

T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM
ve
YENİ YÖNETİM MODELLERİ

(Yüksek Lisans Tezi)

Danışman
Yrd. Doç. Dr. M. Akif ÇUKURÇAYIR

123246

Hazırlayan
Hülya EŞKİ

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM BAKANLIĞI
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

Konya-2003

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	I
TABLolar LİSTESİ.....	V
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	VI
KISALTMALAR LİSTESİ.....	VII
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

DEĞİŞİM ve KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM DİNAMİKLERİ

1.1. Sanayi Toplumundan Bilgi Toplumuna Geçiş.....	8
1.2. Küreselleşme.....	13
1.2.1. Küreselleşme Kavramı.....	13
1.2.2. Küreselleşme ve Kamu Yönetimi.....	14
1.2.3. Küreselleşme, Uluslararası Kuruluşlar ve Kamu Yönetimi.....	19
1.3. Devlet Anlayışında Değişme.....	23
1.3.1. Liberal Devlet.....	23
1.3.2. Sosyal Devlet.....	24
1.3.3. Sosyal Devlete Yönelik Eleştiriler ve Yeni Sağ Akımının Yükselişi.....	27
1.3.4. Yeni Sağ Akımına Yönelik Eleştiriler ve Fonksiyonel/Özendiren Devlet Anlayışı.....	31

1.4. Weberyen Bürokratik Yönetim Modelinin Yetersizliği.....	34
1.4.1. Kavramsal Çerçeve ve Bürokrasinin Temel Özellikleri.....	34
1.4.2. Bürokratik Yönetim Modelinin Değişimi Zorunlu Kılan Özellikleri.....	37
1.5. Kamu Yönetiminde Değişimin Ekonomik ve Sosyal Nedenleri/Verimlilik Arayışları.....	43

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM STRATEJİLERİ ve DEĞİŞİMİN GENEL ÖZELLİKLERİ

2.1. KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM STRATEJİLERİ.....	46
2.1.1. ÖZELLEŞTİRME.....	47
2.1.1.1. Kavramsal Çerçeve ve Özelleştirmenin Amaçları.....	48
2.1.1.2. Özelleştirme Yöntemleri.....	49
2.1.2. ÖZEL SEKTÖR YÖNETİM TEKNİKLERİNİN KAMU YÖNETİMİNDE KULLANILMASI.....	53
2.1.2.1. Yeni Kamu Yönetimi.....	54
2.1.2.1.1. Kavramsal Çerçeve ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Kamu Yönetimine Etkileri.....	56
2.1.2.1.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışına Yöneltilen Eleştiriler.....	59
2.1.2.2. Stratejik Yönetim.....	62

2.1.2.2.1. Stratejik Yönetimin Aşamaları ve Stratejilerin Yürütülme Süreci.....	65
2.1.2.2.2. Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetim Modeli.....	68
2.1.2.2.3. Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar.....	71
2.1.2.3. Toplam Kalite Yönetimi- Müşteri Odaklılık.....	73
2.1.2.3.1. Toplam Kalite Yönetiminin Kamu Sektörüne Uygulanması.....	75
2.1.2.3.2. Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar.....	82
2.1.2.3.3. Kamu Yönetiminde TKY'nin Uygulamasının Sağlayacağı Yararlar.....	84
2.1.2.4. Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine.....	87
2.1.2.4.1. İnsan Kaynakları Yönetimi.....	88
2.1.2.4.2. Kamu Kesiminde İnsan Kaynakları Yönetiminin Uygulanması.....	93
2.1.2.5. Performans Yönetimi.....	96
2.1.3. E-DEVLET.....	99
2.1.3.1. E-Devletin Tanımı ve Tarihçesi.....	101
2.1.3.2. E-Devlet Modelleri ve Avantajları.....	103
2.1.3.3. E-Devleti Oluşturan Unsurlar.....	104
2.1.3.4. E-Devletin Sunduğu Olanaklar.....	
2.1.3.5. E-Devletin Geleneksel Devlet Anlayışında Ortaya Çıkardığı Dönüşüm.....	111

2.1.4. YÖNETİM ANLAYIŞINDAN YÖNETİŞİM ANLAYIŞINA	
GEÇİŞ.....	113
2.1.4.1. Kavramsal Çerçeve.....	114
2.1.4.2. Yönetim-Yönetişim Farkı.....	116
2.1.4.3. Yönetişimin Kamu Yönetimi Üzerindeki Etkileri.....	118
2.2. KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİMİN GENEL ÖZELLİKLERİ.....	122
2.2.1. Örgütsel Yapıdaki Değişim.....	122
2.2.2. Değerlerde Değişim.....	131

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA ve YENİ YÖNETİM MODELLERİ DOĞRULTUSUNDA UYGULAMALAR

3.1. Türk Kamu Yönetiminin Mevcut Durumu ve Değişime Bakış Açısı.....	140
3.2. Mevcut Durumu Düzeltme Yönündeki Girişimler.....	143
3.2.1. 1945-1980 Yılları-İdari Reform Çalışmaları.....	145
3.2.2. 1980 ve Sonrası-Yapısal Uyarılama Dönemi.....	151
3.3. Yeni Yönetim Modellerinden Uygulama Örnekleri.....	158
3.3.1. Kamu Kurumlarında Toplam Kalite Yönetimi Uygulamaları.....	158
3.3.2. Kamu Yönetimini Dönüştürmenin Bir Aracı Olarak E-Devlet.....	161
3.3.3. Yönetişim.....	168
SONUÇ.....	174
KAYNAKÇA.....	178

TABLULAR LİSTESİ

Tablo 1: Kamu Sektöründe Kalite Geliştirme İlkeleri.....	78
Tablo 2: İnsan Kaynakları Yönetimi ile Personel Yönetimi Arasındaki Ayrımlar....	92
Tablo 3: Değişik E-Devlet Tanım Önerileri.....	103
Tablo 4: E-Devlet Modelleri ve Avantajları.....	104
Tablo 5: Geleneksel Devlet Anlayışı ile E-Devletin Karşılaştırılması.....	112
Tablo 6: Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü.....	138
Tablo 7: Kamu Kurumlarının Bilişim Projeleri.....	163
Tablo 8: Bazı Ülkelerin E-Devlet Kullanım Yüzdeleri.....	168

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Yönetim-Çevre İlişkisi.....	6
Şekil 2: Stratejik Yönetim Süreci.....	66
Şekil 3: Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetimi Etkileyen Aktörler.....	67
Şekil 4: Kamu Yönetimi İçin Bir Stratejik Yönetim Modeli.....	68
Şekil 5: İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Yelpazesi.....	90
Şekil 6: Yönetişimin Üç Aktörü.....	116
Şekil 7: Yönetim – Yönetişim Kavramlarının Karşılaştırılması.....	118

KISALTMALAR LİSTESİ

A.g.k.: Adı geçen kaynak

Bkz: Bakınız

C: Cilt

Çev: Çeviren

Der: Derleyen

DPT: Devlet Planlama Teşkilatı

Haz: Hazırlayan

IMF: Uluslararası Para Fonu

KİT: Kamu İktisadi Teşekkülleri

MPM: Milli Prodüktivite Merkezi

OECD: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı

S: Sayı

ss.: Sayfa Sayısı

TKY: Toplam Kalite Yönetimi

TODAİE: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü

Vd.: Ve diğerleri

WALD: Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Vakfı

Y: Yıl

YKA: Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı

GİRİŞ

Kamu yönetimi alanında yaşanan değişimi anlatabilmek için öncelikle dünyada yaşanan değişim sürecini anlamak gerekmektedir. Yönetimin belirli bir çevre ile sürekli etkileşim içinde olması, kamu yönetimi alanında yaşanan değişimin siyaset, ekonomi ve toplumsal alanlardaki temel düşünce akımları, tarihsel dönüm noktası niteliğindeki önemli olaylar ve olgularla bir arada ele alınıp değerlendirilmesini zorunlu kılmaktadır.

Tarihsel bir perspektif içerisinde toplumların sosyo-ekonomik gelişme sürecine bakıldığında, ilkel toplumdaki tarım toplumuna, tarım toplumundan sanayi toplumuna ve sanayi toplumundan da bilgi toplumuna uzanan farklı gelişme aşamalarının yaşandığı görülmektedir. Bu toplumları birbirinden ayıran ve niteliksel sıçramaları gerçekleştiren devrimsel kopuşlar içerisinde bilgi toplumu ile birlikte yaşanan değişimin ayrı bir yeri vardır. Çünkü bilgi toplumuyla birlikte meydana gelen değişim hem etkilerinin sadece ileri Batılı ülkelerle sınırlı kalmayıp hemen hemen tüm dünya ülkelerine yayılması, hem de dünya ölçeğinde ekonomi politikin yeniden yapılanmasını zorunlu kılması nedeni ile daha önceki değişimlerden daha etkili ve kapsamlıdır. Böylece 20. yüzyılın başlarında sanayileşmenin getirdiği sosyo-ekonomik sorunlar ve yeniden yapılanma süreçlerini tartışan dünya, 21 yüzyılda bir başka değişimi bilgi toplumunun oluşum sürecini ve buna paralel olarak gelişen küresel değişimi tartışmaktadır.¹

Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçildiği ve küreselleşmenin etkisiyle bu sürecin hız kazandığı günümüzde, içinde yer aldığı ekonomik, siyasal ve sosyal çevrenin bir fonksiyonu olan kamu yönetimi de dünyada meydana gelen bu değişimlerden kaçınılmaz bir şekilde etkilenmekte ve kamu yönetimleri bilgi toplumuna geçiş ve küreselleşme sürecinde bu değişim dinamiklerinin belirlediği yönde değişmek zorunda kalmaktadır.

¹ Aydın Uğur ve Mücahit Bilici, "Bilgi Toplumu, İnternet ve Demokrasi: Dijital Alemin Genleşen Kamusal Alanı", *Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı I*, Y: 4, S: 19, 1998, s. 489; Numan Kurtulmuş, "Değişim, Yeniden Yapılanma ve Türkiye'nin Geleceği", *Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı I*, Y: 4, S: 19, 1998, s. 146

Bu değişim zorunluluğunun kamu yönetimi alanına ilk yansıması 1980'lere gelinceye kadar kamu hizmetlerinin düzey ve kalitesinden memnun olmayan ve bunu düzeltmeye çalışan ülkelerin gündeminde "idari reform" projeleri olarak yer almıştır. İdari reform ile daha çok, kamu kurumlarının bürokratik hiyerarşı içindeki yerlerini ve birbirleriyle ilişkilerini kutularla gösterip, yeniden yapılanmayı, çalışma yöntemlerinin ve kurallarının gözden geçirilmesini, bazı iyileştirmeleri sağlayacak yasa taslaklarının hazırlanmasını kapsayan hukuk temelli bir yaklaşım anlatılmaya çalışılmaktadır. Ancak, sadece bu yaklaşım ile istenen bir kamu yönetiminin oluşturulamayacağıının anlaşılmasıyla yeni bir yaklaşım ortaya çıkmaya başlamış bulunmaktadır. Bu yaklaşım, temelinde, kamu yönetimini yalnızca bürokratik/hiyerarşik bağlantılar, yöntemler, kurallar, yasalar ve yönetmelikler olarak değil de; bunların da ötesinde ama onları da içerecek biçimde devletin rolünü de sorgulayıp yeniden tanımlamak isteyen, devlet yönetiminde özel kesimde görülen bazı yönetim ilkelerinden ve yöntemlerinden yararlanan bir anlayışı kapsamaktadır.

Günümüzde "idari reform" uygulamalarından "devlet reformu" uygulamalarına geçiş sürecinin ilk aşaması 1970'li yıllarla Yeni Sağ Akımı ile başlamıştır. Bu akımın temel hedefi devleti küçültmek ve piyasa temelli bir kamu yönetimi inşa etmektir. 1970-1980'li yıllar, özellikle özelleştirme tekniği yoluyla, devletin faaliyet alanlarının küçültülmesi çabalarıyla geçmiş ve 1990'lı yıllara gelindiğinde devletin faaliyet alanının tam olarak küçültülemediği, ancak büyümesinin kontrol altına alındığı görülmüştür. Aslında, varılan nokta devletin hangi alanlarda faaliyet göstermekten vazgeçmeyeceğiydi. Böylelikle "elde kalan bu daha konsantre yapıyı nasıl daha etkin ve verimli kılabiliriz?" sorusu 1990'lı yıllara egemen oldu. Diğer bir deyişle devletin faaliyet alanlarının daraltılabileceği sınırlar belirgin hale geldikten sonra, bu sınırlar içerisinde "nasıl en etkili ve verimli bir şekilde hareket edilebileceği" sorusuna cevap aranmaya başlandı.² Bu yöndeki arayışlar kamu yönetiminde etkinlik, esneklik, risk almak, girişimcilik ruhunu taşımak, rekabet ve kâr yapmak felsefesine inanmak, kaliteyi

² D. Nadi Leblebici vd, "Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımında Önemli Bir Araç: Toplam Kalite Yönetimi", *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19 (1), 2001, s. 129

arttırmak, müşteriye daha fazla seçenek sunmak gibi amaçların ön plana çıkmasıyla sonuçlanmıştır. Ayrıca, vatandaşlara müşteri gözüyle bakılması, serbest piyasa ve rekabet felsefesinin kamu yönetiminde de egemen kılınması, özelleştirme, özel sektöre ihale etme, kupon sistemi kullanarak hizmetleri özel sektöre gördürme gibi yöntem ve düşüncelerin yaygın olarak uygulanmaya konmasına olanak sağlamıştır. Verimlilik yönündeki bu arayışlar ayrıca “yeni kamu yönetimi”, “toplam kalite yönetimi” gibi adlar etrafında dile getirilmiş yönetim tekniklerinin kamu yönetimine uygulanmasını ve müşterinin önceliği, müşteri isteklerinin belirleyiciliği, kalitenin üretim sürecinde sürekli geliştirilmesi anlayışı, verimliliğin ve kalitenin artırılması gibi ilkeleri ön plana çıkarmıştır.

Kamu yönetiminde yaşanan değişim süreci bu tezin konusunu oluşturmaktadır. Tez içerisinde kamu yönetimi kavramı farklı yerlerde; disiplin, örgüt/işlev, devlet yönetimi ve bütün kamusal işlevleri yöneten aygıt anlamlarında kullanılmakta ve kamu yönetimi disiplinin amacı, değerleri, alanı, işlevleri ve yöntemlerinde yaşanan dönüşüm anlatılmaya çalışılmaktadır.

Çalışmanın ilk bölümünde kamu yönetiminde değişimi zorunlu kılan dinamiklere yer verilmiştir. Bu yapılırken de kamu yönetiminde meydana gelen değişimlerin, kamu yönetiminin çevresinde meydana gelen değişimlerle paralel bir biçimde yansıtılmasına gayret gösterilmektedir. Bu kapsamda ilk ele alınan konu bilgi teknolojilerinin kamu yönetiminde kullanılmasıdır. Daha sonra sırasıyla “küreselleşme”, “değişen devlet anlayışı”, “Weberyen bürokratik modelin yetersizlikleri” ve “sosyo-ekonomik nedenler-verimlilik arayışları” konularına değinilmektedir.

İki alt başlıktan oluşan ikinci bölümün ilk bölümünde, kamu yönetiminde değişimi gerçekleştirmek için kullanılan stratejiler ele alınmaktadır. Bu amaçla kamu yönetiminde başlıca iki strateji uygulanmaktadır; “kamu yönetiminin faaliyet alanının ve büyüklüğünün sınırlandırılarak etkinleştirilmesi” ve “kamu yönetiminin yürüttüğü faaliyetlerde etkinlik, etkililik ve verimlilik temeline dayalı mevcut kapasitenin iyi kullanılarak devletin etkinliğinin artırılması”. Bu çerçevede öncelikli olarak kamu yönetiminin faaliyet alanının sınırlandırılması amacına hizmet eden “özelleştirme” uygulamaları ele alınmaktadır. Daha sonra ise kamu yönetiminde verimlilik arayışlarının

bir sonucu olarak ortaya çıkan özel sektör yönetim tekniklerinin kamu yönetimine uygulanması yönündeki girişimler doğrultusunda, “yeni kamu yönetimi”, “stratejik yönetim”, “insan kaynakları yönetimi”, “toplam kalite yönetimi”, “performans yönetimi” konuları değerlendirilmektedir. Bu bölümde ayrıca son dönemlerde kamu yönetimi literatüründe sıkça dile getirilen ve bir değişim aracı olarak kullanılan “elektronik devlet” ve “yönetişim” konularına da yer verilmektedir. İkinci bölümün ikinci alt başlığında ise kamu yönetiminde yaşanan değişimin yönü gösterilmekte, değişim ile birlikte ortaya çıkan yeni örgüt yapısı, kamu yönetimine egemen olmaya başlayan yeni değerler ele alınarak, son dönemde kamu yönetiminde yaşanan değişimin boyutları tartışılmaktadır.

Üçüncü ve son bölümde ise, ilk bölümlerde anlatılan, genel olarak dünya kamu yönetimlerinde yaşanan değişimin Türk kamu yönetimi üzerindeki etkileri üzerinde durulmakta ve yeni yönetim tekniklerini başarı ile uygulayan kamu kurumlarından örnekler verilmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

DEĞİŞİM VE KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM DİNAMİKLERİ

Çağımızda köklü bir tarihsel değişim sürecinden geçildiğine işaret eden geçerli ve nesnel nedenler bulunmaktadır. Bu nedenler; teknoloji, bilim, kültür, siyasi sistem, ekonomik ve sosyal yapıdaki gelişmelerle çok yakından ilişkilidir.³ Hızlı ve devamlı bir değişim süreci içinde bulunduğumuz günümüzde, çok yönlü değişimlerle beraber değişimin kendi yapısı da değişmektedir. Değişim sürekli ve ısrarlı bir hale gelerek normalleşmekte, standartlaşmakta ve günlük hayatın bir parçası olmaktadır.⁴ Bu açıdan, günümüzün ağır basan yanının “değişmeci” karakteri olduğu ve bu değişim trendinin, gitgide, nitelik itibariyle farklı bir toplum yaratmakta olduğu yönündeki kanaatler yaygınlık kazanmaktadır.⁵ Ayrıca dünya üzerinde sürekli var olan değişim, geçmişte daha yavaş ve durağan bir biçimde seyrederken, günümüze doğru giderek boyutları ve etkileri yönünden çok daha kapsamlı, yaygın ve hızlı bir biçimde seyreder duruma gelmiştir. Değişimin tüm dünyada yaşayan toplumları etkileme ve dönüştürme süresi geçmişte yüzlerce yıl almışken, bu süre günümüzde giderek kısalmakta ve toplumsal değişimin ivmesi artmaktadır.⁶

Toplumsal değişim süreçleri bir tek faktörün etkisine bağlanabilecek süreçler olmayıp çoğu zaman birbirlerini etkileyen birden fazla ekonomik, sosyal, siyasal, kültürel vb. faktörlerin tesiri ile gelişen karmaşık süreçlerdir.⁷ Yönetim de boşlukta oluşan ve işleyen bir kurum değildir. Yönetim, içinde yer aldığı ekonomik, siyasal ve sosyal çevrenin bir fonksiyonudur.⁸ Yönetim, belirli bir çevrede doğar, gelişir ve söz

³ Hamza Al, **Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**, Bilimadamı Yayınları, Ankara, 2002, s. 13

⁴ Michael Hammer ve James Champy, **Değişim Mühendisliği**, Çev: Sinem Gül, Sabah Kitapları, İstanbul, 1996, s. 20

⁵ Mustafa Erdoğan, “Bilgi Toplumu ve Demokrasi”, **Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı I**, Y: 4, S: 19, 1998, s. 466

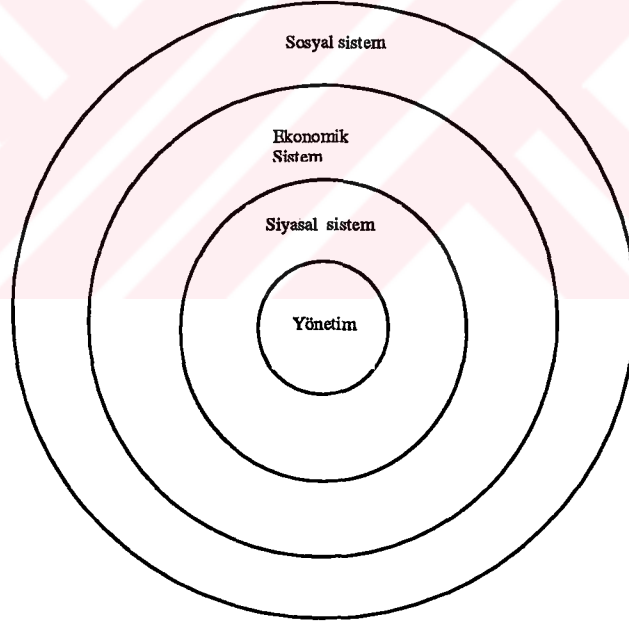
⁶ Ulvi Saran, **Küreselleşme Sürecinde Kamu Yönetiminde Değişim ve Kamu Hizmetleri Alanında Toplam Kalite Yönetimi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2001, s. 12

⁷ Kurtulmuş, **a.g.k.**, s. 145

⁸ Cahit Tutum, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, TESAV Yayınları, Yayın No: 3, Ankara, 1994, s. 13

konusu çevrenin şartlarından etkilenir ve çevreyi etkiler. Bu anlamda kamu yönetimi ile toplumsal yapılar arasında karşılıklı bir ilişki kaçınılmazdır.⁹ Bu nedenle yönetim olgusunu gereği gibi anlayabilmek için onu çevresi ile bir bütün olarak ele alıp incelemek gerekir. Çünkü yönetimin çevresinde olup bitenler onu doğrudan ya da dolaylı biçimde etkilemekte, ona yön ve biçim vermektedir.¹⁰ Yönetimle çevresi arasındaki ilişki Şekil 1’deki gibi açıklanabilir: Buna göre; yönetimin çevresi, ortasında yönetimin yer aldığı iç içe geçmiş seri daireler olarak düşünülebilir. Dairelerin en küçüğü, genellikle en kesin etki gücüne sahip olanıdır. Daha geniş daireler ise yönetimi etkileme derecesine göre azalan bir önem sırasını temsil eder. Dıştaki en büyük dairenin tüm toplumu ya da genel sosyal sistemi temsil ettiği varsayılabilir. Onun altındaki daire ekonomik sistemi ya da başka bir deyişle sosyal sistemin ekonomik yönünü temsil eder. Daha sonraki daire ise siyasal sistemdir. Bu sistem, kendi unsurlarından biri olarak yönetsel alt sistemi ve bürokrasiyi çevreler.¹¹

Şekil 1: Yönetim-Çevre İlişkisi



Kaynak: Tutum, a.g.k., s. 13

⁹ Al, a.g.k., s. 296

¹⁰ Tutum, a.g.k., s. 13

¹¹ A.g.k., s. 13

Bu çerçevede yönetim bilimlerine ilişkin araştırma konuları ve sorun alanlarının, insanların bir arada yaşama ihtiyaçlarıyla doğrudan ilişkili olarak, toplumbilimleri ailesini oluşturan siyaset, ekonomi ve toplumsal alanlardaki temel düşünce akımları, tarihsel dönüm noktası niteliğindeki önemli olaylar ve olgulardan bağımsız bir biçimde ele alınması mümkün gözükmemektedir.¹²

Bu açıdan bakıldığında yönetimde yaşanan değişimin ya içsel ya da dışsal dinamiklerin baskısı ile meydana geldiği söylenebilir. Değişimin bu ikisinin ortak etkisiyle meydana gelmesi de mümkündür.¹³ Şüphesiz kamudaki yapısal ve işlevsel değişiklikler, iç dinamiklerden daha çok dış dinamiklerin etkisi altında gelişmiştir. Burada değişimin dinamikleri olarak başlıca; teknolojik yapıdaki yenilikler, küreselleşme, ulus-devlet anlayışındaki gelişmeler, yeni ekonomik teoriler, piyasanın artan gücü, özel sektör kuruluşlarının yapı ve faaliyetlerinde meydana gelen değişimler, kamu yönetimine yöneltilen eleştiriler ve değerler sistemindeki gelişmeler üzerinde durulabilir.¹⁴ Sözü edilen gelişmelerin hepsi de, birbirlerini dinamik ve karmaşık bir biçimde besleyerek, kamu yönetiminin yapılanmasında belirleyici olmuşlardır. Bu gelişmeler, toplumsal, ekonomik ve siyasal dönüşümlerle içiçe geçmekte, sosyal bilimlerde olduğu gibi, kamu yönetiminin mevcut geçerlilikteki yapılarının ve değerlerinin gözden geçirilmesini gerekli kılmaktadır.¹⁵

Denilebilir ki her alanda görülebilen, hız kazanan ve belirleyici bir güç haline gelen değişime, varlıklarını sürdürmek, başarılarını korumak ve artırmak için örgütlerin de ayak uydurması kaçınılmazdır.¹⁶ Bu nedenle dünyadaki değişim trendi ve yeni değişim dinamiklerinin etkisiyle kamu, özel ve üçüncü sektördeki tüm organizasyonlar

¹² Saran, a.g.k., s. 1

¹³ Ömer Demir, **Küresel Rekabette Etkin Devlet Türkiye İçin Etkin Bir Devlet Oluşturma İmkânı**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2003, s. 10

¹⁴ Al, a.g.k., s. 13-14

¹⁵ Selime Güzelsarı, **1980 Sonrası Anglo-Sakson ve Kıta Avrupası Devletlerinde Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2000, s. 27

¹⁶ Mehmet Sarıtürk, **Küreselleşme Sürecinde Örgütsel Değişim**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sivas, 1998, s. 40

yeniden yapılanmaya zorlanmakta,¹⁷ değişimdeki hızlılık, bir noktada yönetimlerin yeni politikalar benimsemesini ve yeni uygulamalara girmesini zorunlu kılmaktadır.¹⁸ Ekonomik, sosyal, siyasal, teknik ve işletmecilik alanında meydana gelen değişimler değerlendirildiğinde ve kamu yönetimi çevresi ile birlikte ele alındığında; kamu yönetiminin, çevresindeki değişimleri göz ardı ederek varlığını sürdürmesi mümkün değildir. Değişimin, kurumlar, toplumlar ve devletler üzerindeki etkisi, mevcut yapıların ve ilişkiler sisteminin yeniden gözden geçirilmesini gerekli kılmaktadır.¹⁹ Bu açıdan kamu örgütlerinin, yıllardır süregelen geleneksel yöntemlerini bırakıp kendilerini geleceğe yönelik olarak yapacakları önemli değişikliklere hazırlamaları gerekmektedir.²⁰

1.1. Sanayi Toplumundan Bilgi Toplumuna Geçiş

İnsanlık tarihinin geçirdiği büyük evrimler olan tarım ve sanayi devriminden sonra, 20. yüzyılın son çeyreği bir üçüncü köklü değişime; bilgi toplumuna geçiş sürecine tanıklık etmiştir. Tarım toplumuna geçişi saban ve yel değirmeninin kullanımı gibi tarımın mekanizasyonu simgelemiş, sanayi toplumunun temel özelliklerini buharlı makine, kömür, çelik, montaj hattı ve makineler oluşturmuş, bilgi toplumuna geçişi ise bilgisayarlar, iletişim teknolojisi, mikro elektronik, robotlar, biyo-teknoloji, fiber optikler gibi yeni üretim teknik ve ilişkileri sağlamıştır. Tarım, sanayi ve bilgi toplumlarını oluşturan temel süreç, ilişki ve teknolojilerin her biri bir öncekinin doğurduğu alt yapı üzerine biçimlenmiş, ancak yeni ekonomik, teknolojik, toplumsal, siyasal ve kültürel kurguyla bir önceki dönemin düşünce yapısından bir kopuş yaşayarak yeni bir döneme ve düşünce yapısına geçişle sonuçlanmıştır.²¹

¹⁷ Coşkun Can Aktan, "Geleceğin Dünyasına Hazırlanmanın ve Radikal Değişimi Başarmanın Rolü", **Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı II**, Y: 4, S: 20, 1998, s. 1168

¹⁸ Şenol Durgun, "Modernizm-Postmodernizm Tartışmaları Çerçevesinde Toplumsal ve Yönetimsel Açından Yaşanan Değişiklikler", **Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı I**, Y: 4, S: 19, 1998, s. 550

¹⁹ Al, a.g.k., s. 13

²⁰ Asım Balcı, "Kamu Sektörü ve Toplam Kalite Yönetimi", **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi**, TODAİE, 1998, s. 69

²¹ Ahmet Nohutçu, "Tekno-Ekonomik Pradigma Dönüşümünden Yeni Demokratik Yönetim Mekanizmalarına: Bilgi ve İletişim Teknolojilerinin Devlet ve Kamu Yönetimine Etkileri", **II. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi**, Kocaeli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, İzmit, 2003, s. 2-3

Bilgi toplumu, yeni temel teknolojilerin gelişimiyle bilgi sektörünün, bilgi üretiminin, bilgi sermayesinin ve nitelikli insan faktörünün önem kazandığı, eğitimin sürekliliğinin ön plana çıktığı, iletişim teknolojileri, bilgi otoyolları, elektronik ticaret gibi yeni gelişmeler ile toplumu ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal açıdan sanayi toplumunun ötesine taşıyan bir gelişme aşaması olarak tanımlanabilir.²² Bilgi toplumunda, bilgi üretim ve akışı bireylerarası ve kurumlararası ilişkileri belirleyici bir niteliğe bürünmekte, nesnenin üretiminden çok bilginin üretimi ön plana çıkmakta ve bilgi stratejik bir hale gelmektedir.²³

Bilgi toplumu beraberinde; yaşamın sürekli değişmesini, yenilenmesini, çeşitlenmesini, farklılaşmasını, hızlanmasını, her alanda esnekliği, kalite artışını ve verimlilik artışını getirmiştir. Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçerken;

- Hiyerarşi yerine eşitlik,
- Uyum ve uygunluk yerine kişisel nitelik ve yaratıcılık,
- Standardizasyon yerine farklılık,
- Merkeziyetçilik yerine adem-i merkeziyetçilik,
- Etkinlik yerine etkililik,
- Uzmanlaşma yerine bütünsellik, çok disiplinlilik,
- Maddi refahın maksimizasyonu yerine yaşam kalitesinin artışı ve maddi kaynakların korunması,
- Ürünün sayısal içeriği yerine kalitenin öne çıkması,
- Güvenlik yerine kendini kanıtlama ve kendini gerçekleştirme,
- Özgürlük, eşitlik, güvenlik ve refah mücadelelerinin neden olduğu “tepki kültürü”nden uzlaşma, hoşgörü, çoğunluk ve katılımın daha kolay elde edilebilir olduğu bir kültürel yapıya geçiş

²² Coşkun Can Aktan ve Mehtap Tunç, “Bilgi Toplumu ve Türkiye”, **Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı I**, Y: 4, S: 19, 1998, s. 121

²³ Ahmet Hamdi Aydın, “Bilgi Toplumu Kamu Yönetimi Anlayışı”, **II. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi**, Kocaeli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayın, İzmit, 2003, s. 34

şeklinde değerler sisteminde bir kayma ve yeniden yapılanma gerçekleşmektedir.²⁴

Bilgi teknolojilerinin değerler sisteminde bu yönde bir kaymaya neden olması tüm toplumsal yapıda değişimi kaçınılmaz kılmıştır. Toplumsal yapı içerisinde faaliyet gösteren kamu yönetimi de bu yeni dönemin gerektirdiği ihtiyaçlara cevap verebilmek için değişmek zorunda kalmıştır. Hatta denilebilir ki son dönemde kamu yönetiminde yaşanan değişimi tetikleyen unsurlar içerisinde bilgi teknolojilerinde yaşanan gelişim en önemli çevresel faktörlerin başında gelmektedir. Söz konusu teknolojiler üretim ilişkilerinden, organizasyonların yapılarına, meslek bilgilerinden sorumluluk anlayışına kadar bir çok şeyi derinden etkilemektedir.²⁵

Bilgi toplumunun temelinde yatan postmodern düşünce yapısı ve bu yapıyı doğuran teknolojik ve sosyo-ekonomik değişkenler, etkilerini, en çok modern ulus devletin kendisine yüklenilen rol ve işlevlerin uygulanma aracı durumuna getirdiği bürokratik yapı ve kurumlar üzerinde göstermişlerdir.²⁶

Değişimin içeriğini anlamak açısından içinde bulunduğumuz dönemden bir önceki dönemi anlatmak için kullanılan sanayi döneminin ve sanayi toplumunun genel zihniyet yapısını yansıtan “modernizm”in temel özelliklerini bilmek gerekir. Modernizmin, geleneği devre dışı bırakarak her alanda evrensel, nesnel, akılcı ve ideal olana ulaşma çabası göstermesi kamu yönetiminde ulus devlet çerçevesinde ussallığı, merkeziliği, bütünselliği ve hiyerarşik değerleri bünyesinde barındıran bir yapılanmayı zorunlu kılmıştır.²⁷ Sanayi döneminin üretimi ve kârı en yüksek düzeye çıkarma ve yönetimde ussallığı sağlama hedefinin en etkin yolu nasıl Taylor’un bilimsel yönetim modelinden geçiyorsa, bu dönemin ve modernizmin düşünce yapısına ve eğilimlerine

²⁴ Hüsnü Erkan, “21. Yüzyıla Girerken Bilgi Toplumu ve Türkiye”, **Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı I**, Y: 4, S: 19, 1998, s. 134-135; Hasan Çoban, “Bilgi Toplumuna Planlı Geçiş”, **Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı I**, Y: 4, S: 19, 1998, s. 136

²⁵ Al, a.g.k., s. 80

²⁶ Saran, a.g.k., s. 37

²⁷ A.g.k., s. 36

denk düşen toplumsal ve siyasal yapının yönetim biçimi de Weberyen bürokratik yönetim modelinden geçmektedir.²⁸

Oysa ki sanayi ötesi dönemin-bilgi çağının zihniyet yapısını yansıtan “postmodernizm” kavramının gündeme gelmesi ve bu kavramın evrenselliği yadsınması, bütünselliğin yerine parçayı ve tekil özneleri koyması, merkezde toplanma ve bütünleşme yerine çoğulculuğu ve çevreye yayılmayı benimsemesi, genellik ve nesnelliğin yerine göreliliği ve özneliği getirmesi nedeniyle kamu yönetiminde merkezîyetçilikten uzaklaşan, yerelliği, yerinden yönetimi, yatay örgütlenmeyi ve esnek uzmanlaşmayı ön plana alan görev örgütlenmeleri ön plana çıkmış bulunmaktadır.²⁹ Bu eğilim ile birlikte güç, merkezden çepere kaymakta ve adem-i merkezîyet yönetime damgasını vurmaktadır.³⁰ Bilgi toplumunun hızlı karar almaya dayanan yapısı ile oldukça yavaş, kuralcı bürokratik yapıların çelişmesi ve ileri teknoloji ile donatılmış, daha az merkezîyetçi esnek yapıların bilgi toplumunun taleplerine daha iyi cevap verebilmesi gerçeği bu yönde bir değişimi gerekli kılmıştır.³¹

Öte yandan bu eğilim, postmodern toplumda merkezîyetçi bürokratik yönetim yapısının zayıflaması nedeniyle önem ve işlevi azalacak olan kamu yönetiminin, yalnızca devlet örgütü tarafından üstlenilip yönlendirilen ve denetlenen bir ilişki alanı olmaktan çıkıp, karmaşık bir ortamda kamu ve özel kesim örgütleri, sivil toplum kuruluşları, uluslararası örgütler ve siyasal erki kullanan yapılar arasında dinamik ve karşılıklı bir etkileşim süreci içinde şekillenen bir ilişki alanına dönüşeceği şeklinde “yönetişim” adı altında ortaya konan yaklaşımla bağlantılı görünmektedir.³²

Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş sürecinde, merkezi ağırlıklı yönetim sistemlerinden güçlü yerel yönetimlere geçiş sürecine, yönetişim ve bilgi teknolojilerinin kamu yönetiminde kullanılması ile birlikte, temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye

²⁸ Saran, a.g.k., s. 36

²⁹ A.g.k., s. 36

³⁰ Şeref Oğuz, “Gelecek Bin Yılın Oluşum Sürecinde Türkiye”, *Yeni Türkiye* 21. Yüzyıl Özel Sayısı II, Y: 4, S: 20, 1998, s. 1413

³¹ Veysel Bozkurt, “Enformasyon Toplumu ve Türkiye”, *Yeni Türkiye* 21. Yüzyıl Özel Sayısı I, Y: 4, S: 19, 1998, s. 207

³² Saran, a.g.k., s. 36

doğru gelişmeler eşlik etmektedir.³³ Artık katılımcı yaklaşımın bir moda olmadığı, yaşam çevresinin biçimlenmesine katılımın bir hak olduğu düşüncesi yaygınlık kazanmakta ve temsili demokrasinin bugünkü biçimi, bu yoğun iletişim ortamında gereksiz görünmektedir.³⁴ Yeni teknolojilerin giderek artan bir yoğunlukta kullanılması ile birlikte vatandaşlar karar alma sürecine doğrudan katılabilmekte, kamu enformasyonuna daha kolay ulaşabilmektedirler.³⁵

Bilgi toplumunda gönüllü kuruluşlar ve yerel toplulukların artan biçimde ön plana çıkması ile birlikte artık ortak geçmişi paylaşmaktan çok, ortak amaçlar insanları biraraya getirecek ve birarada tutacaktır. Ortak amaçları gerçekleştirmeye yönelik gönüllü ve yerel topluluklar şeklinde örgütlenmelerin çok ileri düzeye ulaşması bilgi toplumunu “örgütlü toplum”a dönüştürecektir.³⁶ Örgütlü topluma dönüşen yapıda toplum, daha iyi örgütlenmekle siyasal yapı ve işleyişi daha etkin bir şekilde etkileyebilmektedir.³⁷

Bu gelişmeler bilgi toplumunda devlet ve vatandaş arasındaki ilişkiye de farklı bir içerik kazandırmaktadır. Buna göre vatandaşla devlet arasındaki ilişki bilgi toplumunda bir ast-üst ilişkisi olmaktan çok devletin vatandaşın hizmetinde olma ilkesi etrafında gelişmektedir.³⁸ Bu yüzden günümüzde bu ilke üzerine yapılandırılmış bir devlet anlayışı ve kamu yönetiminin biçimlendirilmesi kaçınılmaz hale gelmiştir.

³³ Mustafa Ökmen ve Mustafa Çiçek, “Küreselleşme Sürecinde Ekonomi, Yönetim ve Kentleşme”, **Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı I**, Y: 4, S: 19, 1998, s. 930

³⁴ M. Akif Çukurçayır, **Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi-Küreselleşme Sürecinde Yurttaş, Yönetim, Siyaset**, 2. Baskı, Çizgi Kitabevi, Konya, 2002, s. 25; Aziz Akgül, “Üçüncü Bin Yıla Girerken Partizanlığın Olmadığı Partisiz Demokrasi: Elektronik Demokrasi”, **Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı I**, Y: 4, S: 19, 1998, s. 427

³⁵ Veysel Bozkurt, “Avrupa’nın ‘İkinci Rönesans’ Arayışı”, **Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı II**, Y: 4, S: 20, 1998, s. 1014

³⁶ Erkan, **a.g.k.**, s. 139

³⁷ Sarıtürk, **a.g.k.**, s. 84

³⁸ Ömer Çaha, “Bilgi Çağında İdeolojik Devletin Dayanılmazlığı”, **Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı I**, Y: 4, S: 19, 1998, s. 487

1.2. Küreselleşme

Kamu yönetiminde değişim olgusunu başlatan dinamiklerden bir diğeri ise küreselleşmedir. Her dönem kendisini tanımlayan bir düşünce ile anılır. İçinde bulunduğumuz dönem ise “küreselleşme” kavramıyla temsil edilmektedir.³⁹ Ancak, küreselleşme yeni bir olgu değildir. Küreselleşme, II. Dünya Savaşı öncesi kapitalizmin artı değer birikim sürecinin bir sonucu olarak ortaya çıkmış, kapitalin küreselleşmesi II. Dünya Savaşı sonrası hızlanmaya başlamış ve 1970’lerden sonra da gelişen iletişim teknolojilerinin de etkisiyle birlikte gittikçe artan bir hıza erişmiştir.⁴⁰

1.2.1. Küreselleşme Kavramı

Küreselleşme, içinde değerlerin, düşüncelerin ve bilginin hem ayrıştığı hem farklılaştığı, hem öznellediği hem de standartlaştığı bir dünyayı çağrıştıran oldukça geniş ve tartışmalı bir kavramdır.⁴¹ Küreselleşme kavramı çok yönlü bir kavram olup, sadece ekonomik olmayan, siyasal, sosyal, çevresel, kültürel ve hukuksal boyutları da olan bir süreçtir.⁴² Küreselleşme kavramını açıklamak için yapılan çeşitli tanımlamalar, ya tanımı yapanların ideolojik yaklaşımlarına; ya da süreci oluşturan unsurlardan herhangi birinin ön plana çıkarılmasına dayanmaktadır.⁴³ Bu durum, literatürde küreselleşme kavramının net ve kesin bir tanımının yapılmasını zorlaştırmaktadır.

Ancak çok genel bir şekilde küreselleşme, toplumun ve bireyin yaşam koşullarını biçimlendiren teknolojik, ekonomik, kültürel süreçlerde bölgesel sınırların

³⁹ Biltekin Özdemir, “Ulusalda Küresel Ekonomiye”, *Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı II*, Y: 4, S: 20, 1998, s. 967

⁴⁰ Ali Farazmand, “Globalization, The State and Public Administration: A Theoretical Analysis with Policy Implications for Developmental State”, *Public Organization Review: A Global Journal*, 1/2001, s. 444

⁴¹ Mürteza Hasanoğlu, “Küreselleşmenin Devlet Yönetimine Etkileri”, *Türk İdare Dergisi*, 74(434), 2002, s. 172-174

⁴² Doğan Uysal, “Küreselleşme ve Gelişmekte Olan Ülkeler”, *Küresel Sistemde Siyaset Yönetim Ekonomi*, Der: M. Akif Çukurçayır, Çizgi Kitabevi, Konya, 2003, s. 301-302; Onur Öymen, *Geleceği Yakalamak Türkiye’de ve Dünya’da Küreselleşme ve Devlet Reformu*, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2000, s. 26-27

⁴³ Yusuf Erbay, “Kavram Olarak Küreselleşme”, *Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı I*, Y: 4, S: 19, 1998, s. 170

öneminin azalması olarak tanımlanabilir.⁴⁴ Anlam olarak tartışmalı olan kavram sonuçlarıyla da tartışmalıdır. Küreselleşmenin bir aldatmaca olduğunu; küreselleşmenin amacının, uluslararası birlikler ve finans kuruluşları aracılığıyla güçlü devletlerin güçsüz devletlerde pazar bulma veya onlar üzerinde hegemonik baskılar kurmak olduğunu söyleyip aleyhte görüş bildirenler olduğu gibi, kavramın olumlu yönlerini vurgulayanlar da vardır.⁴⁵ Küreselleşme taraftarları için “küreselleşme”, ulusal sınırlar, insanlar, hükümetler ve iş dünyasındaki kuruluşlar arasında hiçbir bölgesel sınır tanımayan, elektronik iletişim sistemleri ve internet gibi teknolojik ilerlemeler aracılığıyla kolaylaştırılan, “pozitif” ve “kutsayıcı” bir fenomendir. Bu iyimser bakış açısında tüm dünya, yönetimlerin, kültürlerin ve ekonomilerin birleştiği “küresel bir köy” olarak görülür.⁴⁶ Ancak böylesine iyimser bir bakış açısı dahi eleştirilerden nasibini almaktadır. Küreselleşme karşıtlarına göre; küreselleşme aslında kavramsal düzeyde dünyanın tek toplum olması gibi iyimser bir duruma işaret etmesine karşın küreselleşmenin yaşanmakta olan biçimi dünyayı bütünleştirmekten çok, alan ve nüfus açısından büyük bir kesimin dışlanması sonucunu doğurmaktadır. Küreselleşme, bu dışlanmayı yaratırken söylem düzeyinde de dışlanılmışlığın sorumluluğunu dışlanana yüklemeyi ihmal etmemektedir.⁴⁷

1.2.2. Küreselleşme ve Kamu Yönetimi

Küreselleşme, sanayi toplumuna özgü toplumsal ilişkilerin ve örgüt yapısının ortaya çıkan bilgisayar ve iletişim kökenli yeni teknolojilerin gelişmesinin de etkisiyle köklü bir biçimde değişmesi ve yeni ilişkilerin, örgütlenmelerin, değerlerin, davranış kalıplarının gündeme gelmesiyle birlikte yoğunluk kazanmış,⁴⁸ sanayi toplumuna ait olan şeyleri reddederek kendi yapısına özgü yapıları ve oluşumları beraberinde

⁴⁴ Edward S. Cohen, “Globalization and The Boundaries of The State: A Framework for Analyzing The Changing Practice of Sovereignty”, *Governance*, 14(1), 2001

⁴⁵ Önder Kutlu, “Kamu Yönetiminde Küreselleşme”, *Küresel Sistemde Siyaset Yönetim Ekonomi*, Der: M. Akif Çukurçayır, Çizgi Kitabevi, Konya, 2003, s. 166

⁴⁶ Ali Farazmand, “Public Administration in the Age of Accelerated Globalization”, *Public Organization Review: A Global Journal*, 1/2001, s. 5

⁴⁷ İlhan Tekeli, “Küreselleşen ve Moderniteyi Aşan Dünya Artık Temsili Demokrasiyle Yetinmiyor”, *Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı I*, Y: 4, S: 19, 1998, s. 430

⁴⁸ Santürk, a.g.k., s. 3

getirmiştir. Böyle bir reddediş ekonomik, politik, kültürel ve yönetsel yapılarda değişimi kaçınılmaz kılmıştır.

Bu değişim süreci içinde uluslararası ekonomik ve siyasal oluşum ve etkileşimler, yönetime ilişkin kuramları, yaklaşımları ve uygulamaları temelinden sarsarak geçerliliklerinin sorgulanmalarına neden olurken, bu arada yönetimin özünü ve temel öğelerini oluşturan kavramlar, olgular, ilkeler ve değerler de ciddi şekilde aşınmaya uğramaktadır.⁴⁹ Böylece küreselleşmeyle beraber, geleneksel olarak otorite sahibi olması gereken bütün kurumlar ve değer yargıları yıpranmaktadır.⁵⁰

Küreselleşmenin taraftarları arasındaki köklü fikir ayrılıklarına rağmen küreselleşmenin taraftarları kadar, küreselleşme karşıtları da aynı ortak noktada buluşmaktadırlar. Buna göre, dünya etrafında küreselleşmenin de etkisiyle kamu yönetimi, kamu hizmeti ve kamu organizasyonları köklü bir biçimde değişmiştir. Bu değişim, devletin doğasını ve niteliklerini de değişime zorlamıştır.⁵¹ Bu zorlama sonucunda modern devletin niteliğinde büyük değişimler meydana gelmiştir. Bu değişiklikler içinde kamu yöneticileri bakımından en önemli değişim, devletin “refah devleti”nden “şirketleşmiş devlet”e, “sözleşmecî devlet”e, “gölge devlet”e, “ilgisiz devlet”e ya da “girişimci devlet”e dönüşmesidir.⁵² Devletin ekonomi üzerindeki rolünün “müdahalecilik”ten “hakemliğe” doğru bir değişim sürecine girmesiyle devletin iktisadi işletmeleri özelleştirilmeye başlanmış, piyasa ekonomisinin üzerindeki yasal ve kurumsal engeller kaldırılmış ve böylece piyasa aktörleri güçlendirilmeye çalışılmıştır. Bu yapılırken piyasada hakemlik görevi yapacak “düzenleyici üst kurullar” oluşturulma yoluna gidilmiştir.⁵³ Bu kurulların yeni oluşları ve farklı alanlarda faaliyetlerde bulunmaları bu tarz kurulların “özerk hükümet dışı organizasyon benzeri”, “kamu

⁴⁹ Saran, a.g.k., s. 52

⁵⁰ Etyen Mahçupyan, “Küreselleşme ve İdeolojik Politik Düşünce Akımları”, **Küyerel Düşünce Grubu Paneller Dizisi**, Yayına Haz: Süleyman Talay, Küyerel Yayınları, İstanbul, 1997, s. 56

⁵¹ Frazmand, “Public ...”, s. 6

⁵² Ali Farazmand, “Küreselleşme ve Kamu Yönetimi”, Çev: Sevilay Kaygalak, **Mülkiye Dergisi**, 25(229), 2002, s. 259

⁵³ Bilal Eryılmaz, **Bürokrasi ve Siyaset Bürokratik Devletten Etkin Yönetime**, Alfa Yayınları, İstanbul, 2002, s. 84; Türkiye’de de Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Üst Kurulu, Sermaye Piyasası Üst Kurulu ve Rekabet Kurulu gibi kurullar böyle bir anlayıştan hareketle kurulmuşlardır. Ayrıntılı bilgi için bkz: Al, a.g.k., s. 204-223

kurumu niteliğinde olmayan kurumlar”, “bağımsız otorite”, “bağımsız idari otorite” ve “yarı yargısal otorite” gibi farklı isimlerle anılmalarına yol açmıştır.⁵⁴

Küreselleşme, devlet kavramını sadece ekonomide ve sosyal hayatta oynadığı rol itibariyle değiştirmekle kalmamış ulus-devletin egemenlik alanını da değiştirmiştir. Keyman’a göre küreselleşme süreci ile birlikte ulus devlet içinde ayrıcalıklı normatif bir konuma yerleştirilmiş olan “devlet egemenliği söylemi” bir meşruluk krizi yaşamaktadır.⁵⁵ Bu krizin ve ulusal temelden küresel temele geçişin bir sonucu olarak ulusal egemenlik kavramı sınırlandırılmakta ve egemenlik uluslarüstü kuruluşlarla paylaşılmaktadır.⁵⁶ BM, NATO, Dünya Bankası, IMF gibi ulus-devlet üstü kuruluşlar öteden beri faaliyet göstermelerine ve ulusları bağlayan kararlar almalarına rağmen küreselleşme ile birlikte, bu kuruluşların ulusal sınırlar dışında verdikleri kararların miktarı ve etkinliği ciddi bir biçimde artmıştır.⁵⁷ Böylece, ulusal parlamentoların yetkileri daraltılmış, hükümetlerin bazı yürütme görevleri, uluslararası ya da bölgesel anlaşmalarla belirli çerçevelere oturtulmuş ve bazı alanlarda uluslararası mahkemelerin hakemliği benimsenmiştir.⁵⁸ Bu süreç ile birlikte insan hakları, temel özgürlükler, hukuk devleti, demokrasi gibi tüm toplumların hassasiyet gösterdikleri konular ulusal egemenliğin alanından çıkıp uluslararası örgütlenmelerin konusu haline gelmiştir.⁵⁹

Ulus devletin yapısında meydana gelen bu yönde ki bir değişim “yeni bir demokrasi” anlayışını da beraberinde getirmektedir. Demokrasi durağan bir kavram olmadığı için toplum talepleri değiştikçe demokrasinin de sınırları genişlemektedir. Demokrasi, kendi sınırlarını geliştirerek, ihtiyaçlara kendini evrimleştirerek yanıt vermektedir. Geldiğimiz noktada, ulus-devlet yapısını aşan, ulusların birbirlerini

⁵⁴ Şeref Gözütbüyük ve Turgut Tan, **İdare Hukuku**, 1. Cilt, Turhan Kitabevi, Ankara, 1998, s. 288

⁵⁵ E. Fuat Keyman, “Globalleşme Söylemleri, Özgürlük Sorunsalı ve Türkiye”, **Liberalizm, Devlet, Hegemonya**, Der. E. Fuat Keyman, Everest Yayınları, İstanbul, 2002, s. 201

⁵⁶ Eryılmaz, **a.g.k.**, s. 84; Ömer Peker ve Nihat Aytürk, **Yönetim Becerileri Öğrenilebilir ve Geliştirilebilir**, Yargı Yayınevi, Ankara, 2002, s. 4

⁵⁷ Gencay Şaylan, **Postmodernizm**, İmge Kitabevi, Ankara, 1999, s. 258

⁵⁸ Eryılmaz, **a.g.k.**, s. 84

⁵⁹ Davut Dursun, “Küreselleşme ve Toplumun İnşasında Bilginin Artan Önemi”, **Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı I**, Y: 4, S: 19, 1998, s. 159

denetleyebileceği ve gerekirse yaptırım uygulayacağı bir demokrasi anlayışına ulaşılmış bulunmaktadır.⁶⁰

Küreselleşmenin en önemli nedenlerinden biri olan iletişim alanındaki ilerlemeler, vatandaşları diğer ülkelerde olup bitenler hakkında daha fazla bilgi sahibi kılmakta, bu bilgilenme vatandaşların kendi ülkelerinin kamu yönetimleri ve sektörlerinin performanslarını sorgulamaları sürecini de beraberinde getirmektedir.⁶¹ Bireyler, ülkeleri tarafından sunulan kamusal hizmetleri, başka ülkelerle karşılaştırmakta ve yepyeni taleplerde bulunmaktadırlar. Kamusal hizmetlerin standartları yükselmekte ve standartlar uluslarüstü hale gelmektedir. Yönetimden beklentiler ve yeni talepler bir çok ülkede hemen hemen aynıdır.⁶² Bilişim ve iletişim teknolojilerindeki hızlı gelişmeler sonucunda talebin küreselleşmesi, dünya genelinde insanların tercihleri ve yaşam biçimleri arasında benzerlikler oluşturmaktadır.⁶³ Denilebilir ki, ileri teknolojiler, sosyal ve kültürel yapıda meydana getirdiği değişimlerle, farklı kültürel özelliklere sahip toplumları ortak düzlemlerde buluşturmaktadır.⁶⁴

Küreselleşme ile birlikte ortaya çıkan “demokratikleşmeye, esnekliğe, katılımcılığa, bireyin etkinliğine ve yeteneklerinin ön plana çıkarılmasına yönelik değişim hareketi” kamu yönetimi alanında etkisini en çok geleneksel bürokratik örgütlenme alanında ve bürokrasinin temel unsuru olan hiyerarşi üzerinde hissettirmektedir. Bürokrasinin esas olarak biçimselliğe, katı ve yazılı kurallara, merkeziyetçi bir yönetim ve denetim yapısına dayalı olması ve katılıma yer vermemesi, demokratik ilkelere ve küresel gelişmenin yönetim alanına hakim kıldığı esneklik yaklaşımlarına ters düşmekte, dolayısıyla bürokratik yapılanmanın özünü oluşturan hiyerarşi ile yükselen küresel yönetim değerleri arasında temel bir çelişki ve uzlaşmazlık ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda, küreselleşen dünyanın gereklerine uygun olarak hiyerarşinin olabildiğince azaltıldığı bir işletmede ya da kamu örgütünde, Weberci

⁶⁰ Mehmet Altan, “Bilgi Toplumu ve Demokrasi”, **Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı I**, Y: 4, S: 19, 1998, s. 472

⁶¹ Kutlu, a.g.k., s. 175

⁶² Al, a.g.k., s. 282

⁶³ Devlet Planlama Teşkilatı, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, DPT Yayını, Ankara, 2000, s. 171

⁶⁴ Sarıtürk, a.g.k., s. 11

bürokratik yönetim geleneğine has merkeziyetçi işbölümü, otorite ve denetim yapısı çözüldürken, “hiyerarşik sorumluluk” anlayışının getirdiği örgüt merkezli ve biçimsel kuralların gereklerinin karşılanmasıyla yetinen bir yapıdan yönetimdeki demokratik süreç ve mekanizmaların önem kazanacağı birey merkezli, sonuçlara yönelik yapılanmaya doğru gidiş süreci hızlanmıştır.⁶⁵

İster katı disipline ve otoriteye dayalı merkeziyetçi ve çok kademeli bürokratik yapıda, isterse uzmanlığa dayalı işbölümünün ve esnek bir otorite düzeninin egemen olduğu teknokratik bir örgütlemeye, hiyerarşinin az ya da çok, esnek ya da katı, kaçınılmaz bir biçimde ortaya çıkacağı kabul edilmekle birlikte; küreselleşmenin ekonomik, toplumsal ve siyasal alanda getirdiği demokratikleşme, merkeziyetçilikten uzaklaşma, kuralsızlaşma, esnekleşme ve farklılaşma eğilimlerinin etkisiyle katılımının giderek azalacağı da açıktır. Böyle bir değişim süreci içinde hiyerarşinin –merkeziyetçi, tartışmaya ve katılıma yer vermeyen, toplumsal tabakalaşma, statü ve sınıf farklılaşmasına dayalı, beraberinde sıkı denetimi getiren ve yönetimi otokratikleştiren – katı ve çok kademeli (primit tipi) bir yapı olmaktan uzaklaşarak –işlevselliğin ön plana çıktığı, esneklik taşıyan, çalışanların inisiyatif kullanmalarına ve yönetime katılmalarına imkan veren, tartışmanın ve grup kararının önem kazandığı, görev, yetki ve sorumlulukların merkezden uygulayıcı birimlere dağıtıldığı, demokratik bir yönetim biçimine zemin hazırlayan – esnek ve az kademeli bir yapı olmaya doğru yöneldiği görülmektedir.⁶⁶

Böyle bir yönelim sonucunda küreselleşmenin kamu yönetimine getirdiği yeni kamu yönetimi tarzı daha esnek ve sonuç odaklı bir kamu yönetimidir. Bu açıdan, küreselleşme aslında ülkeler arası engellerin-farklılıkların ortadan kalkması kadar, kamu yönetimiyle özel yönetim arasındaki farklılıkların ortadan kalkması şeklinde etkisini göstermektedir. Küreselleşme hem yatay hem de dikey entegrasyonu beraberinde

⁶⁵ Saran, a.g.k., s. 42-43

⁶⁶ A.g.k., s. 55

getirmiştir. Böylece kamu yönetimi “geleneksel” kalıplarının dışına taşma eğilimi gösterip, “modern” öğeleri büyük bir ustalıkla benimsemiştir.⁶⁷

1.2.3. Küreselleşme, Uluslararası Kuruluşlar ve Kamu Yönetimi

Küreselleşme yönetsel sistemi bu şekilde yeniden yapılandırmada bazı aracı kurumlar kullanmıştır. Uluslararası finans kuruluşları ve ulusüstü bazı birlikler aracılığıyla bir çok ülkenin kamu yönetimi küreselleşmenin beraberinde getirdiklerinden etkilenmiş, bu süreçte özellikle Dünya Bankası, IMF ve OECD kamu yönetimlerinin reforma tabi tutulmasında ve “küreselleşmenin gereği olarak standart bir kamu yönetimi anlayışının ve örgütlenmesinin” tüm dünyada egemen olmasında çok önemli işlevler görmüştür.⁶⁸

IMF, yapmış olduğu stand-by anlaşmalarında anlaşmanın tarafı olan ülkeleri, kamu yönetimlerini yönetişim, saydamlık, kamu kesiminin küçültülmesi, kamunun faaliyet alanının daraltılması, verimlilik ve etkinliğin temel alınması vb. konularda yükümlülük altına sokmakta⁶⁹ ve üye ülkelere yaptığı yardımlarda, açtığı kredilerde kamu yönetiminde yeni anlayış doğrultusunda reform şartı, ekonomik politikalarda değişiklik ve özelleştirme şartı ileri sürebilmektedir.⁷⁰ IMF, bilhassa mali konularda, yönetimleri açıklığa ve şeffaflığa zorlamaktadır. IMF, bu amaçla iyi yönetişim (good governance) çerçevesinde, 1998 yılında Mali Saydamlık Kuralları Yönetmeliği hazırlamıştır. Bu yönetmelik, yetki ve sorumlulukların açıkça belirlenmesini, bütçenin kamuya açık bir şekilde hazırlanmasını ve uygulanmasını, sonuçlardan ve bilgilerden kamuoyunun haberdar edilmesini önermektedir.⁷¹ Ayrıca, IMF, karar süreçlerinde devlet ve sivil toplum kuruluşları arasındaki uyumun önemini ve zayıfların da bu sürece

⁶⁷ Kutlu, a.g.k., s. 184

⁶⁸ Cahit Emre, **Yönetim Bilimi Yazıları**, İmaj Yayınevi, Ankara, 2003, s. 169

⁶⁹ Türkiye de benzer taahhütleri içeren niyet mektuplarını IMF’e sunmuştur. Ayrıntılı bilgi için bkz. **18 Ocak 2002 Tarihli Niyet Mektubu**, www.tcmb.gov.tr/yeni/niyet/nm0402/mektup_tr.pdf, (10.03.2002); **3 Nisan 2002 Tarihli Niyet Mektubu**, www.tcmb.gov.tr/yeni/niyet/nm0402/mektup_tr.pdf, (12.05.2002)

⁷⁰ Al, a.g.k., s. 135

⁷¹ A.g.k., s. 229

katılması gerektiğini vurgulayarak “yönetişim” kavramını çeşitli uygulamalarıyla dünya çapında yaygınlaştırmaya çalışmaktadır.⁷²

OECD gelişmiş ülkeleri uğraş konusu içinde tutan bir kuruluş olarak, üye ülkelerin kamu yönetimlerini Yeni Kamu Yönetimi doğrultusunda düzenleme çabası içindedir ve hatta Yeni Kamu Yönetimi anlayışını üye ülkelere pazarlamaya çalışır. 1990’lı yıllarda OECD üyesi ülkelerde kamu yönetimi reformunun, devletin rolü tartışmalarını da içerecek şekilde, daha geniş bir bağlamda gündeme geldiği görülmektedir.⁷³ İngiltere, ABD, Yeni Zelanda ve Fransa’da kamu yönetiminde reform çalışmaları farklı isimler altında ancak benzer özellikler taşır nitelikte uygulamaya geçirilmiştir.⁷⁴ OECD üyesi ülkelerde uygulanan yönetsel reformlar yetki devri, esnekliğin sağlanması, sorumluluk, kontrol ve performansın sağlanması, rekabetin geliştirilmesi, ihtiyaca cevap veren hizmetin sağlanması, insan kaynağı yönetiminin iyileştirilmesi, bilgi teknolojisini işletmek, düzenleme kalitesinin iyileştirilmesi, merkezde idari fonksiyonların güçlendirilmesi noktalarında benzer uygulamalar içermekte bu da üye ülkelerin kamu yönetimlerini benzer kılmaktadır.⁷⁵ OECD’nin birimi olarak faaliyet gösteren PUMA (Public Management Office)-Kamu Yönetimi Bürosu da bu açıdan çok önemli görevleri yerine getirmektedir. Her yıl hazırlanmış olduğu raporlarında ülkelerin yıl içinde yönetim açısından sergilemiş oldukları performansları göz önüne sermektedir. Bu da kamu yönetiminde küreselleşme amacına yönelik olarak, eşgüdüm sağlayıcı, kurumsal desteğe sahip bir çabanın kamu yönetimleri arasındaki hem işlevsel hem de yapısal farklılıkların giderilmesi için çaba sarf etmesi anlamına gelmektedir.⁷⁶

⁷² Polat Sökmen, “Dünya Sistemine Eklemlenme Çağında Yeni Gelişme Anlayışları, Yeni Yönetim Biçimleri”, **Yerel Yönetimler Sempozyumu**, TODAİE, Ankara, 2000, s. 603

⁷³ Osman Yılmaz, “Bir Kamu Yönetimi Reformu İçin Strateji Seçenekleri”, **Planlama Dergisi**, DPT’nin Kuruluşunun 42. Yılı Özel Sayısı, Ankara, 2002, s. 21

⁷⁴ Michael Duggett, “Kamu Yönetimlerinde Değişim: ‘Sonraki Adımlar’ ”, Çev: A. Argun Akdoğan, O. Ender Aslan, **Amme İdaresi Dergisi**, 35(2), 2002, s. 2

⁷⁵ OECD, “Governance in Transition”, “Geçiş Sürecindeki Yönetim: Kamu Yönetiminde Reform”, Çev: Musa Demir, **Maliye Dergisi**, S: 118, 1995, s. 41

⁷⁶ Kutlu, **a.g.k.**, s. 178

Dünya Bankası'nın küreselleşmiş kamu yönetimi oluşturmaya katkıları da kayda değer niteliktedir. Dünya Bankası daha gelişmekte olan ülke kamu yönetimlerinin ve tabii ki ekonomilerinin global sisteme entegrasyonu için çaba sarf eder. Banka, özellikle 1980'li yılların başından itibaren "yapısal uyarılama kredileri" adı altında bir dizi kredi programıyla bir çok Latin Amerika, Kuzey Afrika, Ortadoğu ve Güney Doğu Asya ülkesinde ekonomileri ve kamu yönetimlerini entegre edip, kamu yönetimlerini küreselleştirmeye yönelik gayret içerisine girmiştir. Bu açıdan bu krediler, anılan ülke ekonomilerini liberalleştirmekle kalmamış aynı zamanda ekonomi ve kamu yönetimlerini uluslararası düzeyde birbirine yaklaştırıp, hatırı sayılır ölçüde bir örneklemiştir. Son yıllarda Dünya Bankası, yapısal uyum programlarını yeniden yönlendirmek için "yönetişim" terimini eklemiştir. Bankanın "yönetişim" gündeminin; "devletin verimli ve etkili olması", "devletin özel teşebbüs için güçlendirici bir ortam sağlama kapasitesinin geliştirilmesi", bu iki hedef çerçevesinde "reformları sürekli kılacak zemin sağlanması için sivil toplum oluşturulması" olmak üzere üç dayanağı vardır.⁷⁷ Dünya Bankası bu söylemleri ile iktisadi rasyonalite açısından tüm dünya ülkeleri kamu yönetimlerinde hükümet etkinliklerinin çapı ve niteliğine ilişkin tek düzeliği sağlamaya yönelik bir tutum içerisindedir. Burada güdülen amaç "optimal bir devlet büyüklüğü" ve "profesyonel zihniyete sahip çağdaş bir bürokrasinin gelişiminin sağlanması" ve aynı zamanda "toplumdaki mevcut güç dengesini hükümetlerden ve kamu sektöründen özel kişi ve gruplar lehine değiştirmek"tir.

Sonuç olarak denilebilir ki; kamu yönetiminde küreselleşme olgusu yadsınamaz. İskandinav ülkeleri, İngilizce konuşulan ülkeler, Kıta Avrupası ve Doğu Bloğunda yer alan ülkelerdeki kamu yönetimi reformlarındaki çok büyük benzerlikler⁷⁸, kamu yönetiminde ortaya çıkan işlevsel ve yapısal değişikliklerin farklı ülkelerde sergilemiş oldukları inanılmaz benzerlikler ve değişikliklerin ortaya çıkış süreciyle, aktörlerin tutumları "kamu yönetiminde küreselleşme" olgusunun varlığı yönündeki çok kuvvetli

⁷⁷ Ayşe Peker Tatar, "Dünya Bankası: 'Büyüme Söylemi'nden 'İyi Yönetme' Söylemine", **Toplum ve Bilim**, S: 69, Bahar, 1996, s. 12

⁷⁸ Kutlu, a.g.k., s. 179

delillerdir.⁷⁹ Küreselleşme süreci ile birlikte yönetim düşüncesi mal ve hizmetler gibi kolayca yasal sınırları geçme eğilimine girmiştir. Aslında ileri sürülebilir ki, reform düşüncesinin akışı ticari mallarinkinden çok daha kolay bir biçimde olmaktadır. Kamu ve özel ekonomilerin küreselleşmesine paralel olarak kamu yönetimleri de küreselleşmişlerdir.⁸⁰ Küreselleşmeyle beraber, “kamu hizmeti”, “kamu yararı”, “kamu ekonomisi” gibi devlete her türlü üstün gücü izafe eden kavramların niteliği değişmeye başlamış ve bu kavramların ülkelerin sadece kendi iç ekonomik, sosyal ve politik dengeleri üzerine değil küreselleşmenin ortaya çıkaracağı çok yönlü dengeler üzerinde yeniden oluşturulması bir gereklilik haline gelmiştir.⁸¹

Küreselleşen kamu yönetimi, kamu hizmetlerinin oluşum sürecini, kamu politikalarını ve siyasal davranışları yeniden şekillendiren bir “zihniyet krizi” yaşamakta ve bu kriz, kamu yönetiminin, güvenilirliği, dayandığı temel ilkeler ve beklentileri karşılayabilmesi yönünden sorgulanmasını beraberinde getirmektedir. Bunlardan “güvenilirlik krizi”, kamu kesiminin verimsiz, özel kesimin ise başarılı olduğu inancının yaygınlaşması nedeniyle kamu yönetimine ilişkin tutum ve kanaatlerin olumsuz yönde değişmesini, “ilke krizi”, kamu yönetiminin dayandığı kamusal değer ve normların yerini adım adım serbest piyasa değerleri ve pazar ekonomisi ilkelerinin almasını, “beklenti” ya da “güven krizi” ise, kamu yönetimi bilimi ile uğraşanların ve bu alandaki araştırmacıların gösterdikleri çabaların sonuçlarına olan güvenin azalmasını ya da bir başka deyişle “entelektüel güvenin sarsılmasını” anlatmak amacıyla dile getirilmektedir.⁸²

⁷⁹ Kutlu, a.g.k., s. 183

⁸⁰ Steven W. Hays and Gregory K. Plagens, “Human Resource Management Best Practices and Globalization: The Universality of Common Sense”, **Public Organization Review: A Global Journal**, 2/2002, s. 328

⁸¹ Sabri Tekir, “Bilgi Toplumu ve Politik Sistem Üzerindeki Etkileri”, **Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı I**, Y: 4, S: 19, 1998, s. 415

⁸² Saran, a.g.k., s. 33

1.3. Devlet Anlayışında Değişme

Devlet, yeryüzünde ilk kez birkaç bin yıl öncesi gibi geç bir tarihte görünen toplumsal bir olgudur.⁸³ Adına devlet denilen bu olgu zaman içerisinde dünyada yaşanan gelişmelere paralel olarak değişmiş, her dönemin kendine has koşullarına uygun bir şekilde yeniden yapılandırılmış ve her seferinde bir devlet anlayışının yerini yeni bir devlet felsefesi ikame etmiştir. Bu çerçevede, devlet anlayışı, ilk formu olarak kabul edilen liberal çerçeveden günümüzde tartışmalara konu olan işlevsel devlet anlayışına kadar uzanan bir süreçte değişime uğramıştır. Günümüz devlet anlayışını anlayabilmek için liberal devlet anlayışının temelinde yatan değerleri iyi kavramak gerekir. Çünkü günümüzde önerilen devlet modeli sosyal devletin eksikliklerinden hareketle çoğu kez liberal devlet anlayışına duyulan bir özlemi yansıtmaktadır.

1.3.1. Liberal Devlet

Devletin ortaya çıkış süreci genellikle sözleşme kuramlarında kaynağını bulmaktadır. Bu kurama göre insanlar temel hak ve özgürlüklerini güvence altına almak, onların çiğnenmesini önlemek üzere kendi aralarında yaptıkları bir sözleşme ile devleti oluşturmuşlardır. Devletin varlık nedeni bireylerin hak ve özgürlüklerini korumaktır ve bunun için gereğinde güç kullanma yetkisi devlete verilmiştir. Devletin meşruiyet ölçüsünü ise bu sözleşmeye uygun davranması belirlemektedir.⁸⁴

Böylece ortaya çıkan devlet, liberal bir devlettir. Bu devlet anlayışı “birey” üzerine yapılandırılmaktadır. Devletin yapıcı temeli, tek kaynağı ve dayanağı sayılan birey, liberal devlette aynı zamanda başlıbaşına bir değer ve toplumun, devletin amacıdır da. Birey hiçbir biçimde devletin emrinde ve hizmetinde bir araç olamaz, devletin tek bir hedefi vardır, o da **bireydir**, bireyin mutluluğudur.⁸⁵

⁸³ Henri J. M. Claessen ve Peter Skalnik, “Erken Devlet Kuramları ve Varsayımları”, **Erken Devlet**, Ed: Henri J. M. Claessen, Peter Skalnik, Çev: Alaeddin Şenel, İmge Kitabevi, Ankara, 1993, s. 3

⁸⁴ Gencay Şaylan, **Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, İmge Kitabevi, Ankara, 1995, s. 29

⁸⁵ Ayferi Göze, **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, Beta Yayıncılık, İstanbul, 1995, s. 353

Bireyin kendi çıkarları için en iyi kararı vereceği anlayışından hareket eden liberal yaklaşımda devlet edilmendir. Başka bir deyişle sadece çıkarlarını korumak isteyen grup ve kişilerin baskılarına karşı reaksiyon gösterir. Bu anlayışta devlet tarafsızdır, birbirleriyle rekabet halinde olan bireysel çıkarlar karşısında yan tutmaz ve bu rekabetten ortak bir çıkar çıkarmaya çalışır. Devletin hiçbir görüşü, sosyal içeriği, çıkarı ya da kendine özgü bir karakteri olamaz. Devlet sadece rakip çıkar gruplarının varlığını kabul eder ve rekabetin adil olmasını temin eder. Devlet rakipler arasında bir hakem gibidir. Bu anlayışta aynı zamanda devletin sınırlanması fikri savunulmaktadır. Çünkü insanlar kendi çıkarlarının ne olduğunu bilir ve çıkarlarının devlet tarafından tanımlanmasına ihtiyaç yoktur.⁸⁶ Liberaller kuramsal olarak siyasal olana hem negatif bir anlam yüklemekte, hem de siyasete diğer toplumsal alanlar arası ilişkilerde minimal bir rol vermektedirler.⁸⁷ Liberalizm modern devletlerin nasıl ortaya çıktığıyla ya da neden hala var oldukları ilgilenmez; daha çok; negatif bir bakışla devlet iktidarının sınırlanmasına, çoğulluğun korunmasına ve hakların tanınmasına yönelik bir “olması gerekenler” listesi sunar.⁸⁸

Liberallerin ekonomideki tercihi ise “hukukun, adaletin denetimindeki piyasa ekonomisi”dir.⁸⁹ Onlara göre serbest piyasa ekonomisinde fiyat ve kar mekanizması verimliliğin temel garantisidir. Herhangi bir hizmet sektöründeki devlet tekeli verimsizdir, çünkü verimlilik ve maliyet konusundaki gerçekçi kaygıların yokluğu gereksiz harcamalara yol açar.⁹⁰

1.3.2. Sosyal Devlet

1929 ekonomik buhranına kadar klasik öğretilerde bu anlayış egemen olmuş, devlete diplomasi, adalet, savunma ve altyapı hizmetlerini sunma rolü yüklenmiş,

⁸⁶ Terry Caslin, “Devlet ve Ekonomi”, Çev: Mensur Akgün, **Liberalizm, Refah Devleti, Eleştiriler**, Der: Kemali Saybaşılı, Bağlam Yayıncılık, Ankara, 1993, s. 292

⁸⁷ Cem Deveci, “Faşizmin Yorumlanması ya da Carl Schmitt’in Saf Siyaset Kuramı”, **Liberalizm, Devlet, Hegemonya**, Der: E. Fuat Keyman, Everest Yayınları, İstanbul, 2002, s. 45-46

⁸⁸ **A.g.k.**, s. 49

⁸⁹ Kazım Berzeg, “Yeni Dünya Düzeni, Klasik Liberalizm ve Bilgi Çağı”, **Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı I**, Y: 4, S: 19, 1998, s. 441

⁹⁰ Caslin, **a.g.k.**, s. 294

ekonomik faaliyetler görünmez gücün eline terk edilmiştir. 1929 ekonomik buhranı, Keynesyen politikalarla ve devletin ekonomiye müdahalesi ile aşılmış, sosyal devlet ortaya çıkmıştır. Köken itibarı ile solun fikirlerinden beslenmiş⁹¹ bu kavram, genellikle cemiyetin belirli kesimlerine büyük çapta sosyal hizmetler sunan ve bu hizmetler için masraflar altına giren devlet olarak tarif edilmektedir.⁹²

Sosyal devlet, liberal devletin, 20. yüzyılın ikinci yarısından sonra, II. Dünya Savaşı'ndan sonra gerçekleştirdiği bir aşamadır. Sosyal devlet, gerek siyasal gerek ekonomik yapısı, gerek hak ve özgürlükler anlayışı ile liberal devletin temel yapısını ve kurumlarını korumaktadır. Ancak değişen ve gelişen sosyal ve ekonomik koşulların liberal devletin kurallarında ve kurumlarında yapılmasında zorunlu kıldığı değişiklikleri yapmaktadır. Sosyal devlet, liberal devletin siyasal iktidar temelinde, yani iktidarın sahibinde ve yapısında bir değişiklik yapmaz. Siyasal temsil sistemi ve iktidarın tüm ulusa ait olduğu ilkesi varlığını korur. Sosyal devlet, liberal devletin hak ve özgürlükler sistemini sosyal ekonomik haklar ve ödevlerle tamamlar. Bu hakların kullanılabilir olması için, devlete yeni büyük ödevler ve görevler yükler.⁹³ Sosyal devlette kişiye tanınan bir kısım sosyal haklar, devletin kişi lehine bir takım olumlu faaliyetlerde bulunmasını gerektirmektedir. Devletin “gölge etmeme”, “karışmama” görevi bir takım sosyal haklar için, sona ermekte ve devlet bu haklarla ilgili yeni görevler üstlenmektedir.⁹⁴ Refah devleti bireylere hak ve özgürlüklerin sağlanması bakımından pozitif bir konumdadır. Özellikle ekonomik ve sosyal hakların sağlanmasında devlet aktif rol alır. Refah devleti anlayışı ile birlikte ekonomik ve sosyal hakların türleri ve kapsamı artmıştır.⁹⁵ Bu kapsam genişlemesi ile birlikte sosyal devlet anlayışı içinde, yönetimi elinde bulunduran iktidara, güçsüzleri koruyucu tedbirlerle ekonomik ve sosyal nedenlerin yarattığı eşitsizlikleri azaltmaktan, toplumsal zenginliği daha adil dağıtmaya ve sosyal adaleti gerçekleştirmeye kadar uzanan geniş bir sorumluluk yüklenmiştir.⁹⁶

⁹¹ Al, a.g.k., s. 115

⁹² Niklas Luhman, **Refah Devletlerinin Siyaset Teorisi**, Çev: Medeni Beyaztaş, Bakış Yayınları, İstanbul, 2002, s. 25

⁹³ Göze, a.g.k., s. 357

⁹⁴ A.g.k., s. 359

⁹⁵ Coşkun Can Aktan, **Müdahaleci Devletten Sınırlı Devlete**, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 1999, s. 57

⁹⁶ Güneş Müftüoğlu, **Sosyal Devlet ve Hukuk Devleti**, Saypa Yayınları, Ankara, 1996, s. 19

İkinci Dünya Savaşı sonrası savaşın yıkımını bir an evvel ortadan kaldırma isteği ve sonraki yıllarda uygulanan planlı kalkınma çabaları devletin ekonomideki rolünü daha da artırmıştır.⁹⁷ 19. yüzyılın ikinci yarısından başlayarak devletin işlevleri nitelik ve nicelik olarak farklılaşmış, etki alanı genişlemiştir. Bu gelişmelerde iki etmen önemli rol oynamıştır: Birincisi teknolojinin gereklerini yerine getirmek, ikincisi ise sanayileşmenin yarattığı değişimlere ayak uydurmak. İlki teknolojinin işbölümü, uzmanlaşma, örgütlenme, planlama özelliklerinin devletin yönetsel yapısına uygulanması sonucunu doğurmuştur. İkincisi, taleplere uygun olarak devletin işlevlerini artırmış, alanını genişletmiştir.⁹⁸

1940-1970'li yıllar arasında altın yıllarını yaşamasına ve hem sağ hem de sol hükümetler tarafından yaklaşık 25 yıl uygulanıp bir takım başarılar elde edilmesine rağmen Keynesci refah devletinde, dünya kapitalist sisteminin gerek merkez, gerekse çevre ülkelerinde kamu harcamaları artmış, borç krizleri yükselmiş ve kamu yönetiminin aşırı yüklenmişliği, verimsizliği, çoğulcu demokratik sürecin kitlesel talepleri artırarak devletin alanını sürekli genişlettiği, harcamaları arttırdığı ve kamu yönetiminde verimliliği ve kaliteyi düşürdüğü tezleri ileri sürülmüştür.⁹⁹ Bu tezler refah devleti uygulamaları ile, kamu yönetiminin büyümesi ve giderek daha fazla kullanılması arasında doğrusal bir ilişki olduğu yönündeki görüşlerle desteklenmektedir.¹⁰⁰ Yani devlet ne kadar müdahale ettiyse, toplumdaki kaynaklar da o kadar büyük olmuştur.¹⁰¹

Devletin tüm toplumsal alanlara müdahale etmesi ve kendini bütün etkinliklerin kaynağı olarak görmesi asıl işlevlerinden uzaklaşıp ayrıntılarda boğulmasına ve temel

⁹⁷ Osman Demir, "İçsel Büyüme Kapsamında Devletin Değişen Rolü", **I. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi**, Kocaeli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, İzmit, 2002, s. 339

⁹⁸ Birkan Uysal Sezer, "Büyük Devlet – Küçük Devlet Tartışması", **Amme İdaresi Dergisi**, 25(4), 1992, s. 15

⁹⁹ Songül Sallan Gül, "Kamu Yönetiminde Kalite, Piyasa ve Müşteri Arayışlarının İdeolojik Temelleri", **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi**, TODAİE, 1998, s. 70; **Al, a.g.k.**, s. 120

¹⁰⁰ Cencay Şaylan, "Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler", **Amme İdaresi Dergisi**, 33(2), Haziran 2000, s. 11

¹⁰¹ Christopher Pierson, **Modern Devlet**, Çev: Dilek Hattatoğlu, Çiviyazıları Yayınları, İstanbul, 2000, s. 131

görevlerini yerine getirmemesine neden olmaktadır.¹⁰² Tüm bu olumsuz faktörler nedeniyle devlet bizzat kendi varlığı nedeniyle zaman içerisinde dinamik olmayan, kendisini yeniden üretemeyen, çok sınırlayıcı, kalıplaşmış bir yapı niteliği kazanmış olup hemen hemen her yerde toplum aleyhine giderek büyümüştür.¹⁰³ Bu şartlar altında refah devleti anlayışı, kamu sektörünün taşıyamayacağı ağır bir yük haline gelmiştir.¹⁰⁴ Devletin yapısından kaynaklanan bu olumsuzluklar Keynesyen politikaların 1970'li yıllarda ortaya çıkan stagflasyon sorununu çözmedeki başarısızlığı, kamusal karar alma mekanizmalarının yavaş işlemesi, kamu kesiminde artan savurganlık, yolsuzluk ve verim düşüşleri ile birleşince devletin ekonomideki rolü yeniden sorgulanmaya başlanmıştır.¹⁰⁵

1.3.3. Sosyal Devlete Yönelik Eleştiriler ve Yeni Sağ Akımının Yükselişi

Devletin yapısının ve ekonomi içerisindeki rolünün sorgulanması 1970'lerden başlayarak 1980'lere kadar sürecek olan "kamu kesiminin genişlemesine karşı çıkıp devletin küçülmesi"nden yana olan görüşlerin yoğunlaşmasına¹⁰⁶ ve devlet anlayışını, buna bağlı olarak da kamu yönetimlerini yeniden şekillendiren ve "Yeni Sağ Akımı" olarak isimlendirilen bir düşünce akımının doğmasına neden olmuştur. Son yirmi-otuz yıldan beri kapitalist ekonomilerde görünen ekonomik yeniden yapılanma temel özelliği itibariyle ekonomik gibi görünse de **sosyal, politik ve yönetsel boyut ve yansımaları olan bir dönüşüm** niteliğine sahiptir. "Yeni Sağ", bu ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel dönüşümün çerçeve kavramıdır. Başka bir deyişle, gelen Yeni Sağ'dır,

¹⁰² Hüseyin Yayman, **Kamu Yönetiminde Yeni Arayışlar ve Türk Kamu Yönetiminin Sorunları**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1998, s. 42

¹⁰³ Adnan Erdal ve Ramazan Gökbnar, "Kamu Sektörünün Yeniden Yapılandırılmasında Üçüncü Sektörün Rolü", **Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 12(1), 1997, s. 217

¹⁰⁴ Leblebici vd., **a.g.k.**, s. 128

¹⁰⁵ Osman Demir, **a.g.k.**, s. 339

¹⁰⁶ Turgut Tan, "Kamu Hizmeti, Özelleştirme ve Bürokrasinin Azaltılması Üzerine", **Türk İdare Dergisi**, S: 378, 1988, s.73

gündemden itilen ise Sosyal Refah Devleti adıyla geliştirilmiş bir sosyo-ekonomik, siyasal ve yönetsel sistemdir.¹⁰⁷

Günümüzde sosyal, ekonomik ve yönetsel boyutta yansımaları olan dönüşümü ifade etmekte kullanılan Yeni Sağ politikalar, Refah devleti uygulamalarının, hem sağ hem sol hükümetler tarafından bir mutabakat olarak uygulanması gibi, hem sağ hem de sol hükümetler tarafından ortak mutabakat şeklinde yürütülmüştür. Örneğin İngiliz İşçi Partisi, bir çok 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.¹⁰⁸

Keynesçi sosyal demokrat devletin yeni tür eleştirisi olarak ortaya çıkan ve "Yeni Sağ Akımı" olarak adlandırılan akımın kuramsal çıkış noktası liberalizmdir.¹⁰⁹ Denilebilir ki bu akım, 19. Yüzyılın liberalizminin çağdaş yorumu ve pek çok açıdan geçen yüzyılın klasik liberalizminin devamıdır.¹¹⁰

Liberalizmden geniş ölçüde etkilenen ve savlarını liberalizmin ilkeleri üzerine yapılandıran Yeni Sağ akımı, ayrıca iktisat biliminin kullandığı araç ve yöntemlerin politik sürece, kamu kesimine ve kamu ekonomisine uygulanması sürecini içeren ve siyaset biliminin ekonomik analizi olarak tanımlanan **Kamu Tercihi Teorisi**'nden de düşünsel temelde etkilenmiştir. Kamu tercihi teorisi, politikanın analizini yaparken yapılan işlerin ve alınan kararların aynen piyasa ekonomisinde olduğu gibi bireylerin tercihleri sonucu belirlenmesi gerektiğini varsaymaktadır. Kamu tercihi teorisi devlete yeni ve radikal bir bakış açısı ile yaklaşmakta sorunların çözümü konusunda somut teklifler getirmekte, devletin piyasalara müdahalesine karşı çıkmaktadır. Kamu tercihi iktisatçıları Keynesyen ekonominin piyasa ekonomisine müdahale politikalarını eleştirerek "piyasa ekonomisinin başarısızlığı teorisi"ne karşı "kamu ekonomisinin

¹⁰⁷ Şinasi Aksoy, "Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi", **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, C: II, TODAİE Yayınları, Ankara, 1995, s. 159; Şinasi Aksoy, "Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Yaklaşım", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 7(1), 1998, s. 4

¹⁰⁸ Al, a.g.k., s. 122

¹⁰⁹ İsmail Hakkı Önal, "İşçi Sınıfı Çıkış Yolunu Bulacaktır", **Yeni Sağ Yeni Aldatmaca**, Ed: Işık Kansu, İmge Kitabevi, Ankara, 1997, s. 43

¹⁰⁹ Birgül Ayman Güler, "Restructuring The State", **Turkish Public Administration Annual Institute of Public Administration for Turkey and The Middle East**, 24(26), 1998, s. 4

¹¹⁰ Caslin, a.g.k., s. 295

başarısızlığı teorisi”ni öne sürmektedirler. Bu teori kısaca devletin ekonomiye yaptığı düzenleme ve müdahalelerin sonuçlarını ortaya koymakta; devletin aşırı büyümesi ve devleti yönetenlerin güç ve yetkilerinin sınırsız olması sonucu devletin kendisinden beklenenleri yerine getirmesinde başarısız kalması tezine dayanmaktadır.¹¹¹

Bu iki kavramla temellendirilen Yeni Sağ, özgürlüğün güvencesinin piyasa ekonomisi ya da kapitalizm olduğu inancına dayanmakta, özgürlük düşüncesini yüceltmekte ancak tıpkı önceki yüzyıl liberalizmi gibi eşitlik sorununu atlamaktadır.¹¹² Yine aynı önceki yüzyıl liberalizmi gibi demokrasiyi özgürlük olarak tanımlamakta, böylece piyasa ekonomisini demokrasi ve demokratikleşmenin başlıca koşulu saymaktadır. Akımın, temel ilkeleri anti-devletçilik üzerine inşa edilmiştir. Savları, özgürlüklerin kısıtlayıcısı hatta yer yer yok edicisi olan devlete karşı serbest piyasanın erdemleri üzerinde yükselmektir. Buna göre yirminci yüzyılda devlet aşırı büyümüş, hem bireysel hem toplumsal özgürlüklerin başlıca kısıtlayıcısı haline gelmiştir. Oysa piyasa sisteminde var olan rekabet ve uyum, toplumsal refahı kendiliğinden düzenleyecek öz güçlere sahiptir. Devletin yapay müdahalesi bu öz güçleri engelleyerek, rasyonel bireysel tercihlerin gerçekleşmesini engellemektedir. Bunun sonucu hem bireysel hem toplumsal refahın tehdit edilmesidir. Üstelik devlet bürokratikleşmiş yapısı ile var olan kaynakların büyük bir bölümünü yutmakta, böylece refah sağlama adına bireysel ve toplumsal zenginleşmenin yolunu tıkamaktadır. Sorun, devletin geleneksel görevler ile yetinen ölçütler içine çekilmesi ya da küçültülmesi sağlanarak çözümlenecektir. Devlet ekonomik alanda doğrudan üretici, dağıtıcı, düzenleyici olmaktan çıkarılmalıdır. Bunun pratik anlamı, kamu hizmetlerinin piyasa düzeni içinde işleyen “toplum”a devredilmesidir. Öte yandan doğrudan “toplum”a devredilemeyen yetkiler yerel yönetimlere ve gönüllü kuruluşlara devredilmeli bunların gerçekleştirilmesinde “toplum”un doğrudan söz sahibi olması sağlanmalıdır. Geleneksel görev alanına çekilen devlet ise bir işletme gibi örgütlenmeli ve çalışmalıdır. Bu süreç işletildiğinde devletten boşalan alan topluma ya da piyasa güçlerine bir başka deyişle

¹¹¹ Yayman, a.g.k., s. 56

¹¹² Güler, a.g.k., s. 4

sermayeye devredilmiş olacak; bireysel ve toplumsal özgürleşme, dolayısıyla demokratikleşme hedefine ulaşılacaktır.¹¹³

Yeni Sağ akımının sosyal devlet anlayışında meydana getirdiği değişim ve bu değişimin kamu yönetiminin örgütlenmesine ve işleyişine yansımaları şu şekilde özetlenebilir:

Yeni Sağ politikaların kamu yönetiminde ortaya çıkardığı değişimin tanımlayıcı özelliği “kamusal” olandan “özel” olana kaçış olarak ifade edilebilmektedir.¹¹⁴ Günümüzde artık, geleneksel “kamu-özel yönetim” ayrımı anlamsızlaşmıştır. Yeni Sağ Akımı ile birlikte Keynesci refah devletinin tam istihdamının yerini, kısmi zamanlı (part-time) ve kısa dönemli sözleşme ile para politikaları ve serbest piyasa ekonomisine geçiş almıştır. Ayrıca sanayi bölgelerinde fabrika çevresinde oluşmuş yerel topluluk yaşamının yerini, alışveriş merkezleri çerçevesinde oluşan tüketim toplulukları almıştır.¹¹⁵

Yeni Sağ’ın savunucuları kamu yönetiminde ortak mülkiyet, dışlanmazlık ve fiyatlandırılmazlık ilkelerinin kalite düşüklüğüne, aşırı kullanıma ve istismarlara yol açtığını ileri sürmektedirler. Onlara göre kamu yönetimi serbest piyasa sisteminin dayandığı temel ilkeler ve değerler olan; kârlılık ve verimlilik ilkelerine göre yeniden yapılandırılmalıdır.¹¹⁶ Böyle bir yeniden yapılandırma kamu yönetimlerine “girişimcilik, müşteri, projecilik, rekabet, kendi kendine yeterli olma, kâr ve başarı” gibi piyasa temelli yeni değerlerin hakim olmasına neden olacaktır.¹¹⁷

Kamu hizmetlerinin sunumunda piyasa anlayışına yaklaşma ile birlikte, ödeme ile hizmet arasındaki mesafenin kısılması, bireye ve özel sektöre tanınan alanın artması, kamu yönetiminde özel sektöre benzer bir yönetim yapısının oluşturulması, temsili

¹¹³ Birgül Ayman Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi-Yapısal Uyarılama Politikaları**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1996, s. 26

¹¹⁴ Ayşe Gül Yılğör, “Toplam Kalite Yönetiminin Özel Sektör ve Kamu Kesimi İçin Ortak Bir Model Oluşturabilme Kapasitesi”, **Kamu Yönetiminde Kalite II. Ulusal Kongresi**, TODAİE, 1999, s. 3

¹¹⁵ Sallan Gül, **a.g.k.**, s. 70

¹¹⁶ Muhsin Halis, “Toplam Kalite Yönetiminin Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği”, **Kamu Yönetiminde Kalite II. Ulusal Kongresi**, TODAİE, 1999, s. 70

¹¹⁷ Sallan Gül, **a.g.k.**, s. 70

demokrasi yerine bireysel seçimlere daha çok yer veren piyasa demokrasisinin geliştirilmesi gibi hedefler ortaya konmaktadır.¹¹⁸ Böylece Yeni Sağ ile birlikte kamu yönetiminin “sosyal adalet, eşitlik, demokratik katılım ve kamu malı” gibi geleneksel değerlerinin yerini “rekabet, özelleştirme, bireysel sorumluluk ve tercih” gibi kavramlar almıştır.¹¹⁹

Yeni Sağ’ın önerisi olan piyasa temelli kamu yönetimi yaklaşımıyla birlikte kamu kurumları ve bürokratlar “girişimci”, kamu hizmetlerinden yararlananlarda “müşteri” olarak tanımlanmaya başlamıştır. Ayrıca, demokrasi ve çoğulculuğu dar kapsamda gören bu yaklaşım, “müşteri” kavramını merkeze alarak “vatandaş” kavramının içeriğini boşaltmakta ve anlamsızlaştırmaktadır.¹²⁰ Vatandaş yerine, müşteri merkezli bir bakış açısını benimseyen yaklaşım, müşteriye daha fazla tercih sunmanın önemine dikkat çekmektedir. Yeni Sağcılar, “kalite, rekabet, kârlılık ve verimlilik” gibi piyasa ilkelerine göre işleyen bir kamu yönetimi anlayışının müşteriye en iyi hizmeti sunacağını belirtirler. Yeni Sağ ideolojide vatandaş kavramının yerine müşteri kavramının geçirilme çabasının anlaşılması, ekonomik kavramlardan çok, “devlet-piyasa-birey” üçgeninde “demokrasi, sosyal adalet ve eşitlik” olgularının sorgulanmasını gerekli kılmaktadır.¹²¹

1.3.4. Yeni Sağ Akımına Yönelik Eleştiriler ve Fonksiyonel/Özendiren Devlet Anlayışı

Bugün vardığımız noktada Yeni Sağ akımının piyasa temelli devlet anlayışı tartışmalara neden olmaktadır. 1970 ve 1980’lerin hakim paradigması olan Yeni Sağ Akımı, kendisine olan siyasi desteği sürekli kılamamıştır. Bir başka deyişle, geniş halk kitlelerinin devletten beklentileri piyasadan beklenti şekline çevrilememiştir. Halkın gözündeki “her şey kendisinden hem de karşılıksız olarak beklenen” devlet imajı hala canlı durumdadır. Bir başka sebep de Yeni Sağ akımı tarafından sıklıkla dile getirilen

¹¹⁸ Halis, a.g.k., s. 70

¹¹⁹ Sallan Gül, a.g.k., s. 69

¹²⁰ A.g.k., s. 75-76

¹²¹ A.g.k., s. 70-71

pazarın her zaman etkin olduğu varsayımının yanlışlığının gerek sosyal bilimciler gerekse uygulayıcılar tarafından gittikçe artan oranda kabul görmesidir. Çağdaş kapitalist düzenin işlemesi için piyasa ve sosyal hayata devlet müdahalesinin yanlış ve zararlı olduğu zamanlar kadar gerekli olduğu dönemlerin de olabileceği artık daha geniş bir kesim tarafından ifade edilmektedir. Öte yandan 1970'lerin sonu ve 1980'lerin ilk yarısında görülen mali krizin bir devlet krizi olduğu zamanla açıklığa kavuşmuş bulunmaktadır. Devletin mali sisteminin ihtiyaca cevap veremeyecek durumda olması, devlet müdahalesinin yerli yersiz kullanılmasına izin veren kalkınma modelleri ve özellikle de kapalı bir ekonomik sistem öngören ithal ikameci (import substitution) modelinin iflası ve devletin eli kolu durumundaki kamu örgütlerindeki temel işletme modeli olan bürokrasinin hızlı-verimli-ekonomik karar verme mekanizmasının önünde bir engel olarak durması bu krizin önde gelen açılımlarıdır.¹²²

O halde Yeni Sağ Akımının önerisi olan “devletin küçültülmesi” anlayışı sosyolojik ve yapısal nedenlerle gerçekçi değilse, ekonomik krizin arkasında bir devlet krizi varsa, bu devlet krizi de devletin ekonomik ve sosyal hayattaki rolüyle ilgiliyse ve bürokratik örgütlenme modeli gelişen ihtiyaçlara cevap veremiyor, özellikle de ekonomik faaliyetleri zorlaştırıyorsa ve piyasa temelli kamu yönetiminin bazı sakıncaları varsa bundan ancak bir sonuç çıkabilir: Çözüm devleti ortadan kaldırmak değil, etkin ve verimli hale getirmek, bir anlamda onu gelişen ihtiyaçlara göre yeniden formüle ve inşa etmektir. Belki bu çerçevede girişilecek bir reform devleti faaliyet olarak daraltacak, onun mal veya hizmet üretici veya temin edici olarak hatta kural koyucu olarak oynadığı rolü azaltacak ama ona devlet dışı kamu örgütlerini (non-governmental organizations) destekleme, özel sektörün gelişmesine yardım etme, piyasayı düzenleme, yerel sanayinin ulusal rekabet gücünü artırmak için girişimlerde bulunma ve temel insan haklarını koruma gibi ek görevler verecektir.¹²³

Tüm bu söylenen nedenler Kuno Schedler'in **Fonksiyonel ve Özendiren Devlet** diye isimlendirdiği devlet modelinin, Yeni Sağ akımının önerisi olan minimal devlet

¹²² Hamza Ateş, “İşletmeci, Girişimci ve Verimli Yeni Bir Kamu Yönetimi ve Devlet Anlayışına Doğru”, **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No: 25, 2001, s. 46

¹²³ A.g.k., s. 47

anlayışının yerini almasıyla sonuçlanmıştır. Bu devlet anlayışı işletmecî yönetim modelinin temel elementlerini destekleyen ve kamu yönetimini bu yönde özendiren bir felsefedir. Schedler'e göre, fonksiyonel ve özendiren devlet kavramı neo-liberal projenin önemli bir parçası olan **minimal devlet** ile **geleneksel refah devleti** anlayışının bir çeşit sentezidir. Burada minimal devlete "pazarın başarısızlığı (market failure)" ve geleneksel devlete yöneltilen "bürokratik başarısızlık (bureaucratic failure)" eleştirilerinin dışında kalmak ve her iki sistemin işleyen ve gerekli taraflarının bir araya getirilmesiyle oluşturulacak yeni bir bünye ile rekabet, pazar, toplumun minimal düzeyde düzenlenmesi (deregulation) ve sivil toplumun teşvik edilmesi (empowering organizations and communities) değerlerine dayanan dinamik bir model çıkarma amacı ön plandadır. Fonksiyonel ve özendiren devletin (enabling and granting state) özellikleri kısaca şöyle özetlenebilir:¹²⁴

- Devlet, demokratik olarak meşruiyet kazanmış süreçler yoluyla, vatandaşlara sunulacak hizmetleri tanımlar ve bunu nasıl ve hangi araçlar kullanılarak sunulacağını belirler,
- Bu yolla vatandaşlara belirli bir ölçüde hizmet götürülmesini garanti altına almış olur,
- Devlet ekonomik verimlilik ve stratejik önem gibi ölçütler içerisinde hangi tür hizmetleri hangi sektörün sunacağını belirler,
- Devlet vatandaşları kamusal karar mekanizmalarına katılmaya ve kamusal hizmetlerin sunumunda rol almaya teşvik eder.

Sonuç olarak bu gün varılan noktada işlev ve yapı itibariyle temel ve zaruri görevlerini esnek ve dinamik bir şekilde ifade edecek sınırlara çekilmiş, verimlilik ve etkinlik ilkelerinin ön plana çıktığı, vatandaş odaklı bir devlet anlayışı genel kabul görmektedir. Bu devlet anlayışından beklenen pozitif getirilerin elde edilebilmesi, ancak devletin çağdaş normlarla entegrasyon sağlaması ile mümkündür. Bu husus, hizmet sunum standartlarının belirlendiği, vatandaşın müşteri olarak görüldüğü, katı bir hukukilik endişesinden ziyade iyi yönetim ilkelerine ve performansa ağırlık veren,

¹²⁴ Christoph Reichard and Alexander Wegener, **New Borderlines Between State and Market**, Paper presented in IPMN Conference in Salem, Oregon, 1998, 'den aktaran Ateş, **a.g.k.**, s. 55

donuk bir bürokratik hiyerarşiden ziyade çıktılara yönelik ve hizmet kalitesine önem veren, verimlilik ve etkinlik ilkelerinin kamusal faaliyetlerin bütün süreçlerinde dikkate alındığı, politikaların oluşturulma ve uygulanmasında temel hak ve özgürlüklerin ön plana çıktığı, hızlı işleyen, dinamik, işlevleri azaltılmış, yalın bir kamu yönetimi modelini gerektirmektedir.¹²⁵

1.4. Weberyen Bürokratik Yönetim Modelinin Yetersizliği

Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş ve küreselleşme sonucu ön plana çıkan, esneklik, farklılaşma, demokratikleşme, yerelleşme, katılım, çoğulculuk, eşitlik gibi kavramları karşılamada yetersiz kalan ve mevcut yapısı ile bu isteklere cevap vermesi mümkün olmayan Weberyen bürokratik yönetim anlayışı, kamu yönetiminde değişimi gündeme getiren bir diğer değişim dinamiğini oluşturmaktadır.

1.4.1. Kavramsal Çerçeve ve Bürokrasinin Temel Özellikleri

Kamu yönetiminde örgütlenme ilkesini bürokrasi oluşturmaktadır.¹²⁶ Bürokrasinin tarihi gelişimine bakılacak olursa kavramın ortaya çıkışının Batı'daki idari-siyasi kurumların evrimiyle paralellik gösterdiği görülür. 18. Yüzyılda ortaya çıkan kavramın ortaya çıkış sürecinde “kapitalizm” ve “patrimonyalizm” kavramları önemli rol oynamıştır. Buna göre; kapitalizm ve buna paralel olarak şimdiki anlamda demokrasi öncesi toplumlarda görülen devlet ve yönetimin temel özelliği, kamusal ve özel alanların karışmış olması ve devletin de bazı kişilerin özel mülkü durumunda olmasıydı. Patrimonyalizm denen bu olgu kapitalizmin gelişmesi ve demokrasinin yükselmesi ile birlikte tarihe karıştı ve özel mülkiyet ile kamusal alan arasındaki ayrım global olarak tanındı. Asıl amacı özel mülkiyeti garanti altına almak olan kapitalizm, krallar, sultanlar ve prenslerin elinde birleşik durumda olan kamusal ve özel mülkiyeti ayırmış, özel mülkiyeti korumak için kamusal alanı ayrı bir alan olarak tanımlamıştır. Bu süreçte iki önemli araç dikkat çekicidir: siyasi araç olarak kullanılan demokrasi ve yönetsel araç

¹²⁵ Nevzat Saygılıoğlu ve Selçuk Arı, *Etkin Devlet-Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi*, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2003, s. 65

¹²⁶ Zerrin Toprak Karaman, “Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler”, *Türk İdare Dergisi*, Y: 72, S: 426, 2000, s. 39

konumundaki bürokrasi. Demokrasi insan haklarını tiranlığa karşı korumakta, seçme ve seçilme hakkı gibi siyasi haklara vurgu yapmakta ve kamusal hakları da korumaktadır. Bürokrasi ise, patrimonyal idarenin iki hastalığı olan kayırmacılık ve yolsuzlukla savaştık üzere geliştirilmiş bir yönetsel araç olup profesyonel, kişilerden bağımsız, resmi, rasyonel ve hukuki bir yönetim sistemi kurmaktadır.¹²⁷

Böyle bir tarihi arka planda ortaya çıkan ve toplumu ya da toplumsal olguyu açıklamaya çalışan kuramcıların pek çoğunun üzerinde durduğu, çözümlerini şu ya da bu ölçüde temellendirdiği bürokrasi kavramı başlıca dört anlamda ele alınmaktadır.¹²⁸

- **Bir yönetim aygıtı:** Yasalara dayalı olarak kamu gücünü kullanan ve yasama erkinin koyduğu kurallar ya da onlara dayanarak kendisinin koyduğu ikincil kurallar içinde toplumsal yaşamın bazı kesimlerini düzenleyen, yönlendiren, denetleyen yönetim aygıtı ki bu aygıt bir formel örgüttür.
- **Bir toplumsal ve toplumbilimsel kategori:** Kamusal yönetim aygıtlarında görevli işgörenlerin, bürokratların meydana getirdiği toplumsal kategori.
- **Bir yönetsel örgütlenme yöntemi:** Hiyerarşik yapılu, yazılı kurallara dayalı, gayri şahsi karar alma ve yürütme biçimi, formel örgütlenme. Bu tür örgütlenme mutlaka ve sadece kamusal nitelikli olmayabilir. İleri derecede örgütlenmiş özel sanayi kuruluşlarıyla ticari ve mali kuruluşlar da bu anlamda bürokratik bir örgütlenme içindedir.
- **(Kötüleyici anlamda) yazızcılık, kırtasiyecilik:** Gereksiz işlemlerin, formalitelerin bolluğu.

Weber'in analitik yaklaşımında bürokrasi; yasal-ussal egemenliğin saf tipi olarak irdelenmektedir. Max Weber, modern toplumu iki önemli rasyonelleştirme gücü olarak tanımladığı "kapitalizm ve bürokrasi" tarafından biçimlendirilen demir bir kafes olarak görmüştür.¹²⁹ Weber'e göre modern devletlerin yapısal formu olan bürokrasi, politik

¹²⁷ Namık Kemal Öztürk, "Yeni Yönetim Paradigması", *Amme İdaresi Dergisi*, 26(4), 1993, s. 46; Ateş, a.g.k., s. 49

¹²⁸ TODAİE, *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1998, s. 43; Gencay Şaylan, "Cumhuriyet Bürokrasisi", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, İletişim Yayınları, C: 2, s. 298

¹²⁹ Shaun Penny Bertam, *A-self fulfilling prophecy: The New Public Management As a Governmental Technology*, Carleton University, Canada, 2000, s. 8

dönüşümün ve toplum içinden oluşan toplumsal gelişimin güvenilir kuramlarındandır.¹³⁰ Weber, bürokrasi olgusunu, bir örgüt sorunu olarak ele almıştır. Onun için önemli olan toplumsal işlevlerin “rasyonel” olarak düzenlenmiş bir örgüt tarafından yürütülmesidir¹³¹ ve Weber bu rasyonel örgütün kurallarını kesin bir biçimde tanımlamıştır.

Weber’in “ideal tip”inden bu yana bürokrasi olgusuyla ilgilenen yönetimbilimciler, bürokrasinin yapısal özelliklerinin neler olduğu konusunda çeşitli görüşler ileri sürmüşlerdir. Bu yazarlara dayanılarak uzun bir “yapısal özellikler” dizelgesi oluşturulabilir.¹³² Buna göre bürokratik örgütler;

- Önceden belirlenmiş kurallara dayalıdır,
- Sürekliliği olan bir yapılanmadır,
- Yetki alanları anayasalar ve yasalarla belirlenmiştir,
- Eğitim yoluyla belirli beceriler kazanmış bir personel kitlesi istihdam edilir,
- Yazılı kayıtlara dayalı olarak işleyen bir karar ve eylem biçimidir,
- Katı hiyerarşik bir yapılanma söz konusudur,
- Haberleşme ağları formaldır,
- Görevde uzmanlaşma söz konusudur (işlevsel uzmanlaşma),

¹³⁰ Laurence E. Lynn, “A Critical Analysis of The New Public Management” *International Public Management Journal*, 1(1), 1998, s. 110

¹³¹ N. Kemal Öztürk, “Yönetimin Gelişimi ve Bürokrasinin Ortaya Çıkışı”, *Amme İdaresi Dergisi*, 64 (397), 1992, s. 125

¹³² Emre, a.g.k., s. 81; Karaman, a.g.k., s. 39; *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, s. 44; Nancy Wolff, “New Public Management of Mentally Disordered Offenders: Part I. A Cautionary Tale”, *International Journal of Law and Psychiatry*, 2002, s. 23; Kemal Tosun, “Devletin Özelliklerinin Kamu Yönetiminin Verimliliğine Etkileri”, *İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi*, 6(1), 1977, s. 12; Ayşe İrmiş, “Kamu Örgütlerinde Mevcut Yönetim Kültürünün Toplam Kalite Yönetimine Uygunluğu”, *Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi*, TODAİE, 1998, s. 50; Muharem Sevil, *Türkiye’de Modernleşme ve Modernleştiriciler*, Vadi Yayınları, Ankara, 1999, s. 89; Lynn, a.g.k., s. 137; Demet Varoğlu ve Kadir Varoğlu, “Kamu Bürokrasilerinde Profesyonelleşme ve Örgütsel Yapılanma Üzerine Etkileri”, *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, II. Cilt*, TODAİE, Ankara, 1995, s. 11; Şerif Şimşek, *Yönetim ve Organizasyon*, Konya, 1996, s. 53

- İş davranışları, formal kurallara ve yazılı politikalar aracılığıyla bir düzene sokulmuş düzenlemelere sıkı bir biçimde bağlıdır, sıkı kurallar ve talimatlarla hareket serbestisinin kısıtlandığı göze çarpmaktadır,
- Bu bağlılık, içsel kontrol sistemleri tarafından sağlanır,
- Kesin bir yetki ve görev paylaşımı vardır,
- Kurallara bağlanmışlık ve itaatkar memurluk söz konusudur,
- Katı hiyerarşik yapısı nedeniyle personelin bireysel sorumluluğu ve inisiyatifi en aza indirilmiştir,
- Örgüt üyeleri kendilerine buldukları örgütsel makam ve kademenin sağlamış olduğu “yasal yetki”yi kullanırlar.

1.4.2. Bürokratik Yönetim Modelinin Değişimi Zorunlu Kılan Özellikleri

Bu yapısal özelliklere sahip bürokrasi, belirli koşullar altında oldukça iyi işleyen bir yapıdır. Fazla sayıda personelin çalıştığı büyük örgütlerde, basit ve durağan ortamlarda ve tek düze işlerin yürütülebildiği teknolojilerin kullanıldığı durumlarda tercih edilen¹³³ bürokrasi, bazı bilim adamları tarafından güçlü ve sağlam bir örgüt yapısının oluşturulmasında, belirli görevleri yerine getiren personelin kendi aralarında uzmanlaşmaları ve akılcı bir yönetim sisteminin kurulmasında en uygun araç olarak değerlendirilmektedir.¹³⁴ Ancak bürokrasi sahip olduğu yapısal ve işlemsel özelliklerinden kaynaklanan bir dizi olumsuzluğa da sahiptir. Bunlar şu şekilde sıralanabilir:¹³⁵

¹³³ Varoğlu, a.g.k., s. 12

¹³⁴ Canan Ay ve Aylın Gülgün, “Kamu Sektöründe Hizmet Kalitesinin Arttırılmasında Etken Bir Araç Olarak İş Tatmini”, **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi**, TODAİE, 1998, s. 251

¹³⁵ Gönül Budak Solakoğlu ve Gülay Budak, “Bürokratik Yapılarda Etkinliği Azaltan Disfonksiyonel Bürokratik Davranışlar”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, II. Cilt**, TODAİE, Ankara, 1995, s. 97; Sabahat Bayrak, “Toplam Kalite Yönetiminin Kamu Kurumlarında Uygulanmasının Pratik Güçlükleri”, **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi**, TODAİE, 1998, s. 53; Ramazan Gökbnar ve Cevdet A. Kayalı, “Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Yönetimi Uygulamasının Olanakları”, www.canaktan.org, (13.08.2002); Ramazan Gökbnar ve Aylın Ünal, “Özel ve Kamu Sektörde Değişim”, www.canaktan.org, (05.01.2003); Asena Altın vd., “Kamu Kesiminde Verimliliğe Yönelik Hizmetiçi Eğitimin Önemi: Manisa İlinde Kamu Kurumlarında Çalışanların Hizmetiçi Eğitime İlişkin Görüşlerinin Değerlendirilmesi”, **Yönetim ve Ekonomi**, Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, S: 3, 1997, s. 15

- Bürokratik personelin verimli ve etkili çalışabilmesi için kurallara sıkı bir şekilde bağlı kalarak hareket etmesi gerekir. Bu da bürokratların değişen koşullara ve ihtiyaçlara göre hareket etme gücünü sınırlandırır,
- Bürokraside memur makinenin dişlisi gibidir. Örgütün bir parçasına uyan ve bu amaçla kullanılan standart ve gayri şahsi bir varlıktır. Bu nedenle memur, bürokratik sistemin işleyişine müdahale ederek bireysel olarak düzeltme yapma imkanından büyük ölçüde mahrumdur,
- Bürokratik örgütlerde formel yapı her şeyi ifade etmez. Uygulamada memurların kendi geliştirdikleri tutum, davranış, anlayış ve geleneklerin oluşturduğu informel yapı, formel yapının yerini almakta ya da onu alt üst etmektedir,
- Weber, iş bölümüne dayalı uzmanlığın resmi hiyerarşik otoriteyi etkisiz hale getireceğinin farkına varmamıştır. Resmi hiyerarşik otorite, bürokrasinin işleyişinde, teknik konularda uzman olan astlara bağımlı hale gelmektedir,
- Bürokratik örgüt yapısı, otoritenin üstlerde toplanmasına imkan sağlamakta ve dolayısıyla orta ve alt kademe yöneticilere inisiyatif kullanma imkanı bırakılmamaktadır. Bu durum yazışmaların artmasına, kırtasiyeciliğe ve işlemlerin gecikmesine neden olmaktadır,
- Bürokrasi rutin bir görev ve işleyiş düzenine dayanır. Genellikle muhafazakar yapılardır. Bürokratik yönetimin verimsizliğinin temelinde, söz konusu düzenin değişen şartlara ayak uyduramaması ve kendi kendini yenileyememesi yatar,
- Personelin etkinlik ve verimlilik amacıyla konulmuş bulunan bürokratik kural ve teknikleri kullanmak suretiyle sorumluluktan kaçmaları mümkündür. Genellikle yöneticiler sorumluluktan kaçmak istediklerinde, önlerine gelen somut bir sorunun çözümünü yazılı bir kuralın ruhuna değil, lafzına dayandırmak isterler. Böylece kendilerini kuralların kastettiğinden daha dar sınırların içine hapsederler. İşin şeklinin aslından daha önemli olduğu kanısını uyandıran uygulamalara girerler. Karşılaştıkları bir sorunun çözümü için uygun bir kural bulamadıklarında, konu ile ilgili önceki uygulamaların olup olmadığına bakarlar. Benzer bir uygulama

bulamadıklarında, inisiyatif kullanmaktan kaçınırlar. Çözumsuzluğu ya da “hayır” demeyi tercih ederler,

- Bürokrasiler zamanla kapalı bir sistem haline dönüşmekte ve verimsizleşmektedir. Bürokraside orijinalliğe ve verimliliğe kapalı bir işleyiş düzeni egemendir,
- Bürokrasiler örgütlerde yer alan ortalama insanların tabiatına potansiyel olarak aykırılık taşıyan özelliklere sahiptir. Bu özellikleriyle bürokrasiler, kişisel gelişmeyi önleyen statükocu, sürekli çatışmalarla, güvensizlik ve misilleme korkusuyla çalışanların kendilerinden beklenen yararı gerçekleştirememelerine neden olmaktadır,
- Bürokrasinin doğasında, belli kaynaklarla mümkün olan en yüksek hasılanın elde edilmesinden ziyade, belli bir sonucun sağlanması için mümkün olan yüksek girdi kullanımının ödüllendirilmesi eğilimi yatmaktadır. Bürokratik örgütlerde iktidar ve prestije giden yol, geniş bir bütçeyle çok sayıda insanın yönetilmesini gerektirdiğinden girdilerin azamileştirilmesi sonucunu doğurmaktadır. Sonuç, bir savurganlık eğilimidir, çünkü personel ve malzemenin cömertçe kullanımı özendirilmekte buna karşılık, etkin ve yararlı kullanımı cezalandırılmaktadır. Bürokratların kendi örgütlerini büyütme istekleri ile siyasilerin etkinlik alanlarını genişletme amaçları birbirine uygun düşünce verimlilik ve etkinlikten uzak kadrolar ortaya çıkmaktadır. Statü arama, güven, prestij vb. nedenlerle bürokraside iş hacmindeki artış aritmetik ortalama ile, personel sayısı ise geometrik ortalama ile artmaktadır,
- Kamu kurumlarında genellikle vatandaşı değil, amiri memnun etmek için çalışan memur zihniyeti egemendir. Sonuçta kamu hizmetlerinin kalitesi düşük ve maliyeti yüksek olarak gerçekleşmektedir,
- Klasik bürokrasi anlayışında, personel sistemi, liyakate değil, kıdeme dayandığından, bürokratlar emekliliğine yakın, yaşlılık dönemlerinde yetmezlik düzeylerine ulaştıklarında, üst yönetim görevlerine gelmektedirler,

- Kamu kurumlarının çoğu temel görevlerine göre değil, mevzuata ve bütçelere göre davranırlar. Doğru bildiklerini yapamayan, kurallara uymadıklarında cezalandırılmaktan korkan memurlar çalıştıkları kurumun temel kurallarını unutup kuralları izlemeye koyulurlar. Genelge üzerine genelge yayınlayıp, alışılmış “kendini kurtarma” yoluna giderler. Sonuçta kamu çalışanları neyi, ne zaman ve nasıl yapacakları kesin bir şekilde emredilmek suretiyle kendi inisiyatiflerini kullanmaları önlenmiş ve demotive edilmişlerdir. Amaçları kurallara uymak olan kamu yönetimleri daha fazla eleman ve daha fazla kaynak ilave etmeden yeni hiçbir şey yapamayacak kadar mevzuat ve bütçe kalemleri ile kilitlendikleri için, sürekli büyüyen bürokrasinin bedelini vatandaşlar ödemektedirler.

Weber, ideal-tipik çözümleme düzeyinde geliştirdiği kavramlaştırmaların yanında yasal-ussal bürokrasi tipiyle ilgili olarak böylesi olumsuz gelişmelerin de ortaya çıkabileceğini belirtmiştir.¹³⁶

Bürokratik yapının yapısal ve işlemsel özelliklerinden kaynaklanan bu olumsuzlukları, “her çağın kendine özgü koşulları kendine özgü yapılanmaları da beraberinde getirmektedir” gerçeği ile birleşince bürokratik yapılarda değişim kaçınılmaz olmakta ve günümüz koşullarına uygun bir yapılanma zorunlu hale gelmektedir. Bürokratik örgütlenme yapısı on dokuzuncu yüzyıla ait bir örgüt şeklidir ve günümüz koşullarına uymamaktadır. Çünkü, bürokrasiler Sanayi Devrimi’nin ardından oluşan çalışanlara yapılan aşırı baskı, kötüye kullanma, sahip ve yöneticilerin öznel tutumlarını önlemeye dönük gereksinimleri karşılamak ve çalışanlara dönük tutumların nesnelleşmesi ve örgütsel düzenin sağlanması için kurulmuş yapılar olarak ortaya çıkmışlardır.¹³⁷ Oysa yapılan işin doğası Sanayi Devrimi’nden bu yana önemli ölçüde değişmiştir. Beceri gerektirmeyen işin yerini bilgiye dayalı iş, tek düze tekrarlanan işin yerini yenilikçilik ve insana özen gösterme, bireysel çalışmanın yerini ekip çalışması, işleve dayalı işin yerini projeye dayalı iş, tek beceri gerektiren işin yerini birkaç beceri gerektiren iş, patronların gücünün yerini tüketicilerin gücü ve yukarıdan sağlanan yatay

¹³⁶ Metin Heper, “Bürokrasi”, Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, İletişim Yayınları, C: 2, s. 293

¹³⁷ Varoğlu, a.g.k., s. 12-13

eşgüdüm almıştır.¹³⁸ Hızlı büyüme ve değişim ile artan uzmanlaşma, bürokrasilerin keskin bir şekilde tanımlanan komuta zincirleri, katı kuralları ve nesnelliği ile uyumsuzluk içerisinde. Günümüzde bürokrasinin mekanik ve bireysel olmayan varsayımlarına dayalı örgütsel değerlerinin yerini, insancıl ve demokratik idealler almıştır. Bürokratik örgütlenme modeli çağdaş örgütler için çok mekanik kalmaktadır.¹³⁹ Ayrıca bürokrasi, idarenin yavaş, pahalı ve verimsiz olmasına, maliyetinin faydasının üzerinde olmasına neden olmaktadır. Bürokrasi belki on sekizinci yüzyılın minimal liberal devletinde iyi çalışabilirdi, ancak devletin eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, milli kültürün yayılması, çevreyi koruma, altyapı yatırımları, bilim ve teknolojiye yatırım gibi alanlara girerek işlevlerinin arttığı ve boyutlarının büyüdüğü günümüzde bürokratik yapı ve stratejilerin aynı etkinlik ve verimlilikte çalıştığını iddia etmek mümkün değildir.¹⁴⁰

Tüm bu söylenenler nedeniyle, Weber'in üstün nitelikli organizasyonel form olarak kabul ettiği bürokrasinin değerine olan inanç yitirilmiştir. Bu, bürokratik rasyonalizmin acımasız yürüyüşünün engellenemez akıbeti olarak algılanmaktadır.¹⁴¹ Zaten Weber'de "gelecek bürokrasinindir" savına karşılık kendisi de "bürokrasinin sonunun geldiğini ve yirmi-yirmibeş yıl içinde hepimizin bürokrasinin sonunu göreceğimizi; bu yüzden bürokrasinin ötesine bakmamız gerektiğini" öne sürmektedir.¹⁴²

Bürokrasiye yöneltelen bu eleştirilere karşın, bürokrasinin değişen koşullara ve gereksinimlere uyum sağlayabileceğini, bu nedenle bürokratik yapılanmanın yetersizlikleri konusunun abartıldığını ileri sürenler de vardır. Örneğin, Miewald değişimin bürokrasiyi daha da kaçınılmaz kıldığını, sorunun Weber'in bürokrasiyi tanımlarken gününün koşullarından hareket etmesinden kaynaklandığını, ancak değişmez ilkeler ortaya koymadığını bu nedenle de bilgi toplumun örgütsel yapılarının mutlaka bürokrasi ötesi (post-bürokratik) olması gerekmediğini ileri sürmektedir. Weber bürokrasinin tanımında on dokuzuncu yüzyılın teknolojik koşulları ve Almanların

¹³⁸ A. Selami Sargut, "Bürokrasinin Türkiye'deki Darboğazı: Ulusal Kültür-Makine Örgüt Uzlaşmazlığı", **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, I. Cilt**, TODAİE, Ankara, 1995, s. 122

¹³⁹ Varoğlu, a.g.k., s. 12

¹⁴⁰ Ateş, a.g.k. s. 50

¹⁴¹ Bertam, a.g.k., s. 8

¹⁴² Mesut Gülmez, "Weber ve İdeal Tip Bürokrasi Anlayışı", **Amme İdaresi Dergisi**, 8 (1), 1975, s. 48

otoriter eğilimleri ışığında akılcılığı en iyi biçimde sağlayabilecek özellikleri ortaya koymaya çalışırken, bu kuralların evrenselliğini ima etmemiştir. Bunun ötesinde, bürokrasinin geçmişte belirlenen koşulların ve temel hedeflerinin baştan aşağı veya büyük ölçüde değişmediği de ileri sürülmektedir. Bu nedenle, bürokraside yapılamayan değişikliklerin getirdiği sorunları, bürokrasinin tümüyle reddedilmesini gerektirmediği ifade edilmektedir. Akılcılığı ve etkinliği amaçlayan, ancak farklı araçlar ve yöntemler getiren herhangi bir örgütsel yapıyı bürokrasinin bir farklı görünümü olarak adlandırmanın akademik anlamda kavram kargaşasını azaltacağı iddia edilmektedir. Örneğin, bilgiye dayalı otoritenin ön plana çıktığı profesyonel bürokrasiler, sonuçta bürokrasinin bilgi toplumunun gereksinimlerine uyumlandırılmış biçimleri olarak değerlendirilmektedir.¹⁴³

Günümüzde geleneksel yönetim yapısı tamamen ortadan kalkmasa bile, özellikle örgüt yapılarında, işleyiş yöntemlerinde, kamu hizmeti anlayışlarında, bürokrasi kültüründe ve zihniyet dünyasında köklü değişiklikler olduğu bir gerçektir ve geleneksel yönetim anlayışındaki vurguların yerini yepyeni vurgular, önceliklerin yerini yeni öncelikler almaktadır.¹⁴⁴

1.5. Kamu Yönetiminde Değişimin Ekonomik ve Sosyal Nedenleri/Verimlilik Arayışları

Artan dünya nüfusu, göç hareketleri, büyüyen dünya ekonomisi, artan gelir düzeyi, bununla bağlantılı olarak yükselen yaşam kalitesi siyasal ekonomik alanda dünya ölçeğinde meydana gelen gelişmelerdir. Bu gelişmelerin bir sonucu olarak kıt kaynakların kendi kendilerini üretme hızından daha yüksek bir hızla tüketilmeleri nedeniyle dünya üzerindeki ekonomik ve fiziksel kaynakların sınırlarına yaklaşılmaktadır. Dünya refahının ve üretiminin gelişmiş ülkelerle gelişmekte olan ülkeler arasında dağılımında gelişmiş ülkeler lehine önemli bir farklılık ortaya çıkmaktadır ve bu farklılık giderek daha da büyümektedir. Gelir, ulusal sınırlar içinde

¹⁴³ Varoğlu, a.g.k., s. 14

¹⁴⁴ Al, a.g.k., s. 134

yer alan farklı toplumsal ve ekonomik gruplar arasında eşit olmayan bir şekilde dağılmaktadır ve bireyler, toplumsal gruplar ve coğrafi bölgeler arasında ortaya çıkan gelir dağılımı eşitsizliği, giderek daha çok büyüme eğilimi içine girmektedir.¹⁴⁵

Ayrıca; 1970’li yıllara kadar toplam talep açığının varlığını sürdürmesi nedeniyle *üretim odaklı* bir nitelik taşıyan dünya ekonomisi, 1940’lı yıllardan itibaren yaşadığı büyüme süreci, toplam talepteki daralmanın 1970’lerden sonra belirginleşmesi, sanayi üretiminde verimliliğin ve kârlılığın düşmesi, ortalama işsizlik ve enflasyon oranlarının yükselmesi nedeniyle duraklamaya girmiş, global arz ve talep dengesinin tersine dönmesiyle giderek *tüketim odaklı* bir yapıya dönüşmeye başlamıştır. Sanayi çağını Fordist üretim biçimi ve iş örgütlenmesi ile rasyonel bürokratik kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde şekillenen 30-40 yıllık dönemin sonunda yaşanan bu gelişmelerle bir taraftan kapitalizmin dönemsel bir kârlılık krizine girdiği, diğer taraftan tüm dünyada merkez ve çevre ülkelerde kamu harcamalarının arttığı, bütçe açıklarının büyüdüğü, borç krizlerinin yükseldiği ve kamu yönetimlerine genel bir verimsizliğin egemen olmaya başladığı görülmüştür.¹⁴⁶

Günümüzde yine ayrıca, bireyler tarafından giderek azalan “harcanabilir gelir olanakları” nedeniyle, kamu tarafından sunulmakta olan hizmetlerin parasal karşılıklarının bulunması gittikçe zorlaşmaktadır. Tüm dünya ülkeleri için ortak bir sorun olan, ancak kendisini gelir düzeyi sınırlı olan ülkelerde daha etkili bir şekilde duyuran bu sorun kamu hizmetlerinin finansmanı açısından yaşamsal önemde darboğazların ortaya çıkmasına neden olmaktadır.¹⁴⁷ Günümüzde her ekonomik ve sosyal sınıf ve grup, hükümetin daha fazla şeye daha fazla para harcamasını istemekte, ama hiçbiri yeni vergiler ya da eski vergilerin üzerine eklenen daha yüksek oranları ödemek istememektedir. Toplumun yerel bütçeden ve devlet bütçesinden talepleri görünüşte sınırsızdır ama bu taleplerin karşılığını vermek için insanların gönüllükleri ve

¹⁴⁵ Firuz Demir Yaşamış, “Kamu Yönetimi Kuramında ve Uygulamasında Yeni Gelişmeler: ‘Administration’dan ‘Management’a” *Türk İdare Dergisi*, 69 (417), 1997, s. 3

¹⁴⁶ Saran, a.g.k., s. 73-74

¹⁴⁷ Yaşamış, a.g.k., s. 3

kapasiteleri oldukça sınırlıdır.¹⁴⁸ Vatandaş vergi vermede isteksiz davranmaktadır bu bir gerçektir ama yapılan kamuoyu yoklamalarının gösterdiği bir gerçek daha vardır ki o da devlet tarafından yürütülen tüm faaliyetlerde, toplumun beklentilerinin, sosyo-ekonomik düzeyin gelişmesine paralel olarak artış göstermesidir.¹⁴⁹ Özellikle teknolojide meydana gelen değişiklikler ve hayat standardına bağlı olarak insanların hayattan beklentilerinin artması, insanları daha fazla talep eder hale getirmiştir.¹⁵⁰ Öte yandan tüketiciler, hükümetlerin neyi, nasıl yaptıkları hususunda daha fazla söz sahibi olmayı ve ödedikleri paranın iyi değerlendirilmesini istemektedir.¹⁵¹ Tüm bunlar aslında hem modernleşmenin hem de kentlileşmenin kaçınılmaz bir sonucudur. Bu durumda devlet bir ikilemle karşı karşıya kalmaktadır: Vatandaş fazla vergi vermek istememekte ama daha fazla hizmet beklemektedir. Bu ikilem, “devlet bu ikilemi nasıl çözecek?” sorusunun sorulmasına neden olmaktadır.¹⁵²

Bu durumda kamu yönetiminin ve kamu yöneticilerinin elinde tek bir seçenek vardır: *Kıt kaynakların ussal ve verimli kullanımı*.¹⁵³ Çözüm, eldeki kaynakların etkin kullanımı, üretici verimliliğinin artırılması olarak sunulmaktadır. Kısaca girdi/çıkıtı oranında girdi sabitse çıktıyı arttırmak, kaynakları daha verimli bir şekilde kullanmak gerekmektedir.¹⁵⁴ İşte, kamu yönetiminde değişimi gerekli ve kaçınılmaz kılan temel sorunsal burada ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle kamu yönetimi daha az kaynak kullanarak daha fazla hizmet üretmek ve verimliliği artırıcı yolları bulmak zorunluluğu ile karşı karşıya bulunmaktadır.¹⁵⁵

¹⁴⁸ James O'Connor, “Devletin Mali Bunalımı”, Çev: Filiz-Tülay Özyurt **Liberalizm, Refah Devleti, Eleştiriler**, Der: Kemali Saybaşı, Bağlam Yayıncılık, Ankara, 1993, s. 243

¹⁴⁹ Kadir Ardıç, “Kamu Yönetiminde Sürekli ve Köklü Değişim Aracı Olarak Toplam Kalite Yönetimi ve Değişim Mühendisliği”, **Kamu Yönetiminde Kalite II. Ulusal Kongresi**, TODAİE, 1999, s. 55

¹⁵⁰ Orhan Gökçe ve Önder Kutlu, “Kamu Sektöründe Verimlilik Sorunu ve Son Yirmi Yıllık Dönemde Buna Yönelik Çalışmalar”, **II. Ulusal Orta Anadolu Kongresi-Küresel Rekabette Yeni Verimlilik Stratejileri**, MPM Yayınları: 666, Ankara, 2002, s. 343

¹⁵¹ OECD, **a.g.k.**, s. 40

¹⁵² Gökçe ve Kutlu, **a.g.k.**, s. 343; Saygılıoğlu ve Arı, **a.g.k.**, s. 1

¹⁵³ Yaşamış, **a.g.k.**, s. 3

¹⁵⁴ Orhan Gökçe vd., “1980’li Yıllardan Beri Uygulanan Kamu Yönetimi Reformları Üzerine Genel Bir Değerlendirme”, **Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Y: 1, S: 1-2, Nisan-Ekim 2001, Konya, s. 30

¹⁵⁵ Yaşamış, **a.g.k.**, s. 3; Gökçe ve Kutlu, **a.g.k.**, s. 343

Uzun zamandır devam eden ancak 1980'lerin başında somut olarak ortaya çıkan ve esas unsurunu, uluslararası mali kriz sonucunda, kamu kaynaklarının rasyonel kullanılmaması sorununun oluşturduğu sosyo-ekonomik dönüşüm süreci, ülke yönetimleri üzerinde önemli etkilerde bulunarak, kamu yönetimlerini yeni arayışlara yöneltmektedir.¹⁵⁶ Bugün verimlilik yönündeki amaçların gerçekleştirilebilmesi için yeni yöntemlerin bulunması ve uygulama alanına konulması gerekmektedir ve ister özel sektörde olsun, isterse kamu kesiminde olsun, her gün biraz daha büyüyen ve büyüdükçe de karmaşıklaşan örgüt ve kuruluşların yöneticileri, yönetim alanındaki çalışmalarını eleştirmeye, yaptıkları ya da yapmaları gereken işleri daha iyi ve daha verimli bir biçimde yürütmeyi sağlayacak formülleri arayıp bulmaya adeta zorlanmaktadır.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Yayman, a.g.k., s. 5

¹⁵⁷ Cemil Cem, "Hedeflere Göre Yönetim Tekniğinin Kamu Kesimine Uygulanması", **Amme İdaresi Dergisi**, C.5, S. 4, 1972, s. 30

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM STRATEJİLERİ Ve DEĞİŞİMİN GENEL ÖZELLİKLERİ

Kamu yönetiminde değişim dinamiklerinin etkisi ile başlayan değişime cevap vermek ve kamu yönetimini çağın gerektirdiği niteliklere kavuşturmak amacıyla bazı stratejiler takip edilmiştir. Bu amaçlarla kullanılan stratejiler, özelleştirme ve bunun tek başına yeterli bir strateji olmadığından itibaren de özel sektör yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde kullanılması, e-devlet ve yönetişimin sunduğu imkanlardan yararlanma biçiminde ifade edilebilir. Bu stratejilerden hangisi kullanılırsa kullanılсын amaç hep aynıdır, değişim hep aynı genel özelliklere vurgu yapmaktadır: Daha verimli ve etkin işleyen bir kamu yönetimi oluşturmak.

2.1. KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM STRATEJİLERİ

Son yirmi yıldır kamu yönetiminin etkinleştirilmesi ve devletin başarısız kurumlarının yeniden yapılandırılmasına yönelik çabalar yaygınlık kazanmakta ve kamu yönetiminin etkinleştirilmesine yönelik olarak çok çeşitli fikirler ve buna bağlı olarak politikalar geliştirilmektedir. Bu çerçevede kamu yönetiminin faaliyetlerinin etkinleştirilmesi bakımından; **“kamu yönetiminin faaliyet alanının ve büyüklüğünün sınırlandırılarak etkinleştirilmesi”** ve **“kamu yönetiminin yürüttüğü faaliyetlerde etkinlik, etkililik ve verimlilik temeline dayalı mevcut kapasitenin iyi kullanılarak devletin etkinliğinin artırılması”** şeklinde iki farklı değişim stratejisi belirlemek mümkündür.¹⁵⁸ Bu değişim stratejilerinden ilki, yani devletin varlık alanını sınırlamaya yönelik çalışmalar özelleştirme uygulamaları ile gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Ancak “kamusal alanın ‘özelleştirme’ tehdidine, özellikle onunla birlikte gelen rant elde etme emellerine karşı korunması gerekliliği” ve “her şey özellikle de stratejik nitelikli pek çok kamu örgütünün özelleştirilemeyeceği gerçeği” özelleştirme stratejisinin

¹⁵⁸ Mehmet Cahit Güran, “Etkin Devlet ve Türkiye”, Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 19(1), 2001, s. 201

uygulanma kapasitesini düşürmektedir.¹⁵⁹ Günümüzde kamu yönetimi alanında yaşanan değişim süreci ile birlikte **devletin etkinliğini artırmaya** yönelik stratejilerin ağırlık kazanmaya başladığı ve bu amaçla özel sektör yönetim tekniklerinin kamu yönetimine uyarlanmaya çalışıldığı gözlenmektedir.

2.1.1. ÖZELLEŞTİRME

1980'lerin başlarından itibaren kamu kesiminin genişlemesine karşı çıkıp devletin küçülmesinden yana görüşlerin yoğunlaştığı, kamu yönetimlerinin “devletin rolünün yeniden tanımlanması”, “kamu kesiminin etkili ve verimli kılınması”, “kamu kesiminin daralması” gibi hedefler ortaya koydukları görülmekte ve bu hedeflere ulaşmada değişik stratejiler öngörülmektedir.¹⁶⁰ Bu stratejilerden birisi olan özelleştirme olgusu günümüzde adeta evrensel bir nitelik kazanmış, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde ekonomi politikalarının en önemli araçlarından biri haline gelmiştir.

Kamu bürokrasisinin ekonomik ve sosyal alandaki yoğun faaliyetleri karşısında en etkili denetim yollarından biri olan özelleştirme; ekonomiye yeni bir bakış açısı getirmekte ve toplumun ihtiyaçlarının yerine getirilmesinde devletin rolünün yeniden düşünülmesini ve bu alanda devletin rolünün azaltılmasını veya özel sektörün rolünün artırılmasını ifade etmektedir. “Daha az devlet, daha fazla piyasa” anlayışına dayanan özelleştirmede kamunun küçültülerek etkinliğinin artırılması temel hedeftir. Başka bir anlatımla özelleştirme, hizmetlerde devletin rolünü azaltma ya da özel sektörün işlevini artırma tercihidir.¹⁶¹

¹⁵⁹ Ateş, a.g.k., s. 48-49

¹⁶⁰ Tan, a.g.k., s. 73

¹⁶¹ Eryılmaz, a.g.k., s. 222; Selahattin Sabah, **Kamu Hizmetlerinin Alternatif Sunumunda Devlet Rolünün Değişmesi ve Yeni Arayışlar**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa, 1996, s. 98

2.1.1.1. Kavramsal Çerçeve ve Özelleştirmenin Amaçları

Özelleştirme kavramının disiplinlerarası bir kavram olması, bir çok disiplinin doğrudan ilgi alanına girmesi, kavramın kapsamının oldukça geniş olması ve özelleştirme ile güdülen amaçların farklı olması ve bunların bazılarının bazen birbirleri ile çelişmesi gibi nedenlerle özelleştirme kavramının tanımı konusunda teoride ve uygulamada net bir görüş birliğine ulaşılamamıştır.¹⁶² Ancak genellikle özelleştirmeden söz edilirken “dar anlamda özelleştirme” ve “geniş anlamda özelleştirme” olmak üzere iki özelleştirme tanımı verilmektedir.

Dar ve teknik anlamda özelleştirme, iktisadi, mali, sosyal ve siyasi sebeplerle milli ekonomi içerisinde devletin iktisadi faaliyetlerinin sınırlandırılması veya tamamen ortadan kaldırılmasına yönelik uygulamaların bütünüdür.¹⁶³

Geniş anlamda özelleştirmenin kapsamına devlet tekellerinin çözülerek bu alanların rekabete açılmalarının yanı sıra; “özelleştirme benzeri uygulamalar” olarak ifade edilen finansal kiralama, yönetim devri, ihale etme, mal ve hizmet üretimi konusunda özel sektöre bazı haklar (imtiyaz) tanınması, kamu-özel sektör ortaklığı ve benzeri uygulamalar da dahil edilmektedir. Bu çerçevede içerisinde özelleştirme; bir bütün olarak devletin iktisadi faaliyetlerinin sınırlandırılmasını ve ekonomide piyasa güçlerinin etkili kılınmasını ifade eden bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır.¹⁶⁴

Özelleştirme ile güdülen amaçları üç başlık altında toplamak mümkündür:¹⁶⁵

1- Özelleştirmenin ekonomik gerekçeleri

- Serbest piyasa ekonomisini geliştirmek ve güçlendirmek,
- Sermaye piyasasını geliştirmek,

¹⁶² Hüseyin Yayman, “1980 Sonrası Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Gelişimi ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2(3), 2000, s. 136-137

¹⁶³ Yahya Doğan, *Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme*, Doğruluk Matbaası, İzmir, 1993, s. 119

¹⁶⁴ Metin Kilci, *Başlangıçtan Bugüne Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları (1984-1994)*, DPT Yayını, Ankara, 1994, s. 7

¹⁶⁵ Sabah, *a.g.k.*, s. 100-104; Yayman, “1980 Sonrası...”, s. 137-139

- Kamu tekellerini kaldırarak rekabete imkan vermek,
- Ekonomide etkinlik ve verimliliği artırmak.

2- Özelleştirmenin mali gerekçeleri

- Döviz gelirlerini artırmak,
- Devlete gelir sağlamak,

3- Özelleştirmenin sosyal gerekçeleri

- Vergi oranlarında indirim sağlamak,
- Mülkiyetin tabana yayılmasıyla gelir dağılımını iyileştirmek,
- Gizli işsizliğe son vermek.

2.1.1.2. Özelleştirme Yöntemleri

Hangi amacı gerçekleştirmek için yapılırsa yapılsın özelleştirme yapılırken iki temel kategoride toplanan yöntemlerden yararlanır. Bunlardan birincisi “mülkiyet devrini” gerektiren özelleştirme yöntemleri, diğeri de “mülkiyet devrini gerektirmeyen” özelleştirme yöntemleridir. Çoğu yazar tarafından mülkiyet devri olmaksızın uygulanan özelleştirme yöntemlerinin gerçekte bir özelleştirme yöntemi olmadığı, gerçek anlamda özelleştirmenin mülkiyet devrini içermesi gerektiği söylenmektedir. Bu yüzden bu ikinci tip yöntemler, “özelleştirme benzeri yöntemler” olarak da isimlendirilmektedir.¹⁶⁶

1- Mülkiyet devri gerektiren özelleştirme

- Paylar halinde satış,
- Blok satış,
- Doğrudan satış,
- Varlıkların satışı,
- Çalışanlara satış,
- Hibe ya da sıfır fiyatla özel satış.

2- Mülkiyet devri gerektirmeyen özelleştirme

- İhale (Contracting-Out) yöntemi,

¹⁶⁶ Sabah, a.g.k., s. 106-119

- İmtiyaz yöntemi,
- Kiralama yöntemi,
- Yönetim devri (Management Contact) yöntemi,
- Ortak girişim (Joint Venture),
- Fiyatlandırma,
- Kupon (Voucher) yöntemi

Bu özelleştirme tekniklerinden son dönemde özellikle mülkiyet devrini gerektirmeyen “ihale yöntemi” ve “kupon yöntemi” kamu yönetimi dünyasında sıklıkla dile getirilmekte ve kamunun faaliyet alanının daraltılmasında bu yöntemlerin uygulanmasının gerekliliği vurgulanmaktadır.

Bu yöntemlerden **kupon (voucher) yönteminde**, devlet, belirli bazı hizmetleri kendisi üretmek yerine, bu hizmetlerin bedelini içeren bir kupon ya da karne vermek suretiyle, hizmetten faydalandırılması arzu edilen tüketicilerin, hizmeti özel kesimden serbest olarak satın alabilmelerine imkan vermektedir. Böylece, bu yöntemin uyulama alanlarında tüketicinin bir bedelle desteklenmesi, kamu hizmeti yerine özel hizmeti ikame etmeyi sağlayabilecektir. Elindeki kuponla, ihtiyacı olan malı ya da hizmeti, kamu kuruluşundan ya da özel sektörden alma serbestliğine sahip vatandaş, eğer kamu hizmetinde yeterli ilgi ve kaliteyi görmezse, hizmeti özel firmadan sağlama yoluna gidebilecektir. Halbuki hizmeti devletin direkt olarak sunması durumunda vatandaş böyle bir seçenek sahibi değildir.¹⁶⁷ Bu sistemde kuponlar, devletin yaptığı refah ödemeleri çerçevesinde kullanılan araçlardır. Kuponların özelliği, tüketiciyi, malı arz eden kişiyi seçmede serbest bırakması, buna karşılık mal ve hizmet seçmede sınırlandırmasıdır.¹⁶⁸

Kupon sistemi, gelir düzeyi düşük grupların yaygın olarak kullandıkları mal ve hizmetlerde onlara para desteği sağlamaktadır. Bu yöntem özellikle yarı kamusal mal ve hizmetlerin özelleştirilmesinde kullanılan bir yöntemdir. Mesela, eğitim hizmetini devlet düşük gelirli gruplara parasız sağlamak yerine, bir eğitim kuponu vererek bu hizmeti

¹⁶⁷ Sabah, a.g.k., s. 116

¹⁶⁸ OECD, a.g.k., s. 43

özel kesimden satın almasını sağlayabilir. Devletin sunduğu parasız eğitim ya da sağlık gibi uygulamalardan, düşük ya da yüksek gelirli ayrımı olmaksızın herkes faydalanmaktadır. Bu da kamu hizmetinin maliyetini yükselten bir sebeptir. Kupon yöntemi, sadece ihtiyacı olanların desteklenmesini temin edeceğinden söz konusu hizmetlerin bütçe üzerindeki yükünü de azaltabilecektir. Bu nokta, aynı zamanda kupon yönteminin en önemli güçlüğünü de ortaya koymaktadır. Çünkü teknik olarak hizmetten faydalanması gereken grupların tespiti güçtür.¹⁶⁹

Kupon yöntemi, üreticiye sağlanan teşvik ve destekleme (sübvansiyon) sisteminin karşıtı olarak, tüketicinin desteklenmesi esasına dayanır. Böyle olmakla birlikte, bu yöntemin üreticiler için direkt olmasa da dolaylı bir destekleme olduğu söylenebilir. Zaten kupon yönteminin özelleştirmeye yönelik bir uygulama olması da buradan kaynaklanmaktadır. Çünkü, tüketiciler bu yolla, hizmeti satın alma yönünden devlete bağlı kalmaktan kurtarılmakta ve talep özel kesime kaydırılarak, artan talep kadar özel kesimin finansmanı ve üretim artışı sağlanmaktadır. Bu da söz konusu kamu hizmeti alanlarında, kamu kesiminin payının zamanla azalmasını, buna karşılık özel kesimin payının artmasını getirecektir. Sistemin optimal hale getirilmesiyle de devlet bu alanı tamamen terk edebilecektir. Burada kupon yönteminin görevi, mevcut refahı azaltmaksızın ve eşitlikleri artırmaksızın hizmetin devamını sağlamak olmalıdır.¹⁷⁰

İhale (contracting out) yönteminde ise bazı kamusal mal ve hizmetlerin bir sözleşme ile özel kesime yaptırılması söz konudur. Amaç, en ucuz girdi ile etkin ve verimli kamu hizmeti sunmaktır. Bu yöntem genellikle hizmet sektöründe başvurulmaktadır. Mülkiyet devrini gerektirmeyen, sadece hizmet arzını özel kesime devreden bir yöntemdir.¹⁷¹

Bir kamu hizmetinin özelleştirilmesinde ihale yönteminin uygulanabilmesi için dört şartın oluşması gerekmektedir.¹⁷²

- Özelleştirilecek birimin mali sıkıntı içinde olması,

¹⁶⁹ Sabah, a.g.k., s. 116-117

¹⁷⁰ A.g.k., s. 117

¹⁷¹ A.g.k., s. 110

¹⁷² A.g.k., s. 110

- Hizmetin kalitesinde veya seviyesinde bir düşme olmadan, ihalenin önemli bir tasarruf sağlayacak olması,
- Hizmetten yararlananların, etkilenen çalışanların ve devlet hizmetinden yararlanan diğer grupların politik gücü değerlendirildiğinde sözleşmenin mümkün olması,
- Beklenmeyen bazı kötü gelişmeler sonucu mevcut konumla hizmet vermeye devam etmenin mümkün olmaması

ki sonuncusu ihale yoluyla özelleştirmenin vazgeçilmez şartıdır.

İhalenin kamu hizmetlerinin yürütülmesindeki önemi; ihaleyi kazanmak için rakip firmalar arasında maliyet ve kalite yönünden bir yarışmanın varlığıdır. Bu da söz konusu kamu hizmetinin verimliliğini artırmaktadır. Böylece ihale sistemi, daha iyi hizmet üretimi ve dağıtımının gerçekleştirilmesine katkıda bulunmaktadır. Bu noktada ortaya çıkabilecek bir olumsuzluk, ihaleyi alanın başlangıçta etkin çalışmasına karşılık, sonradan hizmetin kalitesini düşürme ihtimalidir. Buna tedbir olarak, yapılacak ihalelerde uzun dönemli sözleşme imzalanmasından kaçınmak gereklidir. Sözleşmenin yenilenmesi de etkin hizmet sunumu ile bağlantılı olmalıdır. Ayrıca, devletin, ihaleyi alan firmanın hizmeti yürütmesi esnasında da kontrol etme gücünü elinde bulundurması önemlidir.¹⁷³

İhale yöntemiyle özelleştirme yapıldığında, kamusal sorumluluk açısından önemli bir sorun ortaya çıkarmaz. Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde; “yöneten/düzenleyen”, “üreten” ve “tüketen” olmak üzere üç taraf bulunmaktadır. Kamu idaresi, yürütmekle yükümlü olduğu hizmeti kendisi yapmak yerine özel bir firmaya yaptırırsa araya “yüklenici (müteahhit)” girmekte ve onunla sözleşme yapılmak suretiyle hizmet tüketicilere sunulmaktadır. Örneğin, belediye temizlik hizmetlerini ihale yöntemi ile özel bir firmaya verdiğinde belediye, hizmeti “yöneten/düzenleyen”, özel firma “üreten”, halk ise hizmeti “tüketen” konumundadır. Hizmetin kamusal sorumluluğu belediyede kaldığı sürece hizmetin kimin tarafından yapıldığı önemli değildir. Hizmete

¹⁷³ Sabah, a.g.k., s. 110

yönelik bir sorun ortaya çıktığında vatandaşlar özel firma yerine belediye ile muhatap olmakta ve belediyeyi sorumlu tutmaktadır. Bu hizmet ilişkisinde belediye grantör yönetim durumundadır. Çağdaş kamu yönetimleri, hizmetleri üreten değil, ürettiren ve kontrol eden dolayısıyla hizmete ilişkin sorumluluğu üstlenen grantör bir yönetim olarak işlev yapmak ve bu rollerini iyi oynamak zorundadırlar.¹⁷⁴

2.1.2. ÖZEL SEKTÖR YÖNETİM TEKNİKLERİNİN KAMU YÖNETİMİNDE KULLANILMASI

Ne kadar uyumsuz, hantal, pahalı ve verimsiz olduğu yeni yönetim tekniklerini kullanarak performansını sürekli artıran özel sektör sayesinde giderek daha fazla anlaşılan kamu yönetimi, günümüzde özel sektöre ait yönetim teknikleri kullanılmak suretiyle daha verimli ve etkin bir hale getirilmeye çalışılmaktadır. Bu yöndeki çabalar, 1982 yılında, Peters ve Waterman'ın "Mükemmeliyet Peşinde" isimli eserlerini yayınlamaları ile birlikte hız kazanmaya başlamış, kamu yöneticileri ve akademisyenleri "özel sektörde başarılı olan niçin kamu sektöründe başarılmasın?" sorusundan hareketle, özel sektöre ait bazı yönetim tekniklerini ve yine özel sektöre ait bazı değerleri kamu yönetiminde sıklıkla dile getirmişlerdir.

2.1.2.1. Yeni Kamu Yönetimi

Kamu yönetiminde dikkate değer uluslararası trendlerden birisi olan Yeni Kamu Yönetimi, çoğu Batı hükümetinde, yeniden yapılanmanın en önde gelen ve en tanınmış biçimidir.¹⁷⁵ Yeni Kamu Yönetimi hareketi, 1970'lerin sonu ve 1980'lerin başında başlayan bir reform hareketidir. İlk uygulayıcıları İngiltere'de Margaret Thatcher ve ABD'de Sunryvale, Californiya gibi bazı belediyelere ait yönetimlerdir. Daha sonra Yeni Zelanda ve Avustralya hükümetleri bu harekete katılmış, onların başarıları Yeni Kamu Yönetimi yönetim reformunu, OECD ülkelerinin ve diğer ulusların gündemine

¹⁷⁴ Eryılmaz, a.g.k., s. 222-223

¹⁷⁵ Stephen Cope vd., "Globalization, New Public Management and The Enabling State- Futures of Police Management", *International Journal of Public Sector Management*, 10(6), 1997, s. 448

yerleştirmiştir.¹⁷⁶ Yeni Kamu Yönetimi dalgasının, dünya çapında hükümetler aracılığıyla ilerlemesi artan küreselleşme olgusu ile karşılanmalıdır.¹⁷⁷

Nasıl ki geleneksel kamu yönetimi anlayışı tarihi süreç içerisinde, belirli değişimlerin sonucu olarak, dönemin ihtiyaçlarına cevap vermek üzere ortaya çıkmışsa, Yeni Kamu Yönetimi¹⁷⁸ anlayışı da aynı şekilde bazı değişimlerin bir sonucu olarak ve dönemin ihtiyaçlarına cevap verebilmek için ortaya çıkmıştır.¹⁷⁹ Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı, her Şeyden önce geleneksel kamu örgütlerinin, hizmetlerin sunumundaki kusurlarını ve eksikliklerini temel sorun olarak algılamaktadır.¹⁸⁰ Günümüzde bürokratik yapının engellerinden ayrılmanın zamanının artık geldiği söylenmekte, bürokrasinin eski ve formal kodlarına bağlılık artık geçerliliğini yitirmektedir. Bürokrasi, standardizasyon ve kitle üretiminin geçmiş günlerinde belli bir amaçla hizmet etmesine rağmen, artan toplumsal çeşitlilik, yükselen bilgi teknolojileri, global ekonomiler ve yeni realitenin bağlamında artık uygun bir model değildir. Bürokrasinin eksikliklerinin tarihi zeminine dayanan Yeni Kamu Yönetimi, yönetimde yenilenme, bir pragmatik alternatif olarak görülmekte¹⁸¹ ve bu pragmatik alternatifin kamu sektörünün işleyişini tamamen değiştireceği dile getirilmektedir.¹⁸²

Yeni kamu yönetimi anlayışı ile ilgili farklı yaklaşımlar ortaya konmaktadır. Bu farklı yaklaşımlarda, bu anlayışın uygulamalardan hareketle ortaya konması, henüz devam eden bir reform hareketi olmasının etkisi büyüktür. Yeni yönetim yaklaşımı, teorik zenginlikten daha çok uygulama pratiği bakımından daha zengin bir geleişme

¹⁷⁶ Gernod Gruening, "Origin and Theretical Basis of New Public Management", **International Public Management Journal**, 4 (2001), s. 2

¹⁷⁷ Cope vd., **a.g.k.**, s. 448

¹⁷⁸ Yeni paradigmanın değişik Şekillerde isimlendirildiği görülmektedir. Popüler isimlendirilmeye yani post bürokrasi terimine (post-bureaucratic) ilaveten "manageralism", "yeni kamu işletmeciliği (new public management)", "piyasa temelli kamu yönetimi (market-based public administration)", "girişimci yönetim (entepre-neurial government)" yeni paradigmaya verilen isimlerdir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Lynn, **a.g.k.**, s. 109

¹⁷⁹ Al, **a.g.k.**, s. 79

¹⁸⁰ **A.g.k.**, s. 144

¹⁸¹ Bertam, **a.g.k.**, s. 8

¹⁸² Turgay Ergun, "Postmodernizm ve Kamu Yönetimi", **Amme İdaresi Dergisi**, 30(4), Aralık-1997, s. 3

gösterse de, başlangıca göre bu hareketin teorik temellerinin kendi içinde tutarlı ve bütüncül bir görünüm sergilediği söylenebilir. Son yıllarda akademik çevrelerde tartışılan, bazı ülkelerde uygulama alanı bulan Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, teoriden hareket edilerek değil, tek tek örneklerden yola çıkılarak oluşmuş, 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 bir çok ülkede uygulama alanı bulmaktadır. Yeni kamu yönetimi düşüncesi, son yıllarda özellikle gelişmiş batı ülkelerinde ortaya çıkan reform hareketlerinin, ortak ve birbiriyle uyumlu olduğu, dolayısıyla kamu yönetimi pratiğinde ve literatüründe yeni bir dönemin başladığı iddiasına dayanmakta ve gelişmiş batı ülkelerinde uygulanan yönetsel reformların benzer noktalarının olduğu düşüncesinden hareket etmektedir.¹⁸³ Reformun ileri düzeyde sürdürüldüğü ülkelerde uygulanan strateji ve tekniklerin değişik kültür, yapı ve değerlere sahip diğer ülkelerde de uygulanabileceği, bu tekniklerin bir anlamda nötr ve her kaba sığabilecek derecede esnek olduğu iddiası, Yeni Kamu Yönetimi'nin gelişmesinde ve farklı ülkelerde uygulamaya konulmasında en önemli etmen olmuştur.¹⁸⁴

Bu yeni anlayış, teorik ve pratik olarak özel sektör¹⁸⁵ yönetiminden esinlenmekte ancak "kâr amacı gütmeyen" bir kamu örgütlenmesine hitap etmesinden dolayı bağımsız bir disiplin (public management, kamu işletmesi) oluşturmakta, kamu yönetiminin kendine özgü özelliklerini muhafaza eden ancak işletme yönetiminin kavram, teknik ve ilkelerinden yararlanarak onları kamu yönetimi kalıbı içerisinde eriten, kâr değil kamu hizmeti merkezli ancak bunu en etkin-verimli-ekonomik olarak sunmaya çalışan bir nitelik arz etmektedir.¹⁸⁶ Bu yaklaşımda odak nokta, geleneksel kamu yönetimi yaklaşımından farklı olarak, kamu hizmetlerinin yasal prosedürlere ve kurallara uygun

¹⁸³ Al, a.g.k., s. 144; Ateş, a.g.k., s. 53

¹⁸⁴ Ateş, a.g.k., s. 53

¹⁸⁵ Özel kesim, hem taklit edilmesi gereken bir model hem de, hizmet sunumunda etkin ve verimli bir araç olarak ön plana çıkarılmaktadır. Bkz: Cahit Tutum "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma", **Yeni Türkiye Yönetiminde Yapılanma Özel Sayısı**, 1(4), s. 133

¹⁸⁶ Ateş, a.g.k., s. 51

bir şekilde yerine getirilmesi değil, yapılan işlere özgü sonuçların değerlendirilmesidir. Bu çerçevede kamu kuruluşları, gerçekleştirdikleri sonuca göre, yani ürettikleri mal ve hizmetin kalitesine, verimli çalışmalarına, vatandaşın ihtiyaçlarına ne ölçüde uygun hizmet sunduklarına göre değerlendirilir. Bu yaklaşım içerisinde verimlilik ve dolayısıyla maliyet unsuru önem kazanırken, hizmet götürülen vatandaş da müşteri kimliğine kavuşturulmuştur. Söz konusu vatandaş/müşteri kitlesine hem daha az maliyetle hem de kaliteli hizmet sunulması önem kazanmış, böylece ekonomik ve yönetsel boyutlarıyla Yeni Kamu Yönetimi, egemen bir paradigma kimliği kazanma yoluna girmiştir.¹⁸⁷

2.1.2.1.1. Kavramsal Çerçeve ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Kamu Yönetimine Etkileri

Yeni Kamu Yönetimi, Toplam Kalite Yönetimi gibi belirli bir kurucusu, açık ve net prensipleri olan bir teori olmadığı için, Yeni Kamu Yönetimi tanımlamaları da çeşitlilik göstermektedir. Bu tanımlarda dikkati çeken husus, önce Yeni Kamu Yönetimi'nin içeriğinin belirlenmesi ve tanımların da bu içeriğe uygun bir çerçeveye oturtulmasıdır. Tanımlarda dikkati çeken bir diğer husus da dünyanın her yerinde, benzer şekilde, Yeni Kamu Yönetimi'nin “eski kamu yönetimi”nin ya da “geleneksel model”in eksikliklerinden yola çıkılarak tanımlanmaya çalışılmasıdır.¹⁸⁸

Yeni Kamu Yönetimi anlayışını ilk kullanan ve bu konuda öncülük edenlerden Christopher Hood, bu anlayışın gelişmesinde “managerialism” anlayışının büyük etkisi olduğu kanaatinde. Bu yaklaşım kamu kesiminin teorik temellerini, dilini ve odak noktasını yeniden tanımlamakta ve genelde geleneksel kamu yönetimi dışındaki literatür ve fikirleri kullanmaktadır.¹⁸⁹ Hood, Yeni Kamu Yönetimi'nin yedi elementten oluştuğunu belirtmektedir. Bunlar; kamu sektöründe profesyonel yönetimin gelişmesi, açık performans standart ve önlemleri, çıktı kontrolüne daha fazla önem verilmesi, kamu

¹⁸⁷ Leblebici vd, a.g.k., s. 125

¹⁸⁸ Christopher Hood, “Paradoxes of Public-Sector Managerialism, Old Public Management and Public Service Bargains”, *International Public Management Journal*, 3(2000), s. 7

¹⁸⁹ Al, a.g.k., s. 145

sektöründeki örgütlerin küçük ve daha iyi kontrol edilebilen ünitelere bölünmesi, özel sektördeki benzer yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde de uygulanması, kamu sektöründe daha fazla rekabet, kaynak kullanımında daha fazla disiplin ve tasarruf sağlanması olarak özetlenebilir.¹⁹⁰

OECD'nin Kamu İşletmesi Komitesine göre Yeni Kamu Yönetimi; “Daha az merkeziyetçi ve bunun bir sonucu olarak da daha adem-i merkeziyetçi kamu sektöründe performansa yönelmiş bir kültürün gelişimine yardımcı olmayı amaçlayan yeni bir paradigmadır” ve bu paradigmanın özellikleri şu şekilde karakterize edilebilir.¹⁹¹

- Hiyerarşik ve aşırı merkeziyetçi yapıların desentralize yönetim çevreleriyle değiştirilerek kaynakların dağıtımının ve hizmet sunumunun vatandaşa en yakın noktadan gerçekleşmesi, bu sayede müşteriler ve diğer menfaat gruplarının geribildirimine (feedback'e) olanak sağlanması,
- Sonuçlara odaklanma (etkinlik, verimlilik ve hizmetin kalitesi anlamında),
- Daha ekonomik hizmet sunumunu meydana getirmek için hizmetin doğrudan kamu yönetimi eliyle sunumuna alternatifler aranması,
- Kamu kesimi tarafından direkt olarak sunulan hizmetlerde daha büyük ölçüde verimliliğe odaklanılması, kamu sektörü organizasyonları içinde ve arasında rekabete dayanan çevrelerin yaratılması,
- Merkezin stratejik kapasitesinin, devletin evrimine öncülük etmesi ve karşılaşılan iç ve dış sorunlara esnek olarak ve en az masrafla cevap verebilmesini sağlamak amacıyla güçlendirilmesi.

Tanımlardan da anlaşılacağı üzere Yeni Kamu Yönetimi, kamu ve özel sektör gibi farklı iki disiplin üzerine yapılandırılmıştır. Kamu yönetiminde Yeni Sağ Akımı'nı yansıtan Yeni Kamu Yönetimi, devlet üzerinde pazarın büyüklüğü iddiasının ideolojik bir yansımasıdır. Bu görüş çoğunlukla; “özel iyi, kamu kötü” inancı ile desteklenir.

¹⁹⁰ Christopher Hood, “A Public Management for all Seasons?”, *Public Administration*, 69(1)'den aktaran Ateş, a.g.k., s. 52

¹⁹¹ David G. Mathiasen, “The New Public Management and It's Critics”, *International Public Management Journal*, 2 (1), 1999, s. 92

Kamu yönetimine, açıklama, hesap sorma iş yöntemlerini getiren Yeni Kamu Yönetimi, kamu sektörünün özel sektör gibi rekabetçi bir kimlik kazanması gerekliliğini vurgulamakta, kamu kuruluşlarında iş yapış metotlarını değiştirerek, dava yönteminden uzaklaşıp sonuç almaya yönelmeyi temsil etmektedir. Tanımlarda yer alan desantralizasyon kavramı, yerel yetkilileri, hükümet tarafından kurulan örgütleri, özel müteahhitleri, merkez tarafından oluşturulan politik stratejilerin sınırları içinde yönetsel ve operasyonel pratikleri içerir. Yeni Kamu Yönetimi, devlet içinde “dümen etme-kürek çekme bölünmesi”, “müşteri-müteahhit” ve “müşteri-tedarikçi” bölünmesini cesaretlendirmesinden dolayı yönetimi parçalara ayırmaktadır.¹⁹²

Çağın gerektirdiği değişime ayak uydurmakta zorlanan, esneklikten uzak, merkeziyetçi, monolitik, büyük ve değişmez bir bütün oluşturan ve içinde bağımsız hareket etme özgürlüğü pek bulunmayan bürokratik yapılar¹⁹³, Yeni Kamu Yönetimi anlayışının kamu yönetimine egemen olmaya başlamasıyla birlikte aşağıda yer alan ilkelerin belirlemiş olduğu yönde bir değişime uğramaktadır.¹⁹⁴

- Kamu organizasyonlarının zirvesinde sorumluluk için yeni yaklaşımlar,
- Devlet memurları için daha fazla sorumluluk, inisiyatif ve esneklik,
- Kurullarla işleyenlerden daha teşvik edici yeni yapılar ve kurumlar,
- Müşteri ve kalite odaklılık,
- Verim ya da sonuçlarda yoğunlaşma,
- Süreçlere ve mevzuata aşırı bağımlılık yerine sonuca yönelmiş yönetim ve kamu hizmetlerinin doğrudan kamu yönetimi eliyle sunulmasına alternatifler bulunması,

¹⁹² Cope vd., a.g.k., s. 449

¹⁹³ Bertam, a.g.k., s. 8

¹⁹⁴ Mathiasen, a.g.k., s. 102; Bilal Eryılmaz, “Değişim ve İşletme Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar”, **Sakarya Ekonomi Dergisi**, 3(12), Ağustos-2000, s. 31; Deniz Büyükkılıç ve Arife Coşkun, “Kamu Yönetimi Reformları Işığında KİT’lerde Kurumsal Performans Yönetimi”, **Verimlilik Dergisi**, MPM Yayınları, 2002/3, s. 39; Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Kamu Hizmetlerinde Kalite: Etiksel Bir Bakış”, **Türk İdare Dergisi**, 69 (417), 1997, s. 150

- Hükümet bütünlüğü içinde otoritenin desentralizasyonu ve hükümetin daha alt düzeylerinde sorumluluğun devri (Mesela belediyeler gibi),
- Kamu hizmetlerinin hacminin küçültülmesi ve özelleştirme ya da aktivitelerin ticarete konu edilmesi,
- Hizmetin daha az maliyetle sunumunun sağlanması (mesela tüketici fiyatları ve pazar mekanizmaları gibi),
- Kamu hizmetleri için açık kalite standartlarını içeren müşteri yönlendirme,
- Kıyaslama (benchmarking)ve performans ölçme,
- Başarıyı ödüllendirme,
- Ekip çalışmasına yönelim,
- İnsan kaynakları yönetiminin geliştirilmesi,
- Enformasyon teknolojisinden yararlanılması,
- Faaliyet ve işlemlerin kalitesinin yükseltilmesi,
- Yönlendirici işlevlerin merkezde güçlendirilmesi.
- Vizyon sahibi, yetkiyi paylaşan, risk almakta arzulu, yenilik ve değişikliğe açık yönetim anlayışının gerçekleştirilmesi.

2.1.2.1.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışına Yöneltilen Eleştiriler

Yeni Kamu Yönetimi'ne yönelik ilk eleştiri bu anlayışın tutarlı bir teoriden yoksun olduğu noktasında gelmektedir. 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.¹⁹⁵

Uygulama noktasında ise Yeni Kamu Yönetimi'ne yöneltilen eleştirilerin odak noktasını, refah devletinin temel dayanaklarının ortadan kaldırılması ve kamu

¹⁹⁵ Al, a.g.k., s. 148

yönetiminin serbest piyasa sistemine has girişimcilik, rekabet, kârlılık ve verimlilik ilkelerine göre yeniden yapılandırılması tezi oluşturmaktadır. Getirilen eleştiriye göre, kamu kesiminin esas amacı, özel kesim gibi kâr elde etmek olmadığından, kamu hizmetinin kamu yararı gözetilerek ve adil bir biçimde halka sunulması esas olmalıdır. Etkenlik ve verimlilik ilkeleri ekonomik açıdan gerekli olmakla birlikte, sorumlu kamu yönetimi anlayışı için yeterli değildir. Yurttaşların bir bölümünün rahatlıkla yararlanabileceği ve aynı zamanda ekonomik gerekler açısından kârlı ve verimli olan bir kamu hizmeti programı, bazı yurttaşlar için pahalı ve ulaşılmaz olması nedeniyle adaletsiz sonuçlar doğurabilir. Bu nedenle serbest piyasa modeline has özel sektöre ihale etme, kamu hizmetlerini kâr amacı gütmeyen kuruluşlar aracılığıyla gördürme gibi yöntemlerle kamu yönetiminin piyasalaşma sürecine girmesi, kamu yönetiminin varlık nedeni olan toplumsal sorumluluk, sosyal adalet, demokratik sorumluluk, kamu yararı gibi ilkelerle bağdaşmamaktadır. İdeal kamu yönetimi “faydacı” ölçütlerle değerlendirilmemeli; kamu hizmetinde, kamu yararının gözetilmesi, sosyal adaletin, dengeli gelir dağılımının sağlanması gibi amaç ve ilkeler, hiçbir zaman kârlılık, verimlilik ve etkinlik gibi ilke ve değerlere feda edilmemelidir.¹⁹⁶

Kamu yönetiminin piyasa değerleri ve işletme yönetimi ilkelerine uygun olarak yapılandırılması konusunda dünyanın bazı ülkelerinde gerçekleştirilen uygulamaların pek de olumlu sonuçlar vermediğine ilişkin araştırmalar bulunmaktadır. Bu bağlamda İngiltere, Avustralya ve Yeni Zelanda kamu yönetimlerinde girişimci kültürün egemen kılınmasına yönelik çalışmaların amaçlanan sonuçları getirmediği; burada yürütülen çalışmaların işlemsel düzeyde olumlu katkılar sağlamakla birlikte, kamu yönetiminin eşgüdüm, işbirliği, ortak davranış, kamu çıkarı, süreklilik ve sorumluluk gibi yalnızca kendisine has olan ve işletme yönetimi ilkeleriyle çelişen duyarlılıklarının göz ardı edilmesi nedeniyle daha üst düzeyde karşılıklı bağımlılık ve bütünleşme işlevlerinin zedelendiği vurgulanmaktadır.¹⁹⁷

¹⁹⁶ Saran, a.g.k., s. 82-83

¹⁹⁷ Şükrü Özen, “Kamu Yönetimi Yazınımız ve Örgütler-Yönetim Çalışma Alanı: Tehlikeli İlişkiler”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, Cilt I**, TODAİE Yayını, Ankara, 1995, s. 93

Kamu yönetimince sunulan hizmetlerin fiyatının serbest piyasa koşulları içinde karlılık ve verimlilik esaslarına göre belirlenmesi halinde, bu hizmetlerden yeterince yararlanamayan ya da tüketici olarak piyasaya girerek bu hizmetleri satın alma şansı olmayan düşük gelir grubundaki kişiler zarara uğramış olacaklardır. Gerçi eğitim ve sağlık gibi temel hizmetlerden yeterince yararlanamayan kesimlerin uğradığı bu haksızlığı gidermek üzere devlet, sosyal adaletçi politikalarla, gelir dağılımını dengeleyici transfer harcamalarıyla ya da ihtiyaç duyulan hizmetleri parasız veya maliyetinin altında sunarak fırsat eşitliğini sağlayacak önlemler alabilmektedir. Ancak, kamu yararının reddedildiği, bireysel çıkarların, karlılık ve verimlilik kaygılarının ön plana alındığı kamu hizmeti anlayışında, kamu hizmetinden yararlananların müşteri ya da tüketici olarak görülmesiyle vatandaş kavramı ya da vatandaşlık statüsü işlevsiz hale getirilmekte, kamu hizmeti bir meta düzeyine indirgenmektedir. Habermas, yeni liberal dönemin, refah devletinin reddine ve piyasaya dayalı devlet modelinin öne çıkarılmasına dayalı yönetim anlayışının özündeki, bireyin, devletin ve kamu düzenlemelerinin belirleyiciliğinden kurtarılarak “özgürleştirilmesi” idealinin boş bir iddiadan ibaret olduğunu; aksine sivil toplumculuğun çoğulcu ve demokratik söylemlerinin, rasyonelliğin ve kamu yararına dayalı yönetim anlayışının reddi ile bireyin müşteri konumuna düşürülerek piyasanın insafına bırakıldığını ileri sürmektedir.¹⁹⁸ Bu noktada kamu yönetiminde kalitenin ve verimliliğin artırılması sürecinde, kamunun müşterilere değil, vatandaşlara olan sorumlulukları göz ardı edilmemesi gerekliliği vurgulanmaktadır.¹⁹⁹

Kamuda toplam kalite yönetimi ve performansın yakın takibi, vatandaşların isteklerinin hizmet sunumu kararlarında hesaba katılması, sürekli kalite artırımı ve çalışanların yönetime katılımı gibi düşünceler olumlu ve uygulanabilir nitelikte olabilir. Ancak, yöneticilerin daha fazla risk almalarının teşviki, yarışmacılık ve girişimcilik kültürünün egemen kılınması, vatandaşların müşteri olarak görülmesi gibi düşüncelerin,

¹⁹⁸ Saran, a.g.k., s. 84

¹⁹⁹ A.g.k., s. 81-84

kamu yönetiminin felsefesi ve kamu yönetimindeki demokratik sorumluluk ilkesi ile çatıştığı ileri sürülmektedir.²⁰⁰

Yeni yönetim anlayışının, bürokratik kuralların azaltılması yönündeki savunuları da eleştirilerden payını almakta ve kamu sektöründe var olan değerlerin ve kuralların temel amacının, hızlı ve etkin hizmeti güvence altına almaktan çok, kamusal kaynakların ve olanakların siyasal ya da kişisel amaçlar uğruna harcanmasının önüne geçmek olduğu ya da olması gerektiği vurgulanmaktadır.²⁰¹

2.1.2.2. Stratejik Yönetim

Tüm dünyada globalleşme, hızlı teknolojik değişim, yeni oluşan pazarlar, müşteri beklentilerinin değişmesi vb. nedenler sonucu ortaya çıkan ve her geçen gün giderek daha da ezici hale gelen rekabet karşısında organizasyonlar, daha stratejik düşünmek, stratejik planlamaya ve stratejik karar almaya eskisinden daha fazla önem vermek zorunda kalmışlardır. 1980'li yıllar öncesinde stratejik yönetim daha ziyade özel sektör alanında sadece çok uluslu şirketler ve büyük holdingler tarafından bilinip uygulanırken bu gün çok sayıda organizasyon stratejik yönetimi bir araç olarak kullanmaktadır.²⁰²

Stratejik yönetim, özel sektör, kamu sektörü ve üçüncü sektörde faaliyet gösteren tüm organizasyonlarda geleceğe yönelik amaç ve hedeflerin belirlenmesine ve bu hedeflere ulaşılabilmesi için yapılması gerekli işlemlerin tespit edilmesine imkan sağlayan bir yönetim tekniğidir.²⁰³ Bir başka ifadeyle, stratejik yönetim, yoğun bir rekabetle yüzyüze bulunan şirketlerin rakipleri ile yarışabilmeleri için ne yapmaları, ne

²⁰⁰ Sallan Gül, a.g.k., s. 81-84

²⁰¹ A.g.k., s. 81-84

²⁰² Coşkun Can Aktan, "Geleceği Kazanmanın Yolu: Stratejik Yönetim", www.canaktan.org, (13.08.2002)

²⁰³ Coşkun Can Aktan, " Geleceği Kazanmanın Yolu: Stratejik Yönetim", **Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı I**, Y: 4, S: 19, 1998, s. 335

tür stratejiler izlemeleri gerektiğini inceleyen araştırma alanıdır.²⁰⁴ Ekonomik, toplumsal ve yönetsel olarak rekabete dayalı bir ortamda strateji; yeniliğe, gelişmeye, sürekli uyanık olmaya, ülke, işletme, kurum ve kuruluşun çevre ile uyumunu sağlamaya yöneliktir.²⁰⁵ Bu açıdan stratejik yönetim devam eden ve dinamik bir süreçtir.²⁰⁶

Stratejik yönetimde anahtar kavram “gelecek”tir. Bu görünür ve bilinir bir gelecek olmayabilir. Stratejik yönetim ile yarınlara bakılır, gelecek tasarlanır ve bilinmeyen, görülmeyen gelecekte bir yön çizilir. Kilit kavramlardan ikincisi ise “çevre”dir. Her örgüt kendini kuşatan şartlar içinde yaşar ve bu şartlardan etkilenir. Bütün fırsatlar, tehditler, zayıf ve güçlü yönler bu çevrededir. Örgütler bütün kaynakları çevresinden alır, bunları bir süreçten geçirdikten sonra yine çevreye verir. Çevre, örgütlerin kendilerini nasıl biçimlendireceklerinin sınırlarını taşımaktadır.²⁰⁷ Çevrenin sürekli değişmesi, özellikle son yıllarda bunun kolay ulaşılamayan bir hıza erişmesi stratejik planlamayı benimsemek için yeterli bir nedendir.²⁰⁸

Küreselleşme ile birlikte stratejik yönetime atfedilen değerin de arttığı gözlenmektedir. Çünkü, “çevre”, “gelecek” ve “zaman”, küreselleşme sürecinde önem taşıyan kavramlardır.²⁰⁹

Küreselleşmiş bir dünyada son derece önemli bir yönetim tekniği haline gelen stratejik yönetim uygulama ve düşüncede, iş dünyasında yönetimin standart bir parçası haline gelmiştir. Ancak ne var ki, kamu kesimine stratejik yönetimin uyarlanması çabaları oldukça yenidir. Kamunun çevresindeki belirsizlik son yıllarda yalnızca gittikçe

²⁰⁴ Coşkun Can Aktan, “Yeni Yönetim Tekniklerinin Kamu Sektöründe Uygulanması”, **Türk İdare Dergisi**, 71(425), 1999, s. 3

²⁰⁵ İsmail Bircan, “Kamu Kesiminde Stratejik Yönetim ve Vizyon”, **Planlama Dergisi**, DPT'nin Kuruluşunun 42. Yılı Özel Sayısı, Ankara, 2002, s.13-14

²⁰⁶ Sedat Azaklı, “Belediyelerin Hizmet Stratejileri Belirleme Sürecinde Analizci Yaklaşımın Önemi”, **Yerel Yönetimler Sempozyumu**, TODAİE, Ankara, 2000, s. 419

²⁰⁷ M. Akif Çukurçayır ve H. Tuğba Eroğlu, “Klasik Yönetim Anlayışından Stratejik Yönetim: Strateji Geliştirmede SWOT Analizi”, **Küresel Sistemde Siyaset Yönetim Ekonomisi**, Der: M. Akif Çukurçayır, Çizgi Kitabevi, Konya, 2003, s. 228

²⁰⁸ Sumru Tümer, “Neden Stratejik Yönetim?”, **Verimlilik Dergisi**, MPM Yayınları, 93(1), s. 116

²⁰⁹ Çukurçayır ve Eroğlu, a.g.k., s. 228-229

artmakla kalmamış aynı zamanda belirsizlik çevreyle daha da bağlantılı hale gelmiştir. Bu belirsizlik artışı kamu kesiminde stratejik planlamanın öneminin artmasına neden olmuştur. Böylesine belirsiz bir çevrede faaliyet gösteren kamu kuruluşları, tıpkı özel sektör kuruluşları gibi, daha önce olmadığı kadar stratejik düşünmek ve öngörülerini etkili stratejilere dönüştürmek zorundadırlar.²¹⁰ Bu zorunluktan hareketle özellikle İngiltere, İsveç, Yeni Zelanda gibi OECD ülkelerinde stratejik yönetimin kamu sektörüne uyarlanmaya çalışıldığı gözlenmektedir.²¹¹

Günümüzde kamu örgütlerinin temel amacı, topluma en iyi hizmeti, en verimli ve etkin şekilde sunacak strateji ve yöntemleri geliştirmek, böylece hedef ve amaçlara ulaşabilmektir. Bu da ancak çok hızlı değişen dünyada bu değişimlere karşı kamu örgütlerinin ayak uydurabilmesi için uzun dönemli vizyona sahip olmaları ve bu uzun dönemli perspektif ile gerekli stratejilerin belirlenerek uygulamaya konmasıyla mümkündür. Stratejisi olmayan bir örgüt, önünü göremeyen ve yönü olmayan bir örgüttür. Günlük rutin çalışmalar ile uygun ve ahenkli bir hedefe ulaşamaz.²¹² Yeni kamu yönetimi anlayışında kamu yönetimi, örgütlerini vizyon ve stratejiler ile yönlendiren konumunda olmak zorundadır.²¹³

Kamu sektörü açısından strateji, örgütün kapasitesine ve dış çevresi hakkındaki tahminlere dayanır, örgüt için hedefleri, öncelikleri belirlemeye ve bu hedefleri başarmak için çalışma planlarının tasarlanmasını ve bunların uygulanmasını içerir. Kamu sektöründe stratejik yönetimin temel amacı, stratejik düşünmeyi yönetimin bütün kademelerine adapte etmektir. Ancak kamu örgütlerinde stratejik analiz yeteneği olmadığı gibi dinamik, değişen çevre şartlarına uyum sağlayacak, esnek ve sürekli, üzerinde çalışılan planlar yapılmamaktadır.²¹⁴ Fakat eninde sonunda görünen odur ki,

²¹⁰ John M. Bryson, *Strategic Planning and Nonprofit Organizations*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1995, s. 1

²¹¹ Hasan Hüseyin Çevik, *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2001, s. 138

²¹² Hüseyin Çevik ve Turkut Göksu, “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim ve Vizyon Oluşturma: Türk Emniyet Örgütü İçin Bir Model Önerisi”, *Türk İdare Dergisi*, 72 (428), 2000, s. 79

²¹³ Hermann Hill, “Yönetimi Yeniden Düşünmek”, Çev: Ayşegül Mengi, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 52(1-4), 1997, s. 493

²¹⁴ Azaklı, a.g.k., s. 415

halkın beklentilerine daha fazla cevap veren, en optimal sonuçları almayı hedefleyen bir yönetim anlayışının geliştirilmesi ve başarılması için bu tür bir yaklaşım tarzı bazı sıkıntılara rağmen benimsenecektir.

2.1.2.2.1. Stratejik Yönetimin Aşamaları ve Stratejilerin Yürütülme Süreci

Stratejik yönetim beş aşamadan oluşan bir süreçtir. Bu aşamalar şu şekilde sıralanabilir.²¹⁵

1. Temel hedeflerin belirlenmesi

- Örgüt hedefleri
- Örgütü etkileyen birimin hedefleri

2. Stratejik Analiz

- Durum
- Örgüt

3. Strateji Geliştirme

- Pozisyonlar
- Kaynaklar

4. Stratejileri Sağlama

- Yönetim görevleri
- Yapı
- Kültür

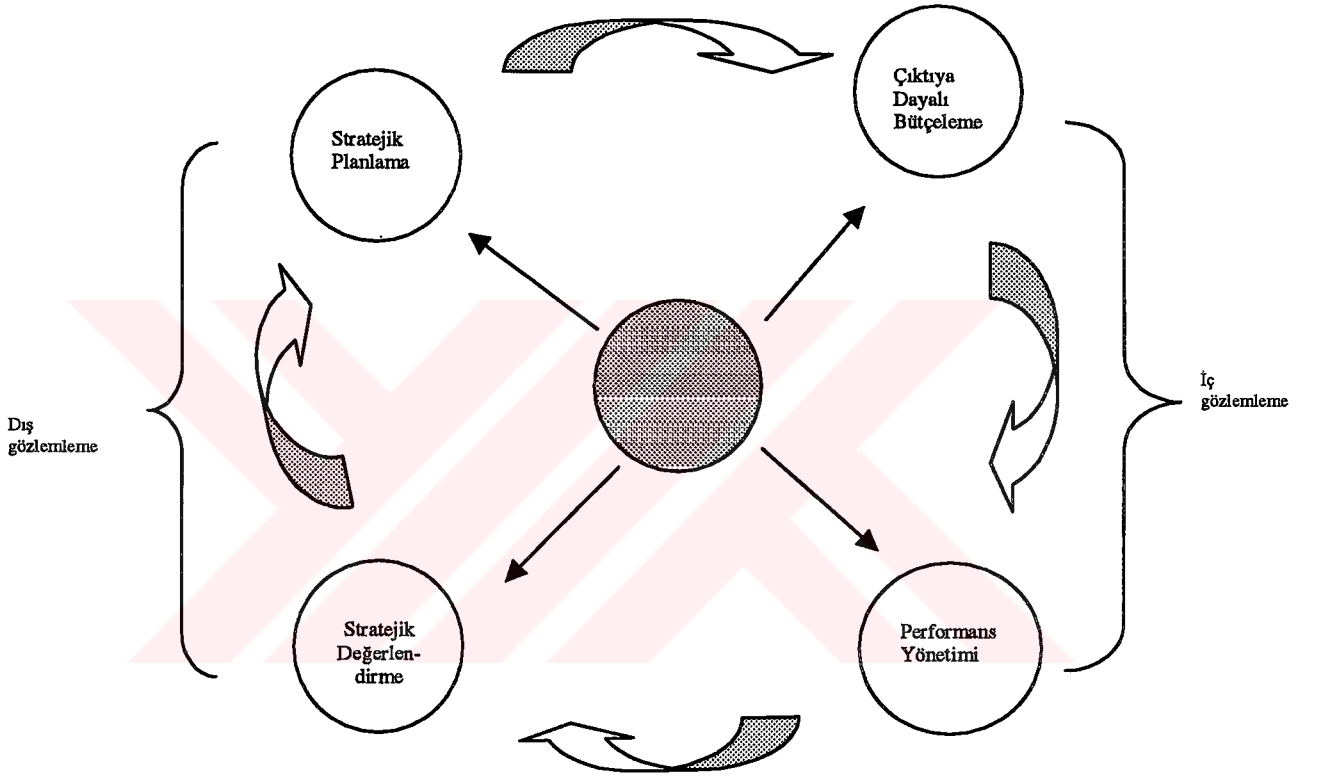
5. Değişim

²¹⁵ Ufuk Durna ve Veysel Eren, "Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim", **Amme İdaresi Dergisi**, 35(1), 2002, s. 66

- Denetim
- Yeniden geliştirme

Aşağıda Şekil 2’de stratejik yönetim süreci bir şekil yardımıyla gösterilmektedir:

Şekil 2: Stratejik Yönetim Süreci

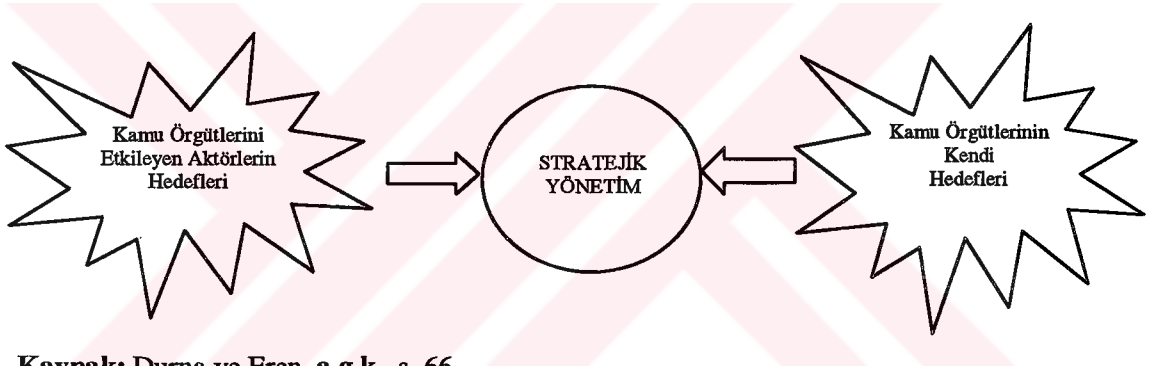


Kaynak: Durna ve Eren, a.g.k., s. 69

Stratejiler örgütün varlık nedeni olan önemli uzun vadeli hedeflere hizmet etmelidir. Bu temel hedeflerin tespiti stratejik yönetimden ileri gelmektedir. Her örgüt hedeflerini belli bir şekilde ortaya koyabilmekle birlikte, uygulamada tipik örnekler izlenmektedir. Serbest piyasa ekonomisi içerisinde faaliyet gösteren örgütlerde geleneksel olarak, örgütün temel hedeflerinin girişimci düşüncenin gerçekleştirilmesi

olduğundan hareket edilmektedir. İşletme stratejileri, toplumsal menfaat eşitliği ve kâr maksimizasyonu gibi iki işletme vizyonu arasındaki bir gerilim alanında etkili olmaktadır. Kamu yönetimi örgütlerinin yönetimi de, bir yanda özel kişi ve kurumların hedefleri ve diğer yanda kamu yönetiminin kendi hedeflerinden oluşan iki kutup arasındaki çatışma alanında bulunmaktadır. Kamu yönetimini etkileyen aktörlerin tesirleri, örgüte karşı destekleyici ya da reddedici, aktif ya da pasif davranışlar, düşünceler, kamu örgütünün kendisine etki gücü, düşünce ve davranışların çıkış yerlerini harekete geçirebilme olanağı, örgütlenme derecesi gibi bir takım faktörlere bağlıdır.²¹⁶ Aşağıda Şekil 3’de kamu yönetiminde stratejik yönetim sürecini etkileyen aktörlere yer verilmiştir.

Şekil 3: Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetimi Etkileyen Aktörler



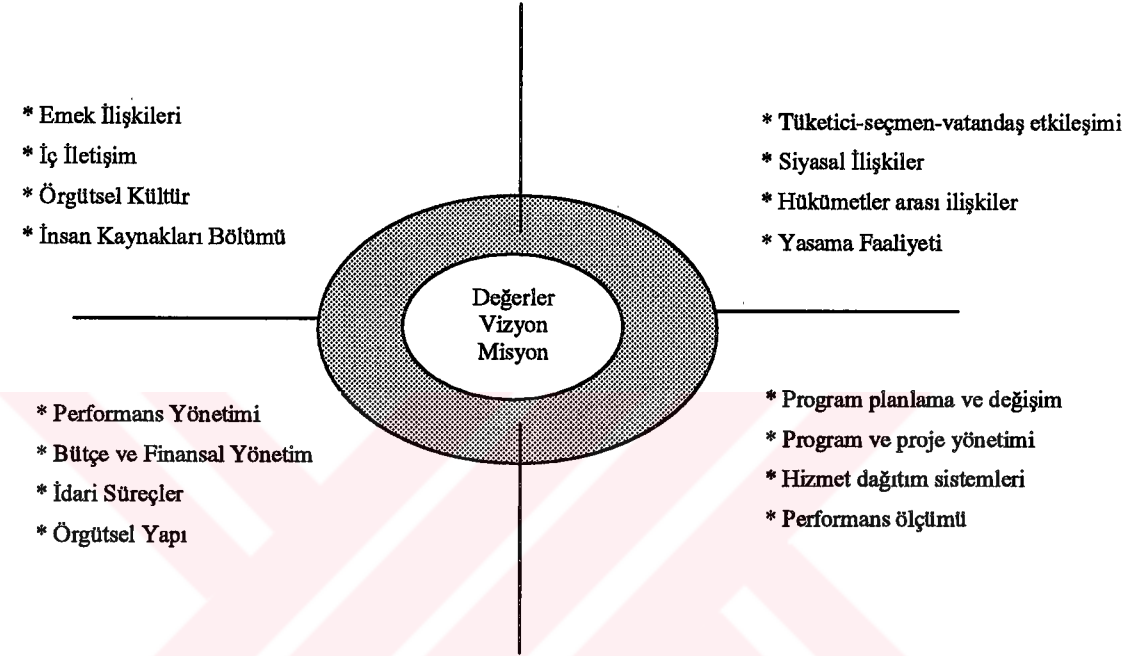
2.1.2.2.2. Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetim Modeli

Şekil 4, pek çok kamu yöneticisi için yararlı olabilecek bir stratejik yönetim modeli sunmaktadır. Bu şeklin çekirdeğinde birinci olarak kurum açısından en önemli olan temel değerler, ikinci olarak toplumlara ya da seçmenlere hizmet eden devlet sistemi içindeki misyon ve son olarak da kurumun gelecekte nasıl görünmek istediğini gösteren vizyon yer almaktadır. Stratejik yönetimin başarılı olabilmesi için devlet

²¹⁶ Durna ve Eren, a.g.k., s. 66

birimlerinde ya da kurumlarında (seçilmiş memurları ya da atanmış yöneticileri, profesyonel yöneticileri ve işgörenleri de kapsayacak şekilde) değerlere, misyon ve vizyona ortak bir bağlılığın olması gerekir.²¹⁷

Şekil 4: Kamu Yönetimi İçin Bir Stratejik Yönetim Modeli



Kaynak: Durna ve Eren, a.g.k., s. 72

Modeldeki dairenin dış kısmında, stratejik bir yönetim kapasitesi geliştirmek için koordine edilmesi gereken bir kısım yönetim sorumlulukları yer almaktadır. Modeldeki dairenin üst sağ tarafında gösterilen unsurlar dış ilişkilerle ilgilidir ki, bunlar müşteri/seçmen etkileşimleri, halkla ilişkiler ve yasama işleridir. Dairenin alt sağ tarafında, kurum ve hükümet birimleri tarafından sağlanan hizmet ve programlarla ilgili yönetim ve sorumlulukları yer almaktadır ki bunlar; program planlaması ve değerlemesi, hizmet dağıtım sistemleri, program ve proje yönetimi ve performans ölçümüdür. Dairenin sol alt tarafı iç yönetim işlevleri ile ilgilidir ki bunlar; performans yönetimi, bütçe ve finans yönetimi, idari süreçler ve örgütsel yapılarıdır. Dairenin sol üst tarafı,

²¹⁷ Durna ve Eren, a.g.k., s. 71

beşeri ilişkiler elemanlarıyla ilgilidir ki, bunlar insan kaynakları bölümü, örgüt kültürü, iç iletişim ve emek ilişkileridir.²¹⁸

Şekil 4’de görüldüğü gibi, bütün bu elemanlar ile stratejik yönetim sürecinin çekirdeğinde yer alan değerler, misyon ve vizyon arasında iki yönlü ilişki vardır. Bu elemanları yörüngede muhafaza eden güç, formülleştirilen, değerlendirilen ve yürütülen stratejilerden ibarettir. Örneğin stratejik yöneticilerin, örgütün değer, misyon, vizyon ve stratejileri ile dış odakları arasındaki ilişkileri göz önünde bulundurmaları gerekir. Dış ilişkilere stratejik planlama ve güncelleştirme için teşvik edici bir girdi gözüyle bakılmalıdır. Aynı zamanda dış ilişkiler yürütme ve değerlendirme için yardımlaşmacı ilişkiler oluşturmaktadır. Stratejik yönetim ekibi, bölüm ya da kurum ve bunların stratejik işleri için kamuoyu desteğini oluşturmak ve korumak amacı ile vizyon ve stratejilerin seçmenlerle etkin bir şekilde iletişimde bulunacakları ortamı sağlamalıdır. Dış faktörlerden elde edilen geri bildirim değerlemek için mekanizmalar ve süreçler bulunmalıdır. Bu dış faktörler şunlardır; tüketici ve seçmenler, medya, hükümet ve yargı birimleri ve ilgili yasama organları. Bu geri bildirimler, güç ve eğilimleri gözlemlemek, politikalarını etkileyebilecek veya misyonuna hizmet edebilecek niteliğe sahip değişimleri tahmin etmek için yapılır.²¹⁹

Modelin sağ tarafıyla ilgili olarak program, proje ve hizmet dağıtım sistemleri genellikle stratejik planları yürütmek için kullanılan araçlardır. Diğer taraftan hedef, kalite, öncelikler, etkinlik ve etkililik gibi birkaç boyuttan program, proje ve hizmetlerin mevcut durumu çoğu zaman stratejik konuların belirlenmesinde ve stratejilerin geliştirilmesinde kritik bir öneme sahiptir. Program planlaması ve değerlemesi, hizmet dağıtımını, program ve proje yönetimi ve performans ölçümü amacıyla kurumun değer, vizyon ve misyonu aracılığıyla yürütülen sistemleri stratejik yönetim süreci ortaya koymalıdır. Ayrıca bu süreç, bu sistemler tarafından sağlanan geribildirimle bilgilenmiş çeşitli düzeylerde strateji oluşturulmasına olanak vermelidir.²²⁰

²¹⁸ Durna ve Eren, a.g.k., s. 72

²¹⁹ A.g.k., s. 72-73

²²⁰ A.g.k., s. 72-73

Benzer şekilde, stratejik yönetimden sorumlu olanlar, bütçe ve finansal yönetim sistemlerini, performans yönetimini ve diğer idari süreçleri sağlamak zorundadırlar. Bu idari süreçler, stratejik planın yürütülmesini kolaylaştırmak ve devlet birimlerinin strateji üzerine odaklanmasını sağlamak için tasarlanır. Uygun bir şekilde tasarlanan ve kullanılan bu sistemler, daha ileri stratejik planlama, değerlendirme ve takdir etme için kaçınılmaz olan bilgiyi de sağlayabilirler.²²¹

Son olarak modelin sol üst tarafında, stratejik yönetim ekibinin, kritik bir şekilde kurumun iç işleyişi ve insan kaynakları ile doğrudan ilişkisi ortaya konmaktadır. Stratejik yöneticiler için birinci derecedeki sorun, sürekli olarak örgütsel iklimi gözlemlemek ve değer, misyon ve vizyonla uyumlu olan ve anlamlı bir değişimden sorumlu olan bir kültür geliştirmektir. Stratejik yöneticiler performans yönetim sistemlerini ve insan kaynaklarını geliştirme programlarına ihtiyaç duyarlar. Bu program ve sistemler, hem motivasyon ve hem de yetenekler anlamında yeni stratejilerin yürütülmesine neden olurlar. Bundan başka başarılı bir stratejik yönetim, yeniliklerin gelişimini ve yayılmasını gerektirir, stratejilerin etkinliğini ve geçerliliği ile ilgili yönetici ve iş görenlerden yararlı geri besleme akışını teşvik eder. Bu iletişim kanalları yeni inisiyatifler oluşturmak ve örgütteki stratejilere yönelik güçlü bir şekilde paylaşılan bir birliktelik geliştirmek için kullanılabilir. Stratejik yönetim en yüksek düzeylerde koordineli bir şekilde bu çeşitli işlevlerle ilişkilidir. Bu işlevlerin her biri belirli bir yönde kamu örgütlerinde bir diğerini güçlendirecek ve destekleyeceklerdir.²²²

2.1.2.2.3. Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar

Stratejik planlama ve stratejik yönetim özel sektör için geliştirilmiş kavram ve yaklaşımlar oldukları için bu yaklaşımın kolayca kamu sektörüne uygulanmasını engelleyecek bazı durumlar vardır ve stratejik yönetimin kamu sektörüne uygulanması kolay olmamaktadır. Çünkü özel sektörde gerçekten yararlı olan stratejik yönetim

²²¹ Durna ve Eren, a.g.k., s. 72-73

²²² A.g.k., s. 72-73

anlayışı, kamu sektöründe aşağıda anlatılan bazı farklılıklardan dolayı uygulamada zorluklarla karşılaşacaktır.²²³

- Kamu sektöründe stratejik yöneticiler özel sektör yaklaşımlarını kullanırken çok ihtiyatlı ve dikkatli olmalıdırlar. Çünkü bu özel sektör yaklaşımlarının, net hedeflerin var olduğu, kâr veya ekonomik amaçlar taşıdıkları, hareket etmek için sınırsız yetkiye sahip, gizli gelişme, yaptıklarından sonra sınırlı sorumluluk ve mali sonuçlara işaret eden piyasa mekanizmalarıyla yönetme gibi özelliklere sahip olduğu farz edilir. Ancak kamu örgütlerinde bu faraziyelerin çoğu yoktur ya da geçerli değildir.
- Özel sektörde stratejik kararların alınmasını engelleyecek bir bürokrasinin olmamasına karşın kamu kesiminde koyu bir bürokrasi vardır. Kamuda alınan kararlar hiyerarşik basamaklara takılarak esnekliğini ve uygulanabilirliğini yitirmektedir. Personelini motive etmede akçal ve diğer teşvikleri kullanan özel sektör daha hızlı ve etkin kararlar alabilmektedir. Kamu bürokrasisi ise çoğu zaman sonuç almak yerine kurallara, prosedüre uymayı tercih etmektedir.
- Kamu sektöründeki bazı liderler hükümetleri bir engel olarak görürler. Çünkü siyasiler problemlerin stratejik çözümünü değil popülist çözümünü isterler. Popülist çözümlerse uzun vadede pek yararı olmayan çözümlerdir.
- Stratejik yönetim her birimin ayrı ayrı stratejik gündem oluşturmalarını gerektirir. Her kamu biriminin oluşturduğu bu stratejilerin eşgüdümlü olması ise stratejilerin sağlamlığı ve uzun ömürlülüğü için gereklidir. Kamu kurum ve kuruluşlarının birbirinden bağımsız geliştirdikleri stratejiler eğer birbiriyle çelişiyorsa bu projelerin hayatta kalma şansı azdır. Örneğin, yerel yönetimlerin merkezi yönetimi hiç hesaba katmadan yaptıkları stratejik plan ve projeler hayat bulamaz.
- Kamu stratejilerini olumsuz etkileyen bir diğer faktör, uygulamayı başarıya götürecektir etkenlerden birisi olan akçal gücün kendi ellerinde olmayışıdır. Özellikle

²²³ Çevik ve Göksu, a.g.k., s. 86-89; Çevik, Türkiye’de..., s. 140-143

büyük kamu örgütlerinin alt birimlerinin stratejik yönetimlerinde akçal güçlükler kendini daha fazla belli eder. Mali sıkıntılar ve yüksek maliyet stratejik kararlarda engelleyici bir rol oynamaktadır.

- Stratejik yönetimde kamu sektörünün bir dezavantajı, sonuçları anında görememesidir. Özel sektörde uygulanan stratejinin sonuçları şirketin gelirinin artıp azalmasıyla kolayca görülebilirken, kamu sektöründe kamu hizmetinden yararlananların sunulan hizmetten memnun olup olmadıklarını, dolayısıyla yapılanların verimli olup olmadığını anlamak kolay olmamaktadır. Geri bildirim (feedback) zaman almaktadır ve geçerli bir ölçütü yoktur.
- Stratejik yönetimin kamu örgütlerince kabul edilmesi, örgütsel yapıyı, kültürü ve politik etkilerin değişimini zorunlu kılar. Değişimlere katı bakan örgütlerin ise strateji geliştirmesi güçtür. Kamu örgütlerinde bu yönde ve bu çapta bir değişimi başlatmak ve sürdürmek bazı güçlükler içermektedir.²²⁴
- Stratejik yönetim açısından son derece önemli olan “çevre analizi”, kamu kurumları çevreleri ile sürekli etkileşim içerisinde olmalarına rağmen oldukça zordur. Çevre, gerek fırsatlar ve gerekse de kısıtlamalarla kamu kurumlarının tüm faaliyetlerini her aşamada etkiler. Oysa rekabetin olmayışı, kamu örgütlerinin amaçlarının yasalarla örgütün iradesi dışında, önceden belirlenmesi, kamu kurumlarının öncelikli amacının ekonomik değil, sosyal ve politik olması gibi nedenlerle kamu örgütleri genellikle çevre analizi yapmazlar.²²⁵

Bu nedenlerden dolayı kamu sektöründe stratejik yönetim uygulanması zor bir olgudur. Ancak, yine, toplumun yüz yüze olduğu problemler düşünüldüğünde ise gerekli olan bir yönetim anlayışıdır. Stratejik yönetim, özel sektörden adapte edilerek alınabilir. Kamu kurumları, karşılaşılabilecek sorunlara çabuk tepki verecek biçimde davranışlarının sonuçlarını ve yan etkilerini kavramayı, kestirmeyi, zayıf sinyalleri yakalamayı, sessizce yaklaşan felaketleri, krizleri ve elbette fırsatları, şansları keşfetmeyi öğrenmelidir. Ayrıca, kamu örgütleri, değişen çevresel şartların olumlu ve olumsuz etkileri açısından

²²⁴ Azaklı, a.g.k, s. 419

²²⁵ Beyza Oba Furman, “Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlarda Stratejik Yönetim: Kavramsal Bir Çerçeve”, *İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi*, 16(1), 1987, s. 47

daha fazla şey öğrenebilme yeteneklerini de geliştirmelidirler.²²⁶ Kuşkusuz, değişen ve değişmesi tahmin edilen sosyal, ekonomik ve siyasal koşullara göre çevresini iyi algılayan ve geleceğini gören organizasyonlar ayaklarını yere daha emin basacaklardır.²²⁷

Kooten'in deyişiyle; "Soru artık stratejik yönetim kamu yönetimine uygulanabilir mi?" yerine, "Stratejik yönetim kamu alanına nasıl uygulanabilir?" şeklinde sorulmalıdır.²²⁸

2.1.2.3. Toplam Kalite Yönetimi- Müşteri Odaklılık

İşletme yönetimi alanında 1950'li yıllardan itibaren yapılan çalışmalar neticesinde Taylorizm ve Fordizm'in giderek önemini kaybetmesi gündeme gelmiş ve giderek küreselleşen dünyada "kalitenin" küresel bir değer olarak daha fazla önem kazanması²²⁹ ile birlikte Amerikalı ve Japon bilim adamlarının katkılarıyla "Toplam Kalite Yönetimi" adı verilen yeni bir yönetim felsefesi doğmuştur.²³⁰ Özellikle 1990'lı yılların başlarından itibaren toplam kalite yönetimi adı verilen bu yeni yönetim anlayışının tüm dünyada giderek yaygınlaştığı görülmektedir. Gittikçe yaygınlık kazanan bu yönetim tekniği sadece özel sektör kuruluşları değil aynı zamanda kamu ve üçüncü sektör kuruluşları tarafından da kabul görmüş ve bu kesimlerin toplam kalite yönetim tekniğini öğrenme ve uygulama çabaları hız kazanmıştır.²³¹

Toplam kalite yönetimi, kalite düşüncesinin günümüzde vardığı son aşama olarak çağdaş bir yönetim anlayışı haline gelmiştir. Toplam kalite yönetimi öz olarak yönetimin kendini kontrol etmesi anlayışına dayanır. Bu bakımdan toplam kalite

²²⁶ Hill, a.g.k., s. 420

²²⁷ Çevik, a.g.k., s. 151

²²⁸ A.g.k., s. 143

²²⁹ Coşkun Can Aktan, "Değişen Dünya ve Yeni Global Değerler", **Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı I**, Y: 4, S: 19, 1998, s. 672

²³⁰ Coşkun Can Aktan, "Toplam Kalite Yönetimi Kamudaki Kalitesizliğe Çözüm Olabilir mi ?", www.canaktan.org, (13.08.2002)

²³¹ Coşkun Can Aktan, "Devlet Yönetiminde Toplam Kalite", www.canaktan.org, (13.08.2002)

yönetimi, yönetim düşüncesinde yakın zamanların bir devrimi olarak kabul edilebilir.²³² Toplam kalite yönetimi, mal ve hizmetlerin kalitesini artırmak amacıyla tüm üyelerin katılımı temeline dayanan, kalite merkezli, müşteri odaklı, toplum ve organizasyonun üyelerinin faydaları ve müşteri tatmini aracılığıyla uzun dönemli başarıyı amaçlayan bir yönetim yaklaşımı olarak tanımlanmaktadır.²³³ Toplam kalite yönetimi, enerji sağlama, yönetme, işbirliği ve müşteri menfaatlerinde tüm iş aktivitelerinin iyileştirilmesini gerektiren sistemli bir girişimdir. Bir organizasyonun tümünde israfı azaltma, maliyetleri düşürme ve üretimi artırmayı hedefler. Günümüzde kalite artık yalnızca hizmet denetçilerinin, kalite güvence müdürlerinin ya da iş denetçilerinin alanı değildir. Ölçme ve başarı olarak tanımlanabilen kalite, performans geliştirme ve problem çözme ile ilgilidir. Başarı için, kalite, tüm iş süreçlerini biçimlendirmeli, tüm çalışanlar tarafından anlaşılmalı ve kabul edilmelidir.²³⁴

Günümüzde toplam kalite yönetimi, işletme yönetiminin teknik yönü ağır basan kalite kontrol işlevinden öte, üst yönetimin liderliği ve sorumluluğunda, müşteri odaklı hedef birliği doğrultusunda herkesin katılımını gerektiren, çalışanların, süreçlerin ve sistemlerin sürekli gelişmesini ve iyileşmesini öngören, modern bir yönetim düşüncesi, felsefesi ve yaşam tarzı olarak tanımlanmakta ve algılanmaktadır. Bu tanım içerisinde müşteri odaklılık, üst yönetimin liderliği ve sorumluluğu, katımlı yönetim yaklaşımı ve sürekli gelişme, hedeflerle yönetim unsurları ön plana çıkmakta, “kalite” bir kontrol vasıtasından öte, sürdürülebilir başarının anahtarı ve herkesin ortak sorumluluğunda olan bir strateji silahı olarak ele alınmaktadır. Toplam kalite yönetiminde örgüt içi çalışma ilişkileri ve insana yaklaşım tarzı, birlikte sorun çözme, ortak karar ve sorumluluk anlayışı çerçevesinde ele alındığından, klasik yönetim yaklaşımlarından oldukça farklılıklar arz etmektedir. Bu yapı içerisinde yönetim ve astlar arasında uyum, uzlaşma ve işbirliği ile birlikte sıcak, yüzyüze ve çok yönlü ilişkiler geliştirilmiş, katı hiyerarşik

²³² N. Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun, “Yerel Yönetimlerde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanması ve Ortaya Çıkan Sorunlar”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 7 (4), 1998, s. 114

²³³ Robert Robertson and Rob Ball, “Innovation and Improvement in the Delivery of Public Services: The Use of Quality Management Within Local Government in Canada”, *Public Organization Review: A Global Journal*, (2) 2002, s. 388

²³⁴ Total Quality Management in Public Transportation, www.nas.edu.tr/h, (12.08.2002)

örgütler, daha az kademeli (yatay), daha az kuralcı (esnek) ve daha bağımsız (yerel) örgütlere dönüşmüşlerdir.²³⁵

2.1.2.3.1. Toplam Kalite Yönetiminin Kamu Sektörüne Uygulanması

TKY, esas itibari ile özel sektör için geliştirilmiş bir yönetim anlayışıdır. Ancak daha sonraları bu yönetim anlayışının mikro ya da makro ölçekte tüm organizasyonlar için uygulanabileceği savunulmuştur. Kamu sektöründe TKY'nin uygulanmasına yönelik çalışmalar ilk olarak ABD'de gündeme gelmiş daha sonra bir çok ülke kamu yönetimi bu deneyimden yararlanmışır.²³⁶ TKY'nin kamu yönetiminde uygulanması gerekliliğini savunanlar, görüşlerini kamu sektörünün verimsizliği ve kaynakların etkin kullanılmayışı nedenleriyle ekonomiye bir yük haline gelmeleri ve endüstrileri uluslararası rekabette daha az rekabet edilebilir konuma getirmeleri ile gerekçelendirmektedirler.²³⁷ OECD tarafından yapılan bir çalışmada ise kamu sektörünü kaliteli hizmet sunmaya zorlayan faktörler şu şekilde ele alınmıştır.²³⁸

- Maliyetlerin azaltılması veya “daha az maliyet ile daha fazla iş yapılması” anlayışı nedeniyle hizmet kalitesinin geliştirilmesi hususunda söz konusu olan kaynak sıkıntısı ve bütçe baskısı,
- Hangi hizmetlerin ne şekilde sunulduğunu sorgulayan ve daha iyi hizmet sunumunu talep eden vatandaşlardan gelen baskılar,
- Sorumlu, verimli ve etkin bir kamu sektörünün tüm ekonomik performansı güçlendireceği gerçeği,
- Hizmet kalitesini artırma olanağı sağlayan yeni teknoloji olanakları.

²³⁵ Musa Eken ve Mahmut Demirkan, “Yerel Yönetimlerin Hizmet Anlayışında Değişimin Gerekliliği ve Toplam Kalite Felsefesinin Uygulanabilirliği”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, 3(2), 1998, s. 25

²³⁶ Aktan, “Toplam Kalite Yönetimi Kamudaki ...”

²³⁷ Yılğör, **a.g.k.**, s. 12

²³⁸ Özgür Saraç, “Kamu Yönetiminde Toplam Kalite”, **Verimlilik Dergisi**, MPM Yayınları, 2000/4, s. 48

OECD'nin çalışmasında belirtilen baskıların yanısıra günümüzde artık kamu sektöründe de, hizmetlerin müşteri beklendiğine cevap verebilmesi gerektiği, kurumun düşündüğünün her zaman zorunlu olarak müşterilerin beklendiğine uyun olmadığı inancı yaygınlık kazanmaktadır.²³⁹ 1990'lı yıllarda hükümetlerin kamu hizmetlerini kültürel bir misyon olarak yeniden düzenlemeye yönelmeleriyle birlikte kamu hizmetlerinde kalite anlayışını değiştirmeye yönelik adımlar atılmaya başlanmıştır ve bu adımlar kamu yönetiminin geleneksel bürokrasi anlayışından oldukça farklı bir yörüngeye ve sürece sahiptir. Bu değişim sürecinde hükümetler, hizmet kalitesini, oluşturulmuş bürokratik yapılarda olduğu kabul edilen statik bir olgudan tıpkı müşterilerine yönelik hizmet kalitesini sürekli geliştirmeye çalışan bir özel işletmenin kalite stratejisine dönüştürmeye çalışmaktadırlardır. Kültürel değişime dayalı bu dönüşüm trendleri uluslararası arenada artık sıklıkla dile getirilen konulardır.²⁴⁰ Uluslararası arenada toplam kalite yönetimi, hizmet kalitesini teşvik etmenin ve yönetimleri yeniden inşaa etmenin araçlarından biri olarak görülmektedir. Etkili girişimci hükümetler, toplam kalite yönetiminin merkezinde yer alan "müşteri tatmini" konusunda ısrar ederler, bu hükümetler müşterilerini/vatandaşlarını anketler ve tarayıcı gruplar kullanarak dikkatlice dinlerler ve müşteri ihtiyaçlarını karşılamak için temel yapılarını yeniden yapılandırırılar.²⁴¹

Özünde müşteri odaklı olmayı, bir başka deyişle kamu sektöründe vatandaş odaklı olmayı içeren²⁴² ve vatandaşa son derece önem atfeden TKY, özel sektör yönetim anlayışının kamu sektörüne aktarılması ve kamu etkinlik alanının piyasa etkinlik alanına dönüştürülmesinde önemli bir işlev yüklenmektedir.²⁴³ Kamu yönetiminde TKY, kamu kuruluşlarının ve hizmetlerinin etkinliğinin artışı arayışlarının ötesinde bir anlam taşımaktadır. Uygulanmakta olan yeni liberal ekonomik yeniden yapılandırma içinde; devletin faaliyet alanının daraltılması, planlama ve düzenleme işlevlerinin azaltılmasını

²³⁹ Gültekin Yıldız, "Kamu Yönetiminde Müşteri Tatmininin Ölçümü", **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, Cilt II**, TODAİE, Ankara, 1995, s. 86

²⁴⁰ Tekin Akgeyik, "Kamu Hizmetlerinde Yeni Kalite Anlayışı", **Yönetim ve Ekonomi**, Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, S: 3, 1997, s. 1

²⁴¹ Robertson and Ball, **a.g.k.**, s. 390

²⁴² Balcı, **a.g.k.**, s. 68

²⁴³ Yılğör, **a.g.k.**, s.12

sağlayan bir model işlevini görmektedir. Bir başka ifade ile kamu yönetiminde kalitenin ve TKY'nin tartışılması, aslında piyasa ekonomisi içinde devletin rolünün tartışılmasıdır.²⁴⁴ TKY, kamu hizmetlerinden faydalanan vatandaşları dış müşteri, sürecin katılımcılarını da iç müşteri olarak tanımlamaktadır. Bu ayrım ve müşteri gereksinimlerinin karşılanması hedefi, kamu faaliyetlerini piyasa mekanizmasının belirleyiciliğinde yürütülen faaliyetlere dönüştürmektedir. Kamu hizmetlerinin ne kadar üretileceği, hizmetlerden kimlerin yararlanacağı, standartların nasıl belirleneceği, nasıl fiyatlandırılacağı, hangi hizmetlerin kontratlar aracılığı ile alt işverenlere devredileceği, hangi hizmetlerin kamu kuruluşları tarafından üretimine devam edileceği vb. konularda alınacak kararların piyasa işlerliğine bırakılması halinde, kamu hizmetlerinin esasını oluşturan tarafsızlık ve eşitlik ilkelerinin yerini düşük maliyet, kârlılık, verimlilik gibi ekonomik belirleyiciler alacaktır. Temel karakteristiklerinden farklı olarak, kamu kuruluşları “girişimci işletmeye” kamu hizmetleri de alım-satım değerleri ile ifade edilen “metalara” dönüşecektir.²⁴⁵

Toplam kalite yönetimi piyasa temelli kamu yönetimi anlayışına katkılarına ilaveten Weberyen anlamdaki bürokrasinin demokrasi bakımından olumsuzluklarını gideren bir yönetsel devrim olarak da kabul edilebilir. Toplam kalite yönetimi, Weberyen bürokratik sistemin (gerek kamu gerekse özel yönetimlerde bürokrasi uygulamaları devam etmektedir) piramidal yapısından kaynaklanan, tek lidere odaklanmış, merkeziyetçi, dikey iletişimin egemen olduğu, halkın katılımının söz konusu olmadığı ve bürokratların hakim olduğu yapının aksine müşteri taleplerine ve tatminlerine öncelik veren, ürün ve hizmetin sürekli iyileştirilmesini hedefleyen, yerinden yönetimci, katılımcı, çok yönlü iletişimin olduğu esnek bir yapılanmaya sahiptir.²⁴⁶

Kamu yönetiminde kalitenin iyileştirilmesi yolundaki çabaları Robertson ve Ball dokuz ilke ile açıklamaktadır:

²⁴⁴ Yılğör, a.g.k., s.13

²⁴⁵ A.g.k., s.12

²⁴⁶ Öztürk ve Coşkun, “Yerel Yönetimlerde Toplam Kalite...”, s. 114

Tablo 1: Kamu Sektöründe Kalite Geliştirme İlkeleri

1- Müşteri tatmini ve hizmet kalitesinin nihai ölçümü öncelikli amaç olmalıdır,
2- Hem iç müşteri (diğer departman çalışanları), hem de dış müşterinin (vergi mükellefleri, tedarikçiler ve hizmet kullanıcıları) kesin tanımının yapılması,
3- Müşteri temeline dayanan genel bir vizyon geliştirme ve paylaşma,
4- Ekip çalışmasını ödüllendirme, yeniliği cesaretlendirme, tüm düzeylerde iş süreçlerinin iyileştirilmesi,
5- Yaygın eğitim ve kendini geliştirme fırsatları sağlama,
6- Tüm düzeylerde çalışanların katılımının sağlanması,
7- Hem bireysel hem de ekip düzeyinde başarının ödüllendirilmesi,
8- Gelişme adına engellerin kaldırılması ve iş yerinde korkunun yok edilmesi,
9- Önceki hedefleri başarılı bir biçimde gerçekleştirmek için gereken değişiklikleri yapmak.

Kaynak: Robertson and Ball, a.g.k., s. 389

Toplam kalite yönetimi kamu sektöründe uygulanırken TKY'nin temel ilkeleri şu şekilde dönüştürülür:

- Kalitenin genel tanımı, müşteri ihtiyaçlarını karşılamak ve kullanıma uygun olmak şeklinde ise, tıpkı müşterilerin ihtiyaçlarını karşılamak üzere üretilen ve bir bedel karşılığında sunulan mal ve hizmetler gibi, **kamu hizmetlerinin de vatandaşların bugünkü ve gelecekteki ihtiyaç ve beklentilerini karşılayabilmesi, kullanıma uygun ve kusursuz olması gerekmektedir.**²⁴⁷
- Toplam kalite yönetimi, **müşteri odaklı bir yönetim anlayışıdır.** Mutlak müşteri memnuniyetini hedef alan bir yönetim düşüncesi ve iş yapma biçimidir. Bu bakımdan önceleri sadece özel sektör tüketicileri için kullanılan “müşteri” kavramının aynı zamanda birer kamu hizmeti tüketicisi olan **vatandaşlar** içinde kullanılması, bu bağlamda kamu yönetiminde de “**kaliteyi müşteri tanımlar**” ilkesinin benimsenmesi gerekmektedir. Böylece halkı bir müşteri gibi gören

²⁴⁷ Kamil Ufuk Bilgin, “Kamu Yönetiminde Kaliteli Hizmet Anlayışı”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE Yayını, Ankara, 1995, s. 176

kamu birimleri, tüm vatandaşın mutluluğu, insana saygı, katılım, kaynakların etkin ve verimli kullanımı, sorunların çıkmadan önlenmesi, doğru hizmetin doğru zamanda yapılması, hizmette kalitenin halkın isteklerine uygun olması gibi ilke ve hedefleri öngörmek durumunda kalacaktır. Bu durumda “halka dönük” olmak kamu birimleri için toplam kalitenin en temel koşulu olmalıdır.²⁴⁸

- Toplam kalite yönetimi, sürekli gelişmeyi ve hedeflere göre yönetimi öngördüğünden sürekli gelişme ve iyileşme temel bir amaçtır. Bu çerçevede hiçbir standart nihai olarak kabul edilmemekte, standartlar ondan daha ötesi için bir basamak olarak algılanmaktadır. Kalite geliştirme faaliyetleri de hiç sona ermeyecek bir süreç olarak görülmektedir. Bu yaklaşıma göre **kamu birimlerinde müşterilerin (halkın) tatmini açısından hizmetlerde kaliteyi yakalamak veya başlangıçta belli bir “kamu hizmetleri standardı”nın belirlenmesi, ancak bu standartların TKY’nin sürekli gelişme unsuru doğrultusunda gerektiğinde revizyona tabi tutulmaları gerekmektedir.**
- Toplam kalite yönetimi, yetki ve sorumlulukların mümkün olduğunca alt kademelere devrini gerektirdiğinden **adem-i merkeziyetçi bir yapılanmayı öngörür** ve bu bakımdan çağdaş anlamda yerel yönetim anlayışına yakın bir yaklaşım öngörmektedir.
- TKY’nde yönetimin desteği ve faaliyetlere katılımı son derece önemlidir. Bununla birlikte toplam kalite yönetimi anlayışı içerisinde sistem geliştirme yetki ve sorumluluğu üst yönetimde dir. Bu sorumluluk anlayışı içerisinde **kamu hizmetinin üretilmesi ve sunulmasında paylaşılmış bir görev anlayışıyla insanların yetkilendirilmesi, karşılıklı etkileşimci bir örgüt yaratılarak bilginin en alt düzeye kadar iletilmesi ve örgüt içinde öğrenerek yapma alışkanlığının geliştirilmesi gerekmektedir.** Yöneticinin etik tavrı ise, sistem geliştirme yetki ve sorumluluğunun kullanılmasında önemli rol oynayacaktır.

²⁴⁸ Bu ve diğer maddeler için bkz: Eken ve Demirkan, a.g.k., s. 25

- TKY, örgüt içerisinde tüm bölümlerin ve bireylerin kalite kontrol faaliyetlerine katılımına dayanan, katımlı bir yönetim yaklaşımıdır. Katımlı yönetim, bilginin en alt birimlere kadar inmesini, yetki devrinin gerçekleştirilmesini ve bir ödüllendirme sisteminin kurulmasını gerektirir. Ancak bir örgütteki katılım düzeyini, o örgütte insanlara ve onların motivasyonlarına verilen önemin derecesi belirler. TKY'nin kişiyi ve motivasyonunu geliştiren iki yönü vardır. Kişiyi geliştiren yönü; çalışanların eğitimi, iş dönüşümü ve zenginleştirme, daha çok sorumluluk alma ve kişinin daha yetkin ve yetenekli hale getirilmesi unsurlarını, motivasyonu geliştiren yönü de; örgüt içerisinde insanlara önem verme, aidiyet ve benimseme duygularının geliştirilmesi ve başarının gerektiği gibi takdir edilmesi unsurlarını içerir. TKY'nin kamu kesiminde uygulanması ile birlikte, **kamu sektöründe insana verilen değer ve çalışanların motivasyonu, toplam katılımın bir gereği olarak daha da önem kazanmaktadır.**
- Toplam kalite yaklaşımına geçişte maddi ihtiyaçların tatmin edilmesi yanında gerçek motivasyonun sağlanması için; kamu birimleri içerisinde davranışsal normların üretilmesi, ortak inanç ve değerler sisteminin yaratılması ve organizasyon yapılarının ve kontrol sistemlerinin etkileşiminin sağlanması, kısaca bir **“organizasyon” ve bunu destekleyen bir “kalite” kültürünün oluşturulması** da gerekmektedir.
- Toplam kalite yaklaşımının benimsenmesi ve yaygınlaştırılmasında **örgüt içerisinde var olan bir takım korku ve endişelerin yok edilmesi gerekmektedir.** Özellikle kamu gücünü ele geçiren yöneticilerin çalışanlar üzerindeki siyasi ve ideolojik baskıları, her seçim sonrasında ortaya çıkan atama ve tayinler kamu personeline korku ve endişelere ve bu da kamu hizmetinin gecikmesine, hatta sunulamamasına neden olmaktadır. Oysa ki örgüt içerisinde korkuyu kullanmak suretiyle iş yaptırmak veya yapmak insanları düşünmekten alıkoyar, onları çalışmanın onuru ve eğlencesinden mahrum ederek motivasyonun bütün temel noktalarını yok eder.
- **Kamu hizmetinde toplam kalitenin sağlanması, devlet yönetiminde piyasa ekonomisi şartlarındaki gibi sağlıklı bir rekabet ortamının oluşturulmasıyla**

yakından ilgilidir. Ekonomik hayatta şirketlerin piyasa dinamiklerine ve müşteri beklentilerine uygun üretimde bulunmama halinde zarar etmeleri, pazar kaybına uğramaları ya da iflas etmeleri örneğinde olduğu gibi, devlet yönetimlerinde de teorik olarak hükümetlerin ya da bürokratik kadroların kamu hizmetlerini çağdaş ölçülerde ve vatandaşların istek ve beklentilerine uygun şekilde yerine getirmemeleri halinde doğal olarak iktidarı kaybetmelerine, görevden alınmalarına ya da sorumlulukları halinde belli hukuki ve cezai yaptırımlara çarptırılmalarına imkan verecek sağlıklı bir demokratik yapının oluşturulması gerekmektedir.²⁴⁹

2.1.2.3.2. Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar

Esasında belli bir büyüklüğe ve düzeye ulaşmış özel kesim yönetimi ile kamu yönetiminin sorunları arasında benzerlikler vardır. Yönetim alanında her ikisi de benzer becerilere ve yöntemlere gereksinim duyar. Bu yüzden özel kesim yönetimi için geçerli olan TKY esaslarının kamu yönetiminde de uygulanabileceği kesindir. Ancak kamu yönetimini, özel sektör yönetiminden ayıran bir takım özellikler vardır ki, bu özellikler kamu örgütlerindeki TKY'ye dönük çabalara olumsuz etki eder.²⁵⁰ TKY'nin kamu yönetimine uygulanmasını güçleştiren sorunlar şu şekilde sıralanabilir:

Yönetimin kendi yapısından kaynaklanan sorunlar:²⁵¹

- Devletin temel görev alanında yer almayan pek çok hizmetin kamu görevi olarak üstlenilmesi sonucunda, bunların yerine getirilmesi amacı ile kamu bürokrasisinin aşırı büyüyerek hantal, karmaşık ve ağır işleyen bir yapıya dönüşmesi,

²⁴⁹ Ulvi Saran, "Demokratikleşme ve Sivilleşme Eğilimleri Karşısında Devletin Yeniden Yapılandırılmasının Anahtarı: Kamu Hizmetlerinde Toplam Kalite Yönetimi", **Türk İdare Dergisi**, Y: 73, S: 431, Ankara, 2001, s. 10

²⁵⁰ Dursun Bingöl, "Toplam Kalite Yönetiminin Kamu Kesiminde Uygulanmasının Kurumsal ve Pratik Güçlükleri", **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi**, TODAİE, 1998, s. 78

²⁵¹ Saran, "Demokratikleşme...", s. 13

- Politik gerekçelerle devletin bir istihdam kapısı olarak görülmesi nedeniyle memur kadrolarının aşırı derecede şişirilmesi,
- Merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak dağılımının hizmetlerde verimliliği ve etkinliği sağlayacak şekilde dengeli yapılmaması,
- Bürokrasideki örgütlenmenin çok kademeli, dikey ve katı hiyerarşik esaslara göre yapılması,
- Aynı görevin birden çok kuruluş ya da birim tarafından yürütülmesi nedeniyle görev ve yetki çatışmalarının ortaya çıkması,
- Kamu yönetiminin yapısındaki dağınıklık nedeniyle merkezi, bölgesel ve il kuruluşları düzeyinde yürütülen kamu hizmetlerinde yeterli ve etkili koordinasyonun sağlanamaması,
- Hiyerarşik kademeler arasında görev, yetki ve sorumluluk dağılımının dengeli yapılmamış olması,
- Gerekli teknolojik yeniliklerden yararlanılmaması ve aşırı merkezîyetçilik nedeniyle merkezi birimlerin birbirleriyle ve taşra kuruluşlarıyla olan ilişkilerinde kopukluk bulunması ve haberleşmenin yeterince sağlanamaması,
- Planlama, bütçeleme ve karar alma işlemlerinin büyük ölçüde merkezde tutulması ve sağlıklı bir görev ve yetki devrinin yapılmamış olması nedeniyle, basit sorunların çözümünde bile hiyerarşik kademe zincirinin gereksiz bir biçimde izlenmesi yüzünden devlet çarkının son derece ağır işlenmesi,
- Atamalarda ve üst görevlere yükselmede ehliyet ve liyakat prensiplerinin yeterince gözetilmemesi,
- Plansızlık, adam kayırma ve politik nedenlerle personel dağılımının kuruluşlar arasında ya da aynı kuruma bağlı birimler arasında, görevin gerektirdiği uzmanlık niteliği ve sayı yönünden dengeli bir biçimde yapılmamış olması,
- Personelin değerlendirilmesine esas olmak üzere performans ölçüm kriterlerinin geliştirilmemiş olması,

- Ücret rejiminin verimli ve nitelikli personele daha fazla ücret verilmesine imkan veren bir yapıda olmaması,
- Örgüt içi hiyerarşik denetimin yetersizliği, sonradan yapılan dış denetimin ise işlerin ihtiyaca uygun veya yerinde olup olmadığını değil sadece mevzuata uygun olarak yapılıp yapılmadığını inceleyen ve şekilci olmaktan öteye gitmeyen caydırıcılıktan yoksun bir yapıda olması,

Bürokrasi kültüründen ve yönetim anlayışından doğan sorunlar:²⁵²

- Toplum kesimlerinde ve bürokraside, geleneksel alışkanlıklar statükoculuk nedeniyle değişime karşı direnç gösterilmesi,
- Personelin bir taraftan başarının ödüllendirilmediği, diğer taraftan hata yapması halinde getireceği olumsuz sonuçları göz önünde bulundurarak inisiyatif kullanmaktan ve risk üstlenmekten kaçınması,
- Bürokrasideki alt ve üst kademelerin birbirlerine güvenmemeleri,
- Kamu hizmetlerinin, özel sektör tarafından üretilen mal ve hizmetler gibi nitelik ve nicelik yönünden somut bir biçimde değerlendirilmesinde ve ölçüme tabi tutulmaları konularında çekilen güçlükler.

2.1.2.3.3. Kamu Yönetiminde TKY'nin Uygulamasının Sağlayacağı Yararlar

TKY anlayışında geleneksel kamu yönetimi anlayışındaki temel değerler ve ilkelerden tamamen farklı yeni ilkeler savunulmaktadır.²⁵³

- **Organizasyon yapısı açısından:** Geleneksel kamu yönetiminde otoriteye, emir ve talimatlara dayalı merkeziyetçi yönetim anlayışı ve geleneği hakimdir. Oysa TKY anlayışında görev ve yetkilerin alt ünitelere ve çalışanlara geniş ölçüde devredilmesini öngören “adem-i merkeziyetçi yönetim” yapısı savunulmaktadır. TKY'nin bir diğer boyutu “toplam katılım yönetimi”dir. Bu yönetim anlayışında her seviyede yönetici ve çalışanlar arasında işbirliği ve iletişime önem

²⁵² Saran, “Demokratikleşme...”, s. 14

²⁵³ Aktan, “Toplam Kalite Yönetimi Kamudaki ...”

verilmektedir. TKY ile birlikte merkeziyetçi, bürokratik, vesayetçi kamu yönetimi anlayışı yerini ademi merkeziyetçi bir yapıya bırakır.

- **Liderlik açısından:** Otorite, disiplin ve talimatlara dayalı, itaat beklentisi şeklinde olan liderlik anlayışı, yönetici ve çalışanlarla işbirliği, destek ve yardım sağlayan liderlik anlayışına dönüşür. Hiyerarşiden kaynaklanan biçimsel yetkiden çok profesyonel uzmanlığa önem verilir.
- **Çalışma yöntemi açısından:** Bir işin bir kimseye verilmesi ve işten onun sorumlu tutulması yerine “ekip çalışması”, “toplam kalite ve sinerjik yönetim”, “uzlaşmaya dayalı karar verme” önem kazanır. Dikeyden yataya örgütlenme sonucu sorumluluğun çeşitli departmanlardaki ekipler arasında dağıtılması söz konusu olur.
- **Organizasyon hedefi olarak:** “Kamu yararı” önceliğinin yerini “önce kalite” alır.
- **İşe giriş ve yükselme açısından:** Geleneksel kamu yönetimi anlayışından farklı olarak TKY’de “insan kaynaklarının yönetimi” büyük önem taşımaktadır. Toplam kalite felsefesinde personelin işe alınması, işten çıkarılması, yükselmesi, ücret politikası gibi konularda yeni ilkeler geçerlidir. Bu yeni yönetim anlayışında liyakata dayalı yönetim(meritokratik yönetim) yapısının oluşturulması amaçlanmaktadır. Oysa kamu yönetiminde liyakat ilkesi yerine kayırmacılık anlayışı yaygındır. Kamuda işten çıkarma ile ilgili kurallar oldukça katıdır. Buna karşın, TKY’de çalışma hayatında esneklik savunulmaktadır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışında yükselme, kıdeme ve pozisyona ya da unvana dayalı iken, TKY anlayışında işe giriş kriterleri açık ve adildir.
- **Gelişme stratejisi açısından:** Kamu yönetimindeki “kriz yönetimi” anlayışı, “sürekli gelişmeye” (kaizen) dönüşür.
- **Müşteri ihtiyaçlarının belirlenmesi:** Toplam kalite felsefesi “müşteri odaklı” bir yönetim anlayışıdır. Vatandaşların ihtiyaçlarının dikkate alınmadığı kamu yönetimi anlayışı, vatandaş istek ve beklentilerine önem verilen “vatandaş odaklı kamu yönetimi” anlayışına dönüşür.

- **Motivasyon ve ödüllendirme açısından:** TKY anlayışında başarının ve yüksek performansın tanınması ve ödüllendirilmesine büyük önem verilmektedir. Maaş ve fazla mesai ücretleri dışında ödüllendirmenin olmadığı kamu yönetimi anlayışından, başarı ve yüksek performansın ödüllendirildiği bir anlayışa yönelinir. Makamdan performansa doğru bir ödüllendirme anlayışı ile birlikte tanımlanmış örgütsel hedeflere yapılan somut katkılara göre ödüllendirme söz konusu olur.
- **Planlama açısından:** Rutin kalkınma planlarının ve programlarının yerini stratejik planlama alır.
- **Problem çözme tekniği açısından:** TKY anlayışında hataların ve yanlışların başlangıçta alınacak önlemlerle ortadan kaldırılması anlayışı geçerlidir. Bu yönetim felsefesinde “sıfır hata (zero defect)” ilkesi bir ideali dahası bir hedefi ortaya koymaktadır. TKY önceden problem çözmenin önemi üzerinde dururken, geleneksel kamu yönetimi anlayışında ise “önleyici” değil “tedavi edici” bir yönetim anlayışı hakimdir ve kamu alanında hatalar ve yanlışlar ortaya çıktıkça çözümler bulunmaya çalışılmaktadır.
- **Eğitim açısından:** İş için asgari eğitim ve bilgiyle yetinilen, kalitesiz personelin istihdam edildiği kamu yönetimleri sürekli eğitimin önem verildiği yönetimler haline gelirler.
- **Ücret açısından:** Eşit işe eşit ücret, pozisyon ile kıdeme göre belirlenen ücret politikaları yerine kişinin özellikleri ve performansa dayalı ücret politikası uygulanır.
- **İşgücü istihdamı açısından:** Katı istihdam politikasının yerini, esnek istihdam politikası alır.
- **Kalite kontrol açısından:** Sürekli rutin teftiş ve kontrollerin yerini TKY, toplam süreç kontrolü alır.
- **Yöneticilerin karar verme teknikleri açısından:** Kamu yöneticilerinin istek ve arzuları doğrultusunda karar vermeleri yerine TKY tekniklerini ve araçlarını (benchmarking, beyin fırtınası vb.) kullanarak karar vermeleri söz konusu olacaktır.

- **Yönetici-çalışanlar ilişkisi açısından:** Emir ve talimatların geçerli olduğu, korku ve cezalandırmaya dayalı yönetim anlayışı yerini yetki devretme, güven, karşılıklı işbirliğine dayalı yönetim anlayışına bırakır. İnsan kaynaklarının sürekli geliştirilmesine önem verilir. Yatay boyut dikey boyuta göre gittikçe önem kazanır ve astlar üstlerinden talimat beklemek yerine, sorunların çözümünde inisiyatif almaya ve üstleriyle işbirliğine girmeye özen gösterirler.
- **Değerler ve ilkeler açısından:** Açık, belirli olmayan değerler ve ilkeler, açık ve tutarlı, vizyon, misyon ve değerler haline dönüşür. Yüksek kaliteli kamu sektörünün ekonomik ve sosyal faaliyetleri yönlendirecek kadar açık kurallara sahip olması, buna karşın bürokratlara aşırı yetki verecek kadar belirsiz veya alınan ekonomik kararlar arasında karışıklığa yol açacak kadar karmaşık kurallara sahip olmaması gerekmektedir. Bu kurallar genellikle yapılmasına izin verilen faaliyetler yerine izin verilmeyen faaliyetleri belirlemelidir. Bu kurallarla ilgili bürokratların yapabileceği yorum yapma yetkisi ise mümkün olduğunca sınırlı tutulmalıdır.²⁵⁴

2.1.2.4. Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine

Personel yönetimi, kamu yönetiminin üzerinde en çok tartışılan, aksadığı öne sürülen ve iyileştirilmesi için en çok çaba harcanan konularından bir tanesidir.²⁵⁵ Kamu personel sisteminde sınıflandırma ve ücret politikası, performansla değil kıdeme ve diplomaya dayanmaktadır. Ücretlerin esneklikten yoksun ve tek tip oluşu önemli bir sorundur. Zaman zaman performansı düşük olan personel fazla ve performansı yüksek olan personel ise eksik ücretlendirilebilmektedir. Terfiler yöneticiler tarafından değil, personel dairesi tarafından yapılır ve performansla doğrudan ilişkili değildir. Terfilerde kıdem önemli bir faktördür, hatta terfilerde temel belirleyici etmen kıdem

²⁵⁴ Vito Tanzi, “Devletin Rolü ve Kamu Sektörünün Kalitesi”, Çev: Özgür Saraç, www.canaktan.org, (13.08.2002)

²⁵⁵ Saygılıoğlu ve Arı, **a.g.k.**, s. 153

olabilmektedir.²⁵⁶ Geleneksel yönetimde işten çıkartmalar oldukça zordur. Başarısızlığından dolayı işinden olan kamu personeli hemen hemen yok gibidir. Kamu kesimi kendi personeli için oldukça merhametli bir sistem oluşturmuştur.²⁵⁷

Kariyer planlamasının eksikliği, motivasyon düşüklüğü, inisiyatif almak için yeterli karşılığın olmayışı gibi nedenlerden ve yukarıda anılan sebeplerden ötürü sıklıkla eleştirilen geleneksel kamu personel sistemi değişmeye adeta zorlanmaktadır.²⁵⁸ Bu zorlamanın etkisi ve 1980'lerden itibaren kamu yönetiminin yapısı, işleyişi ve kamu hizmetlerinin sunumunda yaşanan değişimin de etkisiyle kamu personel yönetiminde de önemli gelişmeler meydana gelmiştir. Bu değişikliği ifade etmek için "personel yönetimi" kavramı yerine köken itibariyle özel sektöre ait olan "insan kaynakları yönetimi" kavramının kamu sektöründe de kullanılmaya başlandığı²⁵⁹ ve özel sektör ve kamu sektörü istihdam uygulamalarının giderek benzeşmekte, birbirine yaklaşmakta olduğu görülmektedir. Özel sektörde uygulama alanı bulan bazı yöntemler kamuda da kullanılmaktadır. Kamu kesimi personel yönetiminde yeni yaklaşımların ortaya konması kamu kesiminde yaşanan değişim ile birlikte hız kazanmıştır.²⁶⁰

2.1.2.4.1. İnsan Kaynakları Yönetimi

Küreselleşme sürecinde sosyal, kültürel ve politik alanlarda meydana gelen büyük değişimler, kamu kurumlarının bu değişimlere uygun hareket etmeleri gereğini ortaya çıkarmıştır. Bu bağlamda kamu kurumlarının hızla değişen ve gelişen dünya şartlarına uyum sağlayabilmeleri için, yönetim tarzlarını yeniden sorgulayarak, etkinliği ve verimliliği artıracak yeni yöntemler geliştirmeleri gerekmiştir. Küreselleşmenin yeni yönetim arayışları, hızlı bilgi artışının kişi, kurum ve toplum düzeyinde gerektirdiği değişim ve dönüşüm ihtiyacı ile birleşince "insan faktörü" önem kazanmıştır.²⁶¹ Bu bakımdan günümüzde başarının temeli, insana yatırım yapmaktan ve katılımcılığı teşvik

²⁵⁶ Al, a.g.k., s. 272

²⁵⁷ A.g.k., s. 273

²⁵⁸ A.g.k., s. 272

²⁵⁹ A.g.k., s. 271

²⁶⁰ Al, a.g.k., s. 275

²⁶¹ İlhami Fındıkçı, **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Alfa Kitabevi, İstanbul, 2001, s.13

etmekten geçer hale gelmektedir.²⁶² İnsan faktörünün önem kazanması beraberinde “insan kaynakları yönetimi”ne atfedilen değerde de bir artış meydana getirmiştir. Ayrıca yeni yönetim anlayışlarının gündeme getirdiği klasik anlayışın dışındaki çalışma ilişkileri de insan kaynakları yönetimine atfedilen değeri artırmaktadır.²⁶³

İnsan kaynakları yönetimi özel sektör içinde gelişen ve yaygınlık kazanan bir konudur. Bu bakımdan farklı amaç ve ilkelere sahip olan kamu yönetimine uygun olup olmadığı tartışmalıdır. Yönetimde yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde kamu yönetiminin personel yönetim sistemi de tartışmalardan payını almış “personel yönetimi” kavramı yerini “insan kaynakları yönetimi” kavramına bırakmak zorunda kalmış, insan kaynaklarının günlük ve gelişigüzel yaklaşımların ötesinde, belirli bir disiplin içinde ele alınması zorunlu hale gelmiştir.

İnsan kaynakları yönetimi ile ilgili literatür gözden geçirildiğinde ilk dikkat çeken nokta bu kavramın tanımı üzerinde bir uzlaşmanın olmadığıdır. Uzlaşmacı bir tarzdan hareketle insan kaynakları yönetimini; “insan ilişkileri, verim ve kalite ilkelerinden oluşan bir yönetim kültürü” olarak tanımlamak mümkündür.²⁶⁴ İnsan kaynakları yönetimi, teori ve uygulamaların birleşmesinden oluşan bir yapı olarak, örgütlerdeki öz yönetim uygulamaları ve personel yönetimini daha çok bütünleştirme arayışlarından kaynaklanmaktadır. Bu anlamıyla insan kaynakları yönetimi geleneksel personel yönetim anlayışından insan kaynakları yönetimine geçiş özelliği arz eder ve personel yönetimiyle bağ kurmaya çalışır. İnsan kaynağının yönetimi yaklaşımı, personel yönetimine çağdaş bir bakış açısıdır.²⁶⁵

İnsan kaynakları yönetimi eleman ihtiyacının belirlenmesi, eleman ilanlarının yapılması ve uygun elemanların seçilerek kurum kültürüne alıştırılmalarından, işgörenlerin motivasyonu, performans değerlendirmesi, çatışmaların çözümü, bireyler ve

²⁶² Burhan Aykaç, “Yirmibirinci Yüzyılda Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi - 21. Yüzyılda Yönetim, Ekonomi ve Siyaset**, 4(2), 2002, s. 19

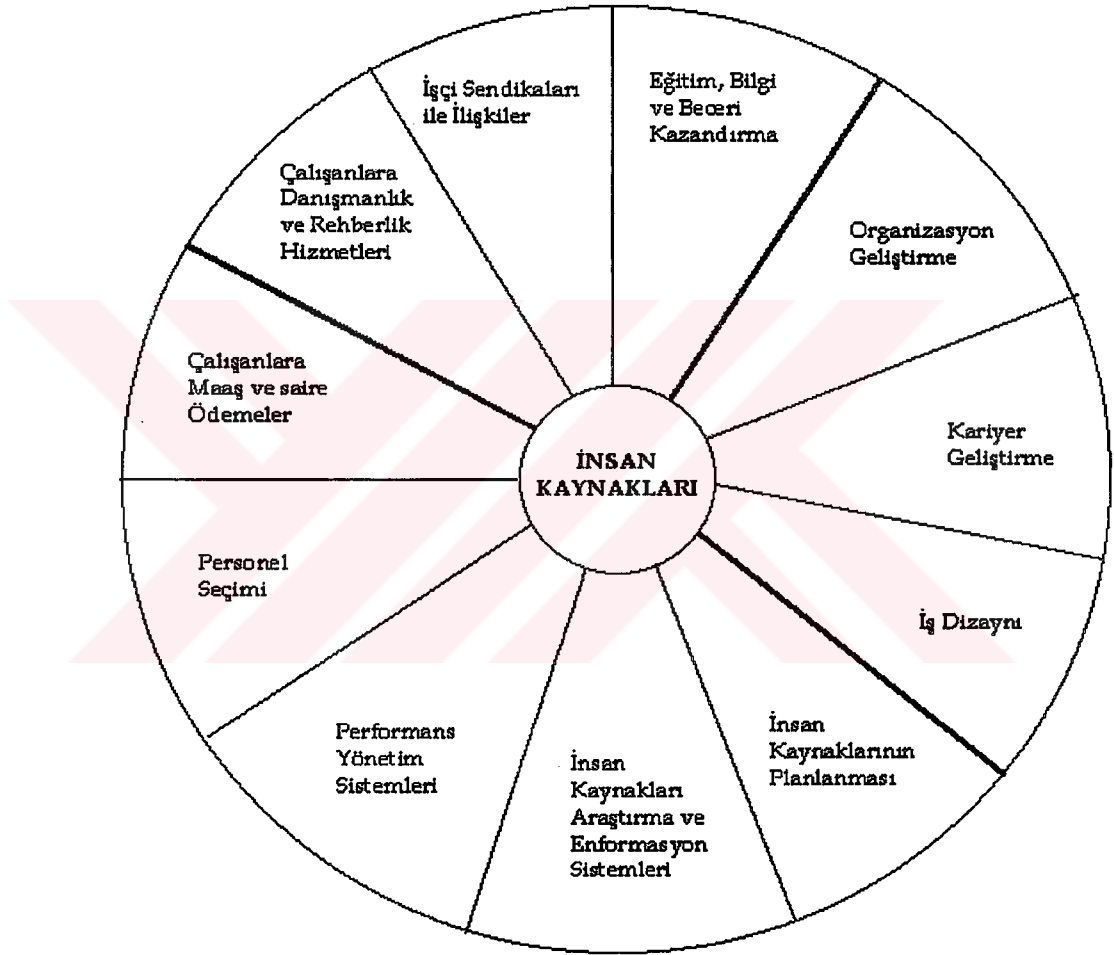
²⁶³ Marino Regini, “Avrupa’da İnsan Kaynakları Yönetimi ve Endüstri İlişkileri”, Çev: Tekin Akgeyik, **Verimlilik Dergisi**, MPM Yayınları, 94(3), s. 82

²⁶⁴ Doğan Canman, **Çağdaş Personel Yönetimi**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1995, s. 15

²⁶⁵ Doğan Canman, “İnsan Kaynaklarının Değerlendirilmesinde Çağdaş Yaklaşımlar”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, Cilt II**, TODAİE, Ankara, 1995, s. 105

gruplar arası ilişkilerin ve iletişimin sağlanması, yönetim-organizasyonun geliştirilmesi, yeniden yapılanma, sağlıklı bir iklimin oluşması, “biz” duygusunun gelişmesi, çalışanların eğitimi ve gelişmesine kadar bir çok uygulamayı kapsamaktadır.²⁶⁶ İnsan kaynaklarının yönetiminin personelin işe seçilmesinden kariyer yönetimine kadar uzanan bu oldukça geniş alanı Şekil 5’de gösterilmektedir:

Şekil 5: İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Yelpazesi



Kaynak: Coşkun Can Aktan, “İnsan Kaynaklarının Yönetimi”, www.canaktan.org, (12-01-2003)

²⁶⁶ Fındıkçı, a.g.k., s. 13

İnsan kaynakları yönetimi genel olarak personel yönetimi ile endüstri ilişkilerini kapsar niteliktedir. İnsan kaynakları yönetimi insana odaklanmıştır ve işgören ilişkilerini yönetsel bir yapı içinde ele alır, kurum kültürüne uygun personel politikalarını geliştirir ve bu yönüyle kurum yönetiminde kilit bir işlev görevini görür. Böylece insan kaynakları yönetimi kurumdaki tüm çalışanlar arasındaki ilişkilerin nasıl gerçekleştiğini anlamaya ve bunların nasıl olması gerektiğini belirlemeye çalışan, işgören yönetimini ele alan stratejik bir yaklaşımdır.²⁶⁷

Stratejik bir yaklaşım tarzı olan insan kaynakları yönetimi özellikle kamu sektörü bakımından önemlidir. Çünkü devletin çok kapsamlı ve pahalı yatırımları içinde personelin payı oldukça büyüktür. Bir çok kamu organizasyonu bütçelerinden %50 ile %85 arasındaki payı çalışanlarına maaş ve ikramiye olarak vermektedirler. Bundan dolayı kamu kurumları halka karşı sorumluluk bakımından iyi organize edilmiş bir insan kaynakları pratiğini benimsemeli, bürokratik yönetim tarzından uzak durmalıdır. Kamu kurumları, verimliliğin sağlanması için beşeri ilişkilerin önemli olduğunu, organizasyonun sadece görev üzerinde odaklaşmaması aynı zamanda çalışanların insani ihtiyaçları üzerinde de durulması gerektiğini unutmamalıdır.²⁶⁸ Kamu sektöründe personel yönetimi; iş görenlere, kurum, kurumla devlet arasında ve daha çok çalışanlarla ilgili mali-hukuki ilişkileri içeren bir bölüm niteliğindedir. Kamu yönetiminde uygulanan geleneksel personel yönetimi ile personel yönetiminin yerini alması arzulanan insan kaynakları yönetiminin temel özellikleri ve farklılıkları aşağıdaki tabloda özet olarak verilmiştir:

²⁶⁷ Fındıkçı, a.g.k., s.13

²⁶⁸ N. Kemal Öztürk, "Kamu Yönetiminde İnsan Kaynakları Yönetimi", **Türk İdare Dergisi**, 71(424), 1999, s. 125

Tablo 2: İnsan Kaynakları Yönetimi ile Personel Yönetimi Arasındaki Ayrımlar

ÖZELLİKLER	İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ	PERSONEL YÖNETİMİ
Yönetim Anlayışı	Uzun vadeli, stratejik öngörülü	Kısa vadeli
Örgütlenme Anlayışı	Tekçi Paylaşılmış değerlerin, örgütsel amaçlara bağlılığın ve genel bir kimliğin bir araya getirdiği bireyler	Çoğulcu Koşullara bağlı birliktelik arz eden gruplar ve açıkça belirlenmiş kural ve yapılar içinde kollektif dayanışma
İnsan Faktörü	İnsanı örgütün bir değeri olarak kabul eder.	İnsanı bir maliyet ögesi olarak değerlendirir.
Yönelim	Esas olarak tedarik edilip yerleştirilecek insan kaynakları açısından yönetim ihtiyaçlarına yöneltilmektedir.	Esas olarak örgütün iş görenlerine yöneltilmektedir.
Örgütsel Yapılar ve İşleyiş	Doğal esneklik	Bürokratik kural ve sınırlandırılmış roller
Çalışmalara Yönelik Eğilimler	Yüksek güven, işbirliği, dayanışma ve otokontrol	Düşük güven, maliyetlerin düşürülmesi yönünde itaat ettirme ve kontrolün empoze ettirilmesi
Personelin Yetki ve Sorumluluğu	Yatay hiyerarşi, yatay yönetim Dağıtılmış	Dikey yönetim Merkezi
Üründe Verilen Önem	Kalite	Nicelik

Kaynak: D. Guest, "Human Reseorce Management and Industrial Relation", Journal of Management Studies, 24(4), s. 503'den aktaran N. Kemal Öztürk, "Kamu Yönetiminde...", s.124; Dursun Bingöl, İnsan Kaynakları Yönetimi, Beta Kitabevi, İstanbul, 1998, s. 4

Hemen belirtilmelidir ki, burada yer verilen ilkeler ideal durumu gösterirler. Başka bir ifadeyle bu ilkeler bir yaklaşımın diğerinden mutlak bir üstünlüğe sahip olduğu şeklinde algılanmamalıdır.²⁶⁹

Tablodan anlaşıldığı üzere insan kaynakları yönetiminin temel amacı kurumun hedeflerine en verimli biçimde ulaşılmasıdır. Bunun gerçekleştirilmesinde insanın en önemli rolü oynayacağı inancı ile insan kaynakları yönetimi **insan ilişkilerine** yönelmiştir. Böylece insan kaynakları yönetimi işle ilgili sorunlar ve insan ilişkileri üzerinde yoğunlaşarak kurumun geleceğe hazırlanmasını ve başarılı olmasını sağlamaya çalışır. Personel yönetimi ise uygulama alanı olarak daha çok **günlük sorunlar ve uygulamalarla** ilgilenir.²⁷⁰ Personel yönetimi, esas olarak örgütün işgörenlerine yöneltilmektedir; onları tedarik etme ve eğitme, onlara yapılacak ödemeleri düzenleme, yönetimin beklentilerini açıklama, yönetimin eylemlerini yargılama, onların sorunlarını ele alma ve olumsuz işgören tepkilerini oluşturan yönetim eylemini değiştirmeye çalışma gibi. İnsan kaynakları yönetimi ise, esas olarak tedarik edilip yerleştirilecek insan kaynakları açısından yönetim ihtiyaçlarına yöneltilmektedir. Sorun çözme ve arabuluculuk yapma konusundan çok stratejik uygunluğu sağlamak için iş ve insan kaynağını bütünleştirmenin gerekliliğine önem verilmektedir. Ayrıca insan kaynakları yönetimi, bağlılık, esneklik, yüksek performans ve kalite içeren çalışma koşullarını oluşturmaya uğraşan, stratejik düşünce yapısına sahip yöneticiler tarafından kullanılır.²⁷¹

2.1.2.4.2. Kamu Kesiminde İnsan Kaynakları Yönetiminin Uygulanması

Kamu kesiminde insan kaynakları yönetiminden söz edebilmek için personel yönetiminde entegre bir sistemin varlığı zorunludur. İşgücü planlaması, personelin alımı, personelin ücretlendirilmesi, eğitimi ve diğer personel politikalarına entegre bir bakış şarttır. Verimli bir işgücü oluşturmak ve sürekliliğini sağlamak için.²⁷²

²⁶⁹ Öztürk, "Kamu Yönetiminde...", s. 124

²⁷⁰ Fındıkçı, a.g.k., s. 13

²⁷¹ Bingöl, İnsan..., s. 4

²⁷² Öztürk, "Kamu Yönetiminde...", s. 126

- Formel bir iş gücü planı geliştirmek,
- İş başvurularının aktif bir şekilde değerlendirilmesi ve eleman temini,
- Sınav yönteminin yeniden düzenlenmesi veya yazılı sınavlarda yaratıcılığın tespit edilmesi,
- Organizasyonel misyon doğrultusunda eğitim faaliyetlerinin yapılması ile personel politikalarıyla çalışanların ihtiyaçlarının buluşturulması önem arz etmektedir.

Kamu yönetiminde insan kaynakları yönetiminde üzerinde önemle durulması gereken faktörler şöyle sıralanabilir:²⁷³

- **İşgücünün değişken kompozisyonu:** Kamu kesiminde çalışanların bir çoğu gittikçe daha az eğitim almış kişilerden oluşmaktadır. Nitelikli eleman istihdam edilememesi sonucunda çalışanların kariyerlerinde ilerleme potansiyelleri ile organizasyonlardaki etkinlikleri gittikçe düşmektedir.
- **Kamu sektörünün doğasındaki değişim:** Kamu sektöründeki bir çok iş yüksek nitelik ve eğitim seviyesi gerektirir. Bu bakımdan kamu kesimi işgücü eğitime kaynak ayırmak zorundadır. Gerek yerel yönetimlerde gerekse merkezi yönetimde bütçe sınırlamalarının olması kamu yönetimini uzman personel kullanmaya itmektedir. Çünkü nitelikli ve işi bilen bir uzman yerine çok sayıda niteliksiz eleman çalıştırmak pahalı bir yöntem olacaktır. Ayrıca kamu hizmetlerinin gittikçe teknikleşmesi uzmanlara neredeyse bir bağımlılık oluşturmaktadır. Bu bakımdan kamu sektöründeki işgücünün niteliğindeki değişim gereksiniminin karşılanması için eğitime yeterince önem verilmelidir.

²⁷³ Öztürk, “Kamu Yönetiminde...”, s. 125

- **Kamu sektöründe çalışmanın prestijindeki aşınma:** Bir çok kaliteli aday kariyerinde kamu yönetimini tercih etmemektedir. Çünkü kamu yönetimi cazibesini büyük oranda kaybetme eğilimindedir. Gerek kayırmacılığın artması gerekse politik atamaların yoğun bir şekilde olması insanları kamu sektöründen uzaklaştırmaktadır. Bunlara ücret seviyelerindeki aşınmayı da ilave edecek olursak bu tercih edilmeme durumu daha rahat anlaşılabilir. Bu nedenle hükümetlerin yapması gereken işlerin başında kamu sektörünün imajının değiştirilmesi gelmektedir. Bunun için gerek yeni mezun olmuş gerekse tecrübe sahibi yetenekli kişilerin kamu sektörüne çekilmesi gerekmektedir.
- **Organizasyonel etkinlikte artış:** Eğitim ve geliştirme faaliyetleri, yönetici ve diğer çalışanların kendilerini (nitelik ve yetenek bakımından) yeniden keşfetmelerine ve daha yüksek seviyeli performansı olan iş ortamlarının yaratılmasına ihtiyaç gösterir. Hükümetlerin insan sermayesine yatırım yapmaları ve kamu kurumlarının öğrenme merkezlerine dönüştürülmesi sonucunda, kamuda çalışanların nitelik ve gayretlerinde olumlu yönde artış sağlanacaktır. Bunun sonucunda yüksek seviyeli çalışma ortamları gelişecektir.

Kamu yönetiminde uygulanacak insan kaynakları yönetimi ile her şeyden önce çalışanın işe alınması, işten çıkarılması, yükselmesi, ücret politikası, eğitimi vb. konularda yeni ilkelerin geçerli olması ile birlikte geleneksel kamu yönetiminde uygulanan kıdeme veya pozisyona ya da unvana dayalı yükselme yerini liyakate dayalı yükselmeye, işin gereklerine uygun işe alma politikalarına, yönetici ve çalışanların özelliklerine ve performansa uygun ücret sistemine, zamanla oluşturulacak örgüt kültürüne ve hepsinden önemlisi iş tatminine yerini bırakabilecektir.²⁷⁴ İnsan kaynakları yönetiminin kamu kesiminde uygulanmaya başlaması ile birlikte ayrıca kamu kesiminde çalışma saatlerinin esnekleştirilmesi, esnek ve performansa göre maaş ödeme sisteminin uygulanması, kamu personelinin geliştirilmesi ve motivasyonu konusunda önemli çalışmaların yapılması beklenmektedir.²⁷⁵

²⁷⁴ Ay ve Gülgün, a.g.k., s. 263

²⁷⁵ Al, a.g.k., s. 275

2.1.2.5. Performans Yönetimi

Performans genel anlamda amaçlı ve planlanmış bir etkinlik sonucunda elde edileni, nicel ya da nitel olarak belirleyen bir kavramdır.²⁷⁶ Performans değerlendirilmesi²⁷⁷ ise “kişinin yeteneklerini, gizil gücünü, iş alışkanlıklarını, davranışlarını ve benzeri niteliklerini diğer kişilerle karşılaştırarak yapılan sistematik ölçmedir.”²⁷⁸ En genel anlamı itibariyle bu şekilde tanımlanabilen performans değerlendirme, organizasyonel etkinliğin ölçülmesinde öncelikle ihtiyaç duyulan süreçlerin başında gelmektedir. Performans değerlendirme, etkinlik ve yaratıcılık hedefleri ile bireyin yaptıklarının birleştirilmesinde aracıdır. Bu aracılık görevini çalışanların bilgi, beceri ve yeteneklerini içeren çalışma davranışlarını değerlendirerek yerine getirir. Performans değerlendirme sisteminin amacı; organizasyondaki çalışanları iyiden kötüye doğru sıralamak değil, örgütsel amaçların astlar tarafından öncelikle anlaşılma, daha sonra benimsenme derecesini ortaya çıkarıp, örgütsel amaçların herkes tarafından asgari seviyede yerine getirildiği ve herkesin mutlu olduğu dinamik çalışma ortamını sürekli muhafaza etmektir.²⁷⁹ Bu amaçlara ilaveten performans ölçme, bireylerin motivasyonunu etkilemede de derin bir öneme sahiptir. Performans geliştirme, bireylere hedefler verir ve eğer hedefler zor ama başarılabilir ise performans geliştirme en yüksek seviyeye çıkarılabilir.²⁸⁰ Bu amaçlarla hareket eden performans değerlemeleri, organizasyonun çalışanın performansının yönetimi ve geliştirilmesinde, zamanında ve doğru kadrolama kararlarında, kurumun hizmet ve ürünün bütüne yönelik kalitesinin geliştirilmesinde gittikçe artan önemli bir araç olmuştur.²⁸¹ Organizasyonlarda çalışanların performanslarının sistematik bir biçimde değerlendirilmesine 1900’li yılların

²⁷⁶ Mustafa Nursoy, ve Muhittin Şimşek, “Toplam Kalite Yönetiminde Performans Değerlendirme”, **Standart Dergisi**, 40(473), 2001, s. 16

²⁷⁷ Performans değerlendirme literatürde “başarı değerlendirme”, “liyakat değerlendirme”, “işgören boylandırma”, “personel değerlendirme” gibi deyimlerle ifade edilmektedir. Bkz: Bingöl, **İnsan...**, s. 227

²⁷⁸ Bingöl, **İnsan...**, s. 227

²⁷⁹ Akın Aslan, “Organizasyonlarda Toplam Kalite Yönetimine Geçiş Sürecinde Etkin Bir Performans Değerlendirme Sistemi Oluşturmanın Rolü ve Önemi”, **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi**, TODAİE, Ankara, 1998, s. 266

²⁸⁰ Frans L. Leeuw, “Performance Auditing, New Public Management and Performance Improvement: Questions and Answers”, **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, 9(2), 1996, s. 95

²⁸¹ İsmail Bakan ve Hakan Kelleroğlu, “Küreselleşme ve Değişim Sürecinde Performans Değerlendirme: Çalışanlar Performans Değerlendirmesinin Nasıl Yapılmasını İsterler”, **II. Ulusal Orta Anadolu Kongresi-Küresel Rekabette Yeni Verimlilik Stratejileri**, MPM Yayınları: 666, Ankara, 2002, s. 474

başlarında ABD'deki kamu kurumlarında başlamıştır. Türkiye'deki uygulamalar da yaklaşık seksen yıl kadar önce kamu kurumlarında başlamış olup, konuya özel sektörün ilgisinin artması sonucu performans yönetimi son yirmi yılda giderek gelişmiş ve büyük önem kazanmıştır.²⁸² Diğer yönetim tekniklerinin tersine bu yönetim tekniği esas itibari ile ilk etapta kamu sektöründe uygulanmaya başlanmış daha sonra özel sektöre aktarılmıştır. Çalışma açısından yeni olan tekniğin kendisi değildir. Yeni olan ve incelemeye değer bulunan şey kamu çalışanlarının performanslarının çağdaş işletme teknikleri aracılığıyla ölçülmeye başlanılmış olmasıdır.

Günümüzde geleneksel yönetim kültüründen çağdaş yönetim kültürüne doğru bir değişim gerçekleştiğinden bu değişimin doğal bir sonucu olarak, personelin değerlendirilmesi çağdaş işletme yönetimi yaklaşımı izlenerek gerçekleştirilmektedir. Buna göre, personelin neyi nasıl yaptığı, önceden yönetimle üzerinde uzlaşma sağlanmış iş tanımlarına ve performans standartlarına ne ölçüde ulaşabildiği değerlendirilmekte, değerlendirme sonuçları üzerinde yönetimle değerlendirilen personelin tartışmaları, düzenlenen mülakatta gerçekleştirilerek, personele de etkin bir rol verilmektedir. Gelecekte gösterilmesi gerekli performans hakkında personelin bilgili kılınması ve bu amaçla bir çalışma planının bir diyalog sonucu ortaya konması vb. gibi çağdaş değerlendirme yaklaşımları, değerlendirmenin gerçekleştirilmesi beklenen amaçlara ulaşılmasında önemli rol oynamaktadır.²⁸³ Personeli değerlendirmeye ilişkin çağdaş sistemler, yalnızca personelin sicil dönemindeki performansının, iş gereklerine, görev tanımlarına ve performans standartlarına uygunluk derecesini belirlemeye hizmet etmekle kalmayıp, aynı zamanda personelin gelecekte göstereceği gelişme düzeyi hakkında da bir yargıya varmayı amaçlamaktadır.²⁸⁴

Geleneksel değerlendirme sistemlerinin²⁸⁵ ortak özellikleri arasında, değerlendirmenin gizliliği, personelin çalışma yaşamında gösterdiği performanstan çok

²⁸² Bakan ve Kelleroğlu, a.g.k., s. 474

²⁸³ A. Doğan Canman, **Performansın Değerlendirilmesinde Çağdaş Yaklaşımlar ve Türk Kamu Personelinin Değerlendirilmesi**, TODAİE, Ankara, 1993, s. 1

²⁸⁴ A.g.k., s. 3

²⁸⁵ Geleneksel değerlendirme yöntemleri, değerlendirmenin kim tarafından yapıldığı göz önünde tutularak, dört grupta toplanabilir: - En yakın üstün değerlendirmesi, - Grup değerlendirme yöntemi, - Astların üstlerini değerlendirmesi yöntemi, - İş arkadaşlarınca yapılan değerlendirme yöntemi, ayrıntılı bilgi için bkz. A.g.k., s. 21-28

kişiliklerinin değerlendirilmesi, değerlendirilenlerin değerlendirme sürecine katılamamaları, değerlendirmelerin subjektif ölçütlere dayandırılmış olması, değerlendirmelerin çoğu kez baskı, korku, cezalandırma ve denetim amacına yönelik olması sayılabilir.

Drucker, performans hedeflerinin belirsizliğini ve performans değerlendirmenin eksikliğini kamu sektöründe iyileştirme yapmanın önünde yer alan yapısal ve tutumsal engeller olarak değerlendirmekte ve bunları kamu yönetiminin “ölümcül günahları” olarak nitelendirmektedir.²⁸⁶ Drucker tarafından bu kadar büyük bir değer atfedilen performans değerlendirmenin özgül yararı şu şekilde özetlenebilir.²⁸⁷

ÖRGÜT İÇİN

İyileştirilmiş

- Verim düzeyi
- Karlılık düzeyi
- Eğitim ihtiyaçları
- İnsan gücü planlaması
- Hizmet niteliği
- Ücret yönetimi
- Örgütsel performans

YÖNETİCİ İÇİN

İyileştirilmiş

- İlişkiler
- İletişim
- Karar verme
- Sorunların çözümü
- Bireysel performans
- Birim performansı
- Yönetici performansı

İŞGÖREN İÇİN

Geliştirilmiş

- İlişkiler
- İletişim
- Kendine güven
- İş doyumu
- Engellerin kaldırılması
- Rolünü algılama
- İşgören performansı

1980’li yıllardan beri kamu yönetiminde uygulanmaya başlayan performans değerlendirme yöntemiyle birlikte, en önemli şeyin halkın memnuniyeti noktasında kamu sektöründe de özel sektörde olduğu gibi, verimsiz çalışmanın, zarar ettirmenin ve

²⁸⁶ D. Nadi Leblebici ve Uğur Ömürgönülşen, “Kamu Kesiminde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanabilirliği”, *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 17 (1), 1999, s. 70

²⁸⁷ Canman, *Performansın...*, s. 37

kötü hizmet sunmanın sorumluluğunu duyuracak bir yönetim anlayışı gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır.²⁸⁸ Günümüzde, ülkemizde olmasa bile, bazı ülkeler kamu yönetiminde çalışanların performanslarını çeşitli yöntemlerle değerlendirerek başarılı personeli belirlemekte ve ödüllendirmektedir. Performansı düşük ve halka karşı iyi davranmayan memurlar ise düzeltilmeye çalışılmakta, işyeri değiştirilmekte, eğer olumsuz durumu devam ederse halkla direkt temas kurmasına özen gösterilmektedir.²⁸⁹

2.1.3. E-DEVLET

Bilgisayar teknolojilerinin hızla gelişmesi ve yaygınlaşması ile globalleşen dünyada artık bilgisayar teknolojilerinin kamu yönetiminin etkinleştirilmesi ve iyileştirilmesinde kullanılması giderek büyük önem kazanmaktadır.²⁹⁰ Gelişen bilgi teknolojileri, hantallaşan bürokratik yapının kaçınılmaz olarak ortaya çıkarmış olduğu bir kavram olan elektronik ortamda çalışan devlet anlayışında bilgi ve iletişim teknolojileri birer araç olarak kullanılmaktadır. Hedef ise, bilgi işleme kapasitesi artırılmış, acil karar alan, ihtiyaçlara hızla cevap veren bir devlet yapısının oluşturulmasıdır.²⁹¹

E-devlete ilişkin olarak Washington eyaleti tarafından hazırlanan bir planda, teknolojik gelişmelerle birlikte yönetim anlayışında yaşanan değişim şu şekilde belirtilmektedir: “Dijital devlet çeşitli unsurları ile hedef olmaktan gerçekleşmeye doğru ilerledikçe devletin vizyonu ve felsefesi de yeniden oluşmaktadır. Geçmişte vatandaşlar devleti, talep ettikleri bilgi veya hizmet ile kendi aralarında duran bir varlık olarak gördüler. Bunun tersine e-devlet vatandaşlara bilgi ve hizmetlere doğrudan ulaşım imkanı sağlamaktadır. Bu durum, belirtilen bilgileri kontrol eden ve gerçekte devletin kendisi olan bürokratların vatandaşlara hizmet hususunda tamamen yeni bir rol üstlenmelerini gerektirir. Müşteri olarak hizmet edilmek yerine vatandaş şimdi devletin

²⁸⁸ Çevik, *Türkiye’de...*, s. 155-156

²⁸⁹ Al, *a.g.k.*, s. 275

²⁹⁰ Devlet Planlama Teşkilatı, *Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT Yayınları, Ankara, 2000, s. 69

²⁹¹ Halil Mutioğlu, “Küreselleşme ve E(tik) Devlet, *I. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi*, Kocaeli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, İzmit, 2002, s. 962

ortağı olarak gerçek yerini almış olup, devlet işlerinde ortak olarak dikkate alınmalı ve saygı görmelidir”²⁹²

Benzer şekilde, İngiltere’de Başbakan tarafından parlamentoya sunulan modernleşme programı da kamuda bilgi teknolojilerinin kullanılmasını ve yönetimde bu yeni anlayışı temsil eden beş anahtar taahhüt içermektedir.²⁹³

- **Politika üretimi:** Politikalar sadece günlük sıkıntılara bir tepki olarak değil, uzun vadeli bir bakış açısı ile üretilecek, semptomlar değil sebepler üzerinde durulacak, aktivitelerden ziyade sonuçlar ölçülecek, kapalı ve bürokratik olmaktan ziyade esnek ve yaratıcı olunacak, sahtekarlıktan ziyade uyum teşvik edilecektir.
- **Duyarlı kamu hizmeti:** Hizmetlerin sunumunda hizmeti sunanların rahatı değil, vatandaşların ihtiyaçları esas alınacaktır. Devlet, talep olması durumunda haftada 7 gün ve 24 saat kamu hizmeti sunmayı taahhüt etmektedir.
- **Kaliteli kamu hizmeti:** Kamu etkin ve yüksek kaliteli hizmet üretecektir.
- **Bilgi çağı devleti:** Vatandaşların ve işletmelerin ihtiyaçlarını karşılamak üzere yeni teknolojiler kullanılacak ve teknolojik gelişmelerin gerisinde kalınmayacaktır.
- **Kamu hizmetlerine ve kamu çalışanlarına önem veren bir anlayış:** Bu güne kadar kamu hizmetleri ihmal edilmiş ve küçümsenmiştir. Özel sektörün her zaman en iyi, kamu sektörünün ise verimsiz olduğu görüşü hakim olmuştur. Bu görüş reddedilerek kamu hizmetlerine önemli bir değer atfedilecektir.

Görüldüğü üzere, kamu hizmetlerinin başarılı bir şekilde modernizasyonu için, bilgi çağı teknolojilerinin yönetime hakim olan müşteri odaklı bu yeni anlayış içerisine başarılı bir şekilde monte edilmesi gerekmektedir.

²⁹² Hasan Gül, “Kamu Kurumlarında Elektronik Hizmetlerin Yaygınlaştırılması (E-Devlet)”, *Maliye Dergisi*, S: 140, 2002, s. 16

²⁹³ A.g.k., s. 16

2.1.3.1. E-Devletin Tanımı ve Tarihçesi

Özellikle idarenin yeniden yapılandırılması çabalarıyla önem kazanmaya başlayan e-devlet kavramı²⁹⁴, bütünleşmiş strateji, süreç, organizasyon ve teknolojiyi ifade eden bir kavramdır.²⁹⁵ Kavrama ilişkin tanım karmaşası sürmekle beraber e-devlete ilişkin tanımlar şunlardır:

*“E-devlet, halkın, demokrasi, katılımcı yönetim, daha iyi yönetilme ve etkin hizmet alım taleplerinin karşılandığı bir sistemdir. Yani kamunun hizmet verdiği alanlarda bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanarak daha şeffaf, vatandaşa daha yakın, daha ucuz ve daha iyi çalışan bir yönetsel yapı oluşturmak mümkün olacaktır”.*²⁹⁶

*“E-devlet kamu hizmetlerinin, tarafların doğrudan bağlantı kurmaya ya da fiziksel değiş tokuş yapmalarına gerek kalmadan açık veya sınırlı kullanıcıların ulaşabildiği kapalı ağlar üzerinden elektronik olarak yapılabilmesi şeklinde tanımlanabilir”.*²⁹⁷

*“E-devlette, devlet ile vatandaş arasındaki ilişkide bilgi akışının kolay sağlanması üzerine kurulu bir sistem bulunmaktadır. E-devlet kamu kurum ve kuruluşları, vatandaşlar ve ticari kuruluşlar arasındaki bilgi, hizmet ve mal alışverişinde teknolojinin kullanılması ile ortaya çıkan hız, performans ve verimlilik artışının yanısıra maliyetlerin azalmasının en üst düzeyde sağlanmasının amaçlandığı bir devlet modeli olarak tanımlanabilmektedir”.*²⁹⁸

²⁹⁴ E-devlet kavramı, “akıllı devlet” (smart government), “dijital devlet” olarak da isimlendirilmektedir. Bkz: Levent Yanık, “Değişimin Rotası e-Türkiye”, www.edevlet.net, (20.05.2002)

²⁹⁵ M. Akif Çukurçayır ve Hülya Eşki, “Kamu Hizmeti Sunumunda Yeni Yöntemler”, **Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Y: 1, S: 1-2, Nisan-Ekim 2001, Konya, s. 103

²⁹⁶ Murat İnce, **Elektronik Devlet: Kamu Hizmetlerinin Sunulmasında Yeni İmkanlar**, DPT Yayınları, Ankara, 2001, s. 21

²⁹⁷ E. Elif Yüçetürk, “Türk Kamu Yönetiminde E-Devlet Uygulamaları ve Tabana Yayılabilme Yeteneği Bakımından Bir Değerlendirme: Bolu Örneği”, **I. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi**, Kocaeli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, İzmit, 2002, s. 146

²⁹⁸ Cevdet A. Kayalı ve Ayşe N. Yereli, “Türkiye’de Bilgi Toplumu Yaratılması ve E-devlet Uygulamalarına Genel Bir Bakış”, **I. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi**, Kocaeli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, İzmit, 2002, s. 120

*“E-devlet vatandaşın devletle, devletin özel ve özerk kuruluşlarla, devletin kendi kurumları arasında, devletlerin kendi aralarında var olan bilgi akışı ve fiziksel etkileşimin dijital ortama taşınması için gerçekleştirilen girişimlerdir”.*²⁹⁹

*“Kamuya ait bilgilere ulaşılmasında ve vatandaşlara, işletmelere, kurum çalışanlarına, diğer birim ve kuruluşlara kamu hizmetlerinin sunulmasında teknolojinin ve özellikle de web tabanlı internet uygulamalarının kullanılması e-devlet olarak isimlendirilmektedir”.*³⁰⁰ Sanal ortamın bu şekilde kullanılması, bir anlamda özel sektördeki müşteri odaklı yönetim anlayışının, kamu sektöründe yurttaş odaklı yönetim şeklini almasının bir ifadesi olarak değerlendirilebilir.³⁰¹

Bilişim uzmanlarının yanısıra toplumbilimciler ile yönetim bilimciler tarafından da farklı tanımlamaları yapılan e-devletin bütün bilimlerdeki ortak tanımlamasını *“bilgisayar sistemleri ve yazılımları ile desteklenen ve kesintisiz olarak yirmidört saat çalışan kamu organizasyonlarının bütünü”* olarak tanımlamak mümkündür.³⁰²

Farklı şekillerde tanımlanan ve her tanımda kavramın farklı bir özelliği ön plana çıkarılan e-devlet kavramı, yönetim bilimi literatürüne e-devlette yer alan tarafların özellikleri dikkate alınarak yapılan “e-yönetişim”, “e-bürokrasi”, “e-demokrasi” gibi yeni kavramlar kazandırmıştır. E-devlet kavramının beraberinde getirdiği ve yönetim bilimi literatürüne kazandırdığı bu kavramlar aşağıda Tablo 3’de gösterilmektedir.

²⁹⁹ Halil İ. Ülker, “Bilgi Toplumu ve Devlet”, **I. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi**, Kocaeli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, İzmit, 2002, s. 954

³⁰⁰ Hasan Gül, **a.g.k.**, s. 17

³⁰¹ Adem Öğüt, **Bilgi Çağında Yönetim**, Nobel Yayıncılık, Ankara, 2001, s. 43

³⁰² Türkiye Bilişim Derneği, **e-TÜRKİYE**, Türkiye Bilişim Derneği Kamu BİB Yayınları, Ankara, 2002, s. 36

Tablo 3: Değişik E-Devlet Tanım Önerileri

İLETİŞİMİN TARAFLARI	BASKIN ÖZELLİKLER	ADLANDIRMA	ÖRNEK
İki yönetim birimi arasında	İletişim, eşgüdüm, standartlaşma	E-yönetim	Ortak bilgi bankası/veri tabanı oluşturulması ve kullanımı
Yönetim birimi ile vatandaş arasında	İletişim, şeffaflık, hesap verme, etkinlik, etkililik, bir örnek hizmet verme, verimlilik	E-devlet	Kamu kurumu web sayfaları, vatandaşlarla kamu çalışanları arasında e-posta alışverişi
Yönetim birimi ile özel sektör kurumu arasında	İletişim, alışveriş, ortak çalışma	E-devlet E-Ticaret E-Ortaklık	Devlet ihalelerinin internetten ilanı, internet ortamında haberleşen kamu-özel sektör ortaklıkları
Yönetim birimi ile sivil toplum kuruluşu arasında	İletişim, eşgüdüm, şeffaflık, hesap verme	E-Yönetişim	1999 depremlerinde internet ortamında toplanan yardımların merkezi hükümetin oluşturduğu bir havuzda toplanması
Vatandaşlar arasında	İletişim, eşgüdüm, şeffaflık, hesap verme, örgütlenme	E-Yönetişim	İnternet üzerindeki tartışma grupları

Kaynak: Mete Yıldız, “Yerel Yönetimlerde İnternet Uygulamaları ve E-Devlet”, **Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Der: Bekir Parlak, Hüseyin Özgür, Alfa Yayınları, İstanbul, 2002, s. 240

2.1.3.2. E-Devlet Modelleri ve Avantajları

E-Devlet, devletten-vatandaşa, devletten ticari kurumlara, devlet ve tedarikçiler, devlet ve kamu kuruluşları arasında olmak üzere dört farklı modelde uygulanmaktadır. Bu modeller ve bu modellerin avantajları Tablo 4’de verilmiştir.

Tablo 4: E-Devlet Modelleri ve Avantajları

Devletten Vatandaya (G2C:Government to citizen)	<ul style="list-style-type: none">• Bilgilendirme• Vergi• Sağlık• Eğitim• Kültür	<ul style="list-style-type: none">• Alternatif dağıtım kanallarının kullanılması• Kişiselleştirilmiş, hızlı ve kolay hizmetler• Açıklık• Düşük işlem maliyetleri
Devletten ticari kurumlara	<ul style="list-style-type: none">• Destek programları• Tavsiye ve yol gösterme• Düzenlemeler• Vergi	<ul style="list-style-type: none">• Hızlı ve etkin iletişim• Daha az bürokrasi• Düşük işlem maliyetleri
Devlet ve tedarikçiler	<ul style="list-style-type: none">• e-satın alma	<ul style="list-style-type: none">• Verimlilikte artış• Düşük işlem maliyetleri
Kamu kuruluşları	<ul style="list-style-type: none">• Kamu kurumları arası iletişim• Merkezi ve yerel yönetimler arası iletişim	<ul style="list-style-type: none">• Verimlilikte artış• Etkin bilgi paylaşımı• Esnek çalışma ortamı

Kaynak: Kayalı, a.g.k., s. 121

2.1.3.3. E-Devleti Oluşturan Unsurlar

Herhangi bir ülkede e-devlet uygulamalarının hayata geçirilebilmesi için öncelikle şu hususlar yerine getirilmelidir:³⁰³

1. Bilginin yayılması ve dağıtılması: Kamu kurum ve kuruluşları; kendileri ile ilgili organları ve bunların hizmetlerini tanıtan ve daha detaylı bilgilere erişim imkanları sunan web siteleri oluşturacaklardır.

2. Resmi işlemler: Yasal olarak geçerliliği kabul edilmiş sayısal imzalar ve güvenli web siteleri sayesinde, vatandaşlar kamu kurum ve kuruluşlarına kişisel web bilgilerini iletebilmekte ve mali işlemlerini gerçekleştirebilmektedirler.

3. Çok amaçlı portallar oluşturulması: Vatandaşlarını müşteri olarak görüp bu konuda çalışmalar yapan devletlerin hizmet sunumu konusunda yarattıkları en büyük yenilik pek çok bilgi ve web linki içeren portal web siteleri oluşturmaktır.

³⁰³ Kayalı ve Yereli, a.g.k., s. 122-123

4. Portal sitelerin kişiye özgü hale getirilmesi: Portal site yaratılmasının bir ileri aşaması olarak kabul edilebilecek kişiye özgü portallarda vatandaş kendi gereksinim ve ihtiyaçlarına göre portal sitenin içeriğini belirleyebilecek, devlet uygulamalarına katılımda daha aktif ve daha özgür hareket etmesi sağlanabilecektir.

5. Ortak hizmetlerin aynı çatı altında toplanması: Devlet yapısının değişen dünya şartlarına uyum sağlaması amacıyla sunulan entegrasyon kavramı bir zorunluluktur. Birbirinden bağımsız olarak aynı alanda hizmet veren kamu kurum ve kuruluşları için entegrasyonun sağlanması şarttır.

6. Kurumsal değişim: Büyüyen ve hantallaşan devlet kurumlarının teknolojik değişimle birlikte küçültülüp birleştirilmesi çağın getirdiği bir koşul olarak karşımıza çıkmaktadır.

7. Vatandaşın güveninin kazanılması ve kurum imajının düzeltilmesi: Özel sektörde büyük önem kazanan CRM (müşteri ilişkileri yönetimi) kavramının devlet kurumları tarafından da benimsenmesi devlet kurumlarının özel kuruluşlarla rekabet edebilmesinin ana şartı olarak karşımıza çıkmaktadır. Teknolojik olarak veri depolanması yöntemlerinin kamu kuruluşlarınca benimsenmesi, vatandaşın bir müşteri olarak kabul edilip gereken değer verilmesi vatandaşın devlet kurumlarına olan güvenini artıracak, devlet kurumları üzerindeki kötü imajın silinmesine yardımcı olacaktır. Bununla birlikte veri depolama sistemlerinin aşırı gelişmesi ve devletçe tüm kayıtların bir merkezde tutulmasının getireceği dezavantajları da göz önünde tutmakta büyük fayda vardır.

8. Teknolojik planlama: Kamu kurum ve kuruluşları entegre e-devlet uygulamaları oluşturabilmek için çalışmaya başlamadan önce mutlak suretle tüm birimlerin uyması gerekli standartları belirlemeli ve bunun için gerekli olan yasal düzenlemeleri oluşturmalıdırlar.

9. Erişim kanalları için alternatif kanalların kullanılması: Vatandaşların; devletin hizmet ve bilgilerine en hızlı, en kolay ve en aktif şekilde ulaşabilmelerini

sağlayacak en düşük maliyetli dağıtım kanalları devlet tarafından tespit edilerek tüm halkın kullanımına açılması şarttır.

10. Kurumsal kaynak kullanımı: Devlet, teknolojinin hızla ilerlemesine bağlı olarak teknolojik alt yapı eksikliklerini tespit edebilmeli ve bu eksikliklerin giderilmesinde sadece kendi kaynaklarından değil devlete göre daha rahat hareket edebilen özel sektörün kaynaklarından da yararlanmayı bilmelidir.

11. Finansman ve işlem maliyetleri: Devlet, yeni modelleri ortaya koymadan önce maliyet hesaplarını iyi oluşturmalıdır. Temel olarak devletin yatırımlarından elde ettiği kârı arttırmasının karşısında iki engel vardır. Bu engeller; devletin merkezi teknolojik kurumunun bulunmaması ve devletin kurumları içinde finansman döngülerinin uzun sürmesi olarak belirtilebilir. Bu noktaları dikkate alan devlet kurumlarının bir bütün olarak politik açıdan kabul edilebilir ve ekonomik açıdan ise sürdürülebilir model stratejileri geliştirmeleri şarttır.

12. Değişim yönetimi programlarının uygulanması: E-devlet modellerine hızlı ve kolay geçişteki ana unsurlardan belki de en önemlisi uygulanacak modelin uygulanacak kurum çalışanları tarafından kabul görmesidir. Bu açıdan bakıldığında değişen kurum içinde tüm çalışanları kapsayan bir değişim yönetimi programı oluşturmak kaçınılmaz görülmektedir.

2.1.3.4. E-Devletin Sunduğu Olanaklar

Zamanla geleneksel devletin yerini alması beklenen e-devletin getirilerini şu başlıklar altında toplamak mümkündür:

1. Ucuz ve hızlı hizmet sunumu: E-devletin sunduğu imkanlar ile kamusal mal ve hizmetler daha ucuz ve çabuk sağlanır. Görevlerin ve sunulan hizmetlerin yerine getirilmesi için gerekli olan kağıda dayalı işler, hem birim işlem süresini uzatmakta hem de maliyetleri ve dolayısıyla kamu cari harcamalarını artırmaktadır. Bu artış ise yıllar

itibari ile yükselmektedir.³⁰⁴ E-devlet uygulamaları bu maliyetleri ve süreleri azaltacak, etkinlik ve verimliliği arttıracaktır. Elektronik devletten beklenen yarar, faydası maliyetini aşacak bir yenilenmedir.³⁰⁵ Bu yaklaşımda vatandaşlar yardım dileyen kişiler olarak değil alıcı (müşteri) olarak görüldüklerinden onların ihtiyaçlarının karşılanması daha olasıdır. Bu faydalar hem kamusal hizmetlerin tüketicileri hem de kamusal mal ve hizmetleri sunan devlet için söz konusudur. Dolayısıyla devletin faydası, maliyet düşüşü ve daha az harcamadır, bu da finansman için daha az vergi alınması anlamındadır. Örneğin, Birleşik devletlerde eyalet hizmetlerinin online sunulması maliyetlerde %70 tasarruf sağlamıştır. Arizona eyaletinde ruhsat, ehliyet vb. işlemlerin online yenilenmesinin maliyeti işlem başına iki dolar iken, bu işlemlerin geleneksel olarak sunulmasının maliyeti yedi dolardır.³⁰⁶

2. Bürokrasiden e-bürokrasiye geçiş: Vatandaşın devletle olan ilişkisini müşteri bağlamında değerlendirmek e-devlet oluşumunu kaçınılmaz kılmaktadır. Özel sektörün hizmet kalitesinin yüksek olmasının sebebi hizmet ettiği kesimin reel birer müşteri olarak görülmesidir. İşte e-devlet sayesinde vatandaş da müşteri pozisyonunda yer alacak ve buna paralel olarak da devletin hizmet kalitesi yükselecektir.³⁰⁷

E-devletin kamu kesimi yönetimine müşteri ilişkileri, müşteri odaklılık, rekabet kavramlarını getirerek yönetimi dönüştürmesi yönetimin bürokratik yapısını da e-bürokrasi adı verilen yeni bir forma sokmaktadır.³⁰⁸ E-bürokrasiyi anlamak için bürokrasi ile karşılıklı olarak değerlendirmek gerekir. “Bürokrasi”, kamu ve özel sektör arasındaki geleneksel sınırları incelerken; “e-bürokrasi”, bu sınırların kaldırılmasına, kamu ve özel sektör çıkarlarının birbiri içerisine girmesine izin verir. Bilgi çağındaki

³⁰⁴ Yüctürk, a.g.k., s. 147

³⁰⁵ Mahmut Bilen ve Cahit Şanver, “Genişleyen Devletin Bunalımı ve E-devlet”, **I. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi**, Kocaeli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, İzmit, 2002, s. 111

³⁰⁶ E-devletin hangi oranda tasarruf sağladığı, geleneksel ve elektronik devlet yöntemlerinde işlem maliyetlerine bakılarak da karşılaştırılabilir. (Personel Maliyeti/İşlem Sayısı) = İşlem Maliyeti. Geleneksel hizmet sunumunda işlem maliyeti 8,40 dolar iken, hizmetin e-devlet mekanizması içinde sunulması neticesinde maliyet 0,42 dolara düşmüştür. Ayrıntılı bilgi için bkz; Ahmet Ulusoy ve Birol Karakurt, “Türkiye’nin e-Devlete Geçiş Zorunluluğu”, **I. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi**, Kocaeli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, İzmit, 2002, s. 137-138

³⁰⁷ Mustafa Sağsan, “e-Devlet: Toplumların Yeni Umut Işığı mı?”, **Stratejik Analiz Dergisi**, ASAM Yayınları, S: 19, Kasım 2001, s. 94

³⁰⁸ A.g.k., s. 99

yeni teknolojiler kolaylıkla kavrandığında ve bu kavrayış devletle ilgili olan hizmetlere doğrudan doğruya yansıdığında bürokrasiler, e-bürokrasilere dönüşecektir.

3. E-devlet verimlilik artışı yanında daha etkili ve etkin hizmet sunumu sağlar: E-devlet uygulaması sayesinde devlet, özel sektörün idare metotları ve becerilerinden faydalanacağından düşük verimlilik ve idareden kaynaklanan etkinsizlik azalacaktır.³⁰⁹

4. Kontrol edilebilir evrak akışı: Bir evrakın kamu kurumuna ulaştığı andan itibaren, yetkili kişiler tarafından herhangi bir zamanda nerede ve ne aşamada olduğu elektronik ortamda bilinecek ve izlenebilecektir. Konusuna, ilgisine veya diğer herhangi bir kritere göre elektronik ortamda arama veya inceleme yapılabilecektir.³¹⁰

5. E-demokrasinin yerleşmesine katkı yapar: E-devlet bilgi ve bilişim literatürüne “e-demokrasi” olarak anılan yeni bir kavram kazandırmıştır. E-demokrasi elektronik devrimin siyasal ve yönetsel katılım boyutunu yansıtan bir kavramdır³¹¹ ve “yerel, ulusal ya da uluslararası düzeyde siyasal sürece katılan demokratik aktörlerce bilgi ve iletişim teknolojilerinin ve stratejilerinin kullanılması” anlamına gelmektedir.³¹² İletişim teknolojileri, internet ve yeni teknolojilerin vatandaşların hizmetinde kullanılması vatandaşların demokratik sürece katılımını kolaylaştıracaktır. Bunun yanında genel kamu bilgilerine daha hızlı ve kolay ulaşılacak, geniş hizmet kanallarının seçimi sunulacak ve siyasi sürecin izlenebilmesine imkan tanınacaktır. Tüm bunlar demokrasiye katılımın derinleştirilmesi ve geliştirilmesine, e-demokrasinin yerleştirilmesine yardımcı olan unsurlardır.³¹³ Teknolojik gelişmenin getireceği elektronik demokrasinin, Klasik Grek demokrasisi ve temsili demokrasiden sonra üçüncü önemli demokratik açılımı yapacağı ileri sürülmektedir.³¹⁴

³⁰⁹ Sağsan, a.g.k., s. 97

³¹⁰ Saygılıoğlu ve Arı, a.g.k., s. 299

³¹¹ Meghan E. Cook vd., “Making a Case for Local Government”, www.e-devlet.net, (01.03.2003)

³¹² Birol Akgün, “Küreselleşme, Sanal Siyaset ve E-Demokrasi”, **Küresel Sistemde Siyaset Yönetim Ekonomi**, Der: M. Akif Çukurçayır, Çizgi Kitabevi, Konya, 2003

³¹³ Ulusoy ve Karakurt, a.g.k., s. 138

³¹⁴ A. Ramazan Altınok, “İnternet, Demokrasi ve Devlet”, **Türk İdare Dergisi**, 433(73), Aralık 2001, s. 140

Devlet içinden ve dışından bilgilerin düzenli olarak akışını sağlayarak toplumun demokratikleşmesinde önemli bir rol üstlenmiş olan³¹⁵ e-devletin her düzeyde vatandaşın yönetime katılımını sağlaması beklenmektedir. Bilişim kültürünün yaygınlaşması katılımcılık kültürünün de gelişmesi yönündeki beklentileri de beraberinde getirmektedir.³¹⁶

Ancak e-demokrasinin sadece bir katılım sanrısı yarattığını ileri sürenler de vardır. Onlara göre gerçek katılımın görüşme, değerlendirme, tartışma, düşünme gibi zihinsel süreçlere dayanması gerekir. Oysa elektronik kanallar aracılığıyla yapılan girişimlerin bir çoğunda bunlardan hiçbiri gerçekleşmemekte ya da çok zayıf olarak gerçekleşmektedir.³¹⁷ Ayrıca, bir arada olmaya dayalı kamusal iletişim biçiminin, teknolojik alanlara kaymasının, demokrasinin temel öncüllerinden biri olan kolektif eylemin zayıflamasına neden olacağı konusu internet demokrasisine yönelik temel eleştiri noktalarından birini oluşturmaktadır.³¹⁸

E-demokraside en can alıcı noktalardan biri de seçimlerin internet aracılığıyla gerçekleştirilmesidir. Bu konuda Almanya dört yıllık bir program açıklamıştır, seçim sandığında güvenliğin sağlanması endişesi ile İspanya'nın Bask bölgesi yönetimi de benzer hazırlıklar içindedir.³¹⁹ Böyle bir seçimin yapılabilmesi için kuşkusuz öncelikle aday olan her siyasetçinin ve her siyasal partinin web sitesinin bulunması gerekmektedir, bu e-demokrasilerde kaçınılmazdır.

Bilgi teknolojileri ve özellikle internet, hem ulusötesi hem de uluslararası bir bağlam meydana getiren küreselleşmeye paralel olarak yurttaşlığın da tanımını değiştirmekte ve nettaşlık olarak ifade edilen kavramla e-demokrasie farklı bir bakış açısı kazandırmaktadır. Buna göre, mekansal olarak uzak olan bir yerle yakın olanın ikisi de internet kullanıcısı açısından eşit mesafededir. Bu yüzden de aidiyetler kurulurken kullanılan kriterler farklılaşmaktadır. Aynı ağı kullanan insanlar için ülkesel bir tanım olan "yurttaşlık" (citizenship) yerine aynı ağı paylaşıyor olmanın daha çok

³¹⁵ Ulusoy ve Karakurt, *a.g.k.*, s. 138

³¹⁶ Yüçetürk, *a.g.k.*, s. 147

³¹⁷ Haluk Şahin, "Demokrasi ve Medya: İki Yanı Keskin Bıçak", *Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı I*, Y: 4, S: 19, 1998, s. 514

³¹⁸ Nilüfer Timisi, *Yeni İletişim Teknolojileri ve Demokrasi*, Dost Kitabevi, Ankara, 2003, s. 214

³¹⁹ Bahadır Kaleağası, "İnternet ve E-Devlet", www.edevlet.net, (21.04.2002)

önemli olmasından dolayı “nettaşlık” (netizenship) kavramı gündeme gelmekte, küresel köyün sakinleri için artık her şey “yerel” olmaya başlamaktadır. Bunun bir sonucu olarak da aynı ağı paylaşan insanlar, zaman ve mekan kısıtlamalarının belirleyici olmadığı bir üst kültür oluşturabilmektedir. Farklı kültürlerle tanışma ve etkileşim içine girmekle edinilen çok kültürlü duyarlılık demokrasinin gelişmesi adına önemli bir gelişimdir.³²⁰

6. E-devlette işbirliği ve etkileşim maliyetleri en düşük düzeyde olacaktır: Şöyle ki, daha fazla insan kolay, ucuz ve az zaman harcayarak devlet işlemlerine katılabilecektir. Örneğin, kişiler, internet kullanımı ile kendi vatandaş gruplarını etkileyen işlemleri daha kolay öğrenebilir, bunlar üzerinde çalışabilir, diğer toplulukları etkileyebilir ve istediklerini söyleyebilirler.³²¹

E-devlet sayesinde, sadece kamu kurumlarının internet altyapıları ve kurum içi elektronik ağları değil, aynı zamanda oluşturulacak işbirliği ile kurumlar arası bilgi akışı sağlanmış olacaktır. Böylelikle geleneksel devlet sisteminden farklı olarak yurttaş için verilen ileri teknoloji hizmetleri ile her kurum bir diğer kamu kurumunun çalışmalarından haberdar olacaktır.³²² E-devlet ile kamu hizmeti veren kurum ve kuruluşlar arası işbirliği gerçekleşecek bu sayede her kurumun amaç ve faaliyetleri bilinecek ve yurttaş devlet kurumlarının hangi görevleri üstlendiğini ve işlevlerinin ne olduğu konusunda bilinçlenecektir. E-devlet sayesinde kurulacak bu işbirliği omurgası ile, merkezi ve yerel idarelerin kendi aralarında ve birbirleri ile işbirliği gerçekleşmiş olacaktır.³²³

7. Bilgiye ulaşım daha kolay olacaktır: İnternet ile modern kayıt ve analiz araçlarından yararlanılacağından bilgiyi toplama ve analiz etme gücü de artmış olacaktır.³²⁴ Bugün ABD ve Avrupa ülkeleri bilgi ve doküman yönetimine önem vermekte ve hızla kağıtsız ofis ortamı çalışmalarını sürdürmektedirler. Türkiye'nin çok

³²⁰ Uğur ve Bilici, a.g.k., s. 494

³²¹ Ulusoy, a.g.k., s138

³²² Sağsan, a.g.k., s. 96

³²³ A.g.k., s. 95

³²⁴ Ulusoy, a.g.k., s. 139

zengin arşivlere sahip olduğu ve bu arşivlerin hala bodrum katlarında ilkel yöntemlerle saklandığı düşünülürse e-devlet uygulaması ile modern arşiv teknolojisine de geçilebilecektir.³²⁵

8. Şeffaf bir yönetim sağlayacaktır: Demokratik bir toplum olmanın şartlarından biri bilgiye erişim hakkının sağlanmış olmasıdır. Hükümet uygulamalarının şeffaf ve kamuya açık olması bu yüzden önemlidir.³²⁶

E-devlet, geleneksel devletin şeffaflık misyonunu üstlenecektir. E-devletin şeffaf olma konusunda devletteki yolsuzlukların önüne geçebileceği iddiasında olan görüşler bulunmaktadır. Vatandaşların internet ortamında kamu bilgisine ulaşmaları kamu hizmetlerindeki insan faktörünü ve bununla beraber rüşveti azaltacağından yolsuzluklar da minimum seviyeye inecektir.³²⁷ Aynı zamanda yeni teknoloji, kamu yönetiminin faaliyetlerini bir sır olmaktan ve devleti de kutsallıktan çıkarmakta, kamu yönetimindeki bilinmezlikten kaynaklanan büyü bozulmaktadır. Gerek halk kitlesi, gerekse kamu görevlileri istediklerinde devletin herhangi bir seviyesinden veya bölümünden daha iyi bilgi edinme imkanına kavuşmaktadırlar.³²⁸

2.1.3.5. E-Devletin Geleneksel Devlet Anlayışında Ortaya Çıkardığı Dönüşüm

E-devletin sunduğu bu imkanlarla günümüzün devlet anlayışında meydana getirdiği değişim Tablo 5’de özetlenmektedir.

³²⁵ Yücedürk, a.g.k., s. 147

³²⁶ Doğan Canman vd., **Kamu Görevlileri El Kitabı**, TODAİE, Ankara, 2002, s. 316

³²⁷ Sağsan, a.g.k., s. 98

³²⁸ Hamza Ateş, “Bilgi Çağında Kamu Yönetimi: Geleneksel Bürokrasiden Bilgiselleştirilmiş Bürokrasiye Geçiş”, **I. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi**, Kocaeli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, İzmit, 2002, s. 967

Tablo 5: Geleneksel Devlet Anlayışı İle E-Devletin Karşılaştırılması

GELENEKSEL DEVLET ANLAYIŞI	E-DEVLET
Pasif yurttaş	Aktif Yurttaş
Dikey/Hiyerarşik yapılanma	Yatay/Koordineli Ağ Yapılanması
Yönetimin veri yüklemesi	Vatandaşın veri yüklemesi
Eleman yanıtı	Otomatik, sesli posta, çağrı merkezi vb.
Eleman yardımı	Kendi kendine yardım, uzman yardımı
Tek tip hizmet	Kişiselleştirilmiş-farklılaştırılmış hizmet
Bölümlenmiş-kesintili hizmet	Bütünsel-sürekli-tek duraklı hizmet
Bürokratik kontroller	Müşteri hizmetleri, birlikte hareketin güçlendirilmesi
Ayrılmış yönetim işlevleri	Bütünleşmiş / karma kaynak hizmetleri
Yüksek işlem maliyetleri	Düşük işlem maliyetleri
Tek yönlü iletişim	Etkileşim
Evraklar aracılığıyla ve dosyaların elle taşınması ile yürütülen işler	Elektronik hizmet sunumu
Zaman tüketici işlemler	Hızlı akış hattı, hızlı cevap
Açık kontroller ve onaylar	Zımni kontroller ve onaylar
El ile yürütülen finansal işler	Kaynakların elektronik transferi
Anlaşılması zor, zorluk çıkaran, kullanışsız-hantal raporlama mekanizmaları	Esnek bilgi sorgulaması
Tutarsız bilgi teknolojileri	Bütünleşmiş ağ çözünümlü
Her birkaç yılda yöneticilerin seçimi	Katılımcı demokrasi
Kapalı devlet	Açık devlet

Kaynak: Sung- Don Hwang and Younghoon Choi, "Electronic Government in South Korea: Conceptual Problems", *Government Information Quarterly*, Volume: 16, Number: 3, s. 278; Özgür Uçkan, *E-Devlet E-Demokrasi ve Türkiye*, Literatür Yayınları, İstanbul, 2003, s. 47

2.1.4. YÖNETİM ANLAYIŞINDAN YÖNETİŞİM ANLAYIŞINA GEÇİŞ

Son yıllarda kamu yönetimi ile ilgili en sık kullanılan kavramlardan birisi de “yönetişim”³²⁹ kavramıdır. Yirmibirinci yüzyılın keşfi olan “yönetişim” kavramı günümüzde yeni ama gizemli bir çaba olarak merak uyandırmakta³³⁰ ve yönetime hakim olması istenen yeni ilkeler bu kavramla ifade edilmektedir. İlk olarak soğuk savaşın ardından dünya gündemine giren ve Asya Krizi’nden sonra iyice yaygınlaşan kavram, Avrupa Birliği’nin, Yeni Avrupa’yı biçimlendirmek üzere ortaya koymuş olduğu stratejik hedeflerin başında yer almakta, IMF ve benzeri kuruluşlar tarafından üye ülkelere bir zorunluluk olarak sunulmakta ve pek çok ülke tarafından da farklı isimler altında, benzer yaklaşımlarla gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır.³³¹

Yönetişim, özel ve kamu sektörlerinin hem kendi içlerindeki, hem de aralarındaki sınırların giderek belirsizleşip bulanıklaştığı bir çerçevede içinde eski yönetim tarzlarındaki bir değişmeyi ifade etmek üzere kullanılmaktadır. Böyle bir değişimi ifade eden “yönetişim” kavramı giderek aşınan “yönetim” olgusunun ve süreçlerinin yerine geçmektedir.³³² Günümüzde önceden belirlenen bir ortak amacı gerçekleştirmek için tek özneli, merkezi, hiyerarşik bir iş bölümü içinde, araçsal rasyonelliği ön plana alarak, yapan, üreten bunun için kaynakları ve yetkileri kendilerinde toplayan **yönetim**den, önceden belirlenen bir iyiye doğru değil, insan haklarına dayalı performans ölçütlerini gerçekleştirerek, çok aktörlü, desentralize, ağsal ilişkiler içinde, iletişimsel bir rasyonellik anlayışı içinde, kendisi yapmaktan çok toplumdaki aktörleri yapabilir kılan, yönlendiren, kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran **yönetişim** anlayışına

³²⁹ Yönetişim kavramı yerine “kurumsal yönetim”, “yeni yürütüm anlayışı”, “yönetilebilirlik”, “iyi yönetim”, “çok aktörlülük” gibi çeşitli biçimlerde dilimize çevrilen ve hepsi aynı kavramı ifade eden terimler kullanılmaktadır. Bkz., Recep Sanal, “Kurumsal Yönetim (Corporate Governance) Kavramı ve Türk Kamu Yönetimi Açısından Önemi”, **Türk İdare Dergisi**, 74(435), s. 45, Gencay Şaylan, “Bağımsız Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi: Yeni Paradigma Arayışları”, **Amme İdaresi Dergisi**, (29)3, 1996, s. 6, Ersin Kalaycıoğlu, “Sürdürülebilir Kalkınma ve İyi Yönetişim: Türkiye’nin Son On Yılı”, www.jula-eme.org, (20-06-2002)

³³⁰ Richard K. Ghere, “Ethical Futures and Public-Private Partnership: Peering Far Down the Track”, **Public Organizations Review: A Global Journal**, 1/2001, s. 303

³³¹ Ertuğrul Gündoğan, “Yönetişim”, **Yönetişim Siyaset ve Sosyal Bilimler Dergisi**, Fatih Üniversitesi Yönetişim Kulübü Yayını, 1(1), Aralık 2002, s. 3

³³² Sanal, **a.g.k.**, s. 61

geçilmektedir.³³³ Yönetişime geçilmesi, işlerin devlet tarafından yapılması yerine devlet tarafından yönlendirilmesi anlayışına yönelmeyi içermektedir.³³⁴ Bu anlayışta, devlet, uluslararası yönetimin bir parçası iken, özel sektör ve sivil toplum da devlet yönetimin önemli bir parçası haline gelmektedir.³³⁵

2.1.4.1. Kavramsal Çerçeve

Kavramın sınırları oldukça esnektir. Bu nedenle “yönetişim” sözcüğü kullanılırken, metodolojik ya da anlamsal olarak belirlenmiş bir kriter olmadığından, bu sözcüğü kullananlar düşüncelerini iletirken oldukça özgür davranmaktadır. Bunun sonucu literatürde oluşan pek çok tanım, aynı sorunlara gönderme yapmaktadır.³³⁶ Bu tanımlardan bazıları şu şekilde ifade edilebilir:

Rhodes’e göre yönetim; “özerk organizasyonlar”, “organizasyonlar arası ağlar” ve aşağıdaki hususlar ile ilgilidir.³³⁷

- Yönetişim kavramı, devlet dışı aktörleri de içeren, yönetim kavramından daha geniş bir kavramdır. Kamu, özel ve gönüllü sektör arasındaki sınırlar devlet sınırlarının gerisine itilir, fesih edilir veya eritilir.
- Üyeler arasında sürdürülen etkileşim, **amaçlar üzerinde anlaşmayı** ve değişik araştırmalar yapılmasını zorunlu kılar.
- Kökleşmiş güven duygusuna dayanır ve aktörler, oyunun kurallar tarafından düzenlenmesine razı olmak zorundadırlar.
- Burada hiçbir güç egemen değildir, böylece **ağlar, devletten otonomleşmenin önemli bir derecesidir** ve bu otonomleşmenin derecesi ölçülemez, onlar özerk organizasyonlardır. Otonomi, kendi kendini yöneten ilişki ağlarına özgü bir olgudur. Süreç içerisinde rol alan aktörler ve kurumlar, uzun vadeli bir işbirliğine

³³³ Mehmet Yüksel, “Yönetişim Kavramı Üzerine”, **Cevat Geray’a Armağan, Mülkiyeliler Birliği Yayını**, No: 25, Ankara, 2001, s. 249

³³⁴ Sanal, **a.g.k.**, s. 49

³³⁵ Paul Hirst ve Grahame Thompson, **Küreselleşme Sorgulanıyor**, Dost Kitabevi, Ankara, 1998, s. 204

³³⁶ E. Elif Yüçettürk, “Yönetişim Kavramı ve Katılımı Örgütlemeye Bir Örnek: Bolu İl Kurultayı”, **Yerel Yönetimler Sempozyumu**, TODAİE, Ankara, 2000, s. 226

³³⁷ Cope vd., **a.g.k.**, s. 447

yönelik olarak, kendi kaynaklarını, hünelerlerini ve amaçlarını besleyip geliştirecek belli bir davranma kapasitesine ulaşırlar. Böyle bir düzen içinde, kendi davranışlarına yön verecek roller, normlar ve değerler sistemi geliştirirler.

- **Ağlar**, pazar ve hiyerarşiler için alternatif sunan **bir yönetim yapısıdır**.
- Yönetişim perspektifinden yönetim, her zaman **interaktif bir süreçtir**. Çünkü hiçbir aktör, ister kamu isterse özel olsun, tek başına, tek taraflı bir şekilde sorunları çözecek bilgi ve kaynak kapasitesine sahip değildir.

Dunsire de “yönetişim” kavramını benzer şekilde tanımlamaktadır, ona göre yönetişim: “Az ya da çok bağımsız, karşıt ve farklı ilgiler ile ilgili aktörlerin pek çoğunun ağında birlikte yönetimin bir sürecidir. Bu süreçte bir ilişki ağındaki farklı, çıkarları çelişebilen, birbirine göre belli ölçüde bağımsız olan aktörlerin birlikte gerçekleştirdikleri bir yönlendirme söz konusudur.”³³⁸

Küresel Yönetişim Komisyonu ise yönetişimi şu şekilde tanımlamaktadır: “Ortak meselelerin çözümünde kamu ve özel, bireyler ve kurumlar ile yöntemlerin pek çoğunun toplamıdır”.³³⁹

Tekeli’ye göre ise yönetişim; “Bir ilişki ağında farklı, çıkarları çelişebilen, birbirlerine göre belli ölçüde bağımsız olan aktörlerin birlikte gerçekleştirdikleri bir yönlendirmedir”.³⁴⁰

Tanımlardan da anlaşılabilceği gibi, yönetişim tek başına yeni bir model, yeni bir akım değil, mevcut yönetim kavramının ifade ettiği anlam çerçevesinin bazı öğelerini öne çıkararak sorunlara yaklaşımda bazı farklılıklar ortaya koyma girişimidir. Bu girişimde devlet, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör önemli aktörler olarak ön plana çıkmakta ve yönetişim sürecinde kendilerine özgü görevleri yerine getirmektedirler.³⁴¹ Yönetişimin bu üç aktörü aşağıda Şekil 6’da gösterilmektedir.

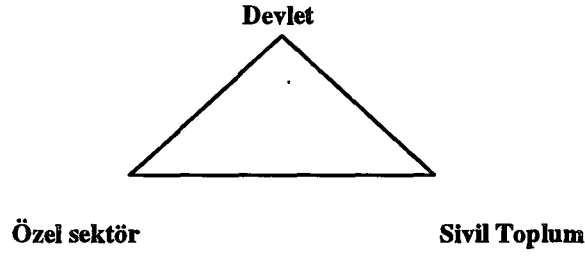
³³⁸ Cope vd., a.g.k., s. 447

³³⁹ A.g.k., s. 447

³⁴⁰ İlhan Tekeli, *Modernite Aşılırken Siyaset*, İmge Kitabevi, Ankara, 1999, s. 250-251

³⁴¹ Ertuğrul, a.g.k., s. 5

Şekil 6: Yönetişimin Üç Aktörü



Kaynak: Ledivina V. Carino, "Private Action for Public Good?: The Public Role of Voluntary Sector Organizations", *Public Organizations Review: A Global Journal*, 1/2001, s. 58

2.1.4.2. Yönetim-Yönetişim Farkı

"Etkileşim", "çoklu aktörler", "ağlar", "hükümsüz yönetim", "ortaklıklar", "piyasalar" gibi noktaları ön plana çıkararak gündeme gelen "yönetişim" kavramı, yerini almaya çalıştığı "yönetim" kavramından şu hususlarda farklılaşmaktadır: Yönetim; heybetli emirler ve belli başlı nispeten basit sistemler hakkında iken yönetişim; düzensizliği yönetme ve karışık sistemleri yönlendirme ile ilgilidir.³⁴²

Yönetim kavramı, hiyerarşik nitelikteki bürokratik yapıya dayalı yönetim anlayışını öne çıkarırken, yönetişim kavramı, yönetim sürecinde rol oynayan aktörler ve örgütler arasındaki etkileşimi, resmi sıfatı bulunmayan kişi, grup ve kuruluşların katılımını, hiyerarşik bürokratik yapı yanında, hükümet dışı aktörlerin de aktif olarak yönetim faaliyetinde yer almasını ifade etmek üzere kullanılmaktadır.³⁴³ Yönetişim kavramında, yönetim kavramından farklı olarak, hiyerarşik ilişki yerine heterarşik ilişki vurgulanmaktadır. Bu çerçevede heterarşi; "karşılıklı ilişki ve bağımlılık halindeki aktivitelerin eşgüdümünü ve kendi kendine organize olmayı" ifade etmektedir. Bu niteliği ile heterarşi, kendi kendini organize eden kişiler arası ağları ve örgütler arası eşgüdümü ifade etmekte ve merkezsiz, çerçeve bağlamı sistemler arası döngüyü içermektedir. Heterarşik yapı içinde; karşılıklı bağımlılık ilişkileri içinde bulunan,

³⁴² Cope vd., a.g.k., s. 448

³⁴³ Sanal, a.g.k., s. 41

işlevsel bakımdan otonom olan sistemlerin, kurumların ve diğer birimlerin kendi kendini örgütlenme çabaları söz konusudur.³⁴⁴

Bu farklılaşmaya ilaveten yönetim kavram olarak otoriteye dayalı, otorite yapısını içeren bir politika belirleme ve uygulama sürecidir. Yönetişim ise toplumu güçlendirerek siyasal süreç dışında, toplumun kendi kendine karar vermesini, seçim yapmasını ifade etmektedir³⁴⁵ ve yönetsel kapasiteye gönderme yapmaktadır. “Yönetişim”, kurumlar, kurallar, işlemler ve süreçler olarak anlaşılan devlet yönetimiyle eklemlenmemiştir. Buna göre yönetişim ile siyasetin karmaşık dünyası dışında devletin işlevleri ile ilintisiz, bağımsız ya da otonom bir yönetsel kapasite oluşturulacaktır.³⁴⁶ Böyle bir yönetsel kapasite vatandaşların çıkarlarının birleştirildiği, farklılıklar arasında orta yol bulunduğu, hak ve sorumlulukların hayata geçirildiği mekanizmaları, süreçleri ve kurumları kapsamaktadır.³⁴⁷

Yönetim ve yönetişim kavramları arasındaki farklılaşma Şekil 7’deki gibi ifade edilebilir.

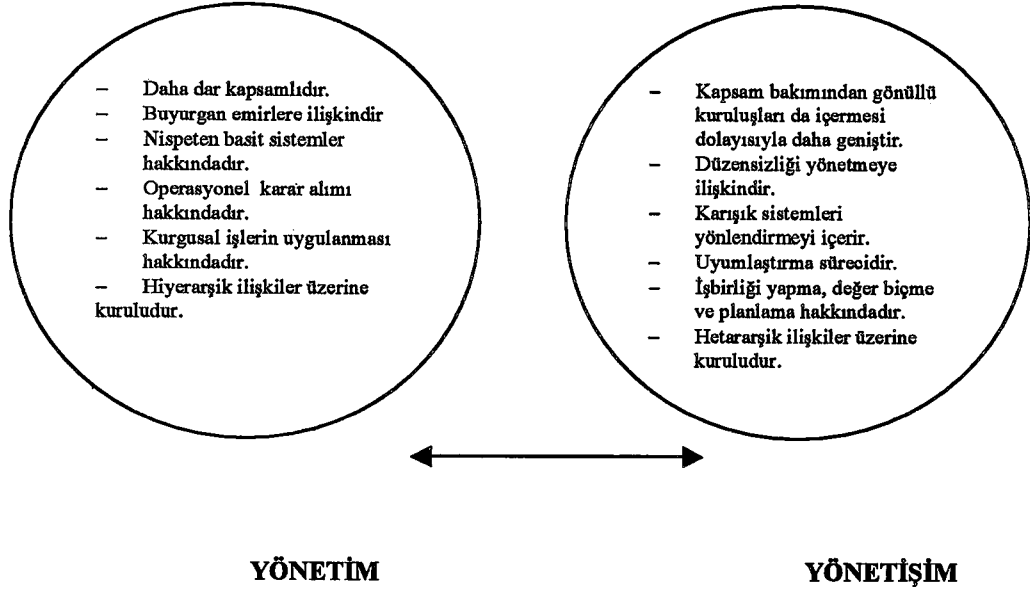
³⁴⁴ Sanal, a.g.k., s. 48

³⁴⁵ A.g.k., s. 49

³⁴⁶ Yücedürk, “Yönetişim...”, s. 226

³⁴⁷ Saygılıoğlu ve Arı, a.g.k., s. 129-130

Şekil 7: Yönetim – Yönetişim Kavramlarının Karşılaştırılması



Kaynak: Cope vd., a.g.k. s. 447; Sohal Fitzpatrick, “Governance and Management in Large Australian Organisations”, *International Journal of Production Economics*, 75 (2002), s. 98; Sanal, a.g.k., s. 48-49

2.1.4.3. Yönetişimin Kamu Yönetimi Üzerindeki Etkileri

Yönetimsel boyutta yönetişimden kastedilen ve amaçlanan, etkin, bağımsız, saydam, dolayısıyla denetlenebilen bir kamu yönetimidir.³⁴⁸ İyi yönetişim esaslarına göre örgütlenen ve her yönden denetime açık olan kamu yönetimlerinde; kamusal kaynakların etkili bir biçimde kullanılmaması durumunda, bu fiilin sorumlularının, iyi yönetişim modelinin unsurları olan **saydamlık, katılımcılık, hesap verilebilirlik ilkeleri uyarınca** hesap vermesi, katı bir bürokratik anlayışa göre yapılan yönetimlere göre çok daha üst düzeydedir. İyi yönetişim esaslı bir devlet sisteminde, yönetsel faaliyetlerin her aşamasında, halkın sorumluluğunun yanı sıra, katkısı ve katılımı da sağlanmaktadır. Kamusal faaliyet süreçlerinde ve bu faaliyetlerin dayandığı hukuki belgeler üzerinde saydamlık sağlanarak, toplumun bilgilendirilmesi temin edilmekte ve

³⁴⁸ Korel Göymen, “Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinimler, Önermeler, Yönelimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C: 9, S: 2, 2000, s. 7

toplumun dikkati, yönetim süreçleri üzerine çekilmektedir. Bu sayede, toplumun sorumluluğu ve denetleme gücü artırılmakta, kamusal faaliyetlerin sonuçları anlamında bilinçli bir kamuoyu oluşturulması kolaylaştırılmaktadır. Kamu görevleri, hizmetin sunulacağı halka en yakın ve o görevleri etkin olarak yapabilecek olan birimlere verilmekte, dolayısıyla “toplum - kamu hizmeti - kamu yönetimi” üçgenindeki ilişkiler birbirlerine yakınlaştırılmaktadır.³⁴⁹

Yönetişim kavramı, yönetime katılma kavramına bir seçenek olarak ortaya konmaktadır.³⁵⁰ Bu seçenek, devlet kurumları arasındaki ilişkileri kapsayan çeşitli fikirleri içinde barındırır ve devlet kurumlarında olsun, sivil toplum örgütlerinde olsun, her düzeydeki tüm ilgili kişilerin katılımını sağlayarak, aşağıdan yukarı karar alma sürecini ifade eder.³⁵¹ Böyle bir yönetim sürecinde artık, çok sayıda aktör vardır ve hiyerarşiler yerine karşılıklı etkileşim söz konusu olacaktır.³⁵² Çok sayıda yeni aktörün yönetime ortak edilmesiyle beraber kamu yönetiminin ilgi alanı genişlemekte,³⁵³ kamusal sorumluluk ve denetim anlayışının da boyutları genişleyerek yönetilenler bu sürece dahil edilmektedir.³⁵⁴

Yönetişim, yönetim felsefesinde çoklu aktörlere yer vererek ve katı hiyerarşilerin yerine karşılıklı bir etkileşim sürecinin belirlediği yönetim sürecini tercih ederek devleti doğrudan yöneten bir aygıt olmaktan çıkarmaktadır.³⁵⁵ Doğrudan yöneten bir aygıt olmaktan çıkan devlet yeni görevler üstlenmektedir. Bu süreçte devletin işlevi büyük ölçüde düzenleyicilik ve çoklu aktörlerin birbirlerini bastırmadan iletişimde olabilmelerinin şartlarını hazırlamaktır.³⁵⁶

Yönetişim kavramıyla birlikte yönetim olgusunun, “iki taraflı bir iş” olduğu anlayışı kabul görmeye başlamış, kurum içinde astlar, kurum dışında da hizmet alanlar

³⁴⁹ Saygılıoğlu ve Arı, a.g.k., s. 77

³⁵⁰ **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, s. 274

³⁵¹ Korel Göymen, “Türk Yerel Yönetiminde Katılımcılığın Evrimi: Merkezîyetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, 32(4), Aralık 1999, s. 75

³⁵² Hasan Bülent Kahraman vd., **Katılımcı Demokrasi, Kamusal Alan ve Yerel Yönetim**, WALD Yayınları, 1999, s. 16

³⁵³ Al, a.g.k., s. 235

³⁵⁴ Tekeli, **Modernite Aşılırken...**, s. 244

³⁵⁵ Çukurçayır, a.g.k., s. 96

³⁵⁶ H. Tarık Şengül, “Yerel Yönetim Kuramları: Yönetimden Yönetişime”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C: 8, S: 3, 1999, s. 12

ya da klasik söylemle yönetilenler “edilgen-pasif” konumdan “aktif” konuma geçmişlerdir. İşlerin yürütülmesinde, amirlerin ve üst yöneticilerin tek karar verici olduğu, tamamen merkezi bir çizgiden, hem çalışanların, hem de hizmet alanların karar ve uygulama aşamalarında görüş ve düşünceleriyle işe katılımının öngörüldüğü bir noktaya varılmıştır.³⁵⁷ Yönetişimde, kurum içi katılım olgusuna da büyük bir önem verilmektedir. Kurum içerisinde aşağıdan yukarıya işleyen ve teşvik edilen katılım sürecinde, her çalışanın işe ilişkin düşüncelerini açıklayabilmesi ve iletebilmesi, yeniliklere istekli ve hazırlıklı olunması, mekanizmanın iyi ve kaliteli iş üretme odaklı işlemesi gibi özellikler önemlidir. Bunun yanında performansların somut verilerle değerlendirilmesi, olanakların maddi manevi tatmin konusunda yeterince kullanılması gibi öncelikler de yönetişimin gereklerindedir.³⁵⁸

Yine yönetim ile birlikte, karşılıklı iletişim ve etkileşim sonucunda, yönetimin her kademesinde sürekli bir dinamizm, yeniliklere açık olma ve sorunların çözümünü başarı olarak algılayan ve bunun dışındaki yaklaşımlara itibar etmeyen bir anlayış egemen olmaya başlamıştır.³⁵⁹

Yönetişim kavramının, kamu kesiminde söz konusu olması ile birlikte bir yanda merkezi bürokrasiden kaçınılırken öte yandan da devletin kendisi bizzat pazar mekanizmasının mantığına girmiş olacaktır. Böylece, Keynesci dönemin büyük ölçekli bürokratik örgütlenme modeli de küçük parçalara ayrılacak daha da önemlisi birbirleriyle yarışırken disiplin de edilebileceklerdir.³⁶⁰ Bürokratik örgütlenme modelini küçük parçalara ayırabileceği ifade edilen yönetim söylemi, “müşteri tatmini”, “toplam kalite yönetimi” vb. yaklaşımlarla uyumlu bir biçimde bütünleşebilmektedir. Burada pazarın belirleyiciliği içinde, çatışmacı değil dayanışmacı bir toplum modeli öngörülmektedir. Toplumun, bölüşümdeki paylarını maksimuma çıkarmak için yarışan grup ya da kolektivitelerden değil, dayanışma içinde olmaları gereken, farklı işlevi olan birimlerden meydana geldiği varsayılmaktadır. Üretim ve bölüşüm, pazar mekanizması buna ek olarak kapitalizmin temel kurumları olan özel mülkiyet ve sözleşme özgürlüğü

³⁵⁷ Ertuğrul, a.g.k., s. 5

³⁵⁸ A.g.k., s. 5

³⁵⁹ A.g.k., s. 6

³⁶⁰ Şengül, a.g.k., s. 13

tarafından belirlenecektir. Bu çerçeve içinde müşteri tatmini temel ölçüt olduğundan, toplam kalite anlayışı her türlü sorunu aşabilecek bir olgu konumuna getirilmektedir.³⁶¹

Özetle kamu yönetiminde yönetim dendiğinde, şu ilkelerin de birlikte düşünülmesi gerekmektedir: “Demokratikleşme, yerinden yönetim, halkın katılım ve katkısının sağlanması, saydam yönetim, tutarlılık, açıklık, vatandaşın bilgi edinme hakkının tanınması, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımı, kamu yönetiminde verimliliğin ve etkinliğin artırılması, hukuk devleti, hesap verme sorumluluğu ve etik değerler”.³⁶²

Sonuç olarak giderek karmaşıklaşan dünyada klasik devlet aygıtı eyleme geçme kapasitesini kaybetmekte, kendi eylemlerinin sonuçlarını görmekte zorlanmakta ve istenmeyen sonuçlara yol açabilmektedir. Bu bağlamda devlet, bazen uygulanma kabiliyeti olmayan standartlar yürürlüğe koymakta, ancak çoğu zaman bunları hayata geçirmek için gerekli araçlara sahip olamamakta veya toplumdaki çeşitli grupların bunlara uyumunu sağlayacak gerekli meşruiyetten yoksun bulunmaktadır. Devlet, giderek artan ve karmaşıklaşan taleplere mevcut yapısı ile yanıt vermekte zorlanmaktadır. Böyle bir ortamda ise, yönetimde başarısızlık sorunuyla ve yönetemeyen-yönetilemeyen sistemle yüz yüze gelinmektedir. Bu çerçevede yönetim, devletin yönetim alanında giderek artan disfonksiyonelliğine ilişkin sorunlara bir çözüm olarak ortaya atılmakta, planlama, öngörme, eyleme geçme ve rekabetle baş etme yeteneği sınırlı devlet gücünü sivil toplumla paylaşma yolları, özellikle de kamu-özel sektör işbirliğini geliştirme önlemleri öne çıkarılmaktadır.³⁶³ Zaten çağımızda ihtiyaç duyulan tarz, şimdiye kadar devlet tarafından kullanılan gücün, doğrudan ilgililerin yer alacağı, yarı kamu otoritesi giydirilmiş, devlet dışı kuruluşlardan oluşacak aktörlerle paylaşıldığı bir yönetim tarzıdır. Yönetişim, yarı resmi nitelikli sivil toplum örgütleri temelinde yaratılacaktır. Böylece merkezi devletin toplum üzerindeki boğucu etkisi ortadan kaldırılacak, toplum kendi çıkarlarına göre kendi kendini yönetecektir.³⁶⁴

³⁶¹ Şaylan, “Kamu Yönetimi Disiplininde...”, s. 20

³⁶² Saygılıoğlu ve Arı, a.g.k., s. 131

³⁶³ Sanal, a.g.k., s. 51

³⁶⁴ Ahmet Hamdi Aydın, “Yönetimde Çağdaş Yaklaşımlar”, *Türk İdare Dergisi*, 69 (417), 1997, s. 17

2.2. KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİMİN GENEL ÖZELLİKLERİ

Kamu yönetiminde, değişim dinamiklerinin etkisiyle yeni bir kamu yönetimi anlayışına doğru gidilmektedir. Kamu yönetimi alanında yaşanan değişim yalnızca kamu yönetiminde yapı ve işleyiş bakımından bir yeniden yapılanma ile sınırlı kalmamakta, asıl olarak devletin işlevlerinin sorgulanması, kamu yönetiminin örgütlenmesi ve kamu hizmetine ilişkin temel değerlerin ve anlayışın köklü bir biçimde değiştirilmesi sürecini de içermektedir.³⁶⁵

Bu değişim süreci ile birlikte **Sanayi Dönemi'nin** düşünce yapısına, "Fordizm" in ve "Weberyen bürokratik model" in örgütlenme ilkelerine dayalı kalkınmacı, modernleşmeci, planlamacı, müdahaleci, düzenleyici, üretim odaklı ve kamusal alan merkezli refah devleti anlayışından; **Postmodern Dönem'in** yeni liberal değerleri ve düşünce yapısı üzerinde gelişen esnek örgütlenmeye ve yerleşmeye eğilimli, bürokrasinin küçülmesini ve devletin işlevlerinin azaltılmasını amaçlayan, tüketici odaklı ve piyasa modeline uygun bir kamu yönetimi anlayışına geçilmektedir.³⁶⁶ Denilebilir ki; kamu kesiminde değişim, durağanlıktan devingenliğe, yapısal endişelere bağımlılıktan etkenlik ve verimlilik arayışlarına ve hukuksal geçerlilik endişelerinden yarar/maliyet uzlaşılarının ortaya çıkarılmasına doğru bir yöneliş ve geçiş biçiminde yaşanmaktadır.³⁶⁷

2.2.1. Örgütsel Yapıdaki Değişim

Yeni kamu yönetimi anlayışı, Weberci bürokratik modelden bir kopuşu ifade eder. Devletin görev ve etkinlik alanlarının sınırlandırılmasına paralel olarak kamu hizmetlerinin gönüllü kuruluşlar tarafından yerine getirilmesi, kamu kuruluşlarının toplumsal, ekonomik ve siyasal sistemin karmaşıklığından doğan çok yönlü ilişkiler nedeniyle çevreleriyle çeşitli alanlarda işbirliğine girmeleri, klasik özel yönetim-kamu

³⁶⁵ A. Hayrettin Kalkandelen, "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma--Süreç ve Aşamalar", **Türk İdare Dergisi**, 70(420), 1998, s. 98; Emre, **a.g.k.**, s. 165

³⁶⁶ Ulvi Saran, "Küresel Değişim Dinamiklerinin Kamu Yönetimi Alanındaki Etkileri", **Türk İdare Dergisi**, Y: 73, S: 433, 2001, s. 45

³⁶⁷ Yaşarış, **a.g.k.**, s. 9

yönetimi ayrımını anlamsız kılmakta, bütün sınırların, duvarların, kalıpların, kısıtlayıcı normların ortadan kalkmaya başladığı günümüzün kaotik ve değişken ortamında özel kesimle-kamu kesimi adeta iç içe geçmektedir.³⁶⁸ Bu ve benzeri olgular, kamu yönetiminin etkileşim alanının genişlemesine yol açmıştır. Dolayısıyla çevreye ve etkileşime daha açık olmak zorunda olan ve karmaşıklaşmış bir çevrede faaliyette bulunan günümüz kamu yönetiminde, örgüt içi kontrol, hiyerarşi, disiplin, klasik bütçe ve personel yöntemleri, merkezi otorite ve güç, kontrol alanı, tek bir üstün emrinde olma gibi bürokratik yönetim modellerinin duyarlılık alanlarını oluşturan temel öğelerinde daha esnek, daha katılımcı, daha adem-i merkeziyetçi, daha sonuç ve misyon odaklı bir kamu yönetimi anlayışına doğru bir değişim yaşanmaktadır.³⁶⁹

Kamu yönetiminin örgütsel yapısında yaşanan değişim, işgücünün kompozisyonunda, emeğin örgütlenmesinde, istihdam hacminde, üretim sürecinde, ürün niteliğinde ve teknolojik düzenlemelerde daha önce geçerli olan katılığın, kitlesel normların ve standardizasyonun yerine farklılaşmanın, yalınlığın ve esnekliğin temel alındığı bir yapılanmayı beraberinde getirmiştir. Örgütsel yapıda bu yönde yaşanan değişim, çağımızın ihtiyaçlarına cevap verebilme hızına ve esnekliğine sahip bir kamu yönetimine imkan vermektedir.³⁷⁰

Kamu yönetimlerinin örgütlenme biçiminde son dönemlerde yaşanan değişimin boyutları şunlardır:

a) Merkeziyetçilikten Uzaklaşma/ Yerelleşme: Her konuda sürekli değişimin, bilgi teknolojilerindeki hızlı ilerlemelerin, katı küresel rekabetin ve sürekli “isteyen” müşterilerin olduğu ortamda merkeziyetçi yapılar artık işlevlerini yitirmeye başlamış³⁷¹ ve bu yapılar günümüzde daha esnek olmaları nedeniyle değişen şartlara ve müşterilerin taleplerine daha hızlı cevap verebilme yeteneğine sahip olan ve bu açıdan yeniliğe daha

³⁶⁸ Saran, **Küreselleşme Sürecinde...**, s. 86

³⁶⁹ Hüseyin Gül, “Kamu Yönetiminde Piyasa Temelli Yeni Model Arayışları ve Türk Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanabilirliği”, **Kamu Yönetiminde Kalite II. Ulusal Kongresi**, TODAİE, 1999, s. 22; Saran, **Küreselleşme Sürecinde...**, s. 86

³⁷⁰ Saran, “Küresel...”, s. 46

³⁷¹ Al Gore, “Daha İyi Çalışan ve Maliyeti Daha Az Olan Bir Devlet Yaratılması”, Çev: Rıdvan Bozkurt, **Verimlilik Dergisi**, 24(1), 1995, s. 12

açık olan adem-i merkeziyetçi yapılara yerlerini bırakmaya başlamıştır. Merkeziyetçilikten uzaklaşma; çalışanlara sorumluluk verilmesi, merkezde toplanan yetkilerin yerel yönetimlere dağıtılması, merkezi bütçe sisteminin ortadan kaldırılması ile mümkün olacaktır.³⁷²

b) **Küçük Organizasyonlar:** Örgütsel yapıda dikkati çeken bir başka değişim ise sanayi toplumunun değerler sistemi ile paralellik arz eden büyük ve kompleks organizasyonlarının yerlerini daha küçük organizasyonlara bırakmalarıdır. Bir çok düşünürü göre büyük şehirler, büyük organizasyonlar, büyük bürokrasiler ve büyük tekeller sanayi toplumunun ürünüdür. Bu dönemde “büyüklük ve etkinlik arasında doğrusal bir ilişki olduğu” kabul edilmekteydi ve organizasyonlar ne kadar büyükse, o kadar etkili ve verimli olduğu yönünde bir düşünce bu dönemde yaygın kabul görmekteydi. Bunun bir sonucu olarak organizasyonlardaki büyüklük, kompleksliği de beraberinde getirmiş ve organizasyonlar bu dönemde kompleks sistemler geliştirerek büyüklükle uyum göstermeye çalışmışlardır.³⁷³ Ancak günümüzde yaşanan hızlı değişim, bilginin artan gücü, yeni üretim teknikleri, bilgisayarlar büyük organizasyonların ve büyük bürokratik yapıların avantajlarını aşındırmışlardır. 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. Bu nedenlerle günümüzde artık iyi yönetimin göstergesi, daha büyük olmak değil daha “etkili” ve “güçlü” olmaktır. Daha önce sık sık kullanılan kantitatif “büyük” kavramının yerini “etkili”, “güçlü” vb. kavramlar almıştır ve artık kantitatif büyüklük anlayışı değil, küçük ve esnek yapılanma anlayışı hakim paradigma haline gelmiştir. Örgütlerin küçültülmesinde işlevsel etkinlik, verimlilik ve maliyet faktörü temel belirleyici unsurlar olmuştur. Ayrıca örgütlerin küçültülmesinin hesap verilebilirliği kolaylaştırması, demokrasinin küçük organizasyonlarda daha kolay uygulanması nedeniyle demokrasiyi

³⁷² Yayman, **Kamu Yönetiminde...**, s. 50

³⁷³ Al, **a.g.k.**, s. 172

geliştirmesi yönündeki olumlu özellikleri günümüzde küçük organizasyonlara yönelmenin nedenlerindedir.³⁷⁴

c) Hiyerarşiden Uzaklaşma/Yalın Örgütler: Değişim ile birlikte aşınan ve yerini yeni bir anlayışa bırakan bir diğer kavram ise “hiyerarşi”dir. Geleneksel yönetim anlayışına göre oluşturulan örgütün, yavaş işleyen, hantal, verimsiz bir yapı haline gelmesine neden olan ve örgütün adeta çatası ya da omurgası niteliğinde önemli bir rolü bulunan hiyerarşi, yerini esnekliğe bırakmaktadır. Günümüzde artık geleneksel pramit tipi örgütlenmeye son verilmekte ve örgütteki hiyerarşi basamaklarının, olabildiğince azaltılmasına hatta bütünüyle ortadan kaldırılmasına yönelik bir anlayış benimsenmeye başlanmaktadır.³⁷⁵ Bu anlayışın benimsenmesi büyük ve esneklikten uzak bürokratik yapıların önemini kaybetmeye başlamasıyla ve çalışma hayatının çok büyük bir bölümünün temel modelini oluşturan işlevsel hiyerarşik örgütlenmelerinin yerini, kamu yönetiminde yaşanan değişimle birlikte **yalın örgütlenmelerin** almaya başlamasıyla sonuçlanmıştır. Sıfır hiyerarşinin veya az sayıda hiyerarşi basamaklarının bulunduğu bir örgütteki yönetimin niteliğini ve genel özelliklerini ortaya koyan yalın yönetim, katı hiyerarşik örgütlenmeden doğan işbölümü ve otorite sorunları ile görev, yetki ve sorumlulukların dengesiz dağılımından doğan işlevsizliğin ve verimsizliğin giderildiği ya da azaltıldığı bir yönetim biçimini anlatmaktadır.³⁷⁶

Ast ve üst kademeler arasındaki hiyerarşi merdivenlerinin azaltıldığı, yalın örgütler, günümüzde toplumsal, siyasal ve ekonomik alanlarda belirginleşen küçülme, esnekleşme, merkezden çevreye yayılma, özerkleşme yönündeki genel eğilimlerine de uygun olarak, yönetsel alanda katılımcılığı, çoğulculuğu, bireysel yeteneklerin öne çıkarılmasını, dolayısıyla demokratikleşmeyi sağlamaya yönelik bir örgütlenme anlayışına dayanmaktadır.³⁷⁷

Bir organizasyonun yalın olması, organizasyonun, “gerçekten gereksinme duyulmayan her şeyden kurtulmasını” gerektirmektedir. Bunlar kamusal faaliyetlerle

³⁷⁴ Al, a.g.k., s. 173-174

³⁷⁵ Saran, *Küreselleşme Sürecinde...*, s. 68

³⁷⁶ A.g.k., s. 71

³⁷⁷ A.g.k., s. 69

ilgili gereksiz işlemlerden kurtulmak olabileceği gibi, mevcut kamu organizasyon modelinde artık gereksinme duyulmayan bürokratik kademelerden, birimlerden ve bunların maliyetinden de kurtulmak söz konusudur. Böylece gereksiz işlevler azaltılarak temel ihtiyaçlara dönülebilecek ve daha az zamanda, daha az enerjiyle, daha küçük bir alanda, daha az insan gücü ile daha iyi çalışan ve daha az harcayan bir yönetim oluşturulabilecektir. Bu şekilde, kamusal faaliyet sürecinde gecikme, bürokrasi, israf ve iletişim bozuklukları gibi problemler de ortadan kalkacaktır.³⁷⁸

Kamu yönetiminde yalın organizasyon modelinin hayata geçirilmesi ile birlikte geleneksel kamu yönetiminde şu yönde bir iyileşme beklenmektedir.³⁷⁹

- Yalın organizasyon modeli ile karmaşık olan kamu yönetimi karar süreci yeni baştan düzenleneceğinden, hantallık, israf gibi çeşitli sorunlara köklü çözümler getirilebilecektir.
- Temel yapısal düzenlemedeki yalınlaşma şartları bir biçimde örgütsel esnekliğe giden yolu da açacaktır.
- Kamu yönetiminin geneline hakim olan basmakalıp, katı ve verimsiz hiyerarşik yapılanmanın gerektirdiği karmaşık ve evrimsiz iş süreçleri, yalın organizasyon iş süreçleri sayesinde daha basit, esnek ve verimli hale dönüştürülebilir, bunun sonucunda daha hızlı ve seri kararlar alınabilecektir.
- Bu anlayış, örgütlerde kademelerin azaltılmasını gerektirmektedir. Kademe azaltma (delaying) 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 karar uygulayanlar arasındaki mesafenin

³⁷⁸ Saygılıoğlu ve Arı, a.g.k., s. 161-162

³⁷⁹ A.g.k., s. 161-162; Al, a.g.k., s. 173; Thomas J. Peters ve Robert H. Waterman, **Yönetme ve Yükseltme Sanatı-Mükemmeli Arayış**, Çev: Selami Sargut, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1995, s. 423

kısalmasına neden olacak ve böylece vatandaşların taleplerinin daha sağlıklı bir şekilde algılanıp karşılanması imkanı doğacaktır.

- Yalın kamu yönetimi modeli ile, üst yönetim, zamanının büyük kısmını stratejik karar ve yönlendirmeye ayırabilecek; uzman personel ise uzmanlık bilgi ve deneyimlerini daha etkili bir şekilde kullanabilecektir. Ayrıca çok katmanlılığın ve katı hiyerarşik kademelerin fazlalığının yarattığı örgütsel iletişim eksikliği, yalın organizasyon modeli sayesinde asgariye indirilebilecektir.
- Ayrıca geleneksel bürokratik yapı merkeziyetçiliğe yol açtığından kırtasiyecilik gibi sorunlara da zemin hazırlamaktadır. Yalın kamu yönetimi modelinde hiyerarşik-dikey yapılı bürokratik kurumlar yatay organizasyon modeline göre örgütlenileceğinden, kırtasiyeciliğin en önemli nedenlerinden olan katı bürokratik mekanizmalar ortadan kalkabilecektir.

d) Personel Güçlendirme: Merkeziyetçilikten uzaklaşma ve hiyerarşinin azaltılması yönündeki çabalar, örgütlerde çalışanları güçlendirmeyi zorunlu hale getirmiştir. Geleneksel hiyerarşik, kural temelli ve esnek olmayan yapılara olan inancın yitirilmesi ile birlikte kullanılmaya başlanan personel güçlendirme kavramı, çalışanların gücünü tanıma ve örgütün daha iyi çalışması için bu gücü açığa çıkarma anlamına gelmektedir.³⁸⁰ Bu anlayışta işi yapanlar kendi kararlarını alma ve sorunları çözme yönünde cesaretlendirilirler ve işlerini etkili olarak yapabilmeleri için eğitim programları ile desteklenirler.³⁸¹ Bu şekilde güçlendirilen alt kademedeki çalışanlara, daha fazla yetki ve sorumluluk verilmektedir. Alt düzey yöneticilerin ve çalışanların daha fazla karar verme ve hareket serbestisi ile (empowerment) donatılması geleneksel yetki devri anlayışından daha farklıdır. Bürokratik modelde, yetki devrinin, hiyerarşik kanallar çerçevesinde ve yönetimin birliği, disiplin, biçimsel otorite, yöneticinin kontrol alanının sınırlı ve belirli olması gibi ilkelere dayanan kontrol ve komuta birliği çerçevesinde

³⁸⁰ J. Steven Ott and Lisa A. Dicke, "Challenges Facing Public Sector Management in an Era of Downsizing, Devolution, Dispersion and Empowerment-and Accountability", **Public Organization Review: A Global Journal**, 1/2001, s. 326

³⁸¹ Gore, a.g.k., s. 19

gerçekleşmesi öngörülür. Güç ve otorite sonuçta yine üst yönetimde kalır.³⁸² Geleneksel yetki devri anlayışında, yetkinin sahibi üstler olup bu yetkilerini kendi isteği ile devretmekte ve gerektiğinde geri alabilmektedirler. 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.³⁸³

Hızlı değişim ve rekabetin ortaya çıkardığı yaratıcılık, yenilik ve esneklik ihtiyacı örgütleri bu anlayışa yöneltmiştir. Vatandaşla direkt ilişki kuran veya vatandaşa daha yakın olan çalışanlara, hemen karar verme 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.³⁸⁴ Böylece günümüzde geleneksel anlayışın öngördüğü, herşeyin yukarıda kararlaştırılması veya aşağıya doğru emir olarak aktarılması anlayışı terk edilmekte ve bir işi “en iyi yukarıdakiler bilir” anlayışının yerini “onu bizzat yapan bilir” anlayışı almaktadır.³⁸⁵

Personel güçlendirme kamu yönetimindeki lider anlayışını da değiştirmiştir. Geleneksel kamu yönetiminde otorite, disiplin emir ve talimatlara dayalı liderlik söz konusu iken; yeni anlayışta, yönetici ve çalışanlarla işbirliği yapan, destek ve yardım sağlayan liderlik söz konusudur. Bu yeni anlayışta, liderlerin işin vizyonunu oluşturma ve bunları çalışanlara anlatma, çalışanlarla müşterileri birleştirme ve çalışanlarını güçlendiren bir ortam yaratma işlevleri vardır.³⁸⁶ Bu yeni liderlik anlayışında sahip olunan mevkiinin sunduğu otoritenin ve gücün kullanımı yolu ile amaçların gerçekleştirilmesi tercih edilmez.³⁸⁷

³⁸² Hüseyin Gül, a.g.k., s. 23

³⁸³ Al, a.g.k., s. 182

³⁸⁴ A.g.k., s. 183

³⁸⁵ A.g.k., s. 186

³⁸⁶ A.g.k., s. 186

³⁸⁷ Hüseyin Gül, a.g.k., s. 23

e) **Misyona Dayalı Kamu Yönetimi:** Misyona dayalı kamu yönetimi ile kastedilen, kurumun amacı üzerinde odaklanması, hedeflerin beklenene cevap verebilecek şekilde belirlenmesi ve kamunun temel amaçlarına dönmesidir. Kamu yönetimini temel görevine döndürmede ilk iş olarak mevzuatlar, yönetmelikler ve modası geçmiş etkinlikler azaltılmalı ve organizasyonların ana amaçları tanımlanmalıdır. Daha sonra çalışanlar bu amaçları takip etmek için yetkilendirilmeli ve çalışanlara inisiyatif tanınmalıdır. Ayrıca bütçe sistemleri de yeni amaca göre oluşturulmalıdır.³⁸⁸ Böylece oluşturulacak misyon odaklı kamu organizasyonları, kural yönelimli organizasyonlardan daha etkili ve verimli olacak, daha iyi sonuçlar üretecek ve daha esnek bir örgütlenmeye imkan verecektir.³⁸⁹

Bu anlayışın kamu yönetiminde hakim olmaya başlaması ile birlikte kamu yönetiminin ve kamu yöneticilerinin açık ve net bir misyona sahip olmaları bir gereklilik haline gelmektedir. Günümüzde bir misyonu olmayan yani ulaşmak istediği bir hedefi olmadan yalnızca kuralların yönlendirdiği kamu yönetimi anlayışı artık geçerliliğini yitirmeye başlamıştır.³⁹⁰

f) **Sonuç Odaklılık:** Günümüz yönetim anlayışında yaşanan bir başka değişim ise sonuç odaklı bir anlayışın yönetimde hakim hale gelmesidir. Misyon odaklı yönetimin devamı olarak nitelendirilebilecek bu anlayış, geleneksel yönetim modelinin sonuçlardan çok yöntemlere odaklanması yönündeki eleştirilere cevaben ortaya çıkmıştır. Geleneksel yönetim modelinde, çalışanlar, verilen emirlere ve mevzuata uymakla yükümlülüklerini yerine getirmiş olmakta ve yapılan işlerin sonuçlarından kendilerini sorumlu tutmamaktaydılar. Bu anlayış içerisinde ortaya çıkan sorunlar için en iyi çözüm yolu, yeni düzenlemelerin yapılması ve yürürlüğe konmasıydı. Olumsuzlukları gidermek adına konulan kurallar zamanla iyi şeyleri engellemeye,

³⁸⁸ Yayman, **Kamu Yönetiminde...**, s. 45; Al, **a.g.k.**, s. 247

³⁸⁹ Al, **a.g.k.**, s. 247

³⁹⁰ Orhan Gökçe ve Önder Kutlu, "Amerikan 'Hükümetin Yeniden Keşfi' (Reinventing Government) Reformu Üzerine Genel Bir Değerlendirme", **Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Y: 2, S: 3, Nisan 2002, Konya, s. 79

yönetimin hızını azaltmaya başlamış ve iyi niyetle konulan kurallar sonunda yönetimde bir kilitlenmeye yol açmıştır.³⁹¹

İşte kural yönelimli anlayışın ortaya çıkardığı bu sorunların giderilmesi için günümüz örgütlenmelerinde kurallara vurgu azaltılmakta ve sonuçlar öne çıkmaktadır.³⁹² Sonuç odaklı yönetim ile birlikte kamu yönetiminde katı bir biçimde uygulanan kurallar ortadan kalkmakta ve bu sayede kamu yöneticilerinin sık sık dile getirdikleri “kuralların ellerini kollarını bağlaması” yönündeki şikayetler de önlenmiş olmaktadır.³⁹³ Bu anlayışta çalışanlar sadece kurallara uygun davranmakla sorumluluklarının gereğini yapmış olmamakta, aynı zamanda yaptıkları işin sonuçlarından da sorumlu tutulmaktadır. Sonuca yönelme, ayrıca, kamuda rutin anlayışlardan sıyrılarak yaratıcılığa ağırlık verilmesini zorunlu hale getirmektedir.³⁹⁴

Sonuca odaklanmış bir kamu yönetimi, hem kaynak kullanımında disiplin sağlamayı, hem de yapılacak işe odaklanmayı gerektirmektedir. Kamusal mal ve hizmet üretiminde minimum düzeyde kaynak kullanılırken maksimum seviyede çıktı elde etmek gerekmektedir. Burada girdi miktarı kuşkusuz önemlidir ama onun kadar önemli olan bir başka faktör vardır. O da çıktının yani üretilen mal veya hizmetin miktarı ve kalitesidir. Girdilerin azaltılması çıktıların “kalitesiz” ya da az miktarda olmasını gerektirecekse bunun kamu yönetimi tarafından kabul edilmesi imkansız görünmektedir. Kamu yönetimi, temel mal ve hizmetleri üretmek amacıyla örgütlendiği için çıktıların kontrol edilmesi özel sektörde çıktıların kontrol edilmesinden daha ciddi etkiler yaratmaktadır.³⁹⁵ Sonuçlara odaklanmış kamu yönetiminde kaynakların dağılımında ve çıktıların kontrolünde performans ölçümlerinin sonuçları dikkate alınacağından, performans göstergeleri, performansa bağlı ödeme ve kalite geliştirme gibi konular

³⁹¹ Al, a.g.k., s. 244

³⁹² A.g.k., s. 245

³⁹³ Gökçe vd., a.g.k., s. 20

³⁹⁴ Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaası, İstanbul, 2001, s. 27

³⁹⁵ Gökçe ve Kutlu, “Amerikan...”, s. 79-80

önem kazanmakta ve performans değerlendirmesiyle, verimlilik kriterlerinin belirlenmesinde niceliksel yöntemlerin kullanılması bir gereklilik halini almaktadır.³⁹⁶

2.2.2. Değerlerde Değişim

1990'lı yıllarla birlikte dünyada yaşanan hızlı değişim ve ekonomik krizler karşısında neo-liberalizmin 'anti-devletçi' minimal devlet tezinin dönemini tamamladığını dile getiren tartışmalar, devletin rolü konusunda yeni bir sorgulamaya öncülük etmişlerdir. Neo-liberalizmin "küçük devlet, güçlü piyasa" söyleminin uygulayıcıları olan gelişmiş Batılı devletler, bu söylemin içeriğini farklı bir biçimde doldurmaya başlamışlardır. Böylelikle devletin küçültülmesinin yanı sıra "daha iyi işler" hale getirilmesinin gerekli olduğunu ileri süren görüşler devletin ne derece müdahaleci olacağına/olması gerektiğine değil, bu müdahalenin hangi yollardan ve hangi araçlarla gerçekleştirilebileceğine odaklanılmışlardır.³⁹⁷

Bu nedenlerle, neo-liberalizmin "küçük devlet-güçlü piyasa" formülasyonunun "iyi işleyen güçlü devlet, güçlü piyasa" yönünde dönüştürüldüğünü söylemek mümkündür. Bu çerçevede neo-liberalizmin "devlete karşı piyasa" söyleminden "devlet ve piyasa birlikteliği" söylemine bir dönüşüm yaşanmaktadır.³⁹⁸ Ayrıca bu dönemde *devletin ne yapması* gerektiğine değil, *devletin nasıl çalışması* gerektiğine vurgu yapılmaya başlanmıştır. Yeni yaklaşımın taraftarlarına göre, devlete karşı çıkmadan belli ilkelerin yerine getirilmesi ile de maliyetler düşürülebilecektir. Ancak, önerilen modelin gerçekleşmesi bürokratik devlet yapısının "girişimci" bir devlet yönünde dönüşmesine bağlanmıştır. Böylece devletin başarısı girişimciliğe, dolayısıyla da kamu sektörünün içeriden piyasalaştırılmasına endekslenmiştir.³⁹⁹ Bu anlayış kamu sektörünün küçültülmesi talebinden vazgeçildiği anlamına gelmemektedir. İfade edilmek istenen, kamu kuruluşlarının özelleştirme ve deregülasyon aracılığı ile piyasaya devredilmesine

³⁹⁶ Güzelsarı, a.g.k., s. 67

³⁹⁷ A.g.k., s. 81

³⁹⁸ A.g.k., s. 92

³⁹⁹ A.g.k., s. 82

ek olarak artık mevcut yapıların içeriden **piyasalaştırılması** gerekliliğidir. Kısacası “kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi hareketi”, Yeni Sağ’ın özelleştirme ve deregülasyon vurgularına piyasalaştırma vurgusunu eklemiştir. Böylece, deregülasyon ve özelleştirme yolu ile mevcut kamu kuruluşlarının elden çıkarılması girişimi başlatılmış, sonra sıra kamu yönetiminin temel faaliyetlerinin piyasalaştırılmasına gelmiştir. Böylece, dıştan yapılan özelleştirme, *iç piyasaların* oluşturulması ile devletin içinde sürdürülebilecektir.⁴⁰⁰

Bu bağlamda kamu yönetimi kuramı ve uygulamasında esasen “devrimci” bir değişim gerçekleşmektedir. Bu model değişimi ile birlikte kamusal örgütlenmede merkezi denetim, iktisadilik, verimlilik ve kurallara vurgu ile nitelendirilen geleneksel kamu yönetimi anlayışından; yenileşme, risk alma, yetkilendirme, takım çalışması, müşteri odaklılık, yatay hiyerarşiler, kalite, sürekli iyileştirme, rekabet ve piyasa mekanizmaları gibi vurgularla nitelendirilen yeni bir kamu yönetimi anlayışına doğru bir dönüşümün yaşandığı kamu yönetimi literatüründe dile getirilmektedir.⁴⁰¹ Bu dönüşüm ile birlikte kamu yönetiminde sıklıkla dile getirilmeye başlayan piyasaya yönelik kamu yönetimi, girişimci devlet, yönlendirici devlet, müşteri odaklılık, rekabet gibi kavramlar kamu yönetiminin temel değerlerinde bir değişimi ifade etmektedirler. Yaşanan değişim bu kavramlardan hangisi ile dile getirilirse getirilsin hedef hep aynıdır: daha verimli ve daha iyi çalışan bir kamu yönetimine ulaşmak. Kamu yönetiminin değer yapısında bir değişim başlatan bu kavramlar şu şekilde açıklanabilir:

a) Piyasaya Yönelik Kamu Yönetimi: Piyasaya yönelik bir kamu yönetimi anlayışında devlet, piyasa kurallarını belirlemek, tüketicilere bilgi akışını sağlamak, talep yaratmak ve yükseltmek, özel sektörü teşvik etmek, özel sektörün girmek istemediği kâr marjı az sektörlerde vatandaşların taleplerine cevap vermek, yeni sektörlerin oluşmasına imkan hazırlamak, vergi yasalarıyla piyasaların dengesini ve ahengini sağlamakla görevlidir.⁴⁰²

⁴⁰⁰ Güzelsarı, a.g.k., s. 84

⁴⁰¹ A.g.k., s. 87

⁴⁰² Yayman, **Kamu Yönetiminde...**, s. 50-51

b) Girişimci Devlet: Girişimci kamu yönetimi anlayışı, özel çıkara hizmet eden faaliyetlerin ücretlendirilmesi, toplumsal çıkarların ise devlet tarafından sübvansede edilmesi ilkesi etrafında yapılandırılmaktadır. Bir kısım kamusal malların ücretlendirilmesi hem kamu gelirlerini artıracak, hem de bazı kamu hizmetlerine karşı talebi azaltacaktır.⁴⁰³ Ancak, girişimci devlet, yani harcayan yerine kazanan bir kamu yönetiminin oluşturulması kamu hizmetinin kalitesinden herhangi bir ödün verilmeksizin hizmet sunulması ve gelir elde edilmesini gerektirmektedir.⁴⁰⁴

Unutulmaması gereken nokta, bu ilkenin kamu yönetiminin her faaliyetini gelir elde etme güdüsüyle sürdürmesini gerektirmediğidir. Fakat, “kamu hizmeti sunarken devlet, eğer şartları oluşmuşsa, gelir de elde etsin” ilkesiyle hareket etme söz konusudur. Bu anlayış gelir temini yanında harcamalarda disiplin sağlamayı da beraberinde getirmektedir. Zira, “gelir elde etme güdüsünün” ekonomik bir kaygının ürünü olması dolayısıyla diğer bir ekonomik güdü olan daha az maliyetle hizmet üretmeyi de beraberinde getirmesi beklenmektedir.⁴⁰⁵

c) Yönlendirici Hükümet: Bu anlayış, devletin ve dolayısıyla kamu yönetiminin mümkün olan her alandan çekilmesini ve yerini özel sektör kişi ve kuruluşlarına bırakmasını öngörmektedir. “Kürek çekmek yerine dümen idare etmek” olarak da ifade edilen anlayışla mümkün olduğunca az iş yapıp, daha ziyade makro anlamda düzenleme yapan yönetim anlayışı ifade edilmektedir⁴⁰⁶ ve bu anlayışta siyasi karar örgütlerine düşen sadece politikaları belirleyerek, kamu ve özel örgütlere kaynak aktarımını sağlamak ve performans değerlendirmelerini gerçekleştirmektir. Bu yaklaşımda “yönlendirme” kavramı, kavramsal düzeyde, **yönetişim** kavramı ile eş anlamlı görülmekte ve kamu sektöründe bu dönüşüm “daha az yönetme ve hizmet sunumu fakat, daha çok karar alma ve yönlendirme” olarak formüle edilmektedir.⁴⁰⁷ ‘Siyasi karar alma’ (dümen tutama) ile ‘hizmet sunumu’ (kürek çekme) arasında yapılan bu yöndeki ayrım,

⁴⁰³ Yayman, **Kamu Yönetiminde...**, s. 48

⁴⁰⁴ Gökçe ve Kutlu, “Amerikan...”, s. 81

⁴⁰⁵ **A.g.k.**, s. 81

⁴⁰⁶ **A.g.k.**, s. 76

⁴⁰⁷ Güzelsarı, **a.g.k.**, s. 89

devletlerin hizmet sunum görevlerini ve sistemlerini özel sektöre ve gönüllü kuruluşlara devretmesini gerektirmektedir. Uygulamada, kamu hizmetlerinin “agency” adı verilen yarı özerk kamu kuruluşlarına veya özel sektöre devredilmesi yönündeki eğilimler bu yaklaşımın yansımalarındandır.⁴⁰⁸

Devletin kürek çekmekten vazgeçip dümen tutmaya başlamasıyla sorunların, imkanların ve tüm kamu yönetimi evreninin görülüp çözüm üretilmesi kolaylaşacaktır. Teknede dümen tutanlar gidilecek yer konusunda kürek çekenlerden daha fazla söz sahibi olmalıdırlar, dümen tutmaya ağırlık veren yönetimler, içinde buldukları toplumu daha aktif bir biçimde yönlendirir, daha çok politika belirler ve hatta daha iyi denetlerler.⁴⁰⁹

d) Rekabet: Kamu yönetiminde özel sektör benzeri rekabetçi ortamın oluşturulması kamu kuruluşlarının hem diğer kamu kuruluşlarıyla, hem de özel sektörde benzer işlevleri icra eden birimlerle rekabet eder hale gelmelerini ifade etmektedir. Burada kamu yönetimlerine düşen, kuralları belirleyerek vatandaşların ihtiyaçlarını belirleyecek şekilde piyasaları düzenlemek, yapılandırmak ve denetlemektir.⁴¹⁰

Anılan anlayış özel sektörün rekabet dolayısıyla kamu sektöründen daha kaliteli mal-hizmet ürettiği gerçeğinden hareketle yola çıkmakta ve rekabetin üretilen mal ve hizmetlerin maliyetlerini düşürmekle kalmayıp, kalite artırımında da yararlı olacağı temel varsayımına dayanmaktadır.⁴¹¹ Özel sektörde bir tek hizmet sunucusundan değil, hizmet sunucularından söz edildiği için, bu alanda işletmeler yeniliklere açıktır, değişim ve uyum yeteneğine sahiptir. Rekabet, yeni ürün, uygun fiyat ve hizmet kalitesi için teşvik edici bir unsur niteliğindedir. Rekabetin olduğu bir ortamda hizmet sunucuları en az rakipleri kadar iyi olmak zorundadırlar; yoksa müşterilerini kaybederler. Hizmeti alanların seçme olanağının bulunması, hizmet sunucularının hizmetlerini en iyi, en kaliteli ve en uygun fiyatla sunmalarını zorunlu hale getirmektedir. Hizmet alıcılarının seçim yapma olanağının olmadığı alanlarda, bir başka ifade ile, hizmetin tek sunucu

⁴⁰⁸ Güzelsarı, a.g.k., s. 88

⁴⁰⁹ Yayman, *Kamu Yönetiminde...*, s. 42

⁴¹⁰ A.g.k., s. 44

⁴¹¹ Gökçe ve Kutlu, “Amerikan...”, s. 78

tarafından sunulduğu durumlarda, piyasanın kendi kendini yönlendirme mekanizması çalışmaz. Ekonomik piyasa teorisine göre, bu ortamda kötü ve pahalı hizmet eğilimi söz konusu olur. Rekabetin olmaması ya da yetersizliği, kurumun kendi gereksinimlerini müşterilerinin gereksinimlerinden daha fazla dikkate aldığı davranış biçimlerine yol açar.⁴¹²

Kamuda rekabetin hakim olmasıyla şu faydalar sağlanacaktır: Aynı harcamayla daha fazla iş yapmak mümkündür, rekabet, kuruluşları müşterilerin ihtiyaçlarına göre davranmaya zorlar, rekabet yeniliği ve farklılığı ödüllendirir, kamu görevlilerinin motivasyonunu yükseltir. Hizmet götürmede rekabet doğal seçiciliğin bir yolu olup iyinin ayakta kalmasını sağlar.⁴¹³

e) **Müşteri/Yurttaş Odaklı (Citizen Oriented) Kamu Yönetimi:** Modern toplumlarda toplumsal ihtiyaçlar temel olarak vatandaşların ödediği vergilerle karşılanmaktadır. Bu sebeple vatandaş, devlet aygıtı karşısında ikili bir rol üstlenmektedir.⁴¹⁴

- Kamu hizmetlerinin finansörlüğü,
- Kamusal hizmetlerden faydalanan-kamu yönetiminde yaşanan değişimin getirdiği terminoloji ile “müşteri”

rolleridir. Günümüzde halk, kronolojik anlamıyla tebaa pozisyonundan vatandaşlığa, oradan da müşteri konumuna geçmiştir. Özel sektör yönetiminden ödünç alınarak kullanılan müşteri kavramı, hizmetlerin dizaynında ve sunumunda etkisini göstermekte ve müşteri kimliği ile vatandaş, kamu hizmetlerinin zamanında yerine getirilmesini, bunların beklentilerine uygun ve kaliteli olmasını kamu yönetimlerinden talep etmektedir.⁴¹⁵ Nasıl özel sektör müşterilerini memnun ettiği oranda daha fazla mal ve hizmet satıp daha fazla kâr elde ederse, kamu yönetimi de bu doğrultuda örgütlendiği oranda daha fazla ve kaliteli hizmet üretecektir.⁴¹⁶ Yeni sağ uygulamalarla birlikte kamu

⁴¹² Veysel Eren, “Kamu Yönetiminde Bir Rekabet Aracı Olarak ‘Hizmet Karşılaştırması’ Yoluyla Yenilik ve Başarı Geliştirme”, **Amme İdaresi Dergisi**, 35(2), 2002, s. 65-66

⁴¹³ Yayman, **Kamu Yönetiminde...**, s. 44

⁴¹⁴ Saygılıoğlu ve Arı, **a.g.k.**, s. 147

⁴¹⁵ **A.g.k.**, s. 148

⁴¹⁶ Gökçe ve Kutlu, “Amerikan...”, s. 80

yönetiminin yapısı ve işleyişinde ekonomik yönün ağırlık kazanması ve özel sektör yöntemlerinin kamu yönetimince benimsenmesinde bir sakınca görülmemesi ile birlikte, müşteri kavramı kamu yönetiminde sıkça kullanılan kavramlardan birisi haline gelmiştir.⁴¹⁷

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.⁴¹⁸ Bunun bir sonucu olarak yeni anlayış, kamu hizmetlerini, onları sunanların kolayına geldiği bir biçimde değil kullanıcıların beklentilerine uyumlu olarak sunmayı öngörmektedir. Müşteri yönelimli kamu yönetimi, bireylerin fiziki ve bilgi bakımından kamu örgütlerine kolayca ulaşabilmelerini, karar verme sürecinde yer almalarını, şikayet ve isteklerinin dinlenmesini öngörmektedir.⁴¹⁹

Müşteri yönelimli kamu yönetiminde ayrıca, hizmetten faydalananlar çeşitli formları doldurmak zorunda kalmamalıdır. İçine girilmesi zor ve anlaşılmaz kompleks bürokrasiyle uğraşmamalıdır. Müşteri tatmini için hizmet verilen yerin uygunluğu, binanın ve 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 yardımseverliği ve kibarlığı, uzmanlığı, empati yeteneği, müşterilere verilen bilginin açıklığı ve müşterilere eşit muamele yapma ölçüsü önemlidir.⁴²⁰ Ayrıca müşteri odaklı bir kamu yönetimi anlayışının tesis edilmesi için tüm kurumlarda müşterilere düzenli olarak kamu hizmetlerini nasıl gördüklerine yönelik sorular sorulması ve yapıcı önerilerin tespit edilerek, sorunların nasıl giderileceği yolunda mesafe alınması da gerekmektedir.⁴²¹

⁴¹⁷ Al, a.g.k., s. 238

⁴¹⁸ A.g.k., s. 238-239

⁴¹⁹ A.g.k., s. 239

⁴²⁰ Gültekin Yıldız, a.g.k., s. 82

⁴²¹ M. Akif Özer, "Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılmasında ABD Örneği: Al Gore Raporu ve Alınacak Dersler", *Türk İdare Dergisi*, 72 (428), 2000, s. 109

Kamu hizmetlerinin tüketicilerinin, müşteri olarak yeniden kavramlaştırıldığı günümüzde, bireyler, pasif kullanıcı olmaktan çıkıp, aktif müşteri olarak görülmeye başlanmış ve müşterilerin beklentileri için yönetimler ciddi çaba içine girmişlerdir. Varılan noktada kamu çalışanlarının sorumluluğu siyasal sorumluluktan müşteri memnuniyetine doğru kaymaktadır ve yönetsel başarılar müşteri memnuniyeti ile ölçülmektedir.⁴²² Yönetsel başarının ve siyasi sorumluluğun bir ölçütü haline gelen müşteri memnuniyeti, uygulamada hizmet kontratları ile gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Bu yöntemde, yönetim hizmetle ilgili halka karşı yükümlülüklerini açık ve net belirleyen hizmet kontratları ilan etmektedir. 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 kontratların dışına çıkılırsa veya hizmetin sunumunda aksama olursa yönetim gerekli tazminatı ödemeyi kabul etmektedir.⁴²³

Belirtilmelidir ki, müşteri/yurttaş odaklı bir kamu yönetiminde işletme mantığındaki “müşteri” anlayışının kamu sektörüne aktarılması ve kâr amacıyla çalışan bir kamu yönetimi yaklaşımı yoktur. Müşteri/yurttaş, yalnızca kamu hizmetlerinin iyileştirilmesinde ve yurttaşa en etkili ve verimli bir biçimde sunulmasında bir kontrol ve düzeltim aracı işlevini görmektedir. Bu yöntem, yönetimi devingenleştirmekte ve etki-tepki sistemiyle, sorunlara daha hızlı çözüm arama ve bulma yollarını göstermektedir.⁴²⁴

Kamu yönetiminde hem örgütsel yapıda, hem de kamu yönetiminin değerlerinde yaşanan değişimin genel özelliklerinin daha iyi anlaşılabilmesi için Tablo 6’da geleneksel kamu yönetimi anlayışı ile yeni kamu yönetimi anlayışı karşılaştırılmaktadır.

⁴²² Al, a.g.k., s. 237

⁴²³ A.g.k., s. 241

⁴²⁴ Çukurçayır, a.g.k., s. 37

Tablo 6: Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü

GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI	YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI
Katı bürokrasi	Dar merkez
Hiyerarşi	Geniş sınırsız çevre
Güçlü merkezîyet (merkezden yönetim)	Yerelleşme (yerel uygunluk, yetki genişliği)
Merkezi kontrol	Performans hedefleri
Geniş personel	Az sayıda personel, daha çok uzman
Sabit, sürekli çevre	Esnek, geniş çevre
Merkezileşmiş pazarlık	Yerelleşmiş pazarlık
Katı yönetim	Esnek/katılımcı
Yasal güvence	Fayda/maliyet analizi
Profesyonellik	Hemşehri talepleri
Statüye ilişkin sorunlar	Etkenlik, verimlilik, ekonomiklik, kalite ve kârlılığa ilişkin sorunlar
Yasal düzenlemelerle kural ve normları ayrıntılı belirlemek	Yasal düzenlemelerin sayıca azaltılması ve sadeleştirilmesi
Yetki, yetki gaspı ve geçişi ile ilgili endişeler	Amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesi ile ilgili endişeler
Kurallar	Roller, kamu hizmetleri ölçünleri
Muhafazakarlık	Değişim
Yurttaş, teba	Müşteri
Emir – komuta	Karar almaya ve yönetime katılma
Durağanlık	Devingenlik
Kamu otoritesine saygı	Yurttaşın müşteri olarak görülmesi, yurttaş gereksinimlerine duyarlılık
Denetim: yasalılık, hukuksallık	Yol göstericilik, paranın değer karşılığı, başarının denetimi
Eşit ücret	Başarıya dayalı ücret
Genel yönetim alışkanlıkları	Proje yönetimi
Klasik devlet muhasebesi ve bütçe sistemi	Yönetim muhasebesi, maliyet merkezleri, maliyet etkenliği, maliyet-yarar oranı, nakit akış kestirimi, maliyetin geri dönüşü
Kamu sektörünün kesin egemenliği	Özel sektörden daha fazla yararlanma çabası
Kamunun tekelciliği	Rekabet, piyasa türü yönetim araçları
Klasik mülkiyet kavramı	Mülkiyet kavramının yeniden algılanması
Zaman ve eylem araştırması, insan ilişkileri	Başarım yönetimi, sonuç yönetimi, duyarlılık yönetimi, sorumluluk yönetim, toplam kalite yönetimi
Hizmet dağıtımında “nicelik”	Hizmet dağıtımında “nitelik”
Sınırlı işgören katkısı	Azami işgören katkısı
Kapalı enformasyon kanalları	Açık enformasyon kanalları
Çatışmacı ilişkiler	Karşılıklı işbirliği
Bürokrat tipi yönetici	Girişimci yönetimci

Kaynak: Karaman, a.g.k., s. 41; Yaşamış, a.g.k., s. 20-21; Eryılmaz, **Kamu Yönetimi...**, s. 24; Yayman, **Kamu Yönetiminde...**, s. 35; Eryılmaz, **Bürokrasi...**, s. 238

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA Ve YENİ YÖNETİM MODELLERİ DOĞRULTUSUNDA UYGULAMALAR

Kamu yönetimi sisteminin toplumun gereksinimlerini karşılamada etkin bir araç durumuna dönüştürülebilmesinin başlıca koşullarından birisi, sistemin gelişen ve değişen koşullara ayak uydurmasını sağlayıcı yönde sürekli yenilenmesidir.⁴²⁵ Türk kamu yönetimi de sürekli gelişen ve değişen koşullara ayak uydurmak amacıyla “değişim”i anlamaya ve yönetmeye çalışmaktadır.

Türk kamu yönetiminde değişim olgusunun tartışma gündemine gelmesi, bu bağlamda Türk kamu yönetiminde yeni yönetim tekniklerinin uygulanma gereğinin ortaya çıkışı, kamu yönetiminin uğradığı genel değişim çizgisinden ve dünya ölçeğinde kaydedilen gelişmelerden bağımsız bir biçimde ele alınamaz. Yani Türk kamu yönetiminde değişim sürecini başlatan, çağdaş yönetim tekniklerinin benimsenmesini gerektiren ya da bu tekniklerin tartışma gündemine gelmesine yol açan nedenler dünyanın diğer ülkelerindeki kamu yönetimlerini etkileyen ve değişim sürecine girmelerine yol açan nedenlerle benzerlik arz etmektedir.⁴²⁶

Türk kamu yönetiminin yaşadığı değişim, toplumsal ve siyasal değişim taleplerinin ve kendi iç dinamiklerinin zorlamasıyla olduğu kadar, küreselleşmenin tüm dünya ülkeleri üzerindeki çok yönlü ve kapsamlı etkileriyle de şekillenmektedir. Bu bağlamda, Türk kamu yönetiminin tarihsel gelişme süreci içinde gerek iç bünyesindeki siyasal ve toplumsal nitelikteki değişim taleplerini karşılamadaki yapısal yetersizliğinden, gerek bölgesel konjonktürde meydana gelen değişmelerden ve küresel dinamiklerin etkisinden kaynaklanan ve Cumhuriyet dönemi boyunca yönetimin yeniden düzenlenmesi, idari reform, devletin yeniden yapılandırılması gibi tanımlarla yeniden düzenleme ihtiyacını karşımıza çıkaran ve son dönemlerde de bazı uluslararası kuruluşlar tarafından “yapısal uyarılma” adı altında kamu yönetimini değişime zorlayan nedenler, son on yılda, tüm dünyada, birey öncelikli, müşteri odaklı yönetim tekniklerinin

⁴²⁵ TODAİE, *Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA): Genel Rapor*, TODAİE Yayını, Ankara, 1991, s. 1

⁴²⁶ Sallan Gül, *a.g.k.*, s. 69

yaygınlık kazanması, Avrupa Birliği ile birleşme sürecinin gerektirdiği değişimler, küreselleşme ve diğer uluslararası gelişmeler, kaliteli hizmet yönünde artan vatandaş talepleri, bütçe açıkları ve devlet borçları, kamusal harcamalarda savurganlık ve verimsizlik, kentleşme ve ekonomik gelişmede bölgelerarası dengesizlik, artan bilinçlilik gibi etmelerle açıklanabilir.⁴²⁷ Ancak, Türkiye'nin özellikle son yüz elli yılda toplumsal, siyasal ve ekonomik alanlarda geçirdiği tüm değişim ve yeniden yapılanma hareketlerinde olduğu gibi, kamu yönetimi alanında yaşanan değişimin de kendi yapısal dinamiklerinden ve iç zorunluluklarından çok, dış kaynaklı küresel süreçlerin etkisi altında biçimlendiği ve ivme kazandığı söylenebilir.⁴²⁸

3.1. Türk Kamu Yönetiminin Mevcut Durumu ve Değişime Bakış Açısı

Türk kamu yönetimine özgü yönetim geleneği, Weberyen modelin batı ülkelerinde yaşanan başlıca örneklerinde görüldüğü gibi, bürokrasinin nesnellik, düzenlilik, verimlilik ve etkenlik gibi temel ilkeleri çerçevesinde ve siyasal sisteme bağlılık ekseninde gelişmek yerine; araçsal niteliğinden çok amaçsal yönü ağır basan, toplumsal yapının ve geleneksel kültürün etkilerine açık, siyasal sistemi belli çıkar hedefleri doğrultusunda biçimlendirme ve dönüştürme yönünde bir gelişme göstermiştir. Bu durum, toplumun temel ihtiyaçlarını karşılamakta zorlanan bir kamu yönetimi sisteminin oluşmasına kaçınılmaz bir biçimde neden olmaktadır. Günümüzün ihtiyaçlarına cevap vermekte zorlanan ve değişim ile yüzleşmek zorunda kalan ülkemizin mevcut yönetim yapısının temel bazı özellikleri şunlardır:⁴²⁹

- Katı hiyerarşik ve klasik örgütlenme modeline göre kurgulanan, kırtasiyeci, şekilci ve verimsiz bürokratik kurumlar,

⁴²⁷ Saran, *Küreselleşme Sürecinde...*, s. 183-187

⁴²⁸ A.g.k., s. 157

⁴²⁹ Saygılıoğlu ve Arı, a.g.k., s. 186-210; Ümit Berkman, *Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet*, TODAİE Yayını, Ankara, 1979, s. 64-65; Aytekin Yılmaz, "Bürokratik Devletten Demokrasiye Türk Kamu Yönetimi", *Yeni Türkiye Cumhuriyet Özel Sayısı*, C: 5, 1998, s. 3580; T.C. Başbakanlık ve Konut Müsteşarlığı, *Faruk Bal-Devlet Bakanı- Bağlı ve İlgili Kuruluşlar-1*, T.C. Başbakanlık ve Konut Müsteşarlığı Yayınları, Ankara, 2002, s. 2-3

- Yolsuzluğa ve siyasi çürümeye yol açan, bunlardan kurtulamayan hantal ve aşırı merkeziyetçi kamu yönetimi yapısı,
- Toplumsal denetim ve katılıma kapalı bir sistemin varlığı,
- Hızla büyüyen ve süreç içinde hantallaşan bir kurumlar sistemi,
- Devletin, hayatın her alanına müdahalesinin son derece doğal olduğu konusunda toplumda kök salmış geleneksel bir anlayışın varlığı,
- Devlet müdahalesinin dışında bireye herhangi bir alanın bırakılmaması ve böylece kamusal alanın özel alana baskın olması,
- Bunun doğal sonucu olarak, zaman içinde toplumda ortaya çıkan sorunlara çare bulmanın devletin sorumluluğunda olduğuna dair “devlet baba” anlayışının gelişmesi,
- Mevcut “devlet anlayışı” ve uygulanan yanlış politikalar yüzünden, devletin ekonomideki rolünün değişen koşullara ayak uyduramaması, servetin toplum kesimleri ve bölgeler arasındaki dağılımında adaletin sağlanamaması,
- Kamu personelinin vatandaşlara muamele tarzının geleneksel bürokratik kültürün tipik özellikleri olan katı, resmiyetçi, statik ve bürokratik bir nitelik arz etmesi,
- Yöneticilere hesap verme sorumluluğunun ve inisiyatif kullanabilme imkanının verilmemesi,
- Yönetim ve denetim sisteminde verimlilik ve etkinliği öngören performans kültürünün oluşturulamaması,
- Söz konusu yapının, kayırma, suistimal, nüfuz kullanma ve her türlü yozlaşmaya müsait bir ortam yaratması, verimsizliğin başlıca sebebi olması ve hizmet kalitesini düşürmesi.

Bu nedenlerle günümüzde bir bütün olarak kamu yönetimi sistemimiz, toplumun beklenti ve taleplerine karşılık verememektedir. Bu durum, günümüzün çağdaş yönetim anlayışına uygun yönetim şekillerinin hayata geçirilmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Kamu yönetimi sistemimiz için değişim bir gereklilik olarak ortaya çıkmasına rağmen, yönetim sistemimizin değişime cevap verebilme kapasitesi bir hayli düşüktür. Ülkemizdeki ekonomik, sosyal ve siyasal gelişmeler çok dinamik ve hareketli olmasına karşın, yönetim kültürü ve hakim süren gelenekçi eski yapılar yeniliklere açık değildir. Sürekli iyileştirme ve yenileştirme arayışları yaygın bir anlayış değildir. Özellikle devlet örgütünde geçerli olan yasal düzenlemeler bazen yüz yıldan fazla bir süre değişikliğe uğratılmadan, mevcut yapı tartışmaya ve araştırmalara hiçbir şekilde açık tutulmadan ne pahasına olursa olsun korunmaya çalışılmaktadır.⁴³⁰ Bu yönde özellikle bürokrasi içinde sorunlara çözüm aramak ve yapılmamış olanı yapmak yerine, mevcudu korumaya yönelik tutumların daha risksiz olması nedeniyle tercih edilmeleri ve idarenin içinde yüzeysel girişimlerle oynamanın yerine köklü, derinlere giden ve bir davranış değişikliği yaratan idari kültür dönüşümü gerçekleştirmek gerektiği bilincine henüz varılmamış olması değişim çabalarını olumsuz yönde etkilemektedir.⁴³¹

Denilebilir ki, Türkiye’de değişime karşı bir tedirginlik söz konusudur. Varolan sistem ya da yapının tümünden değiştirilmesi endişesi, bu sistemden beslenen ve sürdürmekte direnenler için sürekli bir korku halini almıştır.⁴³² Bu çerçevede, değişmek arzusunda olan, sürekli değişimden dem vuran, fakat en basit olumsuz alışkanlıklarını değiştirmekten bile uzak olan bir devlet anlayışına sahip Türkiye’de, toplumun çoğunun artık “değişim kaçınılmazdır” fikrini kabul etmiş gözükmesine rağmen, halen değişime olan yaklaşım tıpkı “ölüm” ve “vergi” gibidir: “Erteleyebildiğin kadar erte!..”⁴³³

Ayrıca küreselleşen dünyada kabul görmeye başlayan yeni yönetsel gelişmelerin, kamu bürokrasisi tarafından yeterince izlenmemesi, değişim ve uyum yönünde siyasal

⁴³⁰ Esmeray Alacadağlı ve Hikmet Yavuziğit, “Bürokratik Kültürümüz ve TKY Felsefesinin Uygulanabilirliği”, **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi**, TODAİE, 1998, s. 107

⁴³¹ Devlet Planlama Teşkilatı, **Kamu Yönetiminin...**, s. 10; Saygılıoğlu ve Arı, **a.g.k.**, s. 210

⁴³² Alacadağlı ve Yavuziğit, **a.g.k.**, s. 107

⁴³³ Saygılıoğlu ve Arı, **a.g.k.**, s. 185

erkten beklenen öncülüğün gerçekleşmemesi⁴³⁴, mevcut konjonktürde devlet reformunun koordinasyonunun, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlarla yürütülen programlar aracılığıyla sağlanmasına neden olmaktadır. Bu durum, zaten değişime hoş yaklaşmayan kamuoyunda, “reformun dış dinamiklerce dayatıldığı” kanısının oluşmasına yol açmakta ve dolayısıyla devlet reformunun meşruiyetini zedelemektedir. Böyle bir meşruiyet zedelenmesi değişime karşı bir gönülsüzlük meydana getirmekte, kamu yönetiminde değişimin gerekliliği bir moda olarak algılanmakta, bütün bunların sonucu olarak da kamu yönetimi, süreç içerisinde verimli ve etkin, yeni ve daha başarılı yönetimlere evrilememektedir.⁴³⁵

3.2. Mevcut Durumu Düzeltme Yönündeki Girişimler

Bütün dünyada çağdaş merkezi devlet gücünün kurumsallaşma sürecinin başlarından, 1980’li yıllara kadar yaşanan değişime “**idari reform**” terimi ile karşılanmış ve devlet işlevlerinde İkinci Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan **genişleme ve çeşitlenme eğilimi**, “idari reform” aracı ile düzene sokulmaya çalışılmıştır 1980’li yıllarda yaşanan değişim olgusunu açıklamak için ise, uluslararası planda IMF ve Dünya Bankası ile bütünleşen “**yapısal uyarlanma**” terimi kullanılmakta ve devlet işlevlerinde 1980’li yıllarda ortaya çıkan **daralma eğilimi** “yapısal uyarlanma” adı verilen politikalar ile düzenlemeye çalışılmaktadır.⁴³⁶

1980’li yıllara kadar olan süreçte idari reform anlayışı görev alanı genişleyen, dolayısıyla cisim olarak da büyüyen bir devleti konu almaktadır ve yaklaşım “modernleşme”, “ulusal kalkınma”, “öncü devlet”, “lokomotif bürokrasi” kavramları temelinde yükselmektedir. Bu dönemde, yasal-ussal **bürokrasi** devletin sert çekirdeği, iktisadi-toplumsal-kültürel yaşamı sürükleyen **devlet** modernleşmenin güvencesi, kendine güvenli **uluslar** kendi kaderlerinin yapıcısı olarak görülmekteydi. Azgelişmiş,

⁴³⁴ Adnan Çelik, “Türkiye’deki İşadamları Örgütlerinin Kamu Yönetiminde TKY’nin Uygulanabilirliğine İlişkin Görüşleri”, **Kamu Yönetiminde Kalite II. Ulusal Kongresi**, TODAİE, 1999, s. 53

⁴³⁵ Saygılıoğlu ve Arı, **a.g.k.**, s. 210

⁴³⁶ Güler, **Yeni Sağ...**, s. 9-10

ama bağımsızlık ve egemenliklerine düşkün halklar, planlama aracılığıyla kendi kaynaklarını sanayileşme için seferber etmenin gerekliliğine inanıyorlar ve bu seferberlikte bürokrasinin önderliğine güveniyorlardı. Bu ağır işi başaracak yetenekte bir bürokrasi meydana getirmek, bu süreç içerisinde doğal olarak en önde gelen işlerden birisiydi. Böyle bir hedef, idari reformu tüm toplumsal kesimlerin tartışma ve katkısına açık, saydam ve katılımlı bir araştırma süreci haline getirmiştir. Bu dönemde konuya birer mühendis gibi yaklaşan reformcular, kural, kurum ve yöntemleri mümkün olduğunca simetrik ve bilimsel ilkelere dayanmaya özen göstererek tasarlamışlardır.⁴³⁷

1980’li yılların yapısal uyarlama politikaları ise, görev alanının aşırı genişlediği, dolayısıyla kendisinin de gereksiz bir büyüme sergilediği ileri sürülen “hantal”, “kaynakları yutan”, “beceriksiz” devleti konu almıştır. Yaklaşım, “demokratikleşme”, “ulus-ötesi kalkınma”, “ardçı devlet”, “sanal bürokrasi” kavramları üzerinde yükselmektedir. Azgelişmişlikten kurtulmanın yolu mevcut bürokrasinin tasfiyesinden, devletin iktisadi-toplumsal-kültürel yaşamdan uzak durmasından, dikkatlerin yerli değil yabancı dünyaya çevrilmesinden geçmektedir.⁴³⁸

Dünyadaki bu değişim sürecine paralel olarak idari reform konusu Türkiye’de 1950 ve özellikle 1960’lı yıllarda ulusal tartışma gündeminden hemen hiç düşmemiştir. 1970’lerin ilk bir iki yılında yerini korumuş, ama 1970’li yıllar boyunca unutulmuş görünmektedir. 1980’li yıllardan itibaren eski parlak günlerine dönmüş ve yapısal uyarlama politikaları adı altında tekrar gündeme gelmeye başlamıştır. İlginç bir rastlantı, dünyanın hiçbir yerinde de 1971 Brighton seminerinden 1981 Bangkok seminerine kadar, idari reform uzmanlarını bir araya getiren uluslararası bir toplantı yapılmamıştır. Aradaki boşluk, 1970 öncesi reform anlayışı ile 1980 sonrası reform anlayışı arasındaki karşıtlığın uzmanlar tarafından hazmedilebilmesi için verilmiş bir ara gibidir. Gerçekten bu iki dönemde yaşanan reform süreçleri, aynı kavramla karşılanamayacak kadar farklı ve tartışmasız bir biçimde birbirlerine karşıt doğallara sahiptir.⁴³⁹

⁴³⁷ Güler, *Yeni Sağ...*, s. 9

⁴³⁸ A.g.k., s. 9

⁴³⁹ A.g.k., s. 9

Türk kamu yönetiminin, tarihsel süreç içerisinde yönetimi değişime cevap verebilecek bir hale getirme yönündeki girişimleri de bu çerçevede iki alt başlık halinde ele alınabilir:

(1) 1945-1980: İdari Reform Dönemi

(2) 1980 ve sonrası: Yapısal Uyarılama Dönemi

3.2.1. 1945-1980 Yılları-İdari Reform Çalışmaları

Yönetimin içinde bulunduğu durumla kendinden beklenen durum arasındaki farklılıktan doğan idari reform ihtiyacı yalnız gelişmekte olan ülkelerde değil, tüm dünyada evrensel kabul görmüş bir kavramdır.⁴⁴⁰ Bu kavram, idarenin ulusal amaçlarının gerçekleştirilmesine yardımcı olacak süratli, tasarruf sağlayıcı, verimli ve kaliteli hizmet götürülmesini sağlayacak bir düzene kavuşturulmasını ve böyle bir düzen içinde iş görmesini sağlayacak çabaların tümü biçiminde tanımlanabilir. Bu çabaların sonuca ulaşması, idari reform faaliyetinin siyasal kurumlarca olduğu kadar memurlar ve kamuoyu tarafından da anlaşılmasını ve desteklenmesini gerektirir. Ayrıca, idari reformun uzun zaman alan ve sürekli özen, sabır isteyen bir iş olduğunu da önceden kabul etmek gerekir. Ama çok daha önemlisi, “idari reformda, siyasi tercih konusu olabilecek meselelere dokunulmamalı, mesela devletin iktisadi hayata müdahalesinin derecesi gibi siyasi karakterdeki meseleler idari reform organlarının inceleme sahaları dışında bırakılmalıdır”⁴⁴¹

Son yarım yüzyılda devletin görev ve sorumluluklarında büyük bir artışın meydana gelmesi, belirli görevleri yerine getirmek üzere kurulan idarenin ihtiyaçlar değiştikçe amaç, yapı ve yöntemlerde değişiklik yapması gereğinin ortaya çıkması, İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde “iktisadi ve sosyal alanda hamleler yapmak ve bu

⁴⁴⁰ Yayman, *Kamu Yönetiminde...*, s. 131

⁴⁴¹ Güler, *Yeni Sağ...*, s. 28

hamleleri büyük ölçüde devlet eliyle gerçekleştirmek zorunda bulunan memleketlerin idareyi müessir bir kalkınma amili haline getirme yönündeki arzuları” ve kamuoyunun daha hızlı işleyen ve daha ucuza mal olan bir mekanizma istemesi gibi nedenlerle⁴⁴², yönetimde “reorganizasyon”, “yeniden yapılanma”, “yeniden düzenleme” gibi yere ve zamana göre değişen ve ancak birbirlerine çok yakın kavramlarla ifade edilen idari reform tartışmaları, 1945’li yıllardan bu yana sürekli gündemdeki yerini korumakta, zaman zaman somut ve kapsamlı uygulamalara konu olmaktadır.⁴⁴³

Cumhuriyet’in kuruluşundan sonra, devlet aygıtının koyu bir atalet ve hareketsizlik yaşamaması ile bağlantılı olarak idarede reform konusu üzerinde uzun zaman durulmamış, bu mesele ancak İkinci Dünya Savaşı’ndan hemen sonra ele alınmaya başlanmıştır. Genel olarak idarede reform konusunu işleyen tüm yayınlarda rastlanan şu saptama önemlidir: **İdari reform kavramı, 1945-1980 dönemini temsil eden bir kavramdır.**

1945 sonrasında idari reform uygulamaları sadece ülkemizde değil aynı zamanda uluslararası arenada da bir seferberlik halinde başlamıştır. İkinci Dünya Savaşı’nı izleyen yıllarda hemen bütün Avrupa ülkelerinde, ABD’de ve onları örnek alan bazı Doğu Avrupa ve Güney Amerika ülkelerinde bu konuya özel bir önem verilmiş, ABD’de Hoover Komisyonları ile diğer birçok ülkede idari reform komisyonlarının çalışmaları bu dönemde başlamıştır. İngiltere, Hollanda ve Brezilya gibi ülkelerde ileride idari reform çalışmalarında önemli bir rol oynayacak olan organizasyon ve metod örgütleri de yine bu yıllarda kurulmuştur. Bir çok ülkede idari reform çalışmalarına önemli katkılarda bulunan kamu yönetimi enstitülerinin kuruluşları da genellikle aynı döneme rastlamaktadır. İşte bu ruh hali nedeniyle 1945 sonrası kendine özgü bir dönemi, rasgele olmayan, bilinçli, sistemli ve düzenli girişimlerle yönlendirilen idari reform dalgasını ifade eder. Bu dönemin idari reformlarında “araştırma projeleri” ve “raporlar” reform uygulamalarından daha fazla ön plandadır. Araştırmalara ayrılan zaman, emek ve

⁴⁴² Güler, *Yeni Sağ...*, s. 29

⁴⁴³ TODAİE, *Kamu Yönetimi Araştırması...*, s. 1; Tayfur Özşen, “Önce Toplam Yönetim Kalitesi”, *Kamu Yönetiminde Kalite II. Ulusal Kongresi*, TODAİE, 1999, s. 87

kaynağa koşut olarak yalnızca bürokrasi değil, genel olarak kamuoyu değişmeye hazırlanmıştır. Oluşturulan genel değişme atmosferi sayesinde, ülkede başlıca iktidar odağı konumunda olan bürokrasinin, kendisi için kilit konu olan personel rejimine direnmek bir yana kısmen katılması da sağlanmıştır. Bürokrasinin kapalı ve yer yer katılaşmış, içe dönük işleyişi, araştırmalar sayesinde herkes tarafından “bilinebilir” kılınmıştır. Böylece kurumlar parçalanabilmiş, birleştirilebilmiş, kimileri ortadan kaldırılabilmıştır. 1945 sonrası idari reformlarında proje ve raporlar, kısaca yolu açan keşif raporları ya da misyoner araçlar olarak tanımlanabilir. Bu açıdan araştırmaların başarısı, öngördükleri değişikliklerin yaşama geçip geçmediğinden çok, bu nitelik ve işlev bakımından sorgulanmalıdır.⁴⁴⁴

Türkiye’de 1945 sonrası başlayan idari reform dönemi, yabancı heyet ya da uzmanlarca hazırlanan raporlar ile açılır. 1949 yılında, “Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Hakkında Rapor” başlığı ile Neumark Raporu, aynı yıl “Türkiye’nin iktisadi kalkınmasını gerçekleştirecek olan mali politikayı ve idari mekanizmayı incelemek” amacıyla çalışan Dünya Bankası heyetinin hazırladığı Barker raporu, 1950 yılında Türkiye devletinin mali yönetim yapısını inceleyen Martin-Cush Raporu, 1952 yılında Leimgruber, 1953 yılında Maurice Chailoux-Dantel raporu bu doğrultuda hazırlanan reform raporları olmuştur. Aralarında Neumark hariç, bu raporları hazırlayanların “bağımsız ya da gönüllü” yabancı uzmanlar değil, uluslararası mali merkezler tarafından görevlendirilmiş heyet ya da uzmanlar olduklarını belirtmek bu noktada önemlidir.⁴⁴⁵

Yerli ve seferberlik halinde, tüm idareyi konu alan büyük araştırmalar 1960’lı yıllarda başlamıştır. Devlet Planlama Teşkilatı’nın kuruluşuyla birlikte planlı döneme girilmesinden sonra, ekonomik ve sosyal kalkınmanın devletin girişim ve öncülüğünde ve planlı olarak gerçekleştirilmesi ilkesi çerçevesinde; kamu yönetimini değişen koşullara uyumlu hale getirmek ve beklentileri karşılayabilmesini sağlamak üzere “beş yıllık kalkınma planları”nda idari reform gerekliliği üzerinde durulmuş, plan hükümleri

⁴⁴⁴ Güler, *Yeni Sağ...*, s. 32-33

⁴⁴⁵ A.g.k., s. 33

doğrultusunda zaman zaman çeşitli proje çalışmaları yürütülmüştür.⁴⁴⁶ Ancak, kamu yönetiminin karşılaştığı sorunlar için önerilen çözümlerin plan metinlerine konulan bazı irili ufaklı eklemelerden öteye gidememesi, idari reform çalışmalarının kalkınma planlarında ele alınması ve planlı kalkınma mantığı içinde yürütülmeye çalışılmasından beklenen ölçüde başarılı sonuçlar elde edilememesine neden olmuştur.⁴⁴⁷

1960 sonrasında, tek tek kurum ve kuruluşları konu alan araştırma ve uygulamaların yanısıra dört büyük seferberlik gerçekleştirilmiştir. Seferberlik halinde gerçekleştirilen reform araştırmalarının üç özelliği paylaştıkları dikkat çekmektedir. Birincisi; kamu yönetimi ile KİT reformu çalışmaları genellikle aynı anda yapılmış, ancak birbirlerinden ayrı tutulmuştur. İdare kendi içinde bir bütün olarak algılanmış, KİT ve ortaklıklar ayrı bir bütün olarak incelenmiştir. Yapılan çalışmaların hiçbirinde, bu iki dünyayı birlikte ele alarak değerlendiren bir üst kurul yoktur. İkincisi, kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi 1960'lardan bu yana üç başlık altında ele alınmıştır. Bunlardan birisi personel sorunları, diğeri teşkilat yapısı, sonuncusu ise idari işlem ve yöntemlerin düzenlenmesidir. Bu yaklaşımın geleneksel hale geldiği görülmektedir. Üçüncüsü, araştırmaların hepsi kriz ve askeri darbe dönemlerine denk gelmeleri ile dikkati çekmektedir.⁴⁴⁸

Araştırmalardan ilki 1960'lı yıllarda gerçekleştirilen, kısaca MEHTAP adlı Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi ve bu projeyi tamamlayıcı nitelikteki projeler demetinden oluşan çalışmalardır. KİT dünyası bu projenin dışında tutulmuş, KİT idaresinin reformu yaklaşık iki yıl sonra genel olarak "idarenin reformu"ndan bağımsız ve ayrı bir proje halinde başlatılarak sürdürülmüştür. İkincisi, 1970'li yılların hemen başlarında kurulan "İdari Reform Danışma Kurulu" öncülüğünde gerçekleştirilen çalışmalardır. Üçüncüsü, 1980'li yılların başlarında, 12 Eylül askeri darbe döneminde gerçekleştirilen çalışmalar olmuştur. Bu dönemin seferberliği, ilk iki dönemden kamuoyu ve bürokrasiye çok fazla açılmaması, uzmanların kapalı ve hızlı bir biçimde

⁴⁴⁶ Saran, *Küreselleşme Sürecinde...*, s. 173

⁴⁴⁷ Tacettin Karaer, "Kalkınma Planları ve İdari Reform", *Amme İdaresi Dergisi*, 24(2), 1991, s. 64

⁴⁴⁸ Güler, *Yeni Sağ...*, s. 34

pragmatik bir yaklaşımla çalıştırılmaları ile ayrılmaktadır. Dördüncü kapsamlı araştırma ise 1988 yılında başlatılan KAYA kısa adlı Kamu Yönetimi Araştırma Projesi'dir. Bu proje, yapıldığı tarih itibariyle “yapısal uyarılama” dönemine ait bir çalışmadır. Ancak ne var ki, KAYA devletin işlevlerini sorgulamamış, kamu kesiminin daraltılması ya da devletin küçültülmesi üzerinde hiçbir değerlendirme yapmamış, özelleştirme politikası ile yüzleşmemiştir. Bu nedenlerden dolayı KAYA yapıldığı tarih itibariyle “yapısal uyarılama” dönemine ait olmasına rağmen içeriği dolayısıyla “idari reform” dönemi içerisinde değerlendirilmektedir.⁴⁴⁹

1945-80 idari reform seferberliğinin amaca ne ölçüde ulaştığı değerlendirilecek olursa şöyle bir sonuca ulaşılabilir: Bu dönemin ilk amacı “dış yardım”, “doğrudan yabancı yatırım”, “kredi ve istikraz” akışının aksamasız yürütülmesidir; bunu gerçekleştirecek bürokratik aygıt geliştirilmiştir. Aynı seferberliklerin ikinci amacı, kapitalist gelişmenin gereklerini yerine getirmeyi ve ilgili politikalarda devamlılığı sağlayacak Batı tipi bir bürokratik aygıt oluşturulmasıdır, böyle bir aygıt oluşturulmuştur. Üçüncüsü, idari reformlar bürokrasinin konumu ve rolünü belirleme amacı taşımışlardır; her seferberlik, bürokrasinin baştan aşağıya sorgulanmasını gündeme getirerek aygıtın kapalılık ve katılığına biraz daha aşınmasını sağlamıştır. Böylece bürokrasinin konumu ve rolü değiştirilebilir, yeniden tanımlanabilir bir esnekliğe kavuşturulabilmiştir. Belirtilen bu üç nedenden ötürü 1945-1980 idari reform araştırma ve uygulamaları, “analiz edilmeye değer başarı öyküleri” olarak görülebilir.⁴⁵⁰

Ancak 1945-1980 yıllarında yürütülen idari reform çalışmaları başarı öyküleri olarak değerlendirilmelerinin yanı sıra şu nedenlerden ötürü de tenkitlere maruz kalmaktadır: Bu dönemde yönetimin geliştirilmesi geçici önlemlerle, yabancı uzman raporlarıyla, yabancı ülkelerde uygulanan modellerin taklit edilmesiyle, yasal ya da yönetsel düzeyde bazı geçici düzenlemelerle gerçekleştirilmeye çalışılmış ve bu yeterli görülmemiştir. Bu süreçte yine, yönetimin geliştirilmesine yönelik çalışmalar yalnızca “kırtasiyeciliğin önlenmesi” veya “bürokrasinin azaltılması” biçimindeki yüzeysel

⁴⁴⁹ Güler, *Yeni Sağ...*, s. 34-41

⁴⁵⁰ A.g.k., s. 41

çözümlere indirgenmiş, “kırtasiyecilik” ve “bürokrasi” olarak adlandırılan gereksiz formalitelerin aslında yönetsel sistemdeki temel bozuklukların doğal bir sonucu olduğu gerçeğinden hareketle sorunlara köklü ve kalıcı çözümler getirilebilmesi için “mevzuata” ve “insan unsuruna” önem verilmesi gereği üzerinde durulmamıştır.⁴⁵¹ İdareyi yeniden düzenlemeye ekolojik ve “açık sistem” yaklaşımı yerine, idareyi içinde bulunduğu çevreden soyut olarak ele alan “kapalı sistem” yaklaşımı ile gidilmiş ve kapalı sistem yaklaşımı da kötü bir şekilde yapılmıştır. Diğer bir deyişle, idareyi yeniden düzenleme çalışmalarında dikkatler kalkınma çabası içinde olan ülkeler için yeterli kabul edilmesi mümkün olmayan ikinci derecede öneme haiz verimlilik ve etkinliğe yönelmiş, idarenin yalnız kendi içindeki yüzeyde problemleri olan organizasyon-metod gibi yöntemler hakim olmuş, idarenin topyekün kalkınma ve onun diğer unsurları içindeki dikey ve yatay bağlantılarına gereken önem verilmemiştir. Aynı doğrultuda bir başka eleştiri şöyle dile getirilmektedir: “Türkiye’de yeniden düzenleme çalışmalarıyla geleneksel olarak izlenmiş olan amaç, idarenin daha çabuk, ucuz, sade ve verimli bir biçimde işlemesi ve daha kaliteli hizmet sunması için, nasıl bir yapıya ve çalışma yöntemlerine kavuşturulması gerektiğinin aranması olmuştur... Konu sadece yönetim sistemi açısından ele alınmış, getirilen önerinin ve uygulamanın bir yandan sosyo-ekonomik yapıya ve siyasal düzene etkilerinin neler olacağı, öte yandan bu yapının ve siyasal düzenin ne tür bir yönetim sistemi gerektirmekte olduğu noktaları üzerinde hiç durulmamıştır”.⁴⁵²

Bu nedenlerle ülkemizde bu dönemde yapılan idari reform çalışmaları birbirinin tekrarı olup hemen hemen aynı saptamalarda ve çözüm önerilerinde bulunmuştur Bu durum hem bir önceki yapılan çalışmanın yerindeliliğini ve doğruluğunu ortaya çıkarmakta hem de söz konusu çalışmaların öngörülen düzeyde uygulanamadığını ve umulan sonuçlarının alınmadığını da ortaya koymaktadır.⁴⁵³

⁴⁵¹ Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, **21. Yüzyıla Girerken Türkiye’de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar: Araştırma Raporları II**, Ankara, 1994, s. 2-3

⁴⁵² Güler, **Yeni Sağ...**, s. 30

⁴⁵³ Yayman, **Kamu Yönetiminde...**, s. 173

3.2.2. 1980 ve Sonrası-Yapısal Uyarılama Dönemi

İdari reform kavramının “idare”yi bürokrasi ile özdeş kılan daraltıcı kavrayışı, devlet-toplum ilişkilerinde son onbeş yıldan bu yana değişen yapı karşısında sorun yaratmaktadır. Ayrıca az gelişmiş ülkeler için geliştirilen “kalkınma yönetimi” kavramı ve devletin kalkınmadaki öncü rolü üzerine vurgu da 1970’li yıllarda güçten ve gözden düşmüştür. Bu nedenler var olan kavramları “eski” kılmış, değişme yeni sözcükler ya da eski sözcüklere yeni anlamlar atanmasını zorunlu kılmıştır. Değişen vurgu, idari reform anlayışını da değiştirmiştir. Kavram, yönetimin seferberlik halinde ve bir bütün olarak yeniden düzenlenmesinden vazgeçme ile karakterize olmuştur. Devlet bütününden tek tek örgütler dünyasına doğru bir alan daralması başlamıştır. Devlette “iyileştirme”nin kesintisiz-sürekli, günlük takip gerektiren bir faaliyet olduğu yazılmaya başlanmıştır. Daha teknik bir deyişle bütün devlet aygıtını ve büyük hamlelerle yeniden düzenleme anlamını taşıyan “idari reform”, 1980’li yıllarda yerini yeni bir dünya sistemi temelinde ve varlığı serbest piyasaya endekslenmiş bir demokratikleşme öngören yeni sağ ideoloji çerçevesinde ortaya çıkan “yapısal uyarılama (structural adjustment)” anlayışına bırakmıştır.⁴⁵⁴

Yapısal uyarılama politikaları, 1945 sonrası idari reform anlayışının tam tersi bir mantıkla hareket etmektedir. 1945-1980 yılları arasında uygulanan idari reform yöntemi, devletin sivil yürütme ve yönetim aygıtı ile sınırlı olarak yeniden yapılanmayı bir sistem bütünlüğü içinde görmeyi öngörmüştür. Amaç mevcut mekanizmayı Weberci anlamı ile yasal-ussal bir yapı ve işleyişe kavuşturmadır. Devletin konumu ve işlevleri sorgulanmadan veri kabul edilmiş, çabalar var olan sistemin iyileştirilmesine yönlendirilmiştir. Genellikle, yatay olarak kurumlar arasında ve dikey olarak merkezi-yerel parçalar arasındaki görev paylaşımı sorgulanmış; kurum ve parçaların ortak unsurları olan personel sistemi ve yönetsel yöntem-teknikler incelenmiştir. İdari reform yönteminde araştırmalar kamuoyuna açık olarak, bürokrasinin doğrudan katılımı ve

⁴⁵⁴ Güler, Yeni Sağ..., s. 28-56

yardımı sağlanarak, başlangıcından itibaren ilgililerin duyarlılığı canlı tutulmaya çalışılarak gerçekleştirilmiştir.⁴⁵⁵

1980'li yıllarda uygulanan yapısal uyarılama yöntemi ise çok farklı özellikler sergilemiştir. İdari reformun tersine, yapısal uyarılama politikalarıyla devlet aygıtını büyütme, genişletme ve bu aygıtı öncülük misyonu yüklemek değil, devlet aygıtını küçültme, daraltma ve bu aygıtı ardçı bir konuma yerleştirmek hedeflenmektedir.⁴⁵⁶ Bu yöntem devletin yeniden yapılanması sorununa “bütüncü” bir yaklaşımı dışlamakta, uzun soluklu yaklaşımlar yerine pragmatizmi tercih etmektedir. Yöntemin karakteristik özelliği kamuoyuna açıklığa, özellikle de bürokrasinin katılımına aşırı tahammülsüzlüğüdür.⁴⁵⁷ Gerçekte yapısal uyarılama programının “nasıl bir kamu yönetimi?” sorusuna hazır bir cevabı yoktur. En açık olan, “kamu yönetimi nasıl olmamalı?” sorusudur. İstenmeyenlerden birisi, ekonomik sistemde ayrı bir bütün olarak kamu sektörünün varlığıdır. Bu tercih, devletin fiili üretim ve hizmet alanından geri çekilmesinde ortaya çıkar. Bir başka istenmeyen, siyasal-yönetimsel sistemde ayrı bir bütün olarak kamu yönetimi aygıtının varlığıdır. Kendi hukuksal dünyasında, kendine özgü ve ayrıcalıklı bir personel rejimi ile çalışan aygıt istenmemektedir. İstenen, piyasa mekanizması ilkelerine göre çalışan özel sektörleşmiş bir kamu yönetimi aygıtı oluşturulmasıdır.⁴⁵⁸

Her ikisi de devletin yeniden yapılandırılmasına yönelmiş olan yöntemlerin birbirine karşıt özellikler sergilemeleri, hedeflerindeki karşıtıklardan kaynaklanmaktadır. İlki, devletin konumunda güçlenme ve işlevlerinde genişleme döneminde modern bir bürokratik aygıt oluşturmaya yönelmiştir. İkincisi de devletin geleneksel görevlerine ya da baskıcı özüne doğru geri çekilme ve işlevlerinde daralma döneminde işletme tipi bir aygıt oluşturmayı amaçlamaktadır. İlk yöntem toplumsal, siyasal, bürokratik güçlerin desteğini almak için her türlü gerekçeye sahiptir; ikinci yöntem ise aynı güçler tarafından reddedilmek ve engellenmek için yeterince açıktır.

⁴⁵⁵ Güler, *Yeni Sağ...*, s. 71

⁴⁵⁶ A.g.k., s. 43

⁴⁵⁷ A.g.k., s. 71

⁴⁵⁸ A.g.k., s. 76

Yaklaşım ve uygulama biçimleri bakımından birbirine alabildiğine karşıt olmakla birlikte, her iki yöntemin de kaynağı ve felsefesi aynıdır. Her ikisi de, yalnızca Türkiye’de değil, tüm az gelişmiş ülkelerde aynı tarihlerde, aynı felsefe temelinde ve aynı dinamikler eliyle gündeme getirilmişlerdir. Her ikisinde de asıl boyut, yani devletin konum ve işlevlerinin iktisadi-politik hedefler doğrultusunda yeniden tanımlanması” boyutu dış faktörlerce belirlenmiştir.⁴⁵⁹

Bu çerçevede idari reform döneminden yapısal uyarlama dönemine geçiş süreci, Türkiye’de, 1970’lerin son yıllarında yaşanan dış kaynak sorunu aşmada mali sektörün serbestleştirilmesi yönündeki önerilerle başlamıştır. Mali sektörün serbestleştirilmesi ile iç kaynaklar harekete geçirilebilecek ve aynı yolla dış kaynak sorunu da aşılabilecekti. Genellikle IMF’in istikrar önlemlerini içeren “stand-by anlaşmaları” ve “istikrar programları” zemini uygun hale getirmiş, Dünya Bankası “yapısal uyarlama kredileri-YUP” ile değişme sürecini inşa etmiştir. YUP uygulamaları, Latin Amerika’dan Asya, Avrupa ve Afrika’ya kadar çok geniş bir coğrafi alan üzerinde uygulamaya koyulmuştur. Türkiye, yapısal uyarlama değişimini bu araçlardan üçü çerçevesinde yaşamıştır. 1979 ve 1991 döneminde IMF dört kez “stand-by arrangement” ile, beş kez kısaca SAL (structural adjustment loans) ve tarım, finans, enerji sektörlerinde olmak üzere dört kez kısaca SECAL (sectoral adjustment loans) ile reformlara yol açmış ve yön vermiştir.⁴⁶⁰ Aynı dönemde adlarında SECAL olmasa da sektörü düzenlemeye dönük, eğitim, sağlık ve yerel yönetim alanlarında yeniden yapılanma amaçlı proje kredileri anlaşmaları devreye girmiştir.⁴⁶¹

1979 Stand-By Antlaşması, 24 Ocak Kararları ve Dünya Bankası SAL’ları çerçevesinde hazırlanan politikaların yürürlüğe girmesi için, devlet örgütlenmesinde gerçekleştirilen ilk operasyon ekonomi örgütlenmesinin ikiye ayrılması olmuştur. Geleneksel bürokratik yapıda ‘Hazine’ ve ‘Dış Ticaret’ Müsteşarlığı yerlerinden alınarak birleştirilmişlerdir. Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, yeni politikaların yürütücüsü yapılmış, diğer ilgili birimler basit uygulayıcılar haline getirilmiştir. Ekonomi

⁴⁵⁹ Güler, *Yeni Sağ...*, s. 72

⁴⁶⁰ A.g.k., s. 57-58

⁴⁶¹ Birgül Ayman Güler, “Devletin Yeniden Yapılandırılması”, www.bes.org.tr, (05.06.2003)

yönetiminde oluşturulan ikili bürokrasi yapısı, 1980’li yılların ikinci yarısında bakanlık düzeyinde de ortaya çıkmış, bir yanda alternatif bürokrasi diğer yanda ise geleneksel bürokrasi yer almıştır. Sağlık Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, İş ve İşçi Bulma Kurumun’da Dünya Bankası’nın kredileri ile doğan ve Türkiye için ulusal stratejilerin sağlanması ile görevli Proje Genel Koordinatörlüğü gibi adlarla yeni birimler kurulmuştur.⁴⁶²

1980’li yıllar, Türkiye için, kimi yazarlar tarafından “tabuları yıkan”, “sıradan olmayan bir siyaset adamı”, “büyük bir devrimci” olarak nitelendirilen ve “değişim yönetimi” ve “değişim mühendisliği” misyonunu üstlenmiş bir lider olan Turgut Özal ile birlikte her alanda köklü değişimin başladığı bir döneme tekabül etmektedir.⁴⁶³ Bu dönemde IMF ve Dünya Bankasının ortaya koyduğu yapısal uyarılama politikaları doğrultusunda kamu yönetimi yeniden yapılandırılmayı amaçlayan ANAP Hükümeti, ilk iş olarak “bürokrasi ile mücadele” konusunu programının temel hedefleri arasına alarak uygulamaya koymuştur. ANAP Hükümeti, “bürokrasi” kavramını daha çok “kırtasiyecilik” ve “devletin ekonomiye müdahalesi” olarak yorumlamış ve icraatını da buna göre yürütmüştür. Bu bağlamda kırtasiyecilik ile mücadele, nüfus, pasaport ve ehliyet gibi belgelerin alınmasında uygulanan ve gereksiz zaman kayıplarına neden olan işlemlerin azaltılması ya da basitleştirilmesi biçiminde yürütülmüştür. Kırtasiyeciliğin en önemli faktörlerinden olan, tüm kamu bürokrasisini olumsuz etkileyen, hantallığın ve verimsizliğin kaynağı görülen yetkileri üst makamlarda toplama ve aşırı merkeziyetçilik konularında kayda değer yapısal-kurumsal değişiklikler yapılmamıştır. Dolayısıyla kırtasiyecilikle mücadele, tüm kamu kurumlarına yayılmamış, ancak birkaç işlemlle sınırlı kalmıştır. Bilgisayar, faks, çağrı cihazı, cep ve araç telefonu, fotokopi makinesi ve modern hizmet binaları gibi bürokrasinin araçsal yönüne yapılan yatırımların artmasına rağmen, bürokrasi zihniyeti geleneksel tutumunu sürdürmüştür. Kamu bürokrasisinin temel sorunları olan, aşırı merkeziyetçilik, hantallık, israf, örgütsel büyüme, gizlilik,

⁴⁶² Güler, “Devletin Yeniden....”

⁴⁶³ Coşkun Can Aktan, “Özal’ın Değişim Modeli ve Değişime Karşı Direnen Güçlerin Tahlili”, **Türkiye Günlüğü**, S: 40, Haziran 1996, s. 16; İhsan Sezal ve İhsan Dağı, **Kim Bu Özal- Siyaset, İktisat, Zihniyet**, Boyut Yayınları, İstanbul, 2001, s. 171

kuralcılık, tutuculuk, biçimsellik, siyasallaşma, kayırma, yolsuzluk ve en önemlisi, kamu hizmetlerinde araçların kullanılması gibi olumsuzluklar ciddiyetini korumuştur.⁴⁶⁴

Öte yandan, ekonomide liberal politikalar nedeniyle çeşitli alanlardaki devlet tekelleri kaldırılmış, deregülasyon politikalarına ağırlık verilmiş ve kamu iktisadi teşebbüsleri özelleştirilmeye çalışılmıştır. 1984 yılından itibaren Kamu Ortaklığı idaresi tarafından yürütülen özelleştirme çabalarına hız vermek amacıyla 1994 yılında Özelleştirme İdaresi Başkanlığı kurulmuştur. Ancak zamanla Özelleştirme İdaresi'nin kendisinin yeni bir KİT'e dönüştüğü, özelleştirme çabalarında başarı gösteremediği ve dolayısıyla kendisinin özelleştirilmesi gerektiği savunulmuştur.⁴⁶⁵

Kamu sektörünün küçültülmesi yönündeki girişimlerde de başarı sağlanamamıştır. 1980'li yılların başında ülkemizde toplam 1.252.847 memur varken, bu sayı 1990'da 1.568.885'e ve 2000 yılında ise 2.135.028'e yükselmiştir. 1981-1990 döneminde memur sayısı yılda ortalama %2,3 oranında artarken, bu artış 1991-2000 döneminde yılda ortalama %3,16 olarak gerçekleşmiştir. Bu oran ülkemizdeki yıllık ortalama genel nüfus artışının üzerindedir. Bununla beraber bu memur sayısı, gelişmiş ülkelere göre yüksek değil, hatta biraz düşüktür. Ülkemizde memur başına düşen nüfus, 2000 yılı itibariyle 32 kişidir. Gelişmiş ülkeler ortalaması ise 15'in altındadır. Daha az sayıda memurla, daha etkin ve verimli kamu hizmeti yürütmek mümkündür. Bunun için kamu personelinin iyi eğitilmesi, liyakate önem verilmesi, bilgi teknolojilerinin yoğun kullanımı ve kaynak dağılımındaki payının artırılması gerekir.⁴⁶⁶

1980'den sonra yerelleşme uygulamaları kapsamında klasik belediyelerden farklı olarak büyük kentlerde iki kademeli büyükşehir belediye yönetimine 1984 yılında geçilmiş ve belediyelerin imar, fen ve sağlık gibi birimlerinde çalışan sağlık ve teknik personelin, ilgili bakanlıkların onayı ile atanması işlemine son verilmiştir. İmar planları

⁴⁶⁴ Eryılmaz, **Bürokrasi....**, s. 153

⁴⁶⁵ A.g.k., s. 154

⁴⁶⁶ A.g.k., s. 154-155

ile ilgili yetki belediyelere bırakılmıştır. Ayrıca belediye gelirlerinde, önceki dönemle karşılaştırıldığında önemli artışlar sağlanmıştır.⁴⁶⁷

Türkiye 1980'den itibaren, karma ekonomik modelden, piyasa ekonomisine dayalı bir modele geçiş yapmakla birlikte, bu modelin gerektirdiği düzenleyici kurumları oluşturamamıştır. Sanayi, tarım, enerji, ticaret ve iletişim alanlarında devlet tekelleri ve müdahaleleri kaldırılıp işler piyasa sistemine bırakılınca, devletin hakemlik görevini yerine getirecek kurumlara ihtiyaç ortaya çıkmıştır. IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların önerileri ve etkileriyle gerçekleştirilen bu üst kurullara örnek olarak Yüksek Öğretim Kurulu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Rekabet Kurulu, Sermeye Piyasası Kurulu gibi oluşumlar gösterilebilir. Bu kurulların büyük bir kısmı, piyasa sisteminin düzenli işlemesine yönelik organlardır ve bunların hepsi, idari ve mali yönden özerk bir statüye sahiptirler. Kamu yönetiminde üst kurullara dayalı bir yapı oluşturulması, şüphesiz siyasetin alanını daraltmaya ve bu alanları tekno-bürokratlara bırakmaya yönelik bir yaklaşımın sonucudur. Bu kurullar, piyasa sisteminin kurallarına uygun olarak, yetkili oldukları konularda serbest kararlar verebilecekler ve böylece, siyasal iktidarların piyasa sisteminin mantığına aykırı, olası popülist politikalarının önüne geçebilecek ve piyasanın işleyişine rasyonellik kazandırılacaktır. Ancak uygulamada bu üst kurullar, mali ve idari özerklikleri ve sahip oldukları yetkileri nedeniyle yeni birer iktidar odakları olmaktadır.⁴⁶⁸

1980 sonrası kamu yönetimindeki bu değişimler yapısal uyarılama politikaları çerçevesinde değerlendirilecek olursa; demokrasi ve kalkınma adına iktisadi liberalleşme politikalarının aracı olarak doğan yapısal uyarılama, devletin yeniden yapılandırılmasına bürokrasiyi pasifize ederek, ikili bürokrasi oluşturarak, mevcut bürokrasiyi çökerterek başlamıştır.⁴⁶⁹ İkili bürokrasi süreci 1980-1983 yıllarında üst kurullar ile başlamış, 1983-1986 yıllarında "alternatif bürokrasi"nin kurumsallaşması ile ilerlemiştir. Yaratılan bu bünye, fon sistemi ile geleneksel bütçeden ayrı ilkeler ile çalışan kaynaklara, kanun hükmünde kararname uygulaması ile geleneksel yasama

⁴⁶⁷ Eryılmaz, *Bürokrasi...*, s. 155

⁴⁶⁸ A.g.k., s. 162

⁴⁶⁹ Güler, *Yeni Sağ...*, s. 72

ilkelerinden uzakta yasama gücüne, “prensler” ile geleneksel yöneticilerden farklı üst düzey yöneticilere sahip kılınmıştır. Ortaya çıkan oluşum yapısı, karar gücü, kaynakları ve yöneticileri ile dört başı mamur bir bürokrasi bütünüdür. Karar mekanizmaları bu “alternatif bürokrasi”ye kaydırılmış, böylece mevcut bürokrasi etkisizleştirilmiştir.⁴⁷⁰

Günümüzde bile hem kamu yönetimi, hem de personel reformu, Dünya Bankası'nca açılmış 2000 tarihli 'Ekonomik Reform Kredisi', 2001 yılında ilki, 2002 yılında ikincisi açılan 'Program Amaçlı Mali ve Kamu Yönetimi Kredileri'yle yönlendirilmektedir. 2002 tarihli Program Amaçlı Mali ve Kamu Yönetimi Uyarlama Kredisi, Dünya Bankası'nın şimdiye kadar Türkiye'ye açtığı en yüksek kredidir. Kredi anlaşması, 1.350 milyon dolar tutarındadır. Bu, aynı adla açılmış ikinci kredidir; ilki 2001 yılında, 1.100 milyon dolar tutarıyla açılmıştır. Türkiye'ye açtığı en yüksek tutarlı bu kredilerin %50'lik bölümleri "merkezi yönetim, hukuk, adalet, kamu yönetimi" konularında yapılacak reformlara ayrılmıştır. Krediler, anlaşmalarında yazan koşullara bağlı olarak dilim dilim kullanılmaktadır. İkinci kredinin şimdiye kadar ilk dilimi alınmış, kalan iki dilimin alınması için, kamu yönetiminin örgütlenmesine ilişkin düzenlemeler ile kamu personel rejimi reformuna dönük çalışmaların başlatılması koşulu gibi bazı işlerin yerine getirilmesi istenmiş bulunmaktadır. Hükümet, bu alandaki çalışmaları 6 ile 9 ay arasında tamamlamak üzere çalışacağını açıklamış bulunmaktadır.⁴⁷¹

⁴⁷⁰ Güler, *Yeni Sağ...*, s. 75

⁴⁷¹ Birgül Ayman Güler, “Devlette Reform”, www.esm.org.tr, (05.06.2003)

3.3. Yeni Yönetim Modellerinden Uygulama Örnekleri

Türk kamu yönetiminde son yıllarda yaşanan değişim ile birlikte özellikle 1980'lerden sonra çağın gerektirdiği taleplere cevap verebilme adına yeni yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde uygulanmaya başlandığı görülmektedir. Bu çerçevede tarihsel süreç içerisinde öncelikle toplam kalite yönetimi kamu kurumlarında uygulanmaya başlanmış, daha sonra ise dünyadaki gelişim çizgisine paralel bir biçimde elektronik devlet ve yönetişim gibi yeni tekniklerden faydalanmak suretiyle daha hızlı ve verimli bir kamu yönetimi oluşturma çabalarına Türkiye'de de hız verilmiştir.

3.3.1. Kamu Kurumlarında Toplam Kalite Yönetimi Uygulamaları

Küreselleşmenin getirdiği yıkıcı rekabet ve değişimin baskısına özel sektör kuruluşları kadar maruz kalmayan, daha doğru bir deyişle değişime ayak uydurma zorunluluğu ve yeniden yapılanma gerekleriyle görece daha sonraki dönemlerde karşılaşılan kamu örgütleri, günümüzde özel sektörün deneyimlerden geniş ölçüde yararlanmaya başlamıştır.⁴⁷² Özel sektöre ait bir yönetim tekniği olan toplam kalite yönetimi de bu çerçevede, Türkiye'de özellikle 1980'lerden sonra, kamu yönetiminde vatandaşın tatmin edilmesi, hizmet kalitesinin yükseltilmesi, harcamalarda tasarrufun sağlanması yönünde yoğunlaşan taleplerle bağlantılı olarak doğmuş, serbest piyasa ilkelerinin kamu kesiminde egemen kılınması, kamu yönetiminin küçültülmesi, özelleştirme, tüketicilere daha fazla seçenek sunulması ve kamu kesiminde tüketim kültürünün benimsenmesi yönündeki tartışmalarla birlikte yaygınlaşmaya başlamıştır. Denilebilir ki, toplam kalite yönetimi küresel kaynaklı olan ve ülkelerin toplumsal, ekonomik ve siyasal yapılarını bütünsel ölçekte etkileyen değişim dalgasının kamu yönetimi sistemlerini ve kamu örgütlerini dönüştürmeye yönelik boyutunu oluşturmaktadır.⁴⁷³

⁴⁷² Saran, *Küreselleşme Sürecinde...*, s. 140

⁴⁷³ Müfit Akyos, "Kamu Yönetiminde Toplam Kalite", *Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi*, TODAİE, 1998, s. 3

Türk kamu yönetiminin tüm dünyada yaygınlaşan kalite hareketleriyle tanışması, diğer ülkelerdeki uygulamalar ve Türkiye’de özel kesimde yaşanan gelişmeler dikkate alındığında görece daha sonraki dönemlerde ortaya çıkmıştır. 1980’lerde dünyada yaygınlaşmaya başlayan toplam kalite yönetiminin Türkiye’ye girişi uluslararası standartlaşma hareketlerinin de etkisiyle 1980’lerin sonlarında gerçekleşmiştir. Batıya oranla gecikme ile benimsenen ve özellikle yabancı ortaklı bazı şirketlerin girişimleriyle uygulama şansı bulan toplam kalite yönetiminin sonuçları 1990’lı yılların ortalarında alınmaya başlanmış, kısmen de olsa elde edilen bazı olumlu sonuçlar akademik çevrelerin ve iş hayatının ilgisini çekmiştir. Bu alanda şu ana kadar atılan adımlar, bazı siyasi sorumluların ve kamu kuruluşlarının üst düzey yöneticilerinin genellikle siyasi gücün ve merkezi yönetimin iradesi dışında konuya ilgi duymaları nedeniyle başlattıkları bağımsız girişimlerden ibaret olup, uygulamalarda oldukça başarılı sonuçlar alınmasına rağmen, toplam kalite yönetiminin Türk kamu yönetiminde henüz başlangıç aşamasında olduğunu söylemek gerekir.⁴⁷⁴

Türkiye’de toplam kalite yönetiminin hangi kuruluşlarda, hangi tarihlerde başlatıldığını ve yürütülen çalışmalardan ne gibi sonuçlar alındığını ortaya koyan kapsayıcı nitelikte bir araştırmaya rastlanmamış olmakla birlikte, seyrek ölçüde yapılan alan araştırmalarından elde edilen ve kamuoyuna çeşitli biçimlerde yansıyan bilgilere göre toplam kalite yönetimi alanında farklı düzeylerde de olsa çalışmalarda bulunan kamu kuruluşlarına örnek olarak İçişleri Bakanlığı, Cumhurbaşkanlığı Muhafız Alayı, Kara Harp Okulu, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Maden Tetkik Arama Enstitüsü, Türk Lokomotif ve Motor Sanayi A.Ş., Türkiye Gübre Sanayi A.Ş., Türk Hava Yolları Anonim Ortaklığı A.Ş., bazı belediyeler ve bazı üniversiteler gösterilebilir.⁴⁷⁵

⁴⁷⁴ Saran, **Küreselleşme Sürecinde...**, s. 178-179; Coşkun Can Aktan, “Türkiye’de Toplam Kalite Yönetiminin Kamu Sektöründe Uygulanmasına Yönelik Öneriler”, **Türk İdare Dergisi**, 71(425), 1999, s. 1

⁴⁷⁵ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz: Cihangir Akşit, “Cumhurbaşkanlığı Muhafız Alay Komutanlığı’nda Toplam Kalite Yönetimi Uygulamaları”, **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi**, TODAİE, 1998, ss. 10-21; Türkan Yılmaz ve Reyhan Lafçı, “Türkiye Gübre Sanayi A.Ş.’de TKY Uygulamaları”, **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi**, TODAİE, 1998, ss. 123-130; Mithat Yüzüğüllü ve Hayri Avcı, “TÜLOMSAŞ’ın Kalite Yolculuğu”, **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi**, TODAİE, 1998, ss. 131-136; N. Timuçin Gürel, “Kamu Sektöründe Toplam Kalite Yönetiminin Gerekliliği ve Türk Hava Yolları A.O. Eğitim Merkezi Uygulamaları”, **Kamu Yönetiminde Kalite II. Ulusal Kongresi**, TODAİE, 1999, ss. 141-150

Bu çalışmalar içerisinde Bakanlıklar düzeyinde ve genel idareye ait kuruluşlarda toplam kalite yönetimine geçişle ilgili ilk somut adımlar, T.C. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından atılmıştır. Bu yüzden Türkiye’de kamu kuruluşlarında toplam kalite yönetimi uygulamalarına örnek olarak Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’nın tüm merkez teşkilatı ve taşra birimlerini kapsayacak biçimde 1997 yılında başlatılan toplam kalite yönetimi çalışmalarının incelenmesi yerinde bir tutum olacaktır. Bakanlıkça yürütülen bu yöndeki çalışmalar bakanlığın, yeni bir vizyona kavuşması, hizmetlerde verimlilik ve etkinliğin yükseltilmesiyle birlikte vatandaş memnuniyetinin sağlanması amacını esas almaktadır.⁴⁷⁶

“Mükemmelliğe Doğru Yolculuk: 3.000.000. İşlemde 1 Hata”, adı altında Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’nda uygulamaya konulan proje kapsamında, önce bakanlıkça vatandaşlara verilen hizmetlerle ilgili hizmet standartları kamuoyuna açıklanmış, daha sonra hizmetlerle ilgili süreçler tespit edilerek detaylı iş analizleri yapılmıştır.⁴⁷⁷

Söz konusu uygulama çerçevesinde, sıfır hata felsefesiyle, hatanın kaynağını bulup ortadan kaldırarak, bir daha aynı hatanın olmamasını sağlamak, böylelikle işi ilk seferde doğru yapmak şeklinde özetlenen ve aynı zamanda toplam kalite yönetiminin ana felsefesini oluşturan proje hedeflerinin gerçekleştirilmesi amacıyla ayrıca bakanlık hizmetlerinde şeffaflığın gerçekleştirilmesine katkıda bulunmak bakımından, bazı meslek teşekkülleri (TOBB, TESK, TZOB), bakanlıkça yürütülen faaliyetler üzerinde denetimlerde bulunmak üzere, ombudsman (bağımsız gözetleyici) olarak atanmışlardır.⁴⁷⁸

Uygulamaların ileri aşamalarında, optimal iş akışı, standart hizmet sürelerinin oluşturulması, süreçlerin iyileştirilmesi yönünde de somut çalışmalar yapılmış, ayrıca bütün bu faaliyetler sonucunda elde edilecek başarı düzeyinin belgelendirilmesi amacıyla TSE’ye başvuruda bulunarak, düzenlenen protokol ile bu kuruluşun denetimi

⁴⁷⁶ Aziz Akgül, ve Oktay Vural, “Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’nda Toplam Kalite Yönetimi Uygulaması”, **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi**, TODAİE, 1998, s. 191

⁴⁷⁷ **Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Kalite Sisteminin Öyküsü**, www.sanayi.gov.tr, (15.02.2003)

⁴⁷⁸ Aziz Akgül, “Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’nda Yönetimsel Ombudsmanlık Uygulaması”, **Kamu Yönetiminde Kalite II. Ulusal Kongresi**, TODAİE, 1999, s. 201

altında “ISO-9000” süreci başlatılmıştır. Gerekli uygulama adımlarının izlenmesi ve işlem basamaklarının tamamlanmasından sonra, bu bakanlığın merkez ve taşra örgütleri ile ilgili ve bağlı kuruluşları için, amaca bağlı olarak ISO 9001 “Kalite Güvencesi” veya ISO 9002 “Hizmet Kalite Belgesi” alınmıştır.⁴⁷⁹

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’nca başlatılan ve belli bir uygulama düzeyine getirilen bu çalışmalar, kuşkusuz, toplam kalite yönetiminin Türk kamu yönetiminde nasıl uygulanacağı konusuna pek çok bakımdan ışık tutacak, bu anlayışı benimsemek ve hayata geçirmek isteyen diğer kamu kuruluşlarına da örnek olacaktır. Ancak bu uygulamanın ne gibi sonuçlar getirdiği konusunda kapsamlı bir araştırma yapılmamışsa da dünyada, özel sektör kuruluşlarında toplam kalite yönetimi sistemine geçişin uzun yıllar aldığı, kamu kesimindeki girişimlerin ise henüz emekleme aşamasında olduğu, ayrıca bu anlayışın tam olarak hayata geçirilebilmesi için kurumsal düzeyde değişim başlatılmadan önce, kamu yönetimi sisteminin bütününe yönelik temel bazı düzenlemelerin yapılması gerektiği dikkate alındığında ve kamu kesiminde geleneksel olarak durağanlığı, mevcut durumu korumayı, risk almamayı, kuralların sağladığı güvence ile hareket etmeyi öngören bürokratik ilke ve değerlerin, toplam kalite yönetiminin etkenliğe, esnekliğe, girişimciliğe, ekip dinamizmine dayalı sürekli gelişme felsefesi ile çatıştığı gerçeği göz önünde bulundurulduğunda, Türkiye’de merkezi yönetim içindeki bir kuruluşta ilk örnek olarak başlatılan bu uygulamanın, birkaç yıl gibi kısa bir süre içinde istenen başarıyı sağladığını ileri sürmek fazla iyimser bir yaklaşım olacaktır.⁴⁸⁰

3.3.2. Kamu Yönetimini Dönüştürmenin Bir Aracı Olarak E-Devlet

Günümüzde özellikle gelişmiş ülkelerde yaygınlaşan e-devlet uygulamaları sayesinde bürokratik engeller asgariye inmiş, kamusal hizmet kalitesi artmıştır. Yeni teknolojinin bu imkanlarını kullanarak Türk kamu yönetimini de daha basit ve daha kolay ulaştırılabilir kılmak mümkündür.⁴⁸¹ E-devlet sayesinde ülkemizde;⁴⁸²

⁴⁷⁹ Akgül ve Vural, a.g.k., s. 182

⁴⁸⁰ Saran, *Küreselleşme Sürecinde...*, s. 149-182

⁴⁸¹ Saygılıoğlu ve Arı, a.g.k., s. 274

⁴⁸² A.g.k., s. 275

- Yeni teknolojilerden yararlanarak devlet yönetimi modernize edilebilir,
- Kamu hizmetlerinde, vatandaşların gereksinim ve beklentilerine dönük verimlilik ve etkenlik gerçekleştirilebilir,
- Açık, saydam, zaman-kaynak tasarrufunun sağlandığı bir idare meydana getirilebilir,
- Hizmet kalitesi artırılabilir,
- Araştırmacılar ve vatandaşlar daha sağlıklı ve hızlı şekilde bilgilere ulaşabilirler,
- Her şeyden önemlisi, memur davranışları disipline edilebilir.

Bu çerçevede dünyada e-devlet yapılanmasına yönelik yürütülen teknik altyapı ve yasal düzenleme çalışmalarına paralel olarak ülkemizde bu süreçte yer almak üzere harekete geçerek “e-Avrupa+”⁴⁸³ bağlamında, e-Türkiye oluşturma yolunda, somut adımlarla çalışmalarını sürdürmektedir. Bu konudaki çalışmaların sekreteryasını yürüten TÜBİTAK, kamu kurum ve kuruluşlarıyla, sivil toplum örgütlerini biraraya getirerek kriterlere uyum için AB’ye taahhüt olarak verilecek tarihleri ve atılacak adımları belirlemiştir. Buna göre Türkiye taahhüt edilen kriterlerin tamamını 2006 yılında yerine getirmiş olacaktır.⁴⁸⁴ Ayrıca belirlenen hedeflerin yerine getirilebilmesinin, sağlam ve güvenilir bir e-devletin oluşturulabilmesi amacıyla sürekli gelişmeyi esas alan katılımcı bir organizasyon ile hukuki altyapısı tamamlanmış, yazılım, donanım ve bilgi standardı sağlanmış, ileri boyuttan tek bir portal üzerinden bilgi sunabilen tek bir yapılanma ile olabileceği düşünülmüştür. Bu amaçla başbakanlık müsteşarlığına bağlı olarak Kamu Net Üst Kurulu oluşturulmuştur.⁴⁸⁵ Ülkemizde özellikle 1990’lı yılların ortalarında başlayan ve 2000’li yıllarda sayıları giderek artan kamu kurum ve kuruluşları bilişim

⁴⁸³ ABD ve Asya’ya göre internet devrimini yaşamakta geciken fakat aradaki farkı kapatmak için büyük çaba sarfeden Avrupa’da da e-devlet ve e-toplum için projeler yürütülmektedir. Bu projelerden “eAvrupa” topluluk üyesi ülkelere, “eAvrupa+” ise topluluğa aday ülkelere yönelik olarak geliştirilmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz.: Yanık, a.g.k.

⁴⁸⁴ Canman vd., a.g.k., s. 332

⁴⁸⁵ Hüseyin Çetin ve Okan Aydoğan, “E-Türkiye Durum Analizi ve Çözüm Önerileri”, www.sdevlet.net, (20.04.2002)

projeleri ile kamu kurum ve kuruluşları hizmetlerini elektronik ortama taşıma çabası içinde bulunmaktadırlar. Kamuda bir yandan bu projeler tamamlanmaya çalışılırken bir yandan da internete açılan kamu kurumları, web sitelerini oluşturarak halka sanal ortamda bilgi ve hizmet sunma çabası içinde bulunmaktadırlar. Nitekim Ocak 2002 sonu itibari ile internete açılan kamu kurumlarının sayısı 905'e ulaşmıştır.⁴⁸⁶

Kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülen bu projelerden belli başlı olanları Tablo 7' de sunulmuştur.⁴⁸⁷

Tablo 7: Kamu Kurumlarının Bilişim Projeleri

Bilişim Projesi	Kamu Kurumu
MIS Projesi TAP (Tarımsal Araştırma Projesi) TUYAP (Tarımsal Uygulama, Araştırma ve Yayım Projesi)	Tarım Bakanlığı
MEB-NET (MEB Bilgi Sistemi) MEM-SİS (İLSİS, OKULSSİS, PERSİS Projeleri) BİLDEMER (Bilgisayar Destekli Meslek Rehberliği Projesi) DÖNERSİS Projesi Etkileşimli Uzaktan Eğitim Kablo Yayıncılığı Uygulamaları Projesi Açık Öğretim Lisesi Projesi	Milli Eğitim Bakanlığı
SSK Projesi Bağ-Kur Projesi	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
Coğrafi Bilgi Sistemleri Projesi	Orman Bakanlığı
MB Projesi GELNET Projesi (Gelirler Gn. Md.)	Maliye Bakanlığı
VEDOP Projesi (Vergi daireleri Otomasyonu) Saymanlık 2000 Projesi Emekli Sandığı Projesi Hukuk Bilişim Sistemi Projesi TAKBİS Projesi (Tapu Kadastro Bilişim Sistemi) Milli Emlak Projesi VİM Projesi	Maliye Bakanlığı
İHRACAT-NET Projesi (Dış Ticaretin İzlenmesi)	Dış Ticaret Müsteşarlığı
HAZİNE-NET Projesi	Hazine Müsteşarlığı
ETSOP (Elektrik Ticaret Stratejik Odak Noktası Projesi)	TÜBİTAK-BİLTEN
BİLGE-EDİ Projesi GİBOS Projesi	Gümrük Müsteşarlığı

⁴⁸⁶ Canman vd., a.g.k., s. 330

⁴⁸⁷ A.g.k., s. 325

Bilişim Projesi	Kamu Kurumu
EFT-I Projesi EFT-II Projesi EMKT (Elektronik Menkul Kıymet Sistemi Projesi) Ulusal Veri Tabanları Projesi	Merkez Bankası
Borsalar arası Bilgi Ağı Projesi Odalar arası Bilgi Ağı Projesi	TOBB
GTP-NET Projesi (Küresel Ticaret Noktası Projesi)	İGEME
Ofisten Ticaret Projesi	Orta Anadolu İhracatçı Birlikleri
TSİM Projesi ÇKYM Projesi HBS Projesi	Sağlık Bakanlığı
MERNİS Projesi İLEMOD Projesi (İl Envanterinin Modernizasyonu Projesi)	İçişleri Bakanlığı
POL-NET 2000 Projesi Mobil Bilgisayar Projesi	Emniyet Genel Müdürlüğü
Adli Sicil Projesi	Adli Sicil Gn. Md.
Elektronik Ticaret Projesi KOSBİL TOP (Küçük ve orta Ölçekli Bilgi Toplama Projesi)	Sanayi Bakanlığı
KOBİ-NET Projesi	KOSGEB
Havale-çek-tahsilat geçiciliği Projesi	Posta İşletmesi Gn. Md.
OCR Projesi (OPTİK Karakter Tanıma) Elektronik Tartı ve Bilgisayar Projesi İnternet Projesi	Posta İşletmesi Gn. Md.
TCK Projesi Yol Bilgi Ağı Projesi Otomatik Bilgi Ağı Geçiş Projesi (OGS) Trafik Yönetim Sistemi Projesi (TYS) Acil Haberleşme Sistemi Projesi Coğrafi Bilgi Sistemi Projesi	Karayolları Gn. Md.
Rezervasyon ve OMIS (Operasyonel Yönetim Bilişim Sistemi) Projesi CTC (Merkez Trafik Kontrol Projesi)	TCDD Gn. Md.
Elektronik Bilet Projesi	THY Gn. Md.
TURİZM-NET Projesi TURSAB Projesi Yurtdışı Bürolara Otomasyon Projesi	Turizm Bakanlığı

Kaynak: Canman vd., a.g.k., s. 326-329

Bu projeler ile birlikte, kamu sitelerinde e-hizmet sunumu ve e-satış uygulamalarına yakın bir tarihte başlanmıştır. Devlet Malzeme Ofisi'nin web kanalıyla e-satışa başlaması, DİE'nin kimi istatistiki bilgileri online sunması (ücretli ve ücretsiz olmak üzere) ve Maliye Bakanlığının dijital ortama geçmiş vergi dairelerine online ulaşımına olanak vermesi, Sayıştay'ın sitesinden Sayıştay kararları ve raporlarına ait

bilgilere ulaşılabilmesi ve emniyet teşkilatında pasaport çıkarma gibi sınırlı da olsa kimi işlemlerin web üzerinden yapılıyor olması e-devlet sürecine katkıda bulunan önemli örnekler olarak sıralanabilir.⁴⁸⁸ Yine bu bağlamda, 2003 yılı itibariyle hayata geçirilen MERNİS projesi de Türkiye'nin e-devlet olma yolundaki önemli adımlarından birisidir. Nüfus kayıtlarının bilgisayar ortamına aktarılması çalışmalarını içeren projeye 1960 yılında başlanmıştır. Projenin amacı nüfus kayıtlarını merkezi bir veri tabanında tutmak, bu kayıtların güncelliğini sağlamak, veri tabanına kayıtlı bilgileri diğer kamu kurum ve kuruluşlarına sunarak kamu yönetimine yardımcı olmaktır. Ancak MERNİS, projeye gerek siyasi otoritelerin gereken ilgiyi göstermemeleri, gerek projeye yeteri düzeyde kaynak ayırlamaması ve gerekse proje yönetiminin başarısızlığı gibi nedenlerden dolayı hayata çok çabuk geçirilememiş, 1997 yılında Dünya Bankası'ndan temin edilen kaynakla proje yeniden canlanmış ve nihayet 2003 yılında sona erdirilmiştir.⁴⁸⁹

Kamu kurumlarının bilişim projelerini hayata geçirmeye çalışırken karşılaştıkları sorunları ve Türkiye'nin e-devlet olma yolunda önünde duran engelleri yasal sorunlar, teknik sorunlar ve yönetsel sorunlar olarak ele almak mümkündür.⁴⁹⁰

Yasal sorunlar

- Elektronik belgelerin devlet tarafından kabul edilmesi ve resmi belgelerde kimliklerin kanıtlanması,
- Kişisel bilgilerin gizlilik ve güvenliğinin sağlanması,
- Elektronik imzanın kabulü,
- İnternet ortamında işlenen suçlar için yasal düzenlemelere gidilmesi,
- Tüketicilerin korunması,

⁴⁸⁸ Canman vd., a.g.k., s. 330

⁴⁸⁹ A.g.k., s. 322

⁴⁹⁰ A.g.k., s. 334-335

- Sözleşme hukuku ve devlet ihale kanununda düzenlemelere gidilmesi,
- Kurumlar arası bilgi paylaşımında kural ve standartların ortaya çıkartılması,
- Sanal kurum kimliklerinin tanımlanması.

Teknik Sorunlar

- Ülkemizde ulaşım ve iletişim alt yapısının kimi bölgeler için oldukça yetersiz olması,
- İlk yatırım maliyetlerinin yüksek olması,
- Gizlilik ve güvenliğin sağlanması,
- Bilgi paylaşımında belirli standartların oluşturulması.

Yönetsel Sorunlar

- Bilişim konularında karar verme, uygulama, izleme, eşgüdüm merci olabilecek kurumsal yapı eksikliği,
- Geleneksel iş ve yönetim alışkanlıklarının sürmesi,
- Nitelikli personel yetersizliği,
- Bilişim kültürü noksanlığı,
- Sistemden yararlanacak olanların, teknolojiyi kullanabilme kapasitelerinin düşük olması.

Bu sorunlar içerisinde en önemlilerinden birisi kuşkusuz ki internet kullanıcı sayısının azlığıdır. Türkiye’de 2001 yılı itibariyle internet kullanıcı sayısının 4 milyon

civarında olduğu tahmin edilmektedir.⁴⁹¹ Ancak, önemli bir katılım aracı ve yönetsel süreçleri kolaylaştırma aracı olarak görülen internetin, özellikle Türkiye gibi az gelişmiş ülkelerde ve insanların ekonomik kaygılarının ilk ve öncelikli sorun olduğu toplumlarda bir lüks olduğunu da kabul etmek gerekir.⁴⁹² Bir diğer önemli sorun ise bilişim kültürü noksanlığı ve buna bağlı olarak sistemden yararlanacak olanların teknolojiyi kullanabilme kapasitelerini ifade eden 'bilgisayar okuryazarlığı' oranının düşük olmasıdır. Ayrıca Türkiye'nin e-devlet olma yönünde karşılaştığı bir başka sorun ise web sitelerinin içeriğinden kaynaklanmaktadır. Kamu kurumlarının web siteleri incelendiğinde, genel olarak vatandaşa kurumu tanıtıcı ve kurumsal hizmetlerle ilgili bilgilerin aktarıldığı, her ne kadar geri besleme mekanizması olarak e-posta adresleri ile desteklense de iki yönlü etkileşimi teşvik eden diyalog mekanizmalarına yer verilmediği ve daha çok broşür/bülten mantığı ile hazırlandığı gözlenmektedir.⁴⁹³

Ülkemizde kamu kurumlarının bilişim projeleri ile hayata geçirilmeye çalışılan e-devletin vatandaş tarafından kabul görme ve buna bağlı olarak da kamu kurumlarının sunmuş olduğu hizmetleri e-devlet aracılığıyla alma oranı son yıllarda bir artış içerisine girmiştir. E-devletin kullanım oranlarına ilişkin olarak Taylor Nelson Sofres Pazar Araştırmaları Şirketi'nin 31 ülkede, 28.952 kişi ile yaptığı ve sonuçlarını Kasım 2002'de açıkladığı 'Online Devlet 2002' başlıklı çalışmanın sonuçlarına göre; Türkiye araştırmada baz alınan 31 ülke içerisinde %13'lük kullanım yüzdesi ile İngiltere ve Japonya ile birlikte 23. sırada yer almaktadır.⁴⁹⁴ Bu araştırmanın sonuçlarına göre ülkemizde e-devletten yararlananların çoğunluğu yüksek eğitilmiş kişilerdir ve yüksek gelir grubuna dahildirler.⁴⁹⁵ Aynı araştırma şirketinin 2001 yılında yayınladığı raporda

⁴⁹¹ Türksel Kaya Bensghir, "Web'deki Belediyelerimiz: Konya Büyükşehir Belediyesi", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 10(4), Ekim 2001, s. 80

⁴⁹² Çukurçayır, a.g.k., s. 143

⁴⁹³ Canman vd., a.g.k., s. 330

⁴⁹⁴ W. Mellor and V. Parr, **Government Online-Global Report**, Taylor Nelson Sofres, Kasım, 2002, www.edevlet.net, (01.03.2003)

⁴⁹⁵ W. Mellor and V. Parr, **Government Online- A National Perspective, Annual Country Report-Turkey**, Taylor Nelson Sofres, Kasım, 2002, www.edevlet.net, (01.03.2003)

Türkiye %3'lük kullanım oranı ile Endonezya ve Rusya ile birlikte 27 ülke içerisinde son sırada yer almaktaydı.⁴⁹⁶

Tablo 8: Bazı Ülkelerin E-Devlet Kullanım Yüzdeleri

ÜLKELER	2002 Yılı E-Devlet Kullanım Oranı (%)	2001 Yılı E-Devlet Kullanım Oranı (%)	Artış/ Azalış (%)
İsveç*	57	-	-
Norveç	56	53	3 +
Singapur	53	50	3 +
Danimarka	53	47	6 +
Türkiye	13	3	10 +
Japonya	13	17	4 -
İngiltere	13	11	2 +
Polonya	4	5	1
Macaristan*	3	-	-

* 2001 yılında araştırma kapsamında yer almayan 2002 yılında yer alan ülkeler

Kaynak: W. Mellor and V. Parr, **Government Online-Global Report**, Taylor Nelson Sofres, Kasım, 2002, www.edevlet.net, (01.03.2003)

3.3.3. Yönetişim

Günümüzde iyi yönetim modeline göre kurgulanmayan bir idari yapının etkin olabilmesi zor görülmektedir. Siyaset ve idarenin kendi başlarına buyruk değil, topluma karşı hesap verebilir bir şekilde kamusal faaliyetleri yürütmeleri, etkin bir devlet yapılanması açısından kritik önemde bir faktördür. Bu nedenle, yönetim, devletin etkinleştirilmesinde kilit bir süreç rolünü üstlenmektedir. Zira, israfın çok yaygın olduğu, gerçekleştirilen işlemlerde saydamlık unsurunun bulunmadığı, devletin yaptığı harcamalar hakkında hesap vermediği veya çok sınırlı bilgileri açıklayarak hesap verdiği ve bu denklemde de toplumun hesap sormadığı bir yapının dönüştürülme zorunluluğu kaçınılmazdır.⁴⁹⁷ Böyle bir zorunluluğun sonucu olarak gündeme gelen “yönetişim” kavramı, tüm dünya gündemi ile birlikte Türkiye'nin gündeminde de yer almaya başlamış, son dönem hükümet programlarında zikredilmiş ve bazı kamu kurumları bünyelerinde “yönetişim” uygulamalarına yer vermeye başlamışlardır.

⁴⁹⁶ W. Mellor vd., “Online Devlet-Türkiye”, Çev: Gonca Okur, Taylor Nelson Sofres, Kasım 2001, www.edevlet.net, (15.03.2002)

⁴⁹⁷ Saygılıoğlu, ve Arı, a.g.k., s. 221-222

Yönetişim kavramının, Türk devlet sisteminin orta vadede kavuşturulacağı yapı olarak bir hedef biçiminde ilk kez Kemal Derviş'in "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" içinde dile getirilmiştir.⁴⁹⁸ Yönetişim kavramının hem doğrudan adıyla hem de içerdiği öbür unsurların birbiri ardına topluca sunulduğu ilk resmi doküman ise 3 Kasım 2002 Genel Seçimlerinde iktidara gelen AKP Hükümeti Acil Eylem Planı'dır. Bu dokümanda, "ilk üç aylık süre içinde 'Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Ve Yönetişim İlkelerinin Hayata Geçirilmesi Çerçeve Yasası' çıkarılacaktır" sözü verilmektedir.⁴⁹⁹ Ayrıca, yine AKP iktidarının Hükümet Programı'nda; "Dünyadaki yönetim anlayışında meydana gelen değişime paralel olarak politikaların belirlenmesinde ve hizmet sunumunda **yönetişimci** bir anlayış sergileneceği" belirtilmekte, bu çerçevede demokratik bir yönetimin hayata geçirilmesi için sivil toplumun güçlenmesinin ve yönetim anlayışı içinde etkili bir kamuoyu denetiminin kaçınılmaz olduğu vurgulanmaktadır.⁵⁰⁰

Yönetişim uygulaması, yerel düzeyde ilk denemelerini yapmıştır. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı UNDP'nin 1992 Rio Zirvesi sonrasında başlattığı Yerel Gündem 21 Projeleri, yerel yönetim uygulamaları bakımından en somut örnektir. Bu projeler kapsamında, yerel parçaların 21. yüzyıldaki sorun-çözüm gündemini belirlemek üzere yürüyen bu çalışmalarda, "kent konseyi" oluşumları oluşturulmuştur.⁵⁰¹

Merkezi yapılanmada ise konut müsteşarlığı bu yönde çalışmalar yürütmektedir. Yönetişim kavramı ile faaliyetlerine yön veren Konut Müsteşarlığı, müşteri veya vatandaş memnuniyetini esas alan, yöneten ve yönetilenlerin karşılıklı etkileşim ve katılımını içeren yönetim anlayışını "yönetişim" olarak ifade etmekte ve günümüzün çağdaş yönetim anlayışının katılımcılık, şeffaflık, hesap verilebilirlik ilkeleri ile şekillendiği gerçeğinden hareketle, bu üç kavramı şu şekilde açıklamaktadır,⁵⁰²

⁴⁹⁸ Birgül Ayman Güler, "AKP'nin Hedefi: Yönetişimci Devlet", www.evrensel.net, (05.06.2003)

⁴⁹⁹ Birgül Ayman Güler, "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye", **Praksis-Düzenlemeden Yeniden Düzenlemeye: Türkiye'de Kapitalizmin Yeniden Yapılanması ve Devletin Değişen Rolü**, 9-Kış/Bahar, 2003, s. 113

⁵⁰⁰ **Gül Hükümeti Programı**, www.tbmm.gov.tr, (12.03.2003)

⁵⁰¹ Güler, "Devlette..."

⁵⁰² T.C. Başbakanlık ve Konut Müsteşarlığı, **a.g.k**, s. 2-3

- **Katılımcılık;** karar alma süreçlerine ilgililerin de iştiraki suretiyle amacın, hedefin, sorunun ve çözümün birlikte belirlenmesi,
- **Şeffaflık;** yapılan işlerin ilgilileri ile kamuoyunun denetimine tabi olması,
- **Hesap verilebilirlik;** yapılmış olanların ve yapılmayanların hukukilik ve yerindelik açısından açıklanabilmesidir.

Bütün bunların neticesinde, sunulan hizmetin kamuoyunca benimsenmesi ve uygun bulunması ise vatandaş memnuniyeti olarak isimlendirilmektedir. Yönetişi ve yönetim kavramının unsurlarını bu şekilde tanımlayan müsteşarlığa göre, iyi yönetişim anlayışı, kamuda şeffaflığı ve hesap verilebilirliği temin etmeyi, hizmetlerin etkinliğini sağlayan temel unsurlardan olan ilgililerin kendileri ile ilgili kararlara azami katılımını sağlamayı gerekli kılmaktadır. Ayrıca, yine kamu hizmetinden yararlanan ilgililerin kamu hizmetinin her aşamasında yapılacak işlemler hakkında bilgi sahibi olması ve alınacak kararlara katkısının sağlanması da yönetişimin tesisi için gerekli görülmektedir.

Bu anlayışla şekillenen ve şeffaflık-hesap verilebilirliği esas alan yönetişim anlayışıyla faaliyetlerini sürdüren Konut Müsteşarlığı, yapmak istediklerini ilgilileri ile paylaşıp katılımlarını sağlamayı, sonuçta hizmette kalite ve verimliliği artırmayı kendisine bir hedef olarak ortaya koymaktadır.

Bu çerçevede, arsa üretiminden konut tüketimine kadar geçen aşamada yer alan kamu ve özel hukuk tüzel kişileri ile istişarelerde bulunmaktadır. İlk yönetişim toplantısı 24 Nisan 2002 tarihinde, toplumun çeşitli kesimlerinden sivil toplum kuruluşları, üniversiteler, meslek odaları ve kamu kuruluşlarından kırk dokuz temsilcinin katılımıyla gerçekleştirilmiştir. Katılımcıların arsa ve konut politikaları ile ilgili görüşlerini dile getirdikleri bu toplantıdan çıkan sonuçlar konut politikalarının belirlenmesinde Konut Müsteşarlığına rehber olmaktadır.⁵⁰³

Bununla birlikte, valiliklerin ve belediyelerin arsa ve konutla ilgili sorunlarıyla, önerilerinin tespiti için bilgilerine başvurulmuştur. Ayrıca, üniversiteler ve sivil toplum

⁵⁰³ T.C. Başbakanlık ve Konut Müsteşarlığı, a.g.k., s. 10-11

kuruluşlarıyla yapılacak işbirliğinin esasları yürürlüğe konmuştur. Üniversiteler ve diğer kamu kuruluşları, meslek odaları, tüketici demekleri ve sektörlerle ilgili diğer sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği protokolleri yapılmıştır. Yönetişim anlayışına uygun olarak, ilgili kamu tüzel kişiliğine haiz kuruluşlar ve özel hukuk tüzel kişilerinin doğrudan görüş ve önerilerine başvurmak ve konut sektörüne ilişkin değerlendirmelerini paylaşmak amacıyla, müsteşarlık bünyesinde yönetim alanı faaliyete geçirilmiştir. Bu doğrultuda, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'nca hazırlanan konut kredileri ve altyapılı arsa üretimi yönetmelikleri ile Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü'nce hazırlanan taşınmaz mal iktisabı, satışı ve kiraya verilemesine ilişkin yönetmeliklerle ilgili olarak sektör temsilcilerinin görüşlerine başvurulmuştur.⁵⁰⁴ Şehir Plancıları Odası, Yıldız Teknik Üniversitesi ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi ortaklığında 22-24 Mayıs 2002 tarihlerinde Konut Kurultayı düzenlenmiş ve bu kurultayda 2000-2010 dönemi konut ihtiyacı analizleri ve konut politikaları konusunda tebliğ sunulmuştur.⁵⁰⁵ Ayrıca, yönetişimin sürekliliğini sağlamak amacıyla kamu tüzel kişileri ve özel hukuk tüzel kişileri ile Türkiye konut envanterinin çıkarılması, deprem araştırmaları, konut stoku, konut çevreleri, konut yapımı teknolojileri ve benzeri alanlarda teknik işbirliğine gidilmesi kararına varılmıştır.⁵⁰⁶

Son dönemlerde sıkça dile getirilen ve bazı kamu kurumlarında uygulama alanı bulan kavramın devleti ve dolayısıyla kamu yönetimini dönüştürmesinde bir araç olarak kullanılmasında, Türk kamu yönetiminin kendisine özgü niteliklerinden dolayı bazı problemler ortaya çıkabilmektedir. Bu sorunlar, ana başlıklar halinde şöyle sıralanabilir:⁵⁰⁷

- Türkiye'de sivil toplum kuruluşları aracılığıyla kamu yönetimlerini denetlemek yoluyla katılım mekanizmasını işletecek dışa dönük bir yapı ve gerek kamu kesimi gerekse özel kesim kuruluşlarıyla el ele işbirliği halinde çalışma kültürü neredeyse yok denecek kadar azdır.

⁵⁰⁴ T.C. Başbakanlık ve Konut Müsteşarlığı, a.g.k., s. 16

⁵⁰⁵ A.g.k., s. 16-17

⁵⁰⁶ A.g.k., s. 17-18

⁵⁰⁷ Saygıhoğlu ve Arı, a.g.k., s. 222-223

- Türkiye’de kamusal faaliyetlerde karar alma süreçlerinde sivil toplum örgütleriyle ya da bu kararlardan etkilenecek olan taraflarla görüşmeyi ve onların fikirlerine başvurmayı teşvik eden bir yasal alt yapı ve gelenek bulunmamaktadır. Bir başka ifadeyle, karar alma süreci paydaşlık esasından yoksundur.
- Kamu yönetimi, toplumsal denetim ve katılıma kapalı bir özellik göstermektedir.
- Türkiye’de vatandaşların merkezi devlet kurumları ve kararları karşısında, tekil veya topluluk halinde haklarını korumakla görevli olan “ombudsmanlık” veya benzeri bir kurum bulunmamaktadır.
- Siyasal sistemde, hükümet ile toplum arasında karşılıklı etkileşim, ortak çalışma ve karar almada paydaş olma anlayışı gerçekleştirilememiştir.
- Devlet sistemi, kuruluş mantığı gereği, saydam değildir.
- Kamu yönetiminde saydamlıktan ve hesap vermektan kaçınma eğilimi bulunmaktadır. Hesap sorma mekanizma ve uygulamaları yeterince gelişmemiş olup, parçalı bir görünüm arz etmektedir.
- Başta vatandaşlar olmak üzere devlet aygıtının diğer paydaşlarına herhangi bir engelleme olmaksızın bilgi ve haber akışını sağlayan, sistematik bir yönetim ve mevzuat altyapısı oluşturulmamıştır.
- Vatandaş taleplerine hassas bir yaklaşım ve uygulama ülkemizde henüz yoktur. Ülkemizde vatandaşlar hala “yönetilen” olarak algılanmaktadır ve izledikleri politikaların sonuçlarının doğrudan vatandaşları etkilediği bilinciyle hükümetler vatandaşları “paydaş” olarak algulamaktan uzaktırlar.

Bu ve benzeri sorunlar Türkiye’de hem yönetim uygulamalarını güçleştirmekte hem de yönetişimin kalitesini düşürmektedir. Bu bağlamda, Jeff Huther ve Anwar Shah tarafından gerçekleştirilen; katılım ve hesap verilebilirlik, siyasal istikrar, devlet hizmetlerinde kalite, vergi vb. regülasyonların büyüklüğü ve yükü, hukuk devleti ve

yolsuzluklardan oluşan “Yönetişim Kalitesi İndeksi”ne göre Türkiye, 80 ÷lke arasındaki sıralamada yönetim kalitesi yönünden 48. sırada yer almaktadır.⁵⁰⁸ Bu araştırma, bu konuda Türkiye'nin katetmesi gereken mesafenin oldukça fazla olduğunun önemli bir göstergesi olarak kabul edilmelidir.



⁵⁰⁸ Saygılıoğlu ve Arı, a.g.k., s. 190-191

SONUÇ

Kamu yönetimlerinin, siyasal-ekonomik alanda dünya ölçeğinde meydana gelen ve klasik yönetim anlayışını derinden sarsan değişim rüzgarına karşı ilgisiz kalmaları mümkün gözükmemektedir. Kamu yönetiminde, 1970'li yılların sonlarına doğru giderek artan kamu borçlarının kamu maliyesi üzerinde ciddi bir yük haline gelmesiyle refah devleti kavramının çekiciliğini kaybetmesi ve ekonomik baskılar nedeniyle, öncelikle gelişmiş ülkeler olmak üzere bütün ülkelerde bütçe açıklarını azaltmak amacıyla kamu politikalarının ve ülke ekonomisinde kamunun rolünün sorgulamasıyla başlayan değişim, soğuk savaşın sona ermesiyle birlikte 1980'li yılların başından itibaren dünyada yaşanan çok yönlü dönüşüm ile yapısal uyum ve piyasa reformlarını gündeme getirmiş; bütün ülkeler kamu harcamalarının kısılması politikalarına yönelmiş, devletin küçültülmesi ve yönetimin rekabet ilkelerine uygun olarak işletilmesi arayışlarına başlamıştır.

Bu yöndeki arayışların ve kamu yönetiminde değişimi zorunlu kılan faktörlerin etkisi ile birlikte 1980'li yılların başlarında “verimlilik”, “etkinlik” gibi ilkelerin göz önüne alındığı, vatandaşın “müşteri” olarak görüldüğü, temel ve zorunlu görevlerini esnek ve dinamik şekilde yerine getiren bir kamu yönetimi anlayışı ortaya çıkmıştır. Bu kamu yönetimi anlayışında ortaya çıkan örgütsel yapılanma da sanayi toplumunun kendine has özellikleriyle uyum içerisinde olan Weberyen bürokratik modelden bir kopuşu temsil etmektedir. Yeni örgütlenme modeli bilgi toplumunun gereklerine uygun niteliklere sahip bir görünüm arz etmektedir. Böylece, üstlerle astlar arasındaki kademe sayısının fazlalığı, biçimsel ve değişmez nitelikteki kuralların egemenliği, yönetime katılma taleplerine kapalılığı, örgüt içi iletişim tikanıklığı, yönetim ve denetime ilişkin görev, yetki ve sorumlulukların merkezileştirilmesi ölçüsünde katı bir yapıya bürünen ve bu özellikleriyle geleneksel yönetim anlayışının tipik biçimi olan bürokratik örgütlenme yapısı, sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş süreciyle değerler sisteminde yaşanan değişim ve küreselleşme ile beraber daha çok seslendirilmeye başlanan demokratikleşme, özgürleşme, bireyselleşme, esnekleşme, yerelleşme, merkezden

çevreye yayılma yönündeki taleplere uygun bir yapıya dönüşmek zorundadır. Bu çerçevede:

- Merkeziyetçi bir yapılanmadan ziyade, daha esnek olan ve bu yüzden değişen şartlara ve vatandaşların beklentilerine daha hızlı yanıt verebilen, yeniliğe daha açık olan adem-i merkeziyetçi yapılara ağırlık verilen,
- Hiyerarşi kavramının yerini “esneklik” kavramına bırakması ile birlikte ön plana çıkan yalın örgüt modeline uygun bir anlayışla örgütlenen böylece, kamu örgütlenmesindeki hiyerarşik yapılanmayı bertaraf eden, örgütsel esnekliğe giden yolu açan, hızlı ve seri karar alınabilmesine olanak veren, örgütsel iletişim eksikliğini önleyen, kademeleri azaltılarak karar verenlerle kararı uygulayanlar arasındaki mesafeyi azaltan, bu suretle vatandaş taleplerini daha sağlıklı bir biçimde algılayıp karşılayabilen,
- Müşteri kimliği ile vatandaşın merkeze alındığı müşteri odaklı bir anlayıştan hareketle, vatandaşın kamu hizmetlerinin zamanında yerine getirilmesini ve bunların beklentilerine uygun ve kaliteli olmasını kamu yönetiminden talep edebildiği,
- Kaliteyi bir yaşam biçimi olarak algılayan ve tüm iş süreçlerini bu anlayışla biçimlendiren,
- Vatandaşların kamu hizmetlerinin belirlenmesi ve sunulması sürecinde karar alma mekanizmasına katılımına imkan veren, bu sayede devleti tek karar verici merci olmaktan çıkaran, sivil toplum kuruluşları ve özel sektörün sesine kulak veren, böylece çok aktörlü, kendisi yapmaktan çok toplumdaki kurumları yapabilir kılan, hiyerarşik basamakların olabildiğince azaltıldığı, karşılıklı etkileşime dayanan yönetişimci bir anlayışın tesis edildiği,
- Gittikçe belirsizleşen, kendisi için fırsatların, tehditlerin yer aldığı bir çevrede faaliyet gösteren yönetimin geleceğe yönelik stratejiler belirlediği ve bu stratejileri uygulamaya geçirebildiği,

- Bilim ve teknolojideki gelişmeleri yakından takip eden, daha hızlı ve ucuz hizmet sunma adına bu gelişmelerden yararlanabilen,
 - İnsan faktörünün önem kazanması ile birlikte, eleman ihtiyacının belirlenmesinden kariyer planlamasına kadar geniş bir alanda faaliyet gösteren insan kaynakları yönetimi anlayışı ile personel politikalarının belirlendiği,
 - Personelinin gücünü tanıyan ve kamu yönetiminin daha iyi çalışması için bu gücü açığa çıkaran, çalışanlarına sorun çözme konusunda cesaret, işlerini daha iyi yapabilmeleri için de sürekli eğitim veren,
 - Personelinin neyi nasıl yaptığını, iş tanımlarına ve performans standartlarına ne ölçüde ulaşılabildiğini çağdaş performans ölçme yöntemleri ile değerlendiren,
 - Kurallarla yönetmekten ziyade açık ve net bir misyona, ulaşmak istediği bir hedefe sahip olan,
 - Bu çerçevede kurallara vurgunun azaltıldığı, sonuçların temel alındığı,
 - Hem kamu kuruluşlarıyla hem de özel sektörde benzer fonksiyonları gören birimlerle rekabet eden, bu sayede daha düşük maliyetli ve de kaliteli mal ve hizmet üretebilen,
 - Daha az yöneten ve hizmet sunan, fakat daha çok karar alan ve yönlendiren
- bir kamu yönetimi profili ortaya çıkmaktadır.

Şüphesiz bu söylenenler Türk kamu yönetimi sistemi için de geçerlidir. Türk kamu yönetimi de değişmek ve kendisini sürekli yenilemek zorundadır. Ancak, bu zorunluluk, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların değişim taleplerinin bir sonucu olarak algılandığı için “değişimin dış dinamiklerce dayatıldığı” kanısı oluşmakta, bu da değişim yönündeki girişimlerin meşruiyetini zedelemektedir. Böyle bir meşruiyet zedelenmesinin sonucunda değişim konusunda gönülsüz davranılmakta, kamu yönetiminde değişimin gerekliliği bir modaymış gibi algılanmakta ve kamu yönetimi

süreç içerisinde verimli ve etkili, yeni ve daha başarılı bir yönetim anlayışına dönüştürülememektedir. Bu yüzden, Türkiye’de de, ülkenin kendi toplumsal ve ekonomik koşullarının göz önüne alındığı, böylece toplumun tümü tarafından paylaşılan ve siyasi otorite tarafından kararlı bir biçimde uygulanan, temel olarak, kamuda etkinliği, hızı, ekonomikliği, müşteri isteklerine ve tercihlerine duyarlılığı, yarışmacılığı ve kaliteyi artırmayı amaçlayan, mevcut yapıyı daha dinamik, alternatif üretebilen, daha esnek kılabilme adına belirli ara mekanizmalar ve yeni örgütlenmelerle desteklenen bir değişim stratejisinin belirlenerek uygulamaya geçirilmesi bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, kamu yönetiminde yeni yönetim modellerine ağırlık verilmesi, tüm iş süreçlerinin bu modeller doğrultusunda biçimlendirilmesi de yine ülkemiz kamu yönetimi için zorunluluk arz etmektedir. Sanayi ve Ticaret Bakanlığınca 1997 yılından itibaren uygulanmaya başlanılan toplam kalite yönetimi uygulamaları, 1960 yılında projeye başlanılan ve 2003 yılında ancak hayata geçirilebilen MERNİS Projesi, Konut Müsteşarlığı’nca yürütülen “yönetişim” uygulamaları Türk kamu yönetiminin bu zorunluluğun farkında olduğunun bir göstergesidir. Ancak bu yöndeki örneklerin az olması ve bu tarz uygulamaların tarih itibarıyla son yıllara rastlaması kamu kurumlarının bir çoğunun faaliyetlerini yeni yönetim modelleri ile biçimlendirmediklerini ve dünyada yönetim alanında ortaya çıkan gelişmelerin Türkiye’de bir zaman gecikmesi ile yaşandığını göstermektedir.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

AKTAN, Coşkun Can, Müdahaleci Devletten Sınırlı Devlete, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 1999

AL, Hamza, Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi, Bilimadamı Yayınları, Ankara, 2002

BERKMAN, Ümit, Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet, TODAİE Yayını, Ankara, 1979

BİNGÖL, Dursun, İnsan Kaynakları Yönetimi, Beta Kitabevi, İstanbul, 1998

BRYSON, John M., Strategic Planning and Nonprofit Organizaztions, Jossey-Bass Publishers, San Francisso, 1995

CANMAN, A. Doğan, Performansın Değerlendirilmesinde Çağdaş Yaklaşımlar ve Türk Kamu Personelinin Değerlendirilmesi, TODAİE, Ankara, 1993

CANMAN, Doğan vd., Kamu Görevlileri El Kitabı, TODAİE, Ankara, 2002

CANMAN, Doğan, Çağdaş Personel Yönetimi, TODAİE Yayınları, Ankara, 1995

ÇEVİK, Hasan Hüseyin, Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2001

ÇUKURÇAYIR, M. Akif, Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi-Küreselleşme

Sürecinde Yurttaş, Yönetim, Siyaset, 2. Baskı, Çizgi Kitabevi, Konya, 2002

**DOĞAN, Yahya, Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, Doğruluk Matbaası,
İzmir, 1993**

**DEMİR, Ömer, Küresel Rekabette Etkin Devlet Türkiye İçin Etkin Bir Devlet
Oluşturma İmkani, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2003**

EMRE, Cahit, Yönetim Bilimi Yazıları, İmaj Yayınevi, Ankara, 2003

**ERYILMAZ, Bilal, Bürokrasi ve Siyaset Bürokratik Devletten Etkin Yönetime,
Alfa Yayınları, İstanbul, 2002**

ERYILMAZ, Bilal, Kamu Yönetimi, Erkam Matbaası, İstanbul, 2001

FINDIKÇI, İlhami, İnsan Kaynakları Yönetimi, Alfa Kitabevi, İstanbul, 2001

GÖZE, Ayferi, Siyasal Düşünceler ve Yönetimler, Beta Yayıncılık, İstanbul, 1995

**GÖZÜBÜYÜK, Şeref, Turgut Tan, İdare Hukuku, 1. Cilt, Turhan Kitabevi, Ankara,
1998**

**GÜLER, Birgül Ayman, Yeni Sağ ve Devletin Değişimi-Yapısal Uyarılama
Politikaları, TODAİE Yayınları, Ankara, 1996**

**HAMMER, Michael, James Champy, Değişim Mühendisliği, Çev: Sinem Gül, Sabah
Kitapları, İstanbul, 1996**

**HIRST, Paul, Grahame Thompson, Küreselleşme Sorgulanıyor, Dost Kitabevi,
Ankara, 1998**

**İNCE, Murat, Elektronik Devlet: Kamu Hizmetlerinin Sunulmasında Yeni
İmkanlar, DPT Yayınları, Ankara, 2001**

KAHRAMAN, Hasan Bülent vd., Katılımcı Demokrasi, Kamusal Alan ve Yerel

Yönetim, WALD Yayınları, 1999

KİLCİ, Metin, Başlangıçtan Bugüne Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları (1984-

1994), DPT Yayını, Ankara, 1994

LUHMAN, Niklas, Refah Devletlerinin Siyaset Teorisi, Çev: Medeni Beyaztaş, Bakış

Yayınları, İstanbul, 2002

MÜFTÜOĞLU, Güneş, Sosyal Devlet ve Hukuk Devleti, Saypa Yayınları, Ankara,

1996

ÖĞÜT, Adem, Bilgi Çağında Yönetim, Nobel Yayıncılık, Ankara, 2001

ÖYMEN, Onur, Geleceği Yakalamak Türkiye’de ve Dünya’da Küreselleşme ve

Devlet Reformu, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2000

PEKER, Ömer, Nihat Aytürk, Yönetim Becerileri Öğrenilebilir ve Geliştirilebilir,

Yargı Yayınevi, Ankara, 2002

PETERS, Thomas J., Robert H. Waterman, Yönetme ve Yükseltme Sanatı-

Mükemmeli Arayış, Çev: Selami Sargut, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1995

PIERSON, Christopher, Modern Devlet, Çev: Dilek Hattatoğlu, Çiviyazıları Yayınları,

İstanbul, 2000

SAYGILIOĞLU, Nevzat, Selçuk Arı, Etkin Devlet-Kurumsal Bir Tasarı ve Politika

Önerisi, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2003

SEVİL, Muharrem, Türkiye’de Modernleşme ve Modernleştiriciler, Vadi Yayınları,

Ankara, 1999

SEZAL, İhsan, İhsan Dağı, Kim Bu Özal- Siyaset, İktisat, Zihniyet, Boyut Yayınları,
İstanbul, 2001

ŞAYLAN, Gencay, Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi, İmge Kitabevi,
Ankara, 1995

ŞAYLAN, Gencay, Postmodernizm, İmge Kitabevi, Ankara, 1999

ŞİMŞEK, Şerif, Yönetim ve Organizasyon, Konya, 1996

TEKELİ, İlhan, Modernite Aşılırken Siyaset, İmge Kitabevi, Ankara, 1999

TİMİSİ, Nilüfer, Yeni İletişim Teknolojileri ve Demokrasi, Dost Kitabevi, Ankara,
2003

TUTUM, Cahit, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, TESAV Yayınları, Yayın
No: 3, Ankara, 1994

Türkiye Bilişim Derneği, e-TÜRKİYE, Türkiye Bilişim Derneği Kamu BİB Yayınları,
Ankara, 2002

UÇKAN, Özgür, E-Devlet E-Demokrasi ve Türkiye, Literatür Yayınları, İstanbul,
2003

MAKALELER

AKGEYİK, Tekin, “Kamu Hizmetlerinde Yeni Kalite Anlayışı”, *Yönetim ve*

Ekonomi, Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, S: 3,

1997, ss. 1-12

AKGÜL, Aziz, “Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’nda Yönetimsel Ombudsmanlık

Uygulaması”, *Kamu Yönetiminde Kalite II. Ulusal Kongresi*, TODAİE, 1999,

s. 201-207

AKGÜL, Aziz, “Üçüncü Bin Yıla Girerken Partizanlığın Olmadığı Partisiz Demokrasi:

Elektronik Demokrasi*”, *Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı I, Y: 4, S: 19,

1998, ss. 424-428

AKGÜL, Aziz, Oktay Vural, “Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’nda Toplam Kalite Yönetimi

Uygulaması”, *Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi*, TODAİE, 1998,

s. 191

AKGÜN, Birol, “Küreselleşme, Sanal Siyaset ve E-Demokrasi”, *Küresel Sistemde*

Siyaset Yönetim Ekonomisi, Der: M. Akif Çukurçayır, Çizgi Kitabevi, Konya,

2003, ss. 56-84

AKSOY, Şinasi, “Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Yaklaşım”,

***Çağdaş Yerel Yönetimler*, 7(1), 1998, ss. 3-13**

AKSOY, Şinasi, “Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Disiplini*

***Sempozyumu Bildirileri*, C: 2, TODAİE Yayınları, Ankara, 1995, ss. 159-173**

AKŞİT, Cihangir, “Cumhurbaşkanlığı Muhafız Alay Komutanlığı’nda Toplam Kalite

Yönetimi Uygulamaları”, **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi**,
TODAİE, 1998, ss. 10-21

AKTAN, Coşkun Can, “İnsan Kaynaklarının Yönetimi”, <http://www.canaktan.org>,
(12-01-2003)

AKTAN, Coşkun Can, “Toplam Kalite Yönetimi Kamudaki Kalitesizliğe Çözüm
Olabilir mi ?”, <http://www.canakatan.org>, (13.08.2002)

AKTAN, Coşkun Can, “ Geleceği Kazanmanın Yolu: Stratejik Yönetim”, **Yeni Türkiye**
21. Yüzyıl Özel Sayısı I, Y: 4, S: 19, 1998, ss. 335-341

AKTAN, Coşkun Can, “Değişen Dünya ve Yeni Global Değerler”, **Yeni Türkiye 21.**
Yüzyıl Özel Sayısı I, Y: 4, S: 19, 1998, ss. 669-672

AKTAN, Coşkun Can, “Geleceği Kazanmanın Yolu: Stratejik Yönetim”,
<http://www.canaktan.org>, (13.08.2002)

AKTAN, Coşkun Can, “Geleceğin Dünyasına Hazırlanmanın ve Radikal Değişimi
Başarmanın Rolü”, **Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı II, Y: 4, S: 20, 1998,**
ss. 1167-1174

AKTAN, Coşkun Can, “Özal’ın Değişim Modeli ve Değişime Karşı Direnen Güçlerin
Tahlili”, **Türkiye Günlüğü, S: 40, Haziran 1996, ss. 15-31**

AKTAN, Coşkun Can, “Türkiye’de Toplam Kalite Yönetiminin Kamu Sektöründe
Uygulanmasına Yönelik Öneriler”, **Türk İdare Dergisi, 71(425), 1999, ss. 1-15**

AKTAN, Coşkun Can, “Yeni Yönetim Tekniklerinin Kamu Sektöründe Uygulanması”,
****Türk İdare Dergisi**, 71(425), 1999, ss. 1-14**

AKTAN, Coşkun Can, Mehtap Tunç, “Bilgi Toplumu ve Türkiye”, Yeni Türkiye 21.

Yüzyıl Özel Sayısı I, Y: 4, S: 19, 1998, ss. 118-133

AKTAN, Coşkun Can, “Devlet Yönetiminde Toplam Kalite”, <http://www.canaktan.org>,

(13.08.2002)

AKYOS, Müfit, “Kamu Yönetiminde Toplam Kalite”, Kamu Yönetiminde Kalite I.

Ulusal Kongresi, TODAİE, 1998, ss. 3-13

ALACADAĞLI, Esmeray, Hikmet Yavuzyiğit, “Bürokratik Kültürümüz ve TKY

Felsefesinin Uygulanabilirliği”, Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi, TODAİE, 1998, ss. 105-117

ALTAN, Mehmet, “Bilgi Toplumu ve Demokrasi”, Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel

Sayısı I, Y: 4, S: 19, 1998, ss. 470-474

ALTIN, Asena, vd., “Kamu Kesiminde Verimliliğe Yönelik Hizmetiçi Eğitimin Önemi:

Manisa İlinde Kamu Kurumlarında Çalışanların Hizmetiçi Eğitime İlişkin

Görüşlerinin Değerlendirilmesi”, Yönetim ve Ekonomi, Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, S: 3, 1997, ss. 13-30

ALTINOK, A. Ramazan, “İnternet, Demokrasi ve Devlet”, Türk İdare Dergisi,

433(73), Aralık 2001, ss. 137-165

ARDIÇ, Kadir, “Kamu Yönetiminde Sürekli ve Köklü Değişim Aracı Olarak Toplam

Kalite Yönetimi ve Değişim Mühendisliği”, Kamu Yönetiminde Kalite II. Ulusal Kongresi, TODAİE, 1999, ss. 55-68

ASLAN, Akın, “Organizasyonlarda Toplam Kalite Yönetimine Geçiş Sürecinde Etkin

- Bir Performans Değerlendirme Sistemi Oluşturmanın Rolü ve Önemi”, **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi**, TODAİE, Ankara, 1998, ss. 265-270
- ATEŞ, Hamza**, “Bilgi Çağında Kamu Yönetimi: Geleneksel Bürokrasiden Bilgiselleştirilmiş Bürokrasiye Geçiş”, **I. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi**, Kocaeli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, İzmit, 2002, ss. 965-975
- ATEŞ, Hamza**, “İşletmeci, Girişimci ve Verimli Yeni Bir Kamu Yönetimi ve Devlet Anlayışına Doğru”, **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No: 25, 2001, ss. 45-60
- AY, Canan, Aylin Gülgün**, “Kamu Sektöründe Hizmet Kalitesinin Arttırılmasında Etken Bir Araç Olarak İş Tatmini”, **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi**, TODAİE, 1998, ss. 249-263
- AYDIN, Ahmet Hamdi**, “Bilgi Toplumu Kamu Yönetimi Anlayışı”, **II. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi**, Kocaeli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, İzmit, 2003, ss. 34-41
- AYDIN, Ahmet Hamdi**, “Yönetimde Çağdaş Yaklaşımlar”, **Türk İdare Dergisi**, 69 (417), 1997, ss. 13-20
- AYKAÇ, Burhan**, “Yirmibirinci Yüzyılda Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi - 21. Yüzyılda Yönetim, Ekonomi ve Siyaset**, 4(2), 2002, ss. 15-23

- AZAKLI, Sedat**, “Belediyelerin Hizmet Stratejileri Belirleme Sürecinde Analizci Yaklaşımın Önemi”, **Yerel Yönetimler Sempozyumu, TODAİE, Ankara, 2000**, ss. 413-430
- BAKAN, İsmail, Hakan Kelleroğlu**, “Küreselleşme ve Değişim Sürecinde Performans Değerlendirme: Çalışanlar Performans Değerlendirmesinin Nasıl Yapılmasını İsterler”, **II. Ulusal Orta Anadolu Kongresi-Küresel Rekabette Yeni Verimlilik Stratejileri, MPM Yayınları: 666, Ankara, 2002**, ss. 473-493
- BALCI, Asım**, “Kamu Sektörü ve Toplam Kalite Yönetimi”, **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi, TODAİE, 1998**, ss. 61-76
- BAYRAK, Sabahat**, “Toplam Kalite Yönetiminin Kamu Kurumlarında Uygulanmasının Pratik Güçlükleri”, **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi, TODAİE, 1998**, ss. 45-60
- BENSGHİR, Türksel Kaya**, “Web’deki Belediyelerimiz: Konya Büyükşehir Belediyesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 10(4), 2001**
- BERZEG, Kazım**, “Yeni Dünya Düzeni, Klasik Liberalizm ve Bilgi Çağı”, **Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı I, Y: 4, S: 19, 1998**, ss. 437-443
- BİLEN, Mahmut, Cahit Şanver**, “Genişleyen Devletin Bunalımı ve E-devlet”, **I. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi, Kocaeli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, İzmit, 2002**, ss. 101-117
- BİLGİN, Kamil Ufuk**, “Kamu Yönetiminde Kaliteli Hizmet Anlayışı”, **Kamu**

Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, TODAİE Yayını, Ankara, 1995, s. 170-179

BİNGÖL, Dursun, “Toplam Kalite Yönetiminin Kamu Kesiminde Uygulanmasının Kurumsal ve Pratik Güçlükleri”, **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi**, TODAİE, 1998, ss. 77-85

BİRCAN, İsmail, “Kamu Kesiminde Stratejik Yönetim ve Vizyon”, **Planlama Dergisi**, DPT'nin Kuruluşunun 42. Yılı Özel Sayısı, Ankara, 2002, ss. 11-19

BOZKURT, Veysel, “Avrupa'nın 'İkinci Rönesans' Arayışı”, **Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı II**, Y: 4, S: 20, 1998, ss. 1010-1017

BOZKURT, Veysel, “Enformasyon Toplumu ve Türkiye”, **Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı I**, Y: 4, S: 19, 1998, ss. 199-213

BÜYÜKKILIÇ, Deniz, Arife Coşkun, “Kamu Yönetimi Reformları Işığında KİT'lerde Kurumsal Performans Yönetimi”, **Verimlilik Dergisi**, MPM Yayınları, 2002/3, ss. 37-57

CANMAN, Doğan, “İnsan Kaynaklarının Değerlendirilmesinde Çağdaş Yaklaşımlar”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, Cilt II, TODAİE, Ankara, 1995, s. 105

CARINO, Ledivina V., “Private Action for Public Good?: The Public Role of Voluntary Sector Organizations”, **Public Organizations Review: A Global Journal**, 1/2001, ss. 55-74

- CASLIN, Terry**, “Devlet ve Ekonomi”, Çev: Mensur Akgün, **Liberalizm, Refah Devleti, Eleştiriler**, Der: Kemali Saybaşı, Bağlam Yayıncılık, Ankara, 1993, ss. 290-316
- CEM, Cemil**, “Hedeflere Göre Yönetim Tekniğinin Kamu Kesimine Uygulanması”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.5, S. 4, 1972, ss. 30-46
- CLAESSEN, Henri J., Peter Skalnik**, “Erken Devlet Kuramları ve Varsayımları”, **Erken Devlet**, Ed: Henri J. M. Claessen, Peter Skalnik, Çev: Alaeddin Şenel, İmge Kitabevi, Ankara, 1993, ss. 3-43
- COHEN, Edward S.**, “Globalization and The Boundaries of The State: A Framework for Analyzing The Changing Practice of Sovereignty”, **Governance**, 14(1), 2001, ss. 79-87
- COOK, Meghan E. vd.**, “Making a Case for Local Government”, <http://www.e-devlet.net>, (01.03.2003)
- COPE, Stephen vd.**, “Globalization, New Public Management and The Enabling State-Futures of Police Management”, **International Journal of Public Sector Management**, 10(6), 1997, ss. 444-460
- ÇAHA, Ömer**, “Bilgi Çağında İdeolojik Devletin Dayanılmazlığı”, **Yeni Türkiye** 21. Yüzyıl Özel Sayısı I, Y: 4, S: 19, 1998, ss. 485-487
- ÇELİK, Adnan**, “Türkiye’deki İşadamları Örgütlerinin Kamu Yönetiminde TKY’nin Uygulanabilirliğine İlişkin Görüşleri”, **Kamu Yönetiminde Kalite II. Ulusal Kongresi**, TODAİE, 1999, s. 53

ÇETİN, Hüseyin, Okan Aydoğan, “E-Türkiye Durum Analizi ve Çözüm Önerileri”,

<http://www.edevlet.net>, (20.04.2002)

ÇEVİK, Hüseyin, Turkut Göksu, “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim ve Vizyon

Oluşturma: Türk Emniyet Örgütü İçin Bir Model Önerisi”, *Türk İdare Dergisi*, 72 (428), 2000, ss. 79-94

ÇOBAN, Hasan, “Bilgi Toplumuna Planlı Geçiş”, *Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı*

I, Y: 4, S: 19, 1998, ss. 251-270

ÇUKURÇAYIR, M. Akif, H. Tuğba Eroğlu, “Klasik Yönetim Anlayışından Stratejik

Yönetime: Strateji Geliştirmede SWOT Analizi”, *Küresel Sistemde Siyaset*

Yönetim Ekonomi, Der: M. Akif Çukurçayır, Çizgi Kitabevi, Konya, 2003, ss. 226-256

ÇUKURÇAYIR, M. Akif, Hülya Eşki, “Kamu Hizmeti Sunumunda Yeni Yöntemler”,

Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Y: 1, S: 1-2, Nisan-Ekim 2001, Konya, ss. 89-109

DEMİR, Osman, “İçsel Büyüme Kapsamında Devletin Değişen Rolü”, *I. Ulusal Bilgi,*

Ekonomi ve Yönetim Kongresi, Kocaeli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, İzmit, 2002, ss. 339-359

DEVECİ, Cem, “Faşizmin Yorumlanması ya da Carl Schmitt’in Saf Siyaset Kuramı”,

Liberalizm, Devlet, Hegemonya, Der: E. Fuat Keyman, Everest Yayınları, İstanbul, 2002, ss. 32-88

DUGGETT, Michael, “Kamu Yönetimlerinde Değişim: ‘Sonraki Adımlar’ ”, Çev: A.

- Argun Akdoğan, O. Ender Aslan, **Amme İdaresi Dergisi**, 35(2), 2002, ss. 1-9
- DURGUN**, Şenol, “Modernizm-Postmodernizm Tartışmaları Çerçevesinde Toplumsal ve Yönetimsel Açıldan Yaşanan Değişiklikler”, **Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı I**, Y: 4, S: 19, 1998, ss. 544-552
- DURNA**, Ufuk, Veysel Eren, “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim”, **Amme İdaresi Dergisi**, 35(1), 2002, ss. 55-75
- DURSUN**, Davut, “Küreselleşme ve Toplumun İnşasında Bilginin Artan Önemi”, **Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı I**, Y: 4, S: 19, 1998, ss. 154-160
- EKEN**, Musa, Mahmut Demirkan, “Yerel Yönetimlerin Hizmet Anlayışında Değişimin Gerekliiği ve Toplam Kalite Felsefesinin Uygulanabilirliiği”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, 3(2), 1998, ss. 21-28
- ERBAY**, Yusuf, “Kavram Olarak Küreselleşme”, **Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı I**, Y: 4, S: 19, 1998, ss. 168-173
- ERDAL**, Adnan, Ramazan Gökbnar, “Kamu Sektörünün Yeniden Yapılandırılmasında Üçüncü Sektörün Rolü”, **Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 12(1), 1997, ss. 217-230
- ERDOĞAN**, Mustafa, “Bilgi Toplumu ve Demokrasi”, **Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı I**, Y: 4, S: 19, 1998, ss. 466-469
- EREN**, Veysel, “Kamu Yönetiminde Bir Rekabet Aracı Olarak ‘Hizmet Karşılaştırması’ Yoluyla Yenilik ve Başarı Geliştirme”, **Amme İdaresi Dergisi**, 35(2), 2002, ss.

61-75

ERGUN, Turgay, "Postmodernizm ve Kamu Yönetimi", **Amme İdaresi Dergisi**, 30(4),

Aralık-1997, ss. 3-15

ERKAN, Hüsni, "21. Yüzyıla Girerken Bilgi Toplumu ve Türkiye", **Yeni Türkiye** 21.

Yüzyıl Özel Sayısı I, Y: 4, S: 19, 1998, ss. 134-143

ERYILMAZ, Bilal, "Değişim ve İşletme Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar", **Sakarya**

Ekonomi Dergisi, 3(12), Ağustos-2000, ss. 29-31

FARAZMAND, Ali, "Globalization, The State and Public Administration: A

Theoretical Analysis with Policy Implications for Developmental State", **Public**

Organization Review: A Global Journal, 1/2001, ss. 437-463

FARAZMAND, Ali, "Küreselleşme ve Kamu Yönetimi", Çev: Sevilay Kaygalak,

Mülkiye Dergisi, 25(229), 2002, ss. 245-278

FARAZMAND, Ali, "Public Administration in the Age of Accelerated Globalization",

Public Organization Review: A Global Journal, 1/2001, ss. 5-11

FITZPATRICK, Sohal, "Governance and Management in Large Australian

Organisations", **International Journal of Production Economics**, 75 (2002),

ss. 97-112

FURMAN, Beyza Oba, "Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlarda Stratejik Yönetim:

Kavramsal Bir Çerçeve", **İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi**,

16(1), 1987, ss. 40-55

- GHERE, Richard K.**, “Ethical Futures and Public-Private Partnership: Peering Far Down the Track”, **Public Organizations Review: A Global Journal**, 1/2001, ss. 303-319
- GORE, Al**, “Daha İyi Çalışan ve Maliyeti Daha Az Olan Bir Devlet Yaratılması”, Çev: Rıdvan Bozkurt, **Verimlilik Dergisi**, 24(1), 1995, ss. 7-24
- GÖKBUNAR, Ramazan, Aylin Ünal**, “Özel ve Kamu Sektörde Değişim”, <http://www.canaktan.org>, (05.01.2003)
- GÖKBUNAR, Ramazan, Cevdet A. Kayalı**, “Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Yönetimi Uygulamasının Olanakları”, <http://www.canaktan.org>, (13.08.2002)
- GÖKÇE Orhan, vd.**, “1980’li Yıllardan Beri Uygulanan Kamu Yönetimi Reformları Üzerine Genel Bir Değerlendirme”, **Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Y: 1, S: 1-2, Nisan-Ekim 2001, Konya, ss. 19-45
- GÖKÇE, Orhan, Önder Kutlu**, “Amerikan ‘Hükümetin Yeniden Keşfi’ (Reinventing Government) Reformu Üzerine Genel Bir Değerlendirme”, **Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Y: 2, S: 3, Nisan 2002, Konya, ss. 63-91
- GÖKÇE, Orhan, Önder Kutlu**, “Kamu Sektöründe Verimlilik Sorunu ve Son Yirmi Yıllık Dönemde Buna Yönelik Çalışmalar”, **II. Ulusal Orta Anadolu Kongresi-**

2002, ss. 333-351

GÖYMEN, Korel, “Türk Yerel Yönetiminde Katılımcılığın Evrimi: Merkezîyetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, 32(4), Aralık 1999, ss. 70-85

GÖYMEN, Korel, “Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinmeler, Önergeler, Yönelimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C: 9, S: 2, 2000, ss. 3-13

GRUENING, Gernod, “Origin and Theretical Basis of New Public Management”, **International Public Management Journal**, 4 (2001), ss. 1-25

GÜL, Hasan, “Kamu Kurumlarında Elektronik Hizmetlerin Yaygınlaştırılması (E-Devlet)”, **Maliye Dergisi**, S: 140, 2002, ss. 14-45

GÜL, Hüseyin, “Kamu Yönetiminde Piyasa Temelli Yeni Model Arayışları ve Türk Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanabilirliği”, **Kamu Yönetiminde Kalite II. Ulusal Kongresi, TODAİE**, 1999, ss. 15-30

GÜLER, Birgül Ayman, “Restructuring The State”, **Turkish Public Administration Annual Institute of Public Administration for Turkey and The Middle East**, 24(26), 1998, ss. 3-16

GÜLER, Birgül Ayman, “AKP’nin Hedefi: Yönetişimci Devlet”, <http://www.evrensel.net>, (05.06.2003)

GÜLER, Birgül Ayman, “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, **Praksis-Düzenlemeden Yeniden Düzenlemeye: Türkiye’de Kapitalizmin Yeniden**

- Yapılanması ve Devletin Değişen Rolü**, 9-Kış-Bahar, 2003, ss. 93-116
- GÜLER**, Birgül Ayman, “Devletin Yeniden Yapılandırılması”, <http://www.bes.org.tr>,
(05.06.2003)
- GÜLER**, Birgül Ayman, “Devlette Reform”, <http://www.esm.org.tr>, (05.06.2003)
- GÜLMEZ**, Mesut, “Weber ve İdeal Tip Bürokrasi Anlayışı”, **Amme İdaresi Dergisi**, 8
(1), 1975, ss. 47-73
- GÜNDOĞAN**, Ertuğrul, “Yönetişim”, **Yönetişim Siyaset ve Sosyal Bilimler Dergisi**,
Fatih Üniversitesi Yönetişim Kulübü Yayını, 1(1), Aralık 2002, ss. 3-14
- GÜRAN**, Mehmet Cahit, “Etkin Devlet ve Türkiye”, **Hacettepe Üniversitesi İktisadi
ve İdari Bilimler Dergisi**, 19(1), 2001, ss. 199-218
- GÜREL**, N. Timuçin, “Kamu Sektöründe Toplam Kalite Yönetiminin Gerekliliği ve
Türk Hava Yolları A.O. Eğitim Merkezi Uygulamaları”, **Kamu Yönetiminde
Kalite II. Ulusal Kongresi**, TODAİE, 1999, ss. 141-150
- HALİS**, Muhsin, “Toplam Kalite Yönetiminin Türk Kamu Yönetiminde
Uygulanabilirliği”, **Kamu Yönetiminde Kalite II. Ulusal Kongresi**, TODAİE,
1999, ss. 67-83
- HASANOĞLU**, Mürteza, “Küreselleşmenin Devlet Yönetimine Etkileri”, **Türk İdare
Dergisi**, 74(434), 2002, ss. 171-186
- HAYS**, Steven W., Gregory K. Plagens, “Human Resource Management Best Practices
and Globalization: The Universality of Common Sense”, **Public Organization**

- Review: A Global Journal**, 2/2002, ss. 327-348
- HEPER**, Metin, “Bürokrasi”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, İletişim Yayınları, C: 2, ss. 290-297
- HILL**, Hermann, “Yönetimi Yeniden Düşünmek”, Çev: Ayşegül Mengi, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 52(1-4), 1997, ss. 490-500
- HOOD**, Christopher, “Paradoxes of Public-Sector Managerialism, Old Public Management and Public Service Bargains”, **International Public Management Journal**, 3(2000), ss. 1-22
- HWANG**, Sung-Don, Younghoon Choi, “Electronic Government in South Korea: Conceptual Problems”, **Government Information Quarterly**, Volume: 16, Number: 3, ss. 277-285
- İRMİŞ**, Ayşe, “Kamu Örgütlerinde Mevcut Yönetim Kültürünün Toplam Kalite Yönetimine Uygunluğu”, **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi**, TODAİE, 1998, ss. 47-65
- KALAYCIOĞLU**, Ersin, “Sürdürülebilir Kalkınma ve İyi Yönetişim: Türkiye’nin Son On Yılı”, <http://www.iula-emme.org>, (20-06-2002)
- KALEAĞASI**, Bahadır, “İnternet ve E-Devlet”, <http://www.edevlet.net>, (21.04.2002)
- KALKANDELEN**, A. Hayrettin, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma–Süreç ve Aşamalar”, **Türk İdare Dergisi**, 70(420), 1998, ss.
- KARAER**, Tacettin, “Kalkınma Planları ve İdari Reform”, **Amme İdaresi Dergisi**,

24(2), 1991, ss.43-65

KARAMAN, Zerrin Toprak, “Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler”, **Türk İdare Dergisi**, Y: 72, S: 426, 2000, ss. 37-53

KAYALI, Cevdet A., Ayşe N. Yereli, “Türkiye’de Bilgi Toplumu Yaratılması ve E-devlet Uygulamalarına Genel Bir Bakış”, **I. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi**, Kocaeli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, İzmit, 2002, ss. 199-130

KEYMAN, E. Fuat, “Globalleşme Söylemleri, Özgürlük Sorunsalı ve Türkiye”, **Liberalizm, Devlet, Hegemonya**, Der: E. Fuat Keyman, Everest Yayınları, İstanbul, 2002, ss. 199-214

KURTULMUŞ, Numan, “Değişim, Yeniden Yapılanma ve Türkiye’nin Geleceği”, **Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı I**, Y: 4, S: 19, 1998, ss. 144-153

KUTLU, Önder, “Kamu Yönetiminde Küreselleşme”, **Küresel Sistemde Siyaset Yönetim Ekonomi**, Der: M. Akif Çukurçayır, Çizgi Kitabevi, Konya, 2003, ss. 164-186

LEBLEBİCİ, D. Nadi vd., “Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımında Önemli Bir Araç: Toplam Kalite Yönetimi”, **Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 19 (1), 2001, ss. 123-135

LEBLEBİCİ, D. Nadi, Uğur Ömürgönülşen, “Kamu Kesiminde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanabilirliği”, **Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 17 (1), 1999, ss. 63-75

- LEEuw, Frans L.**, "Performance Auditing, New Public Management and Performance Improvement: Questions and Answers", **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, 9(2), 1996, ss. 85-103
- LYNN, Laurence E.**, "A Critical Analysis of The New Public Management"
International Public Management Journal, 1(1), 1998, ss. 107-123
- MAHÇUPYAN, Etyen**, "Küreselleşme ve İdeolojik Politik Düşünce Akımları",
Küyerel Düşünce Grubu Paneller Dizisi, Yayına Haz: Süleyman Talay,
Küyerel Yayınları, İstanbul, 1997, ss. 45-60
- MATHIASSEN, David G.**, "The New Public Management and It's Critics",
International Public Management Journal, 2 (1), 1999, ss. 90-111
- MELLOR, W. vd.**, "Online Devlet-Türkiye", Çev: Gonca Okur, Taylor Nelson Sofres,
Kasım 2001, <http://www.edevlet.net>, (15.03.2002)
- MUTİOĞLU, Halil**, "Küreselleşme ve E(tik) Devlet", **I. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi**, Kocaeli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Yayını, İzmit, 2002, ss. 937-963
- NOHUTÇU, Ahmet**, "Tekno-Ekonomik Pradigma Dönüşümünden Yeni Demokratik Yönetim Mekanizmalarına: Bilgi ve İletişim Teknolojilerinin Devlet ve Kamu Yönetimine Etkileri", **II. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi**, Kocaeli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, İzmit, 2003, ss. 1-12
- NURSOY, Mustafa, Muhittin Şimşek**, "Toplam Kalite Yönetiminde Performans

- Değerlendirme”, **Standart Dergisi**, 40(473), 2001, s. 13-30
- O’CONNOR, James**, “Devletin Mali Bunalımı”, Çev: Filiz-Tülay Özyurt **Liberalizm, Refah Devleti, Eleştiriler**, Dér: Kemali Saybaşı, Bağlam Yayıncılık, Ankara, 1993, ss. 242-261
- OECD**, “Governance in Transition”, “Geçiş Sürecindeki Yönetim: Kamu Yönetiminde Reform”, Çev: Musa Demir, **Maliye Dergisi**, S: 118, 1995, ss. 37-49
- OĞUZ, Şeref**, “Gelecek Bin Yılın Oluşum Sürecinde Türkiye”, **Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı II**, Y: 4, S: 20, 1998, ss. 1401-1414
- OTT, Steven, Lisa A. Dicke**, “Challenges Facing Public Sector Manegement in an Era of Downsizing, Devolution, Dispersion and Empowement-and Accountability”, **Public Organization Review: A Global Journal**, 1/2001, ss. 321-339
- ÖKMEN, Mustafa, Mustafa Çiçek**, “Küreselleşme Sürecinde Ekonomi, Yönetim ve Kentleşme”, **Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı I**, Y: 4, S: 19, 1998, ss. 919-932
- ÖNAL, İsmail Hakkı**, “İşçi Sınıfı Çıkış Yolunu Bulacaktır”, **Yeni Sağ Yeni Aldatmaca**, Ed: Işık Kansu, İmge Kitabevi, Ankara, 1997, ss. 41-56
- ÖZDEMİR, Biltekin** “Ulusalda Küresel Ekonomiye”, **Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı II**, Y: 4, S: 20, 1998, ss. 967-970
- ÖZEN, Şükrü**, “Kamu Yönetimi Yazınımız ve Örgütler-Yönetim Çalışma Alanı: Tehlikeli İlişkiler”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, Cilt I**,

TODAİE Yayını, Ankara, 1995, ss. 85-102

ÖZER, M. Akif, “Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılmasında ABD Örneği: Al Gore Raporu ve Alınacak Dersler”, **Türk İdare Dergisi**, 72 (428), 2000, ss. 95-125

ÖZŞEN, Tayfur, “Önce Toplam Yönetim Kalitesi”, **Kamu Yönetiminde Kalite II. Ulusal Kongresi**, TODAİE, 1999, s. 87

ÖZTÜRK, Namık Kemal, Bayram Coşkun, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Kamu Hizmetlerinde Kalite: Etiksel Bir Bakış”, **Türk İdare Dergisi**, 69 (417), 1997, ss. 145-161

ÖZTÜRK, N. Kemal, “Kamu Yönetiminde İnsan Kaynakları Yönetimi”, **Türk İdare Dergisi**, 71(424), 1999, ss. 123-131

ÖZTÜRK, N. Kemal, “Yönetimin Gelişimi ve Bürokrasinin Ortaya Çıkışı”, **Amme İdaresi Dergisi**, 64 (397), 1992, ss. 112-130

ÖZTÜRK, N. Kemal, Bayram Coşkun, “Yerel Yönetimlerde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanması ve Ortaya Çıkan Sorunlar”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 7 (4), 1998, ss. 113-125

ÖZTÜRK, Namık Kemal, “Yeni Yönetim Paradigması”, **Amme İdaresi Dergisi**, 26(4), 1993, ss. 45-58

REGINI, Marino, “Avrupa’da İnsan Kaynakları Yönetimi ve Endüstri İlişkileri”, Çev: Tekin Akgeyik, **Verimlilik Dergisi**, MPM Yayınları, 94(3), ss. 80-98

- ROBERTSON, Robert, Rob Ball**, “Innovation and Improvement in the Delivery of Public Services: The Use of Quality Management Within Local Government in Canada”, **Public Organization Review: A Global Journal**, (2) 2002, ss. 387-405
- SAĞSAN, Mustafa**, “e-Devlet: Toplumların Yeni Umut Işığı mı?”, **Stratejik Analiz Dergisi**, ASAM Yayınları, S: 19, Kasım 2001, ss. 89-97
- SALLAN GÜL, Songül**, “Kamu Yönetiminde Kalite, Piyasa ve Müşteri Arayışlarının İdeolojik Temelleri”, **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi, TODAİE**, 1998, ss. 69-84
- SANAL, Recep**, “Kurumsal Yönetim (Corporate Governance) Kavramı ve Türk Kamu Yönetimi Açısından Önemi”, **Türk İdare Dergisi**, 74(435), ss. 41-73
- SARAÇ, Özgür**, “Kamu Yönetiminde Toplam Kalite”, **Verimlilik Dergisi**, MPM Yayınları, 20001/4, ss. 35-55
- SARAN, Ulvi** “Demokratikleşme ve Sivilleşme Eğilimleri Karşısında Devletin Yeniden Yapılandırılmasının Anahtarı: Kamu Hizmetlerinde Toplam Kalite Yönetimi”, **Türk İdare Dergisi**, Y: 73, S: 431, Ankara, 2001, ss. 1-20
- SARAN, Ulvi**, “Küresel Değişim Dinamiklerinin Kamu Yönetimi Alanındaki Etkileri”, **Türk İdare Dergisi**, Y: 73, S: 433, 2001, ss. 37-51
- SARGUT, A. Selami**, “Bürokrasinin Türkiye’deki Darboğazı: Ulusal Kültür-Makine Örgüt Uzlaşmazlığı”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, I.**

- Cilt, TODAİE, Ankara, 1995, ss. 121-141**
- SEZER, Birkan Uysal, "Büyük Devlet – Küçük Devlet Tartışması", Amme İdaresi Dergisi, 25(4), 1992, ss. 3-29**
- SOLAKOĞLU, Gönül Budak, Gülay Budak, "Bürokratik Yapılarda Etkinliği Azaltan Disfonksiyonel Bürokratik Davranışlar", Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, II. Cilt, TODAİE, Ankara, 1995, ss. 95-103**
- SÖKMEN, Polat, "Dünya Sistemine Eklemlenme Çağında Yeni Gelişme Anlayışları, Yeni Yönetim Biçimleri", Yerel Yönetimler Sempozyumu, TODAİE, Ankara, 2000, ss. 597-609**
- ŞAHİN, Haluk, "Demokrasi ve Medya: İki Yanı Keskin Bıçak", Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı I, Y: 4, S: 19, 1998, ss. 506-516**
- ŞAYLAN, Gencay, "Bağımsız Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi: Yeni Paradigma Arayışları", Amme İdaresi Dergisi, (29)3, 1996, ss. 3-20**
- ŞAYLAN, Cencay, "Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler", Amme İdaresi Dergisi, 33(2), Haziran 2000, ss.1-22**
- ŞAYLAN, Gencay, "Cumhuriyet Bürokrasisi", Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, İletişim Yayınları, C: 2, ss. 298-308**
- ŞENGÜL, H. Tarık, "Yerel Yönetim Kuramları: Yönetimden Yönetişime", Çağdaş Yerel Yönetimler, C: 8, S: 3, 1999, ss. 3-19**
- TAN, Turgut, "Kamu Hizmeti, Özelleştirme ve Bürokrasinin Azaltılması Üzerine",**

Türk İdare Dergisi, S: 378, 1988, ss. 73-90

TANZI, Vito, “Devletin Rolü ve Kamu Sektörünün Kalitesi”, Çev: Özgür Saraç,

<http://www.canaktan.org>, (13.08.2002)

TATAR, Ayşe Peker, “Dünya Bankası: ‘Büyüme Söylemi’nden ‘İyi Yönetme’

Söylemine”, **Toplum ve Bilim**, S: 69, Bahar, 1996, ss. 3-20

TEKELİ, İlhan, “Küreselleşen ve Moderniteyi Aşan Dünya Artık Temsili Demokrasiyle

Yetinemiyor”, **Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı I**, Y: 4, S: 19, 1998, ss.

429-436

TEKİR, Sabri, “Bilgi Toplumu ve Politik Sistem Üzerindeki Etkileri”, **Yeni Türkiye**

21. Yüzyıl Özel Sayısı I, Y: 4, S: 19, 1998, ss. 413-416

TOSUN, Kemal, “Devletin Özelliklerinin Kamu Yönetiminin Verimliliğine Etkileri”,

İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi, 6(1), 1977, ss. 1-16

TUTUM, Cahit, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, **Yeni Türkiye Yönetimde**

Yapılanma Özel Sayısı, 1(4), ss. 130-145

TÜMER, Sumru, “Neden Stratejik Yönetim?”, **Verimlilik Dergisi**, MPM Yayınları,

93(1), ss. 110-125

UĞUR, Aydın, Mücahit Bilici, “Bilgi Toplumu, İnternet ve Demokrasi: Dijital Alemin

Genleşen Kamusal Alanı”, **Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı I**, Y: 4, S: 19,

1998, ss. 488-496

ULUSOY, Ahmet, Birol Karakurt, “Türkiye’nin E-Devlete Geçiş Zorunluluğu”, **I.**

Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi, Kocaeli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, İzmit, 2002, ss. 131-144

UYSAL, Doğan, “Küreselleşme ve Gelişmekte Olan Ülkeler”, **Küresel Sistemde Siyaset Yönetim Ekonomi**, Der: M. Akif Çukurçayır, Çizgi Kitabevi, Konya, 2003, ss. 301-320

ÜLKER, Halil İ., “Bilgi Toplumu ve Devlet”, **I. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi**, Kocaeli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, İzmit, 2002, ss. 949-959

VAROĞLU, Demet, Kadir Varoğlu, “Kamu Bürokrasilerinde Profesyonelleşme ve Örgütsel Yapılanma Üzerine Etkileri”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, II. Cilt**, TODAİE, Ankara, 1995, ss. 11-24

WOLFF, Nancy, “New Public Management of Mentally Disordered Offenders: Part I. A Cautionary Tale”, **International Journal of Law and Psychiatry**, 2002, ss. 15-28

YANIK, Levent, “Değişimin Rotası e-Türkiye”, <http://www.edevlet.net>, (20.05.2002)

YAŞAMIŞ, Firuz Demir, “Kamu Yönetimi Kuramında ve Uygulamasında Yeni Gelişmeler: ‘Administration’ dan ‘Management’a” **Türk İdare Dergisi**, 69 (417), 1997, ss. 1-27

YAYMAN, Hüseyin, “1980 Sonrası Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Gelişimi ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari**

Bilimler Fakültesi Dergisi, 2(3), 2000, ss. 135-156

YILDIZ, Gültekin, “Kamu Yönetiminde Müşteri Tatmininin Ölçümü”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, Cilt II**, TODAİE, Ankara, 1995, ss. 77-86

YILDIZ, Mete, “Yerel Yönetimlerde İnternet Uygulamaları ve E-Devlet”, **Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Der: Bekir Parlak, Hüseyin Özgür , Alfa Yayınları, İstanbul, 2002, ss. 235-253

YILGÖR, Ayşe Gül, “Toplam Kalite Yönetiminin Özel Sektör ve Kamu Kesimi İçin Ortak Bir Model Oluşturabilme Kapasitesi ”, **Kamu Yönetiminde Kalite II. Ulusal Kongresi**, TODAİE, 1999, ss. 3-13

YILMAZ, Türkan, Reyhan Lafçı, “Türkiye Gübre Sanayi A.Ş.’de TKY Uygulamaları”, **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi**, TODAİE, 1998, ss. 123-130

YILMAZ, AYTEKİN, “Bürokratik Devletten Demokrasiye Türk Kamu Yönetimi”, **Yeni Türkiye Cumhuriyet Özel Sayısı, C: 5**, 1998

YILMAZ, Osman, “Bir Kamu Yönetimi Reformu İçin Strateji Seçenekleri”, **Planlama Dergisi**, DPT’nin Kuruluşunun 42. Yılı Özel Sayısı, Ankara, 2002, ss. 21-29

YÜCETÜRK, E. Elif, “Türk Kamu Yönetiminde E-Devlet Uygulamaları Ve Tabana Yayılabilme Yeteneği Bakımından Bir Değerlendirme: Bolu Örneği”, **I. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi**, Kocaeli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, İzmit, 2002, ss. 145-163

YÜCETÜRK, E. Elif, “Yönetişim Kavramı ve Katılımı Örgütlemeye Bir Örnek: Bolu İl Kurultayı”, Yerel Yönetimler Sempozyumu, TODAİE, Ankara, 2000, ss. 225-236

YÜKSEL, Mehmet, “Yönetişim Kavramı Üzerine”, Cevat Geray’a Armağan, Mülkiyeliler Birliği Yayını, No: 25, Ankara, 2001, ss. 245-265

YÜZÜGÜLLÜ, Mithat, Hayri Avcı, “TÜLOMSAŞ’ın Kalite Yolculuğu”, Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi, TODAİE, 1998, ss. 131-136

DİĞER KAYNAKLAR

Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 21. Yüzyıla Girerken Türkiye’de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar: Araştırma Raporları II, Ankara, 1994

BERTAM, Shaun Penny, A-self fulfilling prophecy: The New Public Management As a Governmental Technology, Carleton University, Canada, 2000

Devlet Planlama Teşkilatı, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayını, Ankara, 2000

Devlet Planlama Teşkilatı, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayınları, Ankara, 2000

GÜZELSARI, Selime, 1980 Sonrası Anglo-Sakson ve Kıta Avrupası Devletlerinde

- Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi,
Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2000
- MELLOR, W., V. Parr, Government Online-Global Report**, Taylor Nelson Sofres,
Kasım, 2002, <http://www.edevlet.net>, (01.03.2003)
- MELLOR, W., V. Parr, Government Online- A National Perspective, Annual
Country Report-Turkey**, Taylor Nelson Sofres, Kasım, 2002,
<http://www.edevlet.net>, (01.03.2003)
- SABAH, Selahattin, Kamu Hizmetlerinin Alternatif Sunumunda Devlet Rolünün
Değişmesi ve Yeni Arayışlar**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Celal Bayar
Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa, 1996
- SARAN, Ulvi, Küreselleşme Sürecinde Kamu Yönetiminde Değişim ve Kamu
Hizmetleri Alanında Toplam Kalite Yönetimi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi,
Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2001
- SARITÜRK, Mehmet, Küreselleşme Sürecinde Örgütsel Değişim**, Yayınlanmamış
Yüksek Lisans Tezi, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sivas,
1998
- T.C. Başbakanlık ve Konut Müsteşarlığı, Faruk Bal- Devlet Bakanı- Bağlı ve İlgili
Kuruluşlar-1**, T.C. Başbakanlık ve Konut Müsteşarlığı Yayınları, Ankara, 2002
- TODAİE, Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1998
- TODAİE, Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA): Genel Rapor**, TODAİE Yayını,
Ankara, 1991

YAYMAN, Hüseyin, Kamu Yönetiminde Yeni Arayışlar ve Türk Kamu Yönetiminin Sorunları, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1998

İNTERNET ADRESLERİ

18 Ocak 2002 Tarihli Niyet Mektubu,

http://www.tcmb.gov.tr/yeni/niyet/nm0402/mektup_tr.pdf, (10.03.2002)

3 Nisan 2002 Tarihli Niyet Mektubu,

<http://www.tcmb.gov.tr/yeni/niyet/nm0402/mektuptr.pdf>, (12.05.2002)

Gül Hükümeti Programı, <http://www.tbmm.gov.tr>, (12.03.2003)

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Kalite Sisteminin Öyküsü, <http://www.sanayi.gov.tr>, (15.02.2003)

Total Quality Management in Public Transportation
(12.08.2002)