



**YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINDA
DEVLETİN ROLÜ**

(Yüksek Lisans Tezi)

Ümit ÇINKIR

Kütahya - 2019

T.C.
KÜTAHYA DUMLUPINAR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINDA DEVLETİN ROLÜ

Danışman:
Prof. Dr. Hüsamettin İNAÇ

Hazırlayan:
Ümit ÇINKIR

Kütahya – 2019

Kabul ve Onay

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,

Bu çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS
TEZİ ÇALIŞMA RAPORU olarak kabul edilmiştir.

Başkan.....

(İmza)

Prof. Dr. Hüsamettin İNAÇ

Üye.....

(İmza)

Dr. Öğr. Üyesi Altan Fahri GÜLERCİ

Üye.....

(İmza)

Dr. Öğr. Üyesi Cantürk CANER

Onay

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

İmza

Doç. Dr. Ayhan KAHRAMAN

Enstitü Müdürü

Bilimsel Etik Bildirimi

Yüksek Lisans tezi olarak hazırladığım “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışında Devletin Rolü” adlı çalışmanın öneri aşamasından sonuçlandığı aşamaya kadar geçen süreçte bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle uyduğumu, tez içindeki tüm bilgileri bilimsel ahlak ve gelenek çerçevesinde elde ettiğimi, tez yazım kurallarına uygun olarak hazırladığımı, bu çalışmamda doğrudan veya dolaylı olarak yaptığım her alıntıya kaynak gösterdiğimi ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu beyan ederim.

...../...../2019

Ümit ÇINKIR

Özgeçmiş

1 Haziran 1988'de Kahramanmaraş'ta doğdu. İlkokul eğitimini Mersin Piri Reis İlköğretim Okulunda, lise eğitimini ise Mersin Salim Yılmaz Lisesinde tamamladı. 2006 yılında Dumlupınar Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü'nü kazandı. 2011 yılında bu bölümden mezun oldu. 2012 yılında Dumlupınar Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü'nde yüksek lisansa başladı. 2013 yılında atandığı Posta ve Telgraf Teşkilatında halen gişe/büro görevlisi olarak çalışma hayatına devam etmektedir.



ÖZET

YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINDA DEVLETİN ROLÜ

ÇINKIR, Ümit

Yüksek Lisans, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı,

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Hüsamettin İNAÇ

Nisan 2019, 112 sayfa

Bu çalışmanın amacı yeni kamu yönetimi anlayışında devletin rolünü ortaya koymaktır. Bu kapsamda kamu yönetiminde reformu gerekli kılan durumlar incelenmiştir. Yapılan reformlar sonucunda ortaya çıkan yeni yönetim anlayışının temelleri üzerinde yoğunlaşmıştır. Vatandaşın yönetime katılımı, şeffaflık, hesap verilebilirlik kavramlarının yeni kamu yönetimi anlayışındaki yeri gösterilerek kamu yönetiminin ilk devletlerden itibaren geçtiği aşamalar detaylı bir şekilde ele alınmıştır. Böylece yeni kamu yönetimi anlayışı ile devletin rolü değişmiştir.

Yeni kamu yönetimi düşüncesi, geleneksel bakımda çalışmayı temel alan kamu idaresinin yapısı ve çalışmasına yapılan tenkitlerden beslenerek etkileşim ve teknoloji sahasındaki ilerlemelerle aynı doğrultuda özel sektörde karşılaşılan dönüşümün sonucunda oluşmuştur.

Yeni kamu yönetimi düşüncesi, serbest piyasa mekanizmasının daha etkin ve faal olduğunu öne sürerek, firma idaresi ile kamu idaresi arasındaki çeşitliliğin azaltıldığını söylemektedir. Özel kesimin sektörün işletme yönetimi zihniyeti yeni kamu idaresi yeniliklerini biçimlendirmektedir.

Yeni kamu idaresi, devletin niteliğini şekillendirirken devlet ve halk arasındaki etkileşimler tekrar ifadelendirmektedir. Bu kapsamda, devlet geliştirmekle veya daraltmakla değil devletin temel standart işlevlerine yoğunlaşarak daha verimli hale getirilmesi hedeflenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Yeni Kamu Yönetimi, Yönetişim, Reform, Devletin Rolü

ABSTRACT**THE ROLE OF THE STATE IN THE NEW CONCEPT OF PUBLIC ADMINISTRATION**

ÇINKIR, Ümit,
Master's Degree, Department of Public Administration
Thesis Advisor: Prof. Dr. Hüsametttin İNAÇ
April, 2019, 112 pages

The aim of this study is to reveal the role of the state in new public administration. In this context, situations requiring reform in public administration are examined. It focuses on the principles of the new management approach that emerged as a result of the reforms. The importance of citizens' participation in management, transparency and accountability in the new public administration concept is explained and the stages of public administration since the first states are discussed in detail. Thus, the role of the state has changed with the understanding of new public administration.

The idea of the new Public Administration was the result of the transformation in the private sector, in line with advances in interaction and technology, by developing with the criticism on structure and work of public administration.

New public management thinking; arguing that the free market mechanism is more effective and active, and that the diversity between the firm administration and the public administration is reduced. The corporate management mentality of the private sector shapes the new public administration innovations.

While the new public administration shapes the nature of the state, the interactions between the state and the public are re-evaluated. In this context, it is aimed to make the state more efficient by focusing on the basic standard functions of the state and not by developing or narrowing the state.

Keywords: Public Administration, New Public Administration, Governance, Reform, Role of State

ÖNSÖZ

“Yükselmiş ilerlemiş medeni bir millet olarak medeniyet düzeyinin üzerinde yaşayacağız. Bu hayat ancak ilim ve fenle olur. İlim ve fen için kayıt ve şart yoktur.” vecziyle bizlere bu manevi mirası bırakan Başöğretmen Mustafa Kemal ATATÜRK başta olmak üzere, bu mirasın rehberliğinde beni yetiştiren ve doğduğum günden itibaren yanımda olan, desteklerini hiçbir zaman benden esirgemeyen ilk öğretmenlerim değerli babam Zeki ÇINKIR, annem Safinaz ÇINKIR’a ve kardeşlerime; üniversite hayatım boyunca hem manevi hem de akademik destekleri ile gelişmemde katkısı yüksek olan tez danışmanım Prof. Dr. Hüsamettin İNAÇ’a; bu çalışmayı ortaya çıkarmamda en büyük destekçim olan, bu hayattaki en büyük şansım, en değerli öğretmenim, biricik eşim Ayşegül ÇINKIR’a teşekkürlerimi borç bilirim.

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	<u>Sayfa</u>
ABSTRACT.....	v
ÖNSÖZ.....	vi
İÇİNDEKİLER	vii
GİRİŞ	viii
.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM KAMU YÖNETİMİ VE REFORM

1.1. KAMU YÖNETİMİ VE REFORM.....	4
1.1.1. Tanım.....	4
1.1.2. Kamu Yönetimi Reformunun Nedenleri.....	5
1.1.3. Kamu Yönetimi Reformunun Tarafları	5
1.1.4. Kamu Yönetimi Reformunun Süreci	6
1.1.4.1. Klasik Kamu Yönetiminin Misyonunu Tamamlaması	7
1.1.4.2. Değişimin Etkileri	8
1.1.5. Kamu Yönetimi Reformunun Yöntemi	10
1.2. KAMU YÖNETİMİ DÜŞÜNCESİNİN GELİŞİMİ.....	11
1.3. TÜRKİYE’DE REFORM DÜŞÜNCESİNİN GELİŞİMİ	13
1.3.1. Tanzimat Öncesi Dönem	13
1.3.2. Tanzimat Dönemi	13
1.3.3. Cumhuriyet Dönemi	15
1.3.3.1. Planlı Dönem Öncesi Reform Çalışmaları.....	15

İKİNCİ BÖLÜM YENİ KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMI

2.1. YENİ KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMI.....	18
2.1.1. Tanımı.....	18
2.1.2. YKY’nin Doğuşu.....	18
2.1.2.1. İdeolojik Nedenler	20
2.1.2.2. Ekonomik Nedenler	21
2.1.2.2.1. Küreselleşme	22
2.1.2.2.2. Yaşanan Krizler	23
2.1.2.2.3. Ekonomi Teorisyenlerinin Görüşleri.....	23
2.1.2.2.4. Özel Sektörde Yaşanan Gelişmeler	24
2.1.2.2.5. Bütçe Açıkları.....	25
2.1.2.2.6. Uluslararası Etki	26
2.1.2.3. Sosyal Nedenler	28

2.1.2.3.1. Bireylerin Beklentilerinde Değişim.....	28
2.1.2.3.2. Performans ve Güven Açığı	30
2.1.2.3.3. Yönetimin Niteliğinde Değişim	30
2.1.3. YKY'nin Temelleri.....	31
2.1.4. YKY'nin Stratejileri	33
2.2. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI İLE BİRLİKTE KAMU YÖNETİMİNDE UYGULANAN YENİ YÖNETİM TEKNİKLERİ	34
2.2.1. Toplam Kalite İdaresi	34
2.2.2. Yöntemsel İdare	35
2.2.3. Etkileşimli İdare.....	36
2.2.4. İnsan Kaynakları İdaresi	36
2.2.5. Dönüşüm İdaresi	37
2.3. YKY VE YÖNETİŞİM	38
2.3.1. Tanımı ve Temel Önergeleri.....	38
2.3.2. Yönetişim Modelleri	38
2.3.3. Türkiye'de Yönetişim Mekanizmaları.....	40
2.3.3.1. Bilgi Edinme Kanunu	40
2.3.3.2. Bağımsız Üst Kurullar	41
2.3.3.3. E-devlet Uygulamaları	41
2.3.3.3.1. E-Devletin Amaçları.....	42
2.3.3.3.2. Ülkemizde E-Devlet Uygulamaları	44
2.3.3.3.3. E-Devlet Uygulamalarının Değerlendirilmesi.....	45
2.3.3.4. Sosyal Ağlar-Sosyal Medya ve E-Katılım.....	47
2.3.3.5. E-Devlet ve E-Katılım Aracılığıyla Yönetişim.....	48
2.3.3.6. E-Devlet ve Siber Güvenlik Sorunu	50
2.4. YENİ KAMU YÖNETİMİ UYGULAMALARINA YÖNELİK ELEŞTİRİLER.....	51

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YENİ KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMINDA DEVLET VE DEVLETİN DEĞİŞEN ROLÜ

3.1. DEVLET ÖNCESİ TOPLUMLAR: İLKEL TOPLUMLAR	55
3.1.1. İlkel Toplumun Eksiklikleri.....	56
3.1.1.1. İlkel Toplumda Pazarın Yokluğu.....	57
3.1.1.2. İlkel Toplumda Sayının Yokluğu.....	57
3.1.1.3. İlkel Toplumda Yazının Yokluğu	58
3.1.1.4. İlkel Toplumda Devletin Yokluğu	58
3.1.2. Devleti Doğuran Etmenler	58
3.1.2.1. Devletin Doğuşunda Güç ve Rekabet Etmeni	59
3.1.2.1.1. Sümerler	60
3.1.2.1.2. İnkı Uygurlığı.....	61

3.1.2.1.3. Mısır	63
3.1.2.2. Devletin Doğuşunda Ekonomik Etmenler	65
3.2. DEVLETTE TÜRK KAMU YÖNETİMİ ÇERÇEVESİNDE YAŞANAN SORUNLAR	67
3.2.1. Merkeziyetçilik	67
3.2.2. Örgütsel Büyüme	70
3.2.3. Yerel Birimlerin Güçsüzlüğü.....	70
3.2.4. Kırtasiyecilik.....	70
3.2.5. Yönetime Katılma.....	71
3.2.6. Gizlilik ve Kapalılık.....	72
3.2.7. Tutuculuk.....	72
3.2.8. Kuralcılık	73
3.2.9. Mevzuat Sorunu.....	73
3.2.10. Geleceğe Yönelik Bakış Eksikliği	74
3.2.11. Koordinasyon Yetersizliği	74
3.2.12. Denetim Sorunları.....	75
3.2.13. Yozlaşma ve Çürüme.....	75
3.2.13.1. Yönetimin Siyasallaşması ve Kayırmacılık	76
3.2.13.2. Yolsuzluk ve Rüşvet	76
3.2.13.3. Aracılar Yolu ile İş Takibi	76
3.3. DEVLETTE YENİ KAMU YÖNETİMİ YAPILANMASI KANUNUN GETİRDİKLERİ.....	77
3.3.1. Sınırlı Ancak Etkin Devlet.....	77
3.3.1.1. Devletin Düzenleyicilik Rolü Üstlenmesi	78
3.3.1.2. Kamu Hizmetlerinin Görülmesinde Piyasa ve Rekabete Vurgu.....	79
3.3.1.3. Kamusal İşlevlerin Özelleştirme Yoluyla Gördürülmesi.....	79
3.3.1.4. Kamusal İşlevlerde Müşteri-Vatandaş Odaklılık.....	79
3.3.1.5. Çerçeve Kanun Kapsamındaki Diğer Düzenlemelerde Sınırlı Devlet.....	82
3.3.1.5.1. Sosyal Güvenlik Yasa Tasarısı	82
3.3.1.5.2. Kamu Sermayeli Şirketler Hakkında Kanun Tasarısı	82
3.3.1.5.3. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı	83
3.4. YKY’NİN YARATTIĞI DEVLETTE KAMU YÖNETİMİ BAĞLAMINDA YARATTIĞI DEĞİŞİM	84
3.4.1. Yönetime Katılım	84
3.4.2. Müşteri/Vatandaş Odaklı Yönetim	84
3.4.3. Alternatif Hizmet Sunum Yöntemleri.....	85
3.4.4. Örgüt Yapısı ve İnsan Kaynakları Yönetimi	85
3.4.5. Yetki Devri	87
3.4.6. Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik	87
3.4.7. Stratejik Planlama Yaklaşımı.....	88
3.4.8. Denetim.....	88

3.4.9. Organlar Arası İlişkiler	89
3.5. YKY İLE DEVLET VE DEVLETİN DEĞİŞEN ROLÜ	90
3.5.1. Ekonomide Devlet	90
3.5.2. Yönetimde ve Denetimde Devlet.....	91
3.5.3. Sosyal Anlamda Devlet	92
SONUÇ.....	94
KAYNAKÇA	98
DİZİN	112





TEZ METNİ

GİRİŞ

Yönetim kavramı tek bir alanda ele alınamadığından genel bir tanımı bulunmamaktadır. Kamu yönetimi hizmet üreterek halkın gereksinimlerini gidermesi sürecidir. Bu ifadeye konu olan kavramın, bilhassa halkın gereksinimlerini giderme sorumluluğu aldığı anlaşılmaktadır. Kamu yönetiminin içeriği şöyle açıklanabilir: Kamu idaresinde reforma yol açan sebepler genellikle toplumların yaşadıkları zamanlarda meydana gelen problemlere göre değişiklik sergilemekte, bu nedenle yapılan reformlar bir toplumdaki diğerine önem derecesi bakımından farklılaşmaktadır. Kamu yönetimi reformu değişik birtakım taraflardan oluşmaktadır. Bu taraflar politik irade, halkın düşüncesi, şûra, üst düzey yöneticiler, akademisyenler ve küresel kurumlardan meydana gelir. Ülkemizde kamu yönetimi mekanizması; fikir, kurumsal yapı, faaliyet ve çalışmalar açısından tarihi, politik, sosyo iktisadi ve emniyet şartlarının ve ayrıca batılılaşmanın tesirinde biçimlenmektedir.

Geleneksel kamu idaresi mantalitesinin temellendiği Weberyen bürokrasi, halkın beklenti ve isteklerini önemsemeyen, bilhassa teknoloji ve bilimin ilerlemesiyle bu beklentilerin karşısında yeterli olamayan bir durumda kalmıştır. Yeni kamu yönetimi düşüncesi, geleneksel bakımda çalışmayı temel alan kamu idaresinin yapısı ve çalışmasına yapılan tenkitlerden beslenerek etkileşim ve teknoloji sahasındaki ilerlemelerle aynı doğrultuda özel sektörde karşılaşılan dönüşümün sonucunda oluşmuştur. Yeni kamu yönetimi düşüncesi; serbest piyasa mekanizmasının daha etkin ve faal olduğunu öne sürerek, özel idare ile kamu idaresi arasındaki çeşitliliğin azaltıldığını söylemektedir. Özel kesimin sektörün işletme yönetimi zihniyeti yeni kamu idaresi yeniliklerini biçimlendirmektedir.

İdarede uzmanlaşma, idarecilerin daha iyi bir temelde eylemlerini yürütmesine olanak tanımak ve rollerinin daha kesin bir biçimde belirlenmesini hedefleyen yeni kamu yönetimi anlayışının da kendi parametreleri vardır.

Rekabet zihniyeti, verimi yükseltme, harcamaları azaltma, etkinlik ve yöntem gibi ifadeleri incelediğimizde fark ettiğimiz müşterek şey, bunların öncelikli olarak özel kesimin konusu olmasıdır.

Yeni kamu yönetimi kapsamında ele alınan kavramlardan biri olan yönetişim, köken olarak İngilizcedir ve yol göstermek, idare etmek anlamlarına karşılık gelen

“governance” kelimesinin Yunancada karşılığı olan “kyberan” ifadelerinden oluşur. İdare alanı bakımından ele alındığında yönetim, etkinlik sahaları bakımından farklılık gösteren, toplumsal yaşamda uyguladıkları vazifelerin her birinin çeşitli misyon ve vizyonu olan organizasyonların, topluma hizmet etmek için atıldıkları politik ve toplumsal içerikli etkinliklerdir. İyi yönetim teriminin, yönetimden ayrılan yönü az gelişmiş ülkelerin yer aldığı idaresel, politik, iktisadi ve sosyal konuları kapsayan problemlere yoğunlaşması ve bu problemlerin çözülmesi doğrultusunda yeni bir yöntem ileri sürmesidir. Yönetim kavramının bazı prensiplerinin tatbikiyle birlikte meydana getireceği hal, iyi yönetim halidir. Bu sebeple yönetim kavramı bir durumu gösterirken, iyi yönetim koşullu ve işlemsel bir durumu gösterir.

Oppenheimer’a göre, devleti meydana getiren faktörler güç kullanımı ve çeşitliliktir. Güç ve rekabet, ilkel toplumlarda kendisini ilk olarak, sosyal yaşamdaki sınıflaşmalarda ve bu sınıflar arasındaki rekabette göstermiştir. Devletin başlangıç kuramlarından birini oluşturan güç ve rekabetin ileri sürdüğü gibi güç ve rekabet kullanımı devletin meydana gelişinde ciddi bir faktördür. Devletin meydana gelişinin güç ve rekabet faktörüyle beraber olduğu fazlaca örnek vardır ancak bu örneklerden en dikkat çekicileri Sümer Uygarlığı, İnkâ Uygarlığı ve Mısır’dır.

Bu çalışmanın birinci bölümünde kamu yönetimi ve kamu yönetiminde yapılan reformlar detaylı bir şekilde açıklanmıştır.

İkinci bölümde, yeni kamu yönetimi mantalitesinin ne olduğu ve ortaya çıkışı geniş bir kapsamda ele alınmıştır. Ayrıca ekonomik, sosyal ve yönetsel anlamda hayatımızda yer almaya başlayan yönetim kavramı yeni kamu yönetimi çerçevesinde incelenmiştir.

Üçüncü ve son bölümde ise, yeni kamu yönetimi mantalitesinde devletlerin ilk ortaya çıkışları ve devletleşme süreci anlatılarak devletin değişen rolü üzerinde durulmuştur.



BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİ VE REFORM

1.1. KAMU YÖNETİMİ VE REFORM

1.1.1. Tanım

Yönetim kavramı geniş bir çerçevede incelenebilmesi sebebiyle ortak bir tanımı bulunmamaktadır. Bunlardan biri; mal ve hizmetin halkın gereksinimlerini gidermesi sürecidir. Bu ifadeye konu olan kavramın, bilhassa halkın gereksinimlerini giderme sorumluluğu aldığı anlaşılmaktadır.

Farklı bir ifadeyse kamu yönetiminin hukuk kapsamında alınan kararların hayata geçirilmesi doğrultusundaki bütün faaliyetleri içinde bulundurması şeklindedir. Buna göre kamu yönetiminin sistemi, birbiri içerisinde yer alan ve birbiriyle tutarsız olan problemler arasında çalışır. Bu sebeple fonksiyonel ve strüktürel olmak üzere iki farklı şekilde incelenebilmektedir. Fonksiyonel bir ifade olan kamu yönetimi, genel nitelikteki kuralların ve kamu esaslarınca verilen kararların gerçekleştirilmesinden meydana gelir.

Strüktürel kamu yönetimiye devletin teşkilat olması sebebiyle oluşan vizyona gönderme yapar (Eryılmaz, 2015: 10). Ek olarak kamu yönetimi kavramı, vatandaşın isteklerine yönelik biçimlenen hizmetlerin meydana getirilmesi ve vatandaşla erişme sürecidir.

Yani kamu yönetimi gerek vatandaşın isteklerini gerek sosyal gelişmeyi sağlayarak faaliyetlerin organizasyonuna yardım eder (Üstüner, 2000: 16-31).

Kamu yönetimi yasama ve yargıdan bağımsız olamaz. Bu ifade toplumun isteklerine yönelik gerçekleştirilen kamu esaslarının ortaya çıkarılması ve topluma ulaştırılmasıyla bilinir (Üstüner, 2000: 16-31).

Bu ifadeler haricinde kamu yönetimi ifadesinin birtakım prensipleri bulunmaktadır. Bu prensipler kamu yönetiminin oluşma sebebinin topluma hizmet etmek anlayışı olduğuna dayanır.

Bundan başka, kamu yönetiminde etkinlikler farklı iktisatlar sebebiyle değişik yasa ve düzenlemeler ile kısıtlanmıştır. Bu iktisatlar toplumsal gücün bireysel tutkular neticesinde kullanılması ve gereksiz yere harcanmasından meydana gelmektedir. Gerçekten de kamu yönetiminde muvaffakiyet veya muvaffakiyetsizlik ölçütleri net bir

biçimde belirtilmemiştir ve etkinliğin değerlendirilebilmesi için var olan çalışmalar yeterli gelmemektedir. Bu sebeple dürüstlük, hakkı gözetme, objektiflik gibi faziletler kamu içerisinde olan çalışanın iş ve faaliyetlerinin kapsamını açıklayan faziletlerdir (Arslan, 2010: 1-35).

İnsanlık tarihi boyunca gelişen olaylar sebebiyle küresel ve sosyal alanda gerçekleşen dönüşümler kamu yönetimi kavramında da değişime neden olmuştur. Bu da günümüz koşullarına göre farklılık gösteren dinamik bir kavramı karşımıza çıkarmaktadır.

1.1.2. Kamu Yönetimi Reformunun Nedenleri

Kamu idaresinde reforma yol açan sebepler genellikle toplumların yaşadıkları zamanlarda meydana gelen problemlere göre değişiklik sergilemekte, bu sebeple yapılan reformlar bir toplumdan diğerine önem derecesi bakımından farklılaşmaktadır. Yaşadığımız dönemde kamu idaresinde yenilikler için baskı yapan sebepler eski dönemlere göre dönüşüm yaşamış; idare mantalitesinin farklılaşması, devamlı olarak büyüyen bütçe açıkları, klasik açıklama yapma sorumluluğu aşamalarının istekleri giderememesi, kamu idaresinde saydamlık isteklerinin yükselmesi, dönüşen hayat standartları, mevcut durumu devam ettirmek için yapılan oluşturulan denetim ve zorlama sistemleri, bilişim alanındaki gelişmeler, farklılaşmalara uyum sağlama zorlukları, küresel yarışın artması, daha fazla ve daha nitelikli hizmeti daha az masrafla ucuza tahsis etme beklentisinin yükselmesi, globalleşmenin ortaya çıkardığı risk ve imkanlar, özel kesimde oluşturulan muvaffak idare şekillerinin tesiri, kamu idarelerinin içinde bulunduğu zorluktan çıkma düşüncesi, eğitim düzeyinin artması, yeni iktisadi koşullar ve vatandaşın iktisadi düzene olan güvensizliği gibi sebepler kamu idaresinde yeniliği zorunlu hale getirmiştir (Akyel ve Köse, 2010: 10).

1.1.3. Kamu Yönetimi Reformunun Tarafları

Kamu yönetimi reformu değişik birtakım taraflardan oluşmaktadır. Bu taraflar politik irade, halkın düşüncesi, şûra, üst düzey yöneticiler, akademisyenler ve küresel kurumlardan meydana gelir. Kamu yönetimi reformunda etkili olan bu unsurlara biraz daha yakından bakılması yararlı olacaktır.

- Politik irade: Bu unsur başarılı reformun ana yapı taşıdır.
- Halkın düşüncesi: Halkın reformu istemesi ve arkasında durması gerek politik iradenin işini basitleştirmesi gerekse reform karşıtı kesimin direncini kırmasıyla yardımcı olmaktadır. Toplumlar genellikle yaşanan krizler sonrasında yapılan reformlara arka çıkmaktadırlar.
- Şûra: Reform arzulayan bir şûra, reform dönemine hız kazandırarak reformun başarılı olmasına ve politik iradenin güçlenmesine yol açacaktır. Bu açıdan politik iradenin şûra desteğini alması gerekmektedir.
- Üst düzey yöneticiler: Üst düzey yöneticiler sunacakları öneriler ve gerçekleştirecekleri analizlerle reformun hayata geçirilmesinde ve yönlendirilmesinde kritik görevler üstlenirler. Bu sebeple bu kişilerin reforma inanan kişiler içinden belirlenmesi reformun başarısını büyük oranda etkiler.
- Akademisyenler: Farklı alanlardaki yeni uygulamaların farklı ülkelerdeki gelişmelerini yakından inceleyerek bunların kendi ülkelerinde hayata geçirilmesi için hareket ederler ve bu da reformlara zemin hazırlayabilir.
- Küresel kurumlar: Çağımızda küresel kurumlar kamu yönetimiyle alakalı birçok inceleme çalışmalarını doğrudan veya dolaylı olarak desteklemektedirler (Gözel, 2003: 195-208).

Taraflar arasında yaşanan etkileşimler, kamu yönetimi reform dönemini pozitif ya da negatif şekilde etkileyebilirler.

1.1.4. Kamu Yönetimi Reformunun Süreci

1970’li yıllardan beri gerek dünya gerek akademik alanda devleti tekrar tanımlama uğraşları meydana gelmiştir. Bu yeniden ifade etme uğraşları esasında devletin çalışmasına ve iktisadi niteliğine doğrultulan tenkitlere dayanmaktadır.

1900’lerin sonlarında geleneksel kamu yönetimi mantalitesinde var olan nitelikler kuramsal tabanlı liberal sav şeklindeki fikrî hareketin etkisiyle dönüşüm geçirmiştir. Bu dönüşümün faaliyet alanındaki etkileri bazı durumlarda somut şekilde görülürken, bazı durumlarda boş uğraşlardan oluşmaktadır. 1980’li yıllarda kamu yönetimi düşüncesinde gerçekleşen değerler dönüşümü, geleneksel mantalitedeki sert hiyerarşiye özgü ve bilhassa kamuyla ilgili modelin çağdaş dünyaya entegre edilmesi

için katı olmayan ve iktisadi değişim temelli olması niyetinde olduğu fark edilmiştir (Korkut, 2015: 107-135).

1.1.4.1. Klasik Kamu Yönetiminin Misyonunu Tamamlaması

1900'lü yılların sonlarına doğru geleneksel kamu yönetimi mantalitesinde gerçekleşen bu dönüşüm vakit olarak rastlantısal değildir. Teknoloji alanında meydana gelen ilerlemelerle beraber yükselen üretim seviyesi ve bununla aynı özellikleri sergileyen yaşam standartlarında ortaya çıkan artma ve çoğalan nüfus, halkın devlete olan perspektifinde değişiklikler yaratmıştır. Artan nüfus ve yüksek beklenti devletin hızlı ve doğru hizmeti halka ulaştırma sorumluluğuna daha çok odaklanmasına sebep olmuştur.

Bilgi, iletişim çağı ve globalleşmeyle beraber endüstri devriminin koşullarıyla tasarlanan geleneksel mantalite egemen devlet, üst düzey yöneticiler topluluğu ve demokrasi kavramları dönüşen şartlar sonucundan tekrar incelenerek tanımlanmıştır. Bu dönüşüm zorunluluğu iktisadi, politik, toplumsal, kültürel olacak şekilde her yerde kendini göstermektedir (Göküş, 2010: 193-218). Dönüşüm sadece kamu mantalitesince olmamıştır. Gerçekleşen bu değişim kurumsal strüktürler ve çalışma biçiminde ortaya çıkmaktadır.

Globalleşme ve teknolojide yaşanan ilerlemelerle gelişen rekabet artışı kuruluşların daha az katı ve ilerleme konusunda açık görüşlü, merkez odaklı ve daha esnek bir yönetime gereksinimi olduğunu kanıtlamaktadır. Düzenin zorunlu kıldığı kamu yönetimi kavramı, idarenin daha etkin ve şartlara göre değişebilen bir durumda olduğu, gereksinimlere ve dönüşen şartlar doğrultusunda hızlı reaksiyon gösterebilen ve toplumun yükselen isteklerini karşılayan nitelikleri barındırmalıdır (Ayhan ve Önder, 2017: 19-48).

Dönüşümün sebepleri diğer bir deyişle geleneksel kamu yönetimi zihniyetinin görevini yerine getirmesi, bilhassa iktisadi açıdan ele alınırsa iktisadi kalkınma planlarının serbest ekonomi bazında değerlendirilmesi, kalkınmanın özel sektöre aktarılması şeklinde ifade edilebilir (Eryılmaz, 2015: 12). Bu aktarma, devletin bilhassa ekonomiye katılmasının birincil olarak incelendiği esasların kökten dönüşümüne sebep olmuştur. Yapılan bu dönüşümlerin idare edilmesi gerekmiştir. Dönüşüm, dünya

çağında teknoloji alanında meydana gelen ilerlemelerle devamlı olma niteliğindedir. Böylece kurumlar için çevreye adapte olma konusu önemli bir ögedir.

Geleneksel kamu yönetimine yapılan tenkitler çerçevesinde durum incelendiğinde, bilhassa var olan tenkitlerin birçoğunun “Weberyen Bürokrasi”yi baz alarak meydana geldiği görülmektedir. Böylece dönüşüm ve esneklik ifadelerinin meydana gelen yeni değerler odağında var olma sebebi anlaşılacaktır. Esneklik ve dönüşüm ifadelerinin mevcudiyet nedeni etkinliktir. II. Dünya Savaşı’ndan sonra dünya çapında emniyet için alınan önlemler artarak savunma yöntemleri ve silah endüstrisindeki ilerlemeler işlevsel çalışmaların doğmasına yol açmıştır.

Ayrıca 1960’lı yıllarda “kritik yol analizi” ile “karar ağaçları” benzeri yöntemler kamu teşkilatlanmasında vücut bulmuştur (Lamba, 2014: 135-152). Ek olarak refah devleti anlayışı, devletin genişleme sahasını arttırarak gerçekleştirmesi gerekenleri fazlaştırmış ve bu sebeple kamu hizmet harcamaları yükselmiştir. 1970’li yıllarda bilhassa yeni liberal siyasetçiler devletin iktisadi büyümesi durumunda tenkitler yapmışlardır. Tenkitlere göre faaliyet sahası azalan devlet iktisadi alanda daha verimli olarak refah düzeyini arttırabilecektir (Arslan, 2010: 1-35). Ekonomide devamlı gerçekleşen vergi yükselişleri ferdiyetçiliğin yayılması, hizmetlerden faydalananların verilen hizmetten tatmin olmaması, saydamlığın olmaması, kamu hizmetlerinde görülen yavaşlıklar, yeni değerlerin meydana çıkmasına sebep olan iktisadi temelli nedenlerdir. Bu yüzden meydana gelen yeni zihniyet hizmette hız ve nitelik konusuna odaklanmıştır. Hizmetlerin verimli biçimde oluşturulması, özelleştirme, zorunlu hallerde ortaklık yapma karşılaştırma, iç pazar yaratma, hizmet verilen yerin tatmin düzeyini yükseltme gibi amaçlar buna yönelik konuların amaçlarıdır. Bu amaçların yerine getirilebilmesi için geleneksel kamu yönetiminin unsuru olan kamu alanında organize edici eylemlerin haricinde yeniden dağıtım anlayışıyla gelir aktarımlarının idaresini bu dönüşüm dönemi sonunda kamu alanına ilave edilmiştir (Şencan, 2006: 96-128).

1.1.4.2. Değişimin Etkileri

Çağdaş değerlere yönelik gereksinim kesin bir hal aldıktan sonra gerçekleşen dönüşümün iki farklı konuda etki oluşturduğu bilinmektedir. Birincisi; kamu yönetimi, devlet yönetimi konusunda tüm ifade ve aktörlerin tekrar incelenerek betimlenmesidir. Bilhassa özelleştirme ve devletin daha küçük bir hale getirilmesi gibi ifadeler dönüşüm

gereksiniminin meydana gelmesinde çok tartışılmıştır. Burada hedeflenen durum ise topluma hizmetin hızlı ve verimli biçimde ulaştırılması, hizmetten faydalananların tatmin düzeyinin yükseltilmesidir. İkincisi ise geleneksel kamu yönetimi unsurlarının bu derece değerlendirilmesi konusunda kamu hizmetleri daha nitelikli biçimde hedef kitleye ulaştırılmıştır. Hizmetler bu dereceye ulaşana kadar idarenin tek elden nasıl gerçekleştirileceği, işlevsel uzmanlaşmanın nasıl yerine getirilebileceği, sert hiyerarşiye özgü bürokrasilerin artan isteklerine olan yanıtı nasıl vereceği konuları araştırılmıştır (Gözel, 2003: 195-208).

Kamu yönetimi zihniyetinde gerçekleşen bu dönüşüm üç farklı yerde daha karşımıza çıkmaktadır. Bunlar devletin genişledikçe yavaşlaması, kamusal alanın eylem sınırları ve kamusal yönetimin kullandığı metotlara karşı gösterilen tutumlar çerçevesinde biçimlenmiştir (Özgür, 2003: 183-224). Bu üç konuda ve tenkitlerle aynı doğrultuda olan dönüşüm kamu yönetiminde 4 farklı sahada ortaya çıkmıştır. Bu 4 saha saydam idare mantalitesi, küçük ve verimli devlet mantalitesi, otoritenin tek elden yönetilmesini terk etme ve yönetim mantalitesindeki dönüşümünden oluşmaktadır.

Saydam idare mantalitesi: Kamu yönetimi ahlaki değerler barındıran bir anlayıştır. Hizmetin niteliği kaliteli ve verimlidir. Ayrıca hizmet toplum karşısında açıklık ve doğruluk unsurları altında çağdaş idare anlayışında yer bulmuştur.

Küçük ve verimli devlet mantalitesi: Her yerde faaliyette olan devletin gerçekleştirdiği hizmetin kalitesi daha az ve hızı düşük biçimde topluma iletileceği eleştirisi geleneksel kamu yönetiminin en kuvvetli eleştirilerindendir. Bu sebeple çağdaş zihniyet özel sektör ile devlet arasındaki hudutların daha anlaşılabilir ve devletin tıpkı özel sektör gibi toplumun şartlara göre değişen beklenti ve isteklerine hızlı reaksiyon gösteriyor olması gerekir. Bu sebeple devlet her yerde faaliyet gösteren bir teşkilat olmaktan çıkmıştır.

Yönetim mantalitesindeki dönüşüm: Yeni mantaliteye göre kamu idarecileri kamu politikası gerçekleştirme sürecine dahil olmamalı sadece yapılmış olan politikaların yerine getirilmesinde sürece dahil olmalı.

Otoritenin tek elden yönetilmesini terk etme: Yeni mantalite devletin demokrasiye daha çok katılabilme ve yapılan hizmetlerin topluma daha kolay

iletilebilmesiyle hizmetten faydalananların tatmin düzeyinin yükseltilmesini amaçlar (Özcan ve Ağca, 2010: 17).

Geleneksel kamu yönetimi mantalitesinde gerçekleşen dönüşümlerin tesirleri bu 4 sahada görülmüştür. Bunların tesirleri ülkelerin kendilerinde var olan değerler ve şartları çerçevesinde ele alınmalıdır. Sonuç olarak tesirlerin dereceleri ve meydana geldiği konular ülkeden ülkeye farklılık sergileyecektir.

1.1.5. Kamu Yönetimi Reformunun Yöntemi

Kamu yönetimi reformunda takip edilebilecek 3 metot bulunmaktadır. Bu metotlar kurumsal metot, zorlayıcı metot ve deneysel metottur.

- Kurumsal metot: Reformdan mesul birimin oluşmasını tahmin eder. Bu mesul birim, teşkilat içinden de olabilir, teşkilat arası ya da teşkilat üstü bir özellikte de meydana getirilebilir. İlerlemelerin devamlı şekilde takip edilmesine olanak tanınması ve mesul bir birimin var olması gibi niteliklere rağmen öteki birimlerden bilgi sağlanamaması ve bu birimlerin reformdan mesul birimi benimseyememesi bu metodun olumsuz yanlarından (Kayıkçı, 2007: 165-186).
- Zorlayıcı metot: Reform güçlüğe değil, ikna etmeyi ve kabullendirmeyi baz almalıdır. Bu metot genellikle yeni hükümetlerin, bürokratların veya değişik küresel kurumların müracaat ettiği bir metottur (Özcan ve Ağca, 2010: 27).
- Deneysel metot: Reformun, idarenin belirli bir disiplini ve belirli kuruluşlarla kısıtlı şekilde gerçekleştirilip elde edilen neticeler doğrultusunda yayılmasını baz alır (Özcan ve Ağca, 2010: 27). Reform konusunu oluşturacak bireylere yürütülecek çalışmalara hazır hale gelmeleri için süre verilmesi, geri kalan noktalarda gerekli düzenlemelerin gerçekleştirilmesine ve hazır olan çalışmaların değil de saha çalışmalarını temel alarak yapılmış projelerin yerine getirilmesine olanak tanınması gibi ciddi yararları bulunmasına rağmen reformu gerçekleştirenlerin istikrarlılıkları ve reformun muvaffakiyetine karşı kararsızlıklar göstermesi, reformların geniş ölçüde dikkate alınmasına olanak vermemesi gibi kısıtlamalar da bu metodun olumsuz yanlarını oluşturmaktadır (Göküş, 2010: 193-218).

Reform uygulanırken gerçekleştirilebilecek çeşitli metotların var olması, bu metotların kapsadıkları faktörler açısından birbirlerinden farklılaşması anında reform metodunun her an ve her yerde muvaffakiyetle gerçekleştirilebilecek bir çeşidinin olmadığını vurgulamaktadır. Bu sebeple reform metodu ülkelerin özel durumlarına, gerçekleştirilen zamanın niteliklerine ve ekolojik şartlara bağlı şekilde farklılık göstereceği ifade edilebilir.

1.2. KAMU YÖNETİMİ DÜŞÜNCESİNİN GELİŞİMİ

Kamu yönetiminin özel bir alan olarak değerlendirilmeye başlanması yeni bir durum sayılmaktadır ancak bu alanda yaşanan birçok ilerleme kamu yönetimi fikrinin gelişmesine yardımcı olmuştur. 1700’lü yıllarda Prusya’da meydana gelen Kameral Bilimler anabilim dalları kamu yönetimini ilk kez farklı bir disiplin olarak ele almış ve kamu yönetiminin teşkilat, çalışan ve idare problemleriyle alakalı araştırmalar gerçekleştirmişlerdir. 1800’lü yılların sonlarına doğru Amerika’da bir mühendis dergisinde yayımlanan parça başı sistemi adlı makale ses getirmişti ve makalenin sahibi olan Taylor zengin bir aileden gelmesine rağmen fabrikada işçi olarak çalışıp yöneticiliğe kadar ilerlemiştir. 1911 senesinde kaleme aldığı Bilimsel Yönetim İlkeleri kitabında özel sektör idaresini ve bilhassa alt birimlerin çalışmalarını değerlendirerek süre ve davranış çalışmalarına katkı sağlamıştır. Kurumlarda işlere göre zamanları hesap ederek temel ücreti saptamaya çabalamıştır. 1900-1925 yılları arasında Amerika’daki çalışmalar doğrultusunda kamu yönetimi siyaset disiplininden farklılaştırılmaya çalışılmış ve idare hususunda bazı prensipler ortaya çıkmıştır (Dinçer, 2003: 1-15). Henri Fayol ise 20. yüzyılın başında kaleme aldığı kitabında yönetsel eylemleri planlama, teşkilatlandırma, idare, koordine etme ve kontrol olarak 5 farklı başlıkta incelemiştir (Lamba, 2014: 135-152). Weber ise teşkilatların endüstrileşen ve çağdaşlaşan batı dünyasında eksik ve geri kalmaya başladığını ve eski teşkilatların yarattığı boşlukları hem kamu sektöründe hem özel sektörde bürokrasi adı verilen geniş kapsamlı teşkilatların doldurduğunu ileri sürmüştür (Ökmen ve Demir, 2010:19-42). Weber’e göre bürokrasi kavramı büyük kapsamlı bir alana açılan sosyal eylem ve davranışların akılcı ve tarafsız temeller doğrultusunda organize edilmesi süreci şeklinde ifade edilmektedir. Ayrıca bürokrasinin iki çeşidinin bulunduğunu ileri sürmüştür (Özer, 2005:3-59). Bunlardan ilki patrimonial bürokrasi ikincisiyse yasal-ussal bürokrasi adını

almaktadır. Weberyen bürokratik yöntem, bir idare için rasyonel güçlü, hedeflere götürecek dayanıklı bir teşkilatın meydana getirilmesi, bu strüktürde sadece bazı sorumlulukları uygulamaktan görevli kişilerine birbirleri arasında uzman hale gelmeleri, bireysel istek, tutku ve gereksinimlerden soyutlanmış, tarafsız ve rasyonel bir idare oluşturmaları, görev verilecek olan idarecilerin bilgi, beceri ve deneyimleri doğrultusunda belirlenerek demokratik şekilde görevlendirilmeleri şeklinde bazı faydalı ilkeleri kapsamaktadır. Bu nitelikleriyle yöntem, bilimseldir ve uygun özellikler içermektedir (Yıldırım, 2010: 381-395). Weber kamu yönetimi konusundaki analizlerinde oldukça başarılıdır ve yaşadığı çağdaki durum göz önüne alındığında sağlam, totaliter ve iyi çalışan bir mekanizma yaratmıştır. Fakat modelin üstünlüklerini oluşturan veya temelini oluşturduğu öne sürülen faktörler zamanla modelin çalışmasında aksaklıklar meydana getirerek modelin tahminlerinin tersine sonuçlar göstermiştir. Çağımızda öncelikli olarak devletin işleyişinde farklılaşmalar ortaya çıkmış ve bu farklılaşmalara bağlı olarak kamu hizmetlerinin strüktürü ve alanı değişime uğramıştır (Arslan, 2010: 21). Böylece bürokrasi ifadesi Weber'in gücünün de ötesine geçen bir kavram halini almıştır.

Günümüzde bürokratik yönetim kavramı, kurallara bağlı, biçimci, sert hiyerarşik düzen ve otoritenin tek elde bulunmasını temel alan yönetim tarzına karşılık gelmektedir (Arıkboğa, 2007: 42-70). Özetlenecek olursa bürokrasi kavramı kâr amacı olmayan kamusal kuruluşları simgelemektedir. Ayrıca görev paylaşımı ve idarenin hiyerarşik yapıda olduğu yapıyla belirli prensip ve kurallara bağlı çalışan uzmanların meydana getirdiği bir teşkilat türüdür. Bürokratik teşkilatlarda iş görenlerin sorumluluk almama, sorumluluğu dağıtmak, yönetimi kendinde toplamak, kararları aksatma veya kamusal baltalama hareketlerinden herhangi birini özümsemeleri fonksiyonsuzluğa neden olmaktadır. Weber, bürokrasi alanındaki çalışanların politik görüşlerinin olmadığı, yaşanan olayları objektif şekilde değerlendiren, tarafsız, profesyonelliğiyle ilgili bilgileri politik yetkiyi elinde bulunduranlara sunan ve politik yetkiyi elinde bulunduranların emrettiklerini hukuksal hakimiyetin gerçeği olarak benimseyip uygulamaya geçiren bireyler olarak tanımlamıştır. Weber'in sahip olduğu bu bakış açısının gerçeklerle hangi düzeyde eşleştiği bilinmemektedir çünkü çalışanlar bir şekilde politik görüşlere sahiptirler (Okçu, 2003: 97-123). Üstelik yaşadığımız çağda hükümet ile yönetim arasındaki iş ayrımı durumu, kamusal alanda profesyonelleşmenin

çoğalmasıyla yok olmuş, bürokratlar yalnızca aldıkları kararları gerçekleştirmenin de fazlası olarak iktidara ortak duruma gelmiş, klasik itaat rolünü terk ederek özgürleşme niyetine girmişleridir (Demirel, 2005: 105-132). Sorun buradan ele alındığında meydana gelen durum toplumun talihini kendi eliyle tayin edememesinin, yani demokrasi açığının yolunu açar. Bunların haricinde, sabit bürokratik zihniyet devlet işlerinde karışıklık yaratarak, alınan kararların yerine getirilmesini önlemeye, yönünden saptırmaya ve dejenere etmeye başlamıştır (Yıldırım, 2010: 381-395). Bürokrasi teoreminin bu tür aksilikleri kamu yönetimindeki yeni ihtiyaçlarla devamlı olarak birlikte anılmış bürokratik teşkilatlanma yöntemine yapılan eleştiriler farklı bakış açılarını şekillendirmiştir.

1.3. TÜRKİYE’DE REFORM DÜŞÜNCESİNİN GELİŞİMİ

Ülkemizde kamu yönetimi mekanizması, fikir, kurumsal yapı, faaliyet ve çalışmalar açısından tarihi, politik, sosyo iktisadi ve emniyet şartlarının ve ayrıca Batılılaşmanın tesirinde biçimlenmektedir.

1.3.1. Tanzimat Öncesi Dönem

Bu dönem incelendiğinde çoğunlukla Türklerin var oldukları bölgenin ve hayat tarzlarının merkeziyetçi, hiyerarşik ve düzenli bir oluşumu mecburi tuttuğu, birinci dönem Türk tarihinde idare meselelerinin genellikle, din ve etikle alakalı yapıtlarda idarenin örgütsel faktörlerinden ziyade idarecilerin vatandaşa vazifelerini anımsatan tavsiyeler şeklinde bulunduğu ifade edilebilir.

1.3.2. Tanzimat Dönemi

Tanzimat Dönemi 1839 senesinde Gülhane Hatt-ı Hümayun’un Gülhane meydanında okunmasıyla başlamış ve 1876 senesinde I. Meşrutiyet’in ilanı ile son bulmuştur (Uçar ve Karakaya, 2014: 152-169).

Tanzimat Fermanı, bir kanun ya da anayasa olmayıp padişahın haklarıyla tebaanın hakları arasındaki temaslarda farklılık meydana getirileceği sözünü içeren anayasal belge niteliğindedir (Şahin, 2007: 47-76). Bu fermanla padişah haklarını kısıtlamış ve hukuksal düzenlemelere itaat edeceğini bildirmiştir. Fakat hükümdarın bu

belgeye bağı kalmaması durumunda herhangi bir cezadan bahsedilmemiştir (Demirel, 2011: 98-108).

Tanzimat Dönemi'nde meydana getirilen reformlarda, resmî olmayan üst düzey yöneticilerin ve bilhassa Hariciye Nezareti'nde görev alan yöneticilerin önemli katkısı olduğu görülmektedir (Demirel, 2011: 98-108). Hariciye Nezareti yöneticileri gerek reformların yapılması için zaruri profesyonelliğe sahip olduğu, gerekse dış politik sıkıştırma ve aracılığa daha yakın olduğundan yönetsel, hukuki ve öğrenimle alakalı reformların hazır hale getirilmesinde anlamlı bir rol üstlenmişlerdir (Ünal, 2011: 241-246). Tanzimat Dönemi'nde gerçekleştirilen reformlar II. Mahmut döneminde yapılan reformların devamı niteliği taşır.

Tanzimat Dönemi'nde yerel idarede de birtakım düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerle birlikte yöresel otonomluk ve politik iştiraki temin etmek veya yöresel demokrasiyi ilerletmek hedefinden de öte eyalet yönetiminin iyileştirilmesi, gelir seviyesinin yükseltilmesi, merkezi yönetimin gücünün artırılması, yasal ve muntazam çalışan bir yönetsel strüktürün oluşturulması gibi hedefler belirlenmiştir (Uçar ve Karakaya, 2014: 152-169). Bu yönde, eyaletlerin idaresini gerçekleştiren valiler, maaşa tabii tutulduğu gibi hakları kısıtlanıp merkezi idareye bağı hale getirilmişlerdir. Bunun yanı sıra valinin finansal alandaki hakları merkezi yönetimin tayin ettiği finans memurlarına devredilmiştir. Bu memurların görevi yalnızca vergi toplamak değil, aynı zamanda eyaletlerdeki devlet işleri hakkında görüş alınacağı meclisi de oluşturmaktır. Vali bu meclislere danışmadan hiçbir iş yürütemeyecek ve merkezi idarenin kontrolünde olacaktır (Ortaylı, 1982: 137-148).

Tanzimat Dönemi'nde yapılan reformlar sayesinde eyaletlerin idarelerinde yönetsel ve finansal bakımdan bir merkezilik anlayışı gelişmiştir. Bu durum valilerin yapacakları her iş adına merkeze danışmasına, çalışmaların çok vakit almasına neden olmuştur. Yeni düzeni gerçekleştirebilecek nitelikli çalışanın olmaması da bu duruma ilave edilince bölgesel idareler fonksiyonlarını kaybetmişlerdir (Seyitdanlıoğlu, 1999: 157-171).

1.3.3. Cumhuriyet Dönemi

Osmanlı Devleti'nin enkazı üzerine inşa edilen Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı'nın son zamanlarındaki iktisadi ve sosyal düzenini, bürokratik düzenini ve idare mekanizmasını benimsemiştir (Kalağan, 2010: 65-84). Bu sebeple kırtasiyecilik ve merkeze bağlı anlayış da bürokratik sistemle beraber Türkiye Cumhuriyeti'ne aktarılmıştır (Yılmazöz, 2009: 294-301). Ayrıca mevcut idare ve ikili hukuk yapısı problemlerin başka bir boyutunu oluşturmaktadır. Cumhuriyet'in ilan edilmesiyle beraber bu ikili sistemi uygulamadan kaldırarak devletin modern bir düzene sahip olması amacıyla reform çalışmaları başlamıştır.

Mustafa Kemal'in liderliğinde gerçekleştirilen reform çalışmaları toplumsal yapıyı sekülerleştirmeyi ve çağdaşlaştırmayı hedeflemiştir. Sekülerlik gerek eğitim ve hukuk düzeni için gerek dini semboller için gerekse sosyal hayat için ayırt edici bir faktör olarak benimsenmiştir (Emini, 2009: 32-45). Bu kapsamda, Cumhuriyet ilan edilerek saltanat ve hilafete son verilmiş, tekke ve zaviyeler kapatılarak Medeni Kanun ve Ceza Kanunu düzenlenmiş, Tevhid-i Tedrisat Kanunu onanmış, Şeriye ve Evkaf Vekaleti'ne son verilmiş ve harf devrimi gerçekleştirilerek Latin alfabesi kullanılmaya başlanmıştır (Emini, 2009: 32-45).

Osmanlı Devleti'nin idare düzeninde Tanzimat Dönemi'nin ilanından sonra meydana gelen idaresel kuruluşlar ve yöntemler, il düzeni, il özel idareleri, köyler, 388 belediye ve Bab-ı Ali'deki memurlar bulunmaktaydı. Bu durum Osmanlı Devleti'nden aktarılan mevcut düzeni değiştirmek ve yeniden inşa etmek amacıyla belirli kanun maddelerinin hazırlanmasına sebebiyet vermiştir. Bu kanunlar; Köy Kanunu (1924), Memurin Kanunu (1926), Maaş Kanunu (1927), Vilayet İdaresi Kanunu (1929), Devlet Memurları Maşat'ın Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun (1929) ve Belediye Kanunu (1930)'dur (Ökmen, 2003: 117-139).

1.3.3.1. Planlı Dönem Öncesi Reform Çalışmaları

III. Selim devrinde ortaya çıkan, Tanzimat ve Meşrutiyet devirlerinde sürat kazanan yenilik çalışmaları, İkinci Dünya Savaşı'yla beraber yeni bir hıza kavuşmuştur. Bu hızda devletlerin savaş sebebiyle zarara uğramaları ile imar çalışmaları başlatmalarının ve bozulan ekonomilerini iyileştirme hedeflerinin önemli payı

bulunmaktadır. Başta ABD ve Batı Avrupa devletleri ile bu devletleri model kabul eden diğer devletlerde yenileme çalışmalarına yoğunlaşmıştır. İdare alanında yenilikler gerçekleştirilerek toplumsal, ekonomik ve kültürel bakımdan büyüme amaçlamıştır. Ülkemizde de hem reforma duyulan gereksinim hem de yenileşme çalışmaları yürüten devletlerle olan iletişimimizden dolayı yenilik çalışmalarına başlanmıştır (Altan, 2016: 385). Fakat bu süreçte Türkiye’de profesyonel eleman eksikliği sebebiyle genellikle araştırma raporları biçiminde meydana gelen yenilik çalışmaları yabancı uzmanlarca yapılmıştır. Bahsi geçen çalışmaların yetersizliğiye, Türk kamu idare düzeninin bütünüyle ve düzenli bir biçimde değerlendirilmesi neticesinde yapılmaması ve kısıtlı bir incelemenin ürünü olmasıdır (Altan, 2010: 426). Yabancı uzmanlar tarafından gerçekleştirilen çalışmalardan birincisi 1933 senesinde yapılmıştır. Çalışmayı yürüten kurul çoğunlukla Türkiye’nin içinde bulunduğu iktisadi durumu değerlendirmenin yanı sıra yönetim problemlerini de incelemiştir. Çalışmanın neticesini “Türkiye’nin İktisadi Bakımdan Bir Tetkiki” isimli bir rapor ile 1934 senesinde devlete takdim etmiştir (Mamur Işıkcı, 2017: 167-191).



İKİNCİ BÖLÜM

YENİ KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMI

2.1. YENİ KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMI

2.1.1. Tanımı

Kavram olarak kamu; bir bütün, bir devletteki vatandaşların tümü anlamlarında kullanılmaktadır. Bunun yanı sıra kamu ifadesi genel bir ifadeye karşılık geldiği kadar ayrıcalığın, mahremiyetin ve kapalılığın karşıtı olan açıklığın, vatandaşa özgü olmasını açıklar (Bayrakçı ve Kahraman, 2017: 299-315).

Kamu yönetimi kavramı, ülke içinde bağı kurumlarda faaliyette olan bireylerin ve sınıfların tutumlarıyla alakalı sahayı ifade eder. Başka bir ifadeyle, kamusal politika belirleyicilerin meydana getirilmesinde politik yetki kurumlarına teorik destek veren ve bu politikaları yerine getiren kurumlar toplamıdır (Bayrakçı ve Kahraman, 2017: 299-315). Klasik idare mantalitesi doğrultusunda gerçekleştirilen bir tenkit çerçevesinde yapılan bir tanım ise sert uygulamaya yoğunlaşmış, risk ve yükümlülük almaktan uzak duran, verimlilikten ziyade yönteme eğilen, hakları kendi elinde bulunduran idare türüne karşılık gelir. Aslında tartışmaya açık olan yeni kamu yönetimi kavramı, genellikle kamuda özel sektörün idare yöntemlerinden yararlanılablmesini olanaklı hale getirecek yeniliklerin gerçekleştirilmesini kısaca ifade edilmesini hedefleyen pratik bir kavramdır (Genç, 2010: 145-158). Birtakım görüşlerce yeni kamu yönetimi devletlerin toplumsal, kültürel ve siyasi düzenleri dışında gerçekleştirilebilecek küresel bir idare yapısı, modern kamu idaresi sahasında meydana gelmiş yeni evrensel, çağdaş ya da engellenemez bir güçle devletten devlete aktarılan dünya genelinde yeni bir fenomen veya çok merkezileşmemiş ve verimi temel alan kültürü ilerletmeyi hedefleyen yeni bir örnektir (Ağır ve Sezik, 2016: 232).

Yeni kamu yönetimi esasen hükümetin işlerini nasıl yaptıracağı veya hizmetlerin nasıl düzenlenmiş ve arz edilmiş olmasını sağlamasıyla alakalıdır. Bu açıdan yeni kamu yönetimi, politikayla değil politik hükümet tarafından hedefler saptandıktan sonra yapılacak işlere odaklanır (Kurnaz ve Önen, 2017: 52-66).

2.1.2. YKY'nin Doğuşu

Geleneksel kamu idaresi mantalitesinin temellendiği Weberyen bürokrasi, halkın beklenti ve isteklerini önemsemeyen, bilhassa teknoloji ve bilimin ilerlemesiyle

bu beklentilerin karşısında yeterli olamayan bir durumda kalmıştır. Bürokrasinin geçilmesi zor sınırları, sert merkezîyetçi zihniyeti, gizli ve bilgilendirme yapılmayan bir idare mantalitesi, verim endişesi olmayan bir teşkilatlanma 1975'lerden sonra çalışma fonksiyonunu kaybetmiş ve mevcudiyetini devam ettiremez bir duruma gelmişti. Bu sebeple ileri sürülen yeni düşünceler idarede, daha hareketli ve daha etkin, verimlilik idaresine önem gösteren, kontrol eğilimli, açıklama yapabilen, saydam, açık ve ahlaki değerlere saygı gösteren bir tutumun meydana çıkmasında rol oynamıştır.

Yeni kamu yönetimi düşüncesi, geleneksel bakımda çalışmayı temel alan kamu idaresinin yapısı ve çalışmasına yapılan tenkitlerden beslenerek etkileşim ve teknoloji sahasındaki ilerlemelerle aynı doğrultuda özel sektörde karşılaşılan dönüşümün sonucunda oluşmuştur. Öncelikle İngiltere'de Margaret Thatcher devrinde gerçekleştirilme fırsatı bulan bu düşünce, sonraları tutucu ülkeler aracılığıyla bütün gelişmiş devletlerin kamu idare düzenleri üzerinde tesirli olmuştur (Sezik ve Ağır, 2016: 227). Halkın istek ve beklentileri doğrultusunda şekillenen, pazar odaklı ve hizmet verilenlere alternatif oluşturmayı örnek olarak özümseyen yeni kamu yönetimi düşüncesinin esasında, hangi kamu hizmetinin ne şekilde sunulacağı, beraberce verilen kararların pratiğe dökülmesiyle olanaklı hale gelmektedir.

Yeni kamu yönetimi anlayışını meydana getiren aşamalar çoğunlukla üç adımda ele alınır. İlk adım, 1980'li senelerde oluşan, kamuda hukuksal strüktürel özgürleşme (deregülasyon), kamu mal ve hizmetlerinde devlet desteğinin geri çekilmesi ve tasarruf tedbirleridir. İkinci adım, 1985 senesinden itibaren daha net görülen kamu ekonomik teşebbüslerinin özelleştirme ile ekonomi, etkinlik ve verimlilik siyasetlerini meydana getirmektedir. Üçüncü ve son adım ise 1990'lara gelindiğinde kamu hizmetinde nitelik, halk önceliği, dahil olma hali, açıklama yapılabilirlik, saydamlık ve etkinlik temelli idare gibi prensip ve kaidelerin önceliklendirildiği politikalar oluşturur (Ekiz ve Somel, 2005: 1-33).

Bu tutumla beraber idarede konuşulan bazı hususlar önceden meydana gelmiş, bu doğrultuda çalışmalar gerçekleştirilmiş fakat yeni bir perspektifle tekrar ifade edilme ve değerlendirilme ihtiyacı duyulmuştur (Soyak, 2003: 167-182).

Yeni kamu yönetimi kavramının temeli 20. yüzyılın ortalarına kadar Plan-Program-Bütçe Sistemi'ne dayanmaktadır. Bu sistem, kamu giderlerinin mevcut

durumuna karşı çıkan bir vasıta olarak, kamu planlaması gerçekleştirerek, teşkilatların kamusal gereksinimlerini daha kaliteli şekilde gidermeleri amacıyla tekrar yapılanma sistemlerine ihtiyaç hissetmektedir.

Genel itibariyle, yeni kamu yönetimi anlayışı, hükümetin esas yükümlülüklerini içermeyen yerlerden çekerek, vazifeli olduğu bölgelerdeyse mal ve hizmetlerin hangi miktarda üretileceği, bunların ölçütlerinin ve niteliklerinin ne olacağı ve bu hizmetlerden kimlerin ne koşullarda faydalanacağını kâr, etkinlik ve yarış prensipleri kapsamında pazar sisteminde tespit edilmesi, ana hizmetlerden yeteri kadar faydalanamayan kitleler için, Keynesçi devlet siyasetinin terk edilmesini bunlara yönelik toplumsal emniyet ve transfer masraflarının düşürülmesini, ülkelerin vazgeçtiği sahalardaki hizmetlerin özel sektörlerce veya gönüllü kurumlarca yapılması tutumunu sergilemesini açıklamaktadır (Sezik ve Ağır, 2016: 228).

Kamu hizmetlerine devletin ne kadar katılacağı pek çok alanda gündeme gelmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışı, devletin genel olarak idareyi eline aldığı, tedbir koyucu, gelir elde eden ve risk ile yararları bölüşen bir tutumu benimsemesini söyler.

2.1.2.1. İdeolojik Nedenler

1980’li yılların sonlarında dünyada ciddi bir durum meydana gelmiş, politik ve ideolojik kutuplaşmaya sebebiyet veren iki kutupluluk sona ermiştir. Sovyet Rusya’nın bölünmesiyle beraber soğuk savaş bitmiş ve kapitalizm egemen olmuş, böylece serbest piyasa iktisadının ana değer ve prensipleri de dünya genelinde etki göstermiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışı bu bakımdan yeni sağ anlayışıyla ilişkili bir tutum sergileyerek bu süreçte meydana gelmiştir.

Yeni kamu yönetimi düşüncesinin fark edilmesinde rol oynayan diğer bir siyasi ve ideolojik unsur da zamanın İngiltere’inde idarede bulunan Thatcher’ın tutuculuğudur. Bu düzeni onaylayan tutucu yönetimler, kamu sektörünün kapsamı, çalışması ve hizmet metotlarına tenkitler getirmiş ve kamunun küçültülerek idare yapısının dönüştürülmesini istemişlerdir. Tutucuların önderliğini yaptıkları bu dönemden sonra özelleştirmeler gerçekleştirilmiş ve çeşitli hizmet verme yollarıyla hükümetin yetkilerinin kısıtlanması fikrinin yaygınlaşmasında rol oynamıştır (Aydın,

2011: 11-20). Bu olaylar devrin yeni kamu idaresine ihtiyaç duyulmasına temel hazırlamıştır.

2.1.2.2. Ekonomik Nedenler

Kamu giderlerinin artması ve kamu hizmeti türlerinin fazlalaşmasıyla bütçede daha fazla yer kaplaması, gelir-ödeme sistemini devletler bakımından dengesizleştirmiştir. Bilhassa II. Dünya Savaşı'ndan sonra Keynesyen görüşle gerçekleştirilen mal ve hizmet üretimi yaklaşımı, refah devlet ve politik uzlaşmacı tutumlar ülkelerin kamu yönetiminde yavaş yapılara evrilmesine sebebiyet vermiştir. Keynesyen iktisadi tutumların beraberinde getirdiği ülkelerin tam istihdam, fiyat istikrarı, ödemeler dengesi ve iktisadi büyümeden mesul tutulduğu fikri 1970 Petrol Krizi'nin evrensel bakımdan nedeni olarak kabul edilmiştir (Acar, 2016: 148).

Devletlerin yüzleştiği diğer bir problem ise refah devlet düşüncesiyle artan ve farklılaşan toplumsal hizmetlere olan taleptir. Toplumsal yardım, işsizlik yardımı, yaşlı bakımı gibi toplumsal haklar hazinede baskı yaratır hale gelmiştir.

Sınırlı kaynaklarla gerek kamu hizmeti verme gerek yeniden seçilebilme düşüncesinde olan politikacılar, çareyi kamu kuruluşlarının daha tutumlu davranarak kıt kaynakları daha etkin duruma getirilmelerinde bulmuşlardır. Bilhassa tutucu politikacılarca özümseven bu durum yeni kamu yönetiminin esas ilkesi olan tasarruf hali, etkinlik ve tesirlilik prensiplerinin uygulanması için temel oluşturmaya başlamıştır (Işıkçı, 2017: 167-191).

1990'lı senelerdeyse devlet kaynaklarının tüketilmesinde sivil toplum kuruluşlarının ve özel kesimin de etkileyici olması devletlerin ortak karar verme ve tatbik sistemleriyle gerekli kaynakların sağlanması fikri genel kabul görmüştür.

Yeni kamu yönetimi düşüncesinin iktisada yönelik perspektifine kısaca değindikten sonra klasik kamu yönetimi düşüncesinden yeni kamu yönetimi düşüncesine geçişte bazı konularda düzenlemeler amaçlanmıştır. Bunlar:

- Harcamaları düşürmek,
- Tasarruf önlemleri almak,
- Yarışı önemsemek,
- Müşteri merkezli idare,

- Pazar tabanlı teşkilatlanma,
- Verimli, etkili, saydam ve açıklama yapabilir bir idare,
- Yük getirici uygulamaları ortadan kaldırmak.

Yaşanan bu gelişmeler kamu kesimi ile özel kesimi yaklaştırmıştır. Özel kesim idare yöntemlerinin kamu idaresinde konumlanmasıyla alakalı literatürde kamu işletmeciliği ifadesinin meydana gelmesine yol açmıştır.

2.1.2.2.1. Küreselleşme

Küreselleşme, 1960 ve 1970’li senelerde işçi hareketlerinin savaşı devrinden, 1980 ve 1990 yıllarında küresel yarışın arttığı, iktisadi faaliyet ve etkinliğin önem kazandığı bir devire geçiş aşamasında meydana gelmiştir.

Ayrıca küreselleşme; egemen devletlerin etki sahasının küçülmesi, çok uluslu işletmelerin kontrol sahalarının büyümesi, iletişim alanındaki teknolojik gelişmeler, devletler üstü teşkilatlanmaların küresel yasallık temelleri şeklinde meydana gelmesi ve gittikçe benzeşen bir kültürün mevcudiyeti gibi sosyal gerçekleri belirtmek, bu gerçeklerle beraber izleyen aşamaları ifade etmek için yaratılmış bir kavram olarak tanımlanabilir. Küreselleşmenin eleştirici bir tanımı, ortak ilişkilerin artmasıyla devletlerin milli sosyoekonomik hakimiyetinin güçsüzleşip, belirsizlik ve kararsızlığa yol açması şeklindedir. Ayrıca daha da farklı bir açıdan ele alındığında küreselleşme; gelişen alışkanlıkları dahilinde kişilerin, objelerin, yerlerin, bilginin artan değişken eğilimlerinden oluşan bir dizi aşamadır ve bu eğilimler üzerinde önleyici veya sürat kazandırıcı etkisi vardır.

Küreselleşme; politik, iktisadi ve toplumsal strüktürlerin tamamını tesiri altına alarak, durum ve dünyaya olan perspektiflerini etkileyerek, toplumların devlet idareleriyle diğer devletlerin idarelerini kıyaslayıp yeni beklentiler meydana getirerek, toplumun kurumlarını değiştirmesine imkân verir. Küreselleşme dönemiyle beraber kişi ile devlet arasındaki bağ sınırlanmakta, halkın konumu yeniden belirlenmekte, ülke sınırlarının daraltılması, lokal idarelerin güçlendirilmesi, yerinden idare faktörünün belirginleştirilmesi, hükümete bazı kamusal hizmetleri yerine getirme sorumluluğu yüklenmesi, ana özgürlük haklarının ve kişi haklarının giderek anlam kazanması, halkın hükümetten bağımsız kabul edilmesi, kamusal yerlerin mümkün olduğunca geniş olması

gibi durumlar meydana gelmektedir. Netice olarak bu yeni oluşum ve değerlere klasik idare karşılık vermekte yeterli olamamaktadır (Sezik ve Ağır, 2016: 236).

2.1.2.2.2. Yaşanan Krizler

Devlet teşkilatlarının karşılaştığı iktisadi değişkenlikler, kamuda uzun süreli planların gerçekleştirilmesini, kaynakların verimli kullanımını ve idaresini güçleştirmiştir. Klasik idare mantalitesiyle bu tip değişkenlik dönemlerinde problemin üstesinden gelinmede muvaffak olunamamış, meydana gelen krizlere yol açan ve halkın beklentilerini karşılayamadığı, yükümlülük ve açıklama yapma organlarının işlemediği tenkitleri getirilen kamu idaresinde bürokratik yapıdan daha az katı yapılara evrilme aşamasına geçilmiştir (Aydın, 2011: 11-20).

Meydana gelen ekonomik bunalımlar, devletin yararlandığı kaynakların sınırlı olması ve bu sınırlı kaynaklarla toplumun isteklerini karşılaması gereksinimini meydana getirmiş, bu da kamu idaresinde yeni arayışlara yol açmıştır.

2.1.2.2.3. Ekonomi Teorisyenlerinin Görüşleri

Refah devleti olarak adlandırılan Keynesyen düşüncenin pratikte eksiklikleri olması hem de devletin gelişmesinin bağımsızlıklarını kısıtlayan bir faktör olarak görülmesi sebebiyle 1970’li senelerde iktisat kuramcıları tarafından daha az devletin daha çok konfor ve iktisadi verimlilik sağlayacağı, bürokrasi vasıtasıyla kişileri bir şeyleri gerçekleştirmeye itmek yerine pazar düzeninin her yerinde kendine prensip sağlaması gerektiği, devletin sınırlarının daraltılmasıyla bürokratik ve iktisadi faaliyetin artmasının yanı sıra etkinliklerde tutumluluk sergileneceği ve netice olarak konfor seviyesinin yükseleceği dile getirilmiştir (Kartal, 2016: 289-323).

Bu dönüşüm prosesinde kamusal etkinlikler farklı özelleştirme çalışmalarıyla özel kesime aktartılırken, kamu kesiminde bürokratik oluşum terk edilmeye başlanmıştır (Aslaner, 2006: 47-67).

Fakat bu dönemde yapılan tartışmalar önceki sürecin tartışmalarından daha değişik biçimde olmuş, kamu kesimi daraltılsa bile hangi durumlarda kamu kesiminin daha iyi idare edilebileceğine yanıt aranmış, nitekim daralan kamu kesiminden kaynaklanan etkin idarenin nasıl yürütüleceği problemine odaklanılmıştır.

Öte yandan kaynaklardan önceki dönemlerdeki gibi verimli bir biçimde yararlanılarak, kamu hizmetlerinin yeterli seviyede karşılanması gereksinimi de mevcudiyetini korumuştur. Bunun sebebi kamu kesiminde elde edilen kaynakların eskiye nazaran daha kısıtlı hale gelmesidir. Bu durum, idareleri, daralan kamu sektörü vakasına daha uyumlu yeni uygulamalar, yöntemler ve düşünceler mekanizmasını araştırmaya itmiş, kamu kesiminin değerleri ve koşulları dünya genelinde meydana gelen olayların etkisi altında kalmıştır

Bu süreçte fiyat bazlı, bürokrasiyle ilgisi bulunmayan, pazar ve müşteri odaklı kamu hizmetlerinden meydana gelen strüktür, oluşturulması gereken en iyi mekanizma olarak düşünülmüştür. Kamu hizmetleri şartlarının, müşterilerin beklediği etkinlik ölçütüne uygun şekilde ve yetenekli idareciler tarafından arz edilmesi, kamu idaresine olan tutumlarda yeni bir motif olarak meydana gelmiştir (Kurun, 2017: 85-102).

İktisat kuramcılarının ortaya attığı düşünceler, klasik kamu idaresinin bilimsel perspektiften değerlendirilmesini sağlarken, yeni kamu yönetiminin fikrîsel alt yapısını oluşturulmasına sebep olmuştur.

2.1.2.2.4. Özel Sektörde Yaşanan Gelişmeler

1900'lü yılların genelinde kamu ve özel kesimin idare biçimlerinde temel olarak bir değişkenlik bulunmamaktaydı. Büyük işletmeler dahi en az bir kamu kuruluşu kadar hiyerarşik şekilde teşkilatlanmıştı. Bu durum 20. yüzyılın ortalarından itibaren bürokratik özel kesimde sorun yaratmaya başlamış, yerel ve küresel alanda yükselen yarış özel kesimdeki işletmelerin tamamında idare yöntem ve insan kaynakları idaresini dönüştürmüş, karar alacak ve neticelerden bireysel olarak yükümlü tutulacak idareci düşüncesi doğrultusunda bir değişim başlamıştır. Bu süratli dönüşüm aşamasında özel kesimde yatırımların farklılaştırılması fikrine dönüşmüş ve bu bakımdan işletmeler etkinliklerini esas işe odaklanacak biçimde küçültmüş, ilgisiz ya da aykırı işler bırakılmış, işletmeler yalnızca gelişmek değil aynı zamanda verimliliği artmasına da odaklanmışlardır. Bilhassa teknolojik alanda yaşanan gelişmeler işletmeler arası karşılıklı bağlantıları basitleştirmiş ve firmalar arasındaki bilgi aktarımı fazlalaşmıştır.

Kamu kesiminin özel kesimde meydana gelen bu dönüşümün arkasında kalması kamu idaresinin prestijini yaralayacağından kamuda da özel kesimdekiyle aynı doğrultuda dönüşümler oluşturma aşamasına geçilmiş; dönem, kamu ve özel kesimde benzer dönüşümlerin karşılaştığı bir dönem haline gelmiştir (Işıkçı, 2017: 167-191).

Kamu kesiminde de özel kesimdeki ilerlemeler gibi bir taraftan özelleştirme, anlaşma ile kamu hizmeti yürütülmesi ve kamunun esas vazifesi olmayan işlerin bırakılması gibi tatbiklerle kamunun daraltılmasına, kamu giderlerinin düşürülmesine uğraşılırken öte taraftan da verimliliğin yükseltilmesine, teknolojik alandaki gelişmelerin kamu kesiminde genişletilmesine uğraşmıştır.

Kamu sektöründe bilgi teknolojilerinden faydalanılmasıyla her çeşit verinin birleştirilebilmesi, çok az bir masrafla aktarılması, verimlilik verilerine evrilebilmesi ve böylece idarenin de merkezileşmesine olanak sağlamıştır.

Klasik idarede yararlanılan basit teknolojiler göz önüne alındığında, bu durum bile tek başına idarede geniş bir dönüşüme neden olacak bir olaydır. Bu kapsamda 20. Yüzyılın sonlarında kamu idaresinde yenilik uygulamaları genellikle kamu kesiminin pazar sistemine entegre edilmesine ve özel kesimde meydana gelen gelişmelere adapte olmaya çalışılması doğrultusunda olmuştur.

2.1.2.2.5. Bütçe Açıkları

II. Dünya Savaşı'ndan sonra egemen olan sosyal devlet düşüncesinin neticesi olarak bütün ülkelerde devletin tüm sahalardaki görevi artmış ve kamu sektörü devamlı olarak genişlemiştir. 20. yüzyılın ortalarında Refah Devleti mantalitesiyle hükümetten bulunulan taleplerin sayısı yükselmiş, taleplere cevap verilmesi için kamunun çok farklı eylemler gerçekleştirmesi gerekliliği meydana gelmiştir. Zaman içerisinde bu eylemlerin bütçe imkanlarıyla gerçekleştirilmesi imkânsız bir durum olmuş ve refah devleti mantalitesi eleştirilmiştir (Eryılmaz, 2015: 10).

1980'li yıllardan sonra makro iktisadi politikalarda Keynesçi düşünceden Monotarizm ve Neoliberalizme, yönetilebilir ekonomiden piyasa ekonomisine doğru değişim meydana gelmiş ve bu dönemde sağlamlaşan global sanayi ve mali çevrelerinin de baskısıyla bürokrasi aleyhinde ideolojik bir perspektif yayılmaya ve devletin görevleri irdelenmeye başlanmıştır (Arıkboğa, 2007: 42-70). 1970'li yıllarda yaşanan

mali bunalım, devletlerin toplumsal ve iktisadi hayata çeşitli ideolojik tutumu, Keynesyen iktisadi idare ve refah devleti anlayışıyla ilgili hakkında anlaşılmış düşüncelerin savaş sonrasında çökmesi, toplumsal hizmetlere olan beklentilerin çoğalması ve bunun neticesinde sıklıkla ekonomik bunalımların meydana gelmesi ekonomiyi iyileştirmek için en mantıklı kuruluşların ve yöntemlerin aranması, yavaş, bürokratik, güçleştirici yönetim tarzının bırakılarak verimliliği ve faaliyeti yükseltecek yapıların inşa edilmesi bu aşamada üzerinde sıklıkla konuşulan hususlardan olmuştur (Uçar ve Karakaya, 2014: 152-169). Netice olarak kamu kesiminin elinde bulundurduğu kaynakla mevcut sistemi devam ettirmesinin söz konusu olmaması fikri yaygınlaşmış, bu durum da kamu idaresinde yeniliklerin yapılmasına sürat kazandırmıştır.

2.1.2.2.6. Uluslararası Etki

Uluslararası etkileşimin çoğalmasıyla ilk başlarda yerel seviyeyle kısıtlanan kamusal siyasalar küresel gelişmelerin tesiri altında daha fazla kalmış ve bu gelişmeler kamu idaresinin yerel ve küresel sahada meydana gelen dönüşümlere adapte olma gücünün ve becerisinin arttırılmasını gerekli görmüş, birçok küresel organizasyonun yeniliği isteklendirmesi kamuda yeniliği gerekli kılan sebeplerden olmuştur (Yılmaz, 2001: 5).

Yeni süreçte küresel organizasyonların faaliyetlerini ve görevlerini fark edilir bir şekilde çoğaltmış olmaları (Genç, 2010: 145-158), küreselleştirilmiş pazarlarda dışarıdan yöntem aktarılmasının önündeki geleneksel ve kültürel engelleri kaldırmıştır (Yıldırım, 2010: 381-395).

Küresel organizasyonların bu açıdan tesirleri dış yardıma fazla bağlı gelişmekte olan, geçiş dönemindeki iç karışıklığın henüz bitmiş olduğu ülkelerde daha çok görülmüş, çağımızda küresel organizasyonların devletlerin çoğunlukla iç siyaset programlarında etkili olduğu benimsenmiştir (Ekiz ve Somel, 2005: 1-33).

Küresel organizasyonlar, uygun ve az masraflı olan kredilerine ilave ettikleri şartlarla arz ettikleri bu olanaklardan faydalanabilmek adına yerel devletlerden hedeflerini kendilerinininkiyle eşleştirmek istemeleriyle ve bir bakımdan yerel tutumların saptanması hakkını üstlenmeleriyle daha da sağlamlaştırılmıştır (Acar, 2016: 150). ‘Yenilik yoksa para da yok’ tutumuyla 1980 ve 1990’lı yıllarda IMF, geneli

komünizmden henüz ayrılmış devleti; enflasyon oranının azaltılması, bütçe açığının düşürülmesi, gelir ve kurumlar vergilerinin düşürülmesi, kamu girişimlerine olan sübvansiyonların kaldırılması ve sosyal konfor tatbiklerinin içeriğinin küçültülmesi gibi faktörleri kapsayan liberal iktisadi ve sosyal tutumları kabul etmelerini kredi verilmesinin şartı olarak öne sürmüştür (Bayrakçı ve Kahraman, 2017: 299-315).

Diğer taraftan bir tutum üzerinde küresel anlaşma yapılması devletlerin kendi içinde yeniliklere girişmeleri için bir dürtü olmuştur. Bir sorunun çözümü adına küresel organizasyonların zorlamasıyla tatbik edilen çözümü kabul etmeyen devletler, paralel program veya tutumları kabul ederek küresel yaşama dahil olma açısında baskıya maruz kalmıştır (Bayrakçı ve Kahraman, 2017: 299-315).

Birçok ülke bilhassa OECD raporlarında ya da öteki küresel inceleme kurumları raporlarında verimsiz görülerek küresel sahada tembel (laggard) olarak tanınmamak adına yenilik prosesine katılmak için kendilerini kısıtlanmış hissetmiş (Kurun, 2017:85-102) ve millet olarak utanç verici bir hale gelmemek amacıyla idarelerinde yenilik çalışmalarına başlamışlardır (Kurnaz ve Önen, 2017: 52-66).

Yeni kamu yönetimi anlayışının şartları elverişli olmayan devletlerde dahi tartışmasız onaylandığını algılamak için siyasalara sunulan teşvikler ve küresel organizasyonlarca ileri sürülen ya da dayandırılan çözümler göz önüne alınmalıdır (Lamba, 2014: 135-152). Yeni kamu yönetimi anlayışının oluşmasında ve gelişmesinde IMF, OECD Dünya Bankası, AB, gibi küresel organizasyonların tesirlerinin mevcuttur (Akyel ve Köse, 2010: 21). Bilhassa Dünya Bankası'nın zorlamasıyla koşulların yeni kamu yönetiminin tatbikine uygun olmadığı üçüncü dünya devletlerinde dahi kamu idarelerinin işletme yönetimi, verimlilik, yarış ve karlılık gibi özel kesim prensipleri doğrultusunda bir değişimi mevzu bahistir (Şahin, 2007: 47-76). Küresel organizasyonlar kredi şartları vasıtasıyla direkt olarak yazılı ve görsel haberleşme araçları, seminerler, oturumlar, alanında deneyimli profesyoneller arasında bir etkileşim ağı yaratmak gibi birçok değişik yolla da dolaylı şekilde yeni kamu yönetimi anlayışının meydana gelmesini ve gelişimini süratlendirmiş ya da basitleştirmiştir (Acar, 2016: 147-158). OECD Kamu Yönetimi Programı (PUMA) vasıtasıyla düşünceleri yaygınlaştırmakta ve devletlerarası tutum aktarmalarında mühim görevler üstlenmektedir. PUMA vasıtasıyla OECD, üye devletlerde tatbik edilen yenilikler

üzerinde raporlar sunmuş ilaveten bu raporlarda üye devletlerdeki dönüşüm ve en kaliteli yönetim modelleriyle ilgili verileri kullanmıştır (Altan, 2010: 423-439). Küresel organizasyonların bu tesirinin tanınması, gerek yeni kamu yönetimi anlayışının meydana gelişini gerekse neden dünya genelinde bir fenomen olarak düşünüldüğünü, global bir etki ve önlenemez bir istikrarla ülkeden ülkeye süratle yayıldığını belirtmektedir.

2.1.2.3. Sosyal Nedenler

Yeni kamu yönetiminin meydana gelişinde rol oynayan sebeplerin üçüncüsünü sosyal sebepler oluşturmaktadır. Toplumlari ortaya çıkaran kişilerin isteklerin oluşan farklılaşma, bu istekleri yanıtlamakta yeteri olamayan kamuya olan güvende düşüş ve bunun neticesine idarenin esas görevlerinde yaşanan dönüşüm yeni kamu yönetimini meydana getiren sosyal sebepler kapsamında ifade edilebilir.

2.1.2.3.1. Bireylerin Beklentilerinde Değişim

Yaşadığımız dönemdeki insanlar eskiye nazaran daha donanımlı, hakkını savunan, bağımsız, yalnızca daha fazla değil, daha nitelikli hizmet isteyen kişilerdir (Şencan, 2006: 96-128). Kamu hizmetinden faydalanan ve vergi ödeyerek bu hizmetlere mali destek veren halk daha nitelikli mal ve hizmet istemenin yanında ödenen vergilerin karşılığını görmeyi de istemişlerdir. Kamudan taleplerin çoğalmasında özel kesimdeki mal ve hizmet arzında müşteri memnuniyetine odaklanan çalışmalar, halkın diğer devletlerdeki çalışmaları bilmesi ve olayları irdeleyici perspektif kazanmaları da önemli olmuştur (Göküş, 2010: 193-218). Devlet sisteminin, kaynakların bölüşülmesinde pazar sisteminden daha etkin olmadığı, halkın kamu hizmetlerini isteyen prestijli bir müşteri konumunda bulunduğu ve bu hakla hükümetten belirli çerçevede hizmet isteme hakkının olduğu hatta kamusal hizmetleri verdiği vergilerle destekleyen halkın kamusal hizmet yaratma harcamalarının azaltılmasını talep edebileceği düşüncesi yerleşmiş ve bu düşünceler yönetime gelen politik kadrolarca kesin politikalar haline getirilmiştir (Kartal, 2016: 289-323).

1980 senesinden başlayarak, bilhassa devletlerin tatbikinden mesul olduğu Habitat-I Konferansı'ndan sonra yaşanan olaylarla bu yeni süreç sürat kazanmış ve kamu idaresinde yeni ifadeler ve yeni faktörler ortaya çıkmıştır.

Habitat-I Konferans kararlarının olması gerektiği gibi yerine getirilmemesi neticesinde problemlerin çözülmesinde sivil toplum kuruluşlarının desteği alınmadan iyi neticeler elde edilemeyeceği bilinci yerleşmeye, bu bakımdan sivil toplum kuruluşlarının değeri yükselmeye başlamış ve Habitat-II Konferansı sivil toplum kuruluşlarının etkin olduğu ilk küresel konferans olmuştur. Sivil toplum kuruluşlarının dışında hem 1992 senesinde yapılan Rio Dünya Zirvesi'nde hem de İstanbul'da Habitat-II konferansının hazırlık sürecinde tatbik edici olarak katılmamaları zirvede alınan kararların tam olarak hayata geçirilemeyeceği meydana gelen ve göz ardı edilen yerel idareler de Habitat-II Zirvesi'nde taraf olarak görülmüştür. “Yapabilir kılma”, “çok aktörlü idare” ve “faal katılımcılık” gibi ifadeler kamu idaresi alanında daha önce de dile getirilmiş bazı ifadelerle beraber ilk kez Habitat-II konferansında meydana gelmiş ve o andan itibaren çapımızın en fazla benimsenen kavramları durumuna gelmişlerdir (Altunbaş, 2003: 105). Burada çok aktörlü idareyle ifade edilen durum, katılımcılar arasında devlet, halk, sivil toplum kuruluşları ve özel sektörün dışında yerel ve lokal idareler de bulunmaktadır (Doğan, 2005: 77-88). Yaşanan gelişmelerin en net sonuçları olarak Habitat-II Konferansı esnasında sunulan önerilere yönelik, BM, devlet dışı organizasyonlarla beraber Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın hazırlanmasına izin vermiştir (Aslan, 2010:260-283). İktisadi büyümenin sağlanması, toplumsal destek ve çevre koruma hedeflerinin yerine getirilmesinde, toplumun her bireyinin ve grubunun dünyadaki tüm uluslararası, bölgesel, lokal ve sosyal seviyedeki tüm faktörlere kadar herkesin yükümlü bulunduğu fikri yayılmıştır (Gürses, 2015: 49-68). Yapabilir kılma kavramı çoğunlukla, yetki transferi, yerinden idare, bağımsızlık gibi kavramlarla bağlantılı olup merkezîyetçiliğe son verilerek yerel idarelerin tam manasıyla sivil toplum kuruluşuna evrilmesine, yetki ve yükümlülüklerin yükseltilerek finansal ve idaresel açıdan verimli hale getirilmesine karşılık gelmektedir. Böylece yerelde bulunanların problemlerini benimseme ve çözümleri adına iş birliği gerçekleştirme farkındalığının arttırılması hedeflenmektedir.

İdareye katılma veya yönetim kavramı ise, devletlerin demokratikleşme seviyesi ve sivil toplum kuruluşlarının yapılanmalarıyla ilgilidir. Bu ifade, klasik, bürokratik, hiyerarşik ve bu zamana kadar olumlu neticeleri olmayan idare mantalitesinin yerine sivil toplum kuruluşlarını özümseyerek katılımcılığı isteklendiren, saydamlık, yetki transferi ve yerinden idareyi baz alan, tatbik edilebilir çözümler arz

eden yeni bir idare mantalitesini ifade eder (Gürses, 2015: 49-68). Esasen kamu, özel ve sivil toplumun bir araya gelmesiyle idareye dahil olma anlamına karşılık gelen yönetişimin mekân çeşitliliği doğrultusunda bazı türleri meydana gelmiştir. Bunlar; uluslararası yönetim, devlette yönetim ve bölgesel yönetiştir (Lamba, 2012:495-509). Bu açıdan Habitat-II Konferansı yalnızca bir Kent Zirvesi değil aynı zamanda 2000’lerde özümzenmesi gereken idare şekillerinin nasıl olması gerektiğini meydana çıkaran bir “Gelecekteki Kamu Yönetimi Zirvesi” dir (Ökmen, 2009:). Kişilerin isteklerindeki farklılaşma bu dönemden itibaren kamu idaresinin tekrar şekillendirmesinin itici gücü durumunda olmuştur.

2.1.2.3.2. Performans ve Güven Açığı

Kamu hizmetlerinin sebep olduğu finansal yük, verilen hizmetlerin niteliği noktasındaki şüpheler, bütçe açıkları ve kamu sektörünün alanı gibi negatif durumlar kamuoyunda etkinliklerin maliyetli ve yetersiz olduğu yönünde yaygın bir inanın yerleşmesine yol açmıştır. Bunların haricinde kamu sektöründeki tutuculuk ve meydana gelen olayla sebebiyle idareye yönelik güvende çatlaklar oluşmuş, bürokrasinin sosyal faydadan ziyade kendi menfaatlerini artırma uğrında olduğu fikri meydana gelmiştir. Bu olaylar kamu idaresi ve kamu hizmeti zihniyetini irdelemeyi zorunlu hale getirmiş, önceler birçok sahada hizmet veren devletin elinde bulundurduğu monopollerin kamu idarelerinin verdiği hizmetleri yarıştan geri bırakması sebebiyle, kamu sektörünün verdiği hizmetlerle bu hizmetlerin niteliği özel sektörün verdiği hizmetlerle kıyaslanamaz olarak düşünülürken sonraki dönemlerde verilen hizmetlerde muvaffakiyet ve nitelik açısından özel kesimle kıyaslamalar yapılmıştır.

Kamu kesimindeki verim açığının kamudaki düzenleme ve çalışmadan dolayı oluştuğu, bu durumun engellenemez bir netice olduğu ve bu sebeple kamu sektörünün daraltılması ya da yeniliklerle kamu verimliliğinin yükseltilmesi gerektiği öne sürülmüştür (Demirel, 2011: 98-108). Böylece hem kamu kesiminin daraltılması hem de verimliliğinin arttırılması yenilik arayışlarının esas hedefi olmuştur.

2.1.2.3.3. Yönetimin Niteliğinde Değişim

Yeni kamu yönetimi düşüncesi; serbest piyasa mekanizmasının daha etkin ve faal olduğunu öne sürerek, firma idaresi ile kamu idaresi arasındaki çeşitliliğin

azaltıldığını söylemektedir. Özel kesimin sektörün işletme yönetimi zihniyeti yeni kamu idaresi yeniliklerini biçimlendirmektedir. Yeni yönetim fikri, kamu idaresinin siyasetçiler ve toplumla olan ilişkileri üzerine değişik bir tutum gösterir. Bu sebeple kamu idarecileri karar verme ve tatbik etmede geniş haklara sahip olmanın haricinde yaptıkları çalışmaların neticesinden de yükümlüdürler. Yönetmelik bağımsızlık idarede, dönüşen koşullara adapte olmayı, hızlı karar verebilmeyi, halkın beklentileri karşısında duyarlılığı, kaynakları verimli ve doğru kullanmayı amaçlamaktadır. Yeni yönetim zihniyetinde halk kamu hizmetlerinin hakimidir. Yeni kamu yönetimi tutumuyla kamu kesiminde idarenin; yönetim, net bilgi sağlama hakkı, idare-politik güç bilinci, vizyon-misyon tutumu, verimlilik değerlendirme, vatandaş odaklılık ve nitelik arama ifadeleri özümseren işletme eğilimli bir tutum benimsendiği anlaşılmaktadır.

2.1.3. YKY'nin Temelleri

İdarede uzmanlaşma, idarecilerin daha iyi bir temelde eylemlerini yürütmesine olanak tanımak ve rollerinin daha kesin bir biçimde belirlenmesini hedefleyen yeni kamu yönetimi anlayışının da kendi parametreleri vardır.

Devletin daraltılması noktasında geniş çapta bir anlaşma yapılmıştır. Kamu kesiminde uygulanan çalışma ve eylemlerin, devletin haricinde de yapılacak seçeneklerin var olduğu devlet eliyle enflasyon ve vergideki yükseliş devamlı ileri sürülerek minimum devlet kavramına yoğunlaştırılmıştır.

Yeni kamu yönetimi düşüncesinin niteliklerinden biri olan pazar temelli idare düşüncesine uygun şekilde etkinliklerde çoğunlukla devletin, özel kesimden daha fazla faydalanması ve daha çok hâkim görevinde bulunması durumuna yoğunlaştırılmıştır. Diğer bir husus ise, kamu hizmetlerinin arzı noktasında devletin daha fazla, kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum örgütleri arasın faal ve verimli bir hizmet veren iletişim ağı yaratmasının, kamu hizmetlerinin arzında kefil bir görevinin olmasından daha iyi olacağı ifade edilmiştir. 1975'lere kadar devlet devamlı bir gelişim yaşamıştır. Bu gelişim bazı kesimlerde sosyoekonomik ilerlemeler ile temellendirmiştir. Toplumun da gelişmesi neticesinde devletten talep edilen kamu hizmetlerinin içeriğinin de gelişmesi kaçınılmaz olmuştur.

Bu son girişimci idare zihniyeti geleneksel anlamda Weber bürokrasisi aleyhine bir tutum benimsemiştir. Weberyen bürokrasi, idarecilerin tehlikeye atılmasını önlemekte, kısıtlı olanakları, faal ve etkin bir biçimde kullanmaktan ziyade boşa harcanması neticesini meydana getirmektedir (Arslan, 2010: 1-35). Yeni yönetim zihniyetinde ise genellikle tehlikeye atılan, daha girişken ve hakları geniş olan idareci ve çalışan resmi ile karşılaşırız. Bu düşünce kapsamında oluşturulan idare şekilleri, hizmetleri uygulayan çalışan ya da hizmetleri veren organizasyonların birbirleriyle yarışa girmelerine yol açmaktadır. Böylece, halk klasik bürokrasinin dar alanından ayrılarak sağlamlaşmakta, organizasyonların hizmet dönemlerinden çok sonuçlarına yoğunlaşmaktadır. Girişimci idare düşüncesinin kamu idaresine devredilmesinin diğer yararı halkın sert koşullar kapsamında yönelen değil misyon ve vizyon çerçevesinde seçme hakkı kazanmasıdır. Katılımcı idare sağlamlaştırılarak yetki bölgeselleştirilmekte ve bürokratik sistemlerin yerine pazar sistemleri seçilmektedir (Ökmen, 2003: 117-139).

Yeni kamu yönetimi düşüncesi, Weber'in oluşturduğu ya da niteliklerini ifade ettiği bürokrasi düşüncesine karşı çıkmaktadır. Bu tip bir idare şekli batılı devletlerde konforun ve demokrasinin ilerlemesinde ciddi rol oynasa bile değişen koşullar karşısında yetersizliğin, yavaşlığın ve bürokrasinin sebebi olmaya başlamıştır. Kamu kurumlarında vazifeli olan bilhassa üst kademe idarecilerdeki ana düşünce, hatalı davranmamak ve tehlikeli adım atmamaktır (Arslan, 2010: 1-35). Halbuki gelenekler kapsamında davranan, kaideleri bire bir yerine getiren ve bunların haricinde herhangi bir davranış becerisi oluşturamayan idarecilerin işlemenin ve üretmenin yakınlarında bulunmadığı ileri sürülebilir.

Bu nedenlerden dolayı, yeni kamu yönetimi düşüncesinin hiyerarşi ve sert bürokratik kaidelerden ziyade nasıl daha verimli neticelere varılabileceğine yoğunlaştığı görülmektedir.

Yeni kamu yönetimi anlayışı pazar temelli tutumu önceliklendirir. Bu tutum neoklasik iktisadın ileri sürdüğü ve pazarda etkinli oluşturacak faktör olarak düşünüldüğü yarış teoreminden etkilenmiştir. Yarışın kamu bürokrasilerinde verimliliği yükselme aşamasında verimli bir yöntem olarak harcamaları azalttığı ve etkinliği yükselttiği söylenmektedir (Aydın, 2011: 11-20).

Rekabet zihniyeti, verim yükseltimi, harcamaları azaltma, etkinlik ve yöntem gibi ifadeleri incelediğimizde fark ettiğimiz müşterek şey, bunların öncelikli olarak özel kesimin konusu olmasıdır.

Devletin en mühim vazifelerinden biri halkın gereksinim ve beklentilerini süratli bir biçimde olması gereken süre ve yerde nitelikli bir biçimde gidermektir. Bu prensip kapsamında dönüşen ve ilerleyen dünyada kamu hizmetleri de devamlı şekilde dönüşüm yaşamakta ve devletten beklenen hizmet mantalitesi de değişmektedir. Yeni kamu yönetimi zihniyetiyle halkın yararlandığı hizmetlerin niteliği ve süratini özel kesimle kıyaslamaya başlamasıyla kamu kesimine yönelik istekler de artmaya başlamıştır. Halk ifadesi yerine kamu idaresi düşüncesinde müşteri kavramı kullanılmaya başlanmıştır. Müşteri odaklı idarenin kamu idaresi üzerinde görülen yararıysa inkâr edilemez. Özel kesimdeki firmaları toplam kalite idaresi kapsamında daha nitelikli bir hizmet vermek ve bu doğrultuda karı maksimize etmek için müşterilerle devamlı etkileşimdedir. Bu çerçevede kamu hizmetlerinin de etkinliğini yükseltmek ve halk tatminini sağlamak için devlet ve halk arasındaki bu düşünce kapsamında elde edilen etkileşim olumlu neticeler meydana getirecektir.

2.1.4. YKY'nin Stratejileri

Yeni kamu yönetimi anlayışının gelişmesini üç aşamada ele alabiliriz. Birincisi 1979-1980 senelerinde karşılaşılan tasarruf önlemleri; ikincisi 1985 yılından itibaren odaklanılan kamu ekonomik teşebbüslerinin özelleştirilmesi ekonomi, verimlilik ve etkinlik politikaları ve son aşama 1990 yılından beri yönetim, katılma, şeffaflık, verim temelli idare gibi prensiplerin belirgin hale geldiği tutumlardan meydana gelmektedir.

Yeni kamu yönetimi; sonuca yoğunlaşmak, pazarı önceliklendirmek, kamu idaresi yerine işletme idaresine arka çıkmak, müşteri eğilimlilik, etkinlik, verimlilik gibi ifadeler üzerinde durarak kamu sektörü için yeni değerler yaratmaktadır. Pazar şekli, kültürü, metodu, bilgi ve yeteneği kamu sektörünün etkinlik artışında yeni tercihler olmuştur. Pek çoğunun benimsediği düşüncede, yeni kamu yönetimi politikadan idareye geçişin bir simgesidir.

Yeni kamu yönetimi çalışması ve sosyal hayatla olan bağında yeni bir kurulma ileri sürmektedir.

2.2. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI İLE BİRLİKTE KAMU YÖNETİMİNDE UYGULANAN YENİ YÖNETİM TEKNİKLERİ

Yeni kamu yönetimi düşüncesiyle beraber kamu idaresinde; yeni idare yöntemlerinden faydalanılmıştır. 1990'lı senelerden beri dünyanın genelinde yayılan ve özel kesim başta olmak üzere kamu kesimindeki bütün düzenlemelerde faydalanılan ve tatbik edilen yeni idare yöntemleri 5 temel sınıfa ayrılmaktadır.

- 1) Toplam Kalite İdaresi
- 2) Yöntemsel İdare,
- 3) Etkileşimli İdare.
- 4) İnsan Kaynakları İdaresi
- 5) Dönüşüm İdaresi

Bu idare yöntemleri şu şekilde detaylandırılmıştır:

2.2.1. Toplam Kalite İdaresi

Toplam Kalite Kontrol ve Kalite Güvence Sistemi fikrinde, işletmedeki tüm çalışanların dahil olmasıyla süreçlerin devamlı bir şekilde güçlendirilmesiyle iç ve dış müşterilerce ifade edilen nitelik ihtiyaçlarının giderilmesini, nitelik etkinliklerinin özümsemesini, niteliği tam bir şekilde yerine getirilmesini ve yükseltilmesini sağlayan idare şekli ‘Toplam Kalite Yönetimi’ olarak adlandırılmıştır (Özer, 2005: 3-59).

Toplam Kalite Yönetimi kavramı özetle kusursuzluğa yöntemli bir yaklaşım olarak tanımlanabilir. Kelimeler tek tek incelendiğinde ilk kelime olan toplam, söz konusu ürün ya da hizmetin her bir birimi, her işlevi ve aşamalarını içerir. Kalite kelimesi, değerlendirilebilen idare değerleri manasındadır. Yönetim ise kusursuzluğu elde edebilmek adına bütün kaynak ve etkinlikler üzerinde tatbik edilen yöntemlerdir. Toplam Kalite Yönetimi’ni oluşturan faktörler üst yönetimin desteği, müşteriler, araçlarla olan ilişkiler ve personelin katkısı olarak sıralanabilir (Akyel ve Köse, 2010: 34).

Masaiki İmai kavramı, Toplam Kalite düşüncesini bir örgütlenmede her düzeyde verimliliğin geliştirilmesi doğrultusunda bütünüyle birbirine bağlı uğraşlarla,

tepe idareciden en alt çalışana kadar bütün personeli içeren düzenli eylemler bütünün şeklinde ifade edilmektedir (Okçu, 2003: 97-123).

Türkiye Kalite Ödülü, kıstaslarına göre toplam kalite idaresi, müşteri tatmininin ve personel tatmininin kişilerde olumlu izlenimlerinin elde edilebilmesi, çalışma sonuçlarında en verimli düzeye erişilebilmesi için politika ve yöntemlerin, kaynakların, personelin ve aşamaların uygun bir yönetim zihniyetiyle idare edilmesi biçimindedir (Sezik ve Ağır, 2016: 225-240).

Toplam Kalite Anlayışı ve Toplam Kalite İdaresi, 1980’li yıllarda başlamış ve 1990’lı yıllarda kurumlarda yayılmaya başlamıştır. Kalite hususu işletme yönetiminin ana başlıklarındandır. Toplam kalite idaresiyle alakalı ilk düzenli uygulamalar 1932 yılına kadar dayandırılabilir. Fakat bu husus 1980’li senelere kadar bütün örgütlenme eylemlerini şekillendirecek ve ayrı bir idare düşüncesi meydana getirecek düzeye ulaşmamıştır (Emini, 2009: 32-45).

Toplam kalite idaresi, kişilerin isteklerinin giderilmesini hedefleyen grup çalışmalarına arka çıkan, tüm aşamaların denetlenmesini ve sağlamlaştırılmasını sağlayan bir idare fikridir. KY; Toplam kalite idaresi sadece niteliğe ve etkinliğe yoğunlaşan bir düzen değildir. Bir işletmenin bütün bölümlerinde devamlı ilerleme merkezli bir tutumdur (Gözel, 2003: 195-208).

2.2.2. Yöntemsel İdare

1950’li yıllardan sonra faydalanılan yöntem kavramı, yaşadığımız döneme kadar farklı karşılıklar almıştır.

Bunlardan birine göre yöntem, ‘Yapılan iş nedir?’ ve ‘Ne olmalıdır?’ sorusuna bulunacak yanıttır. Diğer bir tanımda, yöntem, firmada uzun süreli hedefleri saptamada ve bu hedeflere ulaşabilmek için gereksinim hissedilen kaynakları elde ederek uygun etkinlik programları oluşturmaktır. Ayrıca yöntem çoğunlukla risk ve düzensizlik durumunda yetersiz bilgiyle karar vermektir. Dar anlamda yöntem ise bir hedefe ulaşmak için saptanan faaliyet biçimidir. Kenneth Andrews ve diğerlerinin (1965) yaptığı tanıma göre yöntem gerek hedeflerin gerekse bu hedeflere ulaşmak için yapılan planların bir modelidir. Diğer taraftan yöntem, ürünler ve piyasalarla ilgili kararlar ve bu duruma bağlı olarak meydana gelen eylemler bütünüdür. Hofer ve Schendel’in

(1978) ifadelerinde ise yöntem, firmanın iç kaynakları ve kabiliyetleriyle dış çevrenin imkanları ve riskleri arasında adapte olacak eylemlerdir ve üst kademedekilerin iç ve dış farklılaşmalara adapte olmasındaki bir vasıta olarak tanımlanmıştır. Yapılan başka bir tanımda yöntem, piyasadaki yarışın düzeyi ve bunun geleceği saptandıktan itibaren piyasa imkanlarını temel alarak rakiplere avantaj elde edecek karar ve eylemler olarak ifade edilmiştir (Öztürk, 2016: 35-39). Bunlara ek olarak yöntem, bir firmanın kendi görevlerine ve amaçlarına erişme şeklini ortaya koyan detaylı bir programdır (Kurnaz ve Önen, 2017: 52-66). Firma, personelini ortak bir hedef doğrultusunda birleştirmeli ve firma etkinliklerinin birbiriyle örtüşmesini sağlamalıdır. Yoksa, düzenin yokluğu sebebiyle firmanın departmanları çeşitli hedeflere sahip olabilir hatta firma ana hedef ve amaçlarından sapabilir. Bu durumda firmada karmaşa ortamı meydana gelir (Songür, 2015: 56- 78).

2.2.3. Etkileşimli İdare

Toplam kalite idaresi ve yönetsel idare haricinde kamu kesiminde yüksek verim için mühim olan yeni idare yöntemlerinden biri de etkileşimli idaredir. Etkileşimli idare aslında iki değişik anlama gelmektedir. Birincisi etkileşimli idare, sistemdeki bütün kaynakların verimli bir liderlikle birleştirilmesi ve bu şekilde daha fazla enerjinin ortaya çıkarılmasıdır. İkincisi ise tüm personelin daha yaygın ve verimli bir şekilde yönetime katılmasıdır. Bu kapsamda Toplam Katılım İdaresi şeklinde de bilinmektedir.

2.2.4. İnsan Kaynakları İdaresi

İnsan kaynakları idaresi, kuruluşun hedeflerine erişebilmesi adına tüm personelin en verimli biçimde kullanılmasıdır. İnsan kaynakları idaresi, kurumda “insan” kaynaklarından en etkili biçimde faydalanılmasını hedefler. Diğer bir deyişle, insan kaynakları idaresi; insan kaynaklarının düzenlenmesi, ilerlemesi, eğitimi, verimlilik analizlerinin gerçekleştirilmesi, idareye dahil olması gibi başlıkları kapsayan bir sahadır. Yeni idare zihniyetinin önemli yönlerinden biri olan bu alanda faydalanılan en yeni yöntemler şu şekilde ifade edilmektedir (Eroğlu, 2010: 226-232):

- 1) Yalın Düzenleme
- 2) Personeli Güçlendirme (Empowerment)
- 3) Kademe Azaltma (Delayering)
- 4) Sıfır Hiyerarşi
- 5) Ekip Çalışması
- 6) Çok Fonksiyonlu Katılım
- 7) İş Köprüleme (Job Bridging)
- 8) Küçülme (Downsizing)
- 9) İşe uygun çalışan (Rightsizing)
- 10) Dış Kaynaklardan Faydalanma (outsourcing)
- 11) Devamlı Eğitim
- 12) Kaizen (Sürekli Gelişme)
- 13) Otokontrol
- 14) Toplam Etkili Bakım
- 15) Kendi Kendini İdare Eden Takımlar (Self-Managed teams)
- 16) Tam Zamanında Hizmet (Just In Time)

Bununla beraber kamu idarecilerine, yetki sahibi oldukları idare biriminin yönetilmesinde faal olarak davranmalarını ve eğer gerekirse inisiyatif kullanmalarını gerektirir. Klasik kamu idaresinin öne sürdüğü idareci nitelikleri ise, idare etkinliklerinde çok faal olan ve düzenlemeyi sağlayan bir idarecidir.

2.2.5. Dönüşüm İdaresi

Dönüşüm idaresi, herhangi bir kurumda düzen, aşama ve tatbik edilen politikalarda süratli ve kusursuz dizayn ve dönüşümler gerçekleştirilerek kurumun daha fazla verime erişmesini ve bir girişim yapmasını hedefleyen yeni bir örgütsel dönüşüm yöntemi olarak ifade edilmektedir. Diğer bir deyişle, dönüşüm idaresi bir girişim yöntemiyle kurumun etkinlik seviyesini arttırmak ve daha sonra bu etkinlin

devamlılığını sağlamak amacıyla oluşturulmuş bir yöntem olarak açıklanmaktadır (Akçakaya ve Yücel, 2007: 4). Verimsizlik, yavaşlık ve kırtasiyecilik başta gelecek şekilde birçok problem hemen hemen çalışamaz hale gelen kamu idare sistemlerinin yüksek bir performansa erişmesini etkin bir biçimde işleyen birimler haline getirilmesi amacıyla bu idare yöntemlerinin tatbiki oldukça mühimdir. Fakat tatbik alanı kamusal özellik barındırdığından kamu faydası ve negatif dışsallıklar gibi bazı noktaların göz önünde bulundurulması gerekir (Aksu, 2000: 37). Yeni idare düşüncesi ve yöntemleri yalnızca işletme idaresi üzerinde tatbik edilecek olgular değil aynı zamanda bunların neredeyse tamamı işletme idare yazınında mevcut olsa da bahsedilen yöntemler ufak veya karışık, özel ya da kamu idare olayının var olduğu her alanda düşünülebilecek ve tatbik edilebilecek yapılar olarak değerlendirilmelidir (Akçakaya ve Yücel, 2007: 5).

2.3. YKY VE YÖNETİŞİM

2.3.1. Tanımı ve Temel Önergeleri

Yönetişim kavramı köken olarak İngilizcedir ve yol göstermek, idare etmek anlamlarına karşılık gelen “governance” kelimesinin Yunancada karşılığı olan “Kyberan” ifadelerinden oluşur (Ataay ve Kalfa, 2008: 230).

Yönetişim, bilhassa 1990’lı senelerden başlayarak iktisadi ve toplumsal meselelerdeki dönüşümlere ek olarak idare alanında da değişikliklerin yaşandığını sergileyen bir ifadedir. Yönetişimin pek çok tanımı vardır ancak tek bir alanda uygulanmamasından kaynaklı olarak her alan için yapılmış genel bir tanımı bulunmamaktadır. İdare alanı bakımından ele alındığında yönetim, etkinlik sahaları bakımından farklılık gösteren, toplumsal yaşamda uyguladıkları vazifelerin her birinin çeşitli misyon ve vizyonu olan organizasyonların, topluma hizmet etmek için atıldıkları politik ve toplumsal içerikli etkinliklerdir.

2.3.2. Yönetişim Modelleri

Yönetişimin politik, iktisadi ve idaresel yönlerinin haricinde global ve lokal yönleri de bulunmaktadır. Yönetişimin bir uygulama sahası olarak meydana gelmesi ve iyi bir organizasyon yöntemi olarak düşünülürken farklı sahalarda ve dünya genelindeki etkileriyle beraber rolünün ciddiyeti artmaktadır (Demir, 2014: 151-168). Yönetişimin

yazında iktisadi, politik ve yönetsel olarak iç dayanağı vardır (Demir, 2014: 151-168):

- İktisadi yönetim; bir ülkenin iktisadi etkinliklerini ve diğer ekonomilerle olan etkileşimlerini etkileyen karar aşamalarını kapsamaktadır ve fakirlik ile hayat standardı üzerinde tesirli olmaktadır.
- Politik yönetim; yöntemleri meydana getirmede karar verme aşamasıyla ilgilenir.
- Yönetsel yönetim; politikaların icra edildiği mekanizmayla alakalıdır.

Bu üç faktörü birleştirdiğimizde, iyi yönetimin siyasi ve sosyo-iktisadi etkileşimleri yönlendiren aşamaları meydana gelmektedir (Sobacı, 2007: 219-236). Yönetim için; kamu kurumları, özel kesim ve sivil toplum örgütleri dayanışmasında, idareye katılma bakımında ve ideolojik dayanakları aynı fakat alansal değişikliklere göre katılımın düzeyinde meydana gelebilecek çeşitlilikler göz önünde bulundurularak, alan kıstasına göre ulus dışı, milli ve lokal olmak üzere gruplandırma yapılabilir (Turan, 2013: 1-15).

Bunun yanı sıra yönetim modelleri global yönetim, kamu yönetimi ve iyi yönetim olarak sınıflandırılabilir.

Lamborn'e (1991) göre globalleşme, günlük yaşantımızın bir tamamlayıcısı olarak çok boyutlu dönüşümleri anlatan ve her alanda yararlanılan bir kavramdır. 1975'lerde değişik bir açı kazanan ve yaşadığımız dönemde yükselerek devam eden, toplumsal, politik, iktisadi ve kültürel değişimlerin tamamına karşılık gelen bir terimdir. Globalleşmenin dünyaya kazandırdığı köklü dönüşümler sebebiyle küresel mekanizma ülkeler arası etkileşimleri bir oluşum olmak yerine global aktörleri kapsayan bir oluşum meydana getirmiştir. Global atılımlar, sınıflaşmalar, ülkeler arası yapılanmalar ve sivil toplum kuruluşları gibi yeni global aktörler vardır. Globalleşmenin çok yönlü tesirlerine ek olarak idarede direkt veya dolaylı şekilde tesir ederek onu değiştiren ve yönetimle bağlantı kurmasına neden olan yansımaları bulunmaktadır (Bayramoğlu, 2005: 264-273).

Globalleşmenin toplumsal, siyasi, iktisadi, kültürel ve teknolojik dönüşümde yükselen etkileri mevcuttur ve dünya genelinde organizasyonlar, topluluklar, firmalar ve kuruluşlar üzerinde egemen bir proses olarak değerlendirilmektedir. Kamu idaresi veya

devlet, bu durumun tesirinde kalan mekanizmalar içinde yer alır (Kayıkçı, 2014: 105-114).

İyi yönetim teriminin, yönetimden ayrılan yönü az gelişmiş ülkelerin yer aldığı idaresel, politik, iktisadi ve sosyal konuları kapsayan problemlere yoğunlaşması ve bu problemlerin çözülmesi doğrultusunda yeni bir yöntem ileri sürmesidir. Diğer bir deyişle, kamusal hizmetlerin arzı ve problemlerin aşılması noktasındaki tartışmalar ilerlemeyi sağlamaya da yoğunlaşmakta ve devlet, toplum, pazar üçlüsüne küresel alanda mühim bir aktör olarak dâhil olmaktadır.

Bunun haricinde, yönetim ve iyi yönetim kavramları pek çok noktada ortak paydada buluşmaktadır (Palabıyık, 2004: 63-85). Gündoğan'a (2004) göre, yönetim 1990'lı senelerden başlayarak daha net, prensipli ve nitelikleri daha da belirgin bir terim olarak meydana gelmiştir (Bayramoğlu, 2005: 264-273). Yönetim kavramının bazı prensiplerinin tatbikiyle birlikte meydana getireceği hal, iyi yönetim halidir. Bu sebeple yönetim kavramı bir durumu gösterirken, iyi yönetim koşullu ve işlemsel bir durumu gösterir (Ökmen vd, 2004: 23-80).

2.3.3. Türkiye’de Yönetişim Mekanizmaları

2.3.3.1. Bilgi Edinme Kanunu

9.10.2003 tarihinde 4982 no.lu Bilgi Edinme Hakkı Kanunu onaylanmıştır. Kanunun ilk maddesine göre bu kanunun amacı; “Demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir”. Kanunun ikinci maddesine göre, bu kanun; “kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetlerinde uygulanır. 01.11.1984 tarihli ve 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun hükümleri saklıdır” (Özışık, 2012: 129-141).

Ülkemizde bilgi edinme hakkı, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu vasfındaki meslek kuruluşlarının vazifeleri sebebiyle elde ettiği bilgi ve belgeleri, isteyenlerle paylaşmaları yükümlülüğü verilmiştir (Çukurçayır vd, 2012: 17-18). Ülkemizde bilgi edinme hakkından yararlanmanın güvence altına alınarak bazı

kıstaslara kanunda yer verilmesiyle halkın erişebileceği bilgi ve belgeler düzenli bir duruma getirilmiştir ve fonksiyonel olarak kişinin ifade hürriyeti çerçevesinde halkın hizmetine sunulmaktadır. Kamu kesiminde alınması gereken tedbirler farklı kıstaslara göre düzenlenebilir. Bu kıstaslar (Özışık, 2012: 129-141):

Kamu kuruluşunun etkinlik sahasıyla alakalı bilgileri sunması,

- Kamu kurumlarında uzman çalışan istihdamı,
- Kamu görevlilerinin yetiştirilmesi,
- Elinde bulundurdıkları yasal yetkileri hususunda toplumun aydınlatılması,
- Bilgi edinme hakkı konusuna dair tüm uygulamaların raporlanması,

Bilgi Edinme Hakkı Kanununun yürürlüğe girmesi, kamuda “hesap verilebilirlik ve saydamlık” bakımından önemli bir harekettir. Daha açık ve saydam bir demokratik Türkiye için Bilgi Edinme Hakkı Kanunun tatbik edilmesi bir zorunluluk olarak görülmektedir.

2.3.3.2. Bağımsız Üst Kurullar

Ülkemizde gerçekleştirilen yönetim uygulamalarından biri üst komitelerin yayılmasıdır. Kontrol, yönetişimin bir bileşenidir, yasalara ve kamu hizmetlerinin uygun şekilde gerçekleştirilmesini sağlamak ile kontrol edilen kişi ve kuruluşlara işin daha nitelikli şekilde yürütülebilmesi için kılavuzluk ve eğitim danışmanlığı unsurlarından oluşur. Ülkemizde 1980 yılından itibaren icra edilmiştir. Fakat 1990 yılından sonra pek çok alanda mevcut olan üst komiteler, hem kamu faydasını ve sosyal beklenti koruyucu bir kontrol gerçekleştirmekte hem de bağlı oldukları alanı organize etmektedirler. Serbest yönetsel otoriteler, serbest yönetsel komiteler, bağımsız kurullar, üst komiteler, süper komiteler, organize edici komiteler olarak adlandırılmaktadır (Çukurçayır vd, 2012: 20).

2.3.3.3. E-devlet Uygulamaları

Sağlam ve düzgün bil aktarımı ile iletişimde yönetsel fonksiyon oldukça önemlidir. Bu bağlamda bilişim ve iletişim adına teknolojilerden faydalanılması, etkinliğin yükseltilmesi, demokratik kontrol ve katılım olanaklarının çeşitlendirilmesi için ülkemizde e-Devlet uygulamaları yürürlüğe girmiştir. Süratle ilerleyen ve dönüşen

bilgi ve iletişim teknolojilerinin tesiriyle kişilerin gereksinimlerinde bazı farklılıklar ortaya çıkmıştır ve geleneksel devlet düşüncesinde verimli, akılcı, saydam ve hesap verebilir devlet düşüncesine doğru bir dönüşüm yaşanmıştır.

Globalleşmenin bir sonucu olarak ifade edilen bu dönemde bilgi ve iletişim teknolojilerinden sosyal yaşamın her yerinde olduğu gibi idarede de faydalanılmaya başlanmış ve bu faydalanmayla birlikte e-Devlet oluşturulmuştur (Maraş, 2011: 121-144).

E-Devlet, terim olarak ilk kez 1993 senesinde ABD’de yapılan ve hizmetlerin arzında e-Devlet uygulamasının önemine yoğunlaşan Ulusal Performans Değerlendirmesi isimli yenilik atılımının raporlarında geçerek yaygınlaşmıştır. Aslında, E-Devlet kavramı bilgi iletişim teknolojilerinin kamu idaresinde kullanılmasını gösteren tek kavram olmamaktadır. Adeta, ilgili yazında bir terim çokluğu vardır (Kaypak, 2009: 215-234). “Akıllı devlet”, “dijital devlet” şeklide de adlandırılan e-Devlet, devletin iç işlerinde ve arz ettiği hizmetlerde bilişim teknolojilerinden faydalanması olarak ifade edilmektedir (Demirel, 2006: 81-112). E-Devlet, halka devlet vasıtasıyla sunulan hizmetlerin elektronik platformda arz edilmesidir. E-Devlet web sayfası ile devlet hizmetlerinin halka en basit ve verimli yollarla, nitelikli, süratli, kesintisiz ve güvenli bir biçimde eriştirilmesi istenmektedir. Geleneksel devlet anlayışının yerine geçmeye başlayan e-Devlet düşüncesi ile her kuruluşun ve her kişinin bilgi ve iletişim teknolojilerinden faydalanan düzenler ile devlet organlarına ve kurumlar tarafından arz edilen hizmetlere kolay yoldan ulaşması sağlanır.

2.3.3.3.1. E-Devletin Amaçları

E-Devlet prosesi için genel olarak 4-5 aşama öne sürülmektedir. Bilgi ve iletişim teknolojilerinden, birinci aşamada bilgiyi yaymak için faydalanılır. Bir sonraki aşama, çift yönlü iletişimi içerir. Burada devlet, bilgi ve veri aktarım teknolojilerinin yanı sıra e-postalardan da yararlanmaktadır. Üçüncü aşama, kamu yetkililerinin yerini alacak biçimde finansal işlemler ve hizmetlerin bağlantılı olarak verilmesidir. Sonraki aşamaya geçildiğinde, farklı hizmetler yatay ve dikey şekilde birleştirilmeyle idare edilmektedir. Son aşamadaysa internet temelli politik katılımı isteklendirmeyi kapsayan interaktif demokrasiden oluşur (Şahin ve Örselli, 2003: 344-354). Erdem (2015)’in

aktardığı ve 2002 yılında yayınlanan Türkiye Bilişim Şurası Taslak Raporu'na göre E-Devlet uygulamasının hedefleri şu şekilde açıklanmaktadır:

- Devletin süratli ve verimli bir biçimde çalışmasının sağlanması ve saydamlaşması,
- Her seviyeden halkın idareye dahil edilmesi,
- Kurumlar arası bilgi aktarımının yapılarak iş ve bilgi tekrarının engellenmesi,
- Kamunun hizmet sunduğu halkın hayatının basitleştirilmesi,
- Karar alıcıların bilgi temelli karar alma proseslerinin geliştirilmesi ve süratlendirilmesi olarak kısaltılabilir.

Bunların yapılması halinde elde edilecek faydalar şunlardan oluşur:

- Zamandan kazanç ve harcamaların azalması,
- Etkinlik, nitelik ve tatminin yükselmesi,
- İktisadi gelişime destek olunması,
- Kişisel katılımın yükselmesi,
- Kâğıt tüketiminde azalma,
- Kamuyla olan işlemler için halkın istediği verilere bir yerden ve doğru biçimde erişilmesi.

Bu sayede insan için hatalar temelli minimize edilecektir. Bilgi ve iletişim teknolojilerini ilk oluşturma harcamaları fazla olmasına karşılık süre kapsamındaki toplam elde etme harcamalarının azalması, sunulacak hizmetin daha süratli ulaştırılması, işletme harcamalarının düşmesi, doğru bilgiye erişim gibi pozitiflikler hizmetin elektronik çevrede verilmesi için bir sebep yaratacaktır. Gerek kamu gerekse halk için karar vermede basitlik ve sürat sağlanacaktır.

Ülkemizde e-Devlet uygulamasının öncelikli hedefleri şu şekildedir (Sağsan, 2001: 89-97):

1. Masraflarda Tasarruf Sağlanması: Devlete yük olan masraflar, E-devlet mekanizmasına adapte olunmasıyla birlikte yüksek oranda azalmıştır. Bilhassa çalışana hissedilen gereksinimin azalmasıyla beraber kamu kesiminde istihdam edilen personel miktarında açık bir biçimde düşme yaşanacak ve bu da cari masrafları azaltabilecektir.

2. Kâğıt İşlemlerinin Denetlenmesi: E-Devlet düşüncesinin gelişmesiyle birlikte, kâğıt üzerinden gerçekleştirilen, oy kullanma, vergi, belediye hizmetleri, sağlık gibi işlemler elektronik platforma transfer edilir.

3. Saydamlık: Her çeşit bilgiye elektronik ortamdan erişilmesi, hesap verebilir devlet düşüncesini de doğurur ve devlet-halk etkileşimini farklı bir kapsamda ele alarak halk için devlet zihniyetinin de yaygınlaşmasına yol açacaktır. Saydamlık, gerçekleştirilen işlerle ve verilen hizmetlerle ilgili gizlilik kısıtlamalarını minimize ederek, bilgi sağlama hak ve hürriyetinin yolunu açmasında rol oynar.

4. Hizmet Niteliği: İnternet platformunda yapılmaya başlanacak hizmet düşüncesinin belirli bir nitelikte ve tek tip hale getirerek halka iletilmesini sağlayacaktır.

5. 7 Gün 24 Saat Kamu Hizmeti: Hizmetin yükselen niteliği ve standart hizmetin haricinde devlet halkın yakınında olmak için yedi gün yirmi dört saat hizmet verecektir.

6. Katılım Oranının Yükselmesi: Devlet hizmetlerinden faydalanan halk oranı yükselecektir. Bunun sebebini oluşturan temel fikir, halka ne kadar çok şans verilirse o kadar sinerjik bir devlet oluşturulabilecektir.

7. Basit, Süratli ve Rahat Ulaşım İmkânı: İnternet teknolojisinden devletin sunduğu hizmetleri vermede yararlanılmasıyla beraber devlet kapısı ifadesi devlet portalına evrilecek, herkesin eşit ulaşım mesafesinde olması sayesinde eşit nitelikte hizmet yayılacaktır.

2.3.3.3.2. Ülkemizde E-Devlet Uygulamaları

Ülkemizin e-Devlet mekanizmasına ulaşması uzun vadede olmuştur. Bu dönemin kökleri delikli kart mekanizmasıyla işleyen büro aletlerini kullanan T.C. Ziraat Bankası'nın bilgi işlem makinelerini devlet yaşamına kattığı 1934 senesine kadar dayandığı belirtilmektedir (Delibaş ve Akgül, 2010: 101-139). Şüphesiz bilgisayar ve internet faktörleri, dünya genelinde olduğu gibi ülkemizde de e-Devlet uygulaması için önemli rol oynamaktadır.

Türkiye'de bilgisayar kullanımı öncelikle Karayolları Genel Müdürlüğü'nde olmuştur. "IBM-650 Data Processing Machine" model bilgisayar, 1960 senesinde

Karayolları Genel Müdürlüğü'nde hizmete sunulmuş ve neredeyse 12 sene kullanılmıştır (Naralan, 2008: 1-20). 1980'li senelerdeyse bilgisayardan kamu kesimi ve özel kesimde de sıradan bir durum olarak karşılanmaya başlanmıştır (Şahin ve Örselli, 2003: 344-354). Ülkemizdeki ilk internet erişimi, ODTÜ Bilgi İşlem Daire Başkanlığı salonuna yerleştirilen yönlendiriciler aracılığıyla 1993 senesinde olmuştur (Demirhan ve Türkoğlu, 2014: 235-254).

Globalleşme, Avrupa Birliği uyum süreci, iktisadi, politik ve yönetim sahasında meydana gelen olaylar, yeni kamu idaresi düşüncesi, bilgi ve teknolojiye ortaya çıkan yenilikler e-Devlet uygulamasının önemini arttırmıştır (Kaypak, 2009:215-234). E-Devlet uygulamalarının gelişmesini sağlamak, kamu personelinin ve kişilerin e-Devlet uygulamasına adapte olması ve verimli biçimde faydalanmalarını sağlamak, bilhassa 2000'li senelerin ilk yıllarından beri devletlerin birincil hedefleri arasına girmiştir (Gökbunar ve Baştan, 2004: 71-89). Dönem içerisinde bilgi toplumuna ve e-Devlet düzenine geçiş yapmak ve e-Devlet düzenini gelenekselleştirmek amacıyla kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum örgütlerinin dayanışmasıyla farklı uygulamalar yapılmıştır. Bu amaç doğrultusunda önceki senelerde pek çok kurum oluşturulmuş, bu kurumlardan bazıları hiç eylemde bulunmamış, bazılarıysa yapılan birkaç toplantının ardından kaldırılmıştır (Demirel, 2006: 81-112). Bu kapsamda, E-Devlet sürecinde yapılan bazı atılımların muvaffakiyetsizlikle neticelendiği söylenebilir. Bazı atılımların başarılı olamamasında, içeriklerinin tatbik edilemeyecek nitelikte olması, olması gereken politik irade desteğinden eksik kalmaları, kamu planlarına göre davranılmaması gibi unsurlar etkili olmuştur (Demirel, 2006: 81-112).

2.3.3.3.3. E-Devlet Uygulamalarının Değerlendirilmesi

2001 senesinde, Avrupa Komisyonu ana kamu hizmetlerinden aşağı yukarı 20 hizmetin elektronik platformda sunulması doğrultusunda çalışma yürütülmüştür. 2007 senesinde Türkiye'nin de içinde bulunduğu bu çalışma 27 Avrupa Birliği üyesi ülke ile Türkiye, İsveç, İzlanda ve Norveç'i de içermektedir. Bu ülkelerin ana kamu hizmetlerinin elektronik platformda arz edip edilmediği karşılaştırılırken %58,9'luk ortalama bir oran saptanmıştır. Türkiye'de genel ortalamaya yakın olarak sunulan hizmet oranı %55 olarak belirlenmiştir. E-Devlet sisteminin yerleşme düzeyinin de saptandığı bu çalışmada Avrupa Birliği için bu oran %75, ülkemiz için %68 olarak

saptanmıştır. Özel kesimde elektronik şekilde sunulan hizmet Türkiye’de %86 Avrupa Birliği’nde %84 olmuştur (Efendioğlu ve Sezgin, 2007: 219-236). OECD’nin 2006 senesinde Türkiye’nin e-Devlet sistemi üzerinden gerçekleştirdiği çalışmada elde edilen neticeler şu şekildedir:

1- E-Devlet uygulamalarında Türkiye’de ciddi gelişme sağlanmıştır. Bu uygulamalar sonucunda, ülkemiz devlette saydamlık, verimlilik ve açıklama yapılabilirlik açısından önemli bir ilerleme kaydetmiştir. E-Devlet uygulamalarının yayılması amacıyla şu hususlara yoğunlaşmıştır (Demirhan ve Türkoğlu, 2014: 235-254):

- Elektronik platformda sunulan hizmetlerin sayısını yükseltmekten ziyade sağlık, güvenlik, vergi gibi işlemlerin e-Devletten sunulması hedeflenmiştir. Böylece kazanç sağlayıcı, tahsilatı basitleştirici hizmetlere elektronik platformda üstünlük sağlanması.
- E-Devlet temeli meydana getirilirken güvenlik, hukuk ve finans birimlerinin bilgi iletişim teknoloji ağlarının ilk etapta oluşturulması.
- Kamu hizmetleri elektronik platforma aktarılırken, gerçek ve tüzel bireylerin uygulamadan yararlanabilmesi amacıyla bir kimlik numarası bulundurmalarının sağlanması, bu çerçevede halk ve vergi numarası gibi tatbiklerin gerçekleştirilmesi.

2- E-Devlet uygulamaları ile dolandırıcılığın engellenmesine destek olunmuş, sosyal güvenlik E-Devlet uygulamaları için 2,5 milyon dolarlık yatırım gerçekleştirilmiş ve bu sayede bir senede 1 milyar dolar ve uzun vadede senelik 3 milyar dolar tasarruf yapılmıştır. Değerlendirilebilir özellikteki bu mühim tasarruf,

E-Devlet atılımlarının desteği ve iyi bir kontrolle 2003 senesinde sağlanan 12,5 milyar dolarlık düzey, kısa vadede 18 milyar dolara ulaşmıştır (Şeyhanlıoğlu, 2007: 82-105). Yerel seviyede E-Devletin genel hatlarını, ülkemizde sunulan rapor, araştırma ve verilere göre ele alabiliriz. Bu doğrultuda:

- 2002 yılında bilgi iletişim teknolojileri için bütçeden yaklaşık 200 yatırım çalışması amacıyla 800 milyon TL’ye yakın kaynak tahsis edilirken 2016 senesinde bu sayı 6 kat artmıştır. Bilhassa 2011 yılından sonra eğitim alanında yürütülen çalışmalarla beraber ciddi oranda artış meydana gelmiştir.

- 2016 senesinde kamu kesimi bilgi iletişim teknoloji yatırımlarına ayırdığı bütçenin, yatırım planının %7'lik kısmını oluşturduğu bilinmektedir.
- TÜİK'in yaptığı Bilgi Toplumu İstatistikleri çalışmasında elde edilen sonuçlarda 2004-2017 seneleri için Türkiye'de özel atılımlarda ve evlerde internet kullanımının çeşitli kategoriler arasında bir inceleme gerçekleştirilmiştir.

2004 senesinde evlerde bilgisayar kullanımı oranı %24'e yakınken bu oran 2017 senesinde %57'ye yaklaşmıştır.

Yine TÜİK'in 2014 senesinde gerçekleştirdiği Yaşam Memnuniyeti Araştırması verilerinden elde edilen sonuçlar doğrultusunda elektronik platformda verilen kamu hizmetlerinden tatmin oranı %89'a yakın olduğu söylenebilmektedir.

- 2016 senesinde E-Devlet uygulamasından faydalanılma oranlarına bakıldığında üye sayısının 28,5 milyon kişiye eriştiği görülmektedir (Şahin ve Örselli, 2003: 344-354).

2.3.3.4. Sosyal Ağlar-Sosyal Medya ve E-Katılım

Gerçek ve tüzel bireylerin internet temelli yaygın ağlarda veri aktarımına olanak sağlayan sosyal ağlar veya yeni medya, iletişimde yeni bir çağın başlangıcı olmuştur. Sosyal ağlarla birlikte senkronize olmayarak bu sahada etkin olan portallar vasıtasıyla pek çok birey diğerleriyle etkileşime geçebilmektedir. Bu oluşum çok interaktif bir durumun meydana gelmesini ve bilgiye ulaşımın süratli ve basit bir biçimde olmasını sağlamakta (Karkın, 2012: 43-58), bilginin halka açık olmasıyla katılımı arttırmakta (Memiş, 2015: 209-242) ve bu niteliğiyle bazı hizmetlerin verilmesi için olanak vermektedir.

İnternet alt yapısının gelişmesiyle kişisel ve kurumsal pek çok etkileşim vasıtası daha da etkin hale gelmiştir. İletişimin mekân fark etmeksizin geniş kullanımı, kamusal bakımdan da yeni bir çağın açılmasına sebep vermiştir. Kamu hizmetlerinden faydalanan etkisiz halk düşüncesinden kamu hizmetlerinde rol oynayan faal vatandaş düşüncesine geçiş aşaması sosyal platformların kullanımıyla yönetim kavramı iletmetmekte, katılım ağları vasıtasıyla gittikçe sağlamlaşmaktadır. E-Devlet çalışmalarının, devlet yoğun anlayıştan vatandaş yoğun anlayışa evrilmesiyle E-katılım araçları da artmaya başlamıştır. E-katılım kavramı, halkın, sivil toplum örgütlerinin ve

çalışma yaşamının idare aşamalarına elektronik platformla vasıtasıyla katılması anlamındadır (Metin, 2012: 98-107).

E-Devlet toplumsal bakımdan E-katılım üzerinde bir tesir sergilemektedir. Bu sebeple bu kavram halkın eğitim seviyesi, sosyo-politik durumlar karşısındaki hassasiyeti ve farkındalık düzeyiyle çok yakından ilişkilidir. Ayrıca bilgisayar kullanımı noktasındaki tatmin, kalifiye çalışan istihdamı, dönüşüme eğilim, gizlilik, kazanç seviyesi, şehirli olmak gibi pek çok unsur da katılımda rol oynar. Bu etkileşimler ile halkın dijital sosyal yaşama hazır olma durumu E-Devletin toplumsal tarafına ışık tutmakta ve bu bakımdan E-katılım için olumlu veya olumsuz bir temel yaratmaktadır. Kamuda bilgi ve iletişim teknolojilerinden yoğun bir biçimde faydalanılması ve halkın da bu bağlamda düzene katılabilmeleri uzman bir insan unsuruyla imkanı hale gelmektedir. Bu açıdan, yaşadığımız dönemdeki teknolojik yeniliklere eğilimli bir insan kaynağının eğitilmesi de devletin ilk yapması gereken planlamalardan olmalıdır (Karkın ve Çalhan, 2011: 55-79). Bu durumda verimli bir E-katılımdan söz edilebilir ve yönetişimin faaliyeti için de ilk şartlardan biri yerine getirilmiş olur.

2.3.3.5. E-Devlet ve E-Katılım Aracılığıyla Yönetişim

Halkın politik kararlarda rol almasını direkt olarak demokrasiyle yapmak maddi sınırlılıklar sebebiyle bir hayli güçtür. Çağımızda internet kullanım alanlarının gelişmesiyle sosyal ve politik olaylarda kişilerin sürece katılımı ve düşüncelerini dile getirmesi için yeni bir oluşum vardır. Yönetişimin E-Devlet uygulamalarıyla ve E-katılım vasıtasıyla gerçekleştirildiği bu çağda direkt olarak demokrasi de desteklenmektedir.

Bilgi ve iletişim teknolojilerinden faydalanarak, halkın kamusal karar alma proseslerine katılmalarını, politik kararların tatbiki ve kontrolü fonksiyonlarında bulunma, iş, faaliyet ve işlere kişisel seçimleri ve düşünceleri doğrultusunda destek olabilme olanağı veren E-katılım yönetişimin de mühim bir unsuru olmaktadır (Güler ve Şahnagil, 2017: 16-27).

Bilgi toplumunun beraberinde meydana gelen değişiklikler ve verdiği teknolojik fırsatlar, küresel ve bireysel boyutta karmaşık durumda olan problemlerin çözülmesi adına da yeni olanaklar doğurmuştur.

Problemler, sosyal, iktisadi ve politik sahalarda globalleşme, kentleşme ve endüstrileşmenin tesiriyle dönüşmüştür. Yaşadığımız dönemdeki iklim bozulmaları, çevre kirliliğini baz alan çevre problemleri, nüfustaki artışa rağmen gençlerin sayısının düşmesi ve aşırı kilo probleminin mühim bir sağlık problemi olarak devletlerin istikballerini etkilemesi tehlikesiyle karşılaşmaktayız. Bu ve buna benzer diğer problemler adına verimli planların yapılması ve tatbik edilmesi istenir. Bu karışık haldeki problemlerin çözüme kavuşturulmasında idaresel proseslerden verimli bir biçimde faydalanılması, bütün faktörlerin, problemlerin çözümü doğrultusunda düşüncelerini ve desteklerini sunması, danışmayı temel alan proseslerin oluşturulması ve kamusal kararların birlikte alınması çok mühimdir. E-katılım ile özellikli planların oluşturulması için ülkeler bilgi, kaynak ve yetenek bakımından yeterli olmadıkları durumlarda diğer faktörlere hızlıca erişerek destek sağlayabilir. Devletin, politik kararların meydana gelmesi aşamasında katılımcı, reformist ve yatıştırıcı metotların seçilmesinde düzenleyici bir niteliğinin olması, bütün faktörleri sürece katması ve E-katılımdan kamusal kararların verilmesinde süratli olunması için yararlanması beklenir (Tekin ve Görgülü, 2017: 1901-1907). Çağımızda, iletişim teknolojilerinden ve sosyal ağlardan verimli bir biçimde faydalanmak adına yeni projeler üreten ülkeler, bunun için ciddi yatırımlar gerçekleştirmektedir.

Bilgi ve iletişim teknolojilerinden 1960'lı yıllarda kamu idaresinde faydalanılmaya başlanmıştır. 1980'li 1990'lı yıllarda kamu kesiminde bilgi teknolojilerinin kullanım alanının genişlediği ve 2000'li senelerde de kamu idaresinin niteliğini, fonksiyonunu ve hizmet aşamalarını etkileyen niteliksel bir değişme meydana geldiği görülmektedir. 2000 senesinden önceki dönemlerde bilgi ve iletişim teknolojileri kamu kesiminin iç çalışmasında kullanılırken bu yıllardan itibaren halkın kamu idaresine katılımının zorunlu olduğu fikrini benimsemesinden sonra bu alanda iletişim araçları vasıtasıyla elektronik platforma geçiş yaşanmıştır (Karkın ve Çalhan, 2011: 55-79). Kamu kuruluşlarına dair e-Devlet çalışmalarıyla bürokratların ve politik faktörlerin kullanmış olduğu sosyal ağlar halkın bilinçlenmesi ve böylece katılımı destekleyen mekanizmalar olarak yönetime ciddi destekler vermektedirler.

2.3.3.6. E-Devlet ve Siber Güvenlik Sorunu

1940'lı senelerde meydana gelen Nazi Almanyası ile Sovyetler birliğinin ele geçirmelerinden sonra 1991 senesinde özerkliğini ilan eden Estonya adına 2000'li seneler mühim dönüşümlerin gerçekleştiği çağ olmuştur. 2004 senesinin başlarından ortalarına doğru NATO ve Avrupa Birliği üyesi bulunan Estonya'nın üyeliği; demokrasi, saydamlık ve açıklama yapabilirlik temel amaçlara erişmesinde kamu idaresi sürecine sürat kazandırmıştı (Yılmaz vd, 2015: 133-146). 2000-2010 yılları arasında Estonya, öncelikli olarak e-Devlet ve sonrasında bankacılık, öğretim, sağlık, ulaşım ve kamu yönetiminde verimli bilgi teknoloji çalışmaları gerçekleştirerek global çapta dikkat topladı. Estonya'nın bilgi teknolojisinde sağladığı gelişmede, dünya genelindeki stabil olmayan bilişim teknolojisi firmalarının oluşturulması önemli rol oynamıştır. Bilhassa Estonya kökenli üç gelişme Estonya'nın dünyaca bilinmesine zemin hazırlamıştır. Bunlar, dosya paylaşım imkânı veren Kazaa uygulaması, internet temelli telefon hizmeti uygulaması olan Skype ve yine internet tabanlı e-posta hizmeti olan Hotmail'dir. Diğer taraftan, bütün halkın politik seçimlerde internetten oy vermesini destekleyen ilk devlet olarak AB genelinde e-demokrasi bakımından bir model olarak görülmekteydi (Ağır, 2007: 13). Bu olaylar sayesinde küresel araştırmalara göre, E-Devlet düzeni açısından Estonya, Orta ve Doğu Avrupa'da ilke, dünya genelinde ise üçüncü sırada yer almaktadır (Tataroğlu, 2009: 95-120). 2007 senesinde, NATO üyeliği bulunan Estonya hükümeti Rusya'nın tepki göstermesine sebep olan bir karar verdi. II. Dünya Savaşı döneminde Nazi Almanyası'nın Estonya'yı kuşatmasına karşın Rusların gösterdiği çaba anısına dikilmiş olan heykeli kentin merkezinden askeri mezarlığa transfer etme kararı aldı (Ünver vd, 2011: 8-20). Bu karar aslında Rusya ile Estonya arasında uzun vadedeki münakaşaların bir sonucuydu. Herzog, iki ülke arasında yaşanan sorunların çağdaş ulus devletlerin mevcudiyetinden asırlar öncesinde dayandığını vurgulamıştır. Bilhassa 1940 senesinde Baltık ülkelerinin Rusya tarafından topraklarına katılmasıyla başlayarak Soğuk Savaş dönemi boyunca süren dönemde Kremlin idaresinin çok sayıda Rus kökenlileri Estonya'ya götürmesi, iki devlet arasında yaşanan gerginliği artırmıştı. Bu kitlesel göçlerin iki hedefi bulunmaktaydı: Doğu Bloğundaki düzeni sağlamak ve Estonya'yı Ruslaştırmaya çalışmak. Soğuk Savaşın bitmesinin ve Sovyetler Birliği'nin parçalanmasından sonra, Tallinn Hükümeti Estonya'daki Rus tesirlerini giderme doğrultusunda planlar gerçekleştirmiştir (Aykın, 2004:3-20). Sovyet

güçlerini ülkede bulunan Rus azınlık kökenlerini simgeleyen “Tallinn”ın Bronz Askeri” heykelinin kent merkezinden transfer edilmesi, mevcut planlara yönelik mühim simgesel bir adımdır (Aykın, 2004: 3-20).

Heykelin transferinden sonra 2007 yılının nisan ayında 100 kişinin yara aldığı ve 1300 kişinin göz altına alındığı sokak gösteri ve eylemleriyle (Rid ve Mc. Burney, 2012: 8) karşı karşıya gelen Estonya’ya, Rusya’nın tepkisinin ne olacağı merak edilirken, Estonya sanal ortamda adeta görünmez bir ordunun hücumuna maruz kaldı. Bu saldırının hedefindekiler Estonya Cumhurbaşkanlığı, Estonya Parlamentosu, bakanlıkların neredeyse bütünü, ülkenin üç büyük haber kuruluşu, en büyük bankalardan ikisi ve iletişim şirketleridir (Tataroğlu, 2009:95-120). İnternet vasıtasıyla ortaya çıkan “dijital işgalciler” birkaç gün için Estonya parlamentosunun e-posta mekanizmasını çalışmaz duruma soktular. Estonya basını ve bankaları web sayfalarına yurt dışı erişimini kesti (Yılmaz, 2017:22-40). Bu saldırılar yaklaşık 20 gün devam etti ve 9 Mayıs (Rusya’nın Zafer Bayramı) günü doruk noktasına ulaştı. Estonya’nın önemli bankalarının da içinde olduğu 58 web sitesi çökertildi. Estonya’da 2007 senesinin bahar mevsiminde meydana gelen bu olaylar, ulus devletlerin planlarını ve hakimiyetine karşı gelme noktasında dijital vasıtaların ciddiyetini sergilemektedir (Yılmaz vd, 2015: 133-146). Estonya’ya karşı yapılan e-saldırı, bir devletin bütün dijital temelini bozmak amacıyla devamlı, geniş çapta ve siyasi şekilde gerçekleştirilen ilk atak olduğundan dolayı dünyanın ilk siber saldırısı olarak bilinmektedir (Yılmaz, 2017: 22-40). Yerel ve küresel seviyede güvenliğin yeni bir açıdan ele alınması “siber güvenlik” kavramını ortaya çıkarmıştır.

2.4. YENİ KAMU YÖNETİMİ UYGULAMALARINA YÖNELİK ELEŞTİRİLER

Dünya genelinde devletlerde neredeyse yakın dönemlerde meydana gelen kamu idaresi fikri ve bu fikir kapsamında gerçekleştirilen reformlar, pek çok bilim insanı ve idare konusunda düşüncesi olan bireylerce eleştiri almıştır. Yapılan bu eleştiriler öncelikli olarak yeni kamu idaresi düşüncesinin “yeni” sıfatı ile nitelendirilmesine sebep olacak bir ilerlemenin yaşanmaması konusundadır.

Nitekim klasik idare düşüncesinde de yeni kamu idaresinin büteninde bulunan pek çok konunun var olması söz konusudur. Bu duruma, iktisadilik, verimlilik ve

prensipieri idare biliminin de konusu olan prensipler örnek verilebilir (Yağmurlu, 2011: 6-14).

Buna ek olarak klasik bakımdan kamu idaresi düşüncesinin küresellik zihniyetine karşı duran yeni kamu idaresi anlayışı kendisi de geneli içeren bazı fikirler öne sürmüştür. Şöyle ki gerek kamu kesimi gerek özel kesimi ve gerekse her iki kesim için de geçerli olacağı öne süren çözümler önermektedir. Özetle yeni kamu idaresi düşüncesinin her ortamda problemleri çözen ve reformlara yol açan bir düşünce olarak yandaşları tarafından meydana getirilmiştir (Gökçe ve Turan, 2008: 176-200). Yeni kamu idaresine yapılan tenkitler çoğunlukla yeni idare fikrine ters olarak gerçek hayatta bütün kişilerin akılcı davranamayacaklarını, bütün yöneticilerin kendi menfaat ve yararlarını gözetmeyeceğini ifade etmektedir.

Bu tenkitler insanın yapısı sebebiyle çeşitlilikler gösterdiği ve bütün insanlarda yan neticelerin görülemeyeceği tutumlar olarak görülmüştür. Kamu kesiminin politik kapsamının çözümlenmesinde iktisadi metotları kullanmanın kısıtları ve noksanlıkları vardır. Bu sebeple idare problemlerinin hepsini iktisadi bakımdan ifade etmek bir hayli güçtür (Çevik, 2004: 44-77).

Yeni kamu idaresi, klasik idare düşüncesinden ayrılarak halk kavramı yerine müşteriye kullanması da eleştirilere maruz kalmıştır. Halka müşteri muamelesi yapılması vatandaşlığı inkâr ederek onun politik yönünü elinden almıştır. Müşterinin bulunduğu yerlerde esas kararlar verilmiş olduğu için vatandaş kavramına yer kalmamıştır (Gökçe ve Turan, 2008: 176-200).

Buna ek olarak özel kesim çerçevesinde ele alındığında müşteri pazara arz edilen ürün ya da hizmeti alırken serbestçe davranabilmektedir. Ancak hukuk ve emniyet gibi kamu hizmetlerinde devlet haricinde seçim fırsatı veren bir kesim yoktur. Yeni kamu idaresi, geleneksel işletme yönetimi okulunun bir aktarımı olarak düşünülmüş ve bu okulun kamu kuruluşlarına odaklandığını ve hatta bunu da yürütme gücü çerçevesinde kalanlarla kısıtladığını, indirgemeci ve kısıtlayıcı bir perspektifi olduğu yönünde tenkit edilmiştir (Çevik, 2002: 39-53).

Kamu hizmetleri ve kamu yükümlülüğünün arasında önemli bir ilişki vardır. Kamu yetkililerinin idaresel bakımdan yükümlülükleri, politikacıları da yükümlülüğe sürükleyen bir unsur olacaktır. Halk, bilgi alacağı ve açıklama isteyebileceği

yükümlülük sahibi idareci ve kamu personeli ile temas halinde olmayı ister. Bu durumda yeni kamu idaresine yapılan eleştirilerden biridir.

Yeni kamu idaresi düşüncesinin bir uzvu olan özelleştirme çalışmaları, kamu kesiminde genelde özel kesimin bulunması anlamına gelir. Bu yeni düşünce şekli özelleştirmenin kamu kesimini de etki altında tutacağı ve özel kesim gibi girişimci bir nitelik sağlayacağı temeline dayanır. Ancak önemsenmeyen durum, bir ürünün pazarda üretim harcamaları bir firma için daha azsa ve bu mal iki farklı firma tarafından da meydana getiriliyorsa, bu firmalardan yalnızca biri mevcudiyetini sürdürecektir. Bu firmalara müdahalede bulunulmadığında ürün, kârı yükselten bedeliyle satılacaktır. Bu tarz durumların önlenmesi için kamu kuruluşları oluşturulmakta, tekel halinde özel firmalardan daha basit şekilde idare edilebilmektedir (Yağmurlu, 2011: 6-14).

Son aşamada, yeni kamu idaresi çerçevesinde meydana gelen uzman idarecilik konusunda tenkitler yer almaktadır. Kamu kesiminde idareci konumunda vazifeli bireylerin alanlarında profesyonelleşmeleri, idare edilen ile idare eden arasındaki boşluğu arttırmakta ve katılım konusu probleme dönüşmektedir. Bundan dolayı çağımızda kendisinden çok az bahsettiren yönetim, uzman idarecilik kavramıyla tam olarak eşleşmemektedir. Aşırı profesyonelleşmeyle birlikte ortaya çıkan bağımsız bir yapı, kontrolün bir kısmını meydana getiren halk tarafından gerçekleştirilmesi güç bir duruma dönüşecektir. İdarecilerin sağlayacağı özgürlük, bir şekilde idarenin kontrolünü istememekte ve açıklama yapabilirliği riske atmaktadır (Ünver vd, 2011: 8-20).



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YENİ KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMINDA DEVLET VE DEVLETİN DEĞİŞEN ROLÜ

3.1. DEVLET ÖNCESİ TOPLUMLAR: İLKEİ TOPLUMLAR

İlkel toplumlar, bireylerin emek unsurunu kullanmaları aracılığıyla öteki canlılardan kendisini ayıran kabiliyetler elde etmesiyle beraber meydana gelen bir toplum türüdür (Köktürk, 2011: 73-95).

İlkel toplumlar, aşiretler şeklinde yaşamlarını sürdüren, yemek kültürleri, barınma ve güvenlik gibi işlevsel gereksinimlerini gidermeye odaklanmış ve yaşam biçimlerini buna göre şekillendirmiş topluluklardır. İlkel toplumda hayatını sürdüren insan, hayvan derisini ve taşları farklı niyetlerle gereç olarak kullanmışlardır. Bu toplumlarda ulaşım yürüyerek gerçekleştirilmektedir. Sosyal yaşamdaki gruplar küçüktür ve kabileler biçiminde meydana gelmiştir. Politik düzenleri aşireti baz almaktadır (Yıldırım, 2003: 226-242).

Tarım devriminden önce bu toplumlarda yaşayanların esas geçimleri doğada hazır olan ürünlerin toplanması veya avcılıkla olmaktadır. İlkel toplum kişisi, doğada var olan bitkisel ve hayvansal gıdaları ortak bir şekilde avlar ve toplarlardı (Güler ve Döventaş, 2009: 26).

İlkel toplumlarda denge önemliydi. Bu sebeple bu topluluklar iktisadi ve politik dengesizliklerden kendilerini soyutlamışlardır. İlkel toplumlarda üretim sadece günlük gereksinimi giderecek miktardadır. Bu gereksinimden fazla üretim gerçekleştirilmemektedir. Bundan ötürü ilkel toplumlarda gereksinim fazlası ürünlere el koyabilecek kimse yoktur (Güler ve Döventaş, 2009: 26). İlkel toplum insanı bakımından yaşamak için ihtiyaç olan ürünleri ürettikten sonra bu kişiler daha çok üretim yapmaktan kaçınırlar (Düvenci, 2018: 106-117). İlkel toplum insanının bu hali, ilkel toplumun denklik strüktürünü muhafaza etme hususunda çok önemli bir yer tutmaktadır.

İlkel insanlar çoğunlukla 40-50 kişilik gruplar şeklinde hayatlarını sürdürüyorlardı. Bazı dönemlerde diğer gruplarla bir araya gelerek neredeyse iki yüz kişilik gruplar oluşturuyorlardı. Bu tarz bir toplumda yaşam, çağdaş insanın yaşamı kadar güç değildi. Dahası bu topluluklar “ilk refah toplumu” şeklinde de tanımlanabilirdi (Sönmez, 2018:10-12). Fakat ilkel toplumun doğuşu hakkında net bir bilgi elde edilememiştir (Aslıtürk ve Türkyar, 2017: 589-613).

Avcılar ve toplayıcıların bir güven bağı vardır. Toplayıcılar güvenilir özellikteki yiyeceklerini sağlarken avcılar kıymetli özellikteki gıdaları bulurlardı. Avcılıkta profesyonelleşenler günlük gereksinimler için toplayıcıların elde ettiklerine ihtiyaç hissederlerdi. Toplayıcılıkta profesyonelleşenler ile avcılıkta muvaffak olamayanlar ise avcılıkta iyi olanların getirdiklerine gereksinim hissederlerdi.

Avlanma eylemi, sadece bir erkeğin değil gruptaki diğer erkeklerle beraber bazı zamanlardan kadınların ve çocukların da katılımıyla yapılmaktadır. Bu tarz durumlar değerlendirildiğinde erişilecek neticeyse iş birliği ve ortak bir biçimde iş görmenin mühim değerler şekilde ilkel toplumlarda var olmasıdır. Bu değerler olduğu için avcı toplayıcı grupların yaşamları birkaç günden uzun olmuştur (Ateş ve Ünal, 2004: 21-42).

Bahçe tarımı gerçekleştirilen topluluklarda avcı-toplayıcılardan ayrılan ve önemli etkileri olan farklılıklar ortaya çıktı. Avcı toplayıcı topluluklarda meydana gelen uyuşmazlıkların üstesinden ya parçalanmaları ya da kişilerin topluluktan ayrılması ile geliniyordu. Fakat bu hal araziye tarım için uygun hale getiren, ekim gerçekleştiren tarım toplumları için tercih edilen bir alternatif değildi. Tarım eyleminin gerçekleştiği yerlerde daha çok olmakla beraber teşkilatlanma şekilleri avcı-toplayıcı toplumlara nazaran daha karışıktı. Köylerde örgütlü iletişimlere gereksinim vardı. Buraların avcı-toplayıcı toplumlardan ayrı olarak bir problemi bulunmaktaydı. Bu problem gıdaların ve eşya depolamalarının silahlı kişilerce saldırı için bir hedef halinde bulunmasıydı. Savaş hali tarım toplumlarında olağan karşılanırken avcı-toplayıcı toplumlar buna yabancıydı. Bu durumla beraber sosyal denetimi gerçekleştirmek için karar verme sistemlerine gereksinim duyulmuştur (Sönmez, 2018: 10-12).

3.1.1. İlkel Toplumun Eksiklikleri

İlkel toplumun noksanlıklarını pazar bulunmaması, sayısal mekanizmanın keşfedilmemesi, yazıya ihtiyaç duyulmaması ve devletlerinin bulunmaması şeklinde sıralamak mümkündür. Bir topluluğun devletli veya devletsiz olduğu belirlenirken bahsedilen faktörlerin mevcut olup olmaması değerlendirmede kullanılabilir. Çünkü bu faktörlerin tamamının doğuşu devletin meydana gelişinden sonra olmuştur.

3.1.1.1. İlkel Toplumda Pazarın Yokluğu

İlkel toplumlar bünyelerinde herhangi bir pazarı olmayan topluluklardır. Bunun sebebinin ilkel toplumlarca gereksinim fazlası üretimin gerçekleşmemesi olduğu söylenebilir. Pazar gerekenden fazla üretimin yapılmasıyla meydana getirilebilir. Yapılan araştırmalara göre, ilkel toplumda yaşayan kişilerin doğa ile dengeyi muhafaza ettiği, gereksinim hissettikleri beslenme olanaklarına eriştikleri ve çocuklarını güçlü şekilde yetiştirebildikleri görülmektedir (Düvenci, 2018: 106-117).

Yaşadığımız dönemin çağdaş topluluklarının insanlarıyla ilkel toplulukların insanları kıyaslandığında elde edilen neticeler şunlardır: Çağdaş topluluklarda insanlar bir haftada ortalama 70 saatlerini çalışarak geçirirken avcı-toplayıcı topluluklarda bir hatta içinde ortalama 40 saat çalışmışlardır ve bunlar avlanmalarını üç günde bir gerçekleştirmiş günde yaklaşık 5 saat de toplayıcılık yapmışlardır (Aslıtürk ve Türkyar, 2017: 589-613). Metal balta kullananlar taş balta kullanılan döneme nazaran daha az iş görmüşler ve daha çok üretimde bulunma zorunluluğu duymamışlardır. Bu zorunluluğu duymamaları doğallıkla fazladan ürün ortaya koymamaları manasına gelir ve bu durum da pazarın meydana çıkmamasına sebep olur. Ayrıca pazarların var olması devletli toplulukların bir niteliğidir. Devletli toplumlarda üretime katılmayan idareci ve askerler adına da üretim gerçekleştiğinde fazla ürün meydana getirimi mevzu bahistir ve bu durumda gereksinimleri kadar üretim yapan ilkel toplumlarla uyumsuzluğun bir göstergesidir. Ayrıca askerler ve idareciler toplulukları fazla üretim yapmaya iter. İlkel toplumlar üzerinde baskı kuracak idareciler ve askerler bulunmadığından bu toplumlar devletsiz olmanın yanında pazarsızdırlar (Ateş ve Ünal, 2004: 21-42).

3.1.1.2. İlkel Toplumda Sayının Yokluğu

Avcı toplayıcı toplumların hayatında sayılara ihtiyaç duyulmadığından ve üretip tükettikleri ürünlerin miktarlarını belirleme gereği hissetmediklerinden sayısız toplumlar olarak da bilinirler. Vergi toplarken kaydedilmesi ve toplandıktan itibaren de sağlanan kazancın saptanabilmesi için sayılar büyük önem taşımaktadırlar. Vergi toplama halinin mevcudiyeti de devletin var olduğu toplumlara özeldir. Devlet sahip olduğu kaynakların niteliğine de yalnızca bu yolla erişebilirdi. Özetle sayılar fazla üretim gerçekleştiren toplulukların ve bu toplulukları idare eden devletlerin gereksinimi olması sebebiyle hayatımıza girmiştir (Düvenci, 2018: 106-117).

3.1.1.3. İlkel Toplumda Yazının Yokluğu

Yazı farklı simgeler aracılığıyla kazanılmış bilgilerin kaydedilerek biriktirilmesi metodudur. Nüfusun yükselmesiyle beraber kaydedilmesi gereken bilgi miktarı da artmış ve bu bilgilerin düzenli bir biçimde kullanılabilmesi amacıyla bir araya getirme ihtiyacı doğmuştur. M.Ö. yaklaşık 3500’li yıllarda tarımla geçinen Sümer Uygarlığı tam olarak bu gereksinimi görerek bilgiyi yalnızca insanın beyninde değil aynı zamanda yazarak gerek kendi dönemlerine gerekse gelecek nesle aktarma yolunu keşfettiler. Sümerler esasında bunu gerçekleştirerek bilgiden her an faydalanılmasını sağlamış ve böylece büyük kentlerin, krallıkların ve devletlerin oluşmasına öncü olmuştur (Ateş ve Ünal, 2004: 21-42). Sümerler yazıyı ilk önce stokladıkları ürünleri kaydetmek için kullanmışlardır (Düvenci, 2018: 106-117). İşte bu sebeple yazının net bir şekilde bir gereksinimin giderilmesi sebebiyle bulunduğunu ifade edebiliyoruz. İlkel toplumlarda ise böyle bir gereksinim hissedilmediğinden ilkel toplumlar yazısız toplumlar şeklinde de anılır.

3.1.1.4. İlkel Toplumda Devletin Yokluğu

İlkel toplumların esas niteliklerinden birisi de devletsiz olmalarıdır. Devlet öncelikle idare eden ve edilen olarak ikiye ayrılır. Bu durum ilkel toplumlardaki denklik prensibiyle çelişir. İlkel toplumda idare eden ve edilen farklılaşmasına yol açabilecek herhangi bir sebep yoktur (Aslıtürk ve Türkyar, 2017: 589-613). Devleti olmayan toplulukların ilkel sıfatını taşıması tam olarak karakteristik yapıları nedeniyledir. İlkel toplumda devlet büyüyemez ve ilerleyemez. Özetle ilkel olmayan her toplum temelinde devletli topluluklardır (Sönmez, 2018: 10-12).

3.1.2. Devleti Doğuran Etmenler

İnsanbilimi uzmanlarında gerçekleştirilen çalışmalar neticesinde tarihte meydana gelen ilk devletin Mezopotamya’da kurulduğu belirlenmiştir. Günümüzün Irak topraklarında Fırat ve Dicle nehirleri arasında bulunan bölge verimli topraklara ve yeterli su kaynaklarına sahiptir. Bölgede ortaya çıkan ilk devletin yaklaşık 5300 sene önce kurulduğu belirlenmiştir. Bu bölgede neredeyse 14 devlet kurulmuş ve nüfusları 400 bine erişmiştir (Pustu, 2006: 129-148). Mezopotamya bölgesi haricinde ilk devletlerin meydana geldiği bölgelere örnek olarak Mısır, Anadolu, Çin, Roma ve

Yunanistan verilebilir (Mutlusu, 2001: 72-92). Devleti oluşturan faktörlerle anlatılmak istenen, devletin meydana geliş aşamasından önce toplulukları devlet olmaya iten faktörlerdir. İlk devletin meydana gelişinde rol alan faktörler güç ve rekabet ile iktisadi faktörlerdir.

3.1.2.1. Devletin Doğuşunda Güç ve Rekabet Etmeni

Oppenheimer'a göre, devleti meydana getiren faktörler güç kullanımı ve çeşitliliktir. Güç ve rekabet, ilkel toplumlar da kendisini ilk olarak, sosyal yaşamdaki sınıflaşmalarda ve bu sınıflar arasındaki rekabette göstermiştir.

Toplumdaki bu yarışta galip gelinip toplumda hakimiyet kurulmasıyla beraber, iç konularını çözen toplumlar merkezini dışarı ama bilhassa yarar elde edebilecekleri topraklara yönlendirir. Tarih süresince bilhassa verimli topraklar, toplulukların savaşma sebebi olmuş ve bu topraklar sürekli devredilmiştir. İlkel toplumlar da bu durum aynı kalmıştır. İlkel toplumda yapılan savaşlar, bazı kesimlerde devletleşmeye yol açmıştır. Savaşlar yalnızca toprak için yapılmasa da ganimet elde etme ve köle alma gibi sebeplerle de yapılmıştır. Kazandıkları topraklarda tiranlıkla vatandaşları kendi beklentilerine yönelik çalıştırma imkânı bulan işgalci toplum, bu topraklarda düzeni sağladıktan sonra yeni toprakları elde etme davranışında bulunarak yeni topraklar kazanmayı amaçlamıştır. Mezopotamya toprakları bu bakımdan en mühim yerdir. Ekilebilir verimli toprakların var olduğu Mezopotamya, sabit ve göçmen toplulukların tarihin bilinene dönemlerinden itibaren uğraş sahalarından biri haline gelmiştir. Göçmenler, buralarda toprak elde etme davranışı veya dostça bir göç ile yerleşik yaşama geçseler de diğer göçmenler kendi egemenliklerini sağlamak için yerleşik toplumlara saldırarak tehdit etmişlerdir. Tam da bu sebepten eski dönemlerde dahi Mezopotamya bölgesinde çukur, duvar ve çeşitli savunma yollarının geliştirildiğini arkeolojik kazılardan anlamaktayız. Bu savunma yollarından çoğunlukla göçmenlerin savaşçı eylemlerini önlemek için faydalanılmıştır.

Devletin başlangıç kuramlarından birini oluşturan güç ve rekabetin ileri sürdüğü gibi güç ve rekabet kullanımı devletin meydana gelişinde ciddi bir faktördür. Sümer uygarlığında çiftçiler ile çobanlar arasındaki rekabetin neticesinde meydana gelen savaşın Güney Amerika'daki çeşitli tarımcı toplumların savaşçı etkileşimleri ve bu etkileşimler neticesinde İnkaların galip gelmesi gibi tarihî kanıtlar düşünüldüğünde

buralarda devletin meydana gelişi güç ve rekabet kuramını ispat eder özelliktedir. Buradan da anlaşıldığı gibi güç ve rekabet yalnızca göçmen ve yerleşik topluluklar arasında değil yerleşik topluluklarda da meydana gelmektedir. Mısır ve İnkâ Uygarlıkları bu duruma en iyi örnektir. Devletin meydana gelişinin güç ve rekabet faktörüyle beraber olduğu fazlaca örnek vardır ancak bu örneklerden en dikkat çekicileri Sümer Uygarlığı, İnkâ Uygarlığı ve Mısır'dır.

3.1.2.1.1. Sümerler

Mezopotamya olarak isimlendirilen bölgede yaşadığımız dönemden neredeyse 100 bin yıl önce ilkel toplulukların tarımsal faaliyete başlaması, sosyal yapıda hiyerarşinin görülmesi, toplumdaki güç ve konfor gibi faktörlerin kişilerce çeşitli miktarlarda paylaşılması ve toplumda bulunan kişilerin güçlenmesi gibi pek çok farklılığın ortaya çıktığı bilinmektedir. Meydana gelen bu değişiklikler, ilkel toplumların denklik prensibiyle çalışmaktadır. Fakat tüm bu olanlara rağmen yaşanan bu olaylar ilkel toplumda devleti meydana getirmemiştir. Devletin meydana gelişi bu tarihten çok sonra olmuştur (Landsberger, 2017: 420-437). M.Ö. 4. Bin yılda medeni topluma geçişin ilk önce Aşağı Mezopotamya'da gerçekleştirilen çalışmalarla birlikte Sümerlilerle olduğu ispatlanmıştır. Bu zamandan beri Mezopotamya ve komşu bölgelerinde gerçek kent ve devletlerden bahsetmek olanaklı olmuştur (Landsberger ve Tosun, 2018:695-702). Aşağı Mezopotamya bölgesinde bulunan vatandaşların Sami dillerine hâkim olduğu bilinmektedir. Fakat aynı bölgede bulunmuş Sümer Uygarlığı'nın dili Sami dillerinden ayrılmaktadır. Filologlar Sümerlerin konuştuğu dili var olan dil ailelerinin hiçbirine koyamamıştır. Bu da Sümerlerin Aşağı Mezopotamya'da doğmadığını buraya göç ettiklerini ispatlamaktadır. Anlaşılacağı üzere bir fetih yaşanmış ve bunu takip eden sınıflaşmanın sosyal duruma etki ettiğini sergilemiştir. Gerçekleştirilen çalışmalarda bu fethin geniş ölçüde yapılmış olunabileceği hususuna yoğunlaşmıştır. Bunun sebebiyse göçmen çobanların organize etmiş olduğu akınlar sırasında fetih düşüncesine inanmış birkaç çoban aşiretinin birleşmesiyle meydana gelmiş olan ittifakla yapılmış olma olasılığı nedeniyledir. Devamındaysa birliği meydana getiren her bir aşiret bir ya da birkaç köyde hakimiyet kurmuşlardır.

Yaşadığımız dönemden neredeyse 5 bin ile 6 bin sene önce Dicle ve Fırat nehirlerin arasındaki bölgede var olan Mezopotamya’da verimli arazilerde tarım faaliyetinde bulunmak için toplu bir uğraşa gereksinim duyulmaktaydı. Burada tarım için kanalizasyon ve sulama metotlarına ihtiyaç vardı.

Bölgede yaşayanlar iki nehir arasındaki setlerde çatlaklar meydana getirerek büyük tarım topraklarında sulamayı gerçekleştirebileceklerinin ve böylece tarımsal faaliyeti artıracabilecekleri konusunda bilinçlendiler. Ancak insanlar tarımsal faaliyetlerdeki üretim fazlalıklarını hemen kullanma eğiliminde olmamışlardır. Ürünün yeterli miktarda sağlanamaması ihtimaline karşı tedbirli davranmışlardır. Hububat, tarım faaliyetlerinin yapıldığı toprakların etrafındaki alanlarda kurulan yapılarda depolanmıştır. Bu depolama yapılan yapılar, oradaki sosyal yaşamın devamlılığının ve muhafazasının simgesi durumuna gelmiştir. Tarımsal fazla ürünlerin depolandığı yapıları idare edenler, ürünleri toplayanlar, depolayanlar ve bölüştürenler öncelikli bir grup haline geldiler. Bu grup toplumdaki diğer üyeleri bakımından ciddi bir itibar kazandı ve toplum içinde neredeyse insanüstü bir vasıf kazandılar. Depolama yapılan yapılar bölgedeki ilk mabetler ve bu yapıların denetimini gerçekleştirenler de ilk rahipler oldular (Landsberger, 2017: 420-437). M.Ö.2350 senelerinde Samiler göçmendi. Akadlı Sargon, Samilerin idaresini elde etmiş ve tarım toplumlarını da kapsayan Sümer şehirlerini ele geçirerek orada merkezi bir devlet meydana getirmiştir. Göçmen halklardan bir diğeri de Ammurlulardır ve M.Ö. 2225 senesinde Babil’i ele geçirerek Babil Hanedanlığı’nı oluşturmuşlardır. Bu hanedanlığın krallarından biri olan Hammurabi, Sümer ve Akad uygarlıklarını kendi idaresine geçirerek bölgesel devletlerden imparatorluk yaratmıştır. Babil İmparatorluğu’nun çöküşü M.Ö.1515 senesinde Hititlerle yaptıkları savaş neticesinde olmuştur. Eskilerden beri göçmenler, yerleşik halklarca istenmemiştir. Bu bilgiler doğrultusunda Mezopotamya bölgesinde güç ve rekabet ile hâkim olma durumu meydana gelmiştir denilebilir.

3.1.2.1.2. İnka Uygarlığı

İnka Uygarlığı’nın ortaya çıkışı, Güney Amerika’da tıpkı Mezopotamya’da devletlerin meydana gelişi gibi güç ve rekabet tesiriyle olmuştur. Fakat Güney Amerika’da devletin meydana gelişi Mezopotamya’daki devletin meydana gelişindeki gibi göçmenler ile yerleşik halk arasındaki çekişmelerin neticesinde çekişmeden

göçmenlerin galip çıkmasıyla ve ilerleyen dönemlerde bunların yerleşik yaşamdakileri hakimiyeti altına alarak askeri ve idareci grup statüsüne ulaşmaları neticesinde olmamıştır.

Burada, çeşitli tarım yapan yerler arasındaki çekişmenin neticesinde meydana gelen savaşı kazanan çiftçi köyün kaybeden köy üzerinde hakimiyet oluşturmaları neticesinde olmuştur.

Güney Amerika'da çiftçiler ile çobanların ayrışması ve bu ayrışmanın farklı nedenlerle kavgaya dönüşmesine yol açabilecek kadar kuvvetli bir ayrışma yoktur. Buradaki çoban ile çiftçinin ayrışması, Mezopotamya ile karşılaştırıldığında daha hafiftir. Çünkü buranın yaşam koşulları düşünüldüğünde ördek, köpek, gibi evcilleştirilmiş hayvan sayısının azlığı nedeniyle çobanlık yapma imkânı azdır. Mezopotamya'yı buradan ayıran nokta çobanlık için zaruri olan keçi, sığır gibi etinden ve sütünden yararlanan hayvanların evcilleştirilmesidir. Bu da Mezopotamya'da çobanlığın geçim sağlama yolu olmasını sebep olmuştur (Sarı, 2018: 14-23). Güney Amerika'da yaşayanların avcı-toplayıcı hayat tarzından tarıma dayalı hayat tarzına geçmesinden sonra nüfusun çoğalması orada yaşayanlar bakımından uzun vadeli bir soruna yol açmamıştır. Ancak nüfusun çoğalmasıyla bölgede mevcut olan And Dağları ile vadilerde yükselen nüfusla orantılı bir biçimde üretim gerçekleştirilebilmesi hususunda farklı problemler meydana gelmiştir. Çoğalan nüfusun neticesinde zorunlu olan üretim faaliyetinin bölgesel koşullar nedeniyle yükseltilememesi nüfusun bir kısmının göçerek ortaya çıkarılmamış toprakları bulmaya ve buralara yerleşmeye itmiştir. Güney Amerika'da tarım topraklarının bu biçimde yerleşime açılmasıyla artan nüfusun gıda ihtiyacını karşılayacak seviyede tarımsal faaliyetlerin gerçekleşmesi imkânsız hale gelmiştir. Bu da doğal olarak eşitli tarım toplulukları arası yarışı ortaya çıkararak hırsızlığı beraberinde getirmiştir. Bu durum neticesindeyse saldırı eylemleri ve bu eylemlere karşı olan korunma eylemleri meydana gelmiştir. Bunun neticesinde bir toplumun diğer toplumu ele geçirmesi düşüncesi ve zorunluluğunu oluşturmuştur. Böyle olduğunda mağlup olanlar galiplere zaruri olarak itaat etmişlerdir. Çünkü mağlupların alana yerleşerek tarım üretimi gerçekleştirecekleri başka bir alan yoktur. Fetih ile elde edilen tarım arazilerinde bulunanlar savaşlar esnasında hayatlarını kaybetmemişlerse galiplere haraç vermek koşuluyla kendi topraklarında fethedenlerin egemenliği altında yaşamlarını sürdürmüşlerdir. Bu aşamada tarım toplumları daha fazla

üretim faaliyetinde bulunmak amacıyla yeni tarımsal metotlar bulmak mecburiyetinde kalmışlardır.

Güney Amerika’da mağlup olanlar daha çok tarımsal ürün sağlamak için sulama ve tıraş yöntemlerine başvurarak yeni tarımsal bölgeler meydana getirmişlerdir. And Dağları’nın etrafındaki her yerde bir köyün savaş yoluyla tüm köyleri ele geçirmesi ve hakimiyet oluşturmasıyla bu bölgede “şeflikler” meydana gelmiştir. Bu durumun neticesinde şeflikleri meydana getiren faktörlerden dolayı tarımsal faaliyette geniş çapta bir yükseliş yaşanmıştır. Bu da tarımsal faaliyetin yükselmesi, nüfusun çoğalmasına da yol açmıştır. Önceden köyler arası yaşanan savaşlar artık şeflikler arasında yapılmaya başlanmıştır. Bu sebeple bir şefliğin diğer şeflikleri hakimiyeti altına almasıyla devletler oluşturulmuştur. İlerleyen dönemlerde meydana gelen çeşitli devletler arasında yapılan savaşlar neticesinde galip olan devletler, mağlup olan devletleri egemenliğine geçirerek devletin oradaki tesir alanının yayılmasına sebep olmuştur (Düvenci, 2018: 106-117).

Yaşadığımız dönemde İnka Uygarlığı adıyla tanınan devlet, Güney Amerika’daki şefliklerden biriydi. İnka Şefliği’nin, en kuvvetli ve en ciddi düşmanlarından biri ile yaptığı savaş ve neticesinde elde ettiği zafer, İnka Şefliği’nin devletleşmesine sebep olmuştur (Sarı, 2018: 14-23).

3.1.2.1.3. Mısır

Mısır bölgesi Kuzey Afrika’nın en kapsamlı ve en etkin topraklarında bulunmaktadır. Nil nehrinin bulunduğu bu alanda orada yaşayanlar bakımından nehir önemli bir rol üstlenmiştir. Nil vadisi olarak da isimlendirilen alan Mısır’ı coğrafi olarak çöllerden ayırır (Kuhrt, 2010: 142). Mısırlılar, tarih boyunca Aşağı Mısır ve Yukarı Mısır’a atıfta bulunarak “İki ülke” kavramını kullanırlar (Freeman, 2003: 24-44).

Mısır’ın tarih öncesi dönemlerden şimdiye gelen kayıtlar, az miktardaki kraliyet abideleri ve senelik kayıtları kapsayan levhalardan oluşur (Avcı, 30-48). Mısır bölgesinde hanedanlıktan önceki çağ, başlangıcı belli olmayan bir zaman ile M.Ö. 3100 senesi arasına denk gelmektedir. Erken Hanedanlık dönemi de M.Ö. 3100 senesinde başlamakta ve birçok işgali kapsamaklar birlikte Mısır’ı öncelikle Persler ve daha sonra İskender ele geçirmiştir (Sunar, 2012: 19-39). Nil nehrinden doğan çevresel faktörler

geniş iş organizasyonu ve çok miktarda fazla ürün sağlanmasını olanaklı hale getirmesi sebebiyle Aşağı Mezopotamya'ya benzemektedir.

Sümer Uygarlığı'nın meydana gelişinde mühim rol oynayan büyük ölçüdeki doğal kaynaklar Yukarı Mısır ve Aşağı Mısır'ın bir araya gelmesiyle iyice çoğalmıştır. Nil nehrinin belirli dönüm noktalarında baraj, kanal ve set gibi inşaların bulunması gereksiz görülmüştür. Bazı yerlerdeyse üretim gerçekleştirebilmek amacıyla toprağın sürülmesine de gerek duyulmamıştır.

Sellerin taşıdığı alüvyonlara tohumlar atmak ürün yetiştirmek için yeterli olmaktadır. Bu durum Nil çevresinde gerçekleştirilen üretim etkinliklerinin geniş ölçüde teşkilatlanma yapma gereksinimini de meydana getirmiştir. Çünkü sel sularının azalmasından itibaren toprakların, sel öncesindeki alanlarının tekrar belirlenmesi, toprak sahiplerinin vergi sorumluluklarının saptanması gibi gereksinimler doğmuştur. Alan değerlendirmesiye hakimiyetin yoğunlaşmasını ve ilkel manada bir kamu idaresi örgütünün oluşturulmasını mecburi kılmıştır. Her şeyden önce Nil nehri, Mezopotamya'nın tersine hakimiyetin yoğunlaşıp devam ettirilebilmesine fırsat tanıyan erişim ve iletişim olanaklarının doğmasına destek vermiştir.

Devletin meydana gelmesiyle büyük çapta sulama olanağına sahip tarımsal üretimin başlaması neredeyse aynı dönemlere rastlamaktadır. Bu durum pek çok insan bilimi uzmanının ilgisini çekmiştir. Medeniyetin ilk meydana geldiği ve ilerlediği alanlar düşünüldüğünde Dicle, Fırat ve Nil gibi tarımsal üretimlerde büyük sulama olanağı veren nehirlerin bulunduğu anlaşılmaktadır. Konu üzerinde çalışma gerçekleştiren bazı bilim insanları bu durum üzerinden bir genellemeye vararak bu durumun bölgede devlet haline gelmeyi de birlikte doğurduğunu iddia etmektedirler. Bu doğrultuda, tarımsal üretimlerini ufak sulama fırsatlarıyla idare eden köylüler, üretim faaliyetlerinde geniş sulama fırsatlarının olumlu yanlarını gördüklerinde, kendi bağımsızlıklarını terk etmişler ve birkaç köyün birlikte tarımsal üretimlerinde geniş sulama tarımı gerçekleştirmek amacıyla bir politik oluşumun altında birleşme kararı almışlardır. Nitekim tarımsal üretim için sulama, ortaya çıkan ilk devletlerde mühim bir yerde fakat sulama eylemleriyle devletlerin meydana geliş hususunda kesin bir sebep ilişkisinin varlığını ileri sürmek de olanaklı değildir. Bazı bölgelerde gerçekleştirilen çalışmalara göre geniş sulama fırsatlarının mevcudiyetinin bilinmesine rağmen

buralarda devlet olma durumu uzun vadede olmuştur. Bazı bölgelerdeyse geniş ölçüde sulama mekanizmalarının oluşturulması, devletin meydana gelmesinden sonra yapılmıştır.

Sonunda geniş sulama mekanizmalarından faydalanılması devletin meydana gelişi için mecburi dayanağı yaratmamıştır. Yalnızca devletin özelliğini saptamada tesir göstermiştir (Freeman, 2003: 24-44). Mısır'da da devletin meydana gelişiyle Nil nehrinin sunduğu fırsatlar ve geniş sulama tarımı arasında bir bağ yoktur. Fakat bu durum Mısır'ın özelliğini saptama noktasında rol oynamıştır. Mısır'ın bir araya gelmesi öncesinde politik yaşamına dair çok bilgi elde edilmese de birçok bilim insanı tarafından Mısır'ın medeniyete geçiş aşaması Aşağı Mısır ile Yukarı Mısır'ın bir araya gelmesiyle olmuştur. Mısır toplumunun bir araya gelme aşamasını devlet haline gelme olarak düşünürsek Kral Menes'in Aşağı Mısır ile Yukarı Mısır'ı asırlık aşiretler arasındaki çekişmeyi diğer bir deyişle savaşı bitirecek tek öncü olması ve devletin politik birliğini sağlamasıyla Mısır, devlet olma evrimini bitirmiştir. Mısır'ın adetleri de bu bir araya gelmeye elverişli biçimde dönüşümler geçirmiştir (Avcı, 30-48).

3.1.2.2. Devletin Doğuşunda Ekonomik Etmenler

Eski dönemlerde ilk bilinen devletlerin meydana gelişinde rol oynayan unsurlara dair bilgi edinmek için devletin meydana gelmeden önceki koşullar hakkında bilgi kazanmak mecburidir. Çin ve Orta Amerika gibi coğrafyalarda bu koşullardan biri tarımsal faaliyete odaklaşmadır. Avcı-toplayıcı veya tarımcı hayat şekli olan topluluklar, gıda üretimiyle nüfusun çoğalmasını dengelemek için uğraşmışlardır. Fakat bu durum bazı coğrafyalarda güçtür. İlk kurulan devletlerin ortaya çıktığı yerler böyle bölgelerdir. Bahsedilen bölgeler genellikle nehir kenarı olan sulak arazilerdir. Bu alanların etrafı çoğunlukla çöllerle ve yüksek dağlarla zarara uğramış ormanlarla kuşatılmıştır. Çoğalan nüfusun göçerek yerleşeceği verimli toprakların bulunmaması, bazı bölgelerde çoğalan nüfusu ağırlama mecburiyetini doğurmuştur. Bu mecburiyet sebebiyle ilkel toplumda yaşayanlar normalde daha fazla üretmek veya etraflarındaki diğer toplulukların ürettiklerini çalmak durumunda kalmışlardır (Uçar ve Ay, 2015: 195-206).

İlkel toplumda yaşayanlar, normal şartlarda günlük ihtiyaçlarından fazlasını üretmek için çalışmazken nüfusun çoğalmasıyla yeni yollar aramış ve bir gelenek

meydana getirişlerdir. Buna göre herkes kendi gereksiniminden daha çok üretecek ve üretimin fazlasını bölüşenler mükafatlandırılacaktır.

Kendi gereksiniminden daha çok üretmiş ve üretimi arttırmış olanlar insan bilimi uzmanlarınca “büyük adam” olarak nitelendirilmektedirler. Bunlar, ailesi ve etrafındakileri tören organize edeceği konusunda vaat vererek onları kendisi için üretmeye teşvik ederdi. Depolanan ürünler bazı zamanlarda organize edilen törenler ile orada bulunanlara bölüştürülürdü. Bu iş neticesindeyse büyük adamların elde ettiği yegâne şey şöhret ve itibardı. İlkel toplumların çoğalan nüfusun gıda ihtiyacının karşılanması amacıyla oluşturulmuş bu gelenekle beraber ilkel toplumdaki denklik anlayışında çatlamalar yaşanmış ve sosyal alanda iktisadi dengesizlikler daha hissedilir duruma gelmiştir (Beriş, 2008: 55-80). Üretimde odaklaşma, nüfusun çoğalması, yaşanan çatışmalar, genellikle büyük ve orta bir yerde gıda depolarının oluşturulması ve depolama yapılması, savaşıları sürekli olarak besleme mecburiyetinin meydana gelmesi gibi faktörler nedeniyle, süreç içerisinde büyük adamlık feodal devlet yapısına dönüşmüştür. Fakat bu dönüşüm uzun vadede ve farkında olmandan yaşanmıştır. İlkel toplumlar, çoğalan nüfusun gıda gereksinimini gidermek için daha çok üretme, depolama, tören yapma ve bunu özendirme gibi yöntemler geliştirmiş olsalar dahi zamanla topluma hizmet eden büyük adamların toplumun başı olacağı ihtimali düşünülmemiştir. Kuşaktan kuşağa gıda bölüşümünde ve büyük adamın elinde bulundurduğu haklarda ayırt edilemeden oluşmuş ufak farklılıklar, ilkel topluluklardaki politik gücün özelliklerinde de farklılıklara yol açmıştır. İlkel toplumlar öncelerde politik güce bir bütün şeklinde ve ortak olarak sahipken uzun vadede ilkel toplumda yaşayanlar bir kralın idaresine ve gücüne maruz kalmışlardır (Gözler, 2007: 4-28).

Devletin meydana gelişinde iktisadi faktörler bulunmakla beraber iktisadi faktörler devletin köken kuramlarından olan Marksist kuramın (İktisadi kuram) ileri sürdüğü fikirlerle bazı durumlar dışında benzerlik sergilemektedir. Kuramın ana noktasını oluşturan alt yapı ve üst yapı ifadelerinin ilkel toplumlarda vücut bulduğunu anlarız. Çünkü toplumlar üzerinde yapılan çalışmalarda alt yapının dönem içinde toplulukların uygulamalarını şekillendirdiği ve bu uygulamaların bir düzen halini alarak devlet olma yolunda ilerlediği görülmektedir. Diğer benzerlikse toplumlarda fazla üretim yapılmaya başlanılmasından itibaren bazı grupların fazla üretimi depolamasıdır. Bu durum basit idareci grubu ve idare edilen grubu şeklindeki farklılaşmadan kopararak

toplumları sömüren ve sömürülen olarak bölmüştür. Fazla üretim gerek idareci gerekse sömüren grupların denetimindedir.

İlk dönemlerde stokları muhafaza etmek için oluşturulan asker sınıfı, zaman ilerledikçe oluşturulan sistemi denetleme amacı gütmüştür. Devletin iktisadi faktörlerle meydana gelmesinin ilk aşamasını, ilkel topluluklarda nüfusun çoğalması ve bu çoğalma neticesinde ilkel toplumda yaşayanların gıda ihtiyacını karşılamak amacıyla üretimde fazlalaşmanın yöntemlerinin bulunması olmuştur. İkel toplum yaşayanları adil karakterine ters şekilde yeni gelenekler yaratmış ve bu problemi çözmüştür.

3.2. DEVLETTE TÜRK KAMU YÖNETİMİ ÇERÇEVESİNDE YAŞANAN SORUNLAR

3.2.1. Merkeziyetçilik

Türk kamu idaresinde yapılan yönetimde yenilik uygulamalarında değerlendirilen konuların biri de merkeziyetçiliktir. Merkeziyetçi alışkanlık kamu idaresinde arzulanan dönüşümün elde edilmesinde negatif bir unsur olarak yer almaktadır (Yetiş, 2006: 279-308). Kamu idaresinde merkeziyetçi katı bir strüktürde teşkilatlanmaya işlerin süratli bir şekilde bitirilmesi hedeflenmektedir. Fakat istenilenin tersine bu durum çalışanların yükümlülüğünden uzak durmasına, işlerin aksamasına, verimsizliğe yol açmaktadır. Aynı zamanda gücün merkezde birleşmesi kırtasiyeciliğe de neden olmaktadır (Lamba, 2010: 131-156).

Merkeziyetçilik, Türk kamu idaresinde Osmanlı İmparatorluğu zamanından beri önem verilen bir husustur. Osmanlı zamanında güç kaybetmeye başlayan bu gelenek, 19. yüzyıldan beri yürütülen çağdaşlaşma uğraşlarıyla tekrar oluşturulmak istenmiştir. Bu kapsamda kırsala kadar iletilen bürokratik sistemin yapılandırılması önemli hale gelmiştir. Çağdaş bürokrasi gittikçe genişlerken bürokratik seçkinler de meydana gelmiştir (Ökmen, 2007). Cumhuriyet dönemi Türk kamu idaresindeyse bu kavram egemen olarak mevcudiyetini korumuştur. Türk kamu idaresinde bazı üst düzey yöneticilerin, lokal idarelerin merkezi idarenin hakimiyetinden ayrılması halinde lokal idarelerin Türk kamu idaresinde her çeşit negatif duruma kaynaklık edeceğini ileri sürmüşlerdir (Yılmaz ve Kılavuz, 2002: 17-29).

Merkeziyetçilik, Tanzimat'ın ilanından itibaren Türk kamu idaresinin en ciddi meselelerinden biri olarak ifade edilir (Yetiş, 2006:279-308). Bu kapsamda merkeziyetçilik kavramı, Türk kamu idaresinde yapılan yönetim yeniliği uygulamalarında değerlendirilen noktalardan biri haline gelmiştir. Bu husus bazı dönemlerde oluşturulan raporlarda incelendiği gibi bazı dönemlerde de bu kapsamda yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Merkeziyetçilik kavramı ile ifade edilen durum kamu hizmetlerinin bir merkez ve alt kuruluşlarınca verilmesi, karar verme ve kaynak bölüşümü bakımından iradenin teşkilatın zirvesindeki idarecilerde bulunmasıdır. Bu kapsamda kaynakların ve iradelerin merkezde birleşmedi halinde bölgesel merkeziyetçilik, kuruluşlarda kararların zirvedeki idarecilerce verilmesi halinde organizasyonel merkeziyetçilik meydana gelmektedir (Gökçe ve Şahin, 2002: 17-18). Bölgesel merkeziyetçilik, kırtasiyecilik durumunun çoğalmasına, kamusal hizmetler bakımından vatandaşın katılımının olmamasına, hizmetler verilirken gereksinimlerin göz önünde bulundurulmamasına, işlerin aksamasına ve kamu çalışanlarının verimsizleşmesine yol açabilir (Bulut, 2011: 49-61). Ülkemizde şehirsiz hizmetler açısından merkezi idarenin ve kırsalın mühim görevleri olduğu belirtilmektedir. Lokal hizmetlerin verilmesinde valiler, kaymakamlar ve merkezi kurumların idaresel hamilik sistemiyle ciddi miktarda söz sahibi olduğu ifade edilmiştir. Yerel seviyede merkezi ağırlıklı idare sisteminin ülkemizde lokal seviyede kamu hizmetlerinin muvaffak ve etkin bir biçimde üretilmesi bakımından negatif tesiri olduğu söylenmiştir. Lokal özellikteki kamu hizmetlerinin yükümlülüğünü lokal idarelere verilmesi gerekli bulunmuştur (Ökmen, 2007).

Lokal idareler bakımından bir diğer mühim husus da finansal kaynakların yetersiz kalmasıdır. Ülkemizde lokal idareler, öz kaynaklarını oluşturma bakımından yetersizdir. Lokal idarelerin kaynaklarında merkezi idarenin destekleri ciddi rol oynamaktadır. Bunun yanı sıra kaynakların elde edilmesi bakımından merkezi idarenin önemli rol alması kaynakların boş yere tüketimi açısından neticeleri bulunabileceği ifade edilmektedir. Lokal idarelerde kaynakların merkezi idarece desteklenmesi halinde lokal idarelerde bulunan halk bakımından kaynakların ne şekilde bölüşüldüğünün önemsiz duruma geldiği vurgulanmıştır (Lamba, 2010: 131-156).

2000'li senelerden beri lokal idarelere dair mühim düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde yapılan yasalaşma prosesinde belediyelere ve il özel

yönetimlerine özgü pek çok farklılık meydana getirilmiştir. Yapılan değişikliklerle beraber lokal idareler daha mühim bir statüye gelmişlerdir.

Kamu idaresinde verimliliğin ve etkinliğin gerçekleşmesi yönetsel yenilik uygulamalarının esas hedeflerindendir. Bu kapsamda merkezi idare ve lokal idareler arasındaki vazife ve irade bölüşümünün esas yasayla saptanması irade ve yükümlülükleri düzenleyen kanundaki uyumsuzlukların giderilmesi tavsiye edilmektedir. Ek olarak yönetim strüktürünün bir taraşında noksanlık bulunduğu gerekçesiyle sadece merkezi yönetimdeki iradelerin yerel yönetimlere aktarılmasını temel alan bir çalışması gerçekçi ve yenilikçi bir anlayış değil, kalıcı olmayan ve gösteriş yanlısı bir anlayıştır manasına geldiği ifade edilerek vazife-irade-yükümlülük kapsamında idare zincirinin bir bütün şeklinde değerlendirilmesi gerekmektedir (Akçakaya, 2017: 669-694). Bölgesel merkeziyetçilik, Türk kamu idaresi bakımından mühim bir faktör olmakla beraber organizasyonel merkeziyetçilik de mühimdir. Organizasyonel merkeziyetçiliğin meydana gelmesinde bürokratların yetki aktarımını istememesi ve alt konumlardakilerin yükümlülük altına girmekten uzak durmaları rol oynar (Gökçe ve Şahin, 2002: 17-18). Gerek merkezi idare gerekse lokal idareler bakımından problemlere sebep olabilen merkeziyetçiliği verimliliğin ve yönetsel yenilik uygulamalarında yenilik çalışmalarının uygulamaya devredilmesinde rastlanılan problemlerin en önemli sebeplerinden biri merkeziyetçilik problemi olduğu sıkça dile getirilmektedir. Ülkemizde bürokrasinin toplumsal ilerlemelerle aynı doğrultuda bir değişim yaşayamadığı ifade edilerek her zaman akılcı temellere göre çalışmadığı söylenmektedir (İbicioğlu vd, 2008: 291-311). Türk kamu idaresindeki ciddi problemlerden biri olarak bilinen merkeziyetçilik problemi karşısında lokal idareler daha çok hak ve yükümlülük sunulması gerekliliği vurgulanmaktadır. Bu kapsamda yerel idarelerin ülkemizin yaşadığımız çağdaki şartları ve gereksinimlerine paralel olarak verimli ve etkin bir biçimde hizmet verebilecek bir strüktüre dönüştürülmesi vurgulanmaktadır. Yerel idarelere özgü yapılacak yenilik uygulamalarında yerel idarelerin daha demokrasiye uygun ve yerel vatandaşın idareye faal bir biçimde dahil olmasına yol açacak bir duruma getirilmesinin hedeflenmesi arzulanmaktadır (Bulut, 2011: 49-61).

3.2.2. Örgütsel Büyüme

Türkiye’de devletin esas işlevleri olarak bulunmayan birçok hizmetin kamu vazifesi şeklinde ele alınması sebebiyle kamu, bunları gerçekleştirebilmek amacıyla gittikçe büyüyen ve zorlaşan yavaş bir sisteme evrilmiştir (Çevikbaş, 2015: 92). Kamu kuruluşlarının bütçe, çalışan, hizmet birimleri ve verilen hizmet türü açısından nicelik olarak büyümesi genel bir gidişat olmakla beraber Türkiye’de bilhassa 1930’lu senelerde onaylanan devletçilik ilkesinden itibaren Türk kamu idaresinin gelişmesi sürat kazanmış, devleti daraltma düşüncesiyle başa gelen partiler devrinde dahi bu meyil sürmüştür (Akçakaya, 2017: 685). Meydana gelen bu gelişme, kamunun daha fazla oranda kaynağı denetlemesine ve bunlardan faydalanmasına, kamu kuruluşlarının farklı yapılara ayrılmasına, koordinasyon zorluklarına, işlerin aksamasına ve zaman israfına neden olmuştur (Yılmaz ve Kılavuz, 2002: 17-29).

3.2.3. Yerel Birimlerin Güçsüzlüğü

Yerel idareler hem finansal kaynakları hem de iç organizasyonları bakımından geniş çapta merkeze bağlı durumdadırlar. Yerel meclislerin hakları sınırlıdır ve kararların büyük bir kısmı merkezi idarenin onayından geçmektedir. Ayrıca yerel idareler, küçük çağlı olmaları sebebiyle, yükümlü bulundukları hizmetlerin altından kalkma gücünde değildirler. Bu şekliyle idarelere finansal destek verilse dahi hizmetlerin niteliği olan teşkilatlanmayı ve idare araçlarını tahsis etmek, nüfus ve yer sınırlılığı sebebiyle ekonomik değildir. Küçük lokal idarelerdeki bu problemler sebebiyle kırsalda tam bir idare kopukluğu bulunmaktadır ve hizmetlerin ciddi bir kısmı ya hiç gerçekleştirilmemekte ya da yeterli olmayan koşullarda gerçekleştirilmektedir (Yaman ve Önalp).

3.2.4. Kırtasiyecilik

Bürokrasinin daha önce konulmuş kuralları benimsemesi gerekir. Fakat idaresel alışkanlıklar, mevzuat ve organizasyonlardaki gelişme niyeti gibi etmenler kırtasiyeciliğe sebep olmaktadır.

Bu durumda işlerin verimli ve etkili bir biçimde yapılmasına problemler görülür. Ülkemizde her hükümet devrinde kırtasiyecilik bir problem olarak ele alınarak

çözüm üretilmesi planlanır. Fakat bu hususta arzulanan muvaffakiyete erişilemediği açıktır (Korkut, 1988: 13-19). Kırtasiyecilik; bürokrasinin yavaşlaması, verimsizlik yavaşlığa neden olan durumlar, normalden fazla imza ve kâğıt manalarına karşılık gelmektedir. Kırtasiyecilik problemi kapsamında değerlendirilmesi gereken noktalardan biri Türk kamu idaresindeki fazla kuralcılıktır. Bu durum işlerin niteliğinden ayrılarak, çalışanın ve idarecilerin yükümlülük altına girmekten ziyade var olan sistemi devam ettirme niyetinde olmasına, hizmetlerin verimli ve etkili bir şekilde verilmesine engeldir (Aydın, 2017:993-1006). İşlemlerde şekilciliğin, lüzumsuz usul ve kuralların önde gelmesi kamu kuruluşlarına getirilen tenkitlerin en önemlilerindendir. Kamu çalışanın kurallara itaat noktasındaki kesinliği mühimdir. Fakat gerçekleştirilen işin doğruluğuyla alakadar olmaksızın şekilciliğe yoğunlaşılması hizmet gören durumundaki halkın işlerinin yavaşlamasına neden olabilmektedir (Çukurçayır ve Eşki, 2001: 89-105). Kamu çalışanlarının kurallara çok bağlı olmalarıyla kuralların çok detaylı olması her işin bir kurala bağlanmasına ve işlerin aksamasına yol açmaktadır (Kalkan, 2018: 35-69).

Kırtasiyecilik problemi Türk kamu idaresi kapsamında odaklanılan problemlerdendir. Kırtasiyecilik problemi yenilik uygulamaları bakımından negatif etki gösterebilmekle beraber çözüme kavuşturulması amacının, yönetsel yenilik uygulamalarının ana hedefi olarak ifade edilmesi hali de yenilik uygulamalarından beklenen muvaffakiyetin elde edilmesini önleyebilmektedir. Yönetsel yenilik uygulamalarının yalnızca kırtasiyeciliğin giderilmesi amacına indirgenmesi, yenilik uygulamalarının kısıtlı bir alana yoğunlaşmasına neden olabilmektedir (Dursun, 1992: 133-149). Aynı zamanda Türk kamu idaresinde kırtasiyeciliğe neden olan çalışmalar sebebiyle idarece farklı usuller getirildiği ve bunların çok sık biçimde farklılaştırıldığı vurgulanarak bu durumun gerek endüstri ve ticaret sektörünü gerekse halkı etkilediği ifade edilmektedir (Kalkan, 2018: 35-69).

3.2.5. Yönetime Katılma

Yönetişim ifadesi, devlet halk etkileşimlerine yeni bir açı kazandırmış ve yeni bir mantalite yaratmıştır. Bu yeni mantalite kapsamında halk, verilen hizmetlerden etkisiz bir şekilde faydalanan birey olmaktan uzaklaştırılmakta, kamu hizmetleri sürecine katılabilen, kamu idaresini her seviyede etkileyebilen “faal vatandaş” statüsüne

getirilmektedir. Bu “faal vatandaş” hizmeti veren kurumlarca bir müşteri olarak ele alınmış, hizmeti veren kuruluşla hizmeti gören halk arasındaki etkileşim bu açıdan bir dönüşüm yaşamıştır (Eroğlu, 2006:190-206). İlerlemiş demokratik ülkelerde kişiler kamu idaresi ve kamu hizmetlerini ilgilendiren meselelerde karar alma aşamasına dahil olabilmekte ve düzen de buna fırsat vermektedir (Öztürk, 1996: 105-116). Türkiye’de halkın hizmetlerle alakalı kararların verilmesine ve tatbikine dahil edilmesi, idare proseslerinin gizliliği ve bilgi sağlama hakkının modern bir zihniyetle uygulanmamış olması halkla kamu idaresi arasında önemli sorunlar yaratmakta (Zeren ve Özmen, 2010: 165-173), kamu planlarının oluşturulması aşamasında halkın veya personelin aktif katılımını gerçekleştirmekten uzaktır (Eroğlu, 2006: 190-206).

3.2.6. Gizlilik ve Kapalılık

Gizlilik bürokrasinin çalışması esnasında meydana gelen bilgi ve belgelerin izah edilememesi, kapalılık kavramıysa kamu kurumlarının her çeşit yabancı etkilere ve hizmet sunduğu vatandaşa karşı aldırış etmemesi, verilen kararların ve tatbiklerin sebeplerinin açıklanmama durumunu açıklar. Gizlilik ve kapalılık yalnızca vatandaşa ve öteki çevresel faktörlere karşı değil aynı zamanda diğer kamu kurumlarına veya aynı kurumdaki departmanlara karşı da sergilenebilir (Koçak, 2010: 115-125). Türkiye’de kamu idaresi gizlilik ve resmi sır temelinde düzenlenmiştir. Bürokrasi, vatandaşa ve kendi bünyesinde bulunan kuruluşlara karşı dahi gizlilik ve kapalılık temelinde oluşmuş, vatandaştan doğabilecek tehditlere karşı kendini düzenin koruyucusu olarak gören bürokrasi “devlet sırrı” ifadesini geliştirmiştir (Özer, 24-60).

3.2.7. Tutuculuk

Tutuculuk, kamu çalışanlarının öteden beri gerçekleştirdikleri uygulamaları yeni koşullara adapte etmekten uzak durmaları, eski düzeni devam ettirme noktasında ısrarcı olmalarıdır (Dursun, 1992: 133-149). Türk kamu idaresi de dönüşümden ve reformdan uzak durmaktadır. Memurlar önceki dönemlerden itibaren uyguladıkları gelenekleri farklılaştırmamak adına çeşitli yollara başvurup (Çevikbaş, 2015: 92), eskiden kalma, geleneklerini sürdürmek istemektedirler (Aydın, 2017: 993-1006). Bu bakımdan Türk kamu idaresindeki olağan davranış bir durum karşısındaki uygulamaları ele almaktır (Bulut, 2011: 49-61).

Türk kamu idaresinde bu davranışın yaygın olmasında rol oynayan durum uzun vadede meydana gelmiş alışkanlıkların haricinde çalışan idaresindeki yükselmelerin muvaffakiyetten ziyade kıdem temelli olması ve bunun neticesinde üst kademelere ulaşacak çalışanın daha yaşlı bireylerden meydana gelmesi gibi düzenden kaynaklanan biçimsel problemlerdir.

3.2.8. Kuralcılık

Her kurum hedeflerine ulaşmak için kurallar meydana getirip yöntemler belirler ve uygulamalarını bu yöntemlere ve kurallara göre yerine getirir. Fakat bazı durumlarda tahammül edilmesi zor farklı olumsuz durumların ortadan kaldırılması için yapılmış olan bu yöntem ve kurallar halkı huzursuz eden, kaynak ve emeğin boş yere kullanılmasına sebep olabilir duruma gelebilir (Lamba, 2010: 131-156).

Kuralcılık, kanunlardaki detaylı değişiklikler nedeniyle çalışanların sorumluluk almamasını da yansıtır. Bu bakımdan bu kavram bir taraftan politik gücün bürokrasiyi denetlemesine yardım ederken öte taraftan üst kademedeki idarecilerin astlarını kontrol etmelerine de yardımcı olur. Aslında halka manasız görüne bir çok kural temelde bir ihtiyaçtan doğmuştur ve onlardan bütünüyle uzaklaşma imkânı yoktur. Bu sebeple kuralların hepsiyle çatışmak yerine halkı huzursuz eden ve geçersiz hale geldiğinden dolayı tatbik edilemeyen, patra, zaman ve kaynakların boşa kullanımına sebep olan kurallar ve uygulamalar ortadan kaldırılmalı, idare bu açıdan devamlı olarak incelenmelidir (Korkut, 1988: 13-19).

Türk kamu idaresinde çalışanı işlemeye isteklendirecek faktörlerin de bulunmaması sebebiyle kuralcılık, çalışmamanın en mühim sebeplerinden olmuştur.

3.2.9. Mevzuat Sorunu

Yaşadığımız dönemde yükselen ilerleme ve dönüşüm baskısı idarenin tutumlarına ek olarak kuralların da farklılaşmasını, kâğıt üzerinde katı bir şekilde değişmemesi değil uyumu ve canlılığı olan, gelişime yol açan ve birbirini tamamlayan metinlerin bulunmasını mecburi tutmaktadır (Yılmaz ve Kılavuz, 2002: 17-29). Buna rağmen Türk kamu idaresinin uygulanmasında Anayasa'da bulunan kanunlarda ve en alt seviyedeki idaresel uygulamaya kadar bütün yasal düzenlemelerde, biçimselliğe

yoğunlaştırılması ve detaylar verilmesi sebebiyle hukuksal düzenlemelerin kompleks bir kurallar bütününe meydana getirmesi ciddi bir problemdir (Çevikbaş, 2015: 92). Fazla mevzuatçılık çalışmaların hedeften ayrılmasına ve şekilsel bir kapsam yaratılmanın önemli hale gelmesine yol açmıştır (Özdemir, 2011: 49-64). Kaynaklardan optimal düzeyde faydalanmak şartıyla, hizmetleri hızlı, verimli, ekonomik ve nitelikli gerçekleştirmek yerine farklılaşan şartları karşılayamaz durumda olan mevzuatı, hedefini düşünmeksizin tatbik etmek var olan sistemin devam ettirilmesinden başka bir hedefi göz etmemektedir (Kaya, 2016:165-180). Türk kamu idaresinde mevzuatın karmaşıklığı ve mevzuatın tatbikine örnek olmak yerine genellikle mevcut durumu kanunlaştırma amacı içermesi mevzuat problemiyle alakalı olarak gerek idarecilerin gerekse idare edilenlerin rahatsız olduğu esas meseledir.

3.2.10. Geleceğe Yönelik Bakış Eksikliği

Türk kamu idaresinde olaylara karşı tutum gelecek eğilimli değil geçmiş eğilimlidir. Mevcut durumdan ileride, geleceğe dair neler gerçekleştirileceği, bir zaman sonra hangi amaçlara erişileceği hususunda tahminler yoktur. İdaresel eylemlerle alakalı incelemeler geçmişe dönük ve bu sebeple tepkisel özelliktedir ve tatbikin şekilsel açıdan kurallarla ne kadar örtüştüğünü temel alır (Kaya, 2016: 165-180).

Bunun sebebi kamu bürokrasisinin basit problemlerle mücadele etmekten fırsat bulamayıp geleceğe yönelik plan oluşturmaya imkân bulamamasının ve kültürel nitelikler sebebiyle planlamanın ciddiye alınmamasının da katkısı çoktur.

3.2.11. Koordinasyon Yetersizliği

Türk kamu idaresinde mevcut bulunana merkezîyetçilik ve kamu kurumlarının dağınıklığı sebebiyle kamu kuruluşları ve içerdiği birimlerde nitelikli ve verimli düzen oluşturulamamaktadır. Bu boşluk, merkezi birimlerin gerek birbirleriyle gerekse kırsalla etkileşimlerinde görülmekte (Pektaş, 2010: 4-22), merkez ile kırsal arasındaki düzen eksikliği, kırsal birimlerinin kendi içindeki düzeni de direkt olarak negatif açıdan tesiri altına almaktadır (Eroğlu, 2006: 190-206).

Düzen eksikliği sebebiyle hem aynı hem kuruluşlar arasında vazife örtüşmesi çokça meydana gelmekte, bazı durumlarda işler bütünüyle ihmal edilebilmektedir.

3.2.12. Denetim Sorunları

Denetimin amacı hem çalışanın uygulamalarını politik gücün oluşturduğu planlarla paralel bir biçimde gerçekleştirmesini hem de kamu hizmetlerinin vatandaşa verimli bir biçimde arzını yerine getirmektir (Şengül, 2007: 126-144). Bu sebeple yaşadığımız dönemde devletler fazla miktarda üretim, ticaret ve direkt hizmet arzı sahalarından uzaklaşmakta, genellikle plan ve yöntem oluşturmaya, kontrolü ele almaya odaklanmaktadır (Çevikbaş, 2015: 92). Hizmetlerin gerçekleştirilmesinde sürat ve verimliliği isteklendiren perspektiften ziyade idarede hata ve kötüye kullanımın engellenmesi için sisteme dahil edilen kontrol mekanizmaları düzenli çalışmaz duruma sürükleyebilir. Bazı durumlarda mevzuatın sert bir biçimde tatbik edilmesi ve çevresel şartlardaki farklılaşmanın aynı zamanda kanunsal temele aksettirilmemesi idaresel düzenin verimliliğini düşürür (Dursun, 1992: 133-149).

Türk kamu idaresinde her organizasyon içerisinde birbirinden ayrı şekilde oluşturulmuş kontrol sistemleri vasıtasıyla kontrolün gerçekleştirilmesi, bazı durumlarda aynı yerde peş peşe kontrolün gerçekleştirilmesine, bazı durumlarda da uzun vadede kontrol edilmeyen yerlerin fark edilmesine yol açabilmektedir. Bu bakımdan kontrol sistemleri ve kontrol eylemleri arasındaki düzen eksikliği de denetim açısından ciddi bir problemdir.

3.2.13. Yozlaşma ve Çürüme

Kamudaki hizmet sunumunun eksikliği, gereğinden fazla kuralcılık ve merkeziyetçilik yozlaşma ve çürümenin çoğalmasına yol açmıştır. Halkın devlet karşısında zayıflık duyması onu, işlerin görülmesi için farklı yöntemler aramaya itmekte (Çevikbaş, 2006: 265-289), bunun olağan yaşamın bir geleneği durumuna gelmesi kamu idaresine olan güveni kırmaktadır (Çoban, 1999: 173-193). Türk kamu idaresinin çağdaş bir görünüme ve verimli bir çalışma sistemine kavuşmamış olması, politik, iktisadi ve toplumsal şartların oluşturduğu ortamın negatif açıdan ilerlemesi, idareye güveni kıran bazı etik zaafalarında gelişmesi ve artması neticesine temel hazırlamıştır. Kamu hizmetlerinin bu açıdan niteliği, sadece akademik alanda değerlendirilmemekte ayrıca yasama, büyüme plan ve inceleme raporlarının da ciddi bir şekilde ve devamlı olarak ele aldığı bir mesele haline gelmiştir (Uzun, 2005: 229-254).

3.2.13.1. Yönetimin Siyasallaşması ve Kayırmacılık

Yönetimde politikleşme kamu vazifelerine gerçekleştirilen tayinlerde politik faktörlerin yer almasıdır (Özkanan, 2014: 179-206). Türkiye’de politik gücün bürokrasiyi denetimine alması bürokrasinin politikleşmesini doğurmaktadır (Gönülacar, 2014). Kamu idaresinin küresel prensipleri vatandaş arasında kayırmacılık olmamasını öngörmesine rağmen (Yıldız, 2017: 429-439), Türkiye’de hizmetlerin bölüşümünde gereksinimden ziyade akrabalık, tanıdık olma, aynı politik düşüncede bulunma gibi ilişkiler rol almaktadır (Ak ve Sezer, 2018: 739-757).

Bunun hizmet alanlarca kavranılış şekli ise kayırmacılık olmadığı, belli bir inançta bulunmadığı, köken ve dini inanış çeşitliliğinden faydalanmadığında devletin sahip olduğu fırsatlardan hakkı olanı isteyemeyeceği biçimindedir (Yıldız, 2017: 429-439).

3.2.13.2. Yolsuzluk ve Rüşvet

Yolsuzluk vatandaş ve organizasyonların özel maddi menfaatler veya konum sağlamak amacıyla olağan vazife tutumlarını bu özel hedefler için değiştirmeleridir. Bu açıdan yolsuzluk ve rüşvet, idarenin hukuksal yöntemlerin dışına götüren her çeşit faaliyet olarak ifade edilebilir ve genellikle bürokrasinin tekel olduğu, kapalılığın hâkim olduğu alanlarda geniş bir şekilde kendini gösterir (Akalan, 2006: 118). Türkiye’de de bürokrasi devamlı gelişen, kapalılığın bulunduğu ve tekelci bir şekle sahip olarak görüldüğünden devletin iktisadi ve toplumsal hayatı organize etmek için müdahale etmesiyle yolsuzluk ve rüşvet de yükselmiş (Özdemir, 2012: 177-193), kanunlara rağmen rüşvetin yayıldığı inancı gelişmiştir (Gökçe, 2006: 343-359). Bu sebeple sıkça rüşvet ve yolsuzluklarla savaş, kamudaki yozlaşma ve çürümeyle savaşa karşılık gelmektedir.

3.2.13.3. Aracılar Yolu ile İş Takibi

Kamu hizmetlerinin bölüşümü probleminin üstesinden gelinmesi amacıyla idareci ya da kurumu tesir altına alma olanağını elinde bulunduran araçlara danışılması Türkiye’de çok bilinen bir durumdur (Çevikbaş, 2006: 265-289). Halk, bürokraside yaşadığı problemler sebebiyle bu sistemi açacak yollara danışma gereksinimi duymakta

ve aracılık, bilhassa üst kademe idarecilere yönelik şekilde bir hayli fazlaca kullanılmaktadır (Kaya, 2016: 165-180). İdarenin vatandaştan ayrı bulunması sebebiyle halk, aracısız şekilde bir kamu kuruluşuna gittiğinde işlerinin yapılamayacağı, aksayacağı ya da kötü davranışlara maruz kalacağını düşünmektedir (Özer, 24-60).

3.3. DEVLETTE YENİ KAMU YÖNETİMİ YAPILANMASI KANUNUN GETİRDİKLERİ

3.3.1. Sınırlı Ancak Etkin Devlet

Kamu idaresi alanının merkezinde devlet yer almaktadır. Devlet ifadesi kurumsallaşmış bir politik yapıyı, idareciler ve idare edilenler arasında yasallaşan güç ilişkilerine karşılık gelen bir alan ise kamu idaresi kavramı da kamuyu merkeze alan her hususu, bilgi ve yetenekleri değerlendiren fikirsel aşama olarak ifade edilebilmektedir. Bu ifade etme için kamu idaresini eski zamanlara dayandırmak doğru olmaktadır (Demirel, 2006: 105-128). Kamu idaresi devletin bizzat kendisidir. Devlet eylemlerinin hemen hemen tümü kamu idaresi vasıtasıyla yapılmaktadır. Kamu idaresi, idare prosesine karşılık gelirken devlet, kamu idaresinin kamu gücüyle çevrilmiş kurumsal duruma getirilmiş halidir. Bu aşırı iletişimle dönüşen ve farklılaşan kamu idaresi yöntemleriyle aynı doğrultudaki devletin niteliğinde de farklılıklar bulunması normal karşılanmaktadır. 1980-1990 yılları arasında neoliberal oluşum aşamasında devlet iktisadi ve idaresel etkinliğin önleyicisi olarak düşünülmüştür.

Yeni kamu idaresi, devletin niteliğini şekillendirirken devlet ve halk arasındaki etkileşimleri tekrar ifadelendirmektedir. Bu kapsamda, devlet geliştirmekle veya daraltmakla değil devletin temel standart işlevlerine yoğunlaşarak daha verimli hale getirilmesi hedeflenmektedir. Dönüşümün ana unsuruysa iktisadi gelişme yönteminin serbest piyasa iktisadi şartlarını temel alarak büyümenin özel kesime devredilmesi olarak ifade edilebilmektedir (Güran, 2001: 199-218). Etkin devlet kavramıyla ifade edilen, pazarın ve devletin uyumsuzluk değil bütünleyici bir alanda bir araya gelerek, devletin özel girişimcilerin özgürce davranmasına olanak vereceği hukuksal ve kurumsal oluşumu meydana getirmede rol oynamasıdır. Devlet ulusal ve uluslararası büyümenin gerçekleştirilmesinde çözüm geliştirici niteliğiyle özel kesimle beraber yol olarak düzenin teminatı olmalıdır. Etkin devlet yalnızca iktisadi ve idaresel olarak değil

aynı zamanda toplumu da alakada eden her yerde kendini hissettirirken yeteneklerini de en verimli biçimde sergilemelidir. Devletin idare strüktürüne dair tenkitler yapılmakta fakat inkâr edilememektedir.

Aynı zamanda 1997 tarihinde yayınlanan bir rapora göre etkin devletin politik konusu esasında girişimci ve yatırımcılardır ve iktisadi bakımdan yeterli olmadığında kendini idare edemeyen devletlere özelleştirme ve serbestleşme tavsiye edilmektedir. Dünya Bankası'nın 1992-93 yıllarında yayınladığı raporda geçen, pazar yanlısı devlet şeklinde isimlendirilen devletin, özel girişimcinin muhalifi olmasının manasız olduğunu, dayanışma farkındalığıyla bütünleştirici ve destekleyici çalışmalarını inanılır niteliğiyle yerine getirmesini gerekliliği ifade edilmektedir (Demirel, 2007: 107-129). Yeni idare düşüncesiyle devlete biçilen rol kapsamında devlet, özelleştirme vasıtasıyla iktisadi sahalardan ayrılarak iktisadi özgür piyasaya terk etmeli ve yalnızca devletin yükümlülüğünde bulunan ve devlet dışında başkasının gerçekleştirilmesine müsaade edilmeyen; emniyet, diploması, silah tekeli, ordu, hukuk gibi esas vazifelerine odaklanmalıdır.

3.3.1.1. Devletin Düzenleyicilik Rolü Üstlenmesi

Düzenleyici devlet kavramı, pazar sistemini temel alan bir düzeni pazarın ihtiyaçları doğrultusunda idare etme hedefine bağımlıdır. Düzenleyici devletin vazifesi, bütün sosyal ileri özel kesime transfer ederek, özel kesimin güvenli bir alanda çalışmasına yol açacak kurum ve sistemleri oluşturmaktır (Sarısoy, 2010: 278-298).

Düzenleyici devlet oluşturma'nın ilk koşulu, sosyal devletin yaptığı gibi Kamu İktisadi Teşebbüsler, bakanlığa bağlı kurumlar, okullar, hastaneler devletin ürün ve hizmet meydana getiren, dağıtımını yapan, idare eden bütün kamu organizasyonları ve sistemlerini kapatmak; devletin böyle bir kurum haline gelmesini önlemektir. Bu tercihin durumun hissedilir çalışmalarından biri, devlet teşkilatlanmasında bakanlıktan üst kurula geçiş yaşanmasıdır (Karakaş, 2008: 99-120).

Üst kurulların esas amaçları tüketicileri işletmelerin pazar güçlerini suistimal etmelerinden korumak ve gerekli yatırım ve yarış yaratacak uygulamaları gerçekleştirmektir. Bu amaca erişebilmek adına üst kurullar; hedefe ulaşabilmek için üst kurullar, kural koyma, bu kurulların çalışmasını takip etmek ve kontrol etmek, inceleme

yapmak, karar almak ve bu kararları uygulamak ile pazar aktörlerini geliştirme gibi eylemler gerçekleştirirler (Öztekin, 2007: 52-65).

Türkiye’de devletin düzenleyicilik rolü üstlenmesi, denetim faaliyetlerine ve asıl işlerine odaklanmasını sağlamıştır. Bunun sonucu olarak kamu iktisadi teşebbüsleri özelleştirilmiştir (Emek, 2006:23-26).

3.3.1.2. Kamu Hizmetlerinin Görülmesinde Piyasa ve Rekabete Vurgu

Yasada, kamu hizmetlerinin daha verimli ve etkin şekilde yerine getirilebilmesi için, merkezi ve yerel idarelerin kendilerinde bulunan hizmetlerden yasada konusu geçenleri, alaka düzeyleri baz alınarak üniversitelere, kamu kuruluşu özelliğindeki meslek kurumlarına, özel kesime ve profesyonelleşmiş sivil toplum teşkilatlarına yaptırabilecekleri fakat bu koşulda da yönetimin yükümlülüğüne ait kararların gizli olduğu şeklindeki ifadeyle bu konu değerlendirilmiştir (Veysel, 2003: 83-105).

Böylece kamunun hem direkt mal ve hizmet üretiminden uzaklaşması hem de özel kesim ve sivil toplum örgütlerinin daha etkin olması hedeflenmiştir.

3.3.1.3. Kamusal İşlevlerin Özelleştirme Yoluyla Gördürülmesi

Yasa tasarısı metninin ilk yorumlarında kamu hizmetlerinin yaptırılmasında genel özelleştirme hakkı verilmişken Anayasa’yla çelişme durumunun ileri sürülmesinden sonra 11. Madde tekrar ele alınmış ve son haliyle “kanunlarla öngörülen” kamu hizmetlerinin özelleştirilebilmesi durumuna getirilmiştir (Göküş, 2010: 193-218).

Yeni kamu yönetiminin asıl ilkelerinden biri olan bu durum Çerçeve Kanun tarafından tamamıyla kabul edilmiş ve özelleştirmenin tatbikini önleyen durumların tamamının giderilmesi hedeflenmiştir.

3.3.1.4. Kamusal İşlevlerde Müşteri-Vatandaş Odaklılık

Yeni kamu idaresi düşüncesi başvurduğu metotlarla kamuda halk merkezli hizmet değişimini amaçlamaktadır. Bu seçenek halkın kamu idaresinden isteklerinin bir aksi olarak da düşünülebilir.

Önceki dönemlerde tatbik edilen planlar sebebiyle yetersizlik ve savurganlığın kamu kuruluşlarını etkilediği zamanlar, halkın da güvenini kırmıştır. Kamu kuruluşlarının ve idarecilerinin itibar kaybettiği bu planlar yeni uygulamalarla farklılaştırılmak istenerek hesap verebilir ve saydam idareyle açıklık sağlanmıştır. Kamu kesiminin iktisattaki görevi çoğunlukla tartışmalara yol açarken, yarışın artmasıyla beraber küresel seviyede muvaffakiyet için kamu ve özel kesimin beraber çalışması zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Hizmet niteliğinde özel kesimin daha iyi olması durumu, halkın kamu kesiminden de bu kalitede hizmet sunması isteğini doğurmuştur. Bu bağlamda, kamu kesiminden ilk olarak emniyet ve çevrenin korunmasında daha fazla ve nitelikli hizmet vermesi arzulanmaktadır. İsteklerin gerçekleştirilmesi amacıyla kamu kesimine, özel kesimin ve sivil toplum örgütlerinin plan üretme ve tatbik etme noktasında destek vermesi gerekir. Plan aşamalarına dahil olunması, neticelerin de beklenen seviyeye erişmesi açısından mühimdir. Kamuda halk merkezli bir hizmet verilmesine katkı sağlayan teknolojik yenilikler ayrıca yeni idare mekanizmasını ve düzen strüktürünü de etkiler. Buna paralel olarak, halkın yükselen eğitim düzeyi ve hayat biçimlerindeki farklılıklarda toplumsal oluşumu etkileyerek, sosyal istek ve düşüncelerin dönüşmesinde etkilidir. Meydana gelen bütün yenilik ve farklılıklar, idare mantalitesinde de yeniliği zorunlu tutmuştur. Etkinlik ve verimlilik incelemesinin son dönemlerinde, özgür piyasada önemli yer tutması, özel kesimin de kendi strüktüründe yeni değişimler yapmasını gerekli kılmaktadır. Bu yenilik uygulamalarının bilhassa büyük işletmelerce ilk olarak yapması, küresel yarışta üstün hale gelmeleri açısından hayati önem barındırmaktadır. Bu bağlamda, işletmeler üretimlerini tamamen değerlendirerek, gerekli olmayan ayrıntıları basitleştirmeye ve daha verimli oluşumlar haline getirmeye çabalamalıdır.

Geleneksel kamu idaresinin, bürokrasi kuramı ve idare-politika farklılaşmasının tesirinde bulunduğu doğrudur. Aynı şekilde yeni kamu idaresi de özel idare ve kurumsa idare kuramlarının tesirinde biçimlenmiştir (Sezer, 2012: 147-172). Bu kapsamda geleneksel idarenin, mevcut kaynaklardan faydalanarak daha nitelikli hizmeti nasıl verileceği sorusuna kaynakların verimli kullanımı, hizmet seviyesinin ve niteliğinin daha az israfla nasıl yapılabileceğine ise tasarrufla erişilebileceği yanıtı verilmektedir.

Bu sorulara yeni kamu idaresi yeni bir tane daha ilave etmiş ve toplumsal eşitlik hizmetler vasıtasıyla yerine getiriliyor mu sorusuna yanıt istemiştir (Kutlu ve Kocaoğlu, 2009: 507-532). Yeni kamu idaresi mantalitesinde halka aynı seviyede davranılması esaslar arasındadır. Toplumsal denkliğin yerine getirilmesi probleminde bu esastan yola çıkılabilir (Ateşoğlu ve Özkan, 2010: 51-60). Toplumsal denkliğin düzeni, idare ve kurumsal oluşumun da tesirinde kalmaktadır. İdare hizmetlerinin aynı seviyede bulunması toplumsal denkliğin tatbiki üzerinde etkilidir. Kamu idarecilerinin, karar ve planları tatbik etmesinde açıklama yapılabilirlik çerçevesinde davranmalarına ek olarak çalışmalarda politik değil sosyal arzu ve beklentileri göz önüne almaları bu bakımdan hayati bir kıstastır. Böylece, kamu idaresi ve kamu idareciler farklı alanlarca da benimsenerek çözüm getirici bir niteliğe kavuşabilir.

Özel idare mantalitesinin kamu idaresine tatbik edilmesini öneren zihniyetle beraber işletme idaresi ve yöntemlerinden kamu kurumlarında faydalanılmaya başlanmıştır. Weberin geleneksel bürokratik idare düşüncesi de benzer aşamalarda, yerini pazar temelli prensiplere ve halk tatminini odak noktasına alan yeni kamu idaresi düşüncesine bırakmıştır. Bu derin yenilikle kamu kesiminde uyumlu idareye geçilmesine ek olarak karar sistemlerinin hiyerarşi dayanağından ayrılarak çözüm odaklı, yalın ve girişimin öneminin arttığı bir düşünceye dönüşmesiyle biçimlenmektedir (Kutlu ve Kocaoğlu, 2009: 507-532). Yarışçı bir düzeni, kamu idaresine sağlamak için sorumluluk alma ve tehlikeye atılma haklarının yükseltilerek, idareci ve çalışanlarda özgüvenin ve yükümlülük farkındalığının oluşturulmasıyla girişimcilik ifadesinin geliştirilmesi arzulanmıştır. Girişimciliğin yükseltildiği kamu sektöründe, bilhassa idare kademesinde verimlilik değerlendirmelerinin yapılması, hizmetlerde nitelik ve etkinlik artışı amacıyla özel idare yöntem ve çalışmalarının geliştirilmesi gerekir.

Bu değişimin mühim bir tarafını devlet-halk, devlet-özel kesim, devlet-sivil toplum örgütleri ve devlet- kişi ilişkileri meydana getirmektedir. Devlet ve kişi diğer bir deyişle halk etkileşimleri yapı değiştirerek, çift yönlü sinerjik iletişim oluşturmuştur. Her yerde kendini hissettiren dönüşümler iktisadi, sosyal, kültürel ve teknolojik tesirlerini kamu idaresinde de sergileyerek, halkla ilişkilerin değişmesine yol açmıştır. Değişmelerle beraber, kamu idaresi ve halk arasındaki ilişki yükselerek, halkın kararlara dahil olması amacıyla yeni sistemler sağlanmıştır.

Yönetişim zihniyetiyle halkın, kararlara dahil olma dışında yükümlülük altına da girdiği yeni bir çağ başlamıştır (Sezer, 2012: 147-172). Bütün bu olaylar kamuda halk merkezli hizmet değişimini mecburi duruma getirmiştir. Devletin, toplum ve kişiyle arasındaki etkileşimlerdeki dönüşümün dışında bilgi ve iletişim teknolojilerinin de katkısıyla bu ilişkilerin biçimini de belirlemiştir. Kararların verilmesinden hizmetlerin arzına kadar geniş çapta değişim meydana gelmiştir.

3.3.1.5. Çerçeve Kanun Kapsamındaki Diğer Düzenlemelerde Sınırlı Devlet

Çerçeve Kanun temel alınarak yapılan düzenlemelerde kamuya atfedilen düzenleyicilik görevini daha da geliştiren kararlar yer almıştır. Bu çerçevede ele alınabilecek uygulamalara örnek olarak Sosyal Güvenlik Yasa Tasarısı, Kamu Sermayeli Şirketler Hakkında Kanun Tasarısı ve Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı verilebilir.

3.3.1.5.1. Sosyal Güvenlik Yasa Tasarısı

Sosyal Güvenlik Yasa Tasarısı, kamunun kısıtlanmasına yönelik amaçlar belirleyerek sosyal güvenliğin ve sağlığın kopmasını, sağlık kurumlarının ticari işletmelere evrilmesini, SSK'ya bağlı hastanelerin özel sektöre transfer edilmesine imkan tanımasını, SSK taşınmazlarının üstünde özel sağlık firmalarının kurulmasına imkan verilmesini, emeklilik şartlarının var olan durumla karşılaştırıldığında güçleştirilmesini, özel sigortaya türlü destekler tahsis ederek emekliliğin çekici bir duruma dönüşmesi hedeflemiştir (Güzel, 2005: 61-76).

Bu çerçevede hissedilir ilerlemeler de kaydedilmiş ve sosyal güvenlik mekanizmasının tekrar oluşturulması uygulamalarında ciddi yol alınmıştır.

3.3.1.5.2. Kamu Sermayeli Şirketler Hakkında Kanun Tasarısı

Kamu Sermayeli Şirketler Hakkında Kanun Tasarısı kamu iktisadi teşebbüslerini, özelleştirmenin bir ön koşulu olarak, özel hukuk yasaları kapsamında, iktisadi alanda ticari temeller doğrultusunda eylem yapan kamu sermayeli işletmeler haline getirmektedir (Güney, 2004). Tasarının kanunlaşması durumunda kamu iktisadi teşebbüsleri artık kamu kurumu olma özelliğini yitirerek, tam anonim şirket konumunda bulunacak ve özelleştirme kararını direkt verebileceklerdir (Güler, 2004:26-61). Kanun

Tasarısının genel gerekçesinde kısıtlı devlet düşüncesinin gerçekleştirilmesi amacı net bir şekilde ifade edilmiş, küreselleşen dünyada ülkelerin verimlerinin saptanmasında kamu sermayeli işletmelerin yarış avantajı ve muvaffakiyetinin önemli olduğu ifade edilmiştir. Bu açıdan kamu sermayeli işletmelerle alakalı olarak gerçekleştirilmesi düşünülen bu düzenlemeler ile uzun dönemden beri Türkiye’de kamunun en ciddi müdahale vasıtalarından biri terk edilmekte ve devletin yeni kamu yönetimi prensiplerine göre kısıtlanması uygulamalarında ciddi bir ilerleme kaydedilmesi amaçlanmaktadır.

3.3.1.5.3. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı

Sınırlı devlet mantalitesinin gerçekleştirilmesinde mühim faktörlerde biri Üst Kurullardır. Türkiye’de, pazarın merkezi yönetim haricindeki bir kamusal iktidarca düzenlenip kontrol edilmesi fikri, özel sektörün ekonomideki niteliğinin yükselmesi, iktisadi özgürlüğün yayılması ve yabancı sermayenin önemli hale gelmesi doğrultusunda meydana çıkan yeni bir durumdur. Aslında üst kurulların neredeyse hepsi, Çerçeve Kanunun öncesinde, 1994-2002 senelerinde oluşturulmuşlardır. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısının 1. maddesinde amacın: “Düzenleyici ve denetleyici kurumların oluşumu, teşkilatı, yetki ve görevleri, denetlenmeleri ve kurul üyeleri ile çalışanlarının statüsüne ilişkin ortak usul ve esasları belirlemek” olduğu açıklanmıştır.

Aslında buradan üst kurulların kurulma yasalarının var olmasına ve bu zamana kadar üst kurul haline gelme aşamasında çokça yol alınmasına karşın gerçekleştirilen düzenlemenin temelinde üst kurullardaki çeşitli uygulamaları bitirmek ve üst kurulları kapatmaktan ziyade onları devlette kamusal özelliğinden uzaklaştırıp, devletin iktisadi planıyla uyumlayacak biçimde eylemde bulunmalarını gerçekleştirmek hedefi bulunduğu görülmektedir.

3.4. YKY'NİN YARATTIĞI DEVLETTE KAMU YÖNETİMİ BAĞLAMINDA YARATTIĞI DEĞİŞİM

3.4.1. Yönetime Katılım

Planların yapılması ve tatbik edilmesinde merkezi idare hak aktarımına başvurmaktadır. Gelişme planlarının oluşturulmasında sivil toplum kuruluşlarına da hak aktarımı olmakta ve faal olarak kontrol hakkı verilmektedir. Kamu kesiminin çalışmasında sivil toplum örgütlerinin desteği yükseltilerek, verilecek kararlara ve oluşturulacak tüzüklerde geniş çaplı kurulların fikirlerine danışılmaktadır. Pek çok ülkede kamu idaresi merkeziyetçi, sert hiyerarşik yapılı ve bürokratik olduğundan dolayı kamu hizmetlerinin verilmesinde verimlilikten bahsedilir. Ayrıca merkezden verilen sert karar ve çalışmalar strüktürel problemlere yol açmaktadır (Karaçor, 2009: 121-131). Kararların verilmesinde katılımcılık faktörü bu açıdan bir mecburiyete dönüşmektedir. Katılımcılık, yönetişimin yerine getirilmesinde hak aktarımı ve katılım sistemleriyle ciddi bir fonksiyon olarak kendini hissettirmektedir. Kısaca, yönetişimle birlikte vatandaşlar isteklerini merkezi ve yerel yönetim birimlerine daha kolay bir şekilde iletebilme imkanına kavuşmuştur.

Bu yetkilerle birlikte bazı problemler de meydana gelmektedir. Yetkilerin kullanılması ve yükümlülüklerin gerçekleştirilmesiyle beraber değişiklikler azalmakta ve yönetişim, prosesler ve kuruluşlarla yapılmaktadır (Henden, 2006: 1-13). Yönetişim oluşumunda sivil toplum örgütleri hukuki kişilikleriyle mühim bir faktördür. Devlet ve kamu kesimi, katılımı sağlamlaştırmak sosyal hedeflerin saptanmasında büyük bir tabanın mevcudiyetini sağlamak için geleneksel otoriter niteliğini bırakarak daha özgürlükçü bir niteliğe geçiş yapmaya yönelik dönüşümler yaşamalıdır (Karasoy, 2014: 257-274). Katılımcılık, kamu idaresinin kendini kısıtlaması ve hak bölüşümünü yerine getirmesiyle oluşacak ve böylece yönetişimin mühim bir prensibi daha yapılacaktır.

3.4.2. Müşteri/Vatandaş Odaklı Yönetim

Yerel idarelerin yaşamımızda bulunma nedenlerinden biri ve en mühimi yerel vatandaşın beklentilerin süratli bir şekilde çözüm sunmasıdır. Bundan dolayı yerel idareler, yeni idare mantalitesine uygun şekilde yerel vatandaşın arzularını her zaman önemsemelidir. Yerel idarelerin müşterisi oranın vatandaşdır. Vatandaşa ihtiyaçları

olan bilgilerin süratli, doğru ve emniyetli bir biçimde verilebilmesi için halkla ilişkiler mekanizmasının işleyişi iyi olmalıdır. Yerel idareler tıpkı işletmeler gibi halkla ilişkiler hizmetinin, yerel idareler tarafından vatandaşlara da arz etmesine gerek duyulmaktadır. Böylece yerel vatandaş arzularını kurumlara halkla ilişkiler vasıtasıyla duyurabilir ve takibini bu yolla gerçekleştirebilir (Sezer, 2012: 147-172). Ülkemizde halkla ilişkiler konusunda genel olarak bilinen İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nde gerçekleştirilen bir uygulama olan Beyaz Masa bu konuda örnek verilebilir.

3.4.3. Alternatif Hizmet Sunum Yöntemleri

Verilen hizmetlerin farklı metotlarla yerine getirilmesi, kontrolün ortadan kalktığı anlamına gelmemektedir. Alternatif hizmet verme metotlarıyla beraber yerel idarelerin bu durumdan çok yönlü faydalar elde edebileceği düşünülmektedir. Klasik kamu idaresine göre lokal hizmetlerin, doğrudan yerel idareler ya da merkezi idare kurumlarınca gerçekleştirilmesinin doğru olduğu ifade edilmiştir. Yeni kamu idaresi mantalitesindeyse bu durum hizmetlerin kim aracılığıyla verildiğinin önemi daha azdır, doğal olarak lokal hizmetlerin doğrudan yerel idarelerce gerçekleştirilmesinin haricinde bu hizmetlerin kalitelerinden ve usullerden doğan bazı durumlar sebebiyle, ekonomik girişimler, özel kesim kuruluşları ya da sivil toplum kuruluşları yoluyla da gerçekleştirilebilir inancı yaygındır.

Yerel idarelerce alternatif hizmet verme metotlarının 1980'li yıllardan sonra gelişmesinin temel nedenleri şu şekilde açıklanabilir (Acartürk, 2001: 47);

- Yerel idarelerin noksanlıkları bulunduğu meselelerde kolaylık sağlaması,
- Hizmetlerin az masraflı olması,
- Yarışçı ortamın meydana getirilmesi, üretimin yükseltilmesi,
- Yerel idarecilerin finansal ve yönetim sorumluluğunun hafifletilmesi.

3.4.4. Örgüt Yapısı ve İnsan Kaynakları Yönetimi

Yerel idarelerde bulunan hiyerarşik düzenin tek kademeli olmaması, yetki zinciri olarak bilinir. Organizasyonel hiyerarşi, klasik mantaliteyle beraber pek çok problemi de doğurmaktadır. Bu tarz problemler genellikle koordinasyon ve etkileşim gibi sahalarda meydana gelmektedir (Bayat, 2008: 67-91).

Yeni kamu idaresi zihniyetiyle beraber meydana gelen yatay teşkilatlanma örneği, belediyelerdeki tesirlerinin de bir sonucu olarak geleneksel ve büyükşehir belediyelerinde bulunan müdür yardımcılığı statüsünü iptal etmiştir. Kamu kurumlarının çalışan potansiyeli, tekrar oluşturma uygulamaları kapsamında değerlendirildiğinde daha fazla küçülme niyetinde olduğu görülmektedir. Çünkü ömür boyu istihdama dayanan çalışan planlarının yerini gerek kalıcı olmayan gerekse sözleşmeli çalışan mekanizması olarak tanınan bir oluşuma bırakmıştır. Bu şekilde çalışan kaynaklarından faydalanma, yalnızca belediyeler değil aynı zamanda merkezi idare bakımından arzulanan seviyede bir uyumun sağlandığı da ifade edilebilmektedir.

Bu bağlamda yeni kamu idaresi düşüncesinin çalışan kaynaklarını daha verimli bir biçimde idare edilmesiyle ilgili olarak, merkezi idare ve belediyeler tarafından gerçekleştirilen harcamaların denetimi uzmanlarca gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Aynı zamanda bu planlarla ilgili olarak Türkiye’de de 5393 sayılı Belediyeler Kanunu’nda düzenlemeler bulunmaktadır. Yeni idare mantalitesinin esnek istihdamın akislerinden biri olan sözleşmeli personel çalışması, belediye kanunun 49. maddesinde yer almaktadır.

Bu maddeye göre belediye ve alt kurumlarında, standart kadroya uyumlu şekilde, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, iktisat, bilişim ve iletişim, plânlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık sahalarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plâncısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabilecektir. Yeni idare mantalitesindeyse motivasyona araçları incelendiğinde mükafatlandırma ve performans düzeninin bulunduğu anlaşılır. Bu durumla paralel şekildeyse 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda; ‘Sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç belediye memurlarına, başarı durumlarına göre toplam memur sayısının yüzde 10’unu ve devlet memurlarına uygulanan aylık katsayının (20.000) gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere, hastalık ve yıllık izinleri dâhil olmak üzere, çalıştıkları sürelerle orantılı olarak encümen kararıyla yılda en fazla iki kez ikramiye ödenebilir’ (md.49/9) maddesiyle motivasyon hususunda düzenleme gerçekleştirilmiştir. Çalışan düzeninde belediyelerde gerçekleşen problemlerden başka biri, çalışan sayısıdır. Yeni idare mantalitesinde bu problem norm kadro tatbikiyle çözülmüştür (Altan, 2010: 432).

3.4.5. Yetki Devri

Yeni kamu idaresi mantalitesiyle aynı doğrultuda olan hiyerarşik sistemde verimliliğin yükseltilmesi amacıyla alt kadrolarda olan idarecilere ve personellere yeterince hak tanınması vurgulanmıştır. Klasik yetki aktarımı zihniyeti ele alındığında, yetki sahibi her daim üst kademedede olmaktadır ve bu yetkilerini kendi arzuları doğrultusunda aktarabilmektedirler. Klasik yetki aktarımının hiyerarşik sisteme uyumlu bir şekilde yapıldığı bilinir. Yeni kamu idaresi düşüncesindeyse bu durum işi kendisi yapan çalışanın aynı anda o işe dair bütün kararları da alabilmesi şeklinde açıklanır (Çuhadar, 2005: 1-21).

Belediyelerdeki yetki aktarımıyla ilgili olarak gerçekleştirilen düzenlemelerden biri olan 08.03.2007 tarih ve 99 sayılı İmza Yetkileri Yönergesi, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 42. maddesi ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 18. maddesi gereğince oluşturulmuştur. Bu talimatta yetki aktarımı doğrultusunda bazı kararlar yer almaktadır. Bu kararlar şu şekildedir:

- Yetkiler, yükümlülükte dengeli olmak şartıyla noksansız şekilde kullanılması temel alınmıştır.
- Çalışanlardan kendisine yetki aktarımında olan kişi, yetkiyi başkanın doğrulaması bulunmadan olanaklı değildir.
- Gerçekleştirilen bütün yazışmalarda; Başbakanlığın “Resmi Yazışmalarda Uygulanacak Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik” te bulunan yöntem ve temellere uyumu araştırılır.
- Bütün yetkililer, imza verdiği yazılarla alakalı olarak kendisinin üstünde yer alan makamları zamanında bilgilendirmekle sorumludur.

3.4.6. Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik

Yerel idareler demokrasinin esaslarını meydana getiren kuruluşlardır. Doğal olarak vatandaşın hizmet ve problemleriyle ilgili bilgi ve belge isteme hakkını her zaman korumakla sorumludur. Çağımızda kendini gizlememesi gereken kurumlar ve idareler her zaman şeffaflık prensibini önde tutmak ve açıklama yapabilirlik seviyelerini arttırmaktadırlar (Gül, 2008: 71-94). Bu kapsamda yerel idareler, verdiği bir karar ve işleme dair bilgi ve belgeyi halk tarafından da ulaşılabilir bir duruma getirmelidir. Bu

durum modern yerel idare anlayışının bir zorunluluğu olmuştur. Türkiye’de bu hususta yapılan mühim yeniliklerden biri olan Bilgi Edinme Kanunu, kişilere pek çok yarar sağlamaktadır. Bu faydalardan şu şekilde bahsedilmiştir (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 19-45):

- Bilgi sağlama hakkı, idarece gerçekleştirilen her işlem ve karara dair kamuoyu tarafından yasalara uygunluğunu belirleme ya da öğrenme hakkını ortaya çıkarmaktadır.
- Kamu, kişisel menfaatleri görmezden gelebilmektedir ancak kişilerin bilgilendirilmesiyle menfaatlerini her daim muhafaza etme hakkını sağlamış olurlar.
- Bilgi sağlama hakkı, idare bakımından saydamlığın dışında insanların da “kişi” olmasına katkı sağlamaktadır. Bu niteliğiyle bilgi sağlama hakkı, kişilerin kamu hizmetlerinin faydalanıcısı durumuna erişirmekte ve kamu idaresinde de “müşteri” olarak ifade edilmektedir.
- Bilgi sağlama hakkı, kişileri kamu idaresi karşısında denk olmasına katkı sağlamaktadır. Bilgi sağlama hakkının bulunmadığı yerlerde, kişiler arası ayrımcılık veya tutuculuğunda bulunmasının olasılıklı olduğu bilinmektedir.

3.4.7. Stratejik Planlama Yaklaşımı

Dönüşen ve farklılaşan halkın istekleri doğrultusunda belediye idarelerinin stratejik idare mantalitesine göre bir değişime ve anlayış farklılaşmasına gereksinimi bulunmamaktadır. Doğal olarak, belediye idareleri var olan durumu inceleme, kaynakları verimli kullanma, ileriye yönelik dönüşüm ve ilerlemeleri izleme ve makul yöntemleri geliştirme mecburiyetindedirler. Devamlı dönüşen halk isteklerine karşılık yerel idarelerin yöntemsel bir planlama oluşturmaya gerek duyulmaktadır. Bu sebeptendir ki yerel idarelerin, var olan durumu incelemede, kaynakların verimli kullanılmasında ve ileriye yönelik değerlendirmelerde uygun bir biçimde yöntem geliştirmesi gerekmektedir.

3.4.8. Denetim

Yerel idarelerde denetim mekanizmasına dair iki farklı etki bulunduğu söylenebilir. Bunlardan birincisi yönetsel hamilik kontrolüne karşı savunulan yerel

bağımsızlıktır. Diğeriyse verimlilik kontrolüdür. Yönetmelik, devletin ilgili kurumlarının yürütme ve idaresel olan bütün karar ve faaliyetlerini kapsayan kontrol ve bozma hakkını elinde bulundurması durumudur (Kesik, 2005: 94-114). Yerel bağımsızlık ise, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3. Maddesinde ifade edilmiştir. Buna göre; “Yerel makamların, kanunlarla belirtilen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır.” olarak ifade edilmektedir. Verimlilik kontrolüyle pek çok yararın ortaya çıkacağından bahsedilebilir.

Bu yararlar şunlardır (Şengül, 2007: 126-145);

- Verimlilik kontrolüyle beraber kamuya ait bütün kaynakların idaresi geliştirilebilir.
- Kamuda istihdam edilmiş idareciler ve bu idarecileri gerçekleştirdiği çalışmaların niteliklerinde yükselme olabilir.
- Belediyelerin pek çok hususta verimli olmasına olanak tanır.
- Paranın boş yere harcanması ve performansın düşük olmasının sebepleri belirlenebilmektedir.
- Var olan planların ve idaredaki esas yapının geliştirilmesi doğrultusunda öneri ve teklifler yapılır.

3.4.9. Organlar Arası İlişkiler

Türkiye’de belediye idarelerinde egemen olan model “Güçlü Başkan” şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bu örnekle alakalı olarak 1580 sayılı kanunun eski halini doğrultusunda, belediye başkanı vatandaş değil meclis tarafından belirlenmektedir. Doğal olarak da meclis tarafından belirlenen belediye başkanı, merkezi idarece kesin olarak doğrulanmalıydı. Bu da merkezi idareyi son karar otoritesi olarak gösteriyordu. Yani belediye başkanı sadece meclise değil aynı zamanda merkezi idareyle de bir ilişkisi olması dolayısıyla bugünle karşılaştırıldığında daha güçsüz bir durumdaydı. Bu bakımdan belediye başkanı iki tip gücün tesirindeyken halka hizmet sunmak zorundaydı. Belediye başkanının konumunu sağlamlaştırmak için 19.7.1963 tarihli ve 307 sayılı kanunla iki mühim düzenleme gerçekleştirilmiştir. Bu düzenlemeler;

- Merkezi idareden ayrı şekilde direkt vatandaş tarafından seçilmesine ek olarak meclis karşısında da politik bakımdan kuvvetlenmesidir.
- Meclisin, belediye meclisine yönelik kontrol gerçekleştirmesidir.

3.5. YKY İLE DEVLET VE DEVLETİN DEĞİŞEN ROLÜ

Devlet olarak isimlendirilen olgu zamanla dünyada meydana gelen farklılıklarla aynı doğrultuda farklılık göstermiş, her devrin kendine özgü şartlarına uyumlu bir biçimde tekrar oluşturulmuş ve her defasında bir devlet mantalitesinin yerini yeni bir devlet düşüncesi almıştır. Bu kapsamda çağdaş devlet düşüncesinin ilk biçimi olarak bilinen liberal kapsamdan yaşadığımız dönemde tartışmalara sebep olan fonksiyonel devlet mantalitesine kadar gelen bir dönemde dönüşüm yaşamıştır. Çağımızın devlet mantalitesini benimseyebilmek için liberal devlet düşüncesinin dayanaklarını iyi bir biçimde incelemek gerekmektedir. Çünkü dönemimizde sunulan devlet modeli sosyal devletin noksanlıklarından yola çıkarak genellikle liberal devlet düşüncesine hissedilen gereksinimi aksettirmektedir (Meliha ve Demircan, 2006: 197-219). Son asırlarda, hem idare edilenler bakımından çeşitli istekleri hem de idareciler bakımından çeşitli çalışmaları da doğurmuştur. Çoğunlukla iktisadi dayanakları bulunan idare şekilleri, iktisadi ilerlemeler doğrultusunda devletin niteliğinde de farklılıklar meydana getirmiştir.

3.5.1. Ekonomide Devlet

Devlet müdahalesi meselesi ilk düşünüldüğünde tüm idaresel ve iktisadi prensipleri tesiri altına almak için gerekli gücü elinde bulundurmuyormuş gibi gelebilir. Ancak bu baskın durumla birlikte idare şekillerini ve doğal olarak hukuk kurallarını, kamu kuruluşlarını, oluşturulma ve işleme şekillerini, özel kesim konularını ve iktisadi güçlerini gibi pek çok gücü tamamen etkisi altına almaktadır (Demirel, 2006: 105-128). Öte yandan devlet müdahalesine ihtiyaç duymayan idareler her zaman özel kesimi sağlamlaştırmak için aktif olacaklardır. Daha çok üretim faaliyeti ve daha az harcama sloganıyla çalışanlar bakımından eşitliksiz uygulamaları ortaya çıkaracak bu durum da toplumsal eşsizliklere neden olacaktır. Devamlı şekilde üretim ve tüketim yapma temelli bir hayat kurmak zorunda olan personel yabancılaşıma engeliyle karşılaşacaklardır.

Öte taraftan toplumsal hizmetler bakımından ele alındığında ücret karşılığında sunulacak eğitim, sağlık gibi hizmetler kazancı az olan sınıflar bakımından toplumsal eşitsizliğe neden olabilecektir. Kamu ifadesinin yaşadığı dönüşümde, endüstri devriminin hâkim düşüncesi olan özgürleşme, kamu faydasının yalnızca serbest piyasa aracılığıyla ve birer birer kişilerin faydalarının toplamıyla elde edileceğini, doğallıkla devletin kamunun faydasını tahsis etmek için ekonomiye müdahalede bulunmamasını ileri sürmüştür. 1929 Dünya Ekonomik Buhranı'ndan itibaren yasallık elde eden Keynesyen refah devleti mantalitesiye kamu menfaatini en fazla devletin muhafaza edeceğini ileri sürmüş; 1970'li yılların yoğun ekonomik bunalımlarından sonra ise refah devleti mantalitesinin işlemez duruma gelmesiyle başlanan noktaya tekrar gelinmiştir (Ökmen vd, 2004: 23-80).

Netice olarak iktisadi sebeplerle biçimlenen idaresel şekiller tarih boyunca dönüşümler yaşamış, iktisat-idare ikilemi birbirini etkilemeyi sürdürmüştür.

3.5.2. Yönetimde ve Denetimde Devlet

İdareseel teoriler 3 çeşit esas üzerinde kurulmuştur. Bu teoriler arasındaki bağ şöyle ifade edilmiştir: Teşkilat teorilerinin hedefi organizasyonel düzenleme, çalışma ve idarede etkinlik ve verimliliğin nasıl yükseltilebileceği sorularına cevap aramak, bunlar adına teorik metotlar üretmektir. Klasik, davranışçı ve çağdaş yaklaşım olmak üzere üç gruba bölünen örgüt teorilerinin hiçbirisi, bir diğerine reaksiyon göstermek için oluşturulmasa da göz ardı etmemiş, aksine diğerlerinin noksanlıklarını tamamlamıştır. Klasik örgüt teorisi, kaynağı itibariyle öncelikle sanayileşmiş yerlerde meydana gelmiş olmakla beraber esasında kamu hizmetleri, emniyet, eğitim, sağlık ve küçük ölçekte lokal özellikli hizmetler ile kısıtlanmıştır (Kandeğer ve Alıcı, 2012: 89-100). Bu dönemde firmalar kapalı düzen mantalitesini özümsemiş, dışarıyla olan ilgilerini azaltarak etkinliklerini içe yönelik devam ettirmişlerdir.

Davranışçı (neo-klasik) teori, organizasyonu bir mekanizma olarak ele alan ve bir yönden organizasyon mühendisliği rolü üstlenen klasik teoremin görmezden geldiği insan faktörü, sınıflar, sınıflar arası etkileşimler, psikolojik ve toplumsal faktörlerin, organizasyonun verimliliğini yükseltmesinde önemli fonksiyonlarının mevcudiyetini ileri sürmüştür (Bezirci ve Karasioğlu, 2011: 571-592).

Çağdaş örgüt teorileri, klasik teoremin şekilsel örgüt merkezli makine mühendisliğiyle davranışçı teoremin olağan örgüt merkezli insan mühendisliği perspektiflerinin noksanlık, tek yönlülüklerini ortadan kaldırmaya uğraşarak organizasyonları etraflarıyla iletişimde olan bir düzen ve sosyal birim olarak ele almışlardır. Şekilsel yapı, personel, organizasyon ve çevresi, organizasyonu meydana getiren faktörler arasındaki iletişim, organizasyonel çalışmayı etkileyen iç ve dış bütün faktörler gibi pek çok etmeni idaresel analizde kullanan çağdaş örgüt teoremleri, organizasyonlara bütünsel bir yaklaşım sağlamıştır (Kandeğer ve Alıcı, 2012: 89-100). Örgüt teoremleri bahsedildiği şekilde olsa bile dönüşen dünya mantalitesiyle devletler hem özel hem de kamu kesimde egemen olarak kamunun daha verimli bir şekilde çalışmasına ve ayrıca insan kaynağının daha etkin olarak düzene uyum sağlayabileceği hususunda kamu işletmeciliği düşüncesini ortaya atarak öncü olmuşlardır.

3.5.3. Sosyal Anlamda Devlet

Sosyal devlet anlayışında toplumsal hizmetlerin teşkilatlanmış olması devletin düzene planlı müdahalesi manasına gelmektedir. Sosyal devlet, kişileri ve ailelerin yüzleşme ihtimali fazla olan işsizlik, hastalık gibi toplumsal tehditlere karşı savunmak ve bu tehditleri minimize etme doğrultusunda uygulamalar yürütmekle sorumludur. Bu yükümlülüğün bir neticesi olarak toplumun tüm bölümleri arasında adaletin ve denkliğin meydana gelmesinin önünde bulunan sorunları da gidermekle vazifelidir. Buna ek olarak sosyal devlet, halka minimum seviyede bir kazanç ve daha kaliteli yaşam şartlarını elde etme imkanlarını da sunmalıdır (Yüksel, 2007:279-298). Yeni kamu idaresi düşüncesinde kamuda atılım yapılan yeniliklerin en mühimlerinden biri sosyal güvenlik reformlarıdır. Bilhassa sosyal devlet prensibinin var olduğu zamanlara dair, devletin sosyal güvenlik giderlerinin kamu harcamalarını yükselttiği, devletin ekonomiye el atmasının kişisel atılımı engellediği, kişileri çalışmaya sürüklediği; bu sebeplerle devletin iktisadi sahadan uzaklaştığı, serbest piyasanın bu sahaya egemen olması gerektiği, böylece kişilerin kendi adlarına çalışmak mecburiyetinde kaldığı, çalışmazlarsa aile desteği veya özel sigorta vasıtasıyla ya da minimum seviyelerde gerçekleşecek devlet destekleriyle sosyal güvenlik kazanacakları ifade edilmiştir.

Bu sebeplerle ÷lkemizde 2008 senesinde sosyal g÷venlik alanında yenilik kabul edilmiş ve sosyal g÷venlik dñřñncesi bırakılarak sosyal yardım dñřñncesi yaygınlaşmıştır.

Devlet sosyal ve iktisadi durumu dñzenleyici bir niteliktedir. Sosyal devlet; eēitim, yaşlılık, işsizlik gibi toplumsal problemlerin giderilmesi hususunda sosyal hizmet politikaları oluşturarak uzmanca mñdahale eden ve ek olarak halkın dñnemin hayat şartlarına uyumlu hale getirilmesini ve bunu geliştirmeyi amaçlayan bir devlete karşılık gelmektedir (G÷ler, 2006: 29-43).



SONUÇ

Kamu yönetimi, vatandaşın isteklerine yönelik biçimlenen hizmetlerin meydana getirilmesi ve vatandaşa erişme sürecidir. Gerek vatandaşın isteklerini gerek sosyal gelişmeyi sağlayarak faaliyetlerin organizasyonuna yardım eder.

Toplumun karşılaştığı sorunlar yönetimde reformu gerekli kılmıştır. Kamu idaresinde reforma yol açan sebepler genellikle toplumların yaşadıkları zamanlarda meydana gelen problemlere göre değişiklik sergilemekte, bu sebeple yapılan reformlar bir toplumdaki diğerine önem derecesi bakımından farklılaşmaktadır. Kamu yönetimi reformu değişik birtakım taraflardan oluşmaktadır. Bu taraflar politik irade, halkın düşüncesi, şûra, üst düzey yöneticiler, akademisyenler ve küresel kurumlardan meydana gelir. Taraflar arasında yaşanan etkileşimler, kamu yönetimi reform dönemini pozitif ya da negatif şekilde etkileyebilirler.

Düzenin zorunlu kıldığı kamu yönetimi kavramı, idarenin daha etkin ve şartlara göre değişebilen bir durumda olduğu, gereksinimlere ve dönüşen şartlar doğrultusunda hızlı reaksiyon gösterebilen ve toplumun yükselen isteklerini karşılayan nitelikleri barındırmalıdır. Bu amaçların yerine getirilebilmesi için geleneksel kamu yönetiminin unsuru olan kamu alanında organize edici eylemlerin haricinde yeniden dağıtım anlayışıyla gelir aktarımlarının idaresini bu dönüşüm dönemi sonunda kamu alanına ilave edilmiştir.

Reform uygulanırken gerçekleştirilebilecek çeşitli metotların var olması, bu metotların kapsadıkları faktörler açısından birbirlerinden farklılaşması anında reform metodunun her an ve her yerde muvaffakiyetle gerçekleştirilebilecek bir çeşidinin olmadığını vurgulamaktadır. Bu sebeple reform metodu ülkelerin özel durumlarına, gerçekleştirilen zamanın niteliklerine ve ekolojik şartlara bağlı şekilde farklılık göstereceği ifade edilebilir.

Ülkemizde kamu yönetimi mekanizması, fikir, kurumsal yapı, faaliyet ve çalışmalar açısından tarihi, politik, sosyo iktisadi ve emniyet şartlarının ve ayrıca Batılılaşmanın tesirinde biçimlenmektedir.

Yeni kamu yönetimi düşüncesi, geleneksel bakımda çalışmayı temel alan kamu idaresinin yapısı ve çalışmasına yapılan tenkitlerden beslenerek etkileşim ve teknoloji

sahasındaki ilerlemelerle aynı doğrultuda özel sektörde karşılaşılan dönüşümün sonucunda oluşmuştur.

Yeni kamu yönetimi düşüncesi; serbest piyasa mekanizmasının daha etkin ve faal olduğunu öne sürerek, firma idaresi ile kamu idaresi arasındaki çeşitliliğin azaltıldığını söylemektedir. Özel kesimin sektörün işletme yönetimi zihniyeti yeni kamu idaresi yeniliklerini biçimlendirmektedir. Yeni yönetim fikri, kamu idaresinin siyasetçiler ve toplumla olan ilişkileri üzerine değişik bir tutum gösterir. Bu sebeple kamu idarecileri karar verme ve tatbik etmede geniş haklara sahip olmanın haricinde yaptıkları çalışmaların neticesinden de yükümlüdürler.

Yeni kamu yönetimi anlayışı pazar temelli tutumu önceliklendirir. Bu tutum neoklasik iktisadın ileri sürdüğü ve pazarda etkinlik oluşturacak faktör olarak düşünüldüğü yarış teoreminden etkilenmiştir. Yarışın kamu bürokrasilerinde verimliliği yükseltme aşamasında verimli bir yöntem olarak harcamaları azalttığı ve etkinliği yükselttiği söylenmektedir.

Yeni kamu yönetimi; sonuca yoğunlaşmak, pazarı önceliklendirmek, kamu idaresi yerine işletme idaresine arka çıkmak, müşteriye eğilimlilik, etkinlik, verimlilik gibi ifadeler üzerinde durarak kamu sektörü için yeni değerler yaratmaktadır. Pazar şekli, kültürü, metodu, bilgi ve yeteneği kamu sektörünün etkinlik artışında yeni tercihler olmuştur. Pek çoğunun benimsediği düşüncede, yeni kamu yönetimi politikadan idareye geçişin bir simgesidir.

Yönetişim, iktisadi ve toplumsal meselelerdeki dönüşümlere ek olarak idare alanında da değişikliklerin yaşandığını sergileyen bir ifadedir. Yönetişimin politik, iktisadi ve idaresel yönlerinin haricinde global ve lokal yönleri de bulunmaktadır. Yönetişimin bir uygulama sahası olarak meydana gelmesi ve iyi bir organizasyon yöntemi olarak düşünülürken farklı sahalarda ve dünya genelindeki etkileriyle beraber rolünün ciddiyeti artmaktadır.

Halkın politik kararlarda rol almasını direkt olarak demokrasiyle yapmak maddi sınırlılıklar sebebiyle bir hayli güçtür. Çağımızda internet kullanım alanlarının gelişmesiyle sosyal ve politik olaylarda kişilerin sürece katılımı ve düşüncelerini dile getirmesi için yeni bir oluşum vardır.

Yönetişimin e-Devlet uygulamalarıyla ve E-katılım vasıtasıyla gerçekleştirildiği bu çağda direkt olarak demokrasi de desteklenmektedir. E-katılım ile özellikli planların oluşturulması için ülkeler bilgi, kaynak ve yetenek bakımından yeterli olmadıkları durumlarda diğer faktörlere hızlıca erişerek destek sağlayabilir. Devletin, politik kararların meydana gelmesi aşamasında katılımcı, reformist ve yatıştırıcı metotların seçilmesinde düzenleyici bir niteliğinin olması, bütün faktörleri sürece katması ve E-katılımdan kamusal kararların verilmesinde süratli olunması için yararlanması beklenir.

Yeni kamu yönetiminde devletin rolünün incelenmesi için devletlerin ilkel toplumlardan itibaren ortaya çıkışını incelemek gerekmektedir. İlkel toplumlar, bireylerin emek unsurunu kullanmaları aracılığıyla öteki canlılardan kendisini ayıran kabiliyetler elde etmesiyle beraber meydana gelen bir toplum türüdür. İlkel toplum insanı bakımından yaşamak için ihtiyaç olan ürünleri ürettikten sonra bu kişiler daha çok üretim yapmaktan kaçınırlar. Bu tarz bir toplumda yaşam, çağdaş insanın yaşamı kadar güç değildi. Dahası bu topluluklar “ilk refah toplumu” şeklinde de tanımlanabilir. İlkel toplumun noksanlıklarını pazar bulunmaması, sayısal mekanizmanın keşfedilmemesi, yazıya ihtiyaç duyulmaması ve devletlerinin bulunmaması şeklinde sıralamak mümkündür. Bir topluluğun devletli veya devletsiz olduğu belirlenirken bahsedilen faktörlerin mevcut olup olmaması değerlendirmede kullanılabilir. Çünkü bu faktörlerin tamamının doğuşu devletin meydana gelişinden sonra olmuştur. İnsanbilimi uzmanlarınca gerçekleştirilen çalışmalar neticesinde tarihte meydana gelen ilk devletin Mezopotamya’da kurulduğu belirlenmiştir. Mezopotamya bölgesi haricinde ilk devletlerin meydana geldiği bölgelere örnek olarak Mısır, Anadolu, Çin, Roma ve Yunanistan verilebilir. Devleti oluşturan faktörlerle anlatılmak istenen, devletin meydana geliş aşamasından önce toplulukları devlet olmaya iten faktörlerdir. İlk devletin meydana gelişinde rol alan faktörler güç ve rekabet ile iktisadi faktörlerdir.

Türk kamu yönetimi çerçevesinde devlette birtakım sorunlar yaşanmaktadır. Bu sorunlara merkeziyetçilik, örgütsel büyüme, yerel birimlerin güçsüzlüğü, kırtasiyecilik, yönetime katılma, gizlilik ve kapalılık, tutuculuk, denetim, rüşvet, kayırmacılık örnek verilebilir.

Yeni kamu idaresi, devletin niteliğini şekillendirirken devlet ve halk arasındaki etkileşimler tekrar ifadelendirilmektedir. Bu kapsamda, devlet geliştirmekle veya daraltmakla değil devletin temel standart işlevlerine yoğunlaşarak daha verimli hale getirilmesi hedeflenmektedir. Yeni idare düşüncesiyle devlete biçilen rol kapsamında devlet, özelleştirme vasıtasıyla iktisadi sahalardan ayrılarak iktisadi özgür piyasaya terk etmeli ve yalnızca devletin yükümlülüğünde bulunan ve devlet dışında başkasının gerçekleştirilmesine müsaade edilmeyen; emniyet, diplomasi, silah tekeli, ordu, hukuk gibi esas vazifelerine odaklanmalıdır.

Türkiye’de devletin düzenleyicilik rolü üstlenmesi, denetim faaliyetlerine ve asıl işlerine odaklanmasını sağlamıştır. Bunun sonucu olarak kamu iktisadi teşebbüsleri özelleştirilmiştir. Kısacası devlet yönetiminde yaşanan bazı sorunlar hükümetleri reform yapmaya zorlamıştır. Böylece yeni kamu yönetimi anlayışı ortaya çıkmıştır. Yapılan reformlar sonucunda idarede görülen değişimin eğilimi vatandaş odaklı ve katılımı destekler bir yapıda olmuştur. Ayrıca devlet şeffaf ve hesap verebilir bir nitelik kazanmıştır.



KAYNAKÇA

- Acar, E. (2016). Dünyada ve Türkiye’de İdareyi Değişime İten Nedenler. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 147-158.
- Acartürk, E. (2001). Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemler. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6:46-60.
- Ağca, V. ve Özcan, K. (2010). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışında Postmodernizmin İzleri. *Amme İdaresi Dergisi*, 43(3): 1-32.
- Ağır, A. (2007). Bilişim Toplumuna Geçiş Sürecinde Bilgi Yönetimi Yaklaşımı, *İletişim Fakültesi Dergisi*, 5-17.
- Ağır, O. ve Sezik, M. (2016). Türkiye'nin Kamu Yönetimini Değiştiren Faktörler: Batılılaşma ve Küreselleşme, *The Journal of Academic Social Science Studies*, 49:225-240.
- Ak, M. ve Sezer, Ö. (2018). Kamu Personel Sisteminde Çalışanların Görevde Yükselmesinde Kayırmacılık Sorunu. *Süleyman Demirel Üniversitesi Journal of Faculty of Economics & Administrative Sciences*, 23.
- Akalan, A. R. (2006). *Türk Kamu Hizmetinde İyi Yönetim ve Yolsuzlukla Mücadele* (Doktora Tezi). Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Akçakaya, M. (2017). Bürokrasi Kuramları ve Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Sorunlar. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(3): 669-694.
- Akçayakaya, M. ve Yüce, N. (2007). Değişim Mühendisliği ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği, *Sayıştay Dergisi*, 66-67.
- Aksu, A. A. (2000). Değişim Mühendisliği Uygulamalarında Karşılaşılan Dirençler ve Yapılan Hatalar. *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 15(2).
- Akyel, R. ve Köse, H. Ö. (2010). Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği. *Türk İdare Dergisi*, 466:9-24.
- Altan, Y. (2010). Kalkınma Planlarında Türk Kamu Personel Rejimi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 15(1):423-439.

- Altan, Y. (2016). Türk Kamu Personel Rejiminde Reform İhtiyacı: Reformu Gerektiren Dış Etkenler Ekseninde Bir Değerlendirme. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(15):381- 398.
- Altunbaş, D. (2003). Uluslararası Sürdürülebilir Kalkınma Ekseninde Türkiye'deki Kurumsal Değişimlere Bir Bakış. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 1:1-2.
- Arslan, N. T. (2010). Klasik- Neo Klasik Dönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetimi. *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 11(2):21.
- Aslan, S. (2010). Türkiye'de Sivil Toplum ve Demokrasi. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(31): 260-283.
- Aslaner, A. (2006). Kamu İdaresinde Yeniden Yapılanma Çalışmaları, *Türk İdare Dergisi*, 453:47-67
- Ataay, F. (2007). Neoliberalizm, Kamu Reformu, Demokrasi. Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner (Editör), *Kamu Yönetimi: Kuram ve Uygulama İçinde*, Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Ataay, F. ve Kalfa, C. (2008). Yönetişim: Devlet-Toplum İlişkilerinde Yeni Bir Aşama, *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 17(3): 229-240.
- Ateş, H. ve Ünal, S. (2004). Devletin Doğduğu Yer: Antik Çağ Ortadoğu'sunda İdari Hayat *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*, 8.
- Ateşoğlu, N. ve Özkan, E. (2010). Otoriter Kamu Yönetimi Anlayışından Vatandaş Odaklı Anlayışa Geçiş Mümkün Mü? *Sosyal ve Beşerî Bilimler Dergisi*, 2(1):51-60.
- Avcı, Y. *Uygarlıklar tarihi*.
- Ay H. ve Uçar Ö. (2015). Devletin Gelişim Süreci. *İşletme Fakültesi Dergisi*, 16(2):195-206.
- Aydın, R. (2017). Bürokrasiyi Toplumsal ve Siyasal Boyutuyla Ele Alan Kuramsal Yaklaşımlar. *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 10(2):993-1006.
- Aydın, Y. (2011), Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Gelişim Süreci. *Sayder. Org. Elektronik Dergi*, 11-20.

- Ayhan, E. ve Önder, M. (2017). Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı: Yönetişime Açılan Bir Kapı, *Gazi İktisat ve İşletme Dergisi*, 3(2):9-48.
- Aykın, H. (2004), Yeni Ekonomide Devletin Yönü: E-Devlet.
- Baştan, S. ve Gökbunar, R. (2004). Kamu Hizmetlerinin Sunumunda E-Devletle İlgili Yeni Gelişmeler: Tümüleşik E-Devlet Sistemlerine Doğru. *D.E.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi*, 19(1):71-89.
- Bayat, B. (2008). İnsan Kaynakları Yönetiminin Stratejik Niteliği. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 10(3):67-91.
- Bayrakçı, E. ve Kahraman, S. (2017). Yeni Kamu Hizmeti Anlayışı ve Belediye Hizmetlerinde Özelleştirme. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (37): 299-315
- Bayramoğlu, S. (2005). Yönetişim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü, *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*, (10): 264-273.
- Beriş, H. E. (2008). Egemenlik Kavramının Tarihsel Gelişimi ve Geleceği Üzerine Bir Değerlendirme. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 63(1):55-80.
- Bezirci, M. ve Karasioğlu, F. (2011). Türkiye’de Denetimin Tarihsel Gelişimi. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 11(21):571-592.
- Bulut, Y. (2011). Büyük Şehirlerde Katılımlı Yönetimin Hayata Geçirilmesinde Rol Oynayan Etmenler. *Sosyal ve Beşerî Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 1(1).
- Çevik, H. H. (2004). Türkiye’de Kamu Yönetimi Başarısızlığına Teorik Bir Yaklaşım. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 44-77.
- Çevik, H.H. (2002). Kamu Yönetimi Başarısızlık Teorisi ve Eleştirisi. *Amme İdaresi Dergisi*, 39-53
- Çevikbaş, R. (2006). Yönetimde Etik ve Yozlaşma. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 20(1): 265-289.
- Çevikbaş, R. (2015). Bürokrasi Kuramı ve Yönetimsel İşlevi. *Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 3(2).

- Çoban, O. (1999). Bir Siyasal Yozlaşma Türü Olarak Rüşvet ve Ekonomik Etkileri. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 13(1).
- Çuhadar, D. M. T. (2005). Türk kamu yönetiminde personel güçlendirme: Sorunlar ve çözüm önerileri. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, (25).
- Çukurçayır, M. A., ve Eşki, H. (2001). Kamu hizmeti sunumunda yeni yöntemler. *S.Ü. İ.İ.B.F Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 1(1-2).
- Çukurçayır, M. A., Özer, M. A. ve Turgut, K. (2012). Yerel Yönetimlerde Yolsuzlukla Mücadelede Yönetişim İlke ve Uygulamaları, *Sayıştay Dergisi*, 86.
- Delibaş, K ve Akgül, A. E. (2010). Dünyada ve Türkiye'de E-Devlet Uygulamaları: Türkiye'de E-demokrasi ve E-katılım Potansiyellerinin Harekete Geçirilmesi. *Sosyoloji Araştırmaları Dergisi*, 13(1): 101-139.
- Demir, F. ve Ökmen, M. (2010). Kamu Hizmetinin Felsefi Temelleri ve Yeni Kamu Yönetiminde Geçirdiği Dönüşüm. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 15(3): 19-42.
- Demir, K. A. (2014). Klasik Kamu Yönetimi Yapısından Yerelleşmeye Geçiş: Yönetişim Kapsamında Bir Değerlendirme, *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2(2): 151-168.
- Demirel, D. (2005). Kamusal Retorikte Moda Trend: Yeni Kamu Yönetimi. *Sayıştay Dergisi*, 105-132
- Demirel, D. (2006). E-Devlet ve Dünya Örnekleri. *Sayıştay Dergisi*, 61:81-112.
- Demirel, D. (2006). Küresel Eksende Devletin Yeni Kimliği: Etkin Devlet. *Sayıştay Dergisi*, 60:105-128.
- Demirel, D. (2007). Küreselleşme, Etkin Devlet ve Türkiye. *Türk İdare Dergisi*, (456):107-129.
- Demirel, D. (2011). Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma (1839- 1923). *Türk İdare Dergisi*, 473.

- Demirhan, Y. ve Türkoğlu, İ. (2014). Türkiye’de E-Devlet Uygulamalarının Bazı Yönetim Süreçlerine Etkisinin Örnek Projeler Bağlamında Değerlendirilmesi. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 10(22).
- Dinçer, Ö. ve Yılmaz, C. (2003). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma. *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Ankara: T.C. Başbakanlık Yayınları.
- Doğan, A. E. (2005). Neo-Liberal Belediyeciliğin Çelik Zırhı: Yerel Kalkınma. *Mülkiye Dergisi*, 29(246): 77-88.
- Dursun, D. (1992). Bürokrasi Teorisi ve Yönetim. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 133-149.
- Düvenci, S. (2018). Kuvvet ve Mücadele Teorisine Göre Mezopotamya'da Devletin Ortaya Çıkışı. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 1(1):106-117.
- Efendioğlu, A. ve Sezgin, E. (2007). E-Devlet Uygulamalarında Bilgi ve Paylaşım Güvenliği. *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 16(2):219-236.
- Ekiz, C. ve Somel, A. (2005). Türkiye’de Planlama ve Planlama Anlayışının Değişimi, *A.Ü. SBF- GETA Tartışma Metinleri*, No:81.
- Emek, U. (2006). Türkiye’de Düzenleyici Devlete Dönüşüm Süreci. *İktisat İşletme ve Finans*, 21(242):23-26.
- Emini, F. T. (2009). Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri. *Yönetim ve Ekonomi*, 16(2):32-45
- Erbay Aslıtürk G. ve Dikyar C. (2017). Mezopotamya-Orta Asya ve Anadolu Ekseninde İlkel Toplumlardan Selçuklulara Anaerikil Kültür. *Ulakbilge*, 5(11).
- Eroğlu, H. T. (2006). Yönetime Katılma Biçimleri ve Yerel Yönetimlerde Demokratik Mekanizmalar. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 6(11):190-206.
- Eroğlu, T. (2010). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Kamu Personeli Yönetimine Etkisi. *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(12): 225–233.
- Eryılmaz, B. ve Biricikoğlu, H. (2011). Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik. *İş Ahlakı Dergisi*, 4(7):19-45.
- Eryılmaz, B. (2015). *Kamu Yönetimi*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

- Eryılmaz, B., Eken, M. ve Şen, M. L. (2007). Türk Yerel Yönetim Sisteminde Reform ve Yeni Kamu Yönetimi. Erbay Arıkboğa (Der.), *Kamu Yönetimi Yazıları*. Ankara: Nobel Yayınları, 42–70.
- Freeman C. (2003). *Mısır, Yunan ve Roma Antik Akdeniz Uygarlıkları*. Ankara: Dost Kitabevi Yayınları.
- Genç, N. (2010). Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı, *Türk İdare Dergisi*, 466:145-158.
- Gökçe, G. Devlet Sınıflandırmaları ve Zayıf Devletlerin Karakteristik Özellikleri. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 6(11):343-359.
- Gökçe, O. ve Şahin, A. (2002). 21. Yüzyılda Türk Bürokrasisinin Sorunları ve Çözüm Önerileri. *S.Ü. İ.İ.B.F Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 2(3).
- Gökçe, O. ve Turan, E. (2008). Kamu Yönetiminin Dönüşümü ve Dönüşümün Temel Unsurları. *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 176-200.
- Göküş, M. Küreselleşme Sürecinin Kamu Hizmetine Yansıması. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 10(20):193-218.
- Gönülaçar, Ş. (2014). İnsan Kaynakları Yönetiminde Kayırmacılık Kuşatması ve Liyakatsizlik Çıkmazı. <http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/35880199/Kayırmacilik.kusatmasi.ve.liyakatsizlik.cikmazi> [Kasım 2016]
- Görgülü, B. ve Tekin, G. (2017). Yerel Yönetimlerde E-Demokrasi ve E-Katılım. *Social Sciences Studies Journal (SSSJJournal)*, 3(12):1901-1907.
- Gözel, K. A. (2003). Yeni Kamu Yönetimi Nedir? *Türk İdare Dergisi*, 75(438):195-208.
- Gül, S. K. (2008). Kamu Yönetiminde ve Güvenlik Hizmetlerinde Hesap Verebilirlik. *Polis Bilimleri Dergisi*, 10(4):71-94.
- Güler, B. A. (2004). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine. *Hukuk ve Adalet*, 1(2):26-61.
- Güler, B. A. (2006). Sosyal devlet ve yerelleşme. *Memleket Siyaset Yönetim*, 2:29-43.

- Güler, M. ve Döventaş, E. (2009). Elektronik Devletten (E-Devlet) Mobýl Devlete (M-Devlet) Geçişte Türkiye'de Yerel Yönetim Uygulamaları. *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(2):25-48.
- Güler, T. ve Şahnagil, S. (2017). Dijital Demokrasi ve Yönetişim İlişkisi Çerçevesinde E-Demokrasi/E-Devlet Uygulamaları. *Journal of Emerging Economies and Policy* 2(2):16-27.
- Güney, A. (2004). Kamu Yönetimi Yasa Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme: Devlet Biçimi ve Yeni Siyaset. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(2).
- Güran, M. C. (2001). Etkin Devlet ve Türkiye. *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(1):199-218.
- Gürses, A. (2015). Yerel Demokrasi ve Siyasal Katılım: Kent Konseyleri Üzerine Ampirik Bir Araştırma. *Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi*, 11(Özel Sayı 2):49-68.
- Güzel, A. (2005). Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm Mü? *Çalışma ve Toplum*, 4(7):61-76
- Henden, B. (2006). Katılımcı Yerel Yönetim Anlayışında E-Belediyeciliğin Yeri ve Önemi. *Journal of Human Sciences*, 1(1).
- İbicioğlu, H., Karadal, H., Doğan, İ., ve Çuhadar, M. T. (2008). Organize Sanayi Bölgelerinin Bürokratik Sorunları ve Yasal Düzenlemeler Üzerine Bir Araştırma. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (19):291-311.
- Kalağan, G. (2010). Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisi'nde Yeniden Yapılanma ve Yönetişel Reform Çalışmaları, *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 2(1):65-84.
- Kalkan, B. (2018). *Ahmet Emin Yalman*. Ankara: Liberte Yayınları.
- Kandeger, B. ve Alıcı, O. V. (2012). Türk Kamu Yönetiminde Denetimin Evrimi ve Geleceği. *Türk İdare Dergisi*, 474:89-100.

- Karaçor, S. (2009). Yeni İletişim Teknolojileri, Siyasal Katılım, Demokrasi. Yönetim ve Ekonomi. *Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16(2):121-131.
- Karakaş, M. (2008). Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler. *Maliye Dergisi*, 154:99-120
- Karasoy, H. A. (2014). Türk Kamu Yönetiminde Performans Yönetimine Bir Bakış. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 10(22):257-274.
- Karkın, N. (2012). E-Katılım Kavramı ve Süreci: Kamu Siyasa Oluşum Sürecine Vatandaş Katkısının Olabilirliği. *Sosyoekonomi Dergisi*, 42-58.
- Karkın, N. ve Çalhan, H. S. (2011). Vilayet ve İl Özel İdare Web Sitelerinde E-Katılım Olgusu. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 13:55-79.
- Kartal, Ç. (2016). Küreselleşme Sürecinin Devlet Yapısı Üzerine Etkileri, *Ankara Barosu Dergisi*, 289-323.
- Kaya, F. (2016). Türkiye Cumhuriyeti’nde Yapılan İdari Reform Çalışmalarının Karşılaştırmalı Analizi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (48).
- Kayıkçı, S. (2007). Küreselleşmenin Kamu Yönetimi Paradigmasına Etkisi ve Türk Kamu Yönetimine Yansımaları, *Mülkiye Dergisi*, 31(256): 165-186.
- Kayıkçı, S. (2014). Türkiye’de Yönetimden Yönetişime Geçiş: Yüksek Çevre Kurulu Örneği, *Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 6(2): 105-114.
- Kaypak, Ş, “Küreselleşme Sürecinde E-Dönüşüm ve Belediyelere Yansıması” *Uluslararası 7. Bilgi, Ekonomi ve Yönetimi Kongresi Bildiriler Kitabı, 30 Ekim – 1 Kasım*, (Yalova: Yalova Üniversitesi, 2009): 215–234.
- Kemal G. (2007). *Devletin Genel Teorisi*, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.
- Kesik, A. (2005). 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Bağlamında ve AB Sürecinde Türk Kamu İç Mali Kontrol Sistemi. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9:94-114.

- Koçak, S. Y. (2010). Kamu Yönetiminde Açıklık İçin Bilgi Edinme Hakkı. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (23):115-125.
- Korkut, G. (2015). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ile Değişen Kamu Hizmeti ve Türkiye İş Kurumu, *İş ve Hayat Dergisi*, 1(2).
- Korkut, H. (1988). Yönetimde iletişim ve Bürokrasi. *Eğitim ve Bilim*, 12(67).
- Köktürk, A. (2011). Modern Öncesi Devletin Yönetim Anlayışı. *Güvenlik Stratejileri Dergisi*, 7(13):73-95.
- Kurnaz, S. ve Önen, M. (2017). Kamu Yönetimi Reformlarında Yeni Perspektifler ve Arayışlar, ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi (ASSAM- UHAD), 4(8): 51.
- Kurun, İ. (2017). Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Kamu Hizmetlerine Etkisi: Belediyeler Örneği. *Bartın Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 8(16):85-102.
- Kutlu, Ö., Sefa, U. ve Kocaoğlu, M. (2009). Vatandaş Odaklı/Vatandaşın Odakta Olduğu Yönetim: Kent Konseyleri ve Selçuklu Belediyesi Örneği. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 9(18):507-532.
- Lamba, M. (2010). Osmanlı'dan Günümüze Türk Kamu Yönetimde Merkezîyetçilik-Âdem-İ Merkezîyetçilik Üzerine Bir İnceleme. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 2(1) :131-156.
- Lamba, M. (2014). Yeni Kamu Yönetimi Perspektifinden Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformları: Genel Gereklçeler Üzerinden Bir İnceleme. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(3): 135-152.
- Lamba, Ö. (2012). Yerel Yönetişimde Farkındalık: Antalya İli Örneği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 17(1):495-509.
- Landsberger, B. ve Tosun, M. O. (2017). Mezopotamya'da Medeniyetin Doğuşu. *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Dergisi*, 2(3).
- Landsberger, B. ve Tosun, M. O. (2018). Sümerler. *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Dergisi*, 1(5).

- Mamur Işıkcı, Y. (2017). Türkiye’de İdari Reform Çalışmalarının Tarihsel Perspektif Açısından Değerlendirilmesi. *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* 5(1):167-191.
- Maraş, G. (2011). Kamu Yönetimlerinde E-Devlet ve E-Demokrasi İlişkisi, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 37:121-144.
- Meliha, E. ve Demircan, E. (2006). Küreselleşme Sürecinde Yeni Devlet Anlayışı ve Türkiye. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 4(2):197-219.
- Memiş, L. (2015). Yerel E-Katılımın Yeni Aracı Olarak Sosyal Ağlar: Facebook ve Twitter Örnekleri. *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 5(1):209-242.
- Metin, A. (2012). Türkiye’de E-Devlet Uygulaması ve E-Devletin Bürokrasiye Etkisi. *Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7:98-109.
- Mutlusu A. F. (2001). Yönetimsel Yapıların Oluşumunu ve Niteliğini Belirleyen Etkenler. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 3(3).
- Naralan, A. (2008). Türkiye’de E-Devlet Güçlükleri. *Ekev Akademi Dergisi*, 37:1-20.
- Okçu, M. (2003). Postmodernizm ve Kamu Yönetimi. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür (Editör), *Çağdaş Kamu Yönetimi*, Ankara: Nobel Yayınları, 97-123.
- Ortaylı, İ. (1982). Osmanlı İmparatorluğunda İdari Modernleşme ve Mahalli İdare Alanındaki Gelişmeler, *İdare Hukuku ve İlimler Dergisi (İHİD)*, 3(1-3):137-148. 148
- Ökmen M. (2001) Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Türkiye’de Merkezîyetçilik Âdem-i Merkezîyetçilik Pratiği Üzerine Notlar, <http://academical.org.tr> [Kasım 2007]
- Ökmen, M. (2003). Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Son Reform Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme. *Yönetim ve Ekonomi*, 10(1):117-139.
- Ökmen, M. ve Görmez, K. (2009). Türkiye’de Yerel Gündem 21 ve Yerel Yönetişim Uygulamaları. *Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları* (Edit. K. Görmez, M. Ökmen), İstanbul: Beta Yayını.
- Ökmen, M., Baştan, S. ve Yılmaz, A. (2004). Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler. *Kamu Yönetimi*, 23-80.

- Ökmen, M., Yılmaz, A., ve Baştan, S. (2004), Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler. (Edit: M. Ökmen, A. Yılmaz), *Kuramdan Uygulamaya Kamu Yönetimi*, Ankara: Gazi Kitabevi, 23-80.
- Özdemir, B. (2011). Mevzuatı Muhafazadan Mevzuat Yönetimine. *Yasama Dergisi*, 15:49-64.
- Özdemir, M. (2012). Kamu Yönetiminde Etik. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 4(7):177-193.
- Özer, M. A. (2005). Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi, *Sayıştay Dergisi*, 3-59.
- Özer, M. A. Kamu Yönetiminin Etkinliğinin Önündeki En Büyük Engel: Bürokrasi ve Yozlaşma. *Verimlilik Dergisi*, (2).
- Özgür, H. (2003). Yeni Kamu Yönetimi Hareketi. M. Acar ve H. Özgür (Der.). *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, Ankara: Nobel, 183-224.
- Özışık, F. U. (2012). Küreselleşme-Yerelleşme Sürecinde Kentsel Yönetişim: Kalkınma Ajansları ve İzmir Örneği. *Kent Kültürü ve Yönetimi Hakemli Elektronik Dergi*, 5(4).
- Özkanan, A. ve Erdem, R. (2014). Yönetimde Kayırmacı Uygulamalar: Kavramsal Bir Çerçeve. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler*, (20):179-206.
- Öztürk, A. (1996). Türkiye’de Halkın Yönetime Katılması Mevcut Yerel Yönetim Anlayışı ve Çözüm Bekleyen Temel Sorunlar. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 4(4).
- Öztürk, C. (2016). *Kamu Yönetiminde Stratejik Yaklaşımlar*. Ankara: SAGE Matbaacılık.
- Palabıyık, H. (2004). Yönetimden Yönetişime Geçiş ve Ötesi Üzerine Kavramsal Açıklamalar. *Amme İdaresi Dergisi*, 37(1): 63-85.
- Pektaş, E. K. (2010). Türkiye’de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları ve Temel Sorunlar. *Akademik İncelemeler Dergisi*, 5(1):4-22.

- Pustu, Y. (2006). Küreselleşme Sürecinde Kent “Antik Site’den Dünya Kentine”, *Sayıştay Dergisi*, 60: 129-148.
- Ruslan, H. (2016). *Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzlukla Mücadele Sürecinde Örgütlenme*. (Doktora Tezi), Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimleri Enstitüsü.
- Sağsan, M. (2001). E-Devlet: Toplumların Yeni Umut Işığı Mı? *Stratejik Analiz Dergisi*, *Avrasya Stratejik Araştırmalar Merkezi Yayınları*, 19:89-97.
- Sarı, İ. (2018). *Tarihte ilk Uygarlıklar*. Antalya: Noktaekitap.
- Sarısoy, S. (2010). Düzenleyici Devlet ve Regülasyon Uygulamalarının Etkinliği Üzerine Tartışmalar. *Maliye Dergisi*, 159:278-298.
- Seyitdanlıoğlu, M. (1999). “Yerel Yönetim Metinleri XIX”: Dersaadet Belediye Kanunu ve Getirdikleri. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 8(4):157-171.
- Sezer, Ö. (2012). Kamu Hizmetlerinde Müşteri (vatandaş) Odaklılık: Türkiye’de Kamu Hizmeti Anlayışı Açısından Bir Değerlendirme. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 4(8):147-172.
- Sobacı, M. Z. (2007). Yönetişim Kavramı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Değerlendirmeler. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 5(1): 219-236.
- Songür, N. (2015). Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama ve Uygulamalara İlişkin Genel Bir Değerlendirme, *Strategic Public Management Journal*, 1(1):56-78
- Soyak, A. (2003). Türkiye’de İktisadi Planlama: DPT’ye İhtiyaç Var mı? *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, 4 (2):167-182.
- Sönmez, F. C. (2018). İlkel Toplumlarda Siyasi Örgütlenme ve Yaygın Ekonomik Model. *Pivolka*, 8(28).
- Sunar, L. (2012). Weber’in İktisat Sosyolojisi: Uygarlığı Anlamanın Anahtarı Olarak İktisadi Zihniyet. *Sosyoloji Konferansları*, (45):19-42.
- Şahin, A. (2007). Türk Kamu Yönetiminde Reform Çabaları ve Uluslararası Kurumsal Çevrenin Etkisi, *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 7(14):47-76.
- Şahin, A. ve Örselli, E. (2003). E-Devlet Anlayışı Sürecinde Türkiye, *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 344-354.

- Şencan, H. (2006). Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, *Yasama Dergisi*, 1: 96-128.
- Şengül, R. (2007). Türkiye’de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 14:126-145.
- Şeyhanlıoğlu, H. (2007). Postmodern Kamu Yönetiminde E-Devlet. *Türk İdare Dergisi*, 82-105.
- Tataroğlu, M. (2009). E-Devlet'te Kullanılan Gözetim ve Kayıt Teknolojilerinin Mahremiyet Üzerinde Etkileri. *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(18).
- Tek Turan, H. (2013). Yönetişim ve Yeni Kamu Yönetimi. *Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi*, 1-15.
- Uçar, M. ve Karakaya, A. (2014). Yönetişel Reformlar Perspektifinden Türkiye’de Yönetimin Gelişimi Üzerine Bir İnceleme. *Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 4 (2):152-169.
- Uzun, T. (2005). Kamu Yönetiminde Değişim ve Bilgi Edinme Hakkı. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 5(9):228-256.
- Ünal, F. (2011). Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 30: 241-246.
- Ünver, M., Canbay, C. ve Mirzaoğlu, G. (2009). Siber Güvenliğin Sağlanması: Türkiye'deki Mevcut Durum ve Alınması Gereken Tedbirler. *Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK)*, Ankara.
- Üstüner, Y. (2000). Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu. *Amme İdaresi Dergisi*, 33(3) :16-31.
- Veysel, E. (2003). Kamu Yönetiminde Rekabet, Rekabetin Kurumlaştırılması ve Rekabet Mekanizmaları. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 58(04).
- Yağmurlu, A. (2011). Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler ve Sosyal Medya. *Selçuk İletişim*, 7(1):6-14.

- Yaman, A., ve Önalp, Ö. G. G. Yeni Kamu Yönetimi Reformlarının Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkisi.
- Yetiş, M. (2006). Tocqueville ve Merkezîyetçilik Sorunu. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 61(3):279-308.
- Yıldırım, M. (2003). Sivil Toplum ve Devlet. *C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi*, 27(2): 226-242.
- Yıldırım, M. (2009). Modernizm, Postmodernizm ve Kamu Yönetimi. *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, 381-395.
- Yıldız, G. (2017). Siyaset Sosyolojisi Boyutuyla Türkiye'de Siyasal Kayırmacılık. *Akademik Bakış Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler Dergisi*, (62): 429-439.
- Yılmaz, A. ve Kılavuz, R. (2002). Türk Kamu Bürokrasisinin İşlemsel Sorunları Üzerine Notlar. *C. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 3(2).
- Yılmaz, E., Halil, U. ve Gönen, S. (2015). Bilgi Toplumuna Geçiş ve Siber Güvenlik. *Bilişim Teknolojileri Dergisi*, 8(3), 133.
- Yılmaz, O. (2017). Küreselleşme Sürecinde Dönüşen Güvenlik Algısı ve Siber Güvenlik. *Araştırma Makaleleri*, 22.
- Yılmazöz, M. (2009). Türkiye’de Kamu Personel Yönetimi Sorunu, *Maliye Dergisi*, 157: 294-301.
- Yüksel, F. (2007). Sosyal Devletin Dönüşüm Sürecinde Yerel Yönetimlerin Yeni İşlevleri. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 62(01):279-298.
- Zeren, H. E. ve Özmen, A. (2010). Halkın Belediye Faaliyetlerine Katılma Duyarlılığı ve Hizmet Memnuniyeti: Karaman Belediyesi Örneği. *Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 2010(2):165-173.

DİZİN

-A-

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik
Şartı, 89

-Ç-

Çerçeve Kanun, x, 79, 82, 83

-E-

E-devlet, ix, 41, 43
E-katılım, 47, 48, 49, 96, 101

-H-

Henri Fayol, 11

-M-

Masaaiiki İmai, 34
Monotarizm, 25

-N-

Neoliberalizm, 99

-O-

OECD, 27, 46
Oppenheimer, 2, 59

-T-

Tanzimat, viii, 13, 14, 15, 68, 101
Thatcher, 19, 20

-W-

Weber, 11, 12, 32, 109
Weberyen Bürokrasi, 8

-Y-

Yönetişim, v, ix, 2, 38, 39, 40, 48, 71,
82, 84, 95, 99, 100, 101, 104, 107,
108, 109, 110

