

# KÜRESEL EKSENDE DEVLETİN YENİ KİMLİĞİ: “ETKİN DEVLET”

Demokaaan DEMİREL\*

## GİRİŞ

Tarihsel perspektif açısından devlet olgusunun, toplumların sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeylerine göre süreklilik taşıyan bir evrim geçirdiği görülmektedir. Göçebe hayat süren ilkel topluluklarda, bugünkü anlamıyla bir devlet kavramı söz konusu değildir. Tarım toplumuna geçilmesiyle birlikte birbiri üzerinde egemenlik kuran feodal nitelikte derebeylikler oluşmuştur. Sanayi toplumu ise bugünkü anlamıyla modern ulus yapısını ortaya çıkarmış, bireylerin çeşitli hak ve özgürlüklerden çağdaş anlamda yararlandığı fiili bir toplumsal sözleşmenin ürünü olan sanayi çağı devleti siyasal iktidarını modern anlamda ilk kez bireyin temel hak ve özgürlüklerini dikkate alarak sınırlama yoluna gitmiştir. Sanayi Çağı aynı zamanda kamu yönetiminin ve bürokrasisinin kurumsal anlamda gelişmeye başladığı bir dönemde olmuştur. Kamu yönetimi Weber’in ona atfettiği geleneksel niteliklerini bu dönemde kazanmıştır.

1929 Dünya Ekonomik Bunalımı’yla birlikte devlet olgusu daha da vurgulanan bir olgu halini almıştır. Dünya çapında etkili olan ekonomik kriz ve bunalım, devletin kamusal alandaki hükümranlığını daha da arttırmasının yanı sıra, devleti piyasalara müdahale eden, ekonomik politikaları yönlendiren, sosyal açıdan yardıma muhtaç kesimleri finanse eden bir “Refah Devleti”ne dönüştürmüştür. Devletin sosyal, siyasal ve ekonomik sorumluluklarının gitgide artması hem toplumsal anlamda bir bağımlılık kültürü yaratmış, hem de devlet tarafından sunulan hizmetlerde verimlilik ve etkinlik unsurlarının göz ardı edilmesine neden olmuştur.

1973 Petrol Kriziyle birlikte ekonomide yaşanan enflasyon ve durgunluk (stagflasyon) durumunun tüm dünya ekonomilerini olumsuz etkilemesi nedeniyle Keynesgil politikalara ve Refah devletine ağır eleştirilerde bulunulmuştur. Neo-liberal politikalar doğrultusunda gittikçe güçlenen Yeni Sağ anlayış, devletin müdahale alanının sınırlandırılması yönünde adımlar atmıştır.

---

\* Sakarya Üniversitesi SBE Kamu Yönetimi Bölümü Doktora Öğrencisi

Pek çok ülke kamu yönetimi alanında 1980'li yıllardan sonra reform yapma gereğini duymuş ve piyasa temelli bir kamu yönetimi inşa etmek amacıyla başarılı reformlar uygulamıştır.

1980'li yıllar, özellikle özelleştirme çabalarıyla geçmiş ve 1990'lı yıllara gelindiğinde devlette ve kamusal alanda büyümenin durdurulduğu ancak devletin faaliyet alanında tam olarak bir küçülme yaşanmadığı görülmüştür. Bu nedenle 1990'lı yılların temel arayışı devletin faaliyet alanına ilişkin sınırları çizip, bu kısıtlı alanda devlet mekanizmasının nasıl daha etkin ve verimli kılınabileceğidir.

Küreselleşmeyle beraber yaşanan toplumsal dönüşüm, ulus devleti artık tek başına dünya haritasında oyun kurallarını belirleyen bir aktör olmaktan çıkarmış, bölgeselleşme, bloklaşma ve yerelleşme eğilimleri, kamu yönetimi alanında yepyeni yönetim tarzlarının gelişimi sağlamıştır. Bu yönetim tarzları esas itibarıyla zayıflayan ulus devleti birtakım yöntemlerle esnek ve etkin kılmaya yöneliktir ve her bir yönetim tarzının bütüncül (holistic) bir bakış açısıyla etkin devleti gerçekleştirmede dikkate alınması gerekir. Bu çalışmada önce küreselleşme kavramına ve bu kavramın kamusal alandaki etkilerine değinilmiş, ardından etkin devlet kuramına ilişkin yeni yönetim perspektifleri incelenmiştir.

## **1- KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE DEVLET YÖNETİMİ**

### **1.2. Küreselleşmenin Tanımı ve Boyutları**

Küreselleşme günümüzde ekonomiden siyasete, siyasetten yönetime, toplumsal ve kültürel alanlara kadar etki edebilen geniş kapsamlı bir olgudur. Küreselleşme bir anlamda maddi ve manevi değerlerin ulusal sınırları aşarak dünya çapında yayılması anlamına gelmektedir. Küresel kavramı ilk defa Marshall Meluhan'ın "Komünikasyonda Patlamalar" adlı kitabında bu yeni süreç için Global Köy terimini kullanması ile literatüre girmiştir (Hasanoğlu, 2001: 72).

Küreselleşmenin siyasi alanda dolaşıma girmesi, 1980'li yıllarla birlikte Thatcher ve Reagan tarafından temsil edilen yeni muhafazakar anlayışın iktidar dönemlerine rastlamıştır. 1990'lı yıllara gelindiğinde ise artık küreselleşme söylemi her yanı kaplamıştır (Aktel, 2003: 6). Kavramın tanımlanmasında üzerinde uzlaşmış bir görüş yoktur. Kavram küreselleşme taraflarınca (aşırı küreselleşmeciler) olumlu, karşıtlarınca (şüpheciler) olumsuz değerlendirilmektedir.

Küreselleşme taraftarlarına göre, küresel piyasa önceki dönemlere göre çok daha gelişkin durumda ve ulusal sınırları yıkıp geçmekte, uluslar egemenliklerini, siyasetçiler de olayları etkileme yetenekleri kaybetmektedir. Küreselleşme karşıtlarına göre ise, küreselleşme refah devletini yok edecek minimal devleti amaçlayan çevrelerin kullandığı bir devrimdir (Aktel, 2003: 12-15).

Giddens ise, (2000: 153) küreselleşmenin uluslararasılaşma ile aynı anlama gelmediğinin altı çizilmesi gerektiğini, küreselleşmenin sadece uluslar arasındaki bağların yakınlaşması değil, aynı zamanda ulusların sınırlarını aşan küresel sivil toplumun çıkışı gibi süreçleri de içerdiğini, küreselleşmeyle birlikte devletlerin düşmanlardan ziyade risklerle ve tehlikelerle yüz yüze kaldıklarını ifade eder. Küreselleşmeyi, diğer bir deyişle yeni dünya düzenini, kapitalizmin seçeneksiz bir sistem olarak üstünlüğünü kabul ettirmesi biçiminde de yorumlamak mümkündür (Şaylan, 1995: 178). Zira küreselleşme, ulusal ekonomik sınırların kaldırılması şeklinde yorumlandığında, ulus devletlerin ekonomik manevra alanları, gelişmiş merkezlerin alanlarıyla kısıtlanmış olmaktadır (Önder, 2003, 252).

OECD'nin küreselleşme ile ilgili olarak önerdiği tanım üç faktörden oluşmaktadır (Bağçe, 1999: 9):

- 1) Ulus aşırı şirketler gibi güçlü yeni aktörlerin sahneye girişi
- 2) Bilgisayar teknolojisinin iletim ve enformasyon alanındaki hızlı yayılımı
- 3) Çoğu ülkede regülasyon politikalarının benimsenmesidir.

Küreselleşme, ülke ekonomilerinin dünya ekonomisiyle entegrasyonu, diğer bir ifadeyle dünyanın tek bir pazarda bütünleşmesi olarak da tanımlanabilir (Kutlu, 1998: 366-367). Yamak'a göre (1998: 7) küreselleşme, sermaye ve mal/hizmet akışının çok hızlandığı, serbestçe ve hiçbir sınır tanımadan değiş tokuş işlemlerinin yapıldığı yeni bir dönemin özelliğidir. Cangir ise; (2001: 205) küreselleşmeyi blokların, kamplaşmanın ortadan kalktığı, ekonomik, sosyal ve kültürel yönden ülkelerin birbirine daha çok bağımlı hale geldiği bir entegrasyon dönemi, duvarlarla ayrılan bir dünyadan uluslararası bilgi ağlarıyla örülmüş ulus aşırı bir sisteme geçişi anlatan bir kavram olarak tanımlar.

Küreselleşmeyi etki ettiği alanlar bakımından **ekonomik, siyasal ve kültürel** küreselleşme şeklinde üç boyutta kategorize etmek mümkündür:

**Ekonomik küreselleşme**, ulusal ekonomilerin dünya piyasalarıyla eklemlenmesi ve bütün iktisadi karar süreçlerinin giderek dünya kapitalizminin sermaye birikimine yönelik dinamikleriyle belirlenmesi olarak yorumlan-

maktadır (Yeldan, 2001: 14). Ekonomik küreselleşme, aslında açık pazar ekonomisinin kapitalist örgütlenme mantığının sağladığı etkinliği gözler önüne sermekte, uluslararası ticaretin örgütlenme noktasında öne çıkan Batılı sermaye çevrelerinin ulaştığı zenginliğe işaret etmektedir (Aktel, 2003: 57). Bu süreç ekonomik bütünleşme olgusunu da beraberinde getirmektedir. Sonuçta çok uluslu sermayenin gereksinim ve isteklerine uygun bir ekonomi kurmayı hedefleyen neo-liberal politikaların sürekli genişleyen bir uygulama alanı bulmasına yol açmaktadır (Doğan:2002,33). Bu kavram, mal ve faktör akımlarının engellenmeksizin gerçekleştirilebilirliği ile piyasa aktörlerinin rekabette eşit fırsatlara sahip kılınmasını içermekte üretimin, finansın, ticaretin küreselleşmesini anlatmaktadır (Bayraktutan, 2003a: 146-147).

**Siyasal anlamda küreselleşme**, devlet–toplum–birey arasındaki ilişki ve rollerin yeniden şekillendirilmesini gerektirmekte, ulus devlet karşısında uluslar üstü mekanizmalarla beraber, sivil topluma yönelik inisiyatif kullanımında demokratikleşme ekseninde bir artış sağlamaktadır. 1950’lerden itibaren ekonomik bütünleşmenin çeşitli aşamalarını başarıyla tamamlayan Avrupa Birliği’nin bugün konvansiyonel ve kurumsal federatif bir birleşik Avrupa yaratma çabası, siyasal küreselleşmenin ulus devletlerin tek başına yaratamayacakları bir süreç olduğunu, içinde bir takım bölgeselleşme (bloklaşma) ve ulus üstü entegrasyon çabalarını da içerdiğinin en güzel örneğidir. Siyasal küreselleşme ulus devlet içinde homojenleşme ekseninde bir temsil mekanizması öngörülmesi nedeniyle zaten kendini zor ifade eden demokrasi anlayışının daha katılımcı bir renge bürünmesini de sağlamaktadır.

**Kültürel alandaki küreselleşme** eğilimi toplumların hem sorunlarını, hem de tartışma ve çözümlerini ortak hale getirmektedir (Aktel, 2003: 60). Kültürel anlamdaki küreselleşmede, farklı kültürlerin post modern söylem üzerinde temellenen cemaatsellik ve çok parçalılık özellikleri ışığında yan yana yaşaması, toplum sözleşmesinin bir anlamda yeniden ve fiilen uygulanması üzerine vurgu vardır. Çok kültürlülüğü, ulus devlet içinde bir kültür çeşnisini yaratan, ulaşım ve iletişim ağlarındaki hızlı gelişmelerdir. Kültürler arasındaki farklar azalmakta pek çok konuda (demokratikleşme, insan hakları, hukuk devleti, çevre, savaş, doğal afetler) ortak tepkiler ortaya çıkmaktadır. Kültürel küreselleşmenin olumsuz etkisi ise, ekonomik rekabet açısından önde gelen gelişmiş ülkelerdeki değerlerin, gelişmekte olan ya da az gelişmiş ülkelerdeki yerel kültürel mozaik ve gelenekleri aşındırarak taklitçi bir kültür yozlaşması yaratması, bu toplumları daha fazla tüketime yönlendirerek bir “tüketim toplumu” oluşturması tehlikesidir. Sonuç olarak küreselleşme

tanımı ve boyutlarıyla coğrafi sınırları, devletleri birbirinden ayıran bir öğe olmaktan çıkarmaktadır (Sezen, 1999: 60).

## **1.2. Refah Devletin Bunalımı ve Yeni Sağ Politikalar:**

II. Dünya Savaşı sonundaki yeniden yapılanma sürecinin bir ürünü olan refah devleti esas olarak egemen, güçlü, genişleyen ve bu nitelikleri sorgusuz-sualsiz benimsenen bir devlettir. Bu dönemde iktisadi yaşama Keynesgil politikalar doğrultusunda doğrudan girişimci ya da düzenleyici olarak aktif bir biçimde müdahale eden devlet, klâsik hizmetleri ve bireylerin doğal haklarını sağlamanın ötesinde, onları sosyal risklere karşı koruma ve asgari bir yaşam standardını garantiye alma görevini de üstlenmiştir (Sezen, 1999: 42-43).

Refah devleti anlayışı, piyasanın yetersizliği nedeniyle ıslah edilmesi gerektiği düşüncesine dayanmaktadır. Bu dönemde piyasa ekonomisinin başarısızlığına ilişkin teoriler geliştirilmiş ve kamunun, ekonomik faaliyetleri ve bireylerin refahını belirlemede belirleyici olması gerektiği görüşü egemen olmuştur (Al, 2002: 116).

Refah devletinin özelliklerini vurgulayan Aktan (1999: 43-45) bu devletin müdahaleci, düzenleyici, yeniden dağıtıcı, girişimci ve bireylere hak ve özgürlük sağlama bakımından pozitif olduğunu belirtir.

Refah devleti politikaları ile geleneksel kamu yönetimi paradigması uyum içindedir (Şaylan, 2000: 11). Özellikle 1960'larda yıldızı iyice parlayan "refah devleti" anlayışı 1970'lere gelindiğinde ekonomik anlamda yaşayan stagfasyona bir çözüm formülü olan neo-liberal ve neo-keynesgil politikalar doğrultusunda ekonomik krizi önlemeye ve insanları refah devletinin yarattığı atalet ve bağımlılık kültüründen kurtarmaya yönelik olarak yeni sağın geliştirdiği "**minimal-girişimci devlet**" yaklaşımıyla işlevsizleşmiştir.

Devleti içine girdiği mali krizden kurtarmaya yönelik neo-liberal politikaların siyasal alandaki söylemi olan yeni sağ ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel boyutlarıyla kapsamlı bir dönüşümü ifade eder (Aksoy, 1998: 4). Yeni sağın ekonomik boyutunu oluşturan politikalar ana tema olarak, devlet müdahaleciliğinin özgürlükleri kısıtladığını ve mücadelecilik bir yapının ortaya çıktığını öne sürerek, devletin hedeflerinin ve etki alanının mutlaka sınırlandırılmasını istemektedir (Yayman, 2000:144).

İnsan özgürlüğünün güvencesinin piyasa ekonomisi olduğu inancına dayanan ve ekonomik eşitlik, toplumsal adalet gibi sorunları göz ardı eden

yeni sağ anlayış **"laissez-faire"** (bırakınız yapsınlar) deyimi ile özetlenen 19. yy liberalizminin çağdaş yorumudur. Devletin ekonomiye ve toplumsal yaşama müdahalelerini özgürlüklerin kısıtlayıcısı, bu alanların tümüyle piyasa mekanizmalarına bırakılmalarını ise demokrasi ve özgürlüklerin ön koşulu olarak kabul eden söz konusu anlayış, 1970'lerin krizinin 1979 – 1981 arasında yaşanan İkinci Petrol Şokuyla daha da ağırlaşmasıyla birlikte aynı dönemde iktidara gelen İngiltere'de Thatcher ve ABD'de Reagan hükümetlerinin ürünüdür (Doğan, 2002: 41).

Güçlü ve özgür bir birey, özgür bir piyasa ve sınırlandırılmış bir devletten yana olan yeni sağ, kapitalizminin girdiği krizin baş sorumlusu olarak devleti görmekte ve yaşanan krizi onun işlevsel ve kurumsal olarak büyümesinin kaçınılmaz bir sonucu kabul ederek refah devletine şu eleştirilerde bulunmaktadır (Sezen, 1999: 55):

1) Devletin ekonomik yaşama doğrudan (üretici olarak) ya da dolaylı (piyasaları düzenleyici olarak) müdahalesi kamu tekellerine yol açarak bireysel girişim özgürlüğünü sınırlandırmakta, özel girişimler için haksız rekabet yaratmaktadır.

2) Yeni sağa göre, kamu niteliği gereği verimsiz ve pahalı çalışmakta ve kaynak israfına yol açmaktadır. Temel politika araçları olarak piyasanın koşulsuz egemenliği, minimal, gece bekçisi, regüle edici, katalizör gibi adlarla tanımlanan aslî fonksiyonlarına çekilmiş bir devlet, özelleştirme ve deregülasyon (merkezi gücün yerel birimlere dağıtımı) öngörülmektedir.

3) Yeni sağa göre, kamusal hizmetlerini tüketen taraf vatandaş olarak değil, müşteri gibi kabul edilmeli, hizmetler fiyatlandırılmalı ve sadece hizmeti satın alma gücünden yoksun yurttaşlar kupon vb. yöntemlerle desteklenmeli, kamu yönetimi işletmecisi bir anlayışla yönetilmelidir.

4) Yeni sağ ayrıca refah devletinin sosyal harcamalarının haksız gelir transferine yol açtığını savunmaktadır. Görüldüğü gibi yeni sağın savları, özgürlüklerin kısıtlayıcısı, hatta yer yer yok edicisi devlete karşı serbest piyasanın erdemleri üzerinde yükselmektedir. Çünkü zaten piyasa sisteminde var olan rekabet ve uyum, toplumsal refahı kendiliğinden düzenleyecek öz güçlere sahiptir (Güler, 1996: 51).

Yeni sağ 1970'lerin sonunda devlet ile sivil toplum arasındaki sınırları yeniden biçimlendirmeye koyulmuştur. Bunu yaparken sivil toplumu devlet karşısında öncelemiştir (Eryılmaz, 2001: 211-212). Liberalizm ve kamu tercihi

teorisi<sup>1</sup> ile temellendirilen yeni sağ özgürlüğün güvencesinin piyasa ekonomisi ya da kapitalizm olduğu inancına dayanmakta, özgürlük düşüncesini yüceltmekte ancak tıpkı önceki yüzyıl liberalizm gibi eşitlik sorunu atlamaktadır (Güler, 1998: 4).

Yeni sağa geçiş sürecinde devlet ekonomik ve sosyal yapılanmanın anahtar rolünü oynamak ve yeniden yapılanmanın külfetini, yönlendirmesini, yasal düzenlemelerini yapıp uygulamaya koymayı üstlenmek durumundadır. Bu durum mevcut bazı örgütleri ortadan kaldırırsa bile yeni işlevlerle yenilerinin oluşmasını kaçınılmaz kılmakta, kamu personeli sayısında bir yönden azalma, diğer yönden artırma çabası içine girilmektedir. (Aksoy, 2003: 565).

Yeni sağ akımına yöneltilen diğer eleştiriler arasında geniş halk kitlelerinin devletten beklentilerinin piyasadan beklenti şekline çevrelememesi, pazarın her zaman etkin olduğu varsayımının da yanlışlığının gerek sosyal bilimciler gerek uygulayıcılar tarafından gittikçe artan oranda kabul gelmesiyle 1980'lerin mali krizinin aslında bir devlet krizi olduğu savı yer almaktadır (Ateş, 2001: 46). Tüm bu eleştirilere rağmen yeni sağın ve onun ekonomik dar boğazlara karşı sunduğu minimal devlet modelinin uluslararası kamu yönetimi reformlarında etkisini gösterdiği görülmektedir.

### **1.3. Küreselleşmenin Devlet Yönetimine Etkileri**

#### **1.3.1. Ulus-Devletin Aşınması, Sivilleşme ve Kamu Yönetiminde Değişim**

Küreselleşme, ulus devlet mantığına zaten ters olan farklılaşma ve çoğulculuğu savunan demokrasinin yeşermesi ile ulus devleti ve merkeziyetçi yönetim yapılarını eritmekte, uluslar-üstü ve bölgesel entegrasyonları güçlendirerek yerel değer ve farklılıkları canlandırmakta, (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 25) yerinden yönetimin önemini artırmaktadır.

Uluslar-üstüleşen sermayenin sınırsız ve engelsiz hareketliliğini yansıtan küreselleşme süreci, ulus devletin egemenliğinin yeniden tanımlanmasına yol açmış gözükmektedir. Diğer bir ifadeyle, devlete ve kamu yönetimine ait ne varsa, karşı karşıya kalınan paradigma değişimi nedeniyle hepsi yeniden okunmak ve değerlendirilmek zorundadır (Parlak, 2003: 356). Küreselleşme devlete mutlak anlamda bağlılığa geri dönüşü imkansız hale

---

<sup>1</sup> Kamu Tercih Teorisi, devletin ekonomiye yaptığı düzenleme ve müdahalelerin sonuçlarını ortaya koyar. Devletin aşırı büyümesi ve yönetenlerin güç ve yetkilerinin sınırsız olması sonucunda devletin kendisinden beklenenleri yerine getirmesinde başarısız kalması tezine dayanır (Yayman, 1998: 42).

getirmektedir. Uluslararası ekonomik faaliyetlerin artması ve uluslararası pazarların genişlemesi, ulusal ekonomik hedeflerin sadece ulusal devletlerin yapacağı düzenlemelerle gerçekleşmesini zorlaştırmaktadır (Yüksel, 2001: 14).

Küreselleşme ile bir takım kamu örgütleri ulus-devletlerin yetkilerinin uluslararası örgütlere verilmesiyle işlevsiz hale gelmektedir. Kamuda kural koyucu örgütlere ihtiyaç azalmakta, kamu yönetimi sadece kurallar yönünden değil, örgütler yönünden de küçülerek ülke içinde ve dışında etkisini yitirmekte, devletin etki alanı bir yandan küresel aktörler diğer yandan egemen bir özne haline gelen bireylerce daraltılmaktadır.

Kamu yönetiminin çevresi değişerek kamu denen olgu boşlukta kalmakta, özel sektörle kamu sektörü arasındaki rijit sınırlar ortadan kalkmaktadır. Ayrıca kamu personel yönetimi de şekil değiştirmekte, insan kaynakları yönetiminin esnek çalışma saatleri, tele-çalışma, performans dayalı ücret ve norm kadro uygulamaları yaygın olarak benimsenmektedir. Buradan hareketle küreselleşmenin kamu yönetimi alanında kitle tüketimine yönelik seri üretim olan fordist anlayıştan, iletişim ve bilgi teknolojilerinin yoğun kullanıldığı üretim tesisleri ve bilgi ve kaliteyi ön plana çıkaran post-fordizme geçişi sağladığı ve weberyen bürokratik yönetiminin esasları olan uzmanlaşma, hiyerarşik yapı, yönetimde rasyonellik, çalışanların katı yasal kurallara bağlılığı gibi ilkelerini zayıflattığı (Saran, 2001a: 38-48) söylenebilir.

Küreselleşme yaklaşımı ile görüldüğü gibi kamu yönetimi, kamu hizmeti ve organizasyonları köklü bir biçimde değişmiştir. Ulusal egemenlik ulus devletten olağanüstü örgütlere doğru kayarken, yerel yönetimler ve sivil toplumun da etki alanı alabildiğince genişlemektedir. Böylece bireyler ülkeleri tarafından sunulan hizmetleri sorgulamakta ve yepyeni taleplerde bulunmaktadır. Kamusal hizmetlerin standartlarında artı yönde bir değişim söz konusudur (Al: 2002, 282).

Canlı, dinamik, renkli, katılımcı, araştırmacı ve politik mekanizmayı etkileyici bir sivil toplum bugün küreselleşmenin de etkisi ile kamu yönetimi üzerindeki yenilik talepleriyle katılımcı demokrasinin olmazsa olma koşulu haline gelmiştir (Çaha: 1997: 30-31).

Aşağıda ayrıntılı olarak sunulacak olan yeni yönetim yaklaşımı ve tekniklerini sadece işletme yönetimi alanında uygulanabilecek olgular olarak görmemek gerekir. Bunların hemen hepsi işletme yönetimi literatüründe yer alsa da, söz konusu yaklaşım ve teknikler küçük ya da büyük, basit ya da karmaşık özel ya da kamu, yönetim olayının bulunduğu her yerde düşünü-



lebilecek ve uygulama alanı bulabilecek oluşumlar olarak değerlendirilmelidir (Saran, 2001b: 42).

### **1.3.2. Etkinlik ve Etkin Devlet Yaklaşımı**

Etkinlik, mevcut imkanların en iyi kullanımıyla ilgilidir. Bir diğer ifadeyle etkinlik "doğru olan işi yapmak", verimlilik ise "işleri doğru yapmak" anlamına gelir. Verimliliğin gerçekleşme derecesi etkinliği belirler (Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 53-54). Bir başka tanıma göre etkinlik "örgütlerin tanımlanmış amaçlarına ve stratejik amaçlarına ulaşmak amacıyla gerçekleştirdikleri faaliyetlerin sonucunda bu amaçlara ve hedeflere ulaşma derecesini belirleyen bir performans boyutudur" (Kubalı, 1999: 39). Etkinlik, üretim maliyetinin minimize edilmesini öngören ekonomik etkinlik, kamu harcamalarının en aza indirilmesi anlamına gelen idari etkinlik (Nadaroğlu, 1994: 79), kıt kaynaklarla mümkün olan en yüksek hasılayı elde etmeyi ifade eden üretimde etkinlik (Suiçmez, 2002: 174), ve gelirin toplum bireylerince adil bölüşümünü anlatan bölüşümsel etkinlik olarak dört farklı boyutta ele alınabilir.

Etkin devlet anlayışı, vatandaşların devletle olan ilişkilerinde ve işlemlerinde aranılan istikrar, güvenilirlik ve hız özelliklerini bünyesinde toplayan, girişimcileri ve ilgilileri destekleyici güce sahip olan bir anlayıştır. Etkin devlet arayışı ise, mevcut ilişkiler ve işlemlerde aranılan iletişim kolaylıklarıyla son teknoloji vasıtasıyla sürdürülen bağlantılar açısından güven duygusunun artırılması ve maliyet düşürücü seçeneklere odaklanılmasına yöneliktir (Alptürk, 2004).

Küresel ölçekte neo-liberalizmin savunucusu konumundaki Dünya Bankası 1990'ların ortalarına kadar minimal devlet yaklaşımı benimserken, 1997 Raporu etkin devlet yaklaşımına odaklıdır. Etkin devlet kavramı özellikle az gelişmiş ülkelerin devlet faaliyetlerinde etkinliğin yükseltilmesi için bir takım stratejiler ortaya koymaktadır (Güran ve Cingi, 2002: 78).

Etkin devletle vurgulanan devletin yeni ve farklı rol tanımının yapılması gerektiğidir. Devlet, büyümenin doğrudan temin edicisi değil bir otağı ve katalizörü olarak piyasanın genişlemesine olanak sağlayacak, onun bir teminatı olacaktır. Burada etkinlik öncelikle piyasanın gelişmesine olanak tanıyan kamu kurumlarının varlığına dayandırılmakta, bunun küresel bütünleşme için gerekli ön koşullardan biri olduğu ileri sürülmekte, küresel ekonomide meydana gelen değişimlerle devletin yeni rolü konusunda bir paralellik kurulmaktadır.

Etkin devlet yaklaşımı ile devlet-piyasa ilişkilerinde temel bir değişimi öngören Dünya Bankası, yeniden "devlete karşı piyasa" tartışmasını verimsiz

bulmakta bunun yerine ortaklık kapsamında piyasayı destekleyici ve tamamlayıcı devlet faaliyetlerini önermektedir (Güzelsarı, 2003: 28-30).

DB ise etkin devleti şöyle tanımlar (World Bank, 1997:1): "Etkin devlet halkın daha sağlıklı ve mutlu bir yaşam sürmesi amacına yönelik mal ve hizmetler sunması ve piyasanın canlanması için gerekli kural ve kurumları oluşturması anlamına gelmektedir. Etkin devlet olmaksızın ekonomik ve sosyal anlamda sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleştirilebilmesi mümkün değildir. Etkin devlet, mal ve hizmetleri doğrudan sunarak değil, fakat katalizör ve kolaylaştırıcı olarak büyüme ve kalkınmanın merkezindedir."

DB'na göre devletlerin muktedirlik ve etkinliği (Aktan, 2003a: 293) birbirlerinden ayrı hususlardır. Devletler açısından muktedirlik, düzen, kamu sağlığı ve temel altyapı gibi toplu hizmetleri gerçekleştirme ve teşvik etme kabiliyetidir. Etkinlik ise, bu kabiliyetin söz konusu hizmetleri karşılanması ile ortaya çıkar. Bunun için de devletin rolünün kapasiteye uygun hale getirilmesi, kamu kurumlarının canlandırılarak kapasitenin artırılması gerekir.

Saygılıoğlu ve Arı (2003: 62) etkin devleti, kamu hizmetlerini ve onun yönetimini hukuk devleti esasları içinde, en gerçekçi biçimde saptanmış vatandaş gereksinimleri üzerine oturabilen, hizmetlerin yürütümünü halkın denetimine açık biçimde, halkın katılımı ve katkısı ile piyasa mekanizmaları çerçevesinde en az maliyetle, en etkin ve verimli biçimde yapabilen, gücünü toplumun yararını gözeterek vatandaş lehine yaptığı düzenlemelerden ve çalışmalardan alan, yaptığı düzenlemelere önce kendisi uyan ve herkesin uymasını sağlayan iyi yönetim esaslı bir devlet olarak tanımlar.

Etkin devlet her ne kadar çok çeşitli şekillerde tanımlansa da; temelde kamu hizmetlerinin etkin ve düzenli bir şekilde sağlanması ve hükümetin verimli ve yararlı politikaları planlanması/uygulamasındaki kapasitesine atıf yapılmaktadır (Gökbunar ve Yanıkkaya, 2004: 12). Böyle bir devlet yapılması, değişime uyum sağlayacak esnek bir bürokratik yapı sayesinde toplumsal taleplere hızlı cevap verebilme yeteneğine de sahiptir (Demir, 2003: 114).

## **2. ETKİN DEVLETİN ARAÇLARI OLAN YENİ YÖNETİM TARZLARI**

### **2.1. Toplam Kalite Yönetimi (TKY)**

TKY, özel veya kamu kurum ve kuruluşlarının müşterilerini memnun etmek amacıyla bir dizi yönetsel ilke, yöntem ve tekniklerle örgütsel süreç, kaynak, etkinlik ve ilişkileri, çalışanların da tam ve gönüllü katılımı ile sürekli

iyileştirerek sundukları mal ve hizmetlerde kalite, verim ve etkinliğe ulaşmalarını sağlayan bir yönetim modeli, yaklaşımı ve felsefesidir (Nohutçu, 2003: 237). TKY, tüm süreçlerin ve hizmetlerin genel müdürden en alttaki çalışanına kadar tüm çalışanların tam katılımı yolu ile geliştirilmesi, iç-dış müşteri tatmininin artırılması ve müşteri bağlılığının sağlanması amacı ile işletmede alınan sonuçların sürekli iyileştirilmesine dayanan, müşteri beklentilerini her şeyin üzerinde tutan ve müşteri tarafından tanımlanan kaliteyi tüm faaliyetlerin yürütülmesi sırasında ürün ve hizmet bünyesinde oluşturan, hataların çıkmadan önlenmesi yaklaşımını benimseyen modern bir yönetim anlayışıdır (Ardıç, 2004: 135).

TKY'nin temel amacı, hammadde temininden tüketiciye ulaşmasına dek her aşamada kaliteyi sağlamak, bir başka anlatımla kaliteyi işletmenin bütününe yaymaktır. Sadece ürün veya servisin kaliteli olması yetmez. Bu bağlamda toplam kaliteyi sistemsel düşüncenin en ileri aşaması olarak görmek yanlış olmaz (Yamak, 1998: 135).

TKY'ni oluşturan temel ilkeler arasında müşteri odaklılık, bir takım çalışması çerçevesinde üretim sisteminin daha da iyileştirilmesini sağlayacak olan toplam katılımcılık ve yeni bir işletme kültürünün oluşturulması gibi ilkeler vardır (Yıldırım, 1999: 10).

TKY, yöneticilerin karar verme ve kontrol etme fonksiyonlarını daraltmış ve danışmanlık fonksiyonunu artırmıştır. Uygulamada "güçlendirme", "ters piramit" ve "yatay organizasyon" şeklinde ortaya çıkan bu anlayış organizasyonlarda düşünen ve karar veren ile işi fiilen yapan arasındaki ayrımı ortadan kaldırmış veya en azından bulanık hale getirmiştir (Koçel, 1999: 293).

TKY'ni geleneksel yönetim biçimlerinden ayıran temel nokta; müşteri odaklılık (sadece dış değil, örgüt içi personeli ifade eden iç müşterinin de tatmini), çalışanların tam katılımı, sürekli gelişme, üst yönetimin desteği ve liderlik, örgütsel kültürün değişimi ve süreçlerle yönetim gibi öğelerdir.

Kamu kuruluşları da TKY ile tıpkı işletmeler gibi kendilerini çevreleyen yoğun toplumsal, siyasal ilişkiler içinde ayakta kalabilmek ve müşterileri olan vatandaşlara kendilerine kabul ettirebilmek için onların beğenisini kazanmalıdır (McGowan, 1995: 322). Fakat TKY'nin kamu yönetimine uygulanması müşteri-vatandaş, ürün-hizmet ikilemi, kamu örgüt kültürü ve liderliğin önemi, insan kaynakları ve performans yönetimi (Nohutçu, 2003: 245-248) alanlarında sorunlarda doğurabilecektir. Yine de TKY "yönetimde rönesans" (Aktan, 2003b: 169) sayılabilecek bir devrimdir.

## 2.2. Yönetişim

Yönetişim kavramı, sistemsal, siyasal ve yönetsel olmak üzere üç boyutuyla ele alınabilir: Sistemsal olarak yönetişim, devletin klasik ve otoriter karar alma süreçleri ve resmi kurumsal yapısıyla belirlenen hükümetten daha geniş bir kavram olarak tanımlanmaktadır. Siyasal boyutta yönetişim, yalnız devletin meşrutiyetini ve şeklen demokratik yönetimini değil, yurttaşların mümkün olan her alanda ve biçimde katılımını öngörmektedir. Yönetsel boyutta kastedilen ve amaçlanan ise etkin, bağımsız, saydam, denetlenebilen bir kamu hizmetidir (Göymen, 2000: 6,7).

Yönetişim yaklaşımı, yönetim-devlet sisteminin kurumsal-anayasal bakış açısına itiraz etmektedir. Yönetişim kamu yönetiminin kamu gücünü kullanmadan iş yaptırma kapasitesine vurgu yapar. Diğer bir deyişle devlet doğrudan kontrol yerine süreçleri etkileme kapasitesine sahip olmaktadır (Coşkun, 2003: 47).

Yönetişim modelinde **"piramit devlet"** modelinden (hiyerarşik bürokratik örgütlenme) kurumlar arasında ağlar oluşturacak biçimde, eşgüdümü maksimize eden, ekonomi sağlayan ve sinerjiden yararlanan **"ağ devlet"** modeline geçilmesi önerilmektedir (Klicksberg, 1994). Başka bir deyişle, tek merkezlilik yerine çok merkezliliğe vurgu yapılarak devletin kendisinin tekil bir bütünlük olmadığı, çeşitli organların karmaşık ağ ilişkilerini içerdiği vurgulanmaktadır.

Yönetişim kavramı kamu yönetimi, özel sektör, sivil toplum kuruluşlarını içine alan kompleks bir sistem ve bunların kendi aralarındaki ilişkiler ağı ve karşılıklı etkileşimlerini de ifade eder (Eryılmaz, 2001: 28-29).

DB, BM ve IMF'nin desteğiyle gelişen yönetişim anlayışı, neo-liberal katılımcılık modeli, sermayeye açılan iktidar sandalyesi, kamu kudretini kapitalizm egemen sınıfına teslim etmekten başka bir hedefe sahip olamayan bir açılım (Güler, 2003: 93-116) olarak da değerlendirilmektedir.

DB yönetişimi demokratik süreç ve kurumlarla tanımlar. Buna göre yönetişim kavramının temel varsayımı, politik olan her şeye ve yönetime duyulan güvensizliği anlatmaktadır. Böylece yönetişim ile siyasetin karmaşık ve türbülanslı dünyası dışında devletin işlevleri ile ilintisiz bağımsız ya da otonom bir yönetsel kapasite oluşturulacaktır (Yüçetürk, 2002: 26).

Kavram ilk kez 1989'da Dünya Bankası'nın Afrika raporunda kullanılmış, iyi yönetişimin (NPM'nin üçüncü dünya ülkelerine uygulanan şekli)

katılımcılık, şeffaflık, yönetimde açıklık, hesap verme sorumluluğu, yönetimde ahlâk, erdem ve liyakati kapsadığı belirtilmiştir (Aktan, 2003a: 176).

### **2.3. Yeni Kamu Yönetimi (NPM)**

İdare (administration) yerine yönetim (management) kavramını kullanan bu yaklaşım, özü itibarıyla işletme yönetiminde kullanılan kavram ve yöntemleri kamu yönetiminde de uygulamaya yöneliktir.

Yaklaşımın temel oluşturduğu ilkeler şöyle özetlenebilir (Yılmaz, 2001: 6):

1) Yöneticilerden ne beklendiği açıkça ortaya konmalı ve yöneticiler bu sonuçtan sorumlu tutulmalıdır.

2) Yöneticilere kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmeleri için yönetsel yöntem ve kaynakların kullanılmasında esneklik tanınmalıdır.

3) Yetkiler merkezi birimden doğrudan hizmet sunan birimlere aktarılmalıdır.

4) Girdilerden çok çıktılara, süreçlerden çok sonuçlara odaklanılmalıdır.

5) Yöneticiler kullandıkları kaynaklar ve bu kaynakların kullanımı sonucu ulaştıkları sonuçlara göre sorumlu tutulmalıdır.

6) Yurttaşlara (müşteriler) hizmet sunucusunu seçme imkanı tanınmalıdır.

7) Politika oluşturma görevleri; doğrudan hizmet sunumu ve düzenleme görevleri birbirinden ayrılmalıdır.

Yeni yönetim paradigması, esasını Weber'in formüle ettiği yasal rasyonel bürokrasi modelinden alan geleneksel kamu yönetimi anlayışını, piyasa tipi mekanizmalar, esnek ve adem-i merkeziyetçi örgütlenme, çıktılara yönelmiş vatandaş-müşteri tatminini esas olan yönetim anlayışı ve teknikleriyle ikâme etme amacını güder ve Weberyen, gayri şahsi, hiyerarşik, merkeziyetçi ve biçimsel, dışa kapalı, devletin doğrudan mal hizmet üreticisi konumunda olduğu bir örgüt modelini başarısız görür. Sonuç olarak yeni kamu yönetimi anlayışı bürokrasi temelli rasyonellik anlayışı yerine piyasa merkezli rasyonellik düşüncesini ikame etmeye çalışmaktadır (Eryılmaz, 2002: 233-237).

### **2.4. Performans Odaklı Yönetim**

Günümüzde kamu yönetiminde etkin devlet gibi arayışlara yol açan üç açıktan biri (diğerleri bütçe açığı ve güven açığıdır) performans açığıdır. Özellikle bütçe açıkları ve kamunun büyüklüğüne bağlı olarak ülke

kamuoylarında kamu kesiminin genel olarak pahalı, verimsiz olduğu şeklinde genel bir kanı mevcuttur. Performans açığının kamunun yapılanma ve işleyişinden kaynaklandığı, dolayısıyla yeniden yapılanma yoluyla performans artırılabilceği ileri sürüldüğü gibi, kamunun doğası gereği bir performans açığına mahkum olduğu, dolayısıyla kamu kesimini minimize etmek gerektiğini savunanlar da vardır (Yılmaz, 2001: 4). Performans açığı kamu kesiminin en önemli açmazlarından biri olarak görülmektedir.

Performans, iktisadi değerler (value for money) olan etkinlik (Efficiency), etkililik (Effectiveness) ve az kaynakla çok iş yapma anlamına gelen ekonomikliği (Economy) vurgular. Daha yeni liberal tanımlar performansla adalet ve eşitlik kavramlarını da eklemektedir. Böylece kamu yönetiminde iktisatçı bir bakış açısı ön plana geçmektedir.

Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımında hem personelin niteliği hem de kurum başarısı genel olarak ikincil planda kalmakta ve hatta özellikle kurum başarısı göz önüne alınmakta kamu kurumu kurulduktan sonra kapatılması da pek olağan bir uygulama olmamaktadır (Yüksel, 2004:7). Kamudan hizmet bekleyenlerin etkisizliği ve kamu hizmetlerinin karmaşık yapısı performans yönetimini engellemektedir. Bu açıdan yetki veren vatandaşlara uyumlu, hesaplanabilir ve daha şeffaf hizmetler yapmaya yönelik kamu sektöründe yeniden yapılanmaya ihtiyaç duyulmaktadır (Halis ve Tekinkuş, 2003: 171).

Kamu kesimi yönetiminde performans odaklı bir yapılanma, siyasal iktidarın ve bakanların parlamento ve seçmenlere karşı, kamu görevlilerinin siyasal iktidara, vergi verenlere ve bireylere karşı, kamu hizmeti gören birimlerin hizmet ettikleri kişilere karşı, kamu kurumlarının üst düzey yöneticilerinin atayanlara karşı, alt düzey yönetici ve personelin üstlerine karşı, kamu hizmeti gören kurumların bu hizmeti finanse eden kişi ve kurumlara karşı sorumlu tutulmalarını ve hesap vermelerini sağlamaktadır (Songur, 1995: 13).

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, kötü hizmet sunmanın sorumluluğunu duyuracak bir yönetim anlayışı gerçekleştirilmesi olduğu anlaşılmıştır (Çevik, 2001: 155-156).

Kamu sektörü örgütlerinden, gerek merkezi gerek yerel yönetim örgütlerinde performans ölçülmesi özellikle idarecilerin yerinde karar almaları için önemlidir. Kamu sektöründe performans yönetiminin uygulanmasının dikkatlerin işlerin sonuçlarına yönelmesi, görev tanımlarının değişmesi ve

hizmette kalitenin önem kazanması şeklinde bir sonuç doğurması beklenmektedir (Erdumlu, 1996: 2-3).

## 2.5. Özelleştirme

İlk olarak 1983 yılında bir sözlükte yer alan "özelleştirme" kelimesi, çok genel bir tanımla "özel hale getirmek, sınaî veya ticari hayattaki denetim ve mülkiyeti kamu kesiminden özel kesime aktarmak" olarak tarif edilmiştir.<sup>2</sup>

Özelleştirme kamu kurumlarını, özel yararların teşvik ediciliğini hüküm altına alarak, etkin çalışmalarını önleyen unsurları hafifletme yönündeki genel bir çabadır. Özelleştirmenin teorik tabanı, kamu tercihi teorisyenlerinden, ekonomideki tekeli davranışları inceleyen öğrencilerden veya çıkar gruplarını inceleyen politika bilimcilerinden kaynaklanmaktadır (Bailey, 2004).

Özelleştirmeye karşı olanlar özelleştirme kavramını çok bayağı bir tanımla "devleti yontmak ve hasta ve fakirlerin kendi haline bırakıldığı, sadece belli bir kesimin yaşama hakkı bulunduğu acımasız bir devlet haline gelmek" şeklinde tarif etmektedirler (Savas, 2004).

Geniş tanımıyla özelleştirme, daha önce kamu sektöründe gerçekleştirilen iktisadi faaliyetlerin özel sektöre devridir. Dar anlamda özelleştirme ise, kamu mülkiyetindeki iktisadi kuruluşların yönetim ve mülkiyetinin özel sektöre devridir (Bayraktutan, 2003b: 81).

Dünyada özelleştirmenin yaygınlaşma nedeni 1970'li yıllarda stagflasyonlar karşısında çaresiz kalan Keynesgil politikaların yerine piyasa ekonomisine dönüş çabalarıdır (Akaslan, 1997: 7). Kamu açıklarının GSMH'nin %60'ını geçmemesini öngören Maastricht anlaşmasında Batı Avrupa'daki özelleştirmelerin tetikleyicisi olmuştur.

Özelleştirmelerin gerekçeleri olarak devletin başarısızlıklarından kurtulma başlığı altında kamudaki amaçların karmaşıklığı, çalışanların zayıf teşviki, politik ve bürokratik sorunlar, yüksek işlem maliyetleri, savurganlık ve yolsuzluklar, dışlama etkisi<sup>3</sup>, piyasa üstünlüklerinden yararlanma başlığı altında ise kişisel çıkarın itici gücü, yeniliğe yönelik güçlü teşvikler, fiyatların kılavuzluğu ve otomatik düzenlemeyle, rekabet vurgulanmaktadır (Demir, 2003: 19-31).

<sup>2</sup> Webster' s New Collegiate Dictionary, 9th ed. (Springfield, Mass: Merriam, 1983) Kelimenin ilk kullanılışı Peter F. Drucker' ın "The Age of Discontinuit" adlı eserinde görülmüştür. (New York: Harper & Row, 1969 www.canaktan.org)

<sup>3</sup> Dışlama etkisi (Crowding Out) iç borçlanmayla finansman sonucu özel kesimin elindeki fon arzının daralması, faizlerin artarak sonuçta özel yatırımların azalması sonucu doğar.

Özelleştirmenin amaçlarına bakıldığında ise; serbest piyasa ekonomisini güçlendirme, ekonomide verimliliği artırma, gelir dağılımını iyileştirme, sermaye piyasasını geliştirme gibi genel amaçlarla, kamu tekelinin ortadan kaldırıp rekabete imkân vermek ve kamunun dış finansman ihtiyacını azaltmak gibi özel amaçlardan söz edilebilir (İmren, 1996: 52).

Özelleştirmenin temel amacı, nihai olarak devletin ekonomide mal ve hizmet üretim işletmeciliği alanından tamamen çekilmesini sağlamaktır. Devlet bütçesi üzerindeki kamu kesimi finansman yükünün azaltılması sermaye piyasalarının geliştirilerek atıl tasarrufların ekonomiye kazandırılması da özelleştirmenin hedefleri arasındadır (Baytan,1999:6). **"Daha az devlet daha fazla piyasa"** anlayışına dayanan özelleştirmede kamunun küçültülerek etkinliğinin arttırılması da temel bir hedeftir (Eryılmaz, 2001: 222). Sonuçta özelleştirme ekonomiye yeni bir bakış açısı getirmekte ve toplumun ihtiyaçlarının yerine getirilmesinde devletin rolünün yeniden düşünülmesinin ve bu alanda devletin rolünün azaltılması ya da özel sektörün rolünün arttırılmasını ifade etmektedir (Sabah, 1996: 98).

## 2.6. E-Devlet

İnsanlık günümüzde bilgi ve iletişim teknolojilerinin hızlı gelişimi ile önceki dönemlere göre (tarım ve sanayi toplumları) büyük bir değişim, değişimin ötesinde bir dönüşüm sürecindedir. Yeni toplum, bilgi etrafında örgütlenmiş durumdadır. Sanayi toplumunda ön planda olan "maddi ürünlerin üretimi" yerine, bilgi toplumunda bilgi teknolojileri kullanımı sonucunda "bilgi üretimi" önem kazanmaktadır (Öğüt, 2003: 39).

Klâsik devlet anlayışında hükümet tarafından verilen çeşitli hizmetlerde, vatandaşlar çok fazla bürokrasi işlemleriyle karşı karşıya kalmaktadır. Basit prosedürler, çalışanlar için uygulanması karmaşık yapılar haline gelmekte ve bunun bir sonucu olarak, işlerin yürütülebilmesi için çok fazla sayıda personel ve memur işe alınmaktadır. Ayrıca basit işlemler için sayısız formlar ve imzalar gerekebilmekte, işlemler aylarca sürmektedir (Yıldırım ve Karakurt, [www.isguc.org](http://www.isguc.org)).

İçinde bulunduğumuz çağda ise bilgi teknolojileri örgütlerin yapısını işleyişini performans ve değişimini etkileyen temel faktör olup, özel sektör ve kamu sektörü bilgi teknolojilerinden derin bir şekilde etkilenmektedir (Isaac-Henry, 1993: 15). Çalışanlar artık kâğıt parçaları yerine byte'larla çalışmakta veri tabanı dosya dolaplarının yerini almaktadır (Bennet, 1998: 92).



Devletler de bu süreçte "e-devlete" dönüşerek hizmet kalitesini iyileştirip performanslarını arttırmaya çalışmakta klâsik devlet anlayışından uzaklaşmaktadır. Bu değişimi aşağıdaki tablodan görmek mümkündür:

**TABLO 1: Sanayi Çağı Devleti ile İnternet Üzerindeki Devletin Karşılaştırılması**

<b>SANAYİ ÇAĞI DEVLET ANLAYIŞI</b>	<b>İNTERNET ÜZERİNDEKİ DEVLET ANLAYIŞI</b>
Bürokratik kontroller	Bireye hizmet ve toplumun güçlendirilmesi
İzole edilmiş idari fonksiyonlar	Entegre kaynak hizmetleri, açık ve şeffaf devlet
Kâğıt işi ve dosyalama	Elektronik hizmet teslimatı
Zaman tüketen süreçler	Hızlı seri iş süreçleri
Elle düzenlenen finansal sözleşmeler	Elektronik form transferi (EFT)
Garip raporlama sistemleri	Bilgiye esnek erişim
Bağlantısız, birbirinden kopuk bilgi teknolojileri	Bütünleşmiş ağ çözümü
Her dönem idareci seçimi	Gerçek, katılımcı ve sürekli demokrasi
Devlet-vatandaş anlayışı	Devlet-müşteri anlayışı

**Kaynak:** members.tripod.com,10.10.2004

Model olarak e-devlet, teknik anlamda yurttaşların "müşteri", kamu yönetimi faaliyetlerinin de "hizmet" olarak görüldüğü, "kalite/fiyat performansı" ölçütlerinin uygulandığı, en az maliyet ve emekle en kaliteli hizmetin üretilmesini hedefleyen bir verimlilik yönetim sistemidir. Bu bağlamda e-devlet modeli, düşük maliyet/kaliteli hizmet performansı üzerinde temellenen ve "toplam kalite yönetimi" ile "müşteri memnuniyeti" ölçütlerine göre yapılandırılmış verimlilik yönetim sistemiyle ve somut ifadesini elektronik ticarete bulan e-iş modelleriyle ilişkilendirilmekte, merkezîyetçi olmayan bir yatay koordinasyon yapısı sunmaktadır (Uçkan, 2003:44-47). E-devlet diğer iş modellerinde olduğu gibi zaman, mekân ve maliyet unsurlarını optimal bir şekilde birleştirerek devlet etkinliğini artırmaktadır. Böylece baskıcı, komp-

leksli, kendini ispatlama adına trajediye dönüşen memur davranışları disipline edilebilmekte (Ulusoy, 2004) vatandaşın kendi işlemini kendi yapması fazla istihdamı önlemektedir (Akın, 2004). E-devletin özel sektör idare metotları ve becerilerinden faydalanmasının kamuda düşük verimlilik ve idareden kaynaklanan etkisizliği azaltmada etkili olduğu da bilinmektedir (Sağsan, 2001:97).

## SONUÇ

Devlet kavramı ekonomik ve toplumsal gelişmelere paralel olarak farklı anlamlar kazanmakta, insanlığın gelişimiyle değişik biçim ve renklere bürünmektedir. Toplumsal yapıda meydana gelen her değişim kamu yönetimindeki geçerli rasyonalite anlayışıyla kamu yönetiminin içselleştirdiği topluma hizmet sunma şeklini değiştirmekte, yeni bir örgüt kültürü paralelinde yeni davranış kalıpları oluşturulmasını kaçınılmaz kılmaktadır. Tarım toplumunda en önemli uğraş alanı olan tarım, devlete ekonomik anlamda güç veren tek olgudur. Bu olgu sanayi toplumuyla beraber yerini daha fazla mal ve hizmet üretme ve ihraç etmeye bırakmıştır. Sanayi toplumunda devlet yönetimi de Weber'in kendisine atfettiği hukuki rasyonel anlayış kapsamında geleneksel anlamını kazanmış, sadece siyasi liderlere hesap verme sorumluluğu altında mal ve hizmet sunumuna yönelmiştir.

Sanayi toplumu içinde devletin ve kamu yönetiminin toplumsal, siyasal ve ekonomik yaşamda ağırlıklı bir rol oynadığı böylece sorumluluklarının ve yetki alanının genişlediği görülmektedir. Sorumlulukları artırılmış, yaşamın her alanında etki ve varlık gösteren "Refah Devleti" olarak isimlendirilen bu devlet yapılanması, toplumsal yapıda her şeyi devletten bekleme yönünde bir bağımlılık kültürü oluşturmuştur. Devletin yaptığı geniş kamusal harcamalar, kamusal alanda yaşanan malî bunalım ve krizler devlet mekanizmasının sorgulanması hakkında Keynesgil politikaların iflâs ettiği yönündeki kanıları güçlendirmiştir.

Keynesgil politikaların yerini neo-liberal politikalara bırakması sonucunda devletin küçültülmesi, regüle edici, ultra-minimal bir devlet haline dönüştürülmesi yönünde politikalar izlemeyi amaçlayan yeni sağ görüş kamu yönetimi alanında giderek kendini daha fazla hissettirir olmuştur. Yeni sağ iktidarların kamu hizmetlerini özelleştirme, ihale etme, özel sektörle ortaklaşa yürütmesi yönündeki politikaları hem devleti küçültüp daha etkin kılmaya hem de vatandaşların kamu hizmetlerinin düşük kalitesinden ya da verimsizliğinden kaynaklanan genel memnuniyetsizliği gidermeyi amaçlamaktadır.

1980'lerden sonra devletin özel kesimdeki bir işletme mantığıyla yönetilmesi, devlet yönetiminde kalitenin sağlanması, devletin hizmet sunumunda özel sektör ve sivil toplum örgütlerini de dikkate almasının gerekliliği, kamu yönetiminde verimli işletilemeyen ve kamusal vergi yükünün artırılmasına, devletin daha çok kamusal harcama yapmasına neden olan işletmelerin özel kesime satılması yönündeki özelleştirme politikaları geleneksel anlamda kamu yönetiminin artık yeni çağda kendine yer edinemeyeceği, yeni bir kamu yönetimi anlayışıyla beraber devleti daha etkin ve etkili kılmanın gerekliliğine işaret etmektedir. 1990'dan itibaren küreselleşme akımının etkisiyle oluşan tek kutuplu dünya düzeninde devletlerin etkinliğini sağlayan üretim faktörü de değişmiş, bilgi temelli, bilgiyi işleyen, üreten, dönüştüren, kamusal taleplere daha hızlı cevap verme yeteneğiyle donatılmış bir devlet yapılanmasına ihtiyaç duyulmaya başlanmıştır. Küreselleşmeyle beraber devlet yönetimini biçimlendirecek yeni bir formatı temsil eden etkin bir devletin ancak tüm yönetim tarzlarının devlet yönetiminde ortak bir potada eritilmesi suretiyle işlevselliğini kazanacağı ileri sürülmektedir. Etkin devlet, devlet yönetimine girdi/çıkıtı ilişkisi bağlamında ekonomik rasyonalite ilkelerine göre yaklaşarak kamu yönetiminde verimliliği maksimize etmeyi sonuçta toplumsal refahı sağlamayı amaç edinen makro anlamda uluslar arası kuruluşlarca yönlendirilen yönetsel bir proje olarak karşımıza çıkmaktadır.

Devletlerin gelişme kapasiteleri bugün yarattığı ekonomik katma değerlerle ölçülmekte, etkinlik devleti dönüştüren bir üslup olarak giderek önem kazanmaktadır. Etkinliğin işletmeciliğe ait bir kavram olarak kamu yönetiminde de devletin işleyişini belirleyici bir öge olması, kamusal alanla özel alan arasındaki rijit sınırların ortadan kalktığını, kamusal alanın kendi içinde özel sektör yönetim teknikleri aracılığıyla performansa dayalı bir potansiyel güç olmayı hedeflediğini ortaya koymaktadır. Bu anlayış ile, kamunun daha kaliteli ve özel sektörle rekabet edebilecek tarzda kamu hizmetleri üretmesi ve vatandaş ve/veya müşteri tercihlerine uygun çıktı yönelimli çağdaş bir kamu yönetimi vizyonu yaratılmak istenmektedir. Devletin üretken kapasitesine vurgu yapılmakta, devlet çeşitli kamu işletmelerinde plan tasarlayan, politika belirleyen, denetim işlevini üstlenen, maksimize kâr sağlamaya odaklı katalizör bir holding olarak düşünülmektedir. Kamu yöneticilerinin de yeni devlet yapılanmasında kaynakları optimal bir biçimde kullanarak dağıtan ve kamu kurumlarını bir müteşebbis ruhuyla yöneten kişiler olması beklenmektedir.

## KAYNAKÇA

- AKTAN, Can Coşkun, **Müdahaleci Devletten Sınırlı Devlete**, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 1999.
- ....., **Değişim Çağında Devlet**, Çizgi Kitabevi, Konya, Eylül 2003a.
- ....., **Değişim Çağında Yönetim**, Sistem Yayıncılık, İstanbul, Aralık 2003b.
- ATEŞ, Hamza, "İşletmeci, Girişimci ve Verimli Bir Kamu Yönetimi ve Devlet Anlayışına Doğru", **İstanbul Üniversitesi SBF Dergisi**, No:25, 2001.
- ....., "Effectiveness In Government: The Theory of Intentional Action in A Comporative Perspective", **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, Şubat 2003, ss. 181-191.
- AKTEL, Mehmet, **Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi**, Asil Yayın Dağıtım, 1. Baskı, Ankara, 2003.
- AL, Hamza, **Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**, Bilimadamı Yayınları, 2002.
- AKSOY, A. Şinasi, "Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 7, Sayı: 1, Ocak 1998.
- ....., "Yeni Sağ ve Devletin Değişimi", **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Der.: B. Aykaç, Ş. Durgun, H. Yayman, Yargı Kitabevi, Ankara, 2003.
- ARDIÇ, Kadir, "Kamu Yönetiminde Sürekli Gelişme Aracı Olarak Toplam Kalite Yönetimi ve Uygulama Aşamaları", İçinde **Kamu Yönetimi**, (Ed: A. Yılmaz, M. Ökmen), Gazi Kitabevi, Şubat 2004, Ankara.
- ALPTÜRK, Ercan, "İnternet ve Etkin Devlet", [www.ceterisparibus.net](http://www.ceterisparibus.net), Erişim Tarihi: 16.11.2004.
- AKARSLAN, Mediha, **Türkiye'de ve Dünya'da Özelleştirmelerin Analizi**, Sistem Ofset Yayıncılık, Ankara, 1997.
- AKIN, Tekin A., "E-devlet", [www.caginpulisi.com](http://www.caginpulisi.com), Erişim T.: 15.11.2004.
- BAYRAKTUTAN, Yusuf, **Global Ekonomide Bütünleşme Trendleri**, 1. Baskı, Nobel Yayınevi, Ankara, Ekim 2003a.
- ....., "Dünyada Özelleştirme"; İçinde **Özelleştirme: Teori, Dünya ve Türkiye Deneyimi**, Liberte Yay. Der: Y. Bayraktutan, Ankara, 2003b.
- BAGÇE, Emre H., "Küreselleşme, Devlet ve Demokrasi", **Amme İdaresi Dergisi** 32 (4), TODAİE, 1999, Ankara.

- BAYTAN, İlhan, **Özelleştirme**, TRT Genel Sekreterlik Basın ve Yayın Müdürlüğü, Ankara, 1999.
- BENNET, T. James, "Yeni Bilgi Teknolojisi ve Refah: Değişen İş Dünyası", **Liberal Düşünce**, Çev. Cahit Güran, Sayı: 9, Kış – 1998.
- BAILEY, Robert, "Özelleştirme Kavramının Doğru ve Yanlış Kullanımları", Çev. Aytaç Eker, [www.canaktan.org](http://www.canaktan.org), Erişim Tarihi: 5.11.2004.
- COŞKUN, Selim, Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı, İçinde **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayınevi Ankara, 2003.
- CANGİR, Mehmet, "Küreselleşme", **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 73, Sayı: 433, Ankara, Aralık 2001.
- ÇAHA, Ömer, "1980 Sonrası Türkiye'sinde Sivil Toplum Arayışları", **Yeni Türkiye-Sivil Toplum Özel Sayısı**, Yıl:3, Sayı:18 Kasım-Aralık 1997
- ÇEVİK, Hüseyin Hasan, **Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2001.
- DİNÇER, Ömer, Cevdet Yılmaz, **Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim I**, Ankara: T.C. Başbakanlık, 2003.
- DEMİR, Ömer, **Küresel Rekabette Etkin Devlet, Türkiye İçin Etkin Bir Devlet Oluşturma İmkânı**, Nobel Yayın Dağıtım, 1. B., Ankara, 2003.
- DEMİR, Osman, Özelleştirmenin Gerekçeleri ve Engelleri, İçinde **Özelleştirme: Teori, Dünya ve Türkiye Deneyimi** (Edt: Yusuf Bayraktutan) Liberte Yayınları, Ankara, Aralık 2003.
- DOĞAN, Ali Ekber, **Birikimin Hamalları**, Donkişot Yay., Ankara, 2002.
- ERDUMLU, Güngör, **Belediyelerde Performans Ölçülmesi**, DPT Yayınları, 1996.
- ERYILMAZ, Bilâl, **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaası, İstanbul, 2001.
- ....., **Bürokrasi ve Siyaset, Bürokratik Devletten Etkin Yönetime**, Alfa Yayınları, İstanbul, 2002.
- GIDDENS, Anthony, **Üçüncü Yol: Sosyal Demokrasinin Yeniden Dirilişi**, Çev. Mehmet Özay, Birey Yayıncılık, İstanbul, 2000.
- GÜLER, Ayman Birgül, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi-Yapısal Uyarlama Politikaları**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1996.
- ....., "Restructuring The State" **Turkish Public Administration Annual Institute of Public Administration For Turkey and Middle East**, 24 (26), 1998.

- ....., "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye" **Praksis-Düzenlemeden Yeniden Düzenlemeye: Türkiye'de Kapitalizmin Yeniden Yapılanması ve Devletin Değişen Rolü**, Sayı: 9 Kış – Bahar, 2003.
- GÖYMEN, Korel, "Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinimler, Önermeler, Yönelimler ", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.9, Sayı: 2, 2000.
- GÜRAN, Cahit Mehmet ve Selçuk Cingi, "Devletin Ekonomik Müdahalelerinin Etkinliği", **Akdeniz Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 3, Mayıs 2002.
- GÜZELSARI, Selime, "Neo-Liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli", **Amme İdaresi Dergisi** , Cilt: 36 Sayı: 2, Haziran 2003.
- GÖKBUNAR, Ramazan ve Halit Yanıkkaya, **Etkin Devlet ve Ekonomik Gelişme**, Odak Yayınları, Ankara, 2004.
- HASANOĞLU, Mürteza, "Küreselleşmenin Devlet Yönetimine Etkileri", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 43, Ekim-Aralık 2001, [www.sayıstay.gov.tr](http://www.sayıstay.gov.tr).
- HALİS, Muhsin ve Mehmet Tekinkuş, "Kamuda Performans Yönetimi", İçinde **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayınları, Ankara 2003.
- ISAAC-Henry, Kester, "Development and Change In The Public Sector", **Management In Public Sector Challenge And Change**, Edit. Kester Isaac- Henry, Chris Painter, Chris Barnes, Chapman & Hall, London – 1993, pp- 1 – 20.
- İMREN, Arzu (ed.), **Türkiye'de Özelleştirme**, Alfa Yayınları, İstanbul, 1996.
- KUTLU, Erol, "Küreselleşme ve Etkileri", **Anadolu Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt: XI Sayı: 1-2 , Eskişehir, 1998.
- KUBALI, Derya, "Performans Denetimi" **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 32, Sayı: 1, Ankara, Mart 1999.
- KOÇEL, Tamer, **İşletme Yöneticiliği**, Beta Yayın, İstanbul, 1999.
- KLICKSBERG, Bernado, "The Necessary State: A Strategic Agenda for Discussion" *International Review of Administrative Sciences*, No: 60, 1994.
- MCGOWAN, Robert P., "Total Quality Management: Lessons From Business and Government" **Public Productivity and Management Review**, Vol. 18, No: 4 Summer 1995.
- NOHUTÇU, Ahmet, "Sürdürülebilir Kamu Yönetimi Kalitesi İçin Toplam Kalite Yönetimi, Performans Yönetimi Sorun Alanları, Uygulamalar ve

- Türk Kamu Yönetimine Uyarlanması”, İçinde **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Eylül 2003.
- NADAROĞLU, Halil, **Mahalli İdareler**, Beta Basım Yayım, 5. Baskı, İstanbul 1994.
- ÖĞÜT, Adem, **Bilgi Çağında Yönetim**, Nobel Basımevi, Ankara, 2003.
- ÖNDER, İzzettin, “Kapitalist İlişkiler Bağlamında ve Türkiye’de Devletin Yeri ve İşlevi” İçinde **Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar**, Derleyenler: Ahmet H. Köse, Fikret Şenses, Erinç Yeldan, **İktisat Üzerine Yazılar I**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2003.
- PARLAK, Bekir, Küreselleşme Sürecinde Modern Ulus Devlet ve Kamu Yönetimi, İçinde **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, Nobel Yay., Ankara, 2003.
- SARAN, Ulvi Mehmet, **Küreselleşme Sürecinde Kamu Yönetiminde Değişim ve Kamu Hizmetleri Alanında TKY**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniv. SBE, Ankara, 2001a.
- ....., “Küresel Değişim Dinamiklerinin Kamu Yönetimi Alanındaki Etkileri”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 73, Sayı: 433, Ankara, 2001b.
- SAYGILIOĞLU, Nevzat ve Selçuk Arı, **Etkin Devlet**, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2003.
- SUIÇMEZ, Halit, “Verimlilik ve Etkinlik Terimleri (Tarihsel Bakış)” **Mülkiye Dergisi**, Sayı: 233, Cilt XXVI Ankara, Mayıs – Haziran 2002.
- SABAH, Selahattin, **Kamu Hizmetlerinin Alternatif Sunumunda Devletin Rolünün Değişmesi ve Yeni Arayışlar**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Celal Bayar Üniv. SBE, Manisa, 1996.
- SAGSAN, Mustafa, “E-Devlet: Toplumların Yeni Umut Işığı mı?” **Stratejik Analiz Dergisi**, ASAM Yayınları, Cilt: 2, Sayı: 19, Kasım 2001.
- SEZEN, Seziye, **Türkiye’de Planlama**, TODAİE Yayınları, Yayın No: 293, Mayıs 1999, Ankara.
- SONGUR, H. Mehmet, **Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü**, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara, 1995.
- SAVAS, E., **Özelleştirmenin Gerekçeleri**, Çev. Aytaç Eker, [www.canaktan.org](http://www.canaktan.org), Erişim Tarihi: 5.11.2004.
- “Sanayi Çağı Devleti ile İnternet Üzerindeki Devletin Karşılaştırılması”, [members.tripod.com](http://members.tripod.com), Erişim Tarihi: 10.10.2004
- ŞAYLAN, Gencay, **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, İmge Kitabevi, Ankara, Ocak 1995.

- ....., "Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler", **AİD**, Cilt: 33, Sayı: 2, Ankara, Haziran 2000
- ULUSOY, Ahmet, "E-devlet (in) Bürokrasi (out)", [www.liberal.dt.org](http://www.liberal.dt.org), Erişim Tarihi: 4.10.2004.
- UÇKAN, Özgür, **E-Devlet, E-Demokrasi ve Türkiye, Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması İçin, Strateji ve Politikalar - I**, Literatür Yayıncılık, 2003.
- WORLD BANK, "World Development Report", (The State in a Changing World), Oxford: Oxford University Press, 1997.
- YAMAK, Oygur, **Kalite Odaklı Yönetim**, Panel Matbaacılık, İstanbul, 1998.
- YELDAN, Erinç, **Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi, Bölüşüm, Birikim ve Büyüme**, İletişim Yayıncılık, İstanbul, 2001.
- YAYMAN, Hüseyin, **Kamu Yönetiminde Yeni Arayışlar ve Türk Kamu Yönetiminin Sorunları**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Ün., SBE, Ankara, 1998.
- ....., "1980 Sonrası Türkiye'de Özelleştirme Uygulamalarının Gelişimi ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri", **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 3, Ankara, Kış 2000.
- YILDIRIR, Hilal ve Elif Karakurt, "E-devlet ve Uygulamaları", [www.isguc.org.tr](http://www.isguc.org.tr), Erişim Tarihi: 14.11.2004.
- YILGÖR, Ayşe Gül, "Toplam Kalite Yönetimi ve Eğitim Sistemine Uygulanabilirliği" **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi Bildirileri**, I. Cilt, TODAİE Yayını, Ankara, 1999.
- YILMAZ, Osman, "Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri", 2001, [ekutup.dpt.gov.tr](http://ekutup.dpt.gov.tr).
- YÜKSEL, Mehmet, **Küreselleşme, Ulusal Hukuk ve Türkiye**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2001.
- YÜKSEL, Fatih, "Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler Perspektifinde Türk Kamu Yönetiminde Reform İhtiyacı ve Kamu Yönetimi Reform Yasa Tasarısı", İçinde **Kamu Yönetimi** (Ed. M. Ökmen, A. Yılmaz) Gazi Kitabevi, Ankara, 2004.
- YÜCETÜRK, Elif, "Türk Kamu Yönetiminde E-Devlet Uygulamaları ve Tabana Yayılma Yeteneği Bakımından Bir Değerlendirme: BOLU ÖRNEĞİ ", **I. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi**, İzmit, 2002, [www.ceterisparibus.net](http://www.ceterisparibus.net).