

**1980 SONRASI GELENEKSEL BÜROKRATİK YÖNETİM
PARADİGMASINDA DEĞİŞİM ve YÖNETSEL - SİYASAL YENİDEN
YAPILANMA ARAYIŞLARI**

**CHANGE IN THE TRADITIONAL BUREAUCRATIC
ADMINISTRATION AFTER THE 1980'S AND PURSUIT FOR
RESTRUCTURING ADMINISTRATIVE AND POLITICAL MODEL**

Dr.Gökhan KALAĞAN*

ÖZET

Uzun bir tarihi geçmişi olan “bürokrasi kavramı”, geleneksel kamu yönetimi anlayışı ile birlikte etkinlik kazanmış, 1929 Ekonomik Krizi ve II. Dünya Savaşı sonucunda ortaya çıkan “Refah Devleti” uygulamaları ile altın çağını yaşamıştır.

20. yy son çeyreğinde Refah Devleti’ne olan inanç sarsılmış, bürokrasi verimsizliğin, kırtasiyeciliğin, kaynak israfının ve kuralcılığın hakim olduğu, yapılanmalar olarak görülmeye başlanmıştır. 1980’lerde özellikle Yeni Sağ söylemler, yönetsel ve siyasal yeniden yapılanma model arayışlarının temelini oluşturmuş, işletme veya piyasa tipi mekanizmaların hakim olduğu yeni kamu yönetimi anlayışı ile geleneksel bürokratik yapılar tasfiye edilerek “*alternatif bürokratik*” kurumlar oluşturulmuştur. Çalışmamızda yönetsel ve siyasal yeniden yapılanma arayışları özetlenmiştir.

Anahtar Kelimeler: *Bürokratik Yönetim, Bürokratik Dönüşüm, Yeni Kamu İşletmeciliği, Yönetişim.*

ABSTRACT

The “*notion of Bureaucracy*” which has a long history has been gained great significant with the traditional public administration perspective. It has lived its golden age with the “Welfare State” formed as a result of 1929 Economic Crisis and World War II.

With the disbelief to the Welfare State in the last quarter of the 20th Century the bureaucracy has started to be seen as a structure of unproductiveness, red tapism, source wasting and formalism. Especially in 1980’s the “New Right” debates have formed the root of the searches for the new administrative and political model to re-structure it, and the “*alternative bureaucratic*” institutions have been created by abolishing the traditional bureaucratic structures with the understanding of a new public administration with the domination of the mechanisms like business or market style. In our studies, the reflection of the bureaucratic transformation perspective, has been analyzed.

Key Words: *Bureaucratic Administration, Bureaucratic Transformation,*

*Dr., S.D.Ü., İİBF,Kamu Yönetimi Bölümü, gkalaganibf.sdu.edu.tr.

Not: Bu çalışma yazarın “Türkiye’de 1980 Sonrası Bürokratik Dönüşüm: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Örneği” başlıklı doktora tezine dayanmaktadır.

1.GİRİŞ

Dünyada yaşanan hızlı ve çok yönlü değişim özellikle geleneksel yönetim anlayışında ve klasik bürokratik yapılanmalarda köklü bir yeniden yapılanmayı gündeme getirmiştir. Yönetim anlayışını ve yapılarını köklü bir şekilde etkileyen veya uyaran değişim faktörleri, dört ana başlık altında özetlenebilir:

- Ekonomi teorisinde değişim,
- Yönetim teorisinde değişim,
- Özel sektörün rekabetçi yapısı ve kaydettiği ilerlemeler,
- Toplumsal eleştiri ve değişim talebi ile sivil toplumun gelişimi.¹

Küreselleşme ile ortaya çıkan ve yirminci yüzyılın son çeyreğine damgasını vuran çok yönlü değişim dinamikleri, XXI. yüzyılın başlaması ile birlikte yeni bir çehre kazanan dünya düzeninin de temel dayanaklarını oluşturmuşlardır. Yaşamakta olan küresel değişim, sadece belirli bir coğrafi bölge veya toplumla sınırlı değil tüm dünya ölçeğinde; yalnızca belirli bir alanda değil, teknolojik, ekonomik, toplumsal, siyasal, yönetsel ve kültürel olarak tüm alanlarda sürmektedir.²

Bürokrasi, geleneksel yönetim anlayışı içerisinde, özellikle yirminci yüzyıl toplumlarının büyük kaldırıcı olmuştur. Dünyanın hemen tüm ülkelerinde gelişmişlik düzeyi bürokratik örgütlenmede bulunulan düzey ölçülerek belirlenmiştir. Azgelişmiş ülkelerde idari reform, modern devletin bürokratik yapılanmasını gerçekleştirmek anlamına gelen kalkınma idaresi yaratmaya ve bu idareyle tüm toplumu kalkındırmaya yönelmiştir. XXI. yüzyıla doğru ise, hem gelişmiş hem azgelişmiş ülkelerde süreç tersine dönmüş; merkezileşmenin ve merkeziyetçiliğin biçimsel yapısı olan bürokratik örgütlenme ve anlayış, hem kalkınmanın hem demokrasinin başlıca engeli sayılarak kırılmaya başlamıştır. Bu sürecin düşünsel araçlarıysa, büyük ölçüde “*örgüt – işletme*” kuramcıları tarafından geliştirilmiştir.³

1929 Dünya Ekonomik Bunalımı ile birlikte devlet olgusu daha da vurgulanan bir olgu haline 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 devletine 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

¹ Ömer DİNÇER, CEVDET YILMAZ, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, T. C. Başbakanlık Yayınları, Ankara: Ekim - 2003, s. 21.

² Bernardo KLIKSBERG, “The ‘Necessary State’: A Strategic Agenda for Discussion,” **International Review of Administrative Sciences**, Vol.60, No.2, June 1994, p.183.

³ Birgül A. GÜLER, Yeni Yönetim Anlayışı: Dinsel ve Militer Kökler Üzerine, **Okumalar Notu**, 30-Aralık-2005, s. 1.

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. 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, özelleştirme çabalarıyla geçmiş ve 1990'lı yıllara gelindiğinde devlette ve kamusal alanda büyümenin durdurulduğu ancak devletin faaliyet alanında tam olarak bir küçülme yaşanmadığı görülmüştür. 1990'lı yılların temel arayışı devletin faaliyet alanına ilişkin sınırları çizip, bu kısıtlı alanda devlet mekanizmasının nasıl daha etkin ve verimli kılınabileceği sorunu olmuştur.⁴ Bu dönemde özellikle küreselleşme söylemleri ile birlikte demokrasi, insan hakları, özgürlük, çevrenin korunması gibi temel değerler evrensel nitelik kazanırken, her düzeydeki yönetim aygıtı gibi ulus-devlet de demokratikleşme, yerelleşme, saydamlık, katılım, esneklik, hesap verilebilirlik gibi güçlü eğilimlerin yoğun baskısı altında yeniden şekillenmeye zorlanmıştır. Bu çerçevede devletin küçülmesi, dereğülasyon, özelleştirme, siyasal reformlar, sosyo ekonomik politikaların dönüşümü gibi stratejiler, ülkelerin temel politikaları haline gelmiştir. Süreç içerisinde ulus-devletin geleneksel politika araçları giderek zayıflamış, dünyada hemen her alanda entegrasyonun derinleşmesi ile küresel kurum ve yapılanmalara, yerelleşme anlayışının güçlenmesi ile parçalanmış yerel hizmet yapılanmalarına, doğru genel eğilimlerin yaygınlaşması sonucu ulus-devlet iki yönlü bir baskının kısılcasına girmiştir. Bu kıskaç karşısında ulus-devletin yeniden yapılanması da kaçınılmaz olmuş, özellikle küreselleşmenin temel dinamiğini oluşturan teknolojik devrim, kurulu devlet hiyerarşileri, örgütsel yapıları, yönetim süreçleriyle, kamu hizmeti sunma biçimleri üzerinde büyük değişim baskıları oluşturmuştur.⁵

2. SOSYAL REFAH DEVLETİ ANLAYIŞI VE BÜROKRATİK YÖNETİM

II. Dünya Savaşı sonunda, 1950'li yıllardan itibaren dünya yeni bir döneme girmiştir, yavaş yavaş sınırların kalktığı, toplumların birbirlerine yakınlaştığı, kültürlerin bir yandan üst bir anlatı içinde homojenleşirken diğer yandan tikel parçalar halinde ayrılarak heterojenleştiği ve bunların eş zamanlı olarak yaşandığı bir dönemdir bu. Yani küçülen dünyada farklılıkların altı çizilirken parçalanmakta ve diğer yandan dünyanın tek bir yer haline geldiği şeklindeki söylemlerle dünya birleşmektedir. Fakat söz konusu küreselleşme ve yerelleşme süreçleri bu bağlamda birbirine zıt iki oluşum değildir, aksine birbirlerinin bütünleyicisi olan süreçlerdir.⁶ II. Dünya Savaşı'nın, toplum, ekonomi ve sosyal yaşam üzerinde büyük tahribatları olmuştur. Dünya devletlerinin, yeniden yapılanarak, bu tahribatları onarma

⁴ Demokan DEMİR, Küresel Eksende Devletin Yeni Kimliği: "Etkin Devlet" , *Sayıştay Dergisi*, S. 60, Ankara: 2006, s. 105 -106.

⁵ Ömer H. KÖSE, "Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü", *Sayıştay Dergisi*, S.49, 2003, s. 25.

⁶ Fatma OKUR, Ahmet Burhan ÇAKICI, *Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme ve Yerel Demokrasi*, s. 3 – 4, www.akademikbakis.org/sayi11/makale/fatmaokur.doc, (11.11.2007).

sürecinin bir ürünü olan “*refah devleti*” , egemen, güçlü, genişleyen ve bu nitelikleri sorgusuz-sualsiz benimsenen bir devlet anlayışı olarak ortaya çıkmıştır.⁷

Bu dönemde “*refah devleti*” kavramı; gelişmiş ülkelerde ulusal gelirin daha iyi paylaşılmasını ve vatandaşlarına asgari bir yaşam düzeyini sağlama sorumluluğunu üstlenen devletleri niteleyen bir kavram olarak kullanılmaya başlanmıştır. Sosyal refah devleti, paylaşılan ulusal gelirden herkese anlamlı bir pay düşebilmesi için ulusal sermaye birikimini sağlayan ve hızlı kalkınmaya önem veren ekonomik politikalarla özdeşleşmiştir. Kuramsal çerçevesi Keynes tarafından ortaya konan yeniden yapılanma süreci hem ekonomik hem de politik yaşamı yeniden düzenlemiştir. Refah devleti ve demokrasinin gelişmesi; ekonomiye devlet müdahalesi ve örgütlü emek ile sermaye arasındaki uzlaşma esaslarına dayanmıştır. Sosyal refah devleti uygulamaları 1945 yılından sonra birçok az gelişmiş ülkeyi de içine alarak yaygınlaşmış, yönetsel ve siyasal gelişmelerden yararlanma eşit olmamakla birlikte, ekonomik büyüme ve zenginleşme açısından önemli ilerlemeler görülmüştür.⁸ Sosyal refahın optimizasyonu amacıyla devletin ekonomiye aktif ve kapsamlı müdahalelerde bulunmasını öngören bu devlet anlayışında, piyasa ekonomisinin başarısızlıklarını ve yetersizliklerini ortadan kaldırmak, adil mal ve hizmet dağılımının sağlanması, etkili ve verimli yönetim, devlet müdahalelerinin temel gerekçeleridir. Sosyal refah devleti, sosyal güvenlik, sağlık ve eğitim harcamalarının yanı sıra tam istihdamın sağlanmasından, özel kişi ve kuruluşların faaliyetlerinin bireyin yaşam koşullarını iyileştirecek şekilde kontrol altına alınmasına kadar çok değişik görevler üstlenmiştir. Genel olarak, sosyal refah devletleri ekonomik alanda refahı sağlama ve sosyal amaçları gerçekleştirme doğrultusunda müdahaleci bir anlayışı benimseyerek bu müdahaleleri bir plan dâhilinde yapmaktadır. Ülkedeki kaynakların etkin kullanımının sağlanması, ekonomik dengesizliklerin önlenmesi, ulusal gelirin artırılması, tam istihdamın sağlanması ve benzer piyasa ile ilgili pek çok görev devlete aittir. Yani devlet para ve kredi uygulamalarını, yatırımları, tam çalışma ve sosyal güvenlik düzenlemelerini ve ekonomik planlamayı bir politika aracı olarak kullanabilme serbestisine sahiptir.⁹

Bu dönemde kamunun politika belirlemek, düzenleme yapmak, sübvans etmek, finansman sağlamak ya da doğrudan işletme sahibi olup üretimde bulunmak gibi değişik yöntemlerle yürüttüğü faaliyetleri sıralandığında çok geniş bir hizmet ve görev yelpazesi ortaya çıkmaktadır: Eğitim, sağlık, altyapı, sosyal hizmetler, enerji, çevre, bankacılık, madencilik, tarım, ulaştırma, sigortacılık gibi birçok alanda devlet doğrudan hizmet

⁷ Seziye SEZEN, **Türkiye’de Planlama**, TODAIE Yayınları, Yayın No: 293, Ankara: Mayıs 1999, s. 42 – 43.

⁸ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara: 2000, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/oik527.pdf>, s. 28 – 29, (12.07.2007).

⁹ Ramazan GÖKBUNAR, Birol KOVANCILAR, Sosyal Refah Devleti ve Değişim, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, S. 3(Güz), Isparta:1998, s. 251- 252.

üreten olarak kabul edilmiştir.¹⁰ Devletin faaliyet alanının böylesine genişlemesi, örgütsel yapısının da buna paralel olarak büyümesi sonucunu doğurmuştur. Böylesine büyük bir organizasyonda gerekli disiplin ve düzenin sağlanabilmesi, etkili ve verimli yönetimin gerçekleştirilebilmesi için, bu dönemde en uygun yönetim felsefesi Weberyen geleneksel bürokratik yönetim anlayışı olmuştur. 1970’li yıllara kadar hakim paradigma olan bu yönetim anlayışı yeni sağ politikaların liberal söylemleri sonucunda yönetsel ve siyasal yeniden yapılanma arayışlarına kadar varlığını sürdürmüştür.

3. YENİ SAĞ İDEOLOJİ VE SOSYAL REFAH DEVLETİNİN YENİDEN TANIMLANMASI

Yeni sağ kavramı, hem yeni liberalizmi hem de yeni muhafazakârlığı ifade etmek için kullanılmaktadır. Bu anlamda yeni sağ düşünce, ekonomide bireyciliği ve serbest piyasa anlayışını, politik felsefede gelenek ve hiyerarşi gibi eski sağın otoriter muhafazakâr düşüncelerini temsil eden üç gelenekten oluşur. İlki geleneksel, “*laissez-fair (bırakınız yapınlar)*”cı ekonomik bireycilik öğretisidir. İkincisi, kapitalizmin savunucusunu ahlaki temeller üzerine inşa eden liberteryenizm ve üçüncüsü de C.Menger’le başlayan ve Hayek ile devam eden sosyalist karşıtlığıdır.¹¹ Refah devleti politikaları ile geleneksel kamu yönetimi paradigması uyum içinde olmuştur. Özellikle 1960’lı yıllarda yıldızı iyice parlayan refah devleti anlayışı 1970’lere gelindiğinde ekonomik anlamda yaşanan stagflâsyona 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 Sağ’ın geliştirdiği “*minimal-girişimci devlet*” yaklaşımıyla işlevsizleşmeye başlamıştır. Refah devletini, 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. Yeni Sağ’ın ekonomik boyutunu oluşturan politikalar ana tema olarak, devlet müdahaleciliğinin özgürlükleri kısıtladığını ve mücadelecî bir yapının ortaya çıktığını öne sürerek, devletin hedeflerinin ve etki alanının mutlaka sınırlandırılmasını istemektedir. İnsan özgürlüğünün güvencesinin piyasa ekonomisi olduğu inancına dayanan ve ekonomik eşitlik, toplumsal adalet gibi sorunları göz ardı eden Yeni Sağ anlayış “*laissez-faire*” (*bırakınız yapınlar*) deyimini 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 krizinin ve 1979–1981 arasında yaşanan İkinci Petrol Şokuyla daha da ağırlaşmasıyla birlikte aynı dönemde iktidara gelen İngiltere’de Thatcher ve ABD’de Reagan hükümetlerinin ürünüdür.¹² Özellikle küreselleşmenin ve

¹⁰Osman YILMAZ, **Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı, Şubat 2001, <http://ekutup.dpt.gov.tr>, 12.04.2007, s. 3.

¹¹Songül Sallan GÜL, **Sosyal Devlet Bitti Yaşasın Piyasa, Yeni Liberalizm ve Muhafazakârlık Kısacasında Refah Devleti**, Etik Yayınları, İstanbul: 2004, s. 85 – 86.

¹²DEMİR, a.g.m., s. 109 - 110.

refah devleti anlayışındaki değişimin siyasi alanda dolaşıma girmesi, 1980'li yıllarda, Thatcher ve Reagan tarafından temsil edilen yeni muhafazakâr anlayışın iktidar dönemlerine rastlamıştır. 1990'lı yıllara gelindiğinde ise artık değişim ve küreselleşme söylemi her yanı kaplamıştır. 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.¹³

Özellikle 1970 sonrasında her alanda yaşanan büyük dönüşüm, Yeni Sağ düşüncenin birinci halkasının hegemonyasını kurduğu dönemdir. Kalkınmacı, modernleşmeci refah devletinin özel kesimdeki temel dayanağı olan Fordist üretim ve örgütlenme modeli ile kamu kesimindeki uygulama esasını oluşturan Weberyen bürokratik yönetim modelinin çok yönlü küresel değişim dinamiklerinin etkisi ve sanayi kapitalizminin yapısal kriz dönemine girmesi nedeniyle zayıflaması; ekonomik alanda Keynesçi politikalardan Friedmancı politikalara geçilmesini; 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 ikame edilmesini beraberinde getirmiştir.¹⁴ Böylelikle ortaya çıkan büyük dönüşümün temellerinin ortaya konması, Yeni Sağ düşüncenin temellerinin de ortaya konması anlamına gelmektedir. Büyük dönüşümle birlikte ön plana çıkan Yeni Sağ, devlete yüklenen işlevleri ve devletin değişen rolünü, kamu hizmeti anlayışına ve politikalarına yansıtmıştır. Büyük dönüşümü açıklayan temel kavramlardan birisi Fordizm'in krizidir. Kötülüklerin kaynağı olarak görülen refah devletine çok yönlü eleştiriler söz konusudur. İleride özelleştirmenin de gerekçeleri olacak olan bu eleştiriler üç başlıkta özetlenebilir;

► İlk olarak, ekonomiye sık sık siyasal amaçlarla müdahale edilmesi, üretilen malların kalitesini olduğu kadar verimliliğini de olumsuz yönde etkilemektedir.

► İkinci olarak, rekabet ortamının sağlanamaması ve dolayısıyla rekabetin sağlayacağı düşük fiyat, kaliteli ürün ve verimsiz çalışan firmaların pazar dışına çıkması gibi avantajların gerçekleşmemesi.

► Üçüncü olarak, kamu harcamalarının fazlalığı ve bütçeye getirdiği yük sayılabilir.

Sonuç olarak refah devleti, sorunların çözümünde bir özne olmak bir yana bizatihi sorunun kendisi olarak görülmektedir. Refah devletinin su yüzüne çıkardığı tüm çelişkilerin kaynağında devlet müdahalesini gören Yeni Sağ, plan, müdahale, kontrol, örgütlülük gibi kavramları bireyin girişim

¹³ Mehmet AKTEL, **Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi**, Asil Yayın Dağıtım, 1. Baskı, Ankara: 2003, s. 6 -12 -15.

¹⁴ Gencay ŞAYLAN, **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, İmge Kitabevi, Ankara: 1995, s.60; Hüseyin GÜL, "Kamu Yönetiminde Piyasa Temelli Yeni Model Arayışları ve Türk Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanabilirliği", **Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi - Bildiriler**, TODAİE Yayını, Ankara: 1999, s. 20.

özgürlüğünün, kendiliğindenliğin ve çoğulculuğun bastırıldığı bir totaliter düzen olarak algılanan sosyalizm ile birleştirerek mahkûm eder. Yeni Sağ Politikalara bakıldığında üç önemli adım görülebilir.

► İlk adım kamu yönetiminin “vizyonunun” değiştirilmesidir.

► İkinci adım, “yeniden dağıtımçı” politikaların terk edilmesidir.

► Üçüncü ve amacı oluşturan adım ise, “sermaye için uygun koşulların” yaratılmasıdır.

Kuşkusuz bu üç adımın birbiriyle yakından ilişkili olduğu söylenebilir. Geleneksel kamu yönetiminin vizyonunun değiştirilmesi ile iki önemli politika uygulanmaya başlanmıştır;

► İlk olarak, kamu yönetiminin alanı daraltılmıştır.

► İkinci olarak, özel sektör mantığı kamu yönetiminde uygulanmaya (uyarlanmaya) başlamıştır.

Artık gerçekleştirilebilir hedef olarak kamu yönetiminin karşısında, “kamu hizmetinin doğrudan sunumu yoktur, bunun yerine kamu hizmetinin sağlanması vardır”. Yani kamu kurumları kamu hizmeti üretmek (production) yerine, kamu hizmetinin sağlayıcıları (provision) olacaklardır. Kamu sektörünün, kamu hizmeti üretimini özel sektöre bırakması veya en kötü olasılıkla kamu hizmetini sunarken özel sektör mantığını benimsemesidir.¹⁵ Diğer bir ifadeyle kamu hizmetlerinde devletin rolünün yeniden tanımlanmasına ilişkin çalışmaların amacı esas olarak kamunun bir takım faaliyetlerden tümüyle çekilmesi, bir kısmında da sorumluluklarını yerine getirme biçiminde farklı yaklaşımların ortaya konulması olduğu görülmektedir. Bu yaklaşım çerçevesinde, artan bir şekilde devletin üretim ve ticaretin yanında doğrudan hizmet sunumundan çekildiği ve daha ziyade temel politikalar ve stratejik konularla ilgilendiği görülmektedir.¹⁶ Ayrıca bu yeni hizmet sunumu anlayışında, hizmetten doğrudan yararlanan insanlar başarılı özel sektör şirketlerinin de etkisiyle kamu kurumlarından daha başarılı ve kaliteli hizmet sunmalarını bekler hale gelmişlerdir. Bu nedenle artık eskiden kullanılan yöntemlerle kamusal hizmetin sunumunu sürdürmek olanaksız hale gelmiştir.¹⁷ Devletin zayıflıklarına, hizmet sağlamadaki başarısızlık ve yetersizliklerine tepki duyan yerel ve uluslararası piyasalar, kitle örgütleri ve diğer kuruluşlar aracılığıyla devletin belirlenmiş amaçlarını gerçekleştirme yeteneğini güçlendirmek için hükümet yönetiminde şeffaflık ve yeniden yapılanma tarzında reformlar konusunda ısrarcı olmuşlardır.¹⁸

20. yüzyılın ikinci yarısına gelindiğinde yaşanan tüm teknolojik, ekonomik, sosyal ve siyasal gelişmeler sonucunda, tüm dünyayı içine alan tarihte görülmemiş bir değişim ve gelişim süreci başlamıştır. Bu değişim ve gelişim süreci, sosyal refah devletinin yeni koşullara uyumunu sağlayacak yenilenme ve yapısal reformlar yapma gereğini ortaya koymuştur. Toplumsal, siyasal ve ekonomik şartlardaki değişim, dönüşüm ve gelişmeler özellikle kamu yönetimlerini etkisi altına almaya başlamış, birçok batılı ülke,

¹⁵ Hasan Engin ŞENER, Yeni Sağ’ın Yerellik Söylemindeki Değişimi Anlamlandırmak, **Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi**, Ekim/Aralık - 2003, S.16, s. 1-5, 6-8.

¹⁶ YILMAZ, a.g.m., s. 13.

¹⁷ David FARNHAM, Sylvia HORTON, “The New Public Service Managerialism: An Assessment.” **Managing New Public Services**, Macmillan, 1993, p. 237.

¹⁸ **Büyüme ve Devlet**, www.gencbilim.com, s. 3-10, 12.04.2007.

yaşadıkları ekonomik ve sosyal problemlerle birlikte vergilerin arttırılması, yeni borçlanmalara gidilmesi, yeniden yapılanma çalışmaları yürütülmesi, mevcut ekonomik kaynakların kullanımının yeni amaçlar doğrultusunda etkinleştirilmesi gibi seçeneklerden birini tercih etmek zorunda kalmıştır.¹⁹

Küreselleşme ve/veya küreselleşme olarak adlandırılan uluslar üstü güçlerin ulus devletler üzerinde oynadıkları ve sermayenin yeryüzünde rahatça dolaşabilmesinin önündeki engellerin kaldırılmasını öngören düzenleme çabaları da bu sürece eklenince kamu yönetimleri çok yönlü etkileşim ve baskılara maruz kalmış bulunmaktadır. Ayrıca, bütün bunlara ek olarak, klasik olarak kamunun tekelinde kabul edilen birçok kamu hizmetinin değişik yöntem ve mekanizmalarla da sunulabileceği örneklerle ortaya konulunca devletin küçültülerek yeniden yapılandırılması ve bazı işlevlerin özel sektöre transfer edilmesinin de yolu açılmış olmaktadır.

Tartışılan ve uygulamaya konulan değişik yaklaşım ve uygulamalar içerisinde son yirmi-otuz yıldır kamu bürokrasilerinin etkisi altında kaldığı en büyük baskıların başlıcası küresel standartlarda etkinlik ve üretkenliği yakalama konusudur. Bu amaçlara ulaşamaması durumunda kamu hizmetlerinden memnun olmayan yurttaşlar topluluğu ve kaynakların israfi gibi olumsuz gelişmelerin ortaya çıkması muhtemel gözükmektedir.²⁰ Bu gibi nedenlerle dar anlamda kamu hizmetlerinde, geniş anlamda ise devlet, toplum ve ekonomi ilişkilerinde yenilik ve reform çabaları uzun yıllardır süregelmektedir. Bu bağlamda, kamuda etkinlik (efficiency), etkenlik (effectiveness) ve ekonomi arayışları değişik zaman ve farklı perspektifler, yaklaşımlar, ekoller ve uygulamalar aracılığıyla kamu yönetimi teori ve pratiğinde yansıma bulmaktadır.²¹ Bu süreçle birlikte yönetimin yeniden yapılandırılması (reinventing government), kamu sektörünün küçültülmesi, kamu işletmeciliği, devletin minimize edilmesi, sivil toplumun yeniden keşfi, yerinden yönetim ve yönetişim kavram ve uygulamaları yaygınlık kazanmıştır.²²

Tüm bu gelişmeler sonucunda, yeniden tanımlanan devlet kavramının toplumdaki işlevi ne olmalıdır konusu günümüzün en önemli sorunlarından birisi haline gelmiştir. Refah devleti zaman içerisinde dinamizmini yitirmiş, örgütsel, yapısal yenilenmesini sağlayamayarak, tutucu, kalıplaşmış, hantal bir yapıya bürünmüş ve fonksiyonlarını etkili ve verimli bir şekilde yerine getirememeye başlamıştır. Bu yapının daha dinamik, alternatifler üretebilen, daha esnek bir şekle dönüştürülebilmesi için belirli ara mekanizmalar ve yeni örgütlenmelerin ortaya çıkması gereği doğmuştur. Vatandaşlar, hükümetlerin neyi, nasıl yaptıkları konusunda daha fazla söz sahibi olmaya ve ödedikleri vergilerin iyi değerlendirilmesini

¹⁹ Jim MURPHY, Phil WOOLAS, **Consent Regimes – Reducing Unnecessary Bureaucracy**, Office Of The Deputy Prime Minister, London: March/ 2006, p. 14-15.

²⁰ Eric WELCH, Wilson WONG, “Public Administration in a Global Context: Bridging the Gap of Theory and Practice between Western and Non-Western Nations.” **Public Administration Review**, c.58(1), 1998, p. 40-49.

²¹ Richard HEEKS, “Information Systems and Public Sector Accountability”, **Working Paper Series**, <http://www.sed.manchester.ac.uk/publications/wp/igov/igovwp01.htm>, (22.12.2007).

²² Hughes OWEN E, **Public Management & Administration: An Introduction**, St. Martin Pres, New York:1994, s. 18

istemeye başlamışlardır, kamu yönetimleri, artık hizmet sunumlarını, daha az maliyetle daha kaliteli yapmak zorundadırlar. Çağdışı kurum ve uygulamaların dinamik piyasa ekonomisi talep ve gerçekleriyle uyumlu olan yenileriyle değiştirilmesi gerekmektedir. Yeni devlet anlayışı; vatandaşların istek ve taleplerini dikkate alan ve vatandaşları vergileriyle hizmet satın alan müşteriler olarak kabul eden bir anlayışa geçiş başlamıştır. Kamu sektörünün etkili ve verimli çalışmasında, yapısal performansa daha fazla önem verilmesi, kaynakların daha iyi kullanılması, örgütsel esnekliğin sağlanması, kontrol ve sorumluluğun artırılması, müşteri ve hizmet ağırlıklı bir kamu sektörünün oluşturulması, strateji ve politika geliştirme kapasitesinin güçlendirilmesi gibi faktörler ön plana çıkmaktadır. Artık günümüzde devletin üstün olduğu bir refah devleti anlayışından, devletin özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarıyla birlikte merkezde olduğu yeni bir devlet anlayışına doğru değişim yaşanmaktadır.²³

SONUÇ

21. yüzyılın en göze çarpan özelliği tüm dünyada gözlemlenen kümülatif değişim sürecinin yeni çağa artan hızla girmesidir. Küreselleşme, uluslararası yönetim modelleri ve işletmelerde yaşanan organizasyonel değişim sonucunda, işyerinde çalışanların “nasıl iyi yönetilebilecekleri” ve toplumun kamu hizmetlerine ilişkin ihtiyaç ve beklentilerinin değişmesi ile birlikte bu ihtiyaçların “nasıl iyi karşılanabileceği” sorusu, yönetimde yeni düzenlemeleri ve hizmet sunumunda yeni arayışları da beraberinde getirmiştir. Yönetimin devamlılığı; toplumda meydana gelen değişimin ihtiyaç ve beklentilerde meydana getirdiği değişiklikleri karşılayacak düzeyde hatta toplumun bir adım ötesinde sürekli bir yenilenme ve gelişme ile değişimi yakalayabilmesine bağlı bulunmaktadır. Yönetim, çevrede ve toplumda meydana gelen değişimin gerisinde kaldığı zaman, yönetimde yeniden yapılanma gereksinimi ortaya çıkar. Eğer yönetim şimdiki istemleri karşılayamıyor, yada şimdiki istemleri karşılamasına rağmen yeni gelen istemleri karşılamakta zorlanıyor ise ve görevin gerektirdiği en verimli yöntemleri geliştiremiyorsa yeniden düzenlenmesi gerekir, zamanın ve koşulların ihtiyaç ve beklentilerde meydana getirdiği değişikliklerin rasyonel ve optimal olarak en iyi şekilde karşılanabilmesi yeniden yapılandırmayı gerekli kılmaktadır.²⁴

Sanayi dönemi toplumlarının beklenti ve ihtiyaçlarını, “Fordizm”in ve “Weberyan bürokratik model”in örgütlenme ilkelerine dayalı kalkınmacı, modernleşmeci, planlamacı, müdahaleci, düzenleyici, üretim odaklı ve kamusal alan merkezli refah devleti anlayışı karşılayabilmiştir. Sanayi dönemi sonrasında ise yeni liberal değerler ve düşünce yapısı üzerinde gelişen esnek örgütlenmeye ve yerleşmeye eğilimli, bürokrasinin küçültülmesini ve devletin işlevlerinin azaltılmasını amaçlayan, tüketici odaklı ve piyasa modeline uygun kamu yönetimi anlayışına geçilmeye

²³ GÖKBUNAR, KOVANCILAR, a.g.e., s. 258-262.

²⁴ M. Kemal ÖKE, Sait SAY, **Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Gereksinimi**, <http://www.iibf.ibu.edu.tr/bolumlerkamuyonetimimkepdf5.pdf>, s. 1,(03.08.2007).

başlanmıştır. Bu dönemde toplumsal, siyasal, ekonomik ve kültürel alanlardaki yerleşik değerler sarsılmış, zayıflayan ve önemini kaybeden değerlerin ve kurumların yerine yenileri, yükselen değerler ve kurumlar olarak karşımıza çıkmaya başlamıştır. Klasik Weberyen bürokrasi anlayışı çerçevesinde şekillenen yönetim teorileri her ne kadar geçmişte refahın ve demokrasinin gelişmesine önemli katkılar sağlamış olsa da, değişen şartlar karşısında verimsiz ve etkisiz hale gelerek yerini rasyonel-üretken bir çizgide yeni örgütlenme modellerine bırakmak zorunda kalmıştır. Bu çerçevede, prosedürlerden çok sonuçlara odaklı, tek biçimlilikten çok farklılıklara dayalı, katı yapılardan çok esnek organizasyonlara vurgu yapan bir yaklaşım ön plana çıkmıştır. Organizasyonların bilgi işleyen süreçler olarak tasavvur edilmeye başlandığı bu yeni anlayış içinde, bireysel inisiyatif, katılım, ekip çalışması, kurumsal öğrenme, rakiplere karşı strateji geliştirme, sürekli gelişim gibi unsurların altı çizilmeye başlanmıştır. Devletin sadece “*ne yapması*” gerektiği değil, üstlendiği işlevleri “*nasıl yapması*” gerektiği de yeniden tanımlanmaya başlanmıştır. Yönetim kavramı yerine çok aktörlülüğü ve etkileşimi ima eden, “*yönetişim*” kavramının güçlendiği bu gelişim içinde; “*insanları idare etme*” anlayışı yerine, “*ortaklaşa sorun tanımlama ve çözme*” yaklaşımı vurgulanmaya başlanmıştır. Bu teorik ve reel değişimler doğrultusunda, kamu yönetiminin toplumsal rolü ve işlevleri ile bunları yerine getirirken uygulayacağı yöntemler ve oluşturacağı kurumsal yapılar tartışma konusu haline gelmiştir. Toplumun taleplerine karşı daha duyarlı, katılımcılığa önem veren, hedef ve önceliklerini netleştirmiş, hesap veren, şeffaf, daha küçük ancak daha etkin bir kamu yönetimi talebi dile getirilmiştir. Kamunun üretimden çekilmesi, düzenleyici işlevinin güçlendirilmesi, özel sektör ve toplum ile paydaşlık ilişkisi geliştirmesi öngörülmüştür. Kamu, piyasa ve sivil toplum birbiriyle rakip değil, birbirini tamamlar şekilde düşünölmeye başlanmış, toplumun talep ve beklentilerinin, bu temel kurumların dinamik bir etkileşimi ile karşılanması yoluna gidilmiştir. Ayrıca, siyasal bir süreç içinde kamu hizmetlerinin yeniden tanımlanması ve teknolojik gelişmeler sonucunda, bu üç kurum arasındaki işbölümünün her ülkenin kendi şartları içinde sürekli gözden geçirmesi gerekli hale gelmiştir.²⁵ Tüm bu gelişmeler sonucunda 1980’li yıllara gelindiğinde gerek gelişmiş gerekse azgelişmiş kapitalist ölkelerde kamu yönetimi alanı köklü reform uygulamalarına sahne olmuştur. Reform uygulamalarının “*altın çağı*” olarak ta nitelendirilen, kamu yönetimi alanında “*yönetim devrimleri*”nin yaşandığı bu dönemde söz konusu paradigma dönüşümleri iki ana başlık altında toplanabilir.

► Birincisi, yönetsel açıdan “*geleneksel kamu yönetimi yaklaşımından yeni kamu işletmeciliği yaklaşımına*”; siyasal açıdan ise “*bürokratik devlet örgütlenmesinden girişimci devlet örgütlenmesine*” geçiş.

► İkincisi, “*yeni kamu işletmeciliği paradigmasından yönetim paradigmasına*” geçiştir.

Kısacası, neo-liberal yeniden yapılanma sürecinde devletin rolünün yeniden tanımlanması, kamu yönetimi alanında da köklü dönüşümlerin

²⁵ George FREDERICKSON, Frank MARINI (ed.), “Toward a New Public Administration,” *The Minnowbrook Perspective*, 1971, p. 311; DİNÇER, YILMAZ, a.g.e, s. 23 - 24.

başlamasına ve kamu yönetimi disiplini içinde paradigma tartışmalarının yükselmesine neden olmuştur. Bu dönüşümler sadece kuramsal değil, ayrıca uygulama düzeyinde de somutluk kazanmıştır. Bu süreçte kamu yönetimi çalışmalarında ilk sıraya yerleşen “yeni kamu işletmeciliği anlayışı” ve “yönetişim” kamu yönetimi disiplininin iki önemli paradigması olarak popülerlik kazanmıştır.²⁶

KAYNAKÇA

1. AKTEL Mehmet, **Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi**, Asil Yayın Dağıtım, 1. Baskı, Ankara: 2003.
2. **Büyüme ve Devlet**, www.gençbilim.com, 12.04.2007.
3. DEMİR Demokaaan, Küresel Eksende Devletin Yeni Kimliği: “Etkin Devlet” , **Sayıstay Dergisi**, S. 60, Ankara: 2006.
4. DİNÇER Ömer, YILMAZ Cevdet, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, T. C. Başbakanlık Yayınları, Ankara: Ekim – 2003.
5. FARNHAM David, HORTON Sylvia, “The New Public Service Managerialism: An Assessment.” **Managing New Public Services** , Macmillan, 1993.
6. FREDERICKSON George, MARINI Frank (ed.), “Toward a New Public Administration,” **The Minnowbrook Perspective**, 1971.
7. GÖKBUNAR Ramazan, Birol KOVANCILAR, Sosyal Refah Devleti ve Değişim, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, S. 3(Güz), Isparta:1998.
8. GÜL Songül Sallan, **Sosyal Devlet Bitti Yaşasın Piyasa, Yeni Liberalizm ve Muhafazakârlık Kısacasında Refah Devleti**, Etik Yayınları, İstanbul: 2004.
9. GÜL Hüseyin, “Kamu Yönetiminde Piyasa Temelli Yeni Model Arayışları ve Türk Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanabilirliği”, **Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi - Bildiriler**, TODAİE Yayını, Ankara: 1999.
10. GÜLER Birgül A., Yeni Yönetim Anlayışı: Dinsel ve Militer Kökler Üzerine, **Okumalar Notu**, 30-Aralık-2005.
11. GÜZELSARI Selime, Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları, **Halkın Hakları Grubu**, Nisan– 2007.
12. HEEKS Richard, “Information Systems and Public Sector Accountability”, **Working Paper Series**, <http://www.sed.manchester.ac.uk/publications/wp/igov/igovwp01.htm>, 22.12.2007).
13. H. KÖSE Ömer, “Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü”, **Sayıstay Dergisi**, S.49, 2003.
14. KLIKSBERG Bernardo, “The ‘Necessary State’: A Strategic Agenda for Discussion,” **International Review of Administrative**

²⁶ Selime GÜZELSARI, Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları, **Halkın Hakları Grubu**, Nisan–2007, s. 5 – 9.

- Sciences**, Vol.60, No.2, June 1994.
17. MURPHY Jim, WOOLAS Phil, **Consent Regimes – Reducing Unnecessary Bureaucracy**, Office Of The Deputy Prime Minister, London: March/ 2006.
 18. OKUR Fatma, Ahmet Burhan ÇAKICI, **Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme ve Yerel Demokrasi**, www.akademikbakis.org/sayi11/makale/fatmaokur.doc, (11.11.2007).
 19. SEZEN Seziye, **Türkiye’de Planlama**, TODAIE Yayınları, Yayın No: 293, Ankara: Mayıs 1999.
 20. OWEN E Hughes, **Public Management & Administration: An Introduction**, St. Martin Pres, New York:1994.
 21. ÖKE M. Kemal, SAY Sait, **Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Gereksinimi**, <http://www.iibf.ibu.edu.tr/bolumler/kamuyonetimimkepdf5.pdf>, (03.08.2007).
 22. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara: 2000, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/oik527.pdf>, (12.07.2007).
 23. ŞAYLAN Gencay, **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, İmge Kitabevi, Ankara: 1995.
 24. ŞENER Hasan Engin, Yeni Sağ’ın Yerellik Söylemindeki Değişimi Anlamlandırmak, **Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi**, Ekim/Aralık 2003.
 25. YILMAZ Osman, **Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı, Şubat 2001, <http://ekutup.dpt.gov.tr>, 12.04.2007.
 26. WELCH Eric, WONG Wilson, “Public Administration in a Global Context: Bridging the Gapsof Theory and Practice between Western and Non-Western Nations.” **Public Administration Review**, c.58(1), 1998.