar biçimlendirilmek ihtiyacındadır.

Yeni yönetim anlayışı, mekanikliği giderme; dikey yönetim yapısından çok yatay yönetim yapısı oluşturma; piyasaya duyarlı hale gelme; küçük çalışma grupları içerisinde yarışmacılık ruhunu geliştirme; yetki devrini sağlama ve bireysel sorumluluğu artırma; iç ve dış katılımı sağlama; performansa dayalı çalışma ilişkileri geliştirme; organizasyonun rolü ile hedefleri arasında ekonomik mantık oluşturma; politikacılarla ve bürokratların etki ve görev alanlarını netleştirme; hizmet kullananları yeniden kavramlaştırma gibi yeni yaklaşımlar önermektedir.

Genel olarak bakıldığında, birçok alanda olduğu gibi, yönetim literatüründe ve pratiğinde “değişim”, 1980'lerde başlayan sürecin hakim özelliği haline gelmiştir. Bir

kurum veya birey için en kötü şey, değişime uyum sağlayamamak veya değişimin fırsatlarını kavrayamamaktır.

Kamu yönetiminin çevresinde önemli değişim ve dönüşümler olmuş ve kamu sektörü yönetimi de bu değişimden nasibini az çok almıştır. Fakat, çevresel faktörlerle ilgili değerlendirmede kullanılan kesinliği kamu kesimi yönetimi için söylemek oldukça zordur. Kimileri geleneksel Weberyen bürokrasinin ölüm raporlarını yazmak için çaba sarf ederken, kimileri, bu organizasyon yapısının devam ettiğini-etmesi gerektiğini ispatlamak için çaba sarfetmektedir.

Çevresel faktörlerdeki değişimle birlikte yönetim yapı ve işleyişinde belirli bir değişimin olması doğaldır. Fakat bu değişimin niteliği, paradigmatik nitelikte olup olmadığı, değişime yolaçan çevresel faktörlerin neler olduğu ve bunların etkisinin derecesi, ilk bakışta görülebilecek kadar net ve herkes tarafından kabul edilebilecek kadar kesin değildir.

Diğer alanlardaki dönüşüm konusunda daha az tartışma varken, kamu yönetimindeki değişim konusunda birtakım farklı ve zıt görüşlerin olması doğaldır. Kamu yönetiminin yeniliklere ve değişime nispeten daha geç ve yavaş cevap vermesi, diğer alanlardaki değişim ve yeniliklerle kamu yönetimindeki değişim ve yenilikler arasında belirli bir zaman boyutunun oluşmasına yolaçmaktadır. İçinde bulunduğumuz toplumsal aşamanın henüz başlangıç safhasında olduğu ve değişimin hala devam ettiği göz önüne alınırsa, kamu yönetimiyle ilgili net şeyler söylemek için zamanın oldukça erken olduğu görülecektir. Kamu yönetimiyle ilgili net ve daha az tartışmalı analizlerin yapılması için her şeyden fazla zamana ihtiyaç bulunmaktadır. Fakat tüm bunlara rağmen, bu konuda bazı yargılara ulaşmak için bazı ipuçlarının olduğu da bir gerçektir.

Yönetimin yapısı ve işleyişi ile çevresel faktörler (toplumsal yapı) arasındaki ilişkiye ilk dikkat çeken yazarlardan birisi ünlü sosyolog Max Weber'dir. Weber, yönetimle ilgili yaklaşımında, genel olarak tarım toplumu yönetim anlayışını patrimonyal, sanayi toplumu yönetim anlayışını ise hukuki-rasyonel olarak kavramlaştırmıştı. Biraz da konuyu idealize etmek için olsa gerek, hukuki-rasyonel bürokrasi anlayışı ile patrimonyal bürokrasi anlayışını, birbirinin karşıtlığı üzerine kurmuştu. Geleneksel yönetim olarak adlandırılan hukuki-rasyonel bürokrasinin temel özellikleri olan

rasyonellik, iş bölümü, yasalarla düzenlenmiş yetki alanı-biçimsellik, hiyerarşi, gayrişahsilik ve meslekleşme gibi ilkeler, daha önceki yönetim anlayışında yeterince gelişmemiştir.

Sanayi devrimi, kendi toplumsal yapısını (sanayi toplumu/modern toplum), devlet yapısını (modern-ulus-devlet) ve yönetim yapısını (Weberyen bürokratik yönetim) ortaya çıkarmıştır. Bazı istisnalar göz ardı edildiği takdirde, bu yapıların uyum içinde olduğu söylenebilir.

Sanayi devrimi kendi toplumsal yapısını ve yönetim anlayışını oluşturduğu gibi, sanayi ötesi toplum ya da bilgi toplumu da kendi yönetim yapısını ortaya çıkarmaktadır. Yeni kamu yönetimi reform hareketi, bu yaklaşımı doğrular bir mahiyette, dış çevrede meydana gelen değişikliklerle başlamıştır.

Henüz oturmamış veya istikrara kavuşmamış bir değişim sürecinden geçilmektedir. Belirgin ve tahmin edilebilir durumlar için oluşturulan geleneksel bürokratik yapıların bu çevrede başarılı olması oldukça zordur. Bu yeni çevrede, yönetim tarzını süratli bir şekilde değiştirebilen, esnek, daha fazla girişimciliği öğrenebilen, uyum sağlama yeteneğine sahip organizasyonlara ihtiyaç bulunmaktadır. Bu yeni organizasyonlar, kaliteli mal ve hizmet üretebilen, harcanan parayı hak eden, müşterilerine karşı sorumlu, standart hizmetlerin dışında seçenekler sunan, emir-komutadan ziyade ikna edici, yol gösteren, çalışanlarına sahiplik duygusu veren kurumlardır.

Yeni yaklaşımda modernite ve modern bürokrasi temel düşmanlardır. Sanayi toplumunun ekonomik, sosyal, siyasal, kültürel ve felsefi yapısını oluşturan ulus-devlet, güçlü merkezi yönetim, temsili demokrasi, katı hiyerarşik yapılanma, fordist üretim, modernite, akıl ve pozitivist bilim gibi geleneksel analiz, araç ve kavramlar yetersiz kalmaya başlamış veya önemini kaybetmişlerdir. Pozivist paradigmanın yerini postpozitivist paradigma, fordist paradigmanın yerini postfordist paradigma, modern paradigmanın yerini postmodern paradigma, ulusal paradigmanın yerini küreselleşme paradigması, refah devleti paradigmasının yerini özelleştirme paradigması, geleneksel kamu yönetimi paradigmasının yerini de yeni kamu yönetimi anlayışı almaya başlamıştır.

Bilgi teknolojileri, doğrudan veya dolaylı olarak kamu yönetimini etkileyen çevresel faktörlerin başında gelmektedir. Etkinlik için büyüklüğün, denetim için merkezîyetçiliğin ve hiyerarşinin avantajlarını ortadan kaldıran yeni bilgi teknolojileri, örgüt yapılarının küçültülmesinde ve esnek bir yönetim anlayışının sergilenmesinde büyük rol oynamaktadır.

Herşeyin belirgin ve durağan olduğu ortamda faaliyet gösteren, basit makineleri kullanan, ancak temel eğitim bilgisine sahip kişilerden oluşan mekanistik örgütlerin yerini, piyasa ortamında, yani belirsizliğin, değişimin, rekabetin hakim olduğu ortamda, karmaşık teknolojileri kullanan, bilgi işçilerinden oluşan karmaşık örgütler almaktadır. Örgütler ve ilişkiler artık basit mekanik terimlerle ifade edilmemektedir. Yeni organizasyon sisteminde bireyler, özel bilgi ve deneyimlerini işlerine katmakta, çalışanlar işleri yeniden tanımlamakta ve dikey haberleşmeden çok yatay haberleşmeyi kullanmaktadırlar.

Yeni bilgi teknolojileri, yüzyüze ilişkileri ve kağıt üzerinden işlerin yürütülmesi zorunluluğunu büyük ölçüde ortadan kaldırmıştır. Birçok kamusal hizmet internet üzerinden yürütülmeye başlanmıştır. Şunu da belirtmek gerekir ki, birçok alanda olduğu gibi, bilgi teknolojilerinin kamu kesimi yönetimine etkisi, diğer sektörlerle göre daha azdır. Daha çok ileriye yönelik projeler dikkat çekmektedir. Fakat kamu kesiminin hacmi, etkisi ve gücü göz önüne alınırsa, yeni teknolojilerin kamu kesiminde yaygın olarak kullanılması, büyük bir devrim olacaktır.

Küreselleşme, geleneksel ulus-devleti ve onun şekillendirdiği geleneksel kamu yönetimini önemli ölçüde etkilemiştir. Küreselleşmeyi bir tehdit unsuru olmaktan çok bir fırsat olarak gören ülkeler, küreselleşmenin sunduğu imkanları iyi değerlendirmişler ve gelişmeleri kendi lehlerine çevirmişlerdir.

Daha önce akademik çalışmalarda pek kullanılmayan bu kavram, günümüzde başta ekonomi ve siyaset olmak üzere, en fazla kullanılan kavramlardan birisi haline gelmiştir. Yeni teknolojilerin sunduğu imkanlarla dünya, herkesin diğerlerinden haberdar olduğu, kişilerin birbirine daha bağımlı hale geldiği ve paylaşılan değerlerin önemli ölçüde arttığı büyük bir “küresel köy”e dönüşmektedir. Devletler, toplumlar, gruplar, yönetimler ve bireyler arasında çok sayıda ilişki ve bağılıklar oluşmuştur.

Dünyanın başka bir yerinde alınan kararlar ve yapılan eylemler, dünyanın diğer bir yerindeki bireyleri ve toplumları etkilemektedir.

Birçok şey ulusallıktan çıkıp küresel hale geldiği gibi, kamu yönetimi de birçok yönüyle küresel arenada cereyan etmektedir. Bireyler, ülkeleri tarafından sunulan kamusal hizmetleri başka ülkelerle karşılaştırmakta ve yepyeni taleplerde bulunmaktadır. Kamusal hizmetlerin standartları yükselmekte ve standartlar uluslararası hale gelmektedir. Küreselleşme ile birlikte yönetime katılma konusundaki benzerlikler giderek artmaktadır. Yönetimden beklentiler ve yeni talepler birçok ülkede hemen hemen aynıdır.

Geleneksel ulus-devlet yapısı ve egemenliği ile, yeni teknolojik ve ekonomik yapı uyum göstermemekte ve aralarında bir gerilim oluşmaktadır. Bu gerilimi aşmak için, özellikle gelişmiş ülkeler, kendi istekleriyle, egemenlik haklarının bir kısmından vazgeçmektedirler. Geleneksel ulus-devlet artık siyasal gücünü içte ve dışta paylaşmak durumunda kalmaktadır. Bazı işleri verimli bir şekilde yapamayacak kadar büyük ve esneklikten yoksun, bazı sorunları da çözemeyecek kadar küçük olarak görülmektedir.

Diğer taraftan giderek daha rekabetçi hale gelen küresel bir piyasada ulus-devlet, ekonomik güçleri doğrudan yönetemez hale gelmekte ve varlığını korumak için, ekonomiyle ilgili sorumluluklarının bir kısmını piyasaya devretmektedir.

Küreselleşme, gücün ve yetkinin yerel toplulukların elinden alınıp küresel arenaya aktarıldığı tek yönlü bir süreç değil, aksine birbirine zıt gibi görünen karmaşık süreçlerin bir araya geldiği bir olgular kümesi olarak gelişmektedir. Ulus-devlet, otorite ve yetkilerini uluslararası örgütlere, yerel yönetimlere ve sivil topluma devretmek durumunda kalmaktadır.

Kamu yönetimini etkileyen çevresel faktörlerden birisi de, demokrasi ve insan hakları anlayışındaki gelişmelerdir. Yeni bilgi teknolojilerindeki gelişmeler, küreselleşme ve artan rekabet, demokrasinin ve insan haklarının gelişmesine olumlu katkıda bulunmuştur. Bu gelişmeler, totaliter sistemlerin kendi halkları üzerindeki bilgi tekeli kırması ve onlara alternatif haberleşme ve bilişim imkanları sunmuştur. Sanayi toplumu teknolojilerine kıyasla, bilgi toplumu teknolojileri, özel yaşamın gizliliği konusunda

bazı sorunları içinde barındırsa da, bireyi daha fazla güçlü hale getirmiştir. Bilgi teknolojileri sayesinde bireyler yönetimle olan ilişkilerinde edilgen durumdan daha etken duruma geçmişlerdir.

Günümüzde temsil esasının varlığı, demokrasi için yeterli olarak görülmemektedir. Bilgi toplumu aşamasına geçişle birlikte, geleneksel zaman, mekan, yurttaş, çoğunluk ve ortak iyi anlayışı büyük sarsıntı geçirmiştir. Demokrasinin ortodoks seçim sürecinden öte, çeşitli türlerinin gerekliliği gündeme getirilmektedir. Yönetimle bireyler arasında doğrudan demokrasi, elektronik referandum, halk jürisi, kişisel teşebbüs, geri çağırma vb. doğrudan demokrasi yöntemleri, kamu yönetiminin yapılanmasına ve işleyişine tesir etmektedir. Bu gelişmelere paralel olarak, kamu yönetimi de, daha demokratik hale gelmekte, yönetime yeni aktörler ilave olunmakta ve dış ve iç katılım artmaktadır. Elektronik devlet kavramı, kamu hizmetlerinde ve iletişimde yeni alanlar ortaya çıkarmıştır.

Kamu yönetimindeki reformlarının en önemli yönlerinden birisi, kamusal mal ve hizmetlerin sunumunda, piyasanın daha üstün bir mekanizma sunduğuna olan inançtır. Piyasanın müdahaleci yaklaşımlar karşısındaki zaferi, kamu-piyasa zıtlığı paradigmasının sarsılmasına ve kamu ve piyasanın yakınlaşmasına yolaçmıştır. Günümüzde piyasanın kamusal mal ve hizmetlerin sunumunda bir model olarak kullanılması tercih edilmektedir.

Fakat piyasa tipi mekanizmaların kamu yönetiminde kullanılması, bir mekanizmanın alınıp taklit edilmesi olarak görülmemektedir. Bu mekanizmaları kamu yönetimi bir model olarak kabul ederken, kendi anlayışı doğrultusunda dönüştürmektedir. Buna yarı-piyasalaştırma da denmektedir. Diğer bir ifadeyle bu yaklaşımla birlikte, kamu hizmetleri tamamen piyasanın kontrolüne bırakılmaktan çok, kamu hizmetlerinin sunumunda piyasa mekanizmalarından yararlanılmakta ve piyasa kurallarına karşı daha duyarlı olunmaktadır. Böylece piyasa örgütsel ve kişisel davranışları yöneten bir mekanizma olarak kabul edilmiş olmakta ve bu da örgütlerin yapısından işleyişine kadar önemli yenilikler ortaya çıkarmaktadır. Yukarıdan aşağı emir-komuta zinciri içinde doğrudan kontrol edilen örgütlerin yerini, daha dolaylı yoldan kontrol edilen örgütler almaktadır. Piyasanın gizli eli, emir-komuta sisteminin yerini almış gibi gözükmektedir.

Ama olay görüldüğü gibi de basit değildir. Bürokratik otorite, birçok yönden düzenleyici ve denetleyici otoritesini korumaktadır.

Piyasalar, birçokları tarafından algılandığı gibi, başı boş kurumlar değil, yapılandırılmış kurumlardır. Piyasanın kurallarına uygun olarak kamu tarafından organize edilmekte ve sınırlı da olsa bazı müdahaleler yapılmaktadır.

Aslında ne tamamıyla geleneksel bürokratik anlayış ne de serbest piyasa sözkonusudur. Gerçekte varolan yarı-piyasalardır. Yarı-piyasaların oluşturulmasında kamunun önemli etkisi sözkonusudur. Devlet bir taraftan rekabet koşullarına uyma ve tüketicileri korumak için bu kurumlar üzerinde önemli bir güç sağlarken, diğer taraftan onların özerkliğini kabul etmektedir. Daha fazla özerkleştirilen kamu örgütleri ve kamu çalışanları, merkez tarafından alınan kararlara uymaktadırlar fakat, geleneksel anlayıştan farklı olarak yapılan işin sonuçlarından da sorumludurlar. Yarı-piyasa anlayışıyla birlikte çalışanlar artık müteşebbis gibi hareket etmek durumundadırlar. Böylece üst yönetim rutin işlerden kurtulduktan sonra daha makro politikaların geliştirilmesine odaklanmış olurlar. Bu yaklaşım hiç kuşkusuz, geleneksel anlayıştan daha verimlidir.

Diğer taraftan, kamu örgütlerinin ve faaliyetlerinin piyasaya koşturularak yeniden yapılandırılmasını, devletin kapasitesinin zayıflaması olarak algılamaktan çok, onun görev ve sorumluluklarının yeniden gözden geçirilmesi olarak değerlendirmek daha doğru olur.

Yeni kamu yönetimi anlayışının öngördüğü devletin küçültülmesi, piyasa yönelimlilik, özelleştirme, katılımcı yönetim ve yönetimde açıklık gibi yaklaşımların oluşmasında liberalizmin etkisi küçümsenemez. Liberalizmin öngördüğü, devletin düzgün oyun alanını sağlayan ve oyunun kurallarını belirleyen bir form ve kararlaştırılan kuralların yorumlanmasını ve uygulanmasını sağlayan bir hakem olması gerektiği düşüncesi, yeni kamu yönetimi tarafından da benimsenmektedir.

Kamu tercihi teorisi, geleneksel kamu yararı paradigmasını sarsan ve yeni kamu yönetimi anlayışını etkileyen en önemli teorilerden birisidir. Teorik refah iktisatçıları, kaynakların etkin dağılımında piyasanın yetersiz kaldığını ileri sürerken, kamu tercihi

teorisyenleri, tam aksine, devletin uyguladığı düzenleyici önlemlerin, etkin kaynak dağılımını gerçekleştirmediği başarısız kaldığını iddia etmişlerdir.

Bu teori, kamu yönetiminde rekabete dayalı, müşterilerin tercih haklarının bulunduğu, açık ve inisiyatif sahibi bir yönetim anlayışının oluşmasına katkıda bulunmuştur. Refah devleti anlayışına bir tepki niteliği olan bu teorinin, ekonomik krizin aşılmasında ve yeni yönetim anlayışının şekillenmesinde etkisi büyüktür.

Yeni kamu yönetimi anlayışı ile yeni sağ uygulamalar arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Yeni sağ ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel boyutları olan kapsamlı bir dönüşümü ifade etmektedir. Yeni sağ politikalar, sadece sağ ve muhafazakârhükümetlerin tekelinde olan uygulamalar değildir. Orijini itibarıyla sağ ve muhafazakârhükümetlerin başlattığı ve daha sonra sol hükümetlerin de uygulamaya devam ettikleri politikalar. Refah devleti anlayışı ile geleneksel kamu yönetimi paradigmasının uyum içinde olması gibi, yeni kamu yönetimi paradigmaları ile yeni sağ uygulamalar da uyum içindedir. Yeni sağ politikalarda farklı anlayış ve uygulamalar olsa da, temel vurgu, piyasanın koşulsuz egemenliği, devletin küçültülmesi, özelleştirme ve deregülasyondur.

Yeni yönetim anlayışının ortaya çıkmasında özel sektörün yönetim yapı ve anlayışındaki yeniliklerin büyük etkisi olmuştur. Yeni kamu yönetiminin kullandığı tekniklerin ve yöntemlerin birçoğu özel kesim yönetimine aittir. Özellikle teknolojik gelişmeler ve küreselleşme sonucu ortaya çıkan büyük rekabet, özel sektörü değişime zorlamıştır. Bu dönemde işletmeler yeni anlayışa uygun olarak hiyerarşik yapılarını gevşettiler; kaliteye, yeniliğe ve müşteri taleplerine daha fazla duyarlı olmaya başladılar.

Ayrıca, kamu hizmetlerinin kalitesinden hoşnutsuzluk, halkın daha yüksek standartlarda hizmet beklentisi, kamunun etkin olmadığına yönelik inanç, mali krizler ve tasarruf kaygıları, kamu sektörünün yetenekli kişileri istihdam edememesi ve özel sektöre kaptırması gibi nedenler, geleneksel yönetim anlayışının değişmesine yol açmış ve devletleri yönetimde yeni bir “perestroika”ya zorlamıştır.



Yeni kamu yönetimi reform hareketlerinde, örgütsel yapının küçültülmesi, esnekleştirilmesi ve desantralizasyonu temel hedeflerdir. Bu, 1970'lere kadar egemen paradigma olan büyük ve dikey örgüt modellerinin terkedilmesi anlamına gelmektedir. Örgütlerin küçültülmesi ve esnek hale getirilmesinde, ortaya çıkan yeni teknolojilerin önemi büyüktür. Yeni teknolojiler, büyüklüğün avantajlarını ortadan kaldırmışlardır.

Küçüklük ve esneklik, aynı zamanda yeni toplumsal aşamanın temel özelliklerinden birisidir. Yeni üretim ilişkilerinin öngördüğü postfordist yaklaşım da bu esnekliği ifade eden bir kavramdır. Önceden tahmin edilmesi güç ve hızlı teknolojik ve toplumsal değişimlerin hüküm sürdüğü bir ortamda, esneklik kaçınılmazdır. Küresel ortamda yönetimin rekabet edebilmesi, hızla değişen koşullara uyum sağlayabilmesi ve etkin ve verimli bir şekilde çalışabilmesi, yönetimin esnek örgütlenmesiyle mümkündür.

Yeni yaklaşım, çalışanların güçlendirilmesine ve yetkilendirilmesine olumlu bakmaktadır. Bu anlayış, kamu yönetimine, alt kademedeki çalışanlara daha fazla yetki ve sorumluluk vermeyi önermektedir.

Yeni yönetim yaklaşımının temel hedeflerinden birisi siyasal iktidarla yönetimin veya politikacılarla bürokratların yetki ve görev alanlarının daha netleştirilmesidir. Bu yaklaşım bakanlıklar ile bağlı birimler arasındaki ilişkilerin yarı-sözleşme şeklinde düzenlenmesini öngörür. Bakanlar ve bağlı birimler arasındaki ilişkinin yarı-sözleşme şeklinde düzenlenmesi ile birlikte, üst düzey yöneticilerle ve diğer personelle kesin belirlenmiş antlaşmalar yapmak normal hale gelmiş ve kurum dışından kilit noktalara atamalar yapılmaya başlanmıştır.

Yeni yaklaşım siyasetle yönetimin birbirinden ayrılmasının ötesinde, siyaseti günlük kamu hizmetlerinin yönetiminin dışında tutmayı veya yönetimin sadece siyasal iktidara değil, piyasaya ve bireylere karşı da duyarlı olmasını öngörmekte ve böylece çift yönlü bir sorumluluk anlayışı önermektedir. Siyasetle yönetim arasındaki ayrımın netleşmesi, merkezi otoritenin hiyerarşik sistemine dayanan, geleneksel sorumluluk sistemini sarsmış ve sorumluluk sürecine şeffaflık boyutunu da eklemiştir.

Aslında bakanlar, genelde bağlı birimlerin hem stratejik hem de operasyonel yönetimlerinde önemli rol oynamaya devam etmektedirler. Bu yaklaşım bakanların

etkilerini çok azaltmasa da parlamento sorumluluğunu zayıflatmıştır. Siyasetçiler bazı soruları operasyonel olduğu gerekçesiyle cevaplamaktan kaçınırken, operasyonel konulara karışmaktan geri kalmamaktadırlar.

Politikanın bittiği ve idarenin başladığı yerin tespiti o kadar kolay değildir. Politika üretme ve yönetme pratikte birbirinden zor ayrılır şeylerdir. Kamu görevlileri siyasi bir çevrede çalışır ve yaptıklarının çoğu potansiyel olarak, rutin faaliyetler bile olsa, siyasi etki meydana getirir. Onların hataları o anki siyasi iktidar için sıkıntı yaratır ve hatta bazı aşırı durumlarda iktidarı kaybetmesine bile neden olabilir.

Yeni yaklaşımın ortaya çıkardığı unsurlardan birisi de üst kurullardır. Yeni yaklaşımla birlikte siyasetin, özellikle ekonomi yönetimi ile ilişkisi yeniden şekillenmektedir. Giderek daha rekabetçi bir hal alan küresel piyasada, siyasal iktidarlar sorumluluklarının ve yetkilerinin bir kısmını piyasa kurallarına daha hassas olan kurullara devretmek zorunda kalmaktadırlar. Bu kurullar, piyasa ekonomisinin kurumları ile hukuk devletinin gerekleri arasında bir denge kurma ihtiyacının bir sonucudur.

Yeni anlayışla birlikte, bazı alanlarda siyasetten ve siyasi iktidardan daha bağımsız teknokratik bir yapı ve uygulama öne çıkmakta ve böylece siyasal iktidarın bu sektörler üzerindeki, işin kendi rasyonelliğine aykırı popülist politikalarının önüne geçilmek istenmektedir.

Bu anlayış aslında yeni bir regülasyondur. Fakat yeni regülasyon kurulları, geleneksel anlayışta olduğu gibi, kamusal hizmetleri bizzat yürütmemekte, sadece düzenlemekte ve denetlemektedir.

Ülkemizde son zamanlarda hızlı bir şekilde yaygınlık kazanan bu regülasyon kurulları, önemli tartışmaları da beraberinde getirmektedir. Bu kurulların tanım ve nitelikleri, görev ve yetkileri, konum ve örgütlenmeleri, geleneksel idari teşkilat kategorilerinden ayrı ve kendine özgü nitelikleri dolayısıyla, idarenin bütünlüğü ilkesi ve anayasal sistemle uyumu sorunu ortaya çıkmaktadır.

Yeni kamu yönetimi anlayışının temel yaklaşımlarından birisi de, hizmetlerden yararlananlara karşı hizmet sunucuların sorumluluklarındaki artış ve müşteri

yönelimlilik (customer orientation). Teknolojik yenilikler, demokratik değerlerdeki gelişmeler, halkın bilinçli ve aktif hale gelmesi, kaliteli hizmet anlayışı ve işletme yönetimindeki müşteri anlayışı ile ilgili gelişmeler, vatandaşla yönetim arasındaki ilişkinin yeniden şekillenmesine neden olmuştur. Günümüzde hizmeti kullananlar kamu hizmetlerinin tüketicileri-müşterileri olarak yeniden kavramlaştırılmaya çalışılmaktadır.

Bu yeni yaklaşımda sorumluluk, geleneksel siyasal sorumluluktan farklıdır. Sorumluluk daha çok müşterilerin isteklerine karşılık verme ve etkin ve verimli hizmet sunmak anlamına gelmektedir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışında kamu yöneticileri için politik saygınlık en yüksek değer iken, yeni kamu yönetimi paradigmasındaki en yüksek değer müşteri memnuniyetidir. Başarı veya başarısızlık müşterinin memnuniyetiyle ölçülmektedir.

Yeni yaklaşımla birlikte kamu hizmetleri, kamu, özel sektör ve üçüncü sektör olmak üzere çoklu ortamda yürütülmeye başlanmıştır. Sektörler arasındaki işbirliği ve yakınlaşma gelişmektedir. Kontrol, bürokrasiden topluma aktarılarak bireylerin güçlendirilmesi hedeflenmektedir.

Ulus-devletin otorite ve yetkilerini, uluslararası kurumlar, yerel yönetimler, sektörler ve bireylerle paylaşması gibi, yönetim de sorumluluğunu ve yetkilerini, kendi dışındaki kurum, birey, grup ve organizasyonlarla paylaşmak durumunda kalmaktadır. Yönetim, sadece hükümete ve bürokratik uzmanlara bırakılacak bir iş olarak görülmemektedir. Bu anlayış, yönetim yaklaşımını doğurmuştur.

Yeni yaklaşımda sorumluluk sadece üstlerin görevi veya yetkisi değildir. Herkesin sorumluluk alması öngörülmektedir. Yeni anlayış, her kademedeki çalışanların daha özerk çalışmalarını, yönetime katılmalarını ve çalışanların yeteneklerinden daha fazla yararlanılmasını öngörmektedir.

Yeni anlayışta yerelleşme vurgusu oldukça güçlüdür. Yerelleşme ile demokrasi arasında yakın bir ilişki söz konusudur. Vatandaşlara daha fazla söz hakkı tanıma ve tercih imkânı sunma, en iyi şekilde yerel yönetimlerde uygulama alanı bulmaktadır. Yerel yönetimler tüketici tercihlerini daha iyi tespit etme imkânına sahiptirler ve yerel koşullara duyarlı bir şekilde hizmet yürütürler. Yerel yönetimler halka daha yakın

olduğu için, katılım daha kolay sağlanabilmektedir. Yeni yaklaşımın temel vurgularından olan etkinlik ve verimlilik anlayışı da yerelleşmeyi zorunlu hale getirmektedir. Yerel yönetimlerin daha esnek ve yeni teknik ve yöntemleri benimsemede daha istekli olmaları, yerelleşmeyi istenilen bir durum haline getirmektedir.

Yeni yönetim anlayışı ile ilgili yaklaşımlar, denetim anlayışını da etkilemektedir. Kamu yönetiminde sonuca yönelme ve performansa dayalı yönetim anlayışı, harcamaların denetimi ile birlikte, amaçların gerçekleştirilmesindeki başarı ve performans denetimine de yönelmektedir. Yeni kamu yönetiminin üzerine inşa edildiği unsurlardan birisi, performansla motive edilmiş yönetime aşırı vurgudur. Fakat hizmetlerin ve özellikle kamusal hizmetlerin performans değerlendirmesi sanıldığı kadar kolay değildir. Bunun için hizmetlerin sayısallaştırılması gerekmektedir. Diğer taraftan kamu kesiminde kişilerin performansından ziyade kurumların performanslarının değerlendirilmesi yoluna gidilmektedir.

Yeni yönetim anlayışı, girdilerden çok çıktılar üzerine yoğunlaşmayı, kurallara yoğunlaşmak yerine sonuçlara yoğunlaşma, problemleri ortaya çıktıktan sonra gidermeye çalışmak yerine ortaya çıkmalarını önlemeyi hedeflemektedir. Sonuca yönelmiş yönetim, kamu yönetiminin yer aldığı karmaşık politik ve hukuki kapsamının öncelikli yerinin göz ardı edilmesi, performans, etkinlik ve sonuçların ön plana çıkarılmasını ifade etmektedir. Politik sorumluluk böylece, verimli bir finansal yönetim, hedef ve bütçeye bağlılık özelliklerini taşıyan bir sorumluluğa dönüşmüş olur.

Yeni yönetim yaklaşımının bir amacı da yönetimi “hesap verir” hale getirmektir. Siyasi hesap verebilirlikten çok finansal hesap verebilirlik üzerinde yoğunlaşmıştır. Çalışanlar sadece kurallara uygun davranmakla sorumluluklarının gereğini yapmış olmamakta, yaptıkları işin sonuçlarından da sorumlu tutulmaktadır. Sonuca yönelmiş yönetim, kamu kurumlarına bir hedef koymayı, çıktıları ölçülebilir hale getirmeyi, hesap verme sorumluluğunu yerleştirmeyi, bütçe sistemini yeni anlayışa uyumlaştırmayı, harcanan paranın karşılığını alma (value for money) anlayışını yerleştirmeyi, performansa dayalı sözleşme anlayışını gerçekleştirmeyi hedeflemektedir.

Çalışanlar, yönettiği veya sunduğu hizmetlerin maliyetlerine dikkat etmeli ve devlete ve vergi ödeyen yurttaşlara verdiği hizmetin, hizmetin maliyetine eşdeğer olup, olmadığını kendisine sormalıdır. Bu amaca dönük olarak en uygun performansı sağlayacak yönetim metodlarını kullanmaya hazır ve istekli olmalıdır. Bu da kamu kesimi için oldukça yeni bir yaklaşım olan, süreli programları ve düzenlemeleri gündeme getirmektedir.

Yeni anlayış personel sisteminde radikal değişiklikler önermektedir. Esneklik anlayışı diğer alanlarda olduğu gibi, personel anlayışını da etkilemektedir. Bilgi teknolojileri meslek bilgisi anlayışını değiştirmektedir. Esnek çalışma anlayışı ve esnek uzmanlaşma ile birlikte, kısmi çalışmaya imkân verilmekte, ücretler esnek bir şekilde yapılan işe ve performansa göre ödenmekte, grup çalışması özendirilmekte, kamu ve özel sektör arasında personel değişimi sağlanmakta, profesyonel yönetime ağırlık verilmekte ve çalışanların sorumluluğu artırılmaktadır.

Her yeni yaklaşım beraberinde birtakım endişeleri ve sorunları da beraberinde getirmekte ve çeşitli yönlerden eleştirilmektedir. Bu tür yeniden yapılanmaların, devletin içinin oyulmasına yolaçtığı, kamu yönetimini içinde bulunduğu ortamdan koparacağı ve onu başka bir şeye dönüştüreceği ileri sürülmüştür. Yeni yaklaşım, demokratik rejim için bir tehdit unsuru olarak görülmektedir. Buna göre yeni yaklaşım bürokrasinin, demokrasilerdeki siyasi ve etiksel rolünü dikkate almamaktadır. Merkezin kontrolü ve yönetme gücü zayıflamaktadır. Parlamenter demokrasiyi güvence altına almada önemli işleve sahip olan geleneksel yönetim yapısı devam etmelidir.

Bu düşüncenin sahiplerine göre, kamu yönetimi sisteminde çalışanların işlevi azami ekonomik etkinlik ve iyi sonuçlar sağlamakla tanımlanamaz. Bunun ötesinde kamu görevlilerinden beklenen bir dizi yükümlülükler ve sorumluluklar vardır: Kamu hizmetinin zorunlulukları ve sınırlılıkları, siyasi olarak sorumlu olanlara karşı olan sadakat, kamu yararına duyarlılık, hükümete sunulan önerilerde ve politikaların belirlenmesinde cesaret ve dürüstlük gibi. Siyasi-idari sorumluluk sadece sonuçlara değil, idari ve anayasal süreçler ve yapılara da önem verilmesini gerektirmektedir. Kamu yöneticileri, temsili hükümetin bağımsızlığı ve işlevini devam ettirebilmek için ellerinden geleni yapmakla yükümlüdürler.

Bürokrasinin azaltılması ve yerine daha girişimci yönetim tarzının benimsenmesi, kısa vadede ekonomik gelişmeye yolaçsa da, uzun vadede bu gelişimin faturası; yozlaşma, adaletsizlik ve görevlerin yerine getirilmesinde güvenilirliğin olmaması şeklinde ortaya çıkar. Kamu kurumları kendisini, tarafsız bir yönetim aracından ziyade hükümetin kudretli bir kurumu olarak görmelidir. Sadece devlet gücünün bir aracı olarak tanınırsa ve kıymet verilirse kamu bürokrasisi kaçınılmaz olarak etkilediği kamusal çığara doğrudan bağlanabilecek bir imaj geliştirebilir.

Kamu yöneticilerinin, yönetimin en temel ilkelerini yerine getirmenin ötesinde daha karmaşık ve daha fazla sorumluluk gerektiren devlet çıkarı veya kamu yararının zorunlu kıldığı etiksel yükümlülükleri vardır. Bu düşüncede olanlara göre yeni yönetim taraftarlarının finansal etkinliğe ve çıktılara yaptıkları aşırı vurgu, hayati öneme haiz olan kamu yararı ile ilgili sorumlulukların ihmal edilmesine yol açmamalıdır.

Devlet, etkin, verimli ve hızlı bir hizmet sunmakla yükümlüdür; fakat aynı zamanda, adalet ve eşitliğin sağlanmasından da sorumludur. Bürokrasinin azaltılmasının ve işletme tarzı yönetimin kabul edilmesinin maliyeti, daha az eşitlik ve daha az adalet olmamalıdır. Eşitlik ve adalet, büyük maliyetleri de gerektirse, devlet için önceliği olan bir konudur.

Yöneltelen bir diğer eleştiri de, yeni kamu yönetimi yaklaşımı, test edilmesi gereken önermeler olmak yerine, insanları kabul etmeye ve harekete geçmeye yüreklendiren bir dizi yargı hükümleri şeklinde sunulmuştur.

Geleneksel yönetim taraftarlarına göre bürokrasi zihniyetinin sonunu ilan etmek oldukça erkendir ve de hatalıdır. Bürokrasinin bir yüzyıl önce ortaya çıkan temel özelliklerinin çoğu iyi bir yönetim için o zaman olduğu gibi bugün için de geçerlidir. Temsili demokrasinin bürokratik zihniyete ihtiyacı devam etmektedir.

Yeni yönetim taraftarlarının, kamu yönetiminin adını değiştirmeleri de eleştiriye tabi tutulmuştur. Buna göre management kavramı administration kavramına göre daha dar bir anlam ifade etmektedir. Kamu tarafından yürütülen yasa yapma, diplomasi, iktisadi sistemin çeşitli yönlerini düzenleme, adalet mekanizmasını çalıştırma, güvenlik ve

çeşitli sosyal hizmetleri sunma gibi faaliyetleri kapsamaz. Daha kapsayıcı olan administration kavramının kamu hizmetlerinde kullanılması daha isabetlidir.

Kamu yönetimi, faaliyetler, maliyetler ve hesap verebilir olmanın ötesinde, etiksel, siyasi ve anayasal konularda siyasi hayatın temellerini etkilemektedir ve bu da oldukça önemlidir.

Bu değişim, yeni bir yönetim kültürünün gelişmesine yolaçabilir. Kamu çalışanları, bir yanda özel sektör değerleri ile işletme kültürü, diğer yanda da görev, sorumluluk ve kamu sektörü standartları arasında değer çatışması yaşayabilirler.

Geleneksel bürokratik yönetimden girişimci yönetime doğru kayış, resmi kuralların, yönetmeliklerin ve prosedürlerin yerine gayri resmi şebekelerin, kişisel yaratıcılık ve iş anlaşmaları yapma kabiliyeti gibi özelliklerin ön plana çıkmasına yolaçabilir. Amaçlar önemli olduğu kadar, onlara ulaşmak için kullanılan araç ve yöntemlerin de meşru ve kamuca makul görülebilir türden olmak zorundadır.

İlk bakışta bu eleştirilerin haklılık yönünün büyük olduğu görülmektedir. Fakat daha derine inildiğinde olayın farklı boyutları ortaya çıkmaktadır. Herşeyden önce yeni kamu yönetimi yaklaşımı ideolojik yönü zayıf olan bir yaklaşımdır. Çeşitli teori ve düşüncelerden beslenmiş olsa da, tecrübelerin ve uygulamalardan çıkan sonuçların önemli bir etkisi vardır. Bu anlamda test edilerek gelişmektedir.

Aslında yeni yaklaşım birçok yönden paradigmatik nitelikte yenilikler sunmaktadır. Fakat yeni yaklaşımın kamu yönetimini içinde bulunduğu ortamdan koparacağı doğru değildir; gelişmeler bunu doğrulamamaktadır. Yeni anlayış demokrasi için doğrudan bir tehdit değildir; belki tehdit ettiği şey temsili demokrasi anlayışıdır. Kamu çalışanlarının işlevlerinde ekonomik etkinlik ve sonuçlara vurgu, onlardan beklenen diğer yükümlülükleri ve sorumlulukları ortadan kaldırmaz. Kamu hizmetlerinin zorunlulukları ve sınırlılıkları, siyasi olarak sorumlu olanlara karşı olan sadakatleri, kamu yararına duyarlılık, hükümete sunulan önerilerde ve politikaların belirlenmesinde cesaret ve dürüstlük gibi anlayışlar halen devam etmektedir fakat vurgu ve öncelik değişmiştir.

Kamu kurumlarını tarafsız bir yönetim aracından ziyade hükümetin kudretli bir kurumu olarak görmek temsil anlayışının bir uzantısıdır. Onu sadece devlet gücünün bir aracı olarak görmek oldukça yanıltıcıdır. Çoğu defa bürokrasi bir hizmet aracıdır.

Yeni anlayışın yozlaşmaya, adaletsizliğe ve eşitsizliğe yolaçacağı ve kamu yararı anlayışını zedeleyeceği düşünülebilir. Fakat yeni yaklaşım bu kavramları reddetmekten ziyade bu kavramların arkasına sığınarak, kamu yönetiminin etkinsiz, verimsiz, maliyetli ve yavaş çalışmasının bir mazeret olamayacağını benimsemektedir. Yeni yaklaşım devlet çıkarı ve kamu yararı gibi kavram ve anlayışları netleştirmiştir. Fakat şunu da kabul etmek gerekir ki, yeni yaklaşımın finansal etkinliğe ve çıktılara yaptıkları aşırı vurgu, kamu yararı ile ilgili sorumlulukların ihmal edilmesine yol açmamalıdır. Yeni yönetim yaklaşım ve teknikleri, anayasal disiplin altına sokularak, aşırılıkları törpülenmelidir. Bürokrasinin azaltılmasının ve işletme tarzı yönetimin kabul edilmesinin maliyeti, kamu hizmetlerinde daha az eşitlik ve daha az adalet olmamalıdır. Kamu hizmetlerinde eşitlik ve adalet, büyük maliyetleri de gerektirse, devlet için önceliği olan bir konudur.

Bürokrasinin bir yüzyıl önce ortaya çıkan temel özelliklerinin bir kısmı (eşitlik, adalet, hizmetin gerekleri, zorunluluk) iyi bir yönetim için o zaman olduğu gibi bugün için de geçerlidir. Yine kamu yönetiminin kendine has özelliklerini ortaya çıkaran olumlu bürokratik zihniyet de korunmalıdır; fakat temsili demokrasiyi zedeliyor diye geleneksel bürokratik zihniyeti savunmak oldukça zordur.

Kamu yönetiminin adının değiştirilmesi ile ilgili olarak, işletme kavram ve tekniklerini benimsemek, yeni kamu yönetimi reform hareketinin sadece bir yönüdür. Bu benimseme, aynen taklit olmadığı gibi, zamanla kamu yönetimi kendi anlayışını geliştirecektir. Diğer taraftan yeni kamu yönetimi reform hareketi daha geniş bir alanda cereyan etmektedir. Management kavramı tüm bu gelişmeleri kapsayan bir kavram niteliğinde değildir. Olayın teknolojik, küresel, demokratik, ekonomik felsefik yönü bulunmaktadır.

Ayrıca kavramların Türkçe karşılıklarının bulunması açısından da sorunlar bulunmaktadır. Public management kamu işletmeciliği olarak çevrilmekte bu da genelde KİT'leri çağrıştırmaktadır. Bu nedenle bu çalışmada “administration” ve “management”



karşılığı yönetim kavramı kullanılmış, aralarındaki farkı belirtmek için “geleneksel” ve “yeni” ön ekleri kullanılmıştır.

Bu değişimin, yeni bir yönetim kültürünün gelişmesine yolaçacağı ve kamu çalışanlarının, özel sektör değerleri ile sorumluluk ve kamu sektörü standartları arasında değer çatışması yaşayacakları doğru olsa da bu, aşılamayacak bir şey değildir. 1980'den sonra kamu çalışanlarının işi daha da zor hale gelmiştir. Kamu görevlilerinin sorumluluk anlayışı, yalnız hukuki değil, hizmete ilişkin etkinlik ve verimlilik unsurlarını da kapsamaktadır.

Yeni yaklaşım, gayri resmi ilişkilerin, kişisel yaratıcılık ve iş anlaşmaları yapma kabiliyeti gibi özelliklerin ön plana çıkmasına yolaçabilir fakat bu resmi kurallar, yönetmelikler ve prosedürlerin terkedilmesi anlamına gelmez. Yeni reform hareketi, özel kesimin işleyiş biçimlerinden hayli esinlenmiş ve hatta bazıları “kamu kuruluşlarını özel şirket gibi yönetmek” yaklaşımından söz eder olmuşsa da zamanla bu aşırılıklar törpülenmiştir. Kamunun kendine özgü nitelikleri bulunmaktadır fakat bu, işletme yönetim kültürünün kamuda belli koşullar altında uygulanmasına mani değildir.

Kamu örgütlerinin, siyasal iktidara karşı sorumlu olması, kamuoyuna ve parlamentoya cevap verme yükümlülüğü ve kamu yararının çeşitliliğine hassasiyet gösterme mecburiyeti, piyasaya duyarsız, sonuçların dikkate alınmadığı, etkinsiz, verimsiz ve maliyetli bir örgütsel yapılanmayı ve işleyişi gerektirmez. Hele demokrasinin de ucuz bir yönetim biçimi olmadığı görüşünden hareketle, kamu bürokrasisinin “pahalı” örgüt türü olmasının kabul edilmesi oldukça zordur.

Sonuç olarak, tüm zamanlar ve koşullar için geçerli tek bir kamu yönetimi teorisi oluşturmak zordur. Bu anlamda geleneksel Weberyen hukuki-rasyonel bürokrasinin tüm zamanlar için geçerli olması da mümkün değildir. Diğer taraftan yönetim boşlukta oluşan ve işleyen bir kurum değildir. Belirli bir çevrede doğar, gelişir ve söz konusu çevrenin şartlarından etkilenir ve çevreyi etkiler. Bu anlamda kamu yönetimi ile toplumsal yapılar arasında karşılıklı bir ilişki kaçınılmazdır. Toplumların teknolojik, ekonomik, kültürel, sosyal ve zihinsel yapılarıyla kamu yönetimleri arasında uyumsuzlukların olması uzun vadede mümkün değildir.

Geçmişteki büyük değişimlerin her biri, devleti, kurumlarını, sorumluluklarını ve bu sorumlulukları yerine getirmedeki araçları yeniden şekillendirmiştir. Bu, hiç kuşkusuz yeni toplumsal dönüşüm için de geçerlidir. Yeni toplumsal devrim en az geçmiş devrimler kadar yönetimi değiştirmiştir ve değiştirmektedir.

Yeni yönetim anlayışı, yeni toplumsal yapı ile uyum içindedir ve bu anlamda kalıcı görünmektedir. Farklı ekonomik ve siyasal sistemlere sahip ülkelerin yönetim yapılarında ve hizmet anlayışlarında, benzer değişimlerin ve reformların ortaya çıkması, olayın belirli bir bölgeye veya devlete has bir gelişme olmadığı düşüncesini güçlendirmektedir. Bu aynı zamanda liberalizmin bir zaferi olarak görülebilir.

Yeni kamu yönetimi reform hareketlerini uygulamada geç kalmış ülkeler, örneğin Türkiye, kamu yönetimi yapısını ve anlayışını biran önce gözden geçirmeli ve gelişmiş ülkelerin bu deneyimlerinden yararlanmalıdır.



## KAYNAKÇA

### KİTAPLAR

- ABADAN, Nermin;** Bürokrasi, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, Ankara-1959.
- AKARSU, Bedia;** Çağdaş Felsefe: Kant'tan Günümüze Felsefe Akımları, 4. Baskı, İnkılap Yayınları-İstanbul.
- AKTAN, Coşkun Can;** Değişim ve Devlet, TİSK İnceleme Yayınları, Ankara-1998.
- AKTAN, Coşkun Can;** Haklar ve Özgürlükler Antolojisi, Hakiş Yayınları, Ankara-2000.
- ALPÖGE, Atila;** Halka Dönük Yerel Yönetim, T.C. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, İstanbul-1993.
- ARIOĞLU, Engin;** Dünya'da ve Türkiye'de Özelleştirme, Edit. Engin Arıoğlu, Türkiye Maden İşçileri Sendikası, Ankara-1994.
- ARON, Raymond;** Sanayi Toplumu, İkinci Baskı, Çev., E. Gürsoy, Dergah Yayınları, İstanbul-1997.
- ARON, Raymond;** Sosyolojik Düşüncenin Evreleri, Çev., Korkmaz Alemdar, 3. Baskı, Bilgi Yayınları, İstanbul-1994
- ASLAN, İ. Yılmaz;** Rekabet Hukuku, Ekin Kitabevi, Bursa-2001.
- ASLANOĞLU, A. Rana;** Kent, Kimlik ve Küreselleşme, Asa Kitabevi, Bursa-1998.
- ATASOY, Veysel;** Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu, Nuro Matbaacılık, Ankara-1993.
- AYDIN, Emin D.;** Değişen Bilgi Toplumu, Beta Yayınları, İstanbul-1996.

- BARANSEL, Atilla;** Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi, 2. Baskı, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul-1979.
- BARNET, Richart J., John CAVANAGH;** Küresel Düşler, Çev., Gülden Şen, Sabah Kitapları, İstanbul-1995.
- BARRY, Norman P.;** Yeni Sağ, Çev., Cevdet Aykan, Tisamat, Ankara-1989.
- BARZELAY, Michael;** Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government, University of California Press, Berkeley, CA-1992.
- BECK, Ulrich;** Rich Society, Sage, London-1992.
- BELEK, İlker;** Marxist Bakış Açısıyla Bilimsel Teknolojik Devrim ve Endüstriyel Demokrasi, Sorun Yayınları, İstanbul-1993.
- BELL, Daniel;** The Coming of Post Industrial Societies, Basic Books, New York-1973.
- BENSGHİR, Türksel;** Bilgi Teknolojileri ve Örgütsel Değişim, TODAİE, Ankara-1996.
- BERKTAY, Halil;** Kableden Feodalizme, Kaynak Yayınları, İstanbul-1983.
- BİLGİN, Vedat ve diğerleri,** Dünya'da ve Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları, Sağlık İş Yayınları, Ankara-1998.
- BLAU, Peter M., Marshal W. MEYER;** Bureaucracy in Modern Society, 2nd Edition, Random House, New York-1971.
- BOZKURT, Veysel;** Enformasyon Toplumu ve Türkiye, 2. Baskı, Sistem Yayıncılık, İstanbul-1997
- BRAUDEL, Fernand;** Medeniyet ve Kapitalizm, Çev., Mustafa Özel, 2. Baskı, İz Yayıncılık, İstanbul-1996.
- BUCHANAN, James M.;** Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat, Edit. Aytaç Eker, C. Can Aktan, İzmir-1991.

**BULUTAY, Tuncer**, Bilimin Niteliği Üzerine Denemeler Evrim ve Quantum Kuramları, Mülkiyeliler Birliği Yayınları, Ankara-1986.

**BUMİN, Kürşat**; Demokrasi Arayışında Kent, Ayrıntı Yayınları, İstanbul-1990.

**BUTLER, Eamonn**; Hayek: Çağımız İktisat ve Siyaset Felsefesine Katkısı, Çev., Yusuf Ziya Çelikkaya, Liberal Düşünce Topluluğu Yayınları, Ankara-1996.

**CASTELLS, Manuel**; Kent, Sınıf, İktidar, Çev., Asuman Erendil, Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara-1997.

**CEYHUN, Yurdakul, M. Ufuk ÇAĞLAYAN**; Bilgi Teknolojileri Türkiye İçin Nasıl Bir Gelecek Hazırlamakta, Türkiye İş Bankası Yayınları, Ankara-1997.

**CEYLAN, Ali, Turhan KORKMAZ**; Semaye Piyasası ve Menkul Değerler Analizi, Ekin Kitabevi, Bursa-2000.

**CHILDE, Gordon**; Tarihte Neler Oldu, Çev., Mete Tunçay ve Alaaddin Şenel, 5. Baskı. Alan Yayıncılık, İstanbul-1993.

**CLARKE, J., J. NEWMAN**; The Managerial State, Sage, London-1997.

**COŞKUN, İsmail**; Modern Devletin Doğuşu, Der Yayınları, İstanbul-1997.

**COUNCIL OF EUROPE**; Belediyelerin Büyüklüğü Etkinliği ve Halkın Katılımı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara-1995b.

**COUNCIL OF EUROPE**; Hizmette Yerellik (Subsidiyarite) İlkesinin Tanımı ve Sınırları, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara-1995a.

**DALAY, İsmail**; Yönetim ve Organizasyon: İlkeler, Teoriler ve Stratejiler, Sakarya Üniversitesi Yayınları, Adapazarı-2001.

**DEMİR, Osman**; Ekonomide Devlet, Semaye Piyasası Kurulu, Ankara: 1997.

**DİNÇER, Ömer, Yahya FİDAN**; İşletme Yönetimine Giriş, 2. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul-1996.

**DİNÇER, Ömer;** Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası, 3. Baskı, Beta Yayınları, istanbul-1996.

**DORAY, Bernard;** From Taylorism to Fordism: A Rational Madness, Translated by David Macey, Free Association Books, London-1998.

**DOWDING, Keith.;** The Civil Service. Routledge, London- 1995.

**DRUCKER, Peter F.;** 21. Yüzyıl İçin Yönetim Tartışmaları, Çev., İrfan Bahçivangil ve Gülenay Gorbon, Epsilon, İstanbul-1999.

**DRUCKER, Peter F.;** Gelecek İçin Yönetim, Çev., Fikret Üçcan, 3. Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul-1995.

**DRUCKER, Peter F.;** Kapitalist Ötesi Toplum, Çev., Belkıs Çorakçı, İnkılap Kitabevi, İstanbul-1994.

**DRUCKER, Peter F.;** Yeni Gerçekler, Çev., Birtane Karanakçı, 3. Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara-1993.

**Du GAY, Paul;** In Praise of Bureaucracy: Weber, Organization, Ethics, Sage Publications, London-2000.

**DUBEN, Alan;** İnsan Hakları ve Demokratikleşme: Yerel Yönetimlerin ve Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü, WALD Yayınları, İstanbul-1994.

**DUVERGER, Maurice;** Siyaset Sosyolojisi, Çev., Şirin Tekeli, 4. Baskı, Varlık Yayınları, İstanbul-1995.

**EDDISON, Tony, Cenk TIKIZ;** Yerel Yönetimlerde Denetim, 2. Baskı, T.C. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, İstanbul-1994.

**EMREALP, Sadun, Drew HORGAN;** Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri, T.C. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, İstanbul-1993.

**EMREALP, Sadun;** Yerel Yönetim ve Bilgi Teknolojisi, 2. Baskı, T.C. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, İstanbul-1994.

**ERCAN, Fuat;** Gelişme Yazını Açısından Modernizm Kapitalizm ve Azgelişmişlik, Sarmal Yayınları, İstanbul-1996.

**EREN, Erol;** Yönetim ve Organizasyon, Beta Yayınları, İstanbul-1998.

**ERGUN, Turgay, Aykut POLATOĞLU;** Kamu Yönetimine Giriş, 4. Baskı, TODAİE, Ankara-1992.

**ERKAN, Hüsnü;** Bilgi Toplumu ve Ekonomik Gelişme, 3. Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul-1997.

**EROĞUL, Cem;** Devlet Nedir, İmge Kitabevi, Ankara-1990.

**ERTÜRK, Mümin;** İşletmelerde Yönetim ve Organizasyon, 2. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul-1998.

**ERYILMAZ, Bilal ve diğerleri;** İşyeri Açma Ruhsat İşlemleri Sorunlar ve Çözüm Önerileri, İzmir Ticaret Odası, İzmir-1995.

**ERYILMAZ, Bilal;** Bürokrasi, Anadolu Matbaacılık, İzmir-1993.

**ERYILMAZ, Bilal;** Kamu Yönetimi, İstanbul-2001a.

**ERYILMAZ, Bilal;** Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması, Birleşik Yayıncılık, İstanbul-1997.

**ETZIONI, Amitai;** Modern Örgütler, GİM, Ankara-1969.

**FALAY, Nihat;** Program Bütçe ve Sıfır-Esaslı Bütçe Sistemleri, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayınları, İstanbul-1987.

**FAROQHI, Suraiya;** Osmanlı'da Kentler ve Kentliler, Çev., Neyyir Kalaycıoğlu, 2. Baskı, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul-1994.

- FERLIE, EWAN ve diğerkleri;** The New Public Management In Action, Oxford Universty Pres, Oxford-1997.
- FEYERABEND, Paul;** Akla Veda, Çev., Ertuuğrul Başer, Ayrıntı Yayınları, İstanbul-1991.
- FEYERABEND, Paul;** Bilim Kilisesi: Özgür Bir Toplumda Bilim, Çev., Cevdet Cerit, Pınar Yayınları, İstanbul-1991.
- FLYNN, Norman;** Public Sector Management, 3nd Edition, Prentice Hall, London-1997.
- FOX, Charles J., Hugh T. MILLER;** Postmodern Public Administration: Toward Discourse, SAGE, USA-1996.
- FRANKEL, Boris;** Sanayi Sonrası Ütopylar, Çev., Kamil Durand, Ayrıntı Yayınları, İstanbul-1991.
- FRIEDMAN, Milton;** Kapitalizm ve Özgürlük, Çev., Doğan Erberk ve Nilgün Himmetoğlu, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul- 1988.
- GIDDENS, Anthony;** Elimizden Kaçıp Giden Dünya, Çev., Osman Akınhay, Alfa Yayınları, İstanbul-2000a.
- GIDDENS, Anthony;** Modernliğin Sonuçları, Çev., Ersin Kuşdil, 2. Baskı, Ayrıntı, İstanbul-1998b.
- GIDDENS, Anthony;** Sosyoloji Eleştirel Bir Yaklaşım, Çev., Ruhi Esengül-İsmail Öğretim, 2. Baskı, Birey Yayıncılık, İstanbul-1994.
- GIDDENS, Anthony;** Sosyoloji, Çev., Hüseyin Özel ve Cemal Güzel, Ayraç Yayınları, Ankara- 2000b.
- GIDDENS, Anthony;** The Third Way: The Renewal of Social Democracy, Polity Press, Cambridge-1998a.



- GIMPEL, Jean;** Ortaçağda Endüstri Devrimi, Çev., Nazım Özüaydın, 2. Baskı, TÜBİTAK, Ankara-1997.
- GLADDEN, E. N.;** A History of Public Administration, Vol. II, Frank Cass and Company Limited, London-1972b.
- GOURNAY, Bernard;** Yönetim Bilimine Giriş, Çağdaş Toplumlarda Kamu Yönetimi, Çev., İhsan Kuntbay, TODAİE Yayınları, Ankara-1971.
- GÖRMEZ, Kemal;** Kent ve Siyaset, Gazi Kitabevi, Ankara-1997b.
- GÖRMEZ, Kemal;** Yerel Demokrasi ve Türkiye, Vadi Yayınları, 2. Baskı, Ankara-1997a.
- GÖZÜBÜYÜK Şeref ve Turgut TAN;** İdare Hukuku, 1. Cilt, Turhan Kitabevi, Ankara-1998.
- GRINT, Keith;** Çalışma Sosyolojisi, Çev., Veysel Bozkurt, Alfa Yayınları, İstanbul-1998.
- GUENON, Rene;** Modern Dünyanın Bunalımı, Çev., Nabi Avcı, İnsan Yayınları, İstanbul-1979.
- GÜLER, Birgül Ayman;** Yeni Sağ ve Devletin Değişimi Yapısal Uyarılama Politikaları, TODAİE Yayınları, Ankara-1996
- GÜVEL, Alper;** Politik İktisat ve Akıl, Alfa, İstanbul-1998.
- HAYEK, A. Friedrich;** Hukuk, Yasama ve Özgürlük, Cilt 1, Kurallar ve Düzen, Çev., Atilla Yayla, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul-1996.
- HAYEK, A. Friedrich;** Kölelik Yolu, Çev., Turhan Feyzioğlu ve Yıldırım Arslan, Liberal Düşünce Topluluğu, Ankara-1995.
- HEPER, Metin;** Bürokratik Yönetim Geleneği: Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyetinde Gelişimi ve Niteliği, ODTÜ Yayınları, Ankara-1974.

**HEPER, Metin;** Modernleşme ve Bürokrasi: Karşılaştırmalı Kamu Yönetimine Giriş, Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Ankara-1973.

**HEPER, Metin;** Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, İstanbul-1977.

**HICKS, Herbert G., C. Ray GULLETT;** Organizasyonlar: Teori ve Davranış, Çev., Besim Baykal, İ.İ.T.İ.A. İşletme Bilimleri Enstitüsü Yayınları, İstanbul-1981.

**HILL, Michael;** The Welfare State in Britain, Edward Elgar, England-1993.

**HOBSBAWM, E.J.;** Sanayi ve İmparatorluk, Çev., Yalçın Gülerman ve Abdullah Ersoy, Dost Kitabevi, Ankara-1987.

**HUGHES, Owen;** Public Management and Administration: An Introduction, 2nd Edition, Macmillan, London.- 1998.

**HUNTINGTON, Samuel P., Jorge DOMINGUEZ;** Siyasal Gelişme, Çev., Ergun Özbudun, S yayınları, Ankara-1985.

**İBN BATUTA;** İbn Batuta Seyahatnamesi'nden Seçmeler, Yayına Hazırlayan İsmet Parmaksızoğlu, MEB, İstanbul-1993.

**İBN HALDUN;** Mukaddime, Çev., Zakir Kadiri Ugan, 1.Cilt, MEB Yayınları, İstanbul-1989.

**JAMES, Jennifer;** Gelecek Zamanda Düşünmek, Çev., Zülfü Dicleli, Boyner Holding Yayınları, İstanbul-1997.

**KARATAŞ, Cevat, Ziya ÖNİŞ;** Dünyada Özelleştirme Uygulamaları ve Türkiye, TÜSES Yayınları, İstanbul-1994.

**KAZGAN, Gülten;** Küreselleşme ve Yeni Ekonomik Düzen Ne Getiriyor? Ne Götürüyor? Nereye Gidiyor, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul-1997.

**KELEŞ, Ruşen;** Yerinden Yönetim ve Siyaset, Genişletilmiş 2. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul-1994.

- KENNEDY, Paul;** Yirmi Birinci Yüzyıla Hazırlanırken, Çev., Fikret Üçcan, Türkiye İş Bankası Yayınları, Ankara-1996.
- KEYDER, Çağlar;** Toplumsal Tarih Çalışmaları, Dost Kitabevi, Ankara-1983.
- KILIÇBAY, M. Ali;** Kapitalizmin Kökenleri, İmge Kitabevi, Ankara-1994.
- KOZAK, İbrahim Erol;** Bir Sosyal Siyaset Müessesesi Olarak Vakıf, SAU. Yayınları, Adapazarı-1994.
- KOZAK, İbrahim Erol;** İnsan Toplum İktisat, İbn Haldun'dan Yola Çıkararak Çok Yönlü Bir Tahlil Denemesi, 2. Baskı, Değişim Yayınları, Adapazarı-1999.
- KOZLU, Cem;** Türkiye Mucizesi İçin Vizyon Arayışları ve Asya Modelleri, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara-1994.
- KÖK, Recep;** Kit-Özelleştirme Modelleri ve Türkiye Üzerine Bir Uygulama, Atatürk Üniversitesi, Erzurum-1993.
- KÖSEMİHAL, N. Şazi;** Sosyoloji Tarihi, Remzi Kitabevi, İstanbul-1974.
- KUHN, Thomas S.;** Bilimsel Devrimlerin Yapısı, Çev., Nilüfer Kuyaş, 4. Baskı, Alan Yayıncılık, İstanbul-1995.
- KUMAR, Krishan;** Sanayi Sonrası Toplumdan Postmodern Topluma Çağdaş Dünyanın Yeni Kuramları, Çev., Mehmet Küçük, Dost Kitabevi, Ankara-1999.
- KUMAR, Krishan;** The Rise of Modern Society Aspects of the Social & Political Development of the West, Basil Blackwell, Oxford-1988.
- LEHNE, Richard;** Industry and Politics United States in Comparative Perspective, Prentice-Hall, 1993.
- LYOTARD, J.F.;** Postmodern Durum, Çev., Ahmet Çiğdem, Vadi Yayınları, Ankara-1994.

**MAHALLİ İDARELER EĞİTİM ARAŞTIRMA GELİŞTİRME MERKEZİ;**  
Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma,  
Ankara: 1-2 Aralık 1994.

**McNEILL, William H.;** Dünya Tarihi, Çev., Alaeddin Şenel, İmge Kitabevi, Ankara-  
1994.

**METCALFE, Les, Sue RICHARDS;** Improving Public Management, Second Edit.,  
European Institute of Public Administration, Sage, London-1990.

**MISES, Ludwig von;** Bürokrasi, Çev., Feridun Ergin, Cumhuriyet Matbaası, İstanbul-  
1947.

**MODERNISING GOVERNMENT;** Published by The Stationery Office, 1999,  
[www.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310.htm](http://www.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310.htm).

**MORGAN, Gareth;** Yönetim ve Örgüt Teorilerinde Metafor, Çev., Gündüz Bulut,  
MESS, İstanbul-1998.

**MOUZELİS, N.P.;** Örgüt ve Bürokrasi, Çev., H. Bahadır Akın, Çizgi Kitabevi, Konya-  
2001.

**NAISBITT, John, Patrica ABURDANE;** Megatrends 2000, Çev., Erdal Güven, Form  
Yayınları, İstanbul-1990.

**NAISBITT, John;** Megatrends: Ten New Directions Transforming Our Lives, Warner  
Books, New York-1984.

**NATIONAL PERFORMANCE REVIEW;** Creating A Government That Works  
Better And Costs Less, A Plume Book, New York-1993.

**NOZICK, Robert;** Anarchy, State, and Utopia, Basil Blackwell, Oxford-1990.

**OECD (Organization For Economic Cooperation and Development);** Governance  
in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries, OECD/Puma,  
Paris-1995.

**OHMAE, Kenichi;** Ulus Devletin Sonu: Bölgesel Ekonomilerin Yükselişi, Çev., Zülfü Dicleli, Türk Henkel Dergisi Yayınları, İstanbul 1996.

**ORTAYLI, İlber;** Türkiye İdare Tarihi, Turhan Kitabevi, Ankara-1996b.

**OSBORNE, David, Ted GAEBLER;** Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, A Plume Book, New York-1993.

**ÖRNEK, Acar;** Kamu Yönetimi, Meram Yayın Dağıtım, İstanbul-1992.

**ÖZYÜKSEL, Murat;** Feodalite ve Osmanlı Toplumunu, Der Yayınları, İstanbul-1997.

**PERRY, James, Kenneth KRAEMER;** Public Management: Public and Private Perspectives, Mayfield Publishing Co., California-1983.

**PETERS, Thomas J., Robert H. WATERMAN;** In Search of Excellence: Lesson From America's Best-Run Companies, Harper & Row, New York-1982.

**PETERS, Tom;** Thriving on Chaos, Basingstoke, Macmillan-1987.

**PINCHOT, G., E. PINCHOT;** The End of Bureaucracy and the Rise of the Intelligent Organization, Barrette-Koehler, San Francisco-1993.

**PIRENNE, Henri;** Ortaçağ Kentleri Kökenleri ve Ticaretin Canlanması, Çev., Şadan Karadeniz, 4. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul-1994.

**POLANYI, Karl;** Büyük Dönüşüm Çağımızın Siyasal ve Ekonomik Kökenleri, Çev., Ayşe Buğra, Alan Yayıncılık, İstanbul-1986.

**POLLITT, Christopher;** Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience, Blackwell, Oxford-1990.

**RIFAT, Mehmet;** Balzac Kitabı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul-1994.

**RITZER, George;** Toplumun McDonaldlaştırılması Çağdaş Toplum Yaşamının Değişen Karakteri Üzerine Bir İnceleme, Çev., Şen Süer Kaya, Ayrıntı Yayınları, İstanbul-1998.

- ROBERTSON, Roland;** Küreselleşme Toplum Kuramı ve Küresel Kültür, Çev., Ümit Hüsrev Yolsan, Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara-1999.
- RUELLE, David;** Rastlantı ve Kaos, Çev., Deniz Yurtören, 9. Baskı, TÜBİTAK, Ankara-1996.
- RUSSELL, Bertrand;** İktidar, Cem Yayınevi, Çev., Mete Ergin, 2. Baskı, İstanbul-1994.
- SANDER, Oral;** Siyasi Tarih: İlk Çağlardan 1918'e, İmge Kitabevi, 5. Baskı, İstanbul, 1997.
- SARIBAY, Ali Yaşar;** Siyasal Sosyoloji, 3. Baskı, Uludağ Üniversitesi Yayınları, Bursa-1996.
- SARUP, Madan;** Post-Yapısalcılık ve Postmodernizm, Çev., A. Baki Güçlü, Ark Yayınları, Ankara-1995.
- SAVAS, Emmanuel Stave;** Özelleştirme Daha İyi Bir Devlet Yönetiminin Anahtarı, Çev., Ergün Yener, MPM Yayınları, Ankara-1994.
- SAVAŞ, Vural Fuat;** Anayasal İktisat, 3. Baskı, Avcıol Yayınları, İstanbul-1997.
- SCHUMACHER, E. F;** Küçük Güzeldir, Çev., Osman Deniztekin, 3. Baskı, Cep Kitapları, İstanbul-1995.
- SERTER, Nur;** Devlet Görevlerindeki Gelişmelerin Sonucu Olarak Sosyal Devlet, İÜ. İktisat Fakültesi Yayınları, İstanbul-1994.
- SIMON, H.A. ve diğerleri;** Kamu Yönetimi, I.II.III. Cilt, Çev., Cemal Mihçioğlu, TODAİE Yayınları, Ankara-1966.
- SMITH, Adam;** Ulusların Zenginliği, Çev., Ayşe Yunus ve Mehmet Bakırcı, Alan Yayıncılık, İstanbul-1985.
- SONGUR, H. Mehmet;** Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara-1995.

**STONIER, T.;** The Wealth of Information: A Profile of the Post Industrial Economy, Thames Methuen, Londra-1983.

**STRATEJİK ARAŞTIRMALAR VAKFI,** Demokrasinin Tabana Yayılmasında Yerel Yönetimlerin Önemi, SAV Yayınları, Ankara-1994.

**STRATEJİK ARAŞTIRMALAR VAKFI,** Yerel Yönetimler ve Özelleştirme, SAV Yayınları, Ankara-1995.

**SWINGEWOOD, Alan;** Sosyolojik Düşüncenin Kısa Tarihi, Çev., Osman Akınhay, Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara-1998.

**ŞAYLAN, Gencay;** Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi, İmge Kitabevi, Ankara-1995a.

**ŞENEL, Alaeddin;** İlkel Topluluktan Uygar Topluma, 5. Baskı, Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara-1995.

**ŞİMŞEK, Şerif;** Yönetim ve Organizasyon, 4. Baskı, Damla, Konya-1998.

**TAYLOR, Frederick Winslow;** Bilimsel Yönetimin İlkeleri, Çev., H.Bahadır Akın, Çizgi, Konya-1997.

**TC. BAŞBAKANLIK İDAREYİ GELİŞTİRME BAŞKANLIĞI;** 2001 Hedefleri Doğrultusunda 21. Yüzyıla Girerken Türkiye’de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar, Araştırma Raporları II, Ankara-1994.

**TEKELİ, Hasan;** Bilgi Çağı Bilgi Çağının Sosyal, Kültürel ve Ekonomik Etkileri, Simavi Yayınları, İstanbul-1994.

**TEKELİ, İlhan, İlber ORTAYLI,** Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi, Editör Ergun Türkcan, 1. Cilt, Türk İdareciler Derneği, Ankara-1978.

**TEKELİ, İlhan;** Modernite Aşılırken Siyaset, İmge Kitabevi, Ankara-1999.

**TODAİE;** Kamu Yönetimi Araştırması Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, TODAİE, Ankara-1992.

- TOFFLER, Alvin;** Şok, Çev., Selami Turgut, Altın Kitaplar Basımevi, İstanbul-1981b.
- TOFFLER, Alvin;** Üçüncü Dalga, Çev., Ali Seden, Altın Kitaplar Basımevi, İstanbul-1981a.
- TORTOP, Nuri ve diğerleri;** Kamu Yönetimi, 2. Baskı, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir-1998.
- TORTOP, Nuri;** Mahalli İdareler, 4. Baskı, TODAİE, Ankara-1991.
- TORTOP, Nuri;** Yönetim Biliminin Temel İlkeleri, TODAİE, Ankara-1990.
- TOURAINÉ, Alain;** Modernliğin Eleştirisi, Çev., Hülya Tufan, 2. Baskı, Yapı Kredi yayınları, İstanbul-1995.
- TOYNBEE, Arnold;** Tarih Bilinci, Çev., Murat Belge, e Yayınları, İstanbul-1975.
- TUTUM, Cahit;** Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Tesav Yayınları, Ankara-1994.
- TÜRKMEN, İsmail;** Yönetimsel Zaman ve Yetki Açısından Yönetimde Verimlilik, MPM Yayınları, Ankara-1999.
- TÜSİAD;** Türkiye’de ve Dünyada Yükseköğretim, Bilim ve Teknoloji, İstanbul: TÜSİAD, 1994.
- ÜNÜSAN, Teoman;** Avrupa’da Yerel Yönetimler, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara-1996.
- WALLERSTEIN, Immanuel;** Tarihsel Kapitalizm, Çev., Necmiye Alpay, Metis Yayınları, İstanbul-1992.
- WALSH, Kieron;** Public Services and Market Mechanisms Competition, Contracting and the New Public Management, Macmillan, London-1995.
- WEBER, Max;** Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhu, Çev., Zeynep Aruoba, 2. Baskı, Hil Yayınları, İstanbul-1997.



- WEBER, Max;** Sosyoloji Yazıları, Çev., Taha Parla, İletişim Yayınları, İstanbul-1996.
- WEBER, Max;** Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme, Çev., Özer Özankaya, İmge Kitabevi, İstanbul-1995.
- WILSON, Woodrow;** Seçme Parçalar, Çev., Nermin Abadan, Türk Siyasi İlimler Derneği Yayınları, İstanbul-1961.
- WOLFEREN, Karel Van;** Japon Gücünün Sırrı Devletsiz Bir Milletın İnsanları ve Politikası, Çev., İnci Kurmuş, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara-1992.
- WOMACK, J.P. ve diğerleri;** Dünyayı Değiştiren Makine, Otomotiv Sanayi Derneği Yayınları, İstanbul-1993.
- WORLD BANK;** Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership, World Bank Research Report-1995, [www-wds.worldbank.org](http://www-wds.worldbank.org).
- WORLD BANK;** From Plan to Market, World Development Report-1996, [www-wds.worldbank.org](http://www-wds.worldbank.org).
- WORLD BANK;** The State in a Changing World, World Development Report-1997, [www-wds.worldbank.org](http://www-wds.worldbank.org).
- YAYLA, Atilla;** Liberal Bakışlar, Siyasal Kitabevi, Ankara-1993.
- YILDIRIM, Engin;** Endüstri İlişkileri Yeorileri: Sosyolojik Bir Değerlendirme, Değişim Yayınları, Sakarya-1997.
- YILDIRIM, Selahattin;** Yerel Yönetim ve Demokrasi, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, İstanbul-1993.
- YILMAZ, Aytakin;** Moderninden Postmoderne Siyasal Arayışlar, Vadi Yayınları, Ankara-1996.

## MAKALELER

**ADIGÜZEL, Muhittin;** “Savunma Hizmetlerinde Kalitenin Önemi ve Türk Silahlı Kuvvetlerinde Toplam Kalite Yönetimi Uygulamaları”, Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi, TODAİE Yayınları, Cilt 2, Ankara-1999, ss. 23-27.

**AKALIN, Güneri;** “Yerel Yönetimlerin İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 3, Sayı 6, Kasım-1994, ss. 15-27.

**AKGÜL, Aziz, Oktay VURAL;** “Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nda Toplam Kalite Yönetim Uygulaması”, Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi, TODAİE Yayınları, Cilt 2, Ankara-1999, ss. 191-208.

**AKSOY, A. Şinasi;** “Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi”, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri, Cilt 2, Ankara-1995, ss. 159-173.

**AKSOY, A. Şinasi;** “Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 7, Sayı: 1, Ocak-1998, ss. 3-13.

**AKTAN, Coşkun Can;** “Devletin Büyümesi ve Küçültülmesi Sorunu”, Türkiye Günlüğü, Sayı 30, Eylül-Ekim-1994, ss. 21-24.

**AKTAN, Coşkun Can;** “Kamuda Kalitesizliğe Çözüm İçin Toplam Kalite”, Ekonomik Forum TOBB, Yıl 4, Sayı 6, 15 Haziran-1997, ss. 56-61.

**ALTAN, Mehmet;** “Bilgi Çağının Olmazsa Olmaz Koşulu”, Türk Henkel Dergisi, Haziran-1996.

**ARI, Tayyar,** “Yeni Dünya Düzeni ve Global Güvenlik”, Toplum ve Ekonomi, Sayı 6, Mayıs-1994.

**ARIN, Tülay;** “Altyapı Hizmetlerinde Teknolojik Değişme, Özel Sermaye ve Metalaşma Biçimleri”, Dün ve Bugünüyle Toplum ve Ekonomi, Sayı 6, Mayıs-1994.

**ATAY, Cevdet,** “Devlet Denetleme Kurulu”, Bağımsız İdari Otoriteler, Edit. İbrahim Ö. Kaboğlu, Alkım Yayınları, İstanbul-1998, ss. 47-58.

- ATHERTON, Cliff., Duane. WINDSOR;** “Privatization of Urban Public Services”, Entrepreneurship and The Privatizing of Government, Edit. Calvin A. Kent. Quorum Books, New York- 1987, pp.81-99.
- AUCOIN, Peter;** “Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes, and Pendulums”, Governance: An International Journal of Policy and Administration, Vol. 3, Issue 2, 1990, pp. 115-137.
- AYATA, Sencer;** “Toplumbilim Açısından Küreselleşme”, Emperyalizmin Yeni Masalı: Küreselleşme, Edit. Işık Kansu, 3. Baskı, İmge, Ankara-1997, ss. 61-73.
- BAĞÇE, H. Emre;** “Küreselleşme, Devlet ve Demokrasi”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 32, Sayı 4, Aralık-1999, ss. 3-14.
- BALCI, Asım;** “Kamu Sektörü ve Toplam Kalite Yönetimi”, Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi, TODAİE Yayınları, Cilt 1, Ankara-1999, ss. 61-76.
- BARRY, Norman;** “Piyasa, Ahlâk, Din ve Devlet”, Liberal Düşünce, Sayı 6, 1996, [www.liberal-dt.org.tr/ldd/in-sayi4.htm](http://www.liberal-dt.org.tr/ldd/in-sayi4.htm)
- BAYRAKTAROĞLU, Serkan;** “Klasik Örgütsel Güç Kuramlarından Clegg’in Güç Devreleri Yaklaşımına”, Bilgi, Cilt 3, Sayı 2, Adapazarı-2000, ss. 109-121.
- BENNETT, James T.;** “Yeni Bilgi Teknolojisi ve Refah: Değişen İş Dünyası”, Liberal Düşünce, Çev., Cahit Güran, Sayı 9, Kış-1998, ss. 90-95.
- BERNARD, Michel;** “Bilişim ve Özgürlükler Ulusal Komisyonu”, Bağımsız İdari Otoriteler, Çev., Mahmut Göçer, Edit. İbrahim Ö. Kaboğlu, Alkım Yayınları, İstanbul-1998, ss. 89-95.
- BİLGİN, Kamil Ufuk;** “Kamu Yönetiminde Kaliteli Hizmet Anlayışı”, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri, 1. Cilt, TODAİE, Ankara-1995, ss. 171-190.

- BOJE, David M., Robert D. WINSOR;** “The Resurrection of Taylorism: Total Quality Management's Hidden Agenda”, *Journal of Organizational Change Management*, Vol. 6, Issue 4, 1993.
- BORATAV, Korkut;** “Ekonomi ve Küreselleşme”, *Emperyalizmin Yeni Masalı: Küreselleşme*, Edit. Işık Kansu, 3. Baskı, İmge, Ankara-1997, ss. 22-33.
- BOYNE, George A.;** “Bureaucratic Theory Reality: Public Choice and Service Contracting in U.S. Local Government”, *Public Administration Review*, Vol. 58, Nov/Dec-1998, pp. 474-485.
- BOYNE, George A.;** “The Intellectual Crisis in British Public Administration: Is Public Management The Problem or The Solution”, *Public Administration*, Vol. 74, Winter-1996, pp. 679-694.
- BOZKURT, Veysel;** “Küreselleşme: Kavram, Gelişim ve Yaklaşımlar”, *Küreselleşmenin İnsani Yüzü*, Edit. Veysel Bozkurt, Alfa Yayınları, İstanbul-2000, ss. 17-31.
- CANMAN, Doğan;** “İnsan Kaynağının Değerlendirilmesinde Çağdaş Yaklaşımlar”, *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri*, 2. Cilt, Ankara-1995, ss. 105-122.
- CASLIN, Terry;** “Devlet ve Ekonomi”, *Liberalizm, Refah Devleti, Eleştiriler*, Çev., Mensur Akgün, Edit. Kemali Saybaşı, Bağlam Yayınları, İstanbul-1993, ss. 90-314.
- CHAPMAN, Richard. A.;** “Concepts and Issues in Public Sector Reform: The Experience of the United Kingdom in the 1980s” *Public Policy & Administration*, Vol. 6, Issue 2, 1991, pp. 1-19.
- CLAESSEN, Henri J. M., Peter SKALNIK;** “Erken Devlet Kuramları ve Varsayımlar”, *Erken Devlet Kuramlar Veriler Yorumlar*, Çev., Alaeddin Şenel, Edit. Henri J.M.Claessen, Peter Skalnik, İmge Kitabevi, Ankara-1993, ss. 3-42.

- CLAESSEN, Henri J. M.;** “Erken Devlete Yapısal Bir Yaklaşım”, Erken Devlet Kuramlar Veriler Yorumlar, Çev., Alaeddin Şenel, Edit. Henri J.M.Claessen, Peter Skalnik, İmge Kitabevi, Ankara-1993, ss. 156-245.
- COHEN, Jean-Claude ve Martine PONS;** “Kamu Yönetiminde Ofis Teknolojisi Üzerine”, Amme İdaresi Dergisi, Çev., M. Kemal Öktem, Cilt 22, Sayı 2, Haziran-1989, ss. 77-89.
- COHEN, Ronald;** “Devletin Kökenleri Yeniden Değerlendirme”, Erken Devlet Kuramlar Veriler Yorumlar, Çev., Alaeddin Şenel, Edit. Henri J.M.Claessen, Peter Skalnik, İmge Kitabevi, Ankara-1993, ss. 43-111.
- COOK, Brian J.;** “Making Democracy Safe for the World”, Handbook of Organization Theory and Management, Edit. Thomas D. Lynch & Todd J. Dicker, Marcel Dekker, USA-1998, pp. 205-226.
- COŞKUN, Arife;** “Kamu Sektöründe Performans Denetimi: Sayıştay Uygulaması”, 15. Türkiye Maliye Sempozyumu, 15-17 Mayıs, Antalya-2000, ss. 267-298.
- ÇEÇEN, Anıl;** “Dünyadaki ve Bölgedeki Gelişmeler Açısından Küreselleşme”, Emperyalizmin Yeni Masalı: Küreselleşme, Edit. Işık Kansu, 3. Baskı, İmge, Ankara-1997, ss. 89-101.
- ÇOKER, Ziya;** “İçişleri Bakanlığı Örgüt ve Hizmetlerinde Çağdaş ve Kaliteli Yönetim İlkelerine Göre Yeniden Düzenlenmesi Stratejisi”, Türk İdare Dergisi, Yıl 70, Sayı 421, Aralık-1998, ss. 163-196.
- DENNARD, Linda F.;** “The New Paradigm in Science and Public Administration”, Public Administration Review, Vol. 56, Issue 5, Sep/Oct 1996, pp. 495-499.
- DİNÇER, Ömer;** “Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması İhtiyacı ve İlkeleri Üzerine Bir Tartışma”, Türkiye’de Yönetim Geleneği, Edit. Davut Dursun ve Hamza Al, İlke Yayınları, İstanbul-1998.

- DOBUZINSKIS, Laurent;** “From Positivism to Post-Positivism: An Unfinished Journey”, Handbook of Organization Theory and Management, Edit. Thomas D. Lynch & Todd J. Dicker, Marcel Dekker, USA-1998, pp. 359-387.
- DOCHHERTY, Thomas D.;** “Postmodernizm: Bir Giriş”, Postmodernist Burjuva Liberalizmi, Çev., Yavuz Alogan, İstanbul-1995.
- DODGSON, John;** “Özelleştirme”, Liberalizm, Refah Devleti, Eleştiriler, Çev., Zeynep Bilgin, Edit. Kemali Saybaşı, Bağlam Yayınları, İstanbul-1993, ss. 261-289.
- DUNLEAVY, Patrick, Cristopher HOOD;** “From Old Public Administration to New Public Management”, Public Money and Management, Vol. 14, Issue 3, July/Sept.-1994, pp. 9-16.
- DURAN, Lütfi;** “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, Bağımsız İdari Otoriteler, Edit. İbrahim Ö. Kaboğlu, Alkım, İstanbul-1998.
- EBENSTEIN, William;** “Refah Devleti”, Siyasi Felsefenin Büyük Düşünürleri, Çev., İsmet Özel, Şule Yayınları, İstanbul-1996, ss. 338-352.
- EKEN, Musa;** “Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 27, Sayı 2, Haziran-1994. ss.25-54.
- EKEN, Musa;** “Kamu Yönetiminde Kötü Yönetim Olgusu”, Türk İdare Dergisi, Yıl 70, Sayı 419, Haziran-1998, ss. 127-139.
- ERDOĞAN, Mustafa;** “İnsan Haklarına Kavramsal Bir Yaklaşım”, Liberal Düşünce, Sayı 12, 1998, [www.liberal-dt.org.tr/ldd/m12/12-merdogan.htm](http://www.liberal-dt.org.tr/ldd/m12/12-merdogan.htm)
- ERDOĞAN, Mustafa;** “Klasik Liberalizmde Birey, Topluluk, Toplum”, Liberal Düşünce, Sayı 7, Yaz-1997. ss. 58-63.
- ERGUN, Turgay;** “Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişmesine Kısa Bir Bakış: Yeni Arayışlar ve Gerçekler”, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri, Birinci Cilt, Ankara-1995. ss. 7-13.

**ERGUN, Turgay;** "Postmodernizm ve Kamu Yönetimi", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 30, Sayı 4, Aralık-1997, ss. 3-15.

**ERKUT, Celal;** "Bağımsız İdari Makamlar Müessesesi Açısından Sermaye Piyasası Kurulu'nun Kısa Bir Değerlendirilmesi", Bağımsız İdari Otoriteler, Edit. İbrahim Ö. Kaboğlu, Alkım Yayınları, İstanbul-1998. ss. 129-134.

**ERKUT, Halil;** "Değişimle Başetmek", MESS Mercek, Yıl 1, Sayı 3, Temmuz-1996.

**EROĞUL, Cem;** "Ulus-Devlet ve Küreselleşme", Emperyalizmin Yeni Masalı: Küreselleşme, Edit. Işık Kansu, 3. Baskı, İmge, Ankara-1997. ss. 46-60.

**ERYILMAZ, Bilal;** "Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler", TİD, Yıl 61, Sayı 382, Mart-1989, ss. 17-59.

**ERYILMAZ, Bilal;** "Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Yöntemler", I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, İkinci Kitap Kamu Yönetimi, 1-14 Mayıs-1990, ss. 885-913.

**ERYILMAZ, Bilal;** "Değişim ve İşletme Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar", Sakarya Ekonomi Dergisi, Yıl 3, Sayı 12, Ağustos-2000, ss. 29-31.

**ERYILMAZ, Bilal;** "Ekonomi Yönetimi ve Siyaset", Sakarya Ekonomi Dergisi, Yıl 3, Sayı 17, Mayıs-Haziran-2001b, ss. 24-27.

**ERYILMAZ, Bilal;** "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri", Kent Yönetimi ve Çevre Politikaları, Edit. İzzet Öztürk ve diğerleri, İstaç yayınları, İstanbul-1999, ss. 20-29.

**ESER, Uğur;** "Küreselleşme: Tehdit mi Yoksa Fırsat mı?", Ekonomik Yaklaşım, Cilt 6, Sayı 17, Yaz, 1995, ss. 5-20.

**FALAY, Nihat;** "Kamu Kesimi ve Özel Kesim Bütçesi İlişkileri ve Benzerlikleri", Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri, 2. Cilt, Ankara-1995, ss. 25-42.

**FALAY, Nihat;** "Özelleştirme Yöntemleri ve Sorunlar", Özelleştirme Tartışmaları, Edit. Aykut Polatoğlu, Bağlam Yayınları, İstanbul-1994.

- FALAY, Nihat;** “Yerel Yönetimlerde Özelleştirmeye İlişkin Sorunlar”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt. 7, Sayı: 1, Ocak-1998, ss. 21-40.
- FARNHAM, David,** “Human Resources Management and Employee Relations”, Managing the New Public Service, Edit. David Farnham and Sylvia Horton, Macmillan, 1992, pp.99-124.
- FARNHAM, David, Sylvia HORTON;** “The Changing Context of Management”, Managing the New Public Service, Edit. David Farnham and Sylvia Horton, Macmillan, 1992a, pp. 3-52.
- FARNHAM, David, Sylvia HORTON;** “The New Public Service Managerialism: An Assessment”, Managing the New Public Service, Edit. David Farnham and Sylvia Horton, Macmillan, 1992b, pp. 237-254.
- FINE, Todd, Louise SNYDER;** “What is the Difference Between Performance Measurement and Benchmarking”?, Public Management (US), Vol. 81, Issue 1, Jan-99, pp. 24- 26.
- FREDERICKSON, H. George;** “Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration”, Public Administration Review, Vol. 56, May/June-1996, pp. 263-270.
- FUKAYAMA, Francis;** “Tarihin Sonu mu”, Tarihin Sonu mu, Edit. Ercan Şen, Çev., Cemal Aydın, Vadi Yayınları, Ankara- 1999.
- GAMBLE, Andrew;** “Hayek ve Sol”, Liberal Düşünce, Çev., Ataç Ünlü, Cilt 2, Sayı 6, Bahar-1997, ss. 23-31.
- GERAY, Cevat;** “Kentsel Yaşam Kalitesi ve Belediyeler”, Türk İdare Dergisi, Yıl 70, Sayı 421, Aralık 1998. ss.323-345.
- GERAY, Haluk;** “İletişim, Bilgi Toplumu ve Küreselleşme”, Emperyalizmin Yeni Masalı: Küreselleşme, Edit. Işık Kansu, 3. Baskı, İmge, Ankara-1997, ss. 34-45.



- GOODMAN, J.C.;** “Privatization”, The Proceedings of a Conference, The National Center for Policy Analysis and Adam Smith Institute, NCPA, Dallas-1985, pp. 101-127.
- GÖYMEN, Korel;** “Türk Yerel Yönetiminde Katılımcılığın Evrimi: Merkezîyetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 32, Sayı 4, Aralık-1999, ss. 67-83.
- GÖYMEN, Korel;** “Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinmeler, Önermeler, Yönelimler”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt T 9, Sayı 2, Nisan-2000, ss.3-13.
- GÖZEN, Ramazan;** “Soğuk Savaş Sonrası Dönemde Uluslararası İlişkiler: Küreselleşme Perspektifi”, Liberal Düşünce, Sayı 7, Yaz-1997, ss. 74-91.
- GÖZLÜ, Sıtkı;** “Kamu Hizmeti Veren Kuruluşlarda Toplam Kalite Yönetimi”, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri, 2. Cilt, Ankara-1995, ss. 43-50.
- GRAY, A., B. JENKINS;** “From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution?”, Public Administration, Vol. 73, 1995, pp. 75-99.
- GUTEK, Gerald L.;** “Liberalizm ve Eğitim”, Liberal Düşünce, Sayı 7, Yaz-1997, ss.41-57.
- GÜRSEL, Deniz;** “Siyasi Düşüncede Liberal Tarzın Hakimiyet Dönemi ve Türkiye”, Türkiye Günlüğü, Sayı 30, Eylül-Ekim-1994, ss. 5-9.
- HABERMAS, Jürgen;** “Modernlik: Tamamlanmamış Bir Proje”, Postmodernizm, Çev., Güleğül Naliş, Edit. Necmi Zeka, Kıyı Yayınları, İstanbul-1994.
- HABERMAS, Jürgen;** “Postmodernliğe Giriş: Bir Dönüm Noktası Olarak Nietzsche”, Postmodernist Burjuva Liberalizmi, Çev., Yavuz Alogan, Sarmal Yayınları, İstanbul-1995.
- HAMMER, M. Ç;** “Reengineering Work: Don’t Automate, Obliterate”, Harvard Business Review, July-Aug.- 1990, pp. 104-112.

- HAZANOV, Anatoli M.;** “Erken Devlet Konusunda Çalışmanın Bazı Kuramsal Sorunları”, Erken Devlet Kuramlar Veriler Yorumlar, Çev., Alaeddin Şenel, Edit. Henri J.M.Claessen, Peter Skalnik, İmge Kitabevi, Ankara-1993, ss. 113-133.
- HELD, David;** “Ulus Devletin Çöküşü”, Yeni Zamanlar, 1990’larda Politikanın Değişen Çehresi, Çev., Abdullah Yılmaz, Edit. Stuart Hall ve Martin Jacques, İstanbul-1995.
- HOLMES, Malcome, David SHAND;** “Management Reform: Some Practitioner Perspectives on the Past Ten Years”, Governance, October-1995, pp. 551-578.
- HOOD, Christopher;** “A Public Management for All Seasons?”, Public Administration, Vol. 69, Issue 1, 1991, pp. 3-19.
- HOOD, Christopher;** “Paradoxes of Public-Sector Managerialism, Old Public Management and Public Service Bargains”, International Public Management Journal, Vol. 3, Issue 1, 2000, pp. 1-22.
- HORTON, Sylvia;** “The Civil Service”, Managing the New Public Service, Edit. David Farnham and Sylvia Horton, Macmillan, 1992, pp. 125-149.
- ISAAC-HENRY, Kester;** “Development and Change in the Public Sector”, Management in the Public Sector Challenge and Change, Edit. Kester Isaac-Henry, Chris Painter, Chris Barnes, Chapman & Hall, London-1993, pp. 1-20.
- IŞIKLI, Alpaslan;** “Özelleştirme ve Sendikalar”, Özelleştirme Tartışmaları, Edit. Aykut Polatoğlu, Bağlam Yayınları, İstanbul-1994.
- IŞIKLI, Alpaslan;** “Sosyal Politika Açısından Küreselleşme”, Emperyalizmin Yeni Masalı: Küreselleşme, Edit. Işık Kansu, 3. Baskı, İmge, Ankara-1997, ss.74-88.
- JEANNIERE, ABEL;** “Modernite Nedir”, Modernite Versus Postmodernite, Çev., Nilgün Tural, Edit. Mehmet Küçük, Vadi Yayınları, Ankara-1993.
- JOHNSON, Edward;** “The Challenge to the Public Sector: Changing Politics and Ideologies”, Management in the Public Sector Challenge and Change, Edit. Kester

Isaac-Henry, Chris Painter, Chris Barnes, Chapman & Hall, London-1993, pp. 21-35.

**KABOOLIAN, Linda;** “The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate”, *Public Administration Review*, Vol. 58, Issue 3, 1998, pp. 189-193.

**KAPLAN MENGİ, Ayşegül;** “Federal Almanya’da Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 6, Sayı 4, Ekim-1997, ss. 93-112.

**KAPLAN, H. Berton;** “Weber Dışı Bir Bürokrasi Modeli Üzerine Notlar: Kalkınma Bürokrasisi”, *Amme İdaresi Dergisi, Çev., Erses Eray*, Cilt 6, Sayı 2, Haziran-1973, ss.61-68.

**KAUFMAN, Herbert;** “Fear of Bureaucracy: A Raging Pandemic”, *Public Administration Review*, Jan/Fab-1981, pp. 1-9.

**KAUL, Mohan;** “The New Public Administration: Management Innovation in Government”, *Public Administration and Development*, Vol, 17, 1997, pp. 13-26.

**KELEŞ, Ruşen, Yusuf ERBAY;** “Avrupa Konseyi'nin Bölge Olgusuna Bakışı”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 8, Sayı: 4, Ekim-1999, ss. 3-29.

**KELEŞ, Ruşen;** “Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 4, Sayı 1, Ocak-1995, ss. 3-14.

**KEMAN, Hans;** “The Waning of Solidarity? Securing Work and Income and Welfare Statism at Present”, *Challenge to the Welfare State: Internal and External Dynamics for Change*, Edit. Henry Cavanna, Edvard Elgar, England-1998, ss. 21-47.

**KENT, Calvin,** “Privatization of Public Functions: Promises and Problems”, *Entrepreneurship and The Privatizing of Government*, Edit. Calvin A. Kent, Quorum Books, New York-1987, pp. 3-22.

- KIZILÇELİK, Sezgin;** “Postmodernizm: Modernlik Projesi Bir Başkaldırı”, Türkiye Günlüğü, Sayı 30, Eylül-Ekim, 1999, ss. 86-96.
- KİRMANOĞLU, Hülya, Murat ÇAK;** “Kamu Kesiminde Reform Ölçümü”, 15. Türkiye Maliye Sempozyumu, 15-17 Mayıs, Antalya-2000, ss. 315-344.
- KOÇDEMİR, Kadir;** “Küresel Rekabet ve Sosyal Devlet”, Türk İdare Dergisi, Yıl 70, Sayı 420, Eylül-1998, ss. 135-161.
- KOÇEL, Tamer;** “İşletme Yönetimi İle İlgili Son Gelişmeler ve Çalışanlar Açısından Anlamı”, MESS Mercek, Temmuz-1996.
- KONUKMAN, Aziz ve diğerleri;** “Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Tespit ve Öneriler”, 15. Türkiye Maliye Sempozyumu, 15-17 Mayıs, Antalya-2000, ss. 169-204.
- KRAEMER, Kenneth L., Jason DEDRICK;** “Computing and Public Organizations”, Journal of Public Administration Research & Theory, Vol. 7, Issue 1, Jan-97, pp. 89-112.
- LYNN, Laurence E.;** “The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy”, Public Administration Review, May/Jun , Vol. 58, Issue 3, 7, 1998, pp. 231-237.
- MAIBACH, Michael C.;** “The Internet: The Great Equalizer”, Economic Reform Today, Number 2, 1999.
- MASCARENHAS, R.C.;** “Building an Enterprise Culture in Public Sector Reform of Public Sector in Australia, Britain and New Zealand”, Public Administration Review, Vol. 53, Issue 4, Jul/Aug.- 1993, pp. 319-328.
- MASTERMAN, Margaret;** “Paradigmanın Doğası”, Bilginin Gelişimi ve Bilginin Gelişimiyle İlgili Teorilerin Eleştirisi, Çev., Hüsamettin Arslan, Edit. Imre Lakatos ve Alan Musgrave, Paradigma, İstanbul-1992.

- MELCHIOR, Alan C.;** “Public Entrepreneurism”, Handbook of Organization Theory and Management, Edit. Thomas D. Lynch & Todd J. Dicker, Marcel Dekker, USA-1998, pp. 441-462.
- MINOGUE, Martin;** “Should Flawed Models of Public Management be Exported? Issues and Practices”, 2000, <http://idpm.man.ac.uk/idpm/ppm15.htm>
- MORANGE, Jean;** “Görsel-İşitsel Üst Kurul”, Bağımsız İdari Otoriteler, Çev., Atilla Nalbant, Edit. İbrahim Ö. Kaboğlu, Alkım Yayınları, İstanbul-1998, ss. 103-108.
- MURRAY, Robin;** “Fordizm ve Post-Fordizm”, Yeni Zamanlar, 1990’larda Politikanın Değişen Çehresi, Çev., Abdullah Yılmaz, Edit. Stuart Hall ve Martin Jacques, İstanbul-1995.
- NEGROPONTE, Nicholes ;** “Dijital Dünya”, Türk Henkel Dergisi, Aralık-1996.
- NISKANEN, William A.;** “Bureaucrats and Politicians”, Public Choice Theory The Separation of Powers and Constitutional Political Economy, Edit. Charles K. Rowley, Edward Elgar Publishing, Vol.3, England-1993, pp. 617-643.
- NORMAN; Roy P.;** “How to Improve Government Performance”, USA Today Magazine, Vol. 124, Issue 2602, Jul-1995, pp. 12-14.
- NYHAN, Ronald C., Lawrence L MARTIN.;** “Comparative Performance Measurement”, Public Productivity & Management Review, Vol. 22, Issue 3, Mar-1999, pp. 348-365.
- O’CONNOR, James;** “Devletin Mali Bunalımı”, Liberalizm, Refah Devleti, Eleştiriler, Çev., Filiz Özyurt ve Tülay Özyurt, Edit. Kemali Saybaşı, Bağlam Yayınları, İstanbul-1993, ss. 242-257.
- ORTAYLI, İlber;** “Osmanlı Belediyeleri ve Kent Hizmetleri”, İslami Gelenekten Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler, Edit. Vecdi Akyüz, Seyfettin Ünlü, 1. Cilt İlke Yayınları, İstanbul-1996a.

**O'TOOLE, Laurence J.;** "The Implications for Democracy in a Networked Bureaucratic World.", *Journal of Public Administration Research & Theory*, Vol. 7, Issue 3, Jul-1997, pp. 443-460.

**ÖZGEN, Hüseyin, Azim ÖZTÜRK;** "Devlet Hastanelerinde Karşılaşılan Yönetim Sorunları ve Bir Model Önerisi", *Verimlilik Dergisi*-1994/1.

**ÖZGEN, Hüseyin, Murat TÜRK;** "Hizmet Sektöründe Rekabette Başarının Anahtarı: Personel Güçlendirme (Empowerment)", *Amme İdaresi Dergisi*, 30, Aralık-1997, ss. 75-86.

**ÖZTÜRK, Azim;** "Sağlık Sektöründe Özelleştirme: Devlet Hastaneleri Açısından Bir Değerlendirme", *Verimlilik Dergisi*-1993/3.

**ÖZTÜRK, N. Kemal, Bayram COŞKUN;** "Yerel Yönetimlerde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanması ve Ortaya Çıkan Sorunlar", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 7, Sayı: 4, Ekim-1998, ss. 113-125.

**ÖZTÜRK, N. Kemal;** "Yerel Yönetimler ve Toplam Kalite Yönetimi", *TÜSİAD-KalDer-Yeniyüzyıl*, 2. Makale Yarışması-1997.

**PAINTER, Chris;** "Managing Change in the Public Sector", *Management in the Public Sector Challenge and Change*, Edit. Kester Isaac-Henry, Chris Painter, Chris Barnes, Chapman & Hall, London-1993. pp. 37-57.

**PAULIAT, Hélène;** "Karşılaştırmalı Hukukta Bağımsız İdari Otoriteler", *Bağımsız İdari Otoriteler*, Çev., Mahmut Göçer, Edit. İbrahim Ö. Kaboğlu, Alkım Yayınları, İstanbul-1998, ss. 6-10.

**PEKER, Ömer;** "Belediye Yönetimlerinde Kalite Üretimi", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 5, Sayı 2, Mart-1996, ss. 15-23.

**PEKER, Ömer;** "Toplam Kalite Yönetimi ve Sürekli İyileştirme", *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri*, 2. Cilt, Ankara-1995, ss. 50-70.

- PETERS, B. Guy, John PIERRE;** “Governance Without Government? Rethinking Public Administration”, *Journal of Public Administration Research & Theory*, Vol. 8, Issue 2, Apr.1998, pp. 203.
- PETERS, B. Guy;** “Policy Transfers Between Government: The Case of Administrative Reform”, *West European Politics*, Vol. 20, No 4, Oct-1997, pp. 71-89.
- PETERSON, William H.;** “Liberal Bir Fikir Devi: Mises”, *Liberal Düşünce Dergisi*, Çev., Cennet Uslu, Sayı 16, 1999, [www.liberal-dt.org.tr/idd/m16/DDmises.htm](http://www.liberal-dt.org.tr/idd/m16/DDmises.htm)
- PYNES, Joan E., Lynn K. BARTLES;** “The Times They are Changing”, *Public Productivity & Management Review*, Vol. 20, Issue 2, Dec. 1996, pp. 121-129.
- RAHM, Dianne;** “The Role of Information Tecnology in Building Public Administration Teory”, *Knowledge & Policy*, Fall. Vol. 10, Issue 3, 1997, pp. 71-81.
- RESCHENTHALER, G.B., Fred THOMSON;** “The Information Revolution and The New Public Management”, *Journal of Public Administration Research & Theory*, Vol. 6, Issue 1, Jan-1996. pp. 125-144.
- RHODES, R.A.W.;** “Traditions and Public Sector Reform: Comparing Britain and Denmark”, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 22, Issue 4, Dec.-1999, pp. 341-370.
- ROWLEY, Jennifer;** “Quality Measurement In The Public Sector: Some Perspectives From The Service Quality Literature”, *Total Quality Management*, Vol. 9, Issue 2/3, May-1998, pp. 321-334.
- SAK, Güven, Sinan SÖNMEZ;** “Kamu Hesaplarında Saydamlık ve Borç Yöntemi”, *Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetimin Yeri*, 15. Türkiye Maliye Sempozyumu, 15-17 Mayıs, A.Ü.İİBF Yayınları, Antalya-2000.

**SARAN, M. Ulvi, Ahmet GÖÇERLER;** “Kamu Hizmetlerinde ve İşçileri Bakanlığı’nda Toplam Kalite Yönetimi”, Türk İdare Dergisi, Yıl 70, Sayı 421, Aralık-1998, ss. 225-282.

**SARGUT, A. Selami;** “Bürokrasinin Türkiye’deki Darboğazı: Ulusal Kültür-Makine Örgüt Uzlaşmazlığı”, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri, 1. Cilt, TODAİE Yayınları, Ankara-1995, ss. 121-141.

**SAVAS, Emmanuel Stave;** “Alternative Structural Models For Delivering Urban Services”, Delivery of Urban Services, Edit. Arthur. J. Swersey; Edward. J. Ignall, New York: Elsevier Science Publishers, New York-1986, pp. 9-22.

**SAVAS, Emmanuel Stave;** “Municipal Monopolies Versus Competition in Delivering Urban Services”, Improving the Quality of Urban of Management, Edit. W. Hawley and D. Rogers, Sage, Beverley Hills-1974.

**SAVAŞ, Vural Fuat;** “Politik Yozlaşma Ortamında Refah Devleti’nden Minimal Devlet’e”, Türkiye Günlüğü, Sayı 30, Eylül-Ekim 1994, ss. 10-20.

**SAYER, Andrew;** “New Developments in Manufacturing: The Just-in-time System”, Capital & Class, Sayı 30, 1986.

**SPICER, Micheal W.;** “On Friedrich Hayek And Public Administration An Argument For Discretion Within Rules”, Administration & Society, Vol. 25, Issue 1, May-1993, pp. 46-60.

**ŞAYLAN, Gencay;** “Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 33, Sayı 2, Haziran-2000 , ss. 1-22.

**ŞAYLAN, Gencay;** “Küreselleşmenin Gelişimi”, Emperyalizmin Yeni Masalı: Küreselleşme, Edit. Işık Kansu, 3. Baskı, İmge, Ankara-1997, ss. 9-21.

**ŞAYLAN, Gencay;** “Poulantzas’ın Devlet Kuramına Katkıları Üzerine Bazı Düşünceler”, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri, 1. Cilt, TODAİE Yayınları, Ankara-1995b, ss. 111-119.



- TAN, Turgut;** “Bağımsız İdari Otorite Olarak Sermaye Piyasası Kurulu”, Prof. Dr. İsmail Türk'e Armağan, SPK Yayınları, 1997, ss. 3-15.
- TAN, Turgut;** “İdarede Yeni Ussallık Arayışları ve Hukuk”, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri, 2. Cilt, Ankara-1995, ss.175-183.
- TESEV;** [www.tesev.org.tr/projeler/kamu\\_uluslararası\\_metin\\_bolum1.php](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum1.php).
- THERY, François;** “Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi”, Bağımsız İdari Otoriteler, Çev., Mahmut Göçer, Edit. İbrahim Ö. Kaboğlu, Alkım Yayınları, İstanbul-1998, ss. 1163-169.
- TOFFLER, Alvin;** “Röportaj”, Türk Henkel Dergisi, Aralık-1995.
- TONGE, Richard;** “Financial Management”, Managing the New Public Service, Edit. David Farnham and Sylvia Horton, Macmillan, 1992, pp. 78-98.
- TOPRAK KARAMAN, Zerrin, Asuman ALTAY;** “Yeni Dünya Düzeninde Global Yönetim”, Yeni Türkiye, Yıl 2, Sayı 9, Mayıs-Haziran-1996.
- TORTOP, Nuri;** “Norveç’te Mahalli İdareler ve Finansmanı”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 4, Sayı 1, Ocak-1995. ss. 73-87.
- ULUSOY, Ali D.;** “Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 23, Sayı 2, Haziran-1998, ss. 21-40.
- ÜSTÜNER, Yılmaz;** “Kamu Yönetimi Disiplininde Kimlik Sorunsalı”, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri, 1. Cilt, 1995, ss. 59-69.
- ÜSTÜNER, Yılmaz;** “Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 33, Sayı 3, Eylül-2000, ss. 15-32.
- WATRIN, Christian;** “Avrupa’nın Yeni Üçüncü Yolu”, Liberal Düşünce, Çev., Atilla Yayla, 1999, [www.liberal-dt.org.tr/idd/m15/15-watrin.htm](http://www.liberal-dt.org.tr/idd/m15/15-watrin.htm)

**WILSON, James Q.;** “Reinventing Public Administration”, Political Science and Politics, December-1994.

**WISTRICH, Enid;** “Restructuring Government New Zealand Style”, Public Administration, Vol 70, 1992, pp. 119-135.

**YALÇINDAĞ, Selçuk;** “Finlandiya’da Yerel Yönetimler”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 5, Sayı 5, Eylül-1996. ss. 71-83.

**YALÇINDAĞ, Selçuk;** “Saydam ve Dürüst Belediyecilik”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 4, Sayı 1, Ocak-1995, ss. 15-29.

**YALÇINDAĞ, Selçuk;** “Yerel Yönetimlerde Etkinlik”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 6, Sayı 1, Ocak-1997. ss. 3-15.

**YILDIRIM, Engin;** “Modern Management Techniques in the Developing World: The Case of TQM and its Impact on Workers in Turkey”, Work, Employment& Society, Vol. 13, No. 4 December 1999.

**YILDIRIM, Engin;** “Paradigmalar ve Örgütsel Analiz”, VI Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi, 21-23 Mayıs-1998.

**YILDIRIM, Engin;** “Türkiye’de Toplam Kalite Yönetimi Uygulamalarının İşçiler ve Endüstri İlişkileri Üzerindeki Etkileri”, Toplum ve Bilim, Sayı 86, Güz 2000, ss. 260-280.

**YILDIZ, Gültekin;** “Kamu Yönetiminde Müşteri Tatmininin Ölçümü”, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri, 2. Cilt, Ankara-1995, ss. 77-87.

**ZEKA, Necmi;** “Yolları Çatallanan Bahçe, Aynalı Gökdelenler, Dil Oyunları ve Robespierre”, Postmodernizm, Edit. Necmi Zeka, 2. Baskı, Kıyı Yayınları, İstanbul-1994.

**ZEL, Uğur;** “Kara Harp Okulunda Toplam Kalite Yönetimi Uygulamaları”, Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi, TODAİE, 2. Cilt, Ankara-1999, ss. 3-8.

## ÖZGEÇMİŞ

Hamza Al, 1968 yılında Tortum'da doğdu. İlk ve orta öğrenimini Erzurum'da yaptı. 1988 yılında girdiği İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'ni 1992 yılında tamamladı. Yüksek lisansını Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünde yapan Hamza Al, Sakarya Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümünde Araştırma Görevlisi olarak çalışmaktadır.

