

KÜRESEL DEĞİŞİM DİNAMİKLERİNİN KAMU YÖNETİMİ ALANINDAKİ ETKİLERİ

Ulvi Saran

I. GİRİŞ

Dünya yaklaşık son yirmi yıldır hüküm süren hızlı bir değişim sürecinden geçmektedir. Küreselleşme ile ortaya çıkan ve 20'inci Yüzyılın son çeyreğine damgasını vuran çok yönlü değişim dinamikleri, 21'inci Yüzyılın başlaması ile birlikte yeni bir çehre kazanan dünya düzeninin de temel dayanaklarını oluşturmuşlardır.

Yaşanmakta olan küresel değişim, sadece belirli bir coğrafi bölge veya toplumla sınırlı değil tüm dünya ölçeğinde; yalnızca belirli bir alanda değil, teknolojik, ekonomik, toplumsal, siyasal, yönetsel ve kültürel olarak tüm alanlarda sürmektedir.¹

Oldukça karmaşık ve çok boyutlu olan toplumsal gelişmenin temelindeki küresel değişim dinamikleri, tüm dünya ülkelerini etkilemekte, düşüncelerde, inançlarda, geleneklerde, değer yargılarında ve kurumsal oluşumlarda yol açtıkları devrimlerle toplumların sosyo-ekonomik ve kültürel yapılarında köklü değişim ve dönüşümlere neden olmaktadır.² Mikroelektronik, bilgisayar, iletişim ve finans alanlarında gerçekleştirilen büyük atılımlarla gelişen bilgi teknolojilerinin tüm sektörlerde, ekonomik ve toplumsal hayatın her alanında yaygın bir biçimde kullanılması, kısa sürede üretim ve verimliliği arttırmakta; yeni teknolojik, sosyo-ekonomik ve kültürel gelişmeleri kamçılayan bu olgular hem birbirlerine bağlı olarak ortaya çıkmakta, hem de aşama aşama birbirlerini tamamlamaktadırlar.³

II. KÜRESEL DEĞİŞİMİN KAPSAMI VE BOYUTLARI

Küreselleşme sürecinin çeşitli alanlardaki etkilerini inceleyen araştırmalarda, birbirlerinden farklı yönleriyle ele alınan ve konularının özelliklerine göre farklı

¹ Bernardo Kliksberg, "The 'Necessary State': A Strategic Agenda for Discussion," *International Review of Administrative Sciences*, Vol.60, No.2, June 1994, s.183.

² Küreselleşmenin çok yönlü boyutları ve genel olarak etkileri konusunda bkz. Zygmunt Bauman, *Küreselleşme*, (çev.) Abdullah Yılmaz, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1999. 8-17, 77-83.

³ Coşkun Can Aktan ve Mehtap Tunç, "Bilgi Toplumu ve Türkiye," *Yeni Türkiye*, Yıl 4, Sayı 19, s.120.

nitelikleri vurgulanan değişim dinamiklerinin ayrıntılı bir biçimde anlatılması bu ölçekteki bir çalışmanın boyutlarını aşacağından, burada yalnızca isimlerinden söz edilmesi yeterli olacaktır.

Söz konusu değişim dinamikleri ana başlıklarıyla;⁴

-Yeni pazarların oluşması ve uluslararası rekabetin sertleşmesi,

-Uluslararası ve bölgesel bütünleşmelere gidilmesi,

-Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki ilerlemeler,

-Yeni teknolojik buluşlar,

-Bilgisayar sistemlerinin gelişmesi ve yaygınlaşması,

-Malzeme teknolojisi alanında meydana gelen ve üretimin yapısını, üretim girdilerinin kompozisyonunu ve dolayısıyla üretim maliyetlerini düşüren gelişmeler,

-İnsan hakları ve demokrasi alanında kaydedilen ilerlemeler nedeniyle örgütlerde insan unsurunun öneminin ve insan kaynaklarının ekonomik kalkınmanın itici gücü olduğunun anlaşılması,

-Ürün niteliği ve kalitesi konusunda müşteri beklentilerinin değişmesi,

-Çalışanlarda yönetime katılma isteğinin ve demokratik yönetim beklentilerinin artması,

-Sosyalist-kollektivist üretim sisteminin ve devletin ekonomideki ağırlılığının zayıflaması,

-Demografik yapının ve işgücü kompozisyonunun değişmesi,

olarak sıralanabilir.

Sorunun, değişimin ilk olarak doğduğu ve en yaygın etkilerinin görüldüğü özel sektör alanından başlanılarak ve mikro düzeyde bir yaklaşım açısıyla ele alınması halinde, işletmelerin temelde uluslararası ekonomik yapıda meydana gelen değişimin doğal sonucu ve zorlamasıyla, korumacılığın azaldığı, uluslararası ticaretin yaygınlaştığı, rekabetin giderek sertleştiği ve yok edici bir nitelik kazandığı, teknoloji, ürün ve paranın ulusal kimliklerden arındırıldığı bir

⁴ Bkz. Coşkun Can Aktan, *Değişim ve Yeni Global Yönetim*, Türkiye Metal Sanayicileri Sendikası Yayını, İstanbul, 1997, s. 28.

ilişki yapısı içinde ayakta kalabilmek için, üretim ve pazarlama alanlarında küresel gereklere uygun stratejiler izlemek zorunda kaldıkları görülmektedir.⁵ Ayrıca yine rekabetin artması ve uluslararası bir boyut kazanması karşısında, girişimciler hem gelişen teknoloji ve yenilikleri zamanında izleyerek işletmelerine uygulamak, hem de sanayi dönemine has, *standart ve kitlesel* nitelikte mal ve hizmet üretme anlayışlarını değiştirerek, müşteri odaklı ve çeşitliliğe dayalı *esnek üretim* anlayışını benimsemek durumunda kalmaktadırlar.⁶

III. ULUS DEVLET ANLAYIŞININ YIKILMASI VE KÜRESEL TOPLUM ANLAYIŞININ ÖNEM KAZANMASI

Sanayi Çağı boyunca genel olarak tüm dünyada toplumsal hayata hakim olan *modern* düşünce sisteminin her alanda akılcı, ideal, evrensel, bütüncül, kapsayıcı olanı bulma çabası ve standart modeller geliştirme arayışı; siyasal alanda modern-ulus devlete bir araç işlevi yükleyerek ondan toplumsal hayatın ve üretim şartlarının gerektirdiği ekonomik ve siyasal alanlarda düzenleyici, biçimlendirici, denetleyici, dönüştürücü ve yeniden dağıtıcı rolleri yerine getirmesini istemiştir.

Uluslararası yeni üretim ve iş bölümü düzeni çerçevesinde mikroelektronik ve iletişim alanlarındaki teknolojik gelişmeye bağlı olarak ticaretin yaygınlaşması, rekabetin sertleşmesi, şirketlerin güçlerinin dünya pazarlarında sahip oldukları rekabet avantajlarına göre belirlenir duruma gelmesi⁷ ve uluslararası mal ve para hareketlerinin finans alanındaki yeniliklerin getirdiği ivme ile hız ve akışkanlık kazanmasıyla⁸ kendisini gösteren *ekonomik küreselleşme*; dünyanın finans devlerini ve çok uluslu şirketlerini stratejik ulusal çıkarları etkileyebilecek ekonomik karar ve uygulamaların başlıca aktörleri durumuna getirmiştir.⁹ Ülkelerin siyasi, ekonomik ve sosyal hayat düzenlerinde *modernizm* temelinde oluşan katı, kapsayıcı, merkezîyetçi ve bürokratik yapılardan *postmodern* öncüllere dayalı *esnek*, ademi merkezîyetçi ve inisiyatife yer veren yapılara doğru görülen hızlı dönüşümün dinamik gücünü oluşturan ekonomik küreselleşme; modernist felsefe temelinde biçimlenen ve Yirminci Yüzyılın ülke yönetimlerinin egemen siyasi modeli olan ulus-devletin temel dayanaklarının aşınmasına ve buna bağlı olarak egemenlik kavramının işlevinin zayıflamasına yol açmıştır.¹⁰ Bu gelişmenin doğrudan bir sonucu olarak yeni küresel siyasi

⁵ İbrahim Kavrakoğlu, *Toplam Kalite Yönetimi*, KalDer Yayını, İstanbul 1996, s.25-83

⁶ Uluslararası rekabetin boyutları ile ekonomik yapı ve üretim anlayışı üzerindeki etkileri konusunda bk.Peter F.Drucker, *Gelecek İçin Yönetim:1990'lar ve Sonrası*, (çev.) Fikret Üçcan, Türkiye İş Bankası Kültür Yayını, Ankara 1998, s.42-62.

⁷ Zygmunt Bauman, *Küreselleşme*, (çev.) Abdullah Yılmaz, Ayrıntı Yayınları, İstanbul 1999. s.77.

⁸ Paul Kennedy, *Yirmibirinci Yüzyıla Hazırlanırken*, (çev.) Fikret Üçcan, Türkiye İş Bankası Kültür Yayını, Ankara 1999, s.3-85.

⁹ Paul Hirst, Grahame Thompson, *Küreselleşme Sorgulanıyor*, (çev.) Çağla Erdem ve Elif Yücel, Dost Kitabevi, Ankara 1998, s.231.

¹⁰ Graham Wilson, "The End of the Big State?" *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, No.2, April 2000, s.233.

düzende ulus devletler, ülke toprakları ve uyrukları üzerinde siyasi ve hukuki alanlarda daha önce sahip oldukları mutlak belirleyicilik ve denetim güçlerini önemli ölçüde kaybetmeye başlamışlardır.

IV. DEĞİŞİMİN ANLAŞILMASINDA TOPLUMSAL VE SİYASAL ÇEVRE SİSTEMLERİNİN ETKİSİ

Genel olarak yönetim bilimine, bu arada kamu yönetimine ilişkin temel ilgi ve sorun alanlarının, insanların bir arada yaşama özellikleriyle doğrudan bağlantılı olarak, toplum hayatına yön veren siyaset, ekonomi, hukuk gibi uygulama alanlarındaki başlıca düşünce akımları, tarihsel dönüm noktası niteliğini taşıyan önemli olaylar ve olgulardan bağımsız bir biçimde ele alınmaları düşünülemez. Bu bakımdan kamu yönetimi sistemini çevreleyen toplumsal, siyasi, ekonomik ve hukuki yapı ve süreçler arasındaki ilişki ve etkileşimlerin ortaya konulması; kamu yönetiminin tarihi süreç içinde izlediği gelişme çizgisinin anlaşılması açısından olduğu kadar, içinde bulunduğu küresel ölçekli değişim ortamının çok yönlü ve karmaşık nitelikteki dinamiklerinin aydınlatılması bakımından da önem taşımaktadır.

V. KÜRESEL DEĞİŞİMİN YÖNETİM ALANINDA GÜNDEME GETİRDİĞİ YENİ YAKLAŞIM VE TEKNİKLER

Yönetim anlayışının geleneksel düşünce temelinde ortaya çıkan ve Sanayi Dönemi boyunca bu dönemin zihniyet yapısına uygun biçimde gelişen katı, bürokratik ve mekanik yapısından uzaklaşarak bilgi çağının yönetim felsefesinin dayandığı postmodern öncüllerden hareketle yeni boyutlar kazanmaya başlaması; örgütlenmede ve işleyiş yapısında kaliteyi, verimliliği, etkenliği, rekabetçiliği, esnekliği, katılımcılığı ve demokratikleşmeyi esas alan yeni yaklaşım ve teknikleri gündeme getirmiştir. Postmodern yönetim anlayışının özünü oluşturan “*yalın yönetim-etkin örgütlenme*” ilkeleriyle de yakından bağlantılı olan söz konusu yaklaşım ve teknikler,¹¹ güncel gelişmeler

¹¹ Küresel değişim sürecinin yönetim alanında gündeme getirdiği yaklaşım ve teknikler konusunda ayrıntılı bilgi için bkz., Colin A. Carnall, *Managing Change in Organizations*, Third Edition, Prentice Hall Europe, 1999; Michael Hammer, James Champy, *Değişim Mühendisliği: İş İdaresinde Devrim İçin Bir Manifesto*, (çev.) Sinem Gül, Sabah Kitapları, İstanbul, 1995; Arthur A. Thompson And A.J. Strickland III and W.E. Fulmer., *Readings in Strategic Management*, Texas, Business Publ. 1984; İbrahim Kavrakoğlu, *Hızlı Gelişme ve Kriz Yönetimi İçin Bir Model: Sinerjik Yönetim*, KalDer Yayını, İstanbul, 1994; Craig R. Hackman, Michael A. Silva, *Gelecek 500: Yarının Organizasyonlarını Bugünden Yaratmak*, (çev.) Hüseyin Kanbur, İnkılap ve Aka, İstanbul, 1990; Öznur Yüksel, “Örgüt Kuramlarındaki Gelişmelerin İnsan Kaynakları Yönetimine Etkileri,” *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 30, Sayı 2, Haziran 1997, ss.35-36; Hüseyin Özgen, Murat Türk, “Hizmet Sektöründe Başarının Anahtarı : Personel Güçlendirme (Empowerment),” *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 30, Sayı 4, Aralık 1992, s.76; Selen Doğan, “İnsan Kaynakları Potansiyelini Arttırmada İşletmeleri Etkinliğe Götüren Yol:Örgüt Kültürü,” *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 30, Sayı 4, Aralık 1997, s.58-60; Cemal Fedayi, “Öğrenen Örgütler Teorisi Ya da Öğrenmeyi Öğrenmek,” *Yeni Türkiye*, Yıl 4, Sayı 20, Mart-Nisan 1998, s. 1230; David A.Garvin, “Building a Learning Organization,” *Harvard Business Review*, July-August 1993,

doğrultusunda sürekli yeni boyutlar kazanarak sayıca ve nitelik yönünden artmakla birlikte bunların belli başlı olanlarının isimleri aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- *Değişim Yönetimi* (Değişim Mühendisliği),
- *Sürekli Gelişme Stratejisi ve Performans Yönetimi*,
- *Stratejik Yönetim*,
- *Sinerjik Yönetim*,
- *Performans Değerlendirilmesi ve Ölçümü*,
- *İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi ve Yönetimi*,
- *Toplam Katılım Yönetimi*,
- *Personel Güçlendirme* (Empowerment),
- *Toplam Kalite Yönetimi*,
- *Örgüt Kültürünün Geliştirilmesi*,
- *Öğrenen Örgütler*,

s.81; Hüseyin Özgen, Murat Türk, "Öğrenen Organizasyon Sistemi ve Bir Öğrenen Organizasyon Modeli," *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 29, Sayı 2, Haziran 1996, s.72-73; Fatma Gülcan Özdemir, "Bilgi Çağında Yeni Bir Örgüt Modeli Olarak Şebeke Organizasyonlar," *Yeni Türkiye*, Yıl 4, Sayı 20, Mart-Nisan 1998, s.1245. John Naisbitt, "Ulus Devletlerden Ağlara," *Geleceği Yeniden Düşünme*, (der.) Rowan Gibson, (çev.) Sinem Gül, Sabah Kitapları, İstanbul 1997s.190-192. KalDer Benchmarking Uzmanlık Grubu, *Kıyaslama (Benchmarking): Başkalarından Öğrenmek*, Kalder Yayınları, İstanbul 1997; Peter M. Senge, *Beşinci Disiplin*, (çev.) Ayşegül İldeniz, Ahmet Doğukan, İstanbul, 1993;

- *Bilgi Teknolojilerinin Yönetime Uygulanması* (Bilgi Sistemleri Yönetimi),
- *Şebeke Örgütlenmeler,*
- *En iyi Uygulamaların Adaptasyonu* (Benchmarking)

Yönetimin genel değişim iklimi içinde oluşan ve ağırlıklı olarak 20. Yüzyılın son çeyreğinde doğarak gelişen bu yaklaşım ve teknikler, neredeyse bütünüyle işletme yönetimi alanında ortaya çıkmalarına rağmen, bunları yalnızca özel işletmeler bünyesinde uygulama alanına kavuşan, yalnızca serbest girişim gücünün büyüme ve gelişme amaçlarına hizmet eden yenilikler olarak görmemek gerekir. Bu çerçevede söz konusu yaklaşım ve teknikler, salt işletme ölçekli pratik modeller olarak değil; küçük ya da büyük, basit ya da karmaşık, özel ya da kamusal, yönetim olayının söz konusu olduğu her yerde düşünülebilecek ve karşımıza çıkabilecek oluşumlar olarak değerlendirilmelidir.

VI. POSTMODERN YÖNETİM ZİHNİYETİNİN GENEL OLARAK KAMU YÖNETİMİNE YANSIMASI

Kamu yönetiminin kendisini kuşatan genel siyasal ve toplumsal yapı ile olan bütünlüğü çerçevesinde, düşünce ve kültür alanında, bilim ve teknolojide, ekonomide, siyasette, iş örgütlenmesinde ve çalışma ilişkilerinde sanayi ötesi döneme geçiş sürecinin temel dinamikleriyle beslenen kavramlar, kurumlar, yapılar ve süreçler “*postmodern kamu yönetimi*”nin¹² oluşumunu şekillendirmiştir. Değişim, genel olarak toplumsal yapıda, siyasal değer yargılarında, siyasal yapı ve süreçlerde, devlet olgusunun niteliğinde ve vatandaşların siyasal istek ve beklentileriyle ilgili alanlarda yoğunlaşmaktadır.

Yönetimin özündeki “işbölümü,” “otorite” ve “hiyerarşi” olgularının başlıca iki farklı düzeyde, “genel siyasal iradeyi yansıtan ve toplumsal yaşayışın üst yapısal çerçevesini çizen” devlet düzeyinde ve “mikro ekonomik iradeyi yansıtan” ve ekonominin temel birimlerinin işleyişini¹³ düzenleyen işletme düzeyinde ele alınması söz konusu olabilmektedir. Gerek işletme yönetimi, gerek kamu yönetimi alanında küreselleşme ile birlikte demokratikleşmeye, esnekliğe, katılımcılığa, bireyin etkinliğine ve yeteneklerinin ön plana çıkarılmasına yönelik değişim hareketinin, etkisini en çok geleneksel bürokratik örgütlenme alanında ve hiyerarşinin temel unsuru olan *hiyerarşi* üzerinde hissettirdiği açıktır.¹⁴ Doğal ve evrensel bir olgu olan hiyerarşinin, *işbölümü* ve *otorite* düzeninin bulunduğu tüm örgütlerde yer almakla birlikte daha çok bürokrasi ile birlikte düşünülmesi

¹² Postmodern kamu yönetiminin temel özellikleri konusunda bkz., Turgay Ergun, “Postmodernizm ve Kamu Yönetimi,” *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 30, Sayı 4, Aralık 1997, ss.3-15.

¹³ Kurthan Fişek, *Yönetim*, AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1979. s.64.

¹⁴ Kenneth Kernaghan, “The Postbureaucratic Organization and Public Service,” *International Review of Administrative Sciences*, Vol.66, No.1, March 2000, s.91-93.

gerekir. Öte yandan bürokrasinin esas olarak biçimselliğe, katı ve yazılı kurallara, merkezîyetçi bir yönetim ve denetim yapısına dayalı olması ve katılıma yer vermemesi; demokratik ilkelere ve küresel gelişmenin yönetim alanına hakim kıldığı esneklik yaklaşımlarına ters düşmekte, dolayısıyla bürokratik yapılanmanın özünü oluşturan hiyerarşi ile yükselen küresel yönetim değerleri arasında temel bir çelişki ve uzlaşmazlığın varlığı dikkati çekmektedir.¹⁵

Bu bağlamda, bilgi çağının gereklerine uygun olarak hiyerarşinin olabildiğince azaltıldığı bir işletmede ya da kamu örgütünde, *weberci* bürokratik yönetim modeline has merkezîyetçi işbölümü, otorite ve denetim yapısı çözüldükçe,¹⁶ “hiyerarşik sorumluluk” anlayışının getirdiği örgüt merkezli ve biçimsel kuralların gereklerinin karşılanmasıyla yetinen bir yapıdan yönetimdeki demokratik süreç ve mekanizmaların önem kazanacağı *birey merkezli* ve *sonuçlara yönelik* yapılanmaya doğru gidiş süreci hızlanmaktadır.¹⁷

VII. YENİ KAMU HİZMETİ ANLAYIŞININ YAYGINLAŞMASINI SAĞLAYAN NEDENLER

Bilgi çağında kamu hizmeti anlayışının felsefi özünü oluşturan *müşteri odaklılık*; küreselleşme ile birlikte görülen bireycilik, girişimcilik, rekabetçilik gibi piyasa eksenli değerler çerçevesindeki yeniden yapılanma arayışlarının bir sonucudur. Giderek büyüyen kamu kesiminin savurganlığının ve kaynak kullanımındaki verimsizliğinin ekonomi için bir yük haline gelmesi ve bundan ülkelerin rekabet gücünün olumsuz yönde etkilenmeleri nedeniyle,¹⁸ kamu yönetimlerinin yeniden yapılanmalarında ve kamu hizmetlerinin sunulmasında; özel kesim işletmelerindeki gibi esnek ve yalın örgütlenme, karlılık, verimlilik gibi piyasa temelli ve insan kaynaklı ilke ve uygulamalar bir çıkış yolu olarak görülmüştür.

Belirtilen bu anlayış doğrultusunda, kamu hizmetlerinde kalitenin yükseltilmesi, hizmetlerin etkinlik ve verimlilik ilkeleri çerçevesinde daha hızlı, ucuz ve amaca uygun olarak yerine getirilmesi ve böylelikle *müşteri-vatandaş* memnuniyetinin sağlanması; her şeyden önce, kaynak israfına, yüksek enflasyona, aşırı borçlanmaya ve dengesiz gelir dağılımına yol açan ve ülke ekonomileri üzerinde

¹⁵ Namık Kemal Öztürk, “Hiyerarşi ve Demokrasi İkilemi”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl 69, Mart 1997, Sayı 414, s.103-105.

¹⁶ Montgomery Van Wart, *Changing Public Sector Values*, New York:Garland Publishing , Inc., 1998, s.289.

¹⁷ Barbara S. Romzek, “Dynamics of Public Sector Accountability in an Era of Reform,” *International Review of Administrative Sciences*, Vol.66, No.1, March 2000; Kenneth Kernaghan, “The Postbureaucratic Organization and Public Service,” *International Review of Administrative Sciences*, Vol.66, No.1, March 2000, s.92-93.

¹⁸ Steven Cohen ve Ronald Brand, *Total Quality Management in Government: A Practical Guide for the Real World*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1993, s. 10

ağır bir yük oluşturan bütçe açıklarının giderilmesinde somut katkılar sağlayan bir yol olarak kabul görmektedir.¹⁹

VIII. KAMU YÖNETİMİNİN UğRADIğI DEğİŞİMİN SİSTEM BüTüNLüğü İÇİNDE ALGILANMASI

Küreselleşme sürecinde kamu yönetiminin uğradığı değişim ele alındığında, her ne kadar kamu hizmetlerinin somut olarak üretildiği ve vatandaşların taleplerinin karŐılandıđı hizmet alanları ve bu hizmetleri sunan belirli kamu kuruluşları akla gelse de; burada incelemenin özünü oluşturan kavramlar ve yapısal çözümler, belirli bir kamu hizmeti ve hizmeti sunan kamu kuruluŐu bağlamında değil; kamu hizmetinin genel siyasal ve toplumsal yapı ile olan iliŐkileri açısından ele alınmalıdır. Daha açık bir deyiŐle, yukarıda belirtilen olguların genel olarak toplumsal ve ekonomik hayatın yönetim birimleri olan örgütlerde ve devlet yönetiminin kristalleŐmiŐ biçimi olarak bürokrasi ile somutlaŐan “kamu yönetimi”nde gerçeklik bulması, genel olarak yönetimle kamu yönetimini birbirinden ayırıtıran iki farklı ilgi alanının varlığına işaret etse de; değişim sorununu ele alma yaklaŐımının mikro düzeyde, yani Őu ya da bu kamu hizmetinin niteliği ve sunulma biçimiyle ilgili olarak değil; makro düzeyde yani kamu yönetimi mekanizmasının ve kamu hizmetlerinin genel bütünlüğü içinde temellendirilmesi daha anlamlı olacaktır.

IX. KAMU YÖNETİMİNDEKİ DEğİŞİMİN DEVLET OLGUSUYLA VE BİREY-DEVLET İLİŐKİLERİYLE BAğLANTISI

Küresel nitelikli ve işletme yönetimi kaynaklı yaklaşım ve tekniklerin kamu yönetimi alanında hayata geçirilmesi söz konusu olduğunda, sorunun, kamu otoritesinin en üst düzeydeki örgütlenmesi olan devletin dođuŐu, geliŐimi, birey-devlet iliŐkileri, temel haklar ve özgürlükler, demokrasi teorisi ve dayandığı temel ilkeler bağlamında ele alınması doğal bir zorunluluk haline gelmektedir.

Birey-devlet iliŐkileri, özel-kamusal alan ayırımı ve bu ayırımlar çerçevesinde doğabilecek tüm ikinci ve üçüncü derecedeki tartıŐmalar; eninde sonunda devletle yüz yüze gelmeyi, kamu yönetiminin başlıca kavramları ve kurumları açısından devlet olgusu çerçevesinde kapsamlı bir incelemeye tabi tutulmasını gerektirmektedir. Dolayısıyla kamu kesiminde esneklik, verimlilik ve etkenliğe dayalı beklentilerin gelecekteki gerçekleŐme düzeyi; geliŐimini bireycilik, piyasa kuralları, çoğulculuk, sınıf farklılaŐması, özel çıkarlar gibi özgürlükçü değerler

¹⁹ Sıtkı Gözlü, “Kamu Hizmeti Veren Kuruluşlarda Toplam Kalite Yönetimi,” *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, TODAİE Yayını, 1996, s. 48.

ekseninde sürdüren sivil toplumun gelecekte kazanacağı boyutlar kapsamında ve liberal demokrasinin kaderi doğrultusunda belirlenmiş olacaktır.²⁰

X. KAMU YÖNETİMİ ALANINDA ZAYIFLAYAN VE YÜKSELEN DEĞERLER

Sanayi döneminin düşünce yapısına, “fordizm”in ve “weberyen bürokratik model”in örgütlenme ilkelerine dayalı kalkınmacı, modernleşmeci, planlamacı, müdahaleci, düzenleyici, üretim odaklı ve kamusal alan merkezli refah devleti anlayışından; postmodern dönemin yeni liberal değerleri ve düşünce yapısı üzerinde gelişen esnek örgütlenmeye ve yerelleşmeye eğilimli, bürokrasinin küçültülmesini ve devletin işlevlerinin azaltılmasını amaçlayan, tüketici odaklı ve piyasa modeline uygun kamu yönetimi anlayışına geçilmesiyle²¹ birlikte, toplumsal, siyasal, ekonomik ve kültürel alanlardaki yerleşik değerler sarsılmış, zayıflayan ve önemini kaybeden değerlerin ve kurumların yerine yenileri yükselen değerler ve kurumlar olarak karşımıza çıkmıştır.

Modernizmin felsefi temelini oluşturan ve toplumsal hayatın her alanında belirleyici olmasını sağlayan *pozitivist* ve *rasyonalist* ilkelerin yönetim alanındaki yansımaları; sanayi döneminin yönetim anlayışına egemen olan Taylor’un *bilimsel yönetim* modeli, yönetimin evrensel ilkelerini bulma arayışı, Weber’in *ideal bürokrasi* tiplemesi ve bu yaklaşımların kamu yönetimi alanında geliştirilen kuram ve modeller üzerindeki etkileriyle kendilerini göstermektedir.²² Bu bağlamda kamu yönetimi anlayışında ve uygulamalarında 1970’lerden sonra görülen değişim; *taylorist* ve *weberyen* yaklaşımların tüm dünyayı etkisi altına alan küresel dinamiklerin toplumsal, ekonomik, siyasal ve kültürel alanlarda yol açtığı dönüşüm ve yeniden yapılanma gereklerini karşılamada yetersiz kalmalarının bir sonucudur.

Kalkınmacı, modernleşmeci refah devletinin özel kesimdeki temel dayanağı olan *fordist* üretim ve örgütlenme modeli ile kamu kesimindeki uygulama esasını oluşturan *weberyen* bürokratik yönetim modelinin çok yönlü küresel değişim dinamiklerinin etkisi ve sanayi kapitalizminin yapısal kriz dönemine girmesi nedeniyle zayıflaması; ekonomik alanda *keynesçi* politikalarından *friedmancı politikalara* geçilmesini;²³ işgücünün kompozisyonunda, emeğin örgütlenmesinde, istihdam hacminde, üretim sürecinde, ürün niteliğinde

²⁰ Salvador Gine, “Civil Society and Its Future,” Civil Society Theory History Comparison, (ed.) John A. Hall, Cambridge:Polity Press, 1995, s.302-305.

²¹ Bu eğilime işaret eden Frederickson kaliteli ve verimli kamu hizmetinin ekonomik işletmecilik anlayışından geçtiğini vurgulamaktadır. Bkz.,George Frederickson, “Toward a New Public Administration,” *The Minnowbrook Perspective*, (ed.) Frank Marini, 1971, s.311.

²² Charles J. Fox, Hugh T. Miller, *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*, Sage Publications Thousand Oaks:London, s.44-45; 96-97.

²³ Gencay Şaylan, *Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*, İmge Kitabevi, Ankara, 1995, s..60; Hüseyin Gül, “Kamu Yönetiminde Piyasa Temelli Yeni Model Arayışları ve Türk Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanabilirliği”, Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi-Bildiriler, TODAİE Yayını, Ankara, 1999,s.20

ve teknolojik düzenlemelerde daha önce geçerli olan, katılığın, kitlesel normların ve standardizasyonun yerine farklılaşmanın, yalınlığın ve esnekliğin ikame edilmesini beraberinde getirmiştir.²⁴

Üstlerle astlar arasındaki kademe sayısının fazlalığı, biçimsel ve değişmez nitelikteki kuralların egemenliği, yönetime katılma taleplerine kapalılığı, örgüt içi iletişimin tıkanıklığı ve yönetim ve denetime ilişkin görev, yetki ve sorumlulukların merkezileştirilmesi ölçüsünde katı ve dik bir yapıya bürünebilen ve bu özellikleriyle geleneksel yönetim anlayışının tipik formu olan “*piramit tipi*” örgütlenme yapısı; küreselleşme ve bilgi çağı ile birlikte daha çok seslendirilen demokratikleşme, özgürleşme, bireyselleşme, esnekleşme, yerelleşme, merkezden çevreye yayılma taleplerinin yönetim alanında karşılık bulmasının önündeki başlıca engel olarak durmakta ve diğer pek çok soruna da dolaylı olarak kaynaklık etmektedir.

XI. TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN YAŞADIĞI SORUNLARIN NİTELİĞİ

Bugün Türkiye’de kamu kesiminin karşı karşıya bulunduğu sorunların²⁵ pek azı, kamu kuruluşlarının geçerli hukuk düzenine ve yönetim alanındaki uygulama esaslarına uygun yönetilmemesinden ya da çalışanların bilgi, beceri ve performans düzeylerinin yönetim sistemince geçerli kabul edilen ölçülere göre yetersiz oluşundan kaynaklanmaktadır. Sorunların çok büyük bir bölümünün kaynağı, kamu yönetiminin genel siyasal, toplumsal ve ekonomik sistemdeki temel dinamiklerle makro ölçekte bağlantılı olarak ortaya çıkan gelişme ihtiyaçları doğrultusunda işlevsel ve rasyonel bir biçimde yapılanamamış olmasıdır. Kamu yönetimi düzeninin bütününe bu çerçevede sağlıklı ve işlevsel bir yapıya göre örgütlenmiş olması halinde, kamu hizmetlerinde ortaya çıkacak verimsizlik ve kalitesizliğin birinci derecede uygulayıcı birimler düzeyindeki yönetim sorunlarından, kaynak yetersizliğinden ya da personelin bilgi ve beceri eksikliğinden kaynaklandığı ileri sürülebilirdi. Bu durumda, konunun belirli bir kurum ölçeğinde, belirli bir kamu hizmeti bağlamında ya da salt hizmeti sunan görevlilerin davranışlarını biçimlendiren faktörler açısından incelenmesi oldukça etkili bir yaklaşım olarak anlam kazanmış olurdu. Oysa, özellikle Türkiye’de kamu kesiminin karşı karşıya bulunduğu sorunlar, konunun bu düzeyde ele alınarak açıklığa kavuşturulmasını sağlayabilecek ölçüde basit gözükmemektedir.

Türkiye’de ya da başka ülkelerdeki gibi merkeziyetçi ve tekçi yapıya sahip devlet sistemlerinde, siyasal-yönetimsel rejimin merkeziyetçiliği, bütünlüğü ve kapsayıcılığı nedeniyle tek tek belirli kamu hizmetlerini yürüten kamu kuruluşlarının,

²⁴ İlker Belek, Postkapitalist Paradigmalar, Sorun Yayınları, İstanbul 1997, s.54

²⁵ Türk Kamu Yönetiminin karşı karşıya bulunduğu sorunlar yönetim sisteminin iyileştirilmesine yönelik pek çok araştırmada yer almakla birlikte bu konuda özet bilgi için bkz., Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA): Genel Rapor, TODAİE Yayını, Ankara 1991.s.5.

örgütlenme, personel istihdamı, işleyiş ve hizmet alanlarında kendi başlarına hareket edebilecek idari ve mali özerkliğe sahip olmadıkları bilinmektedir. Bu kısıtlılık ve bağımlılık durumu, hizmet birimi niteliğini taşıyan alt düzeydeki kamu kuruluşlarında olduğu gibi, bunların bağlı buldukları bakanlık örgütleri ve devlet organları düzeyinde de verimlilik ve etkenliği azaltmaktadır. Dolayısıyla, kendi örgüt yapısını, uyacağı kuralları, yürüteceği hizmetleri ve personel politikasını belirleme gücünden yoksun olan bir kamu kuruluşunun, özel sektör işletmelerince yaygınlıkla benimsenen ve başarıyla uygulanan postmodern yönetim yaklaşımlarının hayata geçirilebilmesi bakımından yönetim sistemin bağımsız bir unsur olarak görülebilmesi mümkün değildir. Bu nedenle kamu yönetimindeki hizmet kalitesi ve verimlilik sorunlarının bütüncül ve kapsayıcı bir yaklaşımla, çok yönlü değişkenler çerçevesinde ve tüm siyasi ve idari boyutlarıyla birlikte düşünülmesi zorunlu hale gelmektedir.

XII. TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN KÜRESEL DEĞİŞİM DİNAMİKLERİNİN İŞİĞİNDA YENİDEN YAPILANDIRILMASINI GEREKTİREN NEDENLER

Türk Kamu Yönetiminde çağdaş yönetim tekniklerinin benimsenmesini, bu çerçevede kamu hizmetlerinin kalitesini ve verimliliğini arttırmaya yönelik yaklaşımların hayata geçirilmesini gerektiren ya da bunların tartışma gündemine gelmesine yol açan nedenler, dünyanın diğer ülkelerindeki kamu yönetimlerini etkileyen ve değişim sürecine girmelerine yol açan nedenlerden farklı değildir. Bu bağlamda küreselleşme ile birlikte, ülkeler arasındaki ekonomik ve siyasi sınırları bir çok bakımdan anlamsız kılan, ulusal pazar ölçeğinin yıkılmasına yol açan, insanların devlet yönetimlerine olan bakışlarını ve kamu hizmetlerine ilişkin beklentilerini büyük ölçüde değiştiren, bireycilik, rekabetçilik, karlılık, verimlilik, esneklik gibi girişim ruhuna ve özgürlükçü düşüncelere dayalı değerlerin yönetim anlayışına egemen olmasını sağlayan ekonomik, toplumsal, siyasi ve kültürel değişim dinamikleri tüm dünyadaki kamu yönetimlerini etkilediği gibi Türk Kamu Yönetimini de etkilemiştir.²⁶

Tüm dünyada iş örgütlenmesinde ve kamu kesiminde *fordist* ve *bürokratik* ilkeleri reddeden ve bunları aşma iddiasında olan bilgi çağı yönetim anlayışının yükselmesine bağlı olarak ortaya çıkan postmodern kamu yönetimi yaklaşımları, Batı'ya oranla gecikmeli de olsa küresel değişim sürecinin kaçınılmaz bir biçimde çekim alanına giren Türk Kamu Yönetimi üzerindeki etkilerini bir çok bakımdan göstermektedirler. Kamu mülkiyetinin özelleştirilmesi yoluna gidilmesi, müşteri tercihlerinin öne çıkarılması, kamu kuruluşları ve bu kuruluşlara bağlı birimler arasında rekabetin teşvik edilmesi, mali kaynakların zorlanması pahasına "hami" rolüyle tüm vatandaşları koruyucu kanatları altına alan refah devleti anlayışı yerine tüketici-vatandaş taleplerini göz önünde bulunduran "*sözleşmecî devlet*" anlayışının benimsenmesi, kamu kesiminin alanının daraltılmasına karşılık bireyin ve özel kesim alanının genişletilmesi, temsili demokrasi yerine

²⁶ Songül Sallan Gül, "Kamu Yönetiminde Kalite, Piyasa ve Müşteri Arayışlarının İdeolojik Temelleri," *Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi Bildirileri*, TODAİE Yayını, Ankara 1999, s.69.

bireysel tercihlere daha çok ağırlık veren piyasa demokrasisinin geliştirilmesi gibi uygulamalar değişimin gündelik hayata yansıdığı başlıca noktaları oluşturmaktadır.²⁷ Esas olarak “*bireyin yeniden keşfi*”ne yönelik mesajlarla kendilerini gösteren ve gerek A.B.D.’de, gerek Batı Ülkelerinde “*yeni kamu yönetimi*,” “*kamu işletmeciliği*,” “*kamu yönetiminin yeniden inşası*” gibi adlarla anılan bu yaklaşımlar; Türkiye’de “kamu yönetimi reformu,” “devletin küçültülmesi,” “devletin yeniden yapılandırılması” gibi çabalar kapsamında yıllardır sürdürüldüğü halde sonuçsuz kalan değişim projelerinin 21. Yüzyıldaki temel hedefleri arasında yer alabilecek anlam ve değerlere sahip gözükmedirler.

KAYNAKLAR

- Aktan, Coşkun Can ve Mehtap Tunç, “Bilgi Toplumu ve Türkiye,” *Yeni Türkiye*, Yıl 4, Sayı 19, ss.118--33.
- Aktan, Coşkun Can, *Değişim ve Yeni Global Yönetim*, Türkiye Metal Sanayicileri Sendikası Yayını, İstanbul, 1999.
- Bauman, Zygmunt, *Küreselleşme*, (çev.) Abdullah Yılmaz, Ayrıntı Yayınları, İstanbul 1999.
- Belek, İlker, *Postkapitalist Paradigmalar*, Sorun Yayınları, İstanbul 1997.
- Carnall, Colin A., *Managing Change in Organizations*, Third Edition, Prentice Hall Europe, 1999.
- Doğan, Selen, “İnsan Kaynakları Potansiyelini Arttırmada İşletmeleri Etkinliğe Götüren Yol:Örgüt Kültürü,” *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 30, Sayı 4, Aralık 1997, s.58-60.
- Drucker, Peter F., *Gelecek İçin Yönetim:1990’lar ve Sonrası*, (çev.) Fikret Üçcan, Türkiye İş Bankası Kültür Yayını, Ankara 1998.
- Ergun, Turgay, “Postmodernizm ve Kamu Yönetimi,” *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 30, Sayı 4, Aralık 1997, ss.3-15.
- Fedayi, Cemal, “Öğrenen Örgütler Teorisi Ya da Öğrenmeyi Öğrenmek,” *Yeni Türkiye*, Yıl 4, Sayı 20, Mart-Nisan 1998, ss. 1230-1239.
- Finwick, John, *Managing Local Government*,Chapman&Hall,1995.
- Fişek, Kurthan, *Yönetim*, AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara,1979.
- Fox,Charles J. ve Hugh T. Miller, *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*, Sage Publications Thousand Oaks:London, s.44-45; 96-97.
- Frederickson, George, “Toward a New Public Administration,” *The Minnowbrook Perspective*, (ed.) Frank Marini, 1971, ss.311-331.
- Frederickson, H. George, “Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration,” *Public Administration Review*, Cilt 56, Sayı 3, 1996.

²⁷ Muhsin Halis, “Toplam Kalite Yönetiminin Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği”, Kamu Yönetiminde Kalite,I.Ulusal Kongresi,26-27 Mayıs 1998,TODAİE Yayını,Ankara,1998,s.70; Ayrıca bu konularda ek kaynak olarak, Ian Kirkpatrick, “Introduction:The Contract State and The Future of Puplic Management”,Public Administration,Cilt 74,Bahar 1996,s. 1-8;John Finwick,Managing Local Government,Chapman&Hall,1995,s.2-3;John Stewart ve Gary Stoker,Local Government in The 1990s, MacMillan,1995,s.3-5 H. George Frederickson, “Toward a New Public Administration,” *Toward a Nev Public Administration* içinde, (der.) Frank Marini, Chandler Publishing, 1971, s.304-331: “Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration,” *Public Administration Review*, Cilt 56, Sayı 3, 1996’dan aktaran Halis, a.g.m., s.70.

- Garvin, David A., "Building a Learning Organization," *Harvard Business Review*, July-August 1993, s.81.
- Gine, Salvador, "Civil Society and Its Future," *Civil Society Theory History Comparison*, (ed.) John A. Hall, Cambridge:Polity Press, 1995, ss.302-309.
- Gözlü, Sıtkı, "Kamu Hizmeti Veren Kuruluşlarda Toplam Kalite Yönetimi," *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, TODAİE Yayını, 1996, ss.43-50.
- Gül, Hüseyin, "Kamu Yönetiminde Piyasa Temelli Yeni Model Arayışları ve Türk Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanabilirliği", *Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi-Bildiriler*,TODAİE Yayını, Ankara,1999,ss.15-30.
- Gül, Songül Sallan,"Kamu Yönetiminde Kalite, Piyasa ve Müşteri Arayışlarının İdeolojik Temelleri," *Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi Bildirileri*, TODAİE Yayını, Ankara 1999, ss.69-84.
- Hackman,Craig R., Michael A. Silva, *Gelecek 500: Yarının Organizasyonlarını Bugünden Yaratmak*, (çev.) Hüseyin Kanbur, İnkılap ve Aka, İstanbul, 1990.
- Halis, Muhsin, "Toplam Kalite Yönetiminin Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği", *Kamu Yönetiminde Kalite*,I.Ulusal Kongresi,26-27 Mayıs 1998,TODAİE Yayını,Ankara,1998,ss.67-84.
- Hammer, Michael ve James Champy, *Değişim Mühendisliği: İş İdaresinde Devrim İçin Bir Manifesto*, (çev.) Sinem Gül, Sabah Kitapları, İstanbul, 1995.
- Hirst, Paul ve Grahame Thompson, *Küreselleşme Sorgulanıyor*, (çev.) Çağla Erdem ve Elif Yücel, Dost Kitabevi, Ankara 1998.
- KalDer Benchmarking Uzmanlık Grubu, *Kıyaslama (Benchmarking): Başkalarından Öğrenmek*, Kalder Yayınları, İstanbul 1997.
- Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA): Genel Rapor, TODAİE Yayını, Ankara 1991.
- Kavrakoğlu, İbrahim, *Toplam Kalite Yönetimi*, KalDer Yayını, İstanbul 1996.
- Kavrakoğlu,İbrahim, *Hızlı Gelişme ve Kriz Yönetimi İçin Bir Model: Sinerjik Yönetim*, KalDer Yayını, İstanbul, 1994.
- Kennedy, Paul, *Yirmibirinci Yüzyıla Hazırlanırken*, (çev.) Fikret Üçcan, Türkiye İş Bankası Kültür Yayını, Ankara 1999.
- Kernaghan, Kenneth, "The Postbureaucratic Organization and Public Service," *International Review of Administrative Sciences*, Vol.66, No.1, March 2000, ss.91-104.
- Kirkpatrick, Ian,"Introduction:The Contract State and The Future of Puplic Management",*Public Administration*,Cilt 74,Bahar 1996,s. 1-8.
- Kliksberg, Bernardo "The 'Necessary State': A Strategic Agenda for Discussion," *International Review of Administrative Sciences*, Vol.60, No.2, June 1994, ss.183-196.
- Naisbitt, John, "Ulus Devletlerden Ağlara," *Geleceği Yeniden Düşünme*, (der.) Rowan Gibson, (çev.) Sinem Gül, Sabah Kitapları, İstanbul 1997, ss.188-201.
- Özdemir, Fatma Gülcan, "Bilgi Çağında Yeni Bir Örgüt Modeli Olarak Şebeke Organizasyonlar," *Yeni Türkiye*, Yıl 4, Sayı 20, Mart-Nisan 1998, ss.1240-1251.
- Özgen, Hüseyin ve Murat Türk, "Hizmet Sektöründe Başarının Anahtarı : Personel Güçlendirme (Empowerment)," *Amme İdaresi Dergisi* , Cilt 30, Sayı 4, Aralık 1992, s.76.
- Özgen, Hüseyin ve Murat Türk, "Öğrenen Organizasyon Sistemi ve Bir Öğrenen Organizasyon Modeli," *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 29, Sayı 2, Haziran 1996, ss.71-83.
- Öztürk, Namık Kemal, "Hiyerarşi ve Demokrasi İkilemi", *Türk İdare Dergisi*, Yıl 69, Mart 1997, Sayı 414, ss.103-110.
- Romzek, Barbara S., "Dynamics of Public Sector Accountability in an Era of Reform," *International Review of Administrative Sciences*, Vol.66, No.1, March 2000, ss.21-41.
- Senge, Peter M., *Beşinci Disiplin*, (çev.) Ayşegül İldeniz, Ahmet Doğukan, İstanbul, 1993.
- Stewart, John ve Gary Stoker,*Local Government in The 1990s*, MacMillan,1995.

- Şaylan, Gencay, *Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*, İmge Kitabevi, Ankara, 1995.
- Thompson Arthur A., A.J. Strickland III ve W.E. Fulmer., *Readings in Strategic Management*, Texas, Business Publ. 1984.
- Van Wart, Montgomery, *Changing Public Sector Values*, New York:Garland Publishing , Inc., 1998.
- Wilson, Graham, "The End of the Big State?" *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, No.2, April 2000, ss.235-242.
- Yüksel, Öznur, "Örgüt Kuramlarındaki Gelişmelerin İnsan Kaynakları Yönetimine Etkileri," *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 30, Sayı 2, Haziran 1997, ss.31-43.