

T. C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**BİREY-KAMU YÖNETİMİ İLİŞKİLERİ VE
TÜRKİYE ÖRNEĞİ**

DOKTORA TEZİ
Özer KÖSEOĞLU

Enstitü Anabilim Dalı: Kamu Yönetimi

TEZ DANIŞMANI: Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ

HAZİRAN 2009

T. C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**BİREY-KAMU YÖNETİMİ İLİŞKİLERİ VE
TÜRKİYE ÖRNEĞİ**

DOKTORA TEZİ
Özer KÖSEOĞLU

Enstitü Anabilim Dalı: Kamu Yönetimi

Bu tez 30/06/2009 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından oybirliği ile kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ

Jüri Başkanı

- Kabul
 Red
 Düzeltme

Prof. Dr. Musa EKEN

Jüri Üyesi

- Kabul
 Red
 Düzeltme

Prof. Dr. Serkan BAYRAKTAROĞLU

Jüri Üyesi

- Kabul
 Red
 Düzeltme

Doç. Dr. Hamza ATEŞ

Jüri Üyesi

- Kabul
 Red
 Düzeltme

Doç. Dr. Ramazan ŞENGÜL

Jüri Üyesi

- Kabul
 Red
 Düzeltme

BEYAN

Bu tezin yazılmasında bilimsel ahlak kurallarına uyulduğunu, başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunulduğunu, kullanılan verilerde herhangi bir tahrifat yapılmadığını, tezin herhangi bir kısmının bu üniversite veya başka bir üniversitedeki başka bir tez çalışması olarak sunulmadığını beyan ederim.

Özer KÖSEOĞLU

9 Mayıs 2009

ÖNSÖZ

“Birey-kamu yönetimi ilişkileri”, tarihsel bir süreç olarak ve özellikle 1980’lerden sonra bu alanda yaşanan değişim nedeniyle incelenmeye değer bulunmuştur. Çalışmada kamu yönetimi disiplininin ve pratiğinin çevresindeki değişimlerden etkilendiği kabul edilmiş ve bu bağlamda özellikle 1980’lerden sonra siyasal, ekonomik, hukuki, toplumsal ve yönetsel alanlarda yaşanan değişimi doğuran dinamikler ve bu dinamiklerin birey-kamu yönetimi ilişkilerine etkileri analiz edilmeye çalışılmıştır.

Bu çalışmanın hazırlanmasında kuşkusuz en büyük pay sahibi olan danışmanım Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ’a teşekkürü bir borç bilirim. Çalışmanın hemen hemen her aşamasında hocamın bana hissettirdiği destek sayesinde elinizdeki eser ortaya çıkmıştır. Tezin son düzenlemelerinin yapılmasında bana ayırdığı zaman ve gösterdiği emek dolayısıyla Yrd. Doç. Dr. Mustafa Lütfi Şen’e, sadece tez sürecinde değil kendisiyle tanıştığım andan itibaren verdiği destek nedeniyle Prof. Dr. Musa EKEN’e ve Sakarya Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü’nün çok değerli öğretim üyelerine teşekkürü bir kez de burada dile getirmek isterim. Ayrıca öğle yemekleri ve çay araları başta olmak üzere çeşitli vesilelerle tez üzerine yaptığımız tartışmalarla katkılarını eksik etmeyen Bölümümüz Araştırma Görevlilerine de teşekkür ederim.

Son olarak, katkılarını sadece bir teşekkür ile sınırlandıramayacağım, hayatımdaki anlamları çok büyük olan sevgili eşime ve değerli aileme şükranlarımı sunmak isterim. Eşim, doktora tezi gibi akademik yaşamın önemli bir adımında her zaman yanımdaydı. Gösterdiği fedakârlık için ona tekrar teşekkür ederim. Ayrıca anne ve babam maddi ve manevi her türlü desteği tüm yaşamım boyunca benden eksik etmediler, yakınımda olmasalar bile bu desteği her zaman hissettim. Bu nedenle her ikisine de minnettarım. Son olarak, burada tek tek isimlerini sayamadığım, ancak bana destek olan herkese teşekkür etmek isterim.

Özer KÖSEOĞLU

9 Mayıs 2009

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR LİSTESİ	iii
TABLO LİSTESİ.....	iv
ŞEKİL LİSTESİ	v
ÖZET.....	vi
SUMMARY.....	vii
GİRİŞ	1
BÖLÜM 1: 1980'DEN ÖNCE BİREY-KAMU YÖNETİMİ İLİŞKİLERİ: GELİŞİMİ VE NİTELİĞİ.....	7
1.1. Birey-Kamu Yönetimi İlişkilerinin Değişen Doğası.....	7
1.1.1. Modern Öncesi Dönemde Birey-Kamu Yönetimi İlişkilerinin Gelişimi ve Niteliği	8
1.1.2. Modern Dönemde Birey-Kamu Yönetimi İlişkilerinin Gelişimi ve Niteliği.....	29
1.2. Birey-Kamu Yönetimi İlişkilerinin Çeşitli Boyutları	62
1.2.1. Katılım Boyutu	63
1.2.2. Hizmet Boyutu	68
1.2.3. Hukuk Boyutu	75
BÖLÜM 2: 1980'DEN SONRA BİREY-KAMU YÖNETİMİ İLİŞKİLERİNDE YENİDEN YAPILANMA	78
2.1. Siyasi Gelişmeler	78
2.1.1. Postmodernite	78
2.1.2. Demokrasi ve İnsan Haklarındaki Gelişmeler.....	85
2.1.3. Bilgi Toplumu.....	99
2.1.4. Sivil Toplumun Yükselişi	107
2.2. Ekonomi Alanındaki Gelişmeler	114
2.2.1. Refah Devletinin Krizi	114
2.2.2. Ekonomi Teorisi ve Uygulamalarındaki Değişim	116
2.3. Hukuk Alanındaki Gelişmeler	117
2.3.1. Ulusüstü Mekanizmalara Kişisel Başvuru Yollarının Gelişmesi	117
2.3.2. Tüketici Haklarının Gelişmesi	118

2.4. Kamu Yönetimi Alanındaki Gelişmeler	119
2.4.1. Yeni Kamu Yönetimi Hareketi (New Public Administration).....	120
2.4.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı (New Public Management)	121
2.4.3. Yeni Kamu Hizmeti (New Public Service)	136
2.4.4. Yönetişim.....	138
2.4.5. Bireysel Hak Arama ve Resmi Arabuluculuk Mekanizmalarının Gelişmesi.....	140
2.5. 1980'den Sonraki Birey-Kamu Yönetimi İlişkilerinin Değerlendirilmesi	148
BÖLÜM 3: TÜRKİYE'DE BİREY-KAMU YÖNETİMİ İLİŞKİLERİ	151
3.1. Osmanlı'dan İntikal Eden Miras	151
3.1.1. Klasik Dönem Osmanlı Devletinde Birey-Kamu Yönetimi İlişkileri.....	151
3.1.2. Osmanlı Modernleşmesi ve Birey-Kamu Yönetimi İlişkileri.....	161
3.1.3. Osmanlı'dan Devralınan Birey-Kamu Yönetimi İlişkileri.....	179
3.2. Kamu Yönetimi Reformları Bağlamında Cumhuriyet Döneminde Birey-Kamu Yönetimi İlişkileri.....	183
3.2.1. Tek Parti Dönemi Birey-Kamu Yönetimi İlişkileri	184
3.2.2. 1950-1960 Döneminde Birey-Kamu Yönetimi İlişkileri.....	190
3.2.3. 1960-1980 Döneminde Birey-Kamu Yönetimi İlişkileri.....	196
3.2.4. 1983-2003 Dönemi Birey-Kamu Yönetimi İlişkileri.....	204
3.2.5. 2003 Sonrası Birey-Kamu Yönetimi İlişkilerinde Yeniden Yapılanma	218
SONUÇ	254
KAYNAKÇA.....	263
ÖZGEÇMİŞ	294

KISALTMALAR LİSTESİ

AIHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
BYKP	: Beş Yıllık Kalkınma Planı
CDTA	: Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi
DEA	: Düzenleyici Etki Analizi
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırması
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırması
NPA	: Yeni Kamu Yönetimi Hareketi (New Public Administration)
NPM	: Yeni Kamu Yönetimi (New Public Management)
STK	: Sivil Toplum Kuruluşu
TCTA	: Tanzimat'tan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi
TKY	: Toplam Kalite Yönetimi
TODAİE	: Türkiye Ortadoğu ve Amme İdaresi Enstitüsü
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu

TABLO LİSTESİ

Tablo 1. Bireylerin Kamu Politikalarına Katılımı.....	65
Tablo 2. Siyasal Seçimlere Katılımda Yaşanan Değişme	88
Tablo 3. Kamu Yönetiminde Yeni Katılım Araçlarından Örnekler	98
Tablo 4. E-Hizmetlerin Sınıflandırılması	103
Tablo 5. Piyasa, Devlet ve Sivil Toplumun Temel Nitelikleri	108
Tablo 6. Yeni Kamu Yönetiminin Temel Unsurları (Literatür Özeti).....	124
Tablo 7. 2006-2008 Yılları Arasında Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na Yapılan Başvurular.....	223
Tablo 8. 2004-2007 Yılları Arasında Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Yapılan Bilgi Edinme Başvuruları.....	225
Tablo 9. BİMER Aracılığıyla Yapılan Başvuruların Dağılımı	235
Tablo 10. Araştırmanın Örneklemini Oluşturan Kurum ve Kuruluşların Dağılımı.....	240
Tablo 11. Frekans Analizi Sonuçları.....	241

ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 1. Bilgi Toplumunda E-Devletin Ortaya Çıkardığı Yeni İlişki Ağı	103
Şekil 2. 1980'lerden Sonra Kamu Yönetiminin Değişen Rolü	149
Şekil 3. Kurulan Derneklerin Yıllara ve Türlerine Göre Dağılımı (2005-2008)	214
Şekil 4. 2000-2008 Yılları Arasında Halkın Kurumlara Güveni.....	246
Şekil 5. Kamu Kurumlarında Algılanan Rüşvet ve Yolsuzluk Düzeyi	247

ÖZET

SAÜ, Sosyal Bilimler Enstitüsü

Doktora Tez Özeti

Tezin Başlığı: Birey-Kamu Yönetimi İlişkileri ve Türkiye Örneği	
Tezin Yazarı: Özer KÖSEOĞLU	Danışman: Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ
Kabul Tarihi: 30.06.2009	Sayfa Sayısı: vii (ön kısım) + (tez) 292
Anabilimdalı: Kamu Yönetimi	Bilim Dalı :
<p>Birey-kamu yönetimi ilişkilerinin başlangıcı ilk devletlerin ortaya çıkması kadar eskidir. Geleneksel devletlerde gücünü gelenek veya Tanrı'dan aldığına inanılan bir yöneticiye itaat eden kamu yönetimi bireylerle yönetici arasında aracı rolünü yerine getirmekteydi. 18. yüzyılda Amerikan ve Fransız devrimlerinin ardından ulus-devletlerin ortaya çıkmasıyla birlikte birey-kamu yönetimi ilişkileri de bu modele uygun olarak yeniden şekillenmiştir. Temsili demokrasilerin gelişmesi, egemenliğin hükümdardan alınarak millete verilmesi ve anayasacılık hareketleri gibi olgular modern birey-kamu yönetimi ilişkilerinin gelişmesinde önemli roller oynamıştır. 1980'lerden sonra ise birey-kamu yönetimi ilişkileri kürselleşme, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki hızlı gelişmeler, siyaset ve ekonomi anlayışında değişim gibi yeni meydan okumalarla karşı karşıya kalmıştır. Böylece birey-kamu yönetimi ilişkilerinin 1980'lerden sonraki durumu incelenmeye değer bulunmuştur.</p> <p>Osmanlı yönetim anlayışı üzerine inşa edilen Türkiye'deki birey-kamu yönetimi ilişkilerinin gelişimi de önemli bir inceleme alanıdır. Özellikle 1980'lerden sonra siyaset, ekonomi, hukuk ve kamu yönetimi alanlarında yaşanan değişimin ve ortaya çıkan toplumsal gelişmelerin Türkiye'de birey-kamu yönetimi ilişkilerine olan etkileri önemli bir tartışma konusudur. Bu noktada, çalışmanın amacı birey-kamu yönetimi ilişkilerinin gelişimini etkileyen dinamiklerin neler olduğunun belirlenmesi, 1980'lerden sonra birey-kamu yönetimi ilişkilerinde yaşanan değişimin incelenmesi ve bu sürecin Türkiye'de birey-kamu yönetimi ilişkilerine olan etkilerinin araştırılmasıdır. Çalışmada, birey-kamu yönetimi ilişkilerinde yaşanan değişim Türkiye örneğinde kamu yönetimi reformları bağlamında incelenmektedir. Çalışmanın hipotezi de kısaca, 1980 sonrasında kamu yönetiminin çevresinde yaşanan değişimlerin bir uzantısı olarak, kamu yönetimi reformlarının birey-kamu yönetimi ilişkilerinde bireyi ve sivil toplumu öne çıkaran, kamu yönetimi karşısında onları güçlendiren bir nitelik gösterdiğidir.</p> <p>Kamu yönetimi literatürünün büyük ölçüde örgüt içine (personel yönetimi, örgütsel değişim gibi) yöneldiği düşünüldüğünde çalışmanın önemi de ortaya çıkmaktadır. Çalışmada kamu kurumlarının iç işleyişi ve çalışma düzeni yerine hizmet sundukları kesimlerle olan ilişkileri araştırılmaktadır. Bu bağlamda, birey-kamu yönetimi ilişkileri katılım, hizmet ve hukuki boyutları dikkate alınarak incelenmektedir. Çalışmada, Türk kamu yönetimi literatüründe fazla tercih edilmediği anlaşılan içerik analizi yöntemine başvurulmuş, birey-kamu yönetimi ilişkilerinde 2000'li yıllardan itibaren yaşanan değişim kamu kurumlarının stratejik planları üzerinde yapılan sıklık ve anlamlılık analizleri neticesinde tespit edilmeye çalışılmaktadır.</p>	
Anahtar kelimeler: Birey, Sivil Toplum, Yeni Kamu Yönetimi, Yönetişim	

SUMMARY

Sakarya University Institute of Social Sciences

Abstract of PhD Thesis

Title of the Thesis: Citizen-Public Administration Relations: The Case of Turkey	
Author: Özer KÖSEOĞLU	Supervisor: Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ
Date: 30.06.2009	Nu. of pages: vii (pre text) + 292 (main body)
Department: Public Administration	Subfield:
<p>History of citizen-public administration relations traces back to the emergence of the state. An authority (religious or conventional) who rules through a direct connection with the divine. And the public administrator serves as a link between the ruler and the ruled in traditional states. With the emergence of the nation-state after the American and French revolutions in eighteenth century, citizen-public administration relations were reformulated according to the logic of the nation-state. After that, modern citizen-public administration relations were evolved under the influences of such factors as development of the representative democracy, donation of the sovereignty to the nation and constitutionalism. According to the model reached as a result of these factors, the administrators be are regarded as the implementers of public policy. Weberien bureaucratic model emerged through these developments and the public administrator played a role in accordance with this model. There have been some challenges to citizen-public administration relations such as globalization, developments in information and communication technologies, political and economical shifts after 1980s. These challenges have contributed to the transformation between citizens and public administrators.</p> <p>Turkey is not an exception to these developments. Citizen-public administration relations in Turkey leans on an administrative culture inherited from the Ottoman Empire. Reflections of the changes in the fields of politics, economics, law, public administration and social developments on citizen-public administration relations were of high importance for Turkey after 1980s. Thus, there is a necessity to examine the evolution of citizen-public administration relations in Turkey with an analysis of the affects of aforementioned challenges. In this context, the aim of the study is to analyze the dynamics that affect the evolution of and to investigate in citizen-public administration relations after 1980s. The shift in the citizen-public administration relations has been examined in the context of public administration reforms in Turkey. The hypothesis of the study depends on the argument that public administration reforms after 1980s empower citizens and civil society against the state.</p> <p>It seems that public administration literature in Turkey generally focuses on the inner processes and functions of public agencies such as organizational changes, personnel and financial management. Because of this, it is of high importance to study the relations between citizens and public administration in theoretical and empirical contexts. Within this framework, interactions between citizens and public administration are examined in three dimensions: Public services, participation and legal basis. In this study, content analysis which is not generally resorted to in Turkish public administration literature is employed to understand the affects of the changes in citizen-public administration relations after 2000s on public policies. Selected strategic plans of several public agencies are investigated with the help of frequency and meaningfulness analysis.</p>	
Keywords: Citizen, Civil Society, New Public Management, Governance	

GİRİŞ

Çalışmanın Amacı

Modern öncesi dönemde ilk devletlerin ortaya çıkışıyla birlikte bireylerin yönetimle teması başlamıştır. Modern öncesi toplum ya da diğer bir ifadeyle tarım toplumunda, toprağa dayalı ve basit bir hayat süren bireyler büyük ölçüde kendi ihtiyaçlarını karşılayabilmekteydi. Devletlerin işlevleri de güvenlik, adalet, dış politika gibi klasik kamu hizmetleriyle sınırlıydı. Modern toplumlarla kıyaslandığında bireylerin kamu kurumları ve kamu görevlileri ile karşılaşacağı hizmet alanları fazla değildi.

Batı Avrupa'da feodal dönemin ardından mutlak imparatorluklar ve ardından da modern ulus-devletin ortaya çıkması kamu örgütlerinin genişlemesini, kamu hizmetlerinin sayıca artmasını ve çeşitlenmesini beraberinde getirmiştir. Eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi hizmetler merkezi yönetim ile diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından yerine getirilmeye başlanmıştır. Böylece modernleşme süreciyle birlikte ve sonrasında bireylerin kamu yönetimi ile temasını sağlayan alanlar artmıştır. Kamu hizmetlerinden yararlanma, kamu hizmetlerinin sunulmasına, kamusal kararların ve kamu politikalarının oluşturulmasına katılma, kamu kurumları tarafından hak ihlaline uğradığını düşünen bireylerin ilgili kurumlara dava açması gibi birçok durumda bireylerle kamu kurumları veya kamu görevlileri karşı karşıya gelmektedir.

1980'li yıllarda çeşitli alanlarda yaşanan değişiklikler birey-kamu yönetimi ilişkilerinin de dönüşüme uğramasına yol açmıştır. 1980'lerden sonra küresel rekabet iyice yoğunlaşmış, vatandaşların hem özel sektöre hem de kamu sektörüne yönelik beklentileri değişmiş, iletişim ve ulaşım teknolojilerinde kat edilen ilerlemeler baş döndürücü bir hızla ulaşmıştır. Refah devleti politikalarının yerini liberal ekonomi anlayışı almış, hukuk alanında da kamu yönetimi karşısında vatandaşların hak ve özgürlüklerini koruyucu düzenlemeler önem kazanmıştır. Ayrıca, 1980'li yıllardan itibaren giderek sivil toplumun yükselişine de tanıklık edilmiştir. Tüm bu gelişmeler, 1980 sonrasında birey-kamu yönetimi ilişkilerinin üzerinde yeniden düşünülmesi ihtiyacını ortaya çıkarmıştır.

Bu noktada çalışmanın amacı da ortaya çıkmaktadır. Elinizdeki çalışmada, dünyada birey-kamu yönetimi ilişkilerinin genel gelişim seyrini etkileyen dinamikler ve 1980'lerden sonra birey-kamu yönetimi ilişkilerinde yaşanan dönüşüm ile bu sürecin Türkiye'de birey-kamu yönetimi ilişkilerine etkileri, kamu yönetimi reformları

bağlamında incelenmeye çalışılmıştır. Bu amaç çerçevesinde, çalışmanın hipotezi şu şekilde ifade edilmiştir:

"Çeşitli boyutları olan birey-kamu yönetimi ilişkileri, siyaset, ekonomi ve yönetim kuramları ve uygulamalarında yaşanan değişimle ve toplumsal gelişmelerle birlikte, bireyi kamu yönetimi karşısında güçlendirmektedir. Bu süreç, sadece gelişmiş Batı toplumlarında değil, Türkiye gibi merkezîyetçi ve bürokratik yönetim geleneğine sahip ülkeler ile gelişmekte olan diğer ülkelerde farklı düzeylerde de olsa yaşanmaktadır."

Bu hipotezi sınamak için aşağıdaki araştırma soruları tespit edilmiştir:

1. Modern öncesi dönemde birey-kamu yönetimi ilişkilerinin temel özellikleri nelerdir?
2. Modernleşme sürecinin birey-kamu yönetimi ilişkileri açısından önemi ve modern birey-kamu yönetimi ilişkilerinin temel özellikleri ile başlıca boyutları nelerdir?
3. 1980'lerden sonra birey-kamu yönetimi ilişkilerinde yaşanan değişimi etkileyen faktörler, diğer bir ifadeyle yeniden yapılanma sürecine girilmesinin nedenleri nelerdir? Siyasi, hukuki, ekonomik, toplumsal ve yönetsel alanlarda yaşanan değişimlerin birey-kamu yönetimi ilişkileri açısından başlıca sonuçları nelerdir?
4. Türkiye'de Osmanlı'dan devralınan miras çerçevesinde birey-kamu yönetimi ilişkileri 1980'lere kadar nasıl gelişmiştir? 1980'lerden sonra dünyada birey-kamu yönetimi ilişkilerinde yaşanan değişimin Türkiye'de yönetim anlayışına etkileri nelerdir; bu değişim bireyleri, özgürlükleri ve sivil toplumu mu yoksa devleti ve kamu otoritesini mi güçlendirici özellikler göstermektedir?

Yukarıda belirlenen bir ve iki numaralı araştırma soruları çalışmanın Birinci Bölümü'nde, üç numaralı araştırma sorusu İkinci ve son araştırma sorusu da Üçüncü Bölüm'de yanıtlanmaya çalışılmaktadır.

İnsanlık tarihinin geçirdiği temel dönüşüm dinamikleri olarak genelde tarım, sanayi ve bilgi toplumu metaforları kullanılmaktadır. Çalışmada tarım toplumunu karşılamak üzere "modern öncesi toplum", sanayi toplumunu karşılamak için de "modern toplum" ve bilgi toplumunu karşılamak üzere daha geniş bir kavram olan "modern sonrası toplum" ayrımı tercih edilmiştir. Bunun nedeni, 1980 sonrası birey-kamu yönetimi ilişkilerinde yaşanan değişimi anlamak için modern bireyin ve modern kamu yönetiminin ortaya çıkışının ve temel niteliklerinin bilinmesi ihtiyacıdır. Bu bağlamda, toprağa bağlı, hiyerarşik toplum yapısından kopuşun ve modern bireyin ortaya çıkışının, ayrıca Weberyen anlamda patrimoniyal kamu yönetiminden modern yani

yasal-rasyonel kamu yönetimine geçişin anlaşılması bakımından modernitenin ve modernleşme sürecinin incelenmesi önem kazanmaktadır.

Çalışma açısından, modern öncesi veya modern dönemlerin ne zaman başladığından çok bu ayrımın arkasındaki nedenler ve birey-kamu yönetimi ilişkileri açısından ortaya çıkardığı sonuçlar önemlidir. Yine de birey-kamu yönetimi ilişkilerinin incelenmesi açısından çalışmada kullanılan dönemselleştirmeye göre, devletin ve kamu yönetiminin ortaya çıkışından 19. yüzyılın sonlarına kadar geçen süreç "modern öncesi dönem" olarak adlandırılmıştır. Bu dönem, aynı zamanda tarım toplumu olarak da adlandırılmaktadır. 19. yüzyılın sonlarından 20. yüzyılın son çeyreğine, daha net bir biçimde ifade etmek gerekirse 1980'lere kadar olan periyot ise "modern dönem" olarak adlandırılmıştır. 1980 sonrası dönem ise sanayi toplumundan bilgi toplumuna, fordist üretimden esnek üretime, ulus-devletler dünyasından küreselleşmiş dünyaya ve modernist düşünceden postmodernist düşünceye geçiş (Tekeli, 1999: 244) gibi çok yönlü bir dönüşümü içerdiğinden hepsini kapsayacak şekilde "modern sonrası" olarak adlandırılmıştır. Ayrıca çalışmada, belirtilen dönemselleştirmenin göreceliliği dikkate alınmış, bu nedenle de bireyin ve kamu yönetiminin rollerinde ve işlevlerinde yaşanan değişim ve bu değişimi etkileyen parametrelere odaklanılmıştır.

Çalışmanın Önemi

Kamu yönetiminin en önemli unsurlarından birisini toplum oluşturur. Kamu yönetimi, toplumun ihtiyacı olan mal ve hizmetleri sunar, toplumu etkiler ve içinde bulunduğu toplumdaki çeşitli şekillerde etkilenir. Bunu en iyi vurgulayan düşünürlerden biri olan Eisenstadt'a göre, kamu yönetimi çeşitli sosyal ve ekonomik amaçları uygulamakla ve farklı hizmetleri sunmakla kalmaz, ayrıca toplumda düzenleyici ve aracı işlevleri görür. Çünkü hizmet sunumundaki ve amaçların uygulanmasındaki kurallar, gücün dağıtımını ve kaynakların toplumdaki farklı gruplar arasında tahsisini etkiler. Kamu örgütleri, çevresiyle sürekli etkileşim halindedir ve bu çevrede dinamik bir dengeyi sürdürmenin çeşitli yollarını geliştirmelidirler (1959: 308). Toplumu oluşturan bireylerin kamu yönetimi ile ilişkisi, literatürde üzerinde fazla durulmayan ancak önemli bir inceleme alanı olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü modern ulus-devletlerde bireyler kamu yönetimi ile birçok durumda karşı karşıya gelmektedir. Rosenbloom'un (1998) da ifade ettiği gibi modern toplumlarda yaşayan bireyler, kamu yönetiminin işlem veya eylemlerinden her zaman etkilenebilmektedirler. Örneğin, uyanık veya uyuyor olsak da, bir kent merkezinde ya da bir dağın tepesinde yaşasak da bireylerin güvenliğini

sağlama görevi kamu yönetiminin elindedir. Ayrıca hemen hemen herkes, İçişleri Bakanlığı'nın, Eğitim Bakanlığı'nın ya da çeşitli yerel yönetim kuruluşlarının işlem ve eylemlerinden etkilenmektedir.

Bu arada belirtmek gerekir ki kamu görevlileri birey-kamu yönetimi ilişkileri açısından iki yönlü bir nitelik göstermektedir. Kamu görevlileri, bir yandan vatandaş olarak kamu yönetimi ile temas kurmaktadır. Diğer yandan, kamu görevlileri de kamu kurumlarında çalışmakla birlikte aynı zamanda o kurumdan hizmet alma, kurum yönetimine katılma hatta bazen kurumu dava etme gibi çeşitli yollarla karşı karşıya gelmektedir. Ancak birey-kamu yönetimi ilişkilerinin kurum/örgüt içine dönük bu şekli çalışmanın kapsamı dışında bırakılmıştır. Böylece çalışmanın asıl konusunu, bireylerin tek başlarına ya da örgütlü olarak dışarıdan hizmet alma, yönetime katılma, dava etme gibi çeşitli yollarla kamu yönetimi ve kamu görevlileri ile ilişki kurması ve bu ilişkide yaşanan dönüşümler oluşturmaktadır.

Bu açıdan, birey-kamu yönetimi ilişkilerinin gelişmesinde yönetim geleneklerinin etkisi oldukça önemlidir. Peters'a göre (2002), Avrupa ve Kuzey Amerika'da, Anglo-Sakson, Kıta Avrupa'sı ve İskandinav geleneği olmak üzere üç çeşit yönetim geleneği hâkimdir. Kıta Avrupa'sı yönetim geleneği, Alman ve Fransız (Napolyonik) modelleri olarak ikiye ayrılmaktadır. Tarihsel gelişmelerle yoğrulan bu yönetim gelenekleri birey-devlet ilişkilerinin de birbirinden farklılaşmasına yol açmaktadır. Kıta Avrupa'sının genelinde yaygın olan Alman yönetim geleneğinde devlet, aşkın bir varlık iken vatandaş, bir birey olmaktan çok organik bir toplumun üyesidir. Bu nedenle, birey-kamu yönetimi ilişkileri de "organik" (*organistic*) niteliktedir. Fransız yönetim geleneği ise, Alman devletine benzer biçimde üniter ve bölünmez niteliktedir. Devlet formu, sivil toplumdaki derin ayrılıkların üstesinden gelmeye odaklanan bir ulus-inşası projesinin parçası olarak gelişmiştir. Napolyonik kamu yönetimi kavramlaştırması yüksek düzeyde merkezileşmiş devlet yapısıyla birlikte ele alınır. Alman geleneği federal çözümlere izin verirken (hatta desteklerken) Napolyonik gelenek, merkezi devlet otoritesinin vatandaşları üzerindeki doğrudan etkisine dayanır. Bu nedenle, Fransız geleneğinde birey-devlet ilişkileri "çatışmacı" (*antagonistic*) yapıya sahiptir.

Birçok yönden Alman geleneğinin antitezi olan Anglo-Sakson yönetim geleneğinde devlet, genelde toplum üyeleri arasında yapılan sözleşmeden ortaya çıkan bir varlık olarak kavramlaştırılır. Kamu yönetimi ve toplum arasındaki sınırlar daha mesafelidir. Buna bağlı olarak birey-kamu yönetimi ilişkileri "çoğulcu" (plüralist) nitelik gösterir.

İskandinav yönetim anlayışını, diğerlerinden farklı kılan özellik ise refah devleti geleneğidir. Bu gelenekteki devletlerin, nüfuslarının sosyal ve ekonomik refahıyla ilgili kapsamlı politika ve uygulamaları vardır. Ayrıca, toplum ve kamu yönetiminde güçlü bir katılım etiği mevcuttur.

Bu yönetim geleneklerinin tarihsel özellikleri halen devam etmekle birlikte, 1980'lerden itibaren büyük bir değişime uğradığı da görülmektedir. Toplumsal, siyasal, ekonomik ve hukuki alanda yaşanan bu değişimin kamu yönetimi açısından basit bir reform sorunu veya yönetim tarzında basit bir farklılaşma olmayıp, aksine devletin yapısında, faaliyet alanında, kamu yönetiminin toplumdaki rolünde, kamu yönetimi ile vatandaş, sivil toplum ve piyasa arasındaki ilişkilerde ortaya çıkan değişimi de kapsadığı genel olarak kabul edilmektedir (Eryılmaz, 2004: 138). Bahsedilen değişim ve gelişmeler, 1980'lerden sonra birey-kamu yönetimi ilişkilerinin hem kamu yönetimi reform uygulamalarında hem de kuramsal tartışmalarda giderek önem kazanmasına yol açmıştır. Örneğin, "Public Administration Review" dergisi daha 1984 yılında "Vatandaş ve Kamu Yönetimi" başlıklı özel bir sayı çıkarmıştır. Bunun dışında, Peters ve Pierre (2000), Vigoda (2002), Roberts (2004) ve Callanan (2005) başta olmak üzere birçok güncel çalışma 1980 sonrasında birey-kamu yönetimi ilişkilerinde yaşanan değişimi belirli yönlerine odaklanarak, yeni kuram ve modeller bağlamında ele almıştır. Oysa günümüz birey-kamu yönetimi ilişkilerinde yaşanan değişimi anlamak için ilişkilerin tarihsel gelişimini de incelemek gerekmektedir. Elinizdeki çalışma, birey-kamu yönetimi ilişkilerini tarihsel gelişimi içinde ele almaya ve 1980'lerden sonra farklı alanlarda yaşanan değişimlerin birey-kamu yönetimi ilişkilerini nasıl etkilediğini analiz etmeye çalıştığından literatüre katkı yapacağı düşünülmektedir.

Diğer yandan, Türkiye'de de birey-kamu yönetimi ilişkilerinin gelişimini son yıllardaki değişimle birlikte ve kamu yönetimi reformları bağlamında ele alan kitap veya tez çalışmasına rastlanmamıştır. Türkiye'de kamu yönetimi literatürünün genellikle örgüt veya kurum içine dönük olduğu düşünüldüğünde (Berkman ve Kozan, 1979; Üsdiken ve Pasadeos, 1992) çalışma, bireylerin ya da vatandaşların kamu yönetimi ile ilişkilerine, bu ilişkilerin hangi boyutlarda ortaya çıktığına ve bu boyutlarda yaşanan değişimin ne yönde olduğuna odaklanması bakımından önem arz etmektedir. Son yıllarda, dünyada olduğu gibi Türkiye'de de birey-kamu yönetimi ilişkilerine odaklanan çalışmaların sayısında bir artış dikkati çekmektedir. Örneğin Eren (2003) ve Al (2002)'in makaleleri, kuramsal düzeyde birey-kamu yönetimi ilişkilerinde müşteri anlayışının gelişmesine odaklanmaktadır. Son olarak, Yüksek Öğretim Kurulu Ulusal

Tez Merkezi'nde yapılan tez taramasında da birey-kamu yönetimi ilişkileriyle ilgili yapılmış tez çalışmasına rastlanmamıştır. Tüm bu nedenlerle çalışmanın kamu yönetimi ve siyaset bilimi literatürüne katkı yapacağı düşünülmektedir.

Çalışmanın Yöntemi

Çalışmada Türkiye örneğinde eleştirel literatür taraması ve içerik analizi yöntemleri kullanılmaktadır. Türkiye'de birey-kamu yönetimi ilişkilerinin gelişimini açıklamak amacıyla birincil kaynaklar olarak hükümet programları, kamu yönetimine ilişkin reform girişimlerine ait raporlar ve kalkınma planları gibi dokümanlar analiz edilmektedir. 2003 sonrasındaki kamu yönetimi reformlarının kamu politikalarına ve uygulamalara yansımalarını araştırmak amacıyla da DPT tarafından onaylanan kamu kurum ve kuruluşlarına ait stratejik planlar "içerik analizi" yöntemi kullanılarak değerlendirilmektedir.

Belirtilen çerçeve içerisinde çalışma üç bölümden oluşmaktadır. "1980'den Önce Birey-Kamu Yönetimi İlişkileri: Gelişimi ve Niteliği" başlıklı ilk bölümde modern öncesi dönemde birey-kamu yönetimi ilişkilerinin gelişimi ve bu gelişimi etkileyen faktörler araştırılmaktadır. Ayrıca modernleşme süreciyle birey-kamu yönetimi ilişkilerinde yaşanan değişim, bu değişimi etkileyen faktörler ve birey-kamu yönetimi ilişkilerinin çeşitli boyutları incelenmektedir.

"1980'den Sonra Birey-Kamu Yönetimi İlişkilerinde Yeniden Yapılanma" başlıklı İkinci Bölüm'de 1980'lerden sonra siyaset, ekonomi, kamu yönetimi, hukuk alanlarında ortaya çıkan değişimler ve toplumsal gelişmeler analiz edilmektedir. Ayrıca bu gelişmelerin birey-kamu yönetimi ilişkilerini nasıl ve ne yönde etkilediği de değerlendirilmektedir.

"Türkiye'de Birey-Kamu Yönetimi İlişkileri" başlıklı son bölümde ise bir Türkiye'de birey-kamu yönetimi ilişkilerindeki gelişmeler birinci ve ikinci bölümde yapılan analiz ve değerlendirmeler çerçevesinde incelenmektedir. Bu çerçevede, Osmanlı'dan devralınan yönetim anlayışı ve Cumhuriyet döneminde birey-kamu yönetimi ilişkilerinde yaşanan değişim ve süreklilikler araştırılmaktadır. Çalışmanın son bölümünde 1980-2003 dönemi ve 2003 sonrası kamu yönetimi reformlarının üzerinde daha fazla durulmaktadır.

BÖLÜM 1: 1980'DEN ÖNCE BİREY-KAMU YÖNETİMİ İLİŞKİLERİ: GELİŞİMİ VE NİTELİĞİ

İnsanlar, avcılık ve toplayıcılık dönemi olarak adlandırılan, insanlık tarihinin uzun bir evresini herhangi bir devlet veya kamu yönetimi örgütlenmesi olmaksızın geçirmişlerdir. Herhangi bir yönetim örgütünün olmadığı dönemlerde bireylerin birbirleri arasındaki sosyal ve ekonomik ilişkileri ön planda olmuştur. Ancak MÖ. 3000 yıllarında devletin, basit de olsa kamu yönetimi aygıtının ve bu aygıtı harekete geçiren kamu görevlilerinin ortaya çıkmasıyla birlikte, bireyler çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarıyla temasa geçmek zorunda kalmıştır.

Bu bölümde, birey-kamu yönetimi ilişkilerinin ortaya çıkışı, gelişimi ve temel özellikleri modern öncesi ve modern dönemler çerçevesinde karşılaştırmalı olarak ve tarihsel bir analizle ele alınmıştır. Modern birey-kamu yönetimi ilişkilerinin ortaya çıkışını etkileyen sanayi devrimi, demokratikleşme, anayasacılık hareketleri, liberalizm gibi faktörler incelenmiş ve 1980'lere kadar etkili olan ve Weberyen kamu yönetimi modeline dayanan modern birey-kamu yönetimi ilişkilerinin temel özellikleri tespit edilmeye çalışılmıştır. Son olarak, bireylerin kamu yönetimi ile karşılaştıkları alanlar olarak katılım, hizmet ve hukuk boyutları ayrı ayrı ele alınmıştır.

1.1. Birey-Kamu Yönetimi İlişkilerinin Değişen Doğası

Modern/modern öncesi (*premodern*) ya da modern/geleneksel ayrımı sosyal bilimlerde 1960'lardan bu yana en sık tartışılan ve yoğun olarak eleştirilen konularının başında gelmektedir¹. Bu nedenle, burada amaç, bir tarafa modern olanı diğer tarafa ise geleneksel (eski) olanı veya tarım toplumuna ait olanı yerleştirip bu iki bağlamı birer kalıp olarak ele alarak birbirleriyle kıyaslamak değil, birey-kamu yönetimi ilişkileri çerçevesinde yaşanan değişimi anlamaya çalışmaktır. Bu amaçla hem hak ve sorumluluk sahibi rasyonel bireyin ortaya çıkışı hem de işbölümü, uzmanlaşma, gayrişahsilik gibi özellikleri bünyesinde barındıran modern kamu yönetiminin gelişim süreci kapsamlı olarak değerlendirilecektir.

¹ Modernleşme teorisine ve modern kavramına yöneltilen eleştirilerin özeti Huntington'ın (1976: 34-39), modern kavramına alternatif olarak sunulan "siyasal gelişme" kavramının açıklamaları Huntington ve Dominguez'in (1985) çalışmalarında bulunabilir.

1.1.1. Modern Öncesi Dönemde Birey-Kamu Yönetimi İlişkilerinin Gelişimi ve Niteliği

Aslında ilk insanın ortaya çıkışı düşünüldüğünde, insanlık tarihinin büyük bir kısmının devletsiz geçtiği görülmektedir. Devletin bulunmadığı bu dönem boyunca yönetim ve yönetim süreçlerine ilişkin uygulamaların unsurlarına rastlandığı tahmin edilebilir. Ancak yine de ilk insan türüne rastlandığından bu yana kırk bin yıl geçmesine rağmen devlet olarak kabul edebileceğimiz bir olguya Mezopotamya'da MÖ. 3000 yıllarında rastlanmıştır (Hall ve Ikenbery, 2005: 23)¹. Bu tarihten önce de haraç ödeyen halkın ve ruhban tarafından yönetilen bir başkentten oluşan şehir devletlerinin varlığı bilinmektedir. MÖ. 3000'li yıllarda bazı Mezopotamya şehirleri, savaşçılar tarafından yönetilen, kuvvet ve haraçla bir arada tutulan imparatorluklar oluşturmuşlardır. İlk imparatorlukların kurulmasından sonra, önemli devletlerle sayısız şehirlerin bir arada bulunması, Mezopotamya, Mısır ve Çin'den Avrupa'ya kadar büyük uygarlıkların ilk belirtileri olmuştur (Tilly, 2001: 19). Mosca'nın (2005: 11-12) "Büyük Doğu İmparatorlukları" olarak adlandırdığı bu yönetimlerde genelde askeri şefler ve din adamları sınıfı toplumda hâkim konumdaydı. Bu ilk devletlerde, görevlerin niteliğinden çok yürütüldükleri toprak parçası önemliydi, yani bir bölgeyi yöneten memur aynı zamanda askeri şef, en yüksek yargıç ve vergi toplayıcıydı. Devletin ise Tanrı adına yürütülen mutlak bir yönetim olduğuna inanılıyordu.

1.1.1.1. Modern Öncesi Dönemde Toplumsal Yapı

Modern öncesi ya da geleneksel sistemleri tanımlamak için genellikle "tarım toplumu" kavramı kullanılır. Tarım toplumuna ne zaman geçildiği sorusu tarihçiler arasında tartışılmaya devam etmekle birlikte, bu toplum yapısına geçiş, bireylerin yaşam ve örgütlenme tarzları üzerinde büyük bir dönüşümü ortaya çıkarmıştır. Toprağın temel belirleyici olduğu tarım toplumunda basit bir işbölümü bulunmaktaydı. İletişim, ulaşım ve bilimsel bilginin sınırlı olduğu bu geleneksel toplumlarda sosyal hareketlilik oldukça kısıtlıydı. Tarım toplumu, genel olarak yerel gruplara, sınırlı mekânsal hareketliliğe, nispeten basit ve sabit mesleki farklılaşmaya dayanırdı ve itaate dayalı bir

¹ Modern olmayan toplumlar arasında ister avcı-toplayıcılar isterse yerleşik tarımcılar olsun, yerel kabile kültürü sistemleri vardır. Bazen tarihöncesi olarak da adlandırılan kabile toplumu sistemleri, insanlık tarihinin büyük bir bölümü boyunca var olan tek tür olmuştur. Bu sosyal sistemler, devletlerin ortaya çıkmadığı ve başka yerler üzerinde tahakküm kurabilen devlet iktidarları tarafından bilinmeyen bölgelerde varlıklarını sürdürmüşlerdir (Giddens, 2008: 113). Bu toplulukların incelenmesi, birey-kamu yönetimi ilişkilerinin çok boyutlu yapısı bakımından anlamlı sonuçlara ulaşmak için gerekli veri ve bulguları sağlamakta yetersiz kalacağından çalışmanın kapsamı dışında bırakılmıştır.

tabakalaşma sisteminden oluşurdu. Modern ve geleneksel toplum arasındaki farklılık, temelde modern insanın doğasını ve sosyal çevresini daha güçlü bir şekilde kontrol etmek isteğinden kaynaklanır. Bu kontrol ise bilimsel ve teknolojik bilginin yayılmasına dayanır. Geleneksel birey, pasif ve itaatkârdır, doğada ve toplumda süreklilik bekler, insanın değiştirme ve kontrol etme kapasitesine inanmaz (Huntington, 1976: 28-29).

Geleneksel toplumlar aristokrasi, din adamları, serfler gibi sınıflı bir toplum yapısına sahiptir. Ancak modern toplumdaki gibi sınıf çatışması toplumsal dönüşümün temel faktörü değildir. Şehirler bazen sınıf mücadelesine sahne olur, fakat bu çatışma ya egemen sınıf kesimleri arasında ya da yönetici (hükümdar) ile kentli yoksullar (yönetilenler) arasında yaşanır. Yine kamu politikaları esas olarak otorite kaynaklarının dağılımını belirleyen birkaç kişinin aktif katılımıyla sınırlıdır. Geleneksel toplumlarda hükümdarın yönetim makamı yalnızca kişisel ihtiyaçlarını karşıladığı bir yer olmanın ötesinde bir anlama sahiptir. Siyasi bir alandır, hem siyasetin yapıldığı hem de entrikaların çevrildiği bir merkezdir (Giddens, 2008: 100-110).

1.1.1.2. Modern Öncesi Dönemde Devletin ve Kamu Yönetiminin İşlevleri

Güvenlik, din, tarım ürünlerinin kontrolü gibi belirli görevleri üstlenmelerine rağmen ilk devletlerde dahi karşılaşılan en önemli ihtiyaçlardan biri kuşku yok ki yöneticinin veya yöneticilerin kararlarını uygulamak üzere kurulacak bir kamu yönetimi sistemidir. Gerçekten kamu yönetimi binlerce yıldır yürütme gücünün temel kurumu olagelmıştır. Eski şehir devletleri, Çin, Roma ve Osmanlı gibi tüm geleneksel imparatorluklar ve modern öncesi krallıklar az ya da çok karmaşık işleyen kamu yönetimi sistemleri geliştirmişlerdir (Riggs, 1997: 347). İnsanların avcı-toplayıcılık evresinden toprağa bağlılıkla simgelenen tarım toplumu evresine geçmesiyle birlikte örgütlü yönetimler ortaya çıkmaya başlamıştır. İlk yerleşimlerde oldukça basit işlevleri yerine getiren yönetimler, Weber ve onun takipçilerinin bir tipoloji olarak ortaya koyduğu geleneksel otoritenin¹ kullanımına bağlı olarak zaman içinde daha karmaşık işlevleri üstlenmişlerdir.

Weber'e göre, eski Mısır, Bizans İmparatorluğu gibi bürokrasiler geleneksel otoritenin özel bir biçimi olarak *patrimonyal örgütler*dir. Patrimonyal otorite biçimi, modernlik öncesi dönemde, daha çok Doğu toplumlarında görülen bir tiptir. Weber, geleneksel

¹ Weber, geleneksel, yasal ve karizmatik olmak üzere üç farklı meşruluk tipinden ya da otoriteden bahseder ve bu üç tipe denk düşen belirli bir yönetsel aygıt modelini tespit eder.

otorite içinde, gerentokrasi, patriyarkalizm ve patrimonyalizm arasında bir ayırım yapar. *Gerentokrasi*, grubu temsil eden ve onun kutsal geleneklerini bilen yaşlıların yönetimidir. En "yaşlı" kişinin, kutsal gelenekleri en iyi bilen kişi olduğuna inanıldığı için bu kişiye yönetim yetkisi verilmiştir. Egemenliğin bütün cemaat üyelerinin yararına kullanılması ortaklaşa bir hak olarak algılanır ve güç sahibinin egemenliği istediği gibi sahiplenemeyeceği inancı vardır. Yönetim araçları bir bütün olarak örgütlü grubun ya da yönetim işlevini üstlenen bireylerin hane halkındadır, otoriteye tabi olanlar tebaa değil, grup üyesidir ve egemen yöneticiye yönelik itaat yükümlülüğü onun geleneksel konumundan kaynaklanmaktadır. Gerentokraside yöneticinin şahsi bir yönetsel memur ekibi, dolayısıyla istikrarlı bir kamu yönetimi yoktur (Weber, 2005: 61-62).

Weber'e göre patrimonyal otoritenin ikinci türü olan *patriyarkalizm*, otoritenin, belirli bir kalıtımsal kural gereğince işbaşına gelen ve öncelikli olarak grup adına hareket eden kişi tarafından uygulanmasıdır. Köken itibarıyla patriyarkalizm kavramı, ev halkı şefinin otoritesini ifade eder. Aynı çatı altında yaşayan ev halkının ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla aralarında oluşturdukları ilişkilere bağlı bir otorite biçimidir. Bu otorite tipi, doğal rehberin büyük oranda akrabalık, hısımlık bağlarına ve şefin ekonomik gücüne dayanır. Patriyarkal şefin zamanla artan mal varlığını yönetmek için, aile fertlerine ev, tarla vb. şeyler vermesiyle şefin merkezi otoritesi dağılır ve sonuçta patrimonyal otorite ortaya çıkar (Eryılmaz, 2008: 51-52).

Patrimonyalizm, yöneticinin kontrolü altında şahsi bir yönetsel memur topluluğunun, özellikle askeri gücün gelişmesine dayanır. Patrimonyal otorite, otoritenin temelde geleneksel olduğu, ancak güç sahibinin şahsi özerkliği yoluyla otorite uyguladığı durumdur. Toplumun ya da grubun mensupları otorite karşısında tebaadır. Otorite her ne kadar uygulamada geleneği referans alsada da, büyük ölçüde kişisel gücün kullanımına dayanır. Patrimonyal bürokraside, yetkilerin, bürokratik olarak çalışan ancak özgür olmayan memurlar (köleler veya resmi biçimde bürokratik olarak örgütlenen hizmetçiler) tarafından yerine getirildiği hiyerarşik bir örgüt vardır. Patrimonyal şef, bürokrasisini oluştururken, kişisel sadakatinden emin olacağı bağımlılarını hizmetli olarak seçer. Kişisel bağımlılardan oluşan memur kadrosu, şefin otoritesinin merkezileşmesi ve merkezileşen otoritenin de aşkınlık arz etmesi sonucunu doğurur. Memurların patrimonyal şef karşısındaki güçsüzlükleri, onların halka karşı güçlü otoriteleri ile büyük ölçüde dengelenir (Eryılmaz, 2008: 52; Weber, 2005: 61). Tarihsel olarak ideal modele tam olarak uyan saf patrimonyal bir devletin asla var olmadığını kabul eden Weber'e göre, mutlak otorite zirveye ulaştığında

“saltanat” ya da “sultanlık” ortaya çıkar. Bu durumda, güç sahibinin keyfi davranma yetkisi aşırı ölçüde genişlemiştir (Weber, 2005: 62).

Böylece kamu yönetiminin bu ilk sistemlerinde, kral veya imparator gibi tek bir kişiye bağlanmaya dayanan “kişisellik” önemli bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır. Yönetimin kişiselliği, kuruma ve devlete yönelik sadakate ve yasallığa dayanan “gayrişahsiliğin” tersidir. Bu kişisel yöneticilerin uygulamaları genelde yolsuzluk veya kişisel kazanç için gücün kötüye kullanılması ile sonuçlanmaktadır. Günümüz değerlerine oldukça yabancı gelen uygulamalar, ilk yönetsel düzenlemelerde yönetim işlevlerini yerine getirmenin sıkça başvurulan ve kabul görmüş yollarıydı. Kamu bürokrasisinde işe girişte patronaj ve nepotizme başvurmak ya da kamu görevi satın almak oldukça yaygındı. Temel yönetsel pozisyonlar genellikle tam zamanlı değildi. Kamu görevine girmek isteyenlerin, kamu görevlisi olan bir akraba veya tanıdığına yardımına ihtiyacı bulunmaktaydı. Kamu görevinde çalışanların liyakatli olmasının garantisi yoktu (Hughes, 2003: 18).

Geleneksel toplumlarda kamu bürokrasileri, toplumsal farklılaşma nedeniyle ortaya çıkan bazı sorunlarla mücadele etmeye yardımcı olmuş ve bu bürokrasiler, hizmetlerin örgütlenmesinde, geniş ölçekli faaliyetlerin koordinasyonunda, değişik toplumsal gruplara kaynakların dağıtımında ve farklı çıkar gruplarının birbirleriyle ilişkilerinin ve aralarındaki çatışmaların düzenlenmesinde önemli işlevleri yerine getirmiştir. Bu bürokratik örgütler, genelde belirli elitler (hükümdarlar, ekonomik girişimciler vb.) tarafından hizmetlerin sunumunun ve toplumdaki stratejik güç pozisyonlarının kendilerine sağlanması için oluşturulmuştur. Böylece birçok tarihsel toplumda kamu örgütleri, kralların, feodal-aristokratik güçler üzerinde hâkimiyetlerini kurmak, çeşitli ekonomik ve sosyal gruplar tarafından üretilen kaynakları kamu yönetimi aracılığıyla kontrol etmek ve bu gruplara yöneticilere bağlanmalarını sağlayacak olan siyasi, ekonomik ve yönetsel hizmetleri sunmak için kurulmuştur (Eisenstadt, 1959: 304-308).

Tilly'e göre (2001: 170), geleneksel devletlerin ve kamu yönetimlerinin temel işlevleri şunlardır:

1. Çevresindeki rakiplerle ve kendisine meydan okuyanlarla savaşmak,
2. Tebaasını korumak,
3. Savaş, koruma ve güvenlik işlevlerini yerine getirmek amacıyla tebaadan gerekli araçları ve kaynakları sağlamak,

4. Tebaanın üyeleri arasındaki uyuşmazlıkları çözmek,
5. Tebaanın üyeleri arasında ürünlerin dağılımına müdahale etmek
6. Tebaanın üyeleri tarafından mal ve hizmetlerin yaratılması ve dolaşımını denetleme

Devletin asgari işlevlerindeki gelişme, sıradan bireyler için çok farklı anlamlara sahip olmuştur: özellikle fakir köylü ve zanaatkâr için artan vergiler, cemaatin geciken vergileri nedeniyle yerel liderlerin ve itiraz eden diğer bireylerin cezalandırılması, tekel niteliğindeki kamu mallarının kullanılma zorunluluğu gibi. Yöneticiler, savaş yapma ve diğer faaliyetler için kaynaklarını genellikle aynı olarak, doğrudan el koyarak veya askere alarak toplamışlardır (Tilly, 2001: 173).

Geleneksel devletlerin modern ulus-devlet olma yolundaki gelişmelerinde, bireylerle kamu yönetimi arasındaki uyuşmazlıkların çözülmesi ve bununla ilgili hukuki düzenlemeler, toplumdaki kaynakların dağıtımı, dağıtımın denetim altına alınması, bireylerin ihtiyacı olan mal ve hizmetlerin üretimi ve düzenlenmesi vb. faaliyetler büyük bir sıçrayış göstermiştir. Buna rağmen, geleneksel yönetimlerde hâkim gruplar veya yönetici elitler, kendilerine tâbi halklarının günlük yaşamlarını düzenli biçimde etkileyecek araçlardan yoksundular. Oysa modern devletin en önemli özelliklerinden biri, devlet yöneticilerinin gündelik faaliyetlerin en mahrem kısımlarını bile etkileme yetkilerinin ve olanaklarının büyük ölçüde genişlemesidir (Giddens, 2008: 19-20).

Modern öncesi dönemin otoriter yönetimlerinde bireyler, hükümdar ve kamu görevlileri karşısında "tebaa" rolündedirler. Dini veya siyasal bir otorite gücünü doğrudan Tanrı veya gelenek gibi bir meşruiyet kaynağından almaktadır. Kamu görevlisi, yönetici ile yönetilen arasında aracı olarak hareket etmektedir. Kamu görevlisi, sözü geçen otorite lehine hareket etmekte ve emir vermektedir, bireylerin ise bu emirlere itaat etmesi beklenmektedir. Kamu görevlileri, bireyler üzerinde mutlak güç sahibidir. Bu yönetim anlayışı, katı bürokratik yapılara ve demokratik olmayan bir kültüre dayanmaktadır. Kamu görevlisi, gücü elinde bulunduran kişinin beklentileri doğrultusunda hareket ederken tebaa olarak bireyler hem yöneticiye hem de kamu görevlilerine itaat etmektedir. Burada yönetim yaklaşımı zora dayalıdır ve kamu yönetimi kontrolü elinden bırakmamaktadır (Callahan, 2006: 185; Roberts, 2004: 328).

1.1.1.3. Modern Öncesi Dönemde Hâkim Yönetim Türleri ve Birey-Kamu Yönetimi İlişkileri

Tarım toplumuna denk gelen modern öncesi veya geleneksel dönemde, tarihsel süreç boyunca yönetim yapıları değişiklik göstermiştir. İmparatorluklar, şehir devletleri, şehir federasyonları, büyük toprak sahipleri, kilise ve daha birçok farklı yönetim, MS. 900'lerden itibaren başta Avrupa olmak üzere çeşitli coğrafyalarda hâkim olmuştur (Tilly, 2001: 24). Şehir devletleri, küçük beylikler ve diğer küçük devlet biçimleri görece doğrudan yönetim biçimlerine sahipti. Yöneticiye karşı doğrudan sorumlu olan ve onun anlayışına göre hizmet eden görevliler vergileri topluyor, mahkemeleri yönetiyor, yöneticinin mülkünü işletiyor ve tacın hükümlerlik bölgesi içindeki halkla günlük temas halinde bulunuyorlardı. Daha büyük devletler ise, özellikle coğrafi genişlikleri göz önüne alındığında, ister istemez bir tür dolaylı yönetimi benimsemişlerdi. 17. yüzyıla kadar Avrupa'daki büyük devletlerde geçerli olan bu anlayışa göre, yönetimler, yerel iktidar sahipleriyle işbirliği yapıyor, onları doğrudan devlet aygıtına dâhil etmeden ayrıcalıklarını kabul ediyorlardı (Tilly, 2001: 182). Orta Çağ'ın feodal yönetimleri, dolaylı yönetimin kurumsallaşmış bir örneğidir. Ayrıca, Osmanlı Devleti'nde ayanlık, eyaletlerden tahsil edilecek gelirlerin elde edilmesi ve korunması, askerlerin toplanması gibi yönetsel işlerde padişaha yardımcı olan dolaylı bir yönetim kurumuydu.

Geleneksel devletlerin, genel olarak dolaylı yönetimlerden oluştuğu kabul edildiğinde ulus devletin ortaya çıkmasını, dolaylı yönetim anlayışından doğrudan yönetime geçiş olarak okumak mümkündür. Bunun dışında, geleneksel yönetimlerin veya devlet biçimlerinin üç ortak özelliğinden daha bahsedilebilir. İlk olarak, geleneksel devletlerin sınırları, Çin Seddi gibi araçlarla fiziksel olarak belirlenmiş olduğu yerlerde bile modern anlamdaki sınırlara benzememektedir. Bu devletler, sınırlardan çok sınır boylarına sahiptir. İkinci olarak, savaş, bütün geleneksel yönetimlerin hâkim bir özelliği olmuştur. Savaşların yaygınlığına rağmen, Çin gibi büyük mutlak yönetimlerde dahi, devletin şiddet araçları üzerinde tekel kurma iddiası ancak kısmen başarılı olabilmektedir. Devletin dışında şiddet araçlarını kullanan silahlı kabile grupları, göçebe savaşçı çeteleri, soyguncular, eşkıyalar ve korsanlar genelde kent yönetimlerinin uzağında ortaya çıkmıştır. Son olarak, modern olmayan devletlerde devletin kendi tebaasıyla ilişkilerinde odaklandığı temel konu *vergi zorunluluğu* olmuştur. İsyan etmedikleri ve vergilerin ödenmesi konusunda itaatkâr davrandıkları sürece, nüfusun geri kalanının

gündelik yaşamında ne yaptığının yönetim için çok da önemi yoktu (Giddens, 2008: 75-87).

Bu farklı yönetim biçimleri arasında bir tasnif yapmak gerekirse, geleneksel yönetim biçimlerini şehir devletleri, feodal yönetimler ve mutlak (devlet) imparatorluklar şeklinde sınıflandırmak mümkündür (Eisenstadt, 1963; Poggi, 1978; Oppenheimer, 2005). Toplumsal değişim süreci içinde bu yönetim anlayış ve uygulamalarının her biri uzun süreler boyunca zaman ve mekân açısından bir diğeriyle aynı anda var olmuş ve diğerinin yerini almış olması dolayısıyla yönetim tarihi açısından oldukça önemlidirler (Giddens, 2008: 114).

1.1.1.3.1. Şehir Devletlerinde Birey-Kamu Yönetimi İlişkileri

Avrupa yönetim tarihinin dayandığı en eski geleneksel yönetim biçimi şehir devletleridir. İlk şehir devletlerinde nüfusun büyük bir bölümü kırsal bölgelerde yaşamakta ve çalışmaktaydı. Yine bu yönetimler, sınırlı bir askeri iktidara ve küçük çapta kamu yönetimi örgütlenmesine sahipti. Yakın mesafelerde başka şehir devletlerinin varlığı düşünülmediğinde, bunların gevşekçe şekillenmiş bir tür devlet sistemi oluşturduğu söylenebilir (Giddens, 2008: 60-61). Bu şehir devletlerinin en gelişmiş örneklerinden birini oluşturan Eski Yunan şehir devletleri (*polis*) aynı zamanda dini bir anlamı da içinde barındırmıştır. Polis'lerin koruyucuları ve yol göstericileri olan Tanrıları olduğuna inanılmış, Polis'in gücünü ve insanlar üzerinde sınırsız iktidar ve baskısını bu dini yapısından aldığı düşünülmüştür. Bu nedenle, bireyin Polis ile ilişkileri de bu yapı içinde şekillenmiştir. Bireyin, ancak bir Polis'e bağlı olarak yaşama imkânı vardı, diğer bir ifadeyle bireyin hukuki varlık ve değer kazanabilmesi Polis yurttaşı olmasına bağlıydı. Kişilerin tüm faaliyetleri de Polis'in çıkarına hizmet etmeye yönelikti. Toplum düzeni ise, Polis'in yerli halkını oluşturan ve belirli haklara sahip özgür kişilerden oluşan yurttaşlar ile Polis'te yerleşmiş olup yaygın olarak zanaat ve ticaretle uğraşan, genelde özgür olmakla birlikte yurttaşlık haklarına sahip olmayan yabancılar (*metoikoslar*) ve hiçbir hakkı ve özgürlüğü bulunmayan kölelerden meydana gelen eşitsiz bir düzendi (Göze, 2000: 1-2, Ağaoğulları, 1994: 17-20). Yunan şehir devletlerinde, modern devlette en önemli iki istikrar unsuru olan bürokrasi ve daimi ordu yoktu. Kamu görevleri vatandaşlar tarafından sırayla yerine getirilmekteydi (Mosca, 2005: 25). Bu nedenle, tam ve doğrudan yönetime katılma gerçekleşmekteydi.

Modernliğin çoğu evrimci yorumunda Eski Yunan şehir devletleri, cumhuriyetçilik, demokrasi ve yurttaşlık kavramlarının ilk kez burada ortaya çıkması nedeniyle modern yönetimin gelişmesindeki ilk aşama olarak belirtilir. Her ne kadar klasik miras, modernliğin gelişiminde önemli bir yere sahip olsa da şehir devletleri, 16. ve 17. yüzyıllarda Avrupa'da kurulan modern devlet kuramı ve pratiğindeki "kişisel olmayan egemen iktidar"ın erken bir hazırlanışı olarak okunamaz (Giddens, 2008: 83). Zaten, devletin yöneticisinin gücünü halkından alması, yönetsel yapının hiyerarşik doğası gibi Roma hukukunun ve yönetiminin mirasları, Roma İmparatorluğu'nun çöküşü ve yüzyıllar süren feodal düzen nedeniyle altüst olurken kamu hizmetleri en alt düzeye gerilemiştir (Heady, 1966: 34).

Bu nedenle çalışmanın odak noktasında olan modern birey-kamu yönetimi ilişkilerini tarihsel bir perspektife yerleştirmek gerekirse, Avrupa'da bu ilişkilerin oluşmasına zemin hazırlayan feodal yönetim yapısı ve ondan sonraki tarihsel periyodun üzerinde daha fazla durulması gereklidir. Hatta modern Batı ve dolayısıyla modern devletin, önceki dönemin etkilerinden çok, feodalitenin mirasından doğduğu kabul edilir (Heady, 1966: 34; Mises, 2000: 16; Pierson, 2000: 72).

1.1.1.3.2. Feodal Yönetimlerde Birey-Kamu Yönetimi İlişkileri

Avrupa, Doğu'dan gelen kavimlerin istilalarının ardından hem toplumsal olarak hem de yönetim anlayışı bakımından parçalı bir düzene geçmiştir. Sınıflı toplum yapısı, toprağa bağlılık ve derebeylik düzeni bu dönemin en önemli özellikleri arasındadır.

1.1.1.3.2.1. Feodal Düzendeki Toplumsal Yapı

Feodalizmle ilgili söylenebilecek ilk şey, onun tüm yönleriyle geleneksel toplum modelini yansıttığıdır. Feodal nüfus, kendini geçindirmeye yetecek kadar tarımla veya hayvancılıkla uğraşıyordu, birincil sosyal birim aileydi, toplumun temel değerleri kişisel sadakat, itaat ve cesaretti, devlet ise bir aile örgütlenmesi ve gücün geniş bir versiyonuydu. Feodal sistem, doğrudan kişisel bir ilişkide insanların karşılıklı haklarına (özellikle yapının temeli olan toprak haklarına) ve görevlerine dayanıyordu (Brown, 1976: 173).

Feodal düzende sosyal yapıyı belirleyen özellik, bireylerin toprakla olan ilişkileriydi. Toprağa sahip olan kişi (senyör) aynı zamanda siyasi iktidar sahibiydi. Senyörün toprakları üzerindeki yönetsel, adli ve mali yetkileri senyoraj sistemine dayanmaktaydı. Ortaçağ'da esas zenginlik kaynağı toprak olduğundan, özgür insanlar arasında

görülen hizmetlerin karşılığı, toprak üzerinde sözleşme ile tanınan bir hak olarak ödenirdi ki buna "fief sözleşmesi" adı verilmekteydi. Bu sistemin gelişmesi toprağın asıl sahibi, hizmet görenin ve toprağı işleyenin hakkı olmak üzere toprakla ilgili çeşitli ilişkiler ağının ortaya çıkmasına yol açmaktaydı (Göze, 2000: 67). Bu sadakat sözleşmeleri iki taraf için de yerine getirilmesi gereken görevler ve borçlar doğurmaktaydı. Yine bu kapsamda, feodal otorite aygıtında çalışanlar, efendiye karşı önemli ölçüde özerkliğe sahipti. Feodal görevliler kendilerine ayrılmış alanlarda bağımsız yetkiler kullanabilirdi, özel mülk edinebilirdi; yani varlıkları ve gelirleri için üstlerine bağımlı değillerdi (Gladden, 1972: 1).

Feodal toplum düzeni, sırasıyla, din adamları, toprak sahibi soylular, vassallar¹ ve serflerden oluşan ve sınıfların kendi içinde de hiyerarşik bir yapıya sahip olduğu eşitsiz bir düzendi. Serfleri koruyan ve çalıştıran şövalye bu görevi bir lordun vassalı olarak yerine getiriyor, bağılı olduğu lord ise belki de daha üst bir lordun vassallığını üstlenmiş bulunuyordu (Pirenne, 1968: 146-147; Poggi, 1991: 32-38). Birbiriyle çakışan ve bölünmüş otoritelerin varlığına dayanmasına rağmen, feodal toplum yapısı benzersiz bir sosyal hiyerarşi piramidi oluşturan kişisel ve bağımlı ilişkilerin gevşek yapılmış bir sistemini oluşturmaktaydı (Pierson, 2000: 72).

Ekonomik açıdan değerlendirildiğinde, istilalar ve ticaret yollarının kesilmesi, Avrupa'da ticaret hayatını tamamen olmasa bile büyük ölçüde ortadan kaldırmıştır. Deniz ulaşımı önemini korumakla birlikte kara ulaşımı yolların gördüğü zarar ve güvenlik sorunları nedeniyle oldukça zordu. Ticaret yollarının kesilmesi ve ulaşımındaki zorluklar, ticaretin canlı olduğu liman kentlerini dahi olumsuz etkilemiştir. 7. yüzyıldan itibaren ticaretin zayıflamasıyla tüccar sınıfı yavaş yavaş kabuğuna çekilmiş ve kent hayatı sönmüştür. Para ise tamamen kullanımdan kalkmamış, ancak para basımındaki sorunlar, paranın kullanımını en alt düzeye indirmiş, ücret ve hizmetlerin karşılığının para yerine mal ile ödenmesi yaygınlaşmıştır. Kentlerde ticaret ve şehir hayatının çözülmesi ise insanların kırsal alanlara yerleşmesine yol açmıştır. Güvenlik, yiyecek ve barınma sorunlarıyla karşı karşıya kalan bireyler büyük malikâneler etrafında toplanmaya ve toprağı bağımlı olarak yaşamaya başlamıştır (Bloch, 1995: 69-71). Özellikle dış ticaretin durması nedeniyle, toprak sahiplerinin ve malikâne toprakları üstünde yaşayanların, yaşamlarını sürdürebilmeleri için gerekli olandan

¹ Fief sözleşmesiyle bir hizmet karşılığı olarak bir senyörden toprak alan diğer soylu "vassal" olarak adlandırılırdı (Göze, 2000: 67).

fazlasını üretmelerinin anlamı kalmamıştır. Böylece değişim ekonomisinin yerini tüketim ekonomisi almıştır. 9. yüzyılda üretilenlerin sunulacağı pazarların olmaması, her malikânenin, artık kendi başına küçük bir dünya oluşturmasına neden olmuştur (Pirenne, 2000: 40-41).

1.1.1.3.2.2. Feodal Düzendeki Kamu Yönetimi

Feodal Ortaçağ, yönetim yapısı ve anlayışı bakımından oldukça bölünmüş, parçalı ve desantralize bir nitelikteydi. Eski Roma İmparatorluğu'nun Batı kolunun çökmesi, Avrupa'da onun sağladığı yasal düzen ve korumanın da sona ermesi anlamına gelmiştir. Ortaya çıkan boşluk ise feodal bir hiyerarşi ile doldurulmuştur (Hunt, 2005: 33). 9. yüzyıldan itibaren Avrupa topraklarının çoğunda yaygın olan feodal ilişki, farklılıklar gösterse bile, yönetim sisteminin temel bir boyutunu oluşturmuştur. Feodal yönetimde, kişiler arası ilişkiler ağı yönetimin temel belirleyicisi olduğundan, geniş alanlarda bir merkezi yönetim kurmak oldukça güçtü (Poggi, 1991: 39). Egemenlik parçalanmıştı ve yüzlerce prenslik, piskoposluk, şehir devleti ve başka otorite türü sınırlı alanlarda denetim sahibiydi. 990'lı yıllarda bu irili ufaklı yönetim biçimlerinin ulus-devlete dönüşeceğine dair en ufak bir ipucu bile bulmak mümkün değildi (Tilly, 2001: 79-84).

Kamu yönetimi ve kamu hizmetleri açısından bakıldığında, feodal sistemde kamu görevlileri prensin vassallarıydı ve prensin onlara karşı, sözleşme ilişkisinden kaynaklanan, koruma ve adalet dağıtma gibi sorumlulukları bulunuyordu. Düzenli vergi sisteminin ortadan kalkması nedeniyle merkezi imparatorluğun kaynakları sadece beylik arazi geliri, egemenlik altındaki kabilelerden alınan haraç ve savaş ganimetinden oluşmaktaydı. Devletin gelirlerindeki azalma da göz önünde bulundurulduğunda, temel kamu hizmetlerinin sunulmasından maaşlı memurlar yerine büyük ölçüde senyörler sorumluydu. Bu hizmetler, Roma döneminde sistematik bir niteliği bulunan askeriye, maliye, adalet, iç güvenlik ve dış politika gibi hizmetlerle kıyaslanamayacak kadar ilkelidi. Prens tarafından sunulan kamu hizmetleri ise, kendisi adına, yakınlarından oluşan kamu görevlileri tarafından yerine getiriliyordu. Monarkın özel ve kamusal mülkiyeti arasında belirli bir ayrıma gidilmiyordu. Saray memurları ise, hukuken ve uygulamada kralın özel görevlileriydi (Chapman, 1959: 14-15; Pirenne, 2000: 37).

1.1.1.3.2.3. Kentlerin Yükselişi ve Feodal Yönetimlerde Dönüşüm

10. yüzyıldan itibaren ortaya çıkan toplumsal ve ekonomik gelişmeler feodal ilişkileri de dönüştürmeye başlamıştır. İlk olarak, para ekonomisinin gelişmesi toplumsal sınıfları farklı şekillerde etkilemiştir. Para dolaşımının artmasıyla birlikte sabit gelirli, özellikle mülk geliri olan feodal beyler bundan zarar görmüştür. Buna karşılık, gelirleri yeni kazanç fırsatlarına uygun olarak büyüyen kesimler arasında bulunan burjuvazi ve vergiler aracılığıyla artan zenginlikten pay alan kral bundan fayda sağlamıştır. İkincisi, merkezilik işlevinin kontrol ettiği mali fırsatlarla orantılı olarak kralların elindeki askeri olanaklar da genişlemiştir. Üçüncüsü, ateşli silahların yayılması bu süreci desteklemiş ve soylu olmayan yaya savaşıçısı kitlesi, at üstünde savaşılan sayıca sınırlı soylular karşısında savaş değeri bakımından daha üstün hale gelmiştir (Elias, 2002: 19-22). Kralların askeri, mali ve yönetsel olarak soylulara olan bağılılığını zayıflatan ve yeni orta sınıfın güçlenmesi ile simgelenen bu değışim bir anda değil, ticaretin¹ ve kentlerin canlanmasını da kapsayan uzun bir zaman dilimi içinde gerçekteleşmiştir.

11. yüzyılda kentlerin yeniden doğuşu feodalizmin yükselmesiyle aynı döneme rastlar. Bu gelişme önemli bir paradoksa da işaret eder, çünkü kentlerin yeniden canlanması feodal sistemi temelden bozguna uğratacaktır (Brown, 1976: 173). Bu dönemde tek tek güçsüz olan bireylerin ortak hareket edebildikleri merkezler kurulmaya başlanmıştır. Bundan böyle kentler, tüzel yapısı olan bazı haklar iddia etmişlerdir. Aslında feodal düzende olduğu gibi burada da yönetim yetkilerine, muafiyet ve imtiyaz kavramlarına dayanılarak sahip çıkılmıştır. Ancak farklı olarak bu imtiyazlar bireyler yerine topluluğa ait olduğundan, görece geniş toplulukların oluşumu ve meşru kılınması sağlanabilmiştir (Poggi, 1991: 50). Örneğin, Fransa'da kentleşme sürecinin arkasında komün içerisinde huzurlu ve güvenli bir yaşamın şartlarını yaratmak için duyulan istek, tüccarlar ve zanaatkârların kentlerde toplanmasını ekonomik olarak mümkün kılan ulaşım ve üretimdeki teknolojik yeniliklerle tüccarların bir kısmında göçebe yaşamlarını ve yerel lordların iyi niyetine onur kırıcı bağılılıklarını sona erdirmeye isteği vardı. Her yerde kent halkı, feodal lordların hâkimiyetinden kendilerini kurtarmanın yollarını ararken, kentlerin paralı asker tutmasıyla birlikte bu daha da

¹ Hunt'a göre (2005: 37), ticaretin gelişmesi Avrupa'nın tamamında feodalizmin çöküşüne yol açmamıştır. Ticaretin gelişmesi, Batı Avrupa'da feodalizmden kapitalizme geçişi sağlayan en önemli güç olurken, Doğu Avrupa'da ticari faaliyetlerdeki feodal, sosyal ve ekonomik ilişkilerin güçlenmesine katkıda bulunmuştur. Çünkü Doğu Avrupa'da ticaret, yönetici feodal sınıfın çıkarlarına tabi iken, Batı Avrupa'da feodalizm tam iktisadi potansiyeline ulaşmıştı. Yani ticaret, Doğu Avrupa'da yaşamın bir parçası olmadan çok önceleri Batı Avrupa'da feodalizm yıkılmaya başlamıştı.

kolaylaşmıştır. Bu gelişmeler sonucunda soylular, feodal zorunluluklardan kendilerini muaf tutmak için kentlere özel beratlar (*charter*) vermeyi gerekli görmüştür. Böylece birçok komün, fief gibi bir üst rütbeliyle onun emri altındakiler arasında değil, eşitler arasında bir anlaşma olan "ortak yemin" (*common oath*) aracılığıyla ortaya çıkmıştır. Bu kentler, geniş mali ve yürütme güçleriyle yetkilendirilen, temsili meclisleri seçen vatandaşlarla birlikte tam anlamıyla "beledi özgürlüğü" sağlamışlardır (Brown, 1976: 174).

Ortaçağ kentlerinin dönüşümünü kolaylaştıran üç temel neden bulunmaktadır. İlk olarak 10. yüzyıldan itibaren Avrupa'da nispeten de olsa barış ortamının sağlanmış olması gelmektedir. Zira ticaret için gerekli olan temel şartlardan birisi güvenlidir. İkinci neden, 11. yüzyıldan itibaren büyük topraklar tarıma açılmış ve tarım toprakları üstünde yaşayan nüfus artış göstermiştir. Üçüncü olarak, 11. yüzyıl aynı zamanda gerçek bir ticaret hareketliliğine işaret etmektedir. Deniz ticareti yeniden başlamış, başta Venedik gibi liman kentler olmak üzere birçok kent yavaş yavaş canlanmıştır (Bloch, 1995: 76). Tüm bu gelişmelere, geç Orta Çağ'da ortaya çıkan ve yönetim sisteminde etkin ve sürekli bir katılım olanağı sağlayan meclisler, parlamentolar, divanlar ve "estate"ler¹ gibi yapıların çoğalmasını eklemek gerekmektedir. Bu yapıların sayılarının artması, feodalizme özgü toplumsal hiyerarşi ilişkilerini (vassal-lord gibi) zayıflatıcı bir etki yapmıştır (Poggi, 1991: 54).

Batı Avrupa, esas olarak 12. yüzyılda dönüşüme uğramıştır. Yalnızca insanın toprakla ilişkilerine dayanan bir toplumsal örgütlenmenin ortaya çıkardığı geleneksel hareketsizlik, ticaret ve küçük yerel sanayinin gelişmesiyle değişime uğramıştır. Tarımsal ürünler de artık sadece toprak sahiplerinin ve toprağı işleyenlerin tüketimini karşılamakla kalmamış, değiş-tokuş aracı ya da hammadde olarak kullanılmaya başlanmıştır. Bunun için ihtiyaç duyulan pazarlar ise kentlerde kurulmuştur. Böylece kentlerle kırsal bölgeler arasında karşılıklı bir hizmet alışverişi ortaya çıkmıştır. Kırsal bölgeler kentlerin beslenme ihtiyacını karşılamış, buna karşılık kentler de onlara ticaret malları ve mamul mal sağlamıştır (Pirenne, 2000: 63-82).

Gerek uzun mesafeli gerekse kırsal kent arasındaki ticareti yürüten tüccarlar, toprağı bağlı insanlara bir canlılık getirmişler; geleneklere bağlı ve her sınıfın rolünü ve

¹ Kavram olarak aynı statüye sahip bir grup insanı ifade eden "estate"ler, dışarıdan herhangi bir zorlama olmaksızın kendi üyelerinin hak ve sorumluluklarına ilişkin kurallar oluşturabilmek ve bu kuralları yürürlüğe koyabilmek amacıyla güç kazanma çabası içinde olmuşlardır (Poggi, 1991: 55).

düzeyini belirleyen bir hiyerarşiye dayanan feodal dünyaya, servetin toplumsal konumla ölçülmesi yerine sadece zekâ ve enerjiye bağımlı olduğu, akılcılığa dayalı bir etkinlik getirmişlerdir. Tarımla uğraşan halkın toprağa bağlılığı karşısında, bu tüccarlar sürekli seyahat etmekteydi. O zamana kadar topraktan oluşan sermaye her şey demekti, oysa şimdi bunun yanı sıra nakit sermayenin gücü açıkça görülüyordu. Bu nedenle, girişim ruhu ve kazanç dürtüsü, köyde yaşayan nüfusu her geçen gün kentlere doğru çekmekteydi. Giderek sayıları artan kentsoylular, kentlerin yönetiminde söz sahibi olmuş, ticaret ve sanayi önündeki engellerin kaldırılması adına özgürlükleri savunmaya başlamışlardır. Kent hukukunun doğmasıyla birlikte de servetin insanlar arasında doğurduğu farklar ne olursa olsun medeni durum bakımından tüm kent halkının eşitliği ortaya çıkmıştır. Kent toprağında yaşamak, özgürlüğün kazanılması için yeterli hale gelmiştir (Pirenne, 2000: 157-162).

Kentte yaşayanları bir araya getiren, kırsal alandakinden daha karmaşık ve dinamik bir işbölümü ile onları birbirine bağlayan öge, ticaret ve üretime ilişkin çıkarlar olmuştur. Vassallar ve bölgesel hükümdarlar için yönetim bir meslek, kimliklerinin ve yaşam biçimlerinin odaklandığı bir merkez iken, kentte yaşayanlar sadece kendi kendilerini yönetme hakkını istemişlerdir. Kent ekonomisi, daha karmaşık bir işbölümünü, yeni beceriler ve araçlar isteyen üretimi, ticari işlemlerin ve ticari girişimlerin yürütülmesindeki yeni yöntemlerle farklı yasal düzenlemeleri gerektirmiştir. Bunların ise feodal düzenle gerçekleştirilemeyeceği açıktı (Poggi, 1991: 51-52). Böylece kentsoyluların siyaset sahnesine girmesi, sözleşmeye dayanan Feodal Devlet ilkesinin, Monarşik Devlet ilkesi lehine gücünü yitirmesine neden olmuştur (Pirenne, 2000: 133).

İrili ufaklı savaşların ve genel güvensizlik ortamının içinde bulunan yerleşik nüfus, daha iyi bir yönetim, özellikle de daha iyi bir adalet yönetimi istenmiştir. Halkın talebi anlamında bu istek önemsiz gibi görünse de, kiliseden destek bulunca yönetim tarafından dikkate alınmıştır. Bunun üzerine, hem kilisenin yönlendirmeleri hem de bizzat kendilerinin siyasi güçlerini koruma ve artırma isteğiyle hareket etmeleri sonucu krallar, adalet yönetimini geliştirerek yasa ve düzen taleplerini dikkate almaya başlamıştır. Şiddeti durdurarak ve mahkemeleri güçlendirerek vassalları ve uyruklarını daha önce görülmedik bir biçimde kontrol etme imkânına kavuşmuşlardır. Düzeni ve adaleti sağlamak, ancak bu görevleri yerine getirecek memurlarla ve kamu örgütleri ile mümkündür. Zaten bu amaçla da, yöneticiye bağlı olarak çalışan bir yargıçlar ve kamu

görevlileri teşkilatı kurulmuştur. 11. yüzyılın sonu ve 12. yüzyılda oluşturulan bu kurumlar, devletlerin temel çekirdeğini teşkil etmiştir (Strayer, 1976: 111).

1.1.1.3.3. Mutlakiyetçi Yönetimlerde Birey-Kamu Yönetimi İlişkileri

15. ve 16. yüzyıllarda merkezi devletlerin giderek güç topladığı görülmektedir. Kıta Avrupa'sında başta Fransa ve İspanya olmak üzere mutlak monarşiler ortaya çıkmaya başlamıştır. Avrupa'da Almanya, henüz siyasi birliğini kuramamışken, İtalya çeşitli büyüklükteki senyörlükler ve prensliklerden oluşmaktaydı (Göze, 2000: 103). Toplumsal ve siyasal ortam, merkezi monarşilerin gelişimini gözler önüne sermiştir. 17. yüzyılın başında Kıta Avrupa'sındaki hemen her devlette zümreler meclisi¹ bulunurken, bu yüzyılın sonunda meclislerin birçoğunun ortadan kaldırıldığı ya da gücünün azaltıldığı gözlenmiştir. Fransa'da son meclis toplantısının (*Etats Generaux*) 1615 yılında yapıldığı, İspanya'da 22 krallıktan sadece 6'sının meclislerini toplamaya devam ettiği, Portekiz'de meclisin son kez 1697'de toplandığı bilgilerinden yola çıkan Huntington'un ulaştığı sonuç; 17. yüzyılın sonunda geleneksel güçler dağılımının Kıta Avrupa'sında neredeyse tamamen ortadan kalkmış olduğudur (Huntington, 1968: 176-177).

1.1.1.3.3.1. Mutlakiyetçi Yönetimin Temelleri

Mutlakiyetçi yönetimin veya diğer bir ifadeyle mutlak devletin arka planında, genel olarak, dönemin hâkim ekonomi politikası olan merkantilizm, bu politikayı destekleyen bir anlayış olarak kameralizm ve siyaset teorisindeki ve uygulamalarındaki gelişmeler etkili olmuştur.

Dönemin hâkim merkantilist ekonomi politikaları merkezi ve mutlakiyetçi devleti destekler nitelikteydi. Merkantilizmin ilk döneminde devletlerin zenginliği ülkede bulunan altın ve gümüş miktarı ile ölçülmüştür. "Külçecilik" olarak adlandırılan bu politikalar, altın ve gümüş akışını bir ülkeye çekmeye ve bu değerlerin ihracatını yasaklayarak malları o ülkede tutmaya yönelik olarak planlanmıştır. Bu devlet sınırlamaları 16. ve 17. yüzyıllara kadar sürmüştür (Hunt, 2005: 47).

¹ Bu meclislerde yerel olarak güçlü kişi veya gruplar, şahsen ya da temsilcileri aracılığıyla sık sık bir araya gelmekte, bu meclislerde hükümdar veya onun görevlileri ile temas kurmakta, itirazlarını dile getirmekte, haklarını vurgulamakta, tavsiyelerini bildirmekte, hükümdarla işbirliği yapmanın koşullarını saptamakta ve yönetim sorumluluğundan kendilerine düşen görevleri yerine getirmektedirler (Poggi, 1991: 55).

Külçeci dönemin ardından merkantilist politika, devletin uygun bir ticaret dengesi yaratma girişimlerine dönüşmüştür. Kurulan sömürge imparatorlukları da bu sürece destek vermiş, sömürgelerden ana ülkeye ucuz hammadde sağlanarak karşılığında pahalı mamul madde ihraç edilebilmiştir. Devletler, dönem dönem hammaddeyi anayurtta tutmak için ihracata ağır vergiler koymuş, bazen de ihracat tamamen yasaklanmıştır. Dış ticaret sınırlamalarının yanında devletler, iç üretime de müdahale etmiştir. Devlet, bir yandan önde gelen ihracatçı sanayilerde verim artışlarını teşvik etmek için vergi muafiyetleri ve sübvansiyonlar gibi ayrıcalıklar sağlamış, diğer yandan üretim yöntemleri ve üretilen malların kalitesiyle ilgili yasal düzenlemeler getirmiştir (Hunt, 2005: 48-49). Yine de 16. ve 17. yüzyılda banka ve ticaret burjuvazisinin yükselişi gibi gelişmeler, sanayi devriminden sonra kapitalizm çağının ancak çekirdeği olarak değerlendirilebilir (Beaud, 2003: 27).

“Kameralizm”, merkantilizme eşlik eden ve merkantilist politikaları destekleyen diğer bir düşünce akımı ve uygulamalar setidir. Kameralistler, genel olarak sosyal ve ekonomik alanlarda devlet müdahalesine olumlu yaklaşmışlardır. Bu nedenle, kameralizm, ekonominin ve toplumun, kamu yönetimi ve dolayısıyla kamu görevlileri aracılığıyla düzenlenmesini ve denetlenmesini ifade eden bir kavramdır¹. İlk Kameralistler, prenze bağlı olan kamu görevlilerinin üniversitelerde, özellikle kamu maliyesi alanını da kapsayan yöneticilik eğitimi alması gerektiğini savunmuştur². 1727 yılında I. Fredrich’in Kameral Bilimler alanında üniversitede bir kürsü kurulduğunu açıklaması, kameralizmin akademik gelişiminin ve devlet görevlilerine öğretilecek yönetim eğitiminin temelleri olarak gösterilir (Tribe, 1984: 263)³. Modern kamu

¹ Kameralizmle ilgili literatür incelendiğinde kavramın, merkantilizmin totaliteryanizmin (*Volkstaat*) ilkel bir kavramı, ulusal ekonomilerin habercisi, refah devleti için bir program ya da modern siyaset biliminin ilkel başlangıçları gibi anlamlarda kullanıldığı görülmektedir (Johnson, 1964: 378).

² Johnson’un aktardığına göre (1964: 380-381), yönetim teorisinin başlangıcı, Güney Almanya’da çeşitli kamu görevlerinde bulunan bir hukukçu ve teolog olan Melchior von Osse’ye (1506-1557) kadar götürülebilir. Osse, prensin üniversitelere olan ihtiyacı ve öğrencilerin eğitimleri ile ilgili görüşlerini şu şekilde açıklamaktadır: Prens, öğrencileri uygun dini ve seküler bilgiyle şekillendirmek için üniversiteleri katı bir biçimde düzenlemelidir. Farklı kimlikleri olmaksızın prensin araçları sayılan kamu görevlileri zeki, çalışkan, bilgili ve dindar olmalıdır. Fakir, ancak yetenekli gençler üniversitelere alınmalı, kamu maliyesi alanında eğitilmeli ve memur adayı olarak resmi rütbelere getirilmelidir. Bu sistemde memurlar, prenze gayrişahsî bir anlayışla hizmet ederek yavaş yavaş daha yüksek mevkilere gelirler. Osse’ye göre, prensin günlük yönetsel işleri, vergilerin toplanması ve kraliyet topraklarının gözetiminden oluşmaktaydı. Yönetim işlevlerinin bu küçük ölçekli doğası nedeniyle memurlar, genelde kamu gelirlerinin toplanmasıyla ilgilendiklerinden, özellikle gelirlerin yönetimi için üniversite eğitimi almış bir mali kadronun varlığı zorunluydu.

³ Hükümet işlerinin sistematik yönetimi anlamında kamu yönetiminin akademik inceleme alanı olarak ABD’de gelişmesi için 19. yüzyıl sonunun beklenmesi gerekmiştir. Genelde 1887 tarihli Woodrow Wilson’un “İdarenin İncelenmesi” (*The Study of Administration*) başlıklı denemesi bu gelişmenin başlangıç noktası olarak değerlendirilir (Heady, 1966: 1).

yönetimi ethosunun çekirdeğini oluşturan ve bürokrasinin işleyişini anlatan görüşlere Kameralistlerde rastlamak mümkündür¹. Kameralistlerin pek çoğu aristokrat sınıfın üyesi olmalarına rağmen savundukları idealler, ticaret ve üretime olan ilgileri, kırsal ekonomi ve sosyal çıkarları kent ekonomisinin hâkimiyetine bırakma konusundaki ısrarlı girişimleri, Alman kentlerindeki girişimci sınıf (burjuva) ile aynı kampta yer almaları sonucunu doğurmuştur (Johnson, 1964: 388).

Diğer yandan, tüm Kameralistlerin tamamen aynı görüşleri savunduklarını söylemek de zordur. 1700'den önceki Kameralistler mutlak monarşi teorilerini sabit bir teolojik temele dayandırırken, 1700'den sonraki yazarlar yöneticinin teorik otoritesini desteklemek için tamamen seküler kavramlara yönelmişlerdir. Sonraki Kameralistler, gelirlerdeki artışın nasıl korunacağı ve mutlakiyetçiliğin nasıl doğrulanacağı sorunları üzerinde yoğunlaşmışlardır. Dolayısıyla ilk zamanlardaki bürokratik ilgi, artık mali bürokrasiye ve düzenlemelere kaymıştır. Sonraki Kameralistlerin savundukları görüşler arasında, gümrük görevlilerinden raporların toplanmasına dayanan bir istatistik bürosunun oluşturulması, devlet tarafından işletilen şirketlerin kurulması, devlet destekli özel girişimciler ve kamu bürokratu ile kar peşinde koşan girişimcilerin ayrılması bulunmaktadır (Johnson, 1964: 388). Aslında Kameralistlerin, kamu görevlilerinin, monark ile nüfusun geri kalanı arasında aracılık edebilecek yeni bir yönetici elit oluşturmasını istediği söylenebilir. Bu bürokratik elit sadece devlet sorunlarıyla ilgilenecek ve ekonomik kalkınma için doğrudan sorumluluk almayacaktır. Ayrıca bu görevini yerine getirirken devlet tarafından sübvans edilen tüccarlar, üreticiler ve nüfuzlu sözleşmecilerden oluşan ikinci bir bürokrasiden destek alacaktır. Bu gölge bürokrasi; tarım, sanayi ve ticari gelişme projelerinin başarısı veya başarısızlığında sorumluluk almaya devam edecektir (Johnson, 1964: 391).

Bu dönemde, Merkantilist ve Kameralistler dışındaki siyasi düşünce dünyası da egemen, mutlak monarşilerin doğuşuna ve gelişmesine zemin hazırlamıştır.

¹ 1656 yılında Veit von Seckendorff'un bürokratik işleyişin özellikleriyle ilgili çizdiği çerçeve, takipçileri tarafından da tekrarlanmıştır. Seckendorff'a göre, Prens ilk olarak, tüm düzeylerdeki yönetsel işleyişi izlemek için kurullar veya müdürlükler oluşturan direktifler yayımlamalıdır. Bu genel emirlerde, kurulun toplantı zamanları, amaçları, oturumlarda uyulması gereken prosedürler belirlenir. Müdürlükteki memurlar, kararları saklar, resmi bilgiyi sır olarak tutar ve diğer kurallara uygun davranırlar. Tüm resmi görevlilerin ayrıntılı iş tanımları yapılır. Resmi faaliyetlerin periyodik raporları prens'e gönderilir. Böylece Seckendorff, rutin bürokratik işlevlerin yapısını özetleyerek Kameralizmin esas kurucularından biri olmuştur (Johnson, 1964: 383-384). Weber'in yaklaşık 200 yıl sonra oluşturduğu bürokrasi modelindeki yapısal ve işlevsel unsurların birçoğunu Seckendorff'ta bulmak mümkündür. Hatta Johnson'a göre (1964: 384), modern biçimsel örgüt teorisinin nitelikleri olan resmi dairelerin hiyerarşik düzenini ve iş bölümünü dahi görebiliriz. Bu durum, Kıta Avrupa'sı yönetim düşüncesindeki sürekliliği göstermesi açısından önemlidir.

Egemenliğin ve doğrudan doğruya “devlet” teriminin siyaset felsefesinde ilk sistematik kullanımının Bodin’in 1576 yılında yayınlanan “Devletin Altı Kitabı” adlı eserinde bulunması rastlantı değildir (Pierson, 2000: 81). Yine aynı yüzyılda İtalyan birliğini sağlanması amacıyla bir eser yayınlayan Machiavelli’nin Prens’e attığı özellikler, dönemin siyasal düşüncesini ve çabalarını yansıtmaktadır.

Devleti, birçok ailenin ve onlara ait ortak malların egemen güç tarafından yönetimi olarak tanımlayan Bodin’e göre, devleti devlet yapan, siyasal toplumun birlik ve bütünlüğünü sağlayan egemen güçtür. Egemenlik ise mutlak ve sürekli bir güçtür. Bodin, belirli bir süre için verilen ya da elde edilen egemenliği egemenlikten saymaz. O’na göre, İstenildiği zaman geri alınabilen bir iktidar olsa olsa *yetkidir*. Örneğin, kral egemenlik hakkını ömrü boyunca kullandıktan sonra tacıyla birlikte aktarır, oysa bir meclisin ya da memurun egemenliğinden söz edilemez. Ayrıca mutlak olan egemenlik, başkasından emir almadan, yönetilenlere danışmadan, bir eşitin ya da bir astın rızasını almadan, genel veya özel olarak tüm yurttaşların hukukunu belirlemek yani yasama faaliyetinde bulunmak iktidardır. Yöneticinin egemenliği, gelenek ve görenekler tarafından ve hatta kendi yaptığı yasalarla bile sınırlanamaz, çünkü zaten hukukun kaynağı kendisidir. Kral sadece Tanrı buyruklarını dinleyeceğine ant içer. Böylece kralın sorumluluğu da sadece Tanrı’ya karşıdır, yurttaşların kralı yargılama hakkı yoktur. Yurttaşın, kralına karşı ancak belirli görevleri olabilir, yurttaş hak arayamaz (Akın, 1993: 95-97).

Mutlak egemenlik karşısında, egemenliğin kral, soylular ve halk meclisleri tarafından birlikte kullanılmasından söz edilemez. Ayrıca bu anlayış, dini iktidarın Orta Çağ boyunca sürdürdüğü üstünlük iddialarının da sonu demektir. Belirtilen sebeplerle Bodin’in egemenlik anlayışı, feodaliteyi bertaraf ederek Fransız monarşisinin esas temelini oluşturmuştur. Aslında Bodin, egemen monark ile halk arasında bir danışma organı olarak senato veya parlamento olarak adlandırılacak bir organa yer verir, ancak bu organ kesinlikle bir karar organı değildir (Göze, 2000: 126-128).

Egemenin mutlak iktidarını anlatan kesin ifadeler ise 17. yüzyılın ortalarında Hobbes’da görülmektedir. Hobbes, 1651 yılında yayınladığı kitabında devleti anlatmak için “leviathan” metaforuna başvurmuştur. Leviathan, tek başlı, fakat gövdesi birçok yaratığın birleşmesinden meydana gelmiş bir canavar olarak tasvir edilmektedir. İnsana benzemekle birlikte ondan daha büyük ve güçlüdür. Üstün egemen güç, onun ruhunu temsil eder, yargı ve yürütme görevlerini ifa eden hâkimler, memurlar ve diğer

kamu görevlileri ise bu yaratığın hareket etmesini sağlayan yapay eklemlerdir (Göze, 2000: 133).

Hobbes (2005: 131-138), devleti üstün bir kişiliğe sahip, son derece güçlü, egemen olarak tasarlamış tüm insanları da onun uyuğu olarak görmüştür. Hobbes'a göre bunun birkaç nedeni vardır. İlk olarak, Hobbes'a göre, insanların, kurdukları devletin biçimini değiştirmeye hakları yoktur. İkinci olarak, egemen güç, yapılan sözleşmeye taraf olmadığı için sözleşme hükümlerine aykırı hareket etmesi söz konusu olmayacağı gibi hiçbir koşulla da bağlı değildir. Egemen gücün haksız davrandığından, adalete aykırı hareket ettiğinden yakınılamaz ve bu yolda bir iddia ileri sürülemez. Bu nedenle, egemen gücün sahibinin cezalandırılması ya da öldürülmesi söz konusu dahi edilemez. Egemen güç, barış ve güvenliğin bozulmasını önlemek ya da bozulan barış ve güvenliği yeniden kurmak için gerekli gördüğü tüm önlemleri alacaktır. Egemen güç, toplumda yasayı yapan, kaldıran, değiştiren tek güçtür ve hukukun tek kaynağıdır. Bu gücün bölünmesi, parçalanması da söz konusu değildir, ya bir kişi ya da bir meclis tarafından kullanılır. Zaten Hobbes'a göre, egemenliğin mutlak nitelikte olmaması, devletin çöküş nedenleri arasında yer alır.

1.1.1.3.3.2. Mutlak Devletin Gelişimi: Prusya ve Fransa Örnekleri

Mutlak hükümdarların hukukçularının, Roma hukukunu yeniden yorumlaması, kralın iktidarını genişletmesine yardımcı olmuştur. Hukukçular, kamu gücünün krala ait olması ilkesini kutsal bir temele bağlayarak, halkın egemenliğini krala vermeleri sonucuna ulaşmıştır. Egemenlik "hakkının" krala ait olduğu şeklindeki yorum, kralın devleti sahiplenmesine ve egemenliği yasal olarak uygulayabilmesine yol açmıştır (Chapman, 1959: 15).

Mutlakıyetçi dönemde sınırsız yetki, kendi yetki alanlarına sahip öteki egemen devletlerin meşru varlığını tanıyan, ama kendi iki taraflı ilişkilerinde başka ve daha üst bağlayıcı otoriteyi kabul etmeyen bir dizi egemen devlete dayanan yeni bir uluslararası düzeni ortaya çıkarmıştır. Westfalya modeli¹ olarak adlandırılan bu modelin önemli bir özelliği, devletlerin kendi toprakları içinde yetki hakkının mutlak

¹ 1648 tarihli Westfalya Antlaşması, feodal yapının çözülmesini hızlandırmıştır. Antlaşma, doğrudan doğruya devletin siyasi yapısında önemli bir değişiklikten çok, coğrafi sınırları belirlenmiş, her biri diğerinin rakibi olan ama yine her biri öbürünün egemenlik hakkını tanıyan belirli sayıdaki siyasi yapının bir arada varoluşunu yasallaştıran yeni bir devletler sistemi kurmuştur. Yeni ilişkiler ağı, devletlerin merkezi bir otorite kurarak iç siyasal düzenini denetlemesini ve böylece devletin sürekliliğini, bütünlüğünü sağlayacak mekanizmaları gerekli kılmıştır (Parlak, 2003: 349-350).

olduğunun ve hiçbir dış gücün herhangi bir devletin iç işlerine müdahale hakkının olmadığını tanınmasıydı. Böylece verili bir yetki alanında tüm otorite, kralın kutsal şahsında toplanmıştır. Belki de bundan daha önemlisi, egemenlik iradesinin uygulama kapasitesinin artırılma derecesiydi. Bürokratik örgütün ve iletişimin yeni biçimleri, yeni gözetim aygıtları, yeni muhasebe yöntemleri, yeni sosyal denetim teknolojileri vb. araçların tümü, devletin altyapısal iktidarını genişletmiştir (Pierson, 2000: 81-85). Ayrıca her devletin, yönetim biçimini iyi düzenleyerek kamu hizmetlerinin ülkeye ivedi, eşit ve güvenilir bir şekilde iletilmesi ve gerek görüldüğünde toplumdaki kaynakların örgütlenmesini üstlenmesi zorunluydu. Böylece egemen devletin dışarıda karşılaştığı tehdit ve sorunlar, içeride hükümdarların yetkilerini kendi elinde toplama isteğini güçlendiriyordu (Poggi, 1991: 69-70).

Hem kuramsal düzeyde hem de fiilen dönemin hâkim yönetim anlayışı olan mutlak devletin, her biri diğeriyle ilişkili üç temel özelliğinden söz edilebilir. Bunlar, (1) yönetsel gücün merkezileşmesi ve genişlemesi, (2) yeni hukuk mekanizmalarının gelişmesi ve (3) mali yönetim usullerindeki değişikliklerdir (Giddens, 2008: 133-134). 17. yüzyıl boyunca egemen devlet biçimi olan mutlak monarşi, 18. yüzyılın ikinci yarısından sonra modern devlet biçimlerine dönüşmeye başlamıştır¹. Siyasi iktidarın tek elde toplandığı ve merkezileştiği mutlak yönetim, İngiltere’de ancak 17. yüzyıla kadar sürerken, pek çok Doğu Avrupa ülkesinde 19. yüzyıla kadar yaşama şansı bulabilmiştir (Pierson, 2000: 77).

Mutlak rejimlerden modern devlete geçişin bir göstergesi olarak yönetimde geleneksel ilişkilerin, yerini modern kamu yönetimine ve kamu hizmetine bırakması, Fransa ve Prusya örneklerinde açıkça görülmektedir. 17. yüzyılda Fransa’da yönetim, salt kralın yetkisindeydi. Fiili kamusal gücü elinde toplayan kralın, bu gücü kullanması için öncelikle kendisinin önemini artırması gerekiyordu. Diğer bir ifadeyle, gücünü ortaya koyabilmek için sarayın heybetini gözler önüne sermesi gerekiyordu. Böylece saray artık kendine özgü, yapay bir dünya haline gelmiştir. Saray, kralın yaşamını yüceltiyor ve başkalarına bunu yansıtıyordu. Başkalarından tecrit edilmiş olan saray, toplumun üstünde bir konuma yerleştiriliyordu. Dolayısıyla kral, toplumu sarayı aracılığıyla değil, sarayından yönetiyordu (Poggi, 1991: 75-76).

¹ White’a göre (aktaran Heady, 1966: 37), Fransa’da Richelieu, İngiltere’de XIII. Henry ve Elizabeth, Prusya’da ise Friedrich William devlet, daire, kamusal hayat ve sürekli memur kavramlarını feodal sistemin yıkıntılarında çıkararak yeniden yapılandıran baş mimarlar arasındadır.

Kralın kişisel gücünün ortamını hazırlayan birkaç küçük hükümet konseyi de bulunmaktaydı. Az sayıda üyesi bulunan bu konseyler, çok sayıda görevli ile birbirlerine bağlanıyor, bu bağlar kralın emri ile kuruluyor ve harekete geçiyordu. Genelde üyeleri kral tarafından atanan ve soylu ailelerden gelen bu konseyler, XIV. Luis (1643-1715) zamanında, kralın kararlarının oluşmasına yardımcı oluyorlar ve alınan kararların yürürlüğe konmasında krala karşı sorumluluk yükleniyorlardı. Sistemin hiyerarşik yapısı, profesyonel ordu ve donanmanın komutanlarından kamu yatırımlarını gerçekleştiren ve denetleyen kişilere kadar çeşitli kollara ve ara kademelere ayrılıyordu. Daha alt düzeydeki makamları dolduranların çoğu burjuva ya da küçük-soylu kökenliydi ve genelde üniversite eğitimi görmüş hukukçulardı (Poggi, 1991: 77-78). Fransa'da mutlak monarşinin tam olarak gerçekleştiği bu dönemde XIV. Luis, soyluların yönetimdeki etkilerini zayıflatarak, eyaletlere atadığı otuz kadar denetçi (*intendant*) aracılığıyla otoritesini kentlere kadar götürebilmiştir¹. Yine de XIV. Luis'in getirdiği, kamu işlerinin yürütülmesinden dolayı doğrudan krala karşı sorumlu olan, güçlü bir hiyerarşik bağ ile yöneticiye bağlı memurlara dayanan yeni düzenlemeler, eski rejimin kalıntıları üzerine kurulmuştur. Bu nedenle mesela, kamu yönetimi makamlarının satılması gibi eskiden kalma uygulamalara bu dönemde de devam edilmiştir (Skocpol, 2004: 114; Lynn, 2005: 31). Başta mali yönetim reformu ve kamu yönetiminin reorganizasyonu çalışmaları olmak üzere Fransa'nın kamu yönetimi sistemi birçok devlete örnek teşkil etmiştir.

Mutlak yönetim sisteminin 18. yüzyılda aldığı biçime en iyi örnek ise Prusya'dır². Prusya'da devletin gücünün kralın şahsından üstün olduğunu simgeleyen kurum saray değil, askeri ve yönetsel mekanizmalarıdır. I. Fredrich William (1713-1740) ve sonraki Prusya kralları, Fransa'dakinden çok daha büyük ve karmaşık kamu yönetimleri aracılığıyla yönetimlerini sürdürmüştür. Bu gelişmenin önemli bir boyutu "kamu hukukunun" ortaya çıkmasıydı. Artık memurlar, doğrudan hükümdardan aldıkları

¹ Benzer gelişmelere Prusya'da da rastlamak mümkündür. Prusya'da devletin gelirleri arasında vergilerin öne çıkmasının nedeni, prens tarafından bürokratik vergi toplayıcıların kentlere atanması ile kentlerin özerkliklerinin ortadan kalkmasıdır. Merkezi yönetime ve dolayısıyla prensle bağlı olan bu memurlar (*commissarii*), 17. yüzyıl boyunca başarılı bir şekilde belediyeler üzerinde vergi toplama gücünü kabul ettirmiştir (Johnson, 1964: 382).

² Mutlak monarşi örnekleri olarak Fransa dışında Rusya ve Çin'i inceleyen Skocpol'e göre (2004: 102-103), bu eski rejimlerde mutlak monarşilerin koruması altında iş gören, farklılaşmış, merkezi olarak yönlendirilen, yönetsel ve askeri hiyerarşiler olarak tamamen kurumsallaşmış imparatorluk devletleri vardı. Skocpol'ün "ön bürokratik" adını verdiği bu imparatorluklarda, her rejimde kendine özgü biçimler olsa da bazı memurluklar, özellikle üst düzeydekiler işlevsel olarak uzmanlaşmıştı, bazı memuriyet görevleri kesin kurallar ve hiyerarşik gözetim ve denetim altındaydı, devlet memurluklarının ve görevlerinin özel mülkiyetten ve çıkarlardan ayrılması kısmen kurumsallaşmıştı.

yetkilerle ya da hükümdarın kişisel emirlerinin uygulayıcısı olarak değil, devletin gücünü belli işlevlere dağıtan bu kurallar bütününlün yönlendirmesi ve denetimi altında çalışmaktaydı. Bu işlevler ise yaptırım gücü olan kararlar verebilmeye ve bunları uygulamaya yetkili, aralarında koordinasyon sağlanmış bir dizi makamdan oluşan kurum tarafından üstlenilmiştir. Bu kurumlarda çalışanlar, makamlarına atama yoluyla gelmiş, eğitilmiş ve deneyimli memurlardı¹. Makamları üzerinde mülkiyet ve veraset hakkı olmayan, kurumlarının gelirleri üzerinde hak iddia edemeyen bu memurlara merkezi fonlardan sabit ücret ödenirdi. Memurların tabi olduğu emir, gözetim ve disiplin de yasayla düzenlenmişti. İşlemler yazılı olarak yapılır ve kayda geçirilirdi. Ancak hukukun, hükümdarı bağlamayacağı ilkesi de korunmaktaydı. Dolayısıyla kamu hukuku, salt kendi içinde geçerliydi ve üstleri karşısında daha alt makamların çalışmalarını düzenliyordu, bireyler üzerinde kişisel yaptırımı yoktu. II. (Büyük) Freidrich (1740-1786) zamanında² doruğuna ulaşan devletin yönetim mekanizmasını kurma süreci sonunda kral, çok sayıda bürokratin üstü konumuna gelmiştir. Çoğu soylu olan bürokratlar ayrıcalıklı konumlarını hükümdarın koşullarını kabul ederek koruyabilmiştir. Gerek Fransa'da gerekse Prusya'da bütün önemli yetkiler hükümdarın elinde toplanmıştı ve birincil siyasal konular, yöneticinin mutlak gücünün nasıl artırılacağı ve bu artan gücün içeride ve dışarıda nasıl kullanılacağıydı (Poggi, 1991: 80-82; Lynn, 2005: 31).

Tüm bu gelişmelere rağmen, Fransa ve Prusya da dâhil, bu mutlak monarşilerin hiçbiri Weberyen anlamda (yasal-rasyonel) bürokratik değildi. Modern ulus devletteki kadar, toplum içinde tamamen merkezileşmiş ya da güçlü değillerdi. Hatta bu eski rejimlerin yerel tarımsal sosyo-ekonomik ilişkileri yeniden örgütlemek bir yana, doğrudan denetleyecek durumu bile yoktu. Diğer bir ifadeyle bu eski imparatorluk devletleri, görevlerinin çeşitliliğiyle ve boyutlarıyla sınırlanmıştı (Skocpol, 2004: 102-103). Wilson'a göre bu dönemde (1961: 54-55):

"devletin görevleri basitti, çünkü hayatın kendisi de basitti. Devlet insanlara emrediyor, onlara dileklerini öğrenmeyi lüzum görmeksizin belli ödevler

¹ Modern yönetsel devletin oluşmasında, mutlak devlette yerel hizmetlerin merkezileşmesi kadar memurların sistematik olarak işe alınması da etkili oldu. 18. yüzyıl sonuna kadar Prusya'da atamalarda liyakat sistemi tüm pozisyonları kapsıyordu; üst düzey kamu hizmetine giriş, tarım ekonomisi, mülk yönetimi, mali hukuk ve idare hukuku alanlarını da içeren üniversite eğitimi gerektiriyordu; mezunlar pratik meslek için eğitime yöneliyor ve tüm bunların sonunda sözlü ve yazılı bir sınava katılıyorlardı (Chapman, 1959: 24).

² II. Friedrich, kamu yönetimi sistemini oluşturmada Fransa'dan büyük oranda etkilenmiştir. Kral, sadece Fransız usullerini kabul etmekle kalmamış, aynı zamanda bu usulleri uygulayacak personeli de Fransa'dan getirmişti (Mises, 2000: 17).

yükletiyordu. Maliyecileri şaşırtacak amme geliri ve amme borçları alanında (karmaşık) sistemler yoktu ... İktidara sahip olan kimseler bunu nasıl kullanacağını uzun boylu düşünemiyordu. Tek ve büyük mesele şundan ibaretti: İktidara kim sahip olsun?"

Geleneksel devletlerin önemli bir özelliği olan ve gelişmiş kamu yönetimi örgütlenmesinin örnekleri olarak sunulan sulama projeleri gibi büyük projelerde bile yönetim ve bürokrasi zayıftı. Ayrıntılı yönetsel planlar, kapsamlı koordinasyon gibi özelliklere rastlamak zordu. Yönetimde yazıllık esasının yerleşmesi, yazılı hukuk kurallarının oluşması, kamu yönetimi tarafından toplumsal ve ekonomik konularda resmi istatistiklerin tutulması bireyler karşısında devletin gözetim ve denetleme kapasitesini artıran gelişmelerdi. (Giddens, 2008: 66-70). Ancak bunlar bile modern devletin her yere nüfuz eden devasa gözetim kapasitesinin sadece küçük bir kısmıydı (Pierson, 2000. 85).

1.1.2. Modern Dönemde Birey-Kamu Yönetimi İlişkilerinin Gelişimi ve Niteliği

Bir olguyu veya olayı geleneksel ya da modern olarak nitelenmek aslında oldukça görece bir durumdur. Modern olarak nitelenen toplum yapısının içinde geleneksel unsurların yer aldığı birçok örnek bulunabilir. Yine de geleneksel toplum ile modern toplum ve kurumlar arasında belirgin bir süreksizlik olduğu açıktır. Buradaki süreksizlik, modern toplumsal kurumların bazı açılardan benzersiz olmalarını, yani her türlü geleneksel düzenden biçim açısından farklılıklarını anlatır¹. Buradan yola çıkarak denilebilir ki, modernleşmenin süreksizlikleri bağlamında modern devletin geleneksel devlet türlerinden ve modern yönetimlerde birey-kamu yönetimi ilişkilerinin geleneksel birey-kamu yönetimi ilişkilerinden nasıl farklılaştığının ortaya konulması gerekmektedir.

1.1.2.1. Modernite: Geleneksel Toplumdan Kopuş

Modernitenin tarihsel başlangıç noktasını tespit etmek zor olsa da genelde modernlik 17. yüzyılda Avrupa'da başlayan ve sonraları neredeyse bütün dünyayı etkisi altına alan toplumsal yaşam ve örgütlenme biçimleri olarak tanımlanır (Giddens, 2004: 11). Modernlik, her şeyden önce, geleneksel olandan bir farklılaşmayı içerir. Bu açıdan da,

¹ Giddens'a göre (2004: 15-16), modern toplumsal kurumları, geleneksel toplumsal düzenlerden ayıran üç tür süreksizlik bulunmaktadır: (1) Geleneksel toplumlara göre modernliğin koşulları içinde değişim hızı son derece fazladır, (2) dünyanın değişik bölgeleri birbiriyle bağlantı içine girdikçe değişim alanı genişlemekte ve toplumsal dönüşümün dalgaları bütün yerküreyi etkilemektedir ve (3) ulus-devletin siyasal sistemi, ürünlerin ve ücretli emeğin tam anlamıyla metalaştırılması gibi bazı toplumsal biçimler önceki tarihsel dönemlerde hiç görülmemiş olup modern kurumların doğasından kaynaklanmaktadır.

"yeni yeni uygulamaların ve kurumsal biçimlerin (bilim, teknoloji, sınaî üretim, şehirleşme), yeni yaşam tarzlarının (bireycilik, sekülerleştirme, araçsal akıl) ve yeni sıkıntıların (yabancılaşma, anlamsızlık, toplumsal çözülmenin yaklaştığı hissi) tarihte eşi benzeri görülmedik bir karışımı"dır (Taylor, 2005: 11)¹.

Aslında modernlik, salt değişim ya da olaylar silsilesi de değildir; akılcı, bilimsel, teknolojik ve yönetsel etkinliğin ürünlerinin yaygınlaştırılmasıdır. İşte bu nedenle modernlik, toplumsal yaşamın siyaset, ekonomi, aile yaşamı, din ve özellikle sanattan oluşan çeşitli bölümlerinin giderek artan farklılaşmasını içerir. Modernlik fikri, bilimin teknolojik uygulamalarının yanında, yasaların tarafsızlığının kişileri torpile, adam kayırmaya ve yolsuzluklara karşı koruması; kamu ve özel yönetimlerin kişisel bir iktidarın aracı haline gelmemesi; kişisel servetle kamu kurumları ya da özel işletmelerin bütçelerinin birbirinden ayrı tutulması gibi özel yaşamla kamu yaşamının da birbirinden ayrılmasını gerektirmektedir (Touraine, 2004: 23-24).

Jeanniere (2000), geleneksel olandan kopuşun, diğer bir ifadeyle modernitenin, bilimsel, kültürel, siyasal ve endüstriyel-teknik olmak üzere dört alanda meydana gelen devrimlerle² birlikte geliştiğini düşünmektedir. Kopernik (1473-1543), 16. yüzyılda ilk defa güneşi evrenin merkezine yerleştirerek; dünyanın, evrenin merkezi olduğuna inanan Ptolemeci anlayışı sorgulamıştır. Ardından Bacon³ (1561-1626), dini, zihnin bir hurafesi olarak niteleyerek imanla akıl arasındaki ilişkiye meydan okumuştur. Descartes (1596-1650), bilginin merkezinden Tanrıyı çıkarıp insana doğru yönelterek bu eleştirel çizgiyi devam ettirmiştir. Newton (1642-1727) ise, evreni mekanikle ilgili güçler ve hareket yasalarıyla yeniden şekillendirmiş, evrensel yerçekimi kanununu bularak iki dünya görüşü arasındaki kopuşu belirlemiştir.

¹ Modernlik daha çok bir durum tespitiyken, modernleşme modern olma sürecini anlatan bir kavramdır. Bu açıdan modernleşme, sosyal bilimlerde geleneksel veya teknoloji öncesi bir toplumun makine teknolojisi, rasyonel ve seküler davranış kalıpları ile yüksek düzeyde farklılaşmış toplumsal yapılar şeklinde nitelenen bir topluma doğru geçiş sürecini ifade etmek üzere kullanılır (O'Connell, 1976: 13). Modern kavramı ve modernleşme süreciyle ilgili birçok konu 1960'lardan bu yana literatürde yoğun olarak eleştirilmiş ve kavrama, "politik gelişme", "politik modernleşme", "(ekonomik) kalkınma" gibi alternatifler aranmıştır.

² Pierson da (2000: 65) 16. ve 18. yüzyıllar arasında ortaya çıkan modern dünyanın kendisinden önceki geleneksel düzenle çatıştığını, bu olayın insanlık durumunda olağanüstü ve hızlı bir dönüşümü ifade ettiğini kabul ederek, sosyal hayatın pek çok alanındaki gelişmeleri "devrimci" olarak nitelmiştir. Bendix'in (1967: 292) benzetmesi ise daha çarpıcıdır. Buna göre, 18. yüzyıl toplumlarında meydana gelen bu dönüşüm, 10.000 yıl önce göçebe insan topluluklarının yerleşik tarım toplumları haline gelmesindeki dönüşüme benzemektedir.

³ Bacon için bilgi, kontrol ve öndeyiye eşdeğerdir. Dolayısıyla bilgi, ancak insanlığın doğa üzerindeki gücü arttığı ölçüde artabilir. Bacon'ın, bilginin insanın durumunun iyileşmesini sağlamak için var olduğu düşüncesi, teknokrazi, bilimsel ütopyacılık ve toplum mühendisliği, pratik ve moral olanın teknik olana indirgenmesi doğrultusunda ilk adım ve böylece, modern araçsal ya da teknolojik rasyonalitenin başlangıcıdır (Hollinger, 2005: 38).

Kopuştan önce insan, Tanrı'nın düzenli ve ölçülü bir şekilde yarattığı sonlu ve hiyerarşik bir dünyadaki aracıydı. Ancak bundan sonra fiziksel evren, mekanik olarak düzenlenmiş, determinizme boyun eğen ve insanın yasalarını keşfetmek zorunda olduğu bir evren olarak görünmeye başlanmıştır (Tannenbaum ve Schultz, 2006: 217-234; Jeanniere, 2000: 97-98). Kuhncu terminoloji (2003: 63) ile ifade edecek olursak bu bilimsel devrimde, olağan bilim rayından çıkmış, bilim çabası yepyeni ilkeler bütününe yönelmiş ve yeni bir bilim yapma temeline götürecektir olan olağanüstü arayışlar başlamıştır.

Bilim dünyasında doğa, her bir parçası birbiri ile uyum içinde işleyen mekanik bir saat biçiminde tasarlanmış ve doğanın kendi kendine işlediği kanıtlanmaya çalışılmıştır. Böylece mekanik saat hem söylem hem de uygulamada kapitalizmin kendi kendine işleyen piyasa veya kendiliğinden düzen söylemine de zemin hazırlamıştır. Mekanik saatin kullanılması, her şeyden önce, zaman üzerindeki denetimi sağlamış, sanayinin ve daha sonra kamu yönetiminin işleyişi ve vardiya/mesai sistemine bu araç yardımıyla geçilmiştir (Bağce, 2004: 31-32).

Kültürel devrim ise yeni fiziksel dünya görüşünün içine güçlü bir şekilde kök salan düşünce hareketidir. Kültürel devrim, Almanya'da "Aufklärung", Anglo-Sakson dünyada "Enlightenment" ve Fransa'da "Lumieres" olarak adlandırılan "Aydınlanma" hareketine uzanmaktadır (Jeanniere, 2000: 100). West'e göre, Aydınlanma, 18. yüzyılın entelektüel ve kültürel bir hareketi olduğu kadar felsefi bir harekettir. 1500'lü yıllardan itibaren başlayan toplumsal, ekonomik ve kültürel gelişmeler, hem daha uzun vadeli modernleşme süreçleri ve hem de Batı'nın modern diye tanımlanan özbilincinin doğuşuyla¹ içi içe geçmiştir. Aydınlanmayla birlikte Batı, kendi düşüncesi, değerleri ve kurumlarının üstünlüğüne, tartışmasız olmasa da güçlü bir inanç meydana getirmiştir. Böylece Batı, artık kendini modern Batı olarak görmeye başlamıştır (2005: 25). Aydınlanma düşünürleri de bilimsel tahmin, toplumsal mühendislik², rasyonel

¹ Coğrafi keşifler, Rönesans ve Reformasyon Avrupa'nın sosyal, kültürel ve entelektüel hayatındaki köklü dönüşümü başlatmaya yardımcı olmuştur. Keşifler, Avrupalıları daha önce bilinmeyen ve onların gözünde ilkel olan insanlarla temasa sokmuştur. Bu karşılaşmaların uyandırdığı merak, Eski Yunan ve Roma uygarlıklarına ilişkin öğrenilenleri pekiştirmiş, İslam âlimleri tarafından korunan klasik metinlerin çevirisiyle birlikte Batı, sanat ve bilimlerde "Rönesans"a hazır hale gelmiştir. Sanat ve mimaride klasiklerin yeniden canlandırılması, insani çıkarlara, yeti ve ilgilere önem veren Hümanizmin gelişmesini teşvik etmiştir. Bir yandan, Rönesans sanatı dünyevi konulara ağırlık verirken, diğer yandan Bacon gibi filozoflarla birlikte, sistematik, eleştirel ve kayıtsız şartsız bir teşebbüs olarak modern bilim anlayışı ilk kez formüle edilmiştir (West, 2005: 29-31).

² Modern toplumda, kamu görevini kabul eden kişinin Weberyen anlamda görevini bir ödev olarak benimsemesi beklenmekte, özel hayatı ile iş hayatını ayırması gerektiği için de kamu görevlisi üzerinde

planlama, rasyonel toplumsal düzenleme ve kontrol sistemlerinin kurumsallaşması aracılığıyla gelecek üzerinde denetim kurmayı hedeflemiştir (Harvey, 2003: 280). Cehaletin ortadan kaldırılıp yerine bilimsel bilginin ikame edilmesinin, sınırsız insani ilerlemenin yolunu açacağı kabul edilmiştir (Hollinger, 2005: 17).

Jeanniere'in (2000: 100) "siyasal devrim" olarak ifade ettiği üçüncü kopuş, modern demokrasinin önce İngiltere ve Amerika'da ardından da Fransa'da belirmesiyle simgelenir. Demokrasi artık diğer yönetim türlerinden biri olmaktan çıkıp, devletin tek rasyonel biçimi olmuştur. Modern devlette iktidarın kaynağı artık karizma ya da Tanrı gibi başka yerlerden gelmiyordu; bizatihi halka dayanıyordu. Halktan gelmekle birlikte, meşruiyetin akla da uygun olması gerekmektedir. Hükümdarın, geleneksel kurallara uygun olarak iktidara gelmesi yeterli değildi, devletin egemen halkla ilişkisinin demokratik rasyonalite içinde kurulması ve uygulanması da gerekiyordu.

Son devrim ise endüstri-teknik alanda meydana gelmiştir. Sanayi devrimi olarak adlandırılan bu devrim, emeğin soyutlanması ile karakterize edilir. Emek süreci bundan böyle doğrudan insana değil, makineye bağlı hale gelmiştir. Soyutlanma, emek sürecinin parçalarının bizzat mekanikleşmesiyle gerçekleşir ve Taylorizme varıldığında tamamlanır¹. Birbirine bağlı makinelerin özerkliği, bilgisayarlaşma ve robotlaşmayla bilgi ve emeğin örgütlenmesi tümüyle mekanikleştirilebilir kılındığı zaman en uç noktasına erişmiştir. Öyle ki, teknik yapının özerkliği sayesinde insan, artık imalat sürecinin dışına alınabiliyordu (Jeanniere, 2000: 102).

Kumar'a göre, ilk modern devrim olan 1789 Fransız Devrimi, modern kavramını dönüştürmüştür. Devrimle beraber modernlik artık dünyada daha önce görülmedik, yeni bir şeylerin yaratımı anlamına geliyordu. Devrim, modern dönemin amacının, aklın rehberliğinde özgürlüğe ulaşmak olduğunu ilan etmiştir. Bu açıdan Fransız Devrimi modernliğe karakteristik biçim ve bilincini (akla dayalı devrim) verirken, Sanayi Devrimi de maddi tözünü kazandırmıştır. Modernlik, 18. yüzyılın sonlarına doğru İngiliz Sanayi Devrimi'nin ortaya çıkışıyla maddi biçimine bürünmekle kalmamış, sanayileşme aynı zamanda Batının üstünlüğünün de bir göstergesi haline

bürokratik bir kontrol mekanizması kurulmaktadır. Kamu görevlisi olarak birey, hiyerarşi aracılığıyla faaliyetleri, hatta düşünceleri sınırlanan ve kontrol edilen bir vatandaşa dönüşürken, modernleşmenin gerektirdiği toplumsal mühendislik uygulaması, aslında kendisi de kontrol edilen kamu görevlisi aracılığıyla olmaktadır (Ateş, 2004a: 86).

¹ Drucker (1993), Taylor'un bilgiyi işin analizine uygulaması, hareket ve zaman etütleri ve eğitim aracılığıyla verimliliği artırması gibi önerileri sayesinde 1880'lerden II Dünya Savaşı'na kadar geçen dönemde "Prodüktivite Devrimi" yaşandığını iddia etmiştir.

gelmiştir (2004: 102-104). İngiltere'nin ekonomik gelişimi, Amerikan kolonilerindeki bağımsızlık hareketleri ve Fransız devriminde ulus-devletin ortaya çıkması ile aynı zamana rastlamıştır (Bendix, 1967: 292). Modernlik, artık hem modern toplumu hem de endüstri uygarlığını aynı anda anlatan bir kavram haline gelmiş, modern toplumlara nitelikle için "sanayi toplumu" kavramı tercih edilmeye başlanmıştır.

1.1.2.2. Modern Birey-Kamu Yönetimi İlişkilerinin Ortaya Çıkmasında Etkili Olan Faktörler

Modernlik veya modernleşme deyince akla ilk olarak sanayileşme, kentleşme, ulus-devletler, rasyonelleşme, bürokratikleşme ve demokratikleşme gelmektedir. Oysa modernleşme bu kavramlardan daha da fazlasını bünyesinde barındırmaktadır. Toplumsal açıdan nüfusun kentlerde toplanması, okuma-yazma oranlarının yükselmesi, kadın-erkek ilişkilerinin eşitlik yolunda yeni boyutlar kazanması, makineleşme, haberleşmenin yaygınlaşması, sosyal bütünleşmenin sağlanması gibi hususlar dikkat çekerken ekonomik açıdan istihdamın yükselmesi, ekonomik büyüme gibi gelişmeler öne çıkmaktadır (Ateş, 2004a: 73). Modernleşme sürecinde ve modern birey-kamu yönetimi ilişkilerinin oluşmasında önemli dönüm noktaları olarak öne çıkan sanayi devrimi, Fransız Devrimi, yurttaşlık ve ulus devletinin doğuşu, demokratikleşme, anayasacılık hareketleri, liberalizm ve hukuk devletinin gelişmesi süreçleri üzerinde biraz daha durulması gerekir. Ayrıca tüm bu süreçleri etkileyen ve onlardan etkilenen bir gelişme olarak liberalizmin doğuşu ve başlıca liberal düşünürlerin birey-yönetim ilişkilerine katkıları da değerlendirmeye alınmalıdır.

1.1.2.2.1. Fransız Devrimi, Vatandaşlık ve Ulus Devletlerin Doğuşu

Roma hukukunun yeniden yorumlanmasıyla 16. ve 18. yüzyıllar arasında egemenliğin tartışmasız tek sahibi olarak algılanan monarşi düzeni, kralın yerine ulusu koyarak devletin doğasında temel bir reform ortaya çıkaran Fransız Devrimi ve Napolyonik çağla birlikte sona ermiştir. Böylece kraliyet egemenliği yok olurken yürütme otoritesi ile miras kalan imtiyazlar arasındaki ilişki bozulmuş ve yerini her birey-vatandaşın egemen otorite ile doğrudan ilişki kurabileceği ulus-devletin eşitliğine bırakmıştır. Vatandaşlık evrenselleşmiş ve biçimsel olarak tüm vatandaşların kamusal işlere eşit olarak katılması ilkesi benimsenmiştir. Birey ile devlet arasındaki tüm güçlerin ortadan kaldırılması ve tüm vatandaşların eşit bireyler olarak egemen, ulusal otorite karşısında eşit haklara sahip olması anlayışı hâkim hale gelmiştir (Heady, 1966: 35).

Mutlak devlet ve keyfilik unsuruna karşı, Fransız Devrimiyle birlikte anayasa düşüncesi ve kuvvetler ayrılığı prensipleri geliştirilmiştir. Çeşitli anayasa belgeleri ve insan hakları bildirileri Avrupa'nın her tarafına yayılmıştır. Anayasa fikri ile hukukun temellendirilmesi sorunu çözülürken, kuvvetler ayrımı keyfilik yerine hukukiliği koymuştur. Demokrasi düşüncesiyle meclis ve hükümette görev süresini sınırlama ilkesi sayesinde keyfi egemenlik olgusu tamamen kontrol altına alınabilmiştir (Luhmann, 2002: 13). Böylece Fransız krallarının başlattığı süreç tamamlanmıştır. Devrim, kralların keyfi yönetimine son verirken, yönetsel işlerin kanun hükümlerine uygun olarak görülmesini sağlamış ve memurların takdir hakkını daraltmıştır. Fransız devrimi, kamu yönetimini anayasa ilkeleriyle sınırlandırmıştır. Bu açıdan, Mises (2000: 16), 19. yüzyıl Fransız yönetim sistemini bürokratların keyfi uygulamalarını kanun gücüyle imkân oranında daraltmayı amaçlayan bir girişim olarak görmüştür.

Fransız Devrimi'nin sonuçları, teorik ve kurumsal açıdan sadece Fransa'yı değil tüm dünyayı etkileyecek bir boyuta ulaşmıştır. Devrim, Fransa ve ondan esinlenen devlet modelleri için güçlü, merkezileşmiş bir devlet ve kamu yönetimi sistemini ortaya çıkarmıştır. Devrimle birlikte Fransa, kapitalist sanayileşme sürecine girmiş, ancak Fransız toplum yapısında devrimden sonraki değişim, parlamenter temsili düzenlemelerden çok devlet içindeki yürütme erki ile kamu yönetiminin ortak egemenliğini pekiştirmiştir. Devrim sonrasında merkezi hükümet boyut ve işlev bakımından giderek daha fazla genişlemiştir (Skocpol, 2004)¹.

Fransız devrimi, Fransız halkını, İngiltere'deki gibi parlamenter demokrasiye ulaştırmamıştır. Ordu hem kurumsal olarak hem de sayı bakımından muazzam bir biçimde genişlemiş ve 1795 yılının sonlarına doğru yeni bir Cumhuriyetçi Anayasa altında "Direktuar" adı verilen yeni bir rejim kurulmuştur. Bu dönemde de merkezi kamu yönetimi örgütleri ve ordu genişlemesini sürdürmüştür. Bu yapının içinden yükselen Napolyon, kamu yönetiminde merkezileşmeyi yeniden başlatarak devrimci dönemin şiddetli iç çatışmalarına son vermiştir. 1814 yılında Napolyon iktidarı sona ermekle birlikte devlet yapısı olarak kurumsal düzenlemeleri uzun süre ayakta kalabilmiştir (Skocpol, 2004: 341-384).

¹ Skocpol'e göre (2004: 329-340), Fransız Devrimi, özel mülkiyetin tekil, bireyci ve modern anlamını pekiştirmesi bakımından "burjuva", rekabetçi ulusal pazar ekonomisinin gelişmesini önleyen lonca gibi örgütlenmeleri ve diğer engelleri kaldırdığından "kapitalist"; ancak bir o kadar da bürokratik, kitleleri birleştiren ve devleti, dolayısıyla kamu yönetimini güçlendiren bir devrimdir.

Kamu hizmeti ve kamu görevlileri olduğu kadar, krallar da bu değişimden etkilenmiştir. Yukarıda da bahsedildiği gibi Fransız teorisyenler, kralla ulusun yerini değiştirmiş, böylece ülke kralın hâkimiyetinden çıkarak ulusun hâkimiyetine geçmiş ve devlet, ulusun kamu hizmetlerini örgütlemesi ve kendi hükümeti için oluşturduğu bir mekanizma haline gelmiştir. Artık kamu görevlisi, kralın ya da prensin hizmetkârı değil, devletin ve dolaylı olarak da ulusun hizmetkârıdır. Kanun, ulusun iradesinin bir yansıması olduğu için memurlar tek bir kişinin isteklerine değil, kanunun isteklerine uygun olarak davranmaya başlamıştır (Chapman, 1959: 25-26).

Merkezi gözetime ve denetime tabi, sabit maaşlı memurlar hiyerarşisi, geniş ve teknokratik niteliği yüksek bir kamu yönetimi Kıta Avrupa'sındaki diğer ülkelere de örnek teşkil etmiştir. Devlet, önceki dönemlere göre tüm vatandaşlarının yaşamları üzerinde, onlar bunu istesin ya da istemesin daha doğrudan bir etkiye sahip olmuştur (Skocpol, 2004: 384). 19. yüzyıldan itibaren bütün Avrupa devletleri, her zamankinden daha fazla hizmet üreten, ekonomik faaliyeti düzenleyen ve nüfus hareketlerini denetleyen, böylece yurttaşlarının refahını güvence altına alan toplumsal altyapı inşasıyla uğraşmışlardır (Tilly, 2001: 57, 66). Wilson,'un (1961: 56) 1876 yılında ifade ettiği gibi, eskiden basit olup da artık karmaşık ve grifit olmayan tek bir devlet görevi yoktur. Eskiden devlet mekanizmasında birkaç efendi bulunurken, bugün yüzlercesi vardır. Eskiden hükümet bir sarayın kaprislerine ayak uydururken, bugün bir milletin görüşlerine uymak zorundadır.

Yöneticiler, bireysel ve kurumsal vergileme, genel askerlik, nüfus sayımı, polis sistemi gibi araçlarla küçük ölçekli toplumsal yaşamın birçok alanına müdahale etmiştir. Homojen, bütünleşmiş toplumlarda yönetim faaliyetlerinin daha etkin yürütüleceği bilindiğinden, devletler genellikle tebaalarını tek biçimli kılmak için uğraşmış; ticaret, ulaşım ve iletişimde bağlar kurmaya çalışmış; ortak dil, din, para ve hukuk sistemi yoluyla bölünmüşlükleri ortadan kaldırmak istemişlerdir. Bu standartlaştırma çabaları karşısında ortaya çıkan dağınık ve kitlesel direniş karşısında yöneticiler, Tilly'nin ifadesiyle "pazarlık" etmek zorunda kalmıştır. Devletle halk kitleleri arasındaki pazarlığın araçları arasında parlamentoda görüşlerini savunmak, kentlere vergi muafiyetleri vermek, loncalara ayrıcalık tanımak, vergilerin tarh ve toplanmasında ayarlamalar yapmak gibi talepler yer almıştır. Tüm bu pazarlık biçimleri, devlet karşısında bireysel ve kolektif hakların varlığını ve devletin yurttaşlarına karşı yükümlülükleri olduğu anlayışını doğurmuştur, buna mukabil, yurttaşların da devlet karşısında hak ve sorumlulukları ortaya çıkmıştır (Tilly, 2001: 178).

Yurttaşlık, tarihsel olarak üç farklı eksenin bir araya gelmesiyle oluşmuştur. Marshall'ın (2006: 8) ifadesiyle bunlar, medeni haklar, siyasal haklar ve sosyal haklardır. Medeni haklar eksenini oluşturan unsurlar yaşama özgürlüğü, konuşma özgürlüğü, düşünce ve inanç özgürlüğü, mülk edinme ve sözleşme yapma özgürlüğü gibi hak ve özgürlüklerdir. Medeni hakları doğrudan ilgilendiren kurumlar olarak hukuk mahkemeleri gelişmiştir. Siyasal haklar eksenini, siyasal karar alma sürecine seçmen ve seçilen olarak katılma hakkını içerir. Sosyal haklar eksenini ise, içinde yaşanılan toplumun standartları ölçüsünde ekonomik refah ve sosyal güvenlik gibi haklardan eğitim hakkı ve sosyal hizmetlere kadar uzanan geniş bir hak ve özgürlükler yelpazesini ifade eder. Yurttaşlığın önemli bileşenleri olan bu üç eksen, birbirinden bağımsız olarak gelişmiştir. Tarihsel sınıflandırmada esneklik payının olması gerektiğini ve tarihler arasında örtüşmenin olabileceğini kabul eden Marshall'a göre (2006: 9), kabaca belirtmek gerekirse, medeni hakların oluşumu 18. yüzyıla, siyasal hakların oluşumu 19. yüzyıla, sosyal hakların oluşumu ise 20. yüzyıla rastlar.

Sonuçta, müdahale ve pazarlık, hükümet bütçelerini, kadrolarını ve teşkilatlanmasını genişletmiş ve bizi günümüz ulus devletine taşımıştır. Bu süreçte, bir yandan yerel ve bölgesel yöneticilerin rolü azaltılırken, diğer yandan bu aracı yönetim makamları yerine ulusal devletin temsilcileri yerleştirilmiş, merkezi hiyerarşik yapı oluşturulmuş ve seçimler, referandumlar, yasama meclisleri yoluyla halka danışma yöntemleri geliştirilmiştir (Tilly, 2001: 116). Daha 12. yüzyılda kaynağını kraldan alan yargı sistemi, bireylerin medeni haklarını yerel örfi hukuka göre değil, etkin bir şekilde ulusal ülke hukukuna göre belirlenmesini sağlamıştır. Böylece medeni hakların gelişmesi hızlanmıştır. İkinci olarak, önceden krala ait olan yasama yetkisinin de parlamentolara aktarılmasıyla anayasal anlamda bir parlamenter sisteme doğru gidilmiş ve siyasal haklar tanınmaya başlanmıştır. Medeni ve siyasal haklarda yaşanan dönüşümü, ekonomik değişimle birlikte sosyal haklarda yaşanan dönüşüm takip etmiştir. 1601 yılında İngiltere'de uygulanmaya başlanan Yoksulları Koruma Yasası (Poor Law) bu sürecin temel yapıtaşlarından birini oluşturmuştur (Marshall, 2006: 8). Pozitif haklar olarak adlandırılan sosyal haklar, bireylerin özgürlüklerini tam olarak kullanması için devlete gerekli önlemlerin alınması anlamında olumlu bir edim yüklemektedir. Bu durum, zaman içinde devletin düzenleme alanının genişlemesine de yol açmıştır.

1850'lerden sonra askeri alanda başlayan uzmanlaşma ve örgütsel genişlemenin ardından (paralı askerlerden ulusal ordulara geçiş), iç güvenliği sağlamak amacıyla gözetim ve istihbarat sistemlerinin yaratılması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu amaçla,

ulusal polis kuvvetleri kurulmuş; suçlarla ilgili dosyaların tutulması, rutin raporların hazırlanması, kamu düzenini bozan veya bozabilecek kişilerin, örgütlerin periyodik olarak izlenmesi polis kuvvetlerinin temel amaçları haline gelmiştir. Devletler ve kamu yönetimleri, benzer biçimde, endüstriyel çelişkileri ve çalışma koşullarını izlemeye, ulusal eğitim sistemlerini başlatıp yürütmeye, fakir ve sakatlar için yardım örgütlemeye, iletişim ağları inşa edip işletmeye, gümrük tarifeleri uygulamaya başlamış, daha yüzlerce faaliyet devletin iktidar alanı içerisinde kabul edilmiştir. Sınırları içinde ulusal dil, ulusal eğitim sistemleri, ulusal askeri hizmet ve daha birçok kamu hizmetini hayata geçirmek devletlerin temel görevleri haline gelmiştir. Böylece devletin ve kamu yönetiminin faaliyet alanı, askeri çekirdeğin çok ötesine taşmıştır. Buna mukabil, yurttaşların da korunma, yargı, üretim ve dağıtım gibi geniş alanlardaki talepleri artmıştır (Tilly, 2001: 201).

Modern (yasal-rasyonel) kamu yönetimine sahip olma ve kamu hizmetlerinin genişlemesinin yanında ulus-devletin, kendinden önceki geleneksel yönetimlerden farklılaştığını gösteren üç gelişmeden daha söz edilebilir. Bunlar, modern diplomasinin, coğrafi sınırların ve uluslararası anlaşmalar sisteminin gelişmesidir. Bu özellikler, uluslararası devletler sisteminin oluşmasında da önemli paya sahiptir (Giddens, 2008: 122-127).

Fransız Devrimi ile birlikte ortaya çıkan siyasi değişim, feodalizmden mutlakiyetçiliğe, oradan da ulus-devlete doğru yaşanmış ve bu sürece, birçok kişi ve kurumu etkileyen yönetsel değişiklikler eşlik etmiştir. Kraliyet ailesi, önce kraliyet hizmetine dönüşmüş daha sonra da kamu hizmeti biçimini almıştır. Weberyen terminolojiye uygun olarak patrimonyal bürokrasiden yasal-rasyonel bürokrasiye geçilmiştir (Lynn, 2005: 32; Heady, 1966: 36). Tüm bunların yanında modern bürokrasinin "iyi vatandaş" tanımına uygun bireyler yetiştirmedeki rolü de yadsınamaz. Modernliğin toplumu tektipleştirme hedefine, bürokratik kurumlar aracılığıyla daha kolay ulaşılabileceği de düşünülmüştür (Ateş, 2004a: 105).

1.1.2.2.2. Sanayi Devrimi

13. ve 14. yüzyıllardan başlayarak özgür kentlerin doğuşuyla birlikte gelişen kapitalizm, üretimi organize etmenin geleneksel yollarını aşındırmıştır. Giderek daha serbest hale gelen pazar, verimlilik artışıyla beraber ekonomik büyüme hızına ivme kazandırarak işletmeler arasındaki rekabeti yoğunlaştırmış ve kar güdüsünü açığa çıkarmıştır (West, 2005: 25).

Weber kapitalizmin kökenlerinin sanayileşmenin çok öncesinde yattığını ve ikincisinin ilkinin getirdiği baskılar nedeniyle ortaya çıktığını kabul eder. Teknolojik yenilik ve ekonomik eylemde kar arayışının bir araya gelme eğiliminde olduğunu iddia eden Weber, kapitalizmin geniş ölçüde yaygınlaşmasının esas dönemi olarak 16. ve 17. yüzyılları belirler (Giddens, 2008: 175-176). Sanayi devrimi, sadece ekonomik organizasyonun yöntem ve özelliklerini etkilemekle kalmamış, toplumsal yapıyı da tarım toplumunda görülmedik biçimde değiştirmiştir. İlk olarak, işletme köklü olarak aileden ayrılmıştır. İşletmenin aileden ayrılması ise üç temel gelişmeyi ortaya çıkarmıştır: (1) Tipik üretim biriminin genişleyerek şahsi olmaktan çıkması ve böylece aile ve akrabalık ilişkilerine daha az, ortaklık ve kamu teşebbüslerine daha fazla dayalı hale gelmesi, (2) ekonomik faaliyetin aile içi veya yerel kurumlardan çok, ülke çapında ve uluslararası pazarlar için üretime doğru bir ihtisaslaşmaya yönelmesi ve (3) toprak dışındaki üretim araçları yani sermaye sahipliğinin ya da bu araçlarla ilişkinin belirlendiği yeni sosyal ve mesleki sınıfların doğması (Deane, 1994: 1). İkinci olarak, sanayi toplumu hem köylüler, tüccarlar, meslek sahipleri gibi ekonomik kesimler arasındaki hem de işletme içindeki işbölümünü gerekli kılmıştır. Üçüncü olarak, sanayi toplumu sermaye birikimini gerektirir. Dördüncü olarak, işverenin sermaye ihtiyacı ortaya çıktığı andan itibaren rasyonel hesaplama meselesi doğar. Son olarak, işyerinde çalışmak için işçilerin toplanması sayıca az olan işletme sahipleri ile işçiler arasında ilişkilerin ortaya çıkmasına yol açar (Aron, 1978: 77-79).

18. yüzyılın başından itibaren kentlerde fabrikaların faaliyete geçmesiyle birlikte üretim ve verim büyük ölçüde artmıştır. 1760'lı yıllarda buhar makinesi keşfedilmiş ve 1775'lere doğru sanayide kullanılmaya başlanmıştır. Enerji ve makineyle çalışan fabrikaların ortaya çıkması üretim organizasyonunu ve çalışma düzenini değiştirmiş, makineleri kullanan işçilerde de yeni bir çalışma disiplini oluşmuştur. Ayrıca tarımsal üretim ve işgücü, mamul mal ve hizmetler üretimine kaymaya başlamıştır. Toplumsal açıdan bakıldığında ise bu durum işçi sınıfının doğuşunu ve nüfusun kırsal kesimlerden kentlere doğru göç etmesini beraberinde getirmiştir. Kentler, yeni yeni oluşmaya başlayan sınıf mücadelesinin ana mekânı haline gelmiştir. Bir yandan, yönetimden özgürlük talep eden burjuvazi, mülkiyet sahibi olduğu için oy hakkına kavuşuyor ve parlamentoda temsil edilebiliyordu. Böylece ticaret yapma özgürlüğü, üretim özgürlüğü gibi ekonomik özgürlükleri sadece talep etmiyor aynı zamanda bunların kanunla düzenlenerek tanınmasını da sağlıyordu. Diğer yandan, işçi sınıfı sosyal haklarından mahrum bir şekilde zor şartlar altında çalışmak zorunda

birakılıyordu. Bu şartlar altında girilen 19. yüzyılda yükselen işçi eylemleri karşısında İngiltere’de 1867 yılında oy hakkı tanınırken sendikal örgütlenmelerin de önü açılmıştır. Fransa’da da burjuvazi ve işçi sınıfı arasındaki mücadeleler uzun yıllar devam etmiş, sonuçta 1864 yılında grev hakkı tanınmış ve sendikacılığın ilk gerçek yükselişi başlamıştır. Almanya’daki sert çatışmalar ve kanlı mücadeleler sonucunda 1867 Anayasası ile genel oy hakkı kabul edilmiş ve 1869 yılında Alman Sosyal Demokrat işçi Partisi kurulmuştur. ABD’de ise ilk büyük işçi sendikası, Avrupa’ya göre daha geç bir tarih olan 1886 yılında kurulmuştur (Beaud, 2003). İktisadi düşüncede Fransız fizyokratları ve Adam Smith’i takip eden liberal idealler ile Saint Simon ve Owen gibi ütöpik sosyalistlerin ardından ortaya çıkan Marksizm, dönemin şartları altında şekillenmiştir.

Düşünce dünyasındaki gelişmeler de kapitalizmin ilerlemesini destekler mahiyette gelişmiştir. Makyavelist-Hobbesçu rasyonellik özellikle kapitalizmin ihtiyaç duyduğu “kendi çıkarlarının peşinde koşan bencil insanı” ortaya çıkararak kapitalizmin işleyişine uygun bir ekonomi, siyaset ve birey anlayışını getirmiştir (Bağçe, 2004: 17). Böylece kökenleri 17. ve 19. yüzyıllar arasındaki gelişmelere dayanan ve büyük bir liberalleştirici güç olan kapitalist piyasa ekonomisi ulaştığı her yerde yalnızca ekonomik düzenlemeleri değil, aynı zamanda toplumu da değiştirmiştir. Geleneğe, statüye ve emek ile emeğin karşılığının otoriteye dayalı dağılımına dayanan bir toplum yerine, artık bireysel hareketliliğe, sözleşmeye ve emek ile emeğin karşılığının, bireysel seçimlerin gereği olarak, kişisel olmayan piyasaya bağlı dağılımına dayanan bir toplum ortaya çıkmıştır (Macpherson, 1984: 11). Kapitalizm, sadece farklı bir dizi ekonomik ilişkiler değil, bir tür genel sosyal düzeni belirtmek için sıkça kullanılır hale gelmiştir. Kapitalist toplumlarda kapitalizm, o toplumun bir bütün olarak nüfusunun dayandığı mal ve hizmetlerin üretiminin asıl temelidir. Ayrıca ekonomik ve politik alanlar birbirinden ayrılmıştır. Bu ise üretim araçlarında özel mülkiyet kurumlarının ortaya çıkmasını varsaymaktadır (Giddens, 2008: 183-185).

Özel sektörde bilimsel yöntemlerin kullanılmasıyla elde edilen yüksek verimlilik artışları, işletme sahipliği ve yöneticiliğinin ayrılması, çalışma hayatı ve özel hayatın birbirinden ayrılması gibi gelişmeler yaşanırken kamu sektörü de büyük bir dönüşümün eşiğindedir. Sanayileşme ile birlikte karmaşık ve yüksek düzeyde teknik kamu hizmetleri büyük ölçüde artmıştır. Buna bağlı olarak, atanmış görevlilerin (bürokratlar) örgütlenme kapasitesi ve toplu eylem için kullanabilecekleri araçlar da genişlemiştir. Sanayileşme, sağladığı yeni araçlarla birlikte bürokratların potansiyel

gücünü büyük ölçüde artırmıştır. Aslında kamu yönetiminin genişlemesi, geleneksel yönetim işlevlerine yeni görevleri eklemesi nedeniyle sanayileşmenin kaçınılmaz bir sonucuydu. Onur ve statüye dayanan eski kurallar, verimlilik ve performans odaklı ilkelerle yer değiştirirken yeni roller ve ilişkiler tüm modern kamu yönetimlerinde gelişmiştir. Sanayileşme, kamu politikası için yeni işlevler ortaya çıkarmış ve kamu görevlilerinin kullanabilecekleri yeni teknolojik araçlar icat etmiştir (Riggs, 1997: 348).

Sanayileşme, üretim teknolojilerindeki değişimin yanında onun örgütlenmesi ve yönetiminde de bir devrimi içermiştir. Modern bütçelemenin, muhasebenin ve denetim yöntemlerinin özel girişimlerde ve kamu hizmetinde kullanılması özel sektör ve kamu sektöründe etkileşimli olarak gelişmiştir. Dahası, sanayileşmeden kaynaklanan yüksek düzeyde üretim, milli geliri artırarak, gerekli vergi gelirlerini sağlamış ve maaşlı bürokratları mümkün kılmıştır. Geleneksel olarak, hükümetler genellikle üstlere ücreti verir ve onlar da kendilerine ve astlarına düşen payı öderlerdi. Ancak artık ödeme sistemini sürdürmek, vergi gelirlerini sağlamak, denetim ve performansı değerlendirmek, ücret göstergelerine karar vermek ve modern kamu yönetimine özgü tüm personel hizmetlerini kurmak için bütçe ve planlar zorunlu hale gelmiştir (Riggs, 1997: 348).

1.1.2.2.3. Demokratikleşme

Demokrasi, tarihi kökenleri yaklaşık 2500 yıl kadar geriye götürülebilen bir olgudur. Demokrasiyle ilgili ilk tartışmalara Aristo'nun eserlerinde rastlanırken ilk demokrasi uygulaması olan doğrudan demokrasi modelinin Antik Yunan'da görüldüğü¹ genel olarak kabul edilmektedir. Demokratik fikirler, Yunan şehir devletlerinin çöküşüyle siyasal hayattan tam olarak dışlanmamış ancak gittikçe yayılan otokratik yönetimler tarafından en aza indirilmiştir. Ortaçağda özellikle güvenlik sorunu karşısında sıradan halk feodal beylerin korumasına sığınırken, devlet yönetimine katılma sınırlı bir düzeyde de olsa ancak feodal beyler ve aristokrasi için söz konusuydu. Ortaçağın sonunda ise temel sorun, devletin kurulması ve merkezi devletin feodal güçlere karşı otoritesini kabul ettirmesinden ibaretti. Daha önce bahsedildiği gibi, 16. yüzyıl düşünce

¹ Demokrasinin daha eski ve farklı coğrafyalarda da uygulandığına dair çeşitli görüşler bulunmaktadır. Mesela, Finley'e göre (2003: 23), demokrasinin erken dönem Mezopotamya'sında izine rastlandığı reddedilemez; Dah'a göre ise (2001: 18), Norveç'in Steinkjer kentinde M.S. 600 ile M.S. 1000 yılları arasında Vikinglerin düzenli olarak Norveç dilinde "Ting" adı verilen yargı meclislerinde bir araya geldikleri anlaşılmaktadır. Bu pratikleri reddetmemekle birlikte yazında, tarihi ve kendinden sonraki toplumları etkileyen asıl demokrasi tecrübesinin Antik Yunan'da yaşandığına dair görüş birliği bulunmaktadır (Harrison, 1993: 2).

dünyasında, devlet birliğine ve devlet otoritesinin güçlendirilmesine yapılan vurgu açıkça görülmektedir. 1532 yılında yayınlanan "Prens" (*Il Principe*) eserinin yazarı olan Machiavelli'nin temel çabası İtalyan devlet birliğinin oluşturulmasıydı. Bodin, Fransız krallığının din ve siyaset çekişmeleri nedeniyle parçalanmasını engellemeye çalışırken Hobbes'un kaygısı, uyruklarının güvenliğini sağlamak için İngiltere yönetiminin otorite tekeli güçlendirmektir (Eroğlu, 1999: 24-25).

Ortaçağdaki feodal yönetimler ve daha sonraki mutlak monarşilerin ardından modern demokrasinin doğması için 18. yüzyılın sonundaki Amerikan (1776) ve Fransız (1789) devrimlerinin beklenmesi gerekmiştir (Heywood, 1997: 109). 18. yüzyılda İngiltere'de kralın yetkilerinin parlamento lehine kısıtlandığı bir Anayasal sistemin ortaya çıkması, Lordlar Kamarası'nda babadan oğla geçen aristokrasinin gücünün Avam Kamarası'ndaki halkın gücüyle dengelenmesi, dönemin Locke, Mill, Montesquieu gibi düşünürlerinin katkıları modern demokrasinin gelişmesinde önemli rol oynamıştır (Dahl, 2001: 21).

ABD'nin kurucuları da özellikle Locke ve Montesquieu'nun çalışmalarından etkilenmiş ve görüşleri, önce "Amerikan Bağımsızlık Beyannamesi"nde ve ardından da Amerikan Anayasası'nda yer almıştır. Bağımsızlık Beyannamesinde tüm insanların eşit yaratıldığı, yaşam hakkı gibi doğuştan gelen bazı haklara sahip oldukları, bu hakları güvence altına almak için kendi aralarında yönetimler kurdukları, bu yönetimlerin güçlerini yönetilenlerin onayından aldığı, belirtilen hedeflere ulaşmayı engelleyen ya da uzun bir yolsuzluk ve zorbalıklar silsilesi uygulayan bir yönetime karşı mevcut yönetimi değiştirmek, yeni bir yönetim kurmak gibi seçeneklerin halkın hakkı olduğu bildirilmiştir (Lipson, 1999: 17).

Yönetimin halk egemenliğine dayanmasını ileri süren radikal fikirler, Fransız Devrimiyle birlikte evrensel idealler haline gelmiştir. İnsanın doğal, devredilemez ve kutsal haklarını resmi bir bildiri içinde açıklayan 1789 "İnsan ve Yurttaş Hakları Beyannamesi"nin başlangıcında, yasama ve yürütme iktidarlarının faaliyetlerinin siyasal toplumların amacına uygun olup olmadığının her an denetlenebilmesi ve bundan böyle yurttaşların basit ve tartışma konusu olmayan ilkelere dayanan isteklerinin anayasanın korunmasına girmesi gerektiği vurgulanmıştır. Beyanname'nin 3. maddesinde, egemenliğin özünün esas olarak ulusta olduğu ve hiçbir kuruluşun, hiçbir kimsenin açıkça ulustan kaynaklanmayan bir iktidarı kullanamayacağı; 6. maddesinde tüm yurttaşların bizzat ya da temsilcileri aracılığı ile yasanın yapılmasına

katılma haklarının bulunduğu, 12. maddesinde kamu gücünün bu gücün emanet edildiği kişilerin özel çıkarları için değil, herkesin yararı için kurulduğu, 15. maddesinde ise toplumun tüm kamu görevlilerinden, görevleriyle ilgili olarak hesap sormak hakkının bulunduğu açıkça ifade edilmiştir.

19. yüzyıl boyunca demokrasinin şöhreti giderek daha fazla artmıştır. Kadınlar, etnik azınlıklar ve diğer sınıflar siyasal iktidardan pay almak için yarış içine girmiş, bu da siyasetçilerin daha geniş bir kitleye karşı sorumlu olması anlamına gelen oy hakkının talep edilmesi şeklini almıştır. Bazı ülkelerde bu talep, erkekler için oy hakkının 1848 yılında kabul edildiği Fransa'daki gibi devrimler aracılığıyla elde edilmiş, bazı ülkelerde ise tedrici reform süreciyle genişlemiştir. Mesela, İngiltere'de oy hakkı 1832 yılında Büyük Reform Kanunuyla başlayan bir dizi düzenleme ile aşamalı olarak genişletilmiştir (Heywood, 1997: 110; Friedrich, 1999: 61). 1830 yılında, dönemin şartları altında en demokratik Avrupa ülkesi olarak gösterilen İngiltere'de nüfusun yalnızca %2'si oy kullanabilirken, bu oran 1867'den sonra %7'ye, 1880'lerde ise yaklaşık %40'a ulaşmıştır. Batı ülkelerinin çoğu ancak 1940'larda genel oy hakkını tanıyarak tam anlamıyla demokrasi haline gelmiştir (Zakaria, 1999: 44).

Belirtmek gerekir ki, 19. yüzyılda giderek yayılan bu modern demokrasi şekli, Klasik Yunan'dakinden oldukça farklıdır. Yönetim, toprakların genişliği ve nüfusun çokluğuna da bağlı olarak doğrudan halk tarafından yerine getirilememekte, bir profesyonel siyasetçiler sınıfının eline bırakılmakta, halk ise yöneticileri seçme sürecine katılmaktadır. "Temsili demokrasi" olarak adlandırılan bu demokrasi biçiminde, seçimler karar almayı profesyonel siyasetçilere ve uzmanlara bırakırken, halka da görüşlerini açıklama imkânı sunmaktadır. Bu nedenle temsili demokrasi, uzmanlaşma ve siyasal hayatın organizasyonunda işbölümü gibi modern ilkelerle de uyumludur. Ayrıca dolaylı ve sınırlı katılımın, modern hayatın en önemli kavramlarından biri olan istikrarı tesis etmeye de katkı sağlayacağı düşünülmektedir (Heywood, 1997). Modern temsili demokrasinin vazgeçilmez özellikleri şu şekilde belirtilebilir (Dahl, 1982: 11'den aktaran Schmitter ve Karl, 1999: 8; ayrıca Dahl, 2001: 40, 89):

1. Hükümet kararları üzerindeki kontrol yetkisi, anayasal olarak seçilmiş organlarda toplanmalıdır.
2. Seçilmiş organlar, baskının nispeten nadir olarak görüldüğü, sık sık yapılan ve dürüstçe yönetilen seçimlerle işbaşına gelmelidir.

3. Bütün yetişkinler karar organlarının seçiminde oy hakkına sahip olmalıdır.
4. Bütün yetişkinler, devlette seçimle belirlenen organlara seçilebilme hakkına sahip olmalıdır.
5. Vatandaşların siyasi meselelerle ilgili ciddi ceza tehdidi altında bulunmaksızın kendilerini ifade edebilme hakkı bulunmalıdır.
6. Alternatif bilgi kaynakları bulunmalı, bu kaynaklar kanunlar tarafından korunmalı ve vatandaşların bu bilgi kaynaklarına ulaşabilme imkânları olmalıdır.
7. Vatandaşların siyasi partileri ve menfaat gruplarını içine alan nispeten bağımsız kuruluş ve organizasyonları şekillendirebilme hakkı bulunmalıdır.

Ortaya çıkan temsili liberal demokratik toplumda vatandaşlar kamu görevlilerini "halkın hizmetkârı" olarak görmektedir. Bu toplumlarda kamu yönetiminden dolayısıyla kamu görevlilerinden vatandaşlara çıkarıcı olmayan bir şekilde ve halk tarafından seçilmiş temsilcileri aracılığıyla kabul edilen siyasaları uygulayarak hizmet etmeleri beklenir. Yönetimin geleneksel formlarında ise hükümdarın uyruklarının yöneticilere hizmet etmeleri ve herhangi bir hak talebinde bulunmaksızın yöneticilere itaat etmeleri ilkesi hâkimdi. Kısacası, modernleşmeyle beraber eşitlik, özgürlük, katılım gibi demokratik ilkeler tüm dünyaya yayılmış ve ortaya çıkan ulus-devletlerin vatandaşlarında, hükümetlerinden kendi ihtiyaçlarına saygı duyulması ve bu ihtiyaçları karşılaması beklentisi egemen hale gelmiştir (Riggs, 1997: 350).

Demokrasinin ve demokratik ideallerin yayılması, modernleşme sürecinde "modern bireyin" ortaya çıkması ve egemenliğin ruhani kökenlerden sökülüp çıkarılarak halka iade edilmesiyle doğrudan ilişkilidir. Modern öncesi dönemde hâkim olan eşitsiz toplum yapısı, diğer bir ifadeyle toplumsal hiyerarşi nosyonu (örneğin Ortaçağ toplumundaki rahipler, savaşçılar ve çalışanlar ayrımı) modernite ile birlikte reddedilmiştir. Çünkü modern toplum, kökeni 17. yüzyılda doğal hukuk anlayışının canlanmasına kadar giden yeni ahlak anlayışının etkisiyle şekillenmiştir. Bu fikre göre toplum, önceden var olan ahlaki zemine dayanarak belirli amaçlar çerçevesinde siyasi bir varlık oluşturmak üzere bir araya gelen bireyler olarak kabul edilir. Ahlaki zemin doğal haklara dayalı iken, amaçlar, (en önemlisi güvenlik olan) belirli müşterek menfaatlerdir. Siyasi otorite, sadece bireyler ona rıza gösterdikleri için meşrudur. Haklar, özgürlükler ve müşterek menfaatler tüm katılımcılar için eşit olarak güvence altında olacaktır (Taylor, 2005: 13-30).

Kilisenin dönüşümünü (Reformasyon) de sağlayan “büyünün bozulması”¹, istikrarlı ve rasyonel bir toplum yapısını ortaya çıkarmış, topluma yeni bir amaç ve ilke birliği getirmiştir. Nasıl ki kilise, üyeleri ona kendi bireysel sorumluluklarıyla bağlandıklarında en kusursuz nokta oluyorsa, toplum da artık bireylerden oluşan bir bütün olarak görülmüştür. Taylor’un “Büyük Kopuş” olarak nitelendirdiği bu gelişme, bireylere benzeri görülmedik öncelik veren bir kavrayışın gelişmesi ve güçlenmesi anlamına gelmiştir (Taylor, 2005: 57-70). Böylece ortaya çıkan modern birey, öncekinden farklı olarak kendine has bazı özelliklere de sahip olmuştur. Inkeles’ten (1975: 328 ve 1976: 327-331) yola çıkılarak modern bireyin belli başlı özellikleri şu şekilde sıralanabilir:

1. Yeni tecrübeler, yenilik ve değişime açıktır.
2. Sadece yakın çevresiyle ilgili değil, onun dışında da bir dizi sorun ve konu hakkında kanaatler oluşturma veya taşıma eğilimindedir, kendisini herkesin (kendisi de dahil) aynı düşündüğü fikrine kapatmaktan çok etrafındaki tavır ve düşünce çeşitliliğinin farkındadır. Güç hiyerarşisinde kendisinden yukarıda olanın fikirlerini otomatik olarak kabul etmez veya kendinden daha düşük statüdeki birinin fikirlerini de hemen reddetmez. Yani düşüncedeki değişikliklere pozitif bir değer yükler.
3. Geçmişten çok bugüne veya geleceğe yönelmiştir. Ayarlanmış saatleri kabul eder, işlerini organize etmede dakik, kurallara uygun ve düzenlidir.
4. Amaç ve hedeflerine ulaşmak için çevresi tarafından tamamen egemenlik altına alınmaktansa, kendisi çevresine egemen olmayı öğrenebileceğine inanır.
5. İşlerini planlama ve organize etmeye yönelir ve planlamanın kamusal meselelere ve kendi kişisel hayatına yönelik bir yaklaşım olduğuna inanır.
6. Dünyasının hesaplanabilir olduğuna, etrafındaki diğer insanların ve kurumların yükümlülük ve sorumluluklarını yerine getireceğine inanır. Geleneksel insanla kıyaslandığında bir yabancıya güvenmeye daha fazla hazırdır. Diğer bir ifadeyle, insanın kontrolü altında makul ölçülerde yasalara uygun bir dünyaya inanır.

¹ Weber’e göre (2003: 214), entellektüalizasyon ve rasyonalizasyonun artması, işe esrarengiz, hesaplanamaz güçlerin karışmadığını, tersine ilke olarak insanın her şeyi hesaplayarak denetleyebileceğini bilmektir. Bu da dünyanın büyüünün bozulması demektir. Artık, ruhları yardıma çağırmak ya da onlara egemen olmak için büyü araçlarına başvurmak gerekmiyor, teknik araç ve hesaplarla işler hallediliyor.

7. Ödüllerin birisinin isteğine göre değil, kurala göre dağıtılması ve ödüllerin yapısının beceri ve başarıya uygun olması gerektiğine inanır.
8. Bilim ve teknolojinin, insanların problemlerini çözmelerine katkı yaptığı için insanlığın faydasına olduğunu düşünür.
9. Fabrikadaki yöneticinin işçisine saygı gösterdiği gibi, diğer toplumsal ilişkilerinde de statü ve güç olarak kendinden daha aşağıda olanlara (çocuklar gibi) saygı gösterir.

Modernite öncesinde insanlar birey değil, grupların, mezheplerin veya toplulukların üyeleri olup, kendilerini de böyle görmekteydiler. Geleneksel bir toplumda bütünüyle belirlenmiş olan yerleri kendilerine bir güvenlik sağlarken, dar bir özgürlük alanı içinde yaşıyorlardı. Modernleşme süreci ile birlikte insanlar, kendilerini seçim yapmakta özgür bireyler olarak görmeye başlamıştır (Macpherson, 1984: 12). Çevresini değiştirebileceğini düşünen ve değişime açık olan modern birey, vatandaş statüsünü kazanarak hak ve özgürlükleri için mücadele etmeye başlamıştır. Sonuçta, daha önce de bahsedildiği gibi, siyasal yöneticilerin belirlenmesinde zamanla yeni toplumsal kesimler (kadınlar, zenciler vb.) oy vermeye çağırılmış ya da bizzat bu kitleler oy verme hakkını savunmuştur. Böylece oy verme hakkı genişlemiş ve kısıtlamalar daralmıştır. Bu gelişmeler nedeniyle, ülkeler arasındaki farklara rağmen, 19. ve 20. yüzyıllar eşitlik istemlerinin giderek yükseldiği bir döneme işaret eder (Oktay, 1997: 40). Huntington'un (1968: 170) "otoritenin rasyonelleşmesi" olarak adlandırdığı bu süreçte, geniş sayıda geleneksel, dini, ailevi ve etnik siyasi otorite; tek, seküler ve ulusal bir siyasi otorite ile yer değiştirmiştir. Bu değişim, hükümetin, doğa veya Tanrı değil insan ürünü olduğunu anlatır. Otoritenin rasyonelleşmesi, aynı zamanda ulus-devletin ulus ötesi etkilere karşı dış egemenliği ve ulusal hükümetin yerel ve bölgesel güçlere karşı iç egemenliği iddiası anlamına gelir.

Halk egemenliği, çoğunluk kuralı ve azınlıklar için güvenceler sağlanması ilkelerinin gelişmesiyle monarşik yönetimlerin demokrasiye dönüşümü, sanayileşmenin yükselişiyle aynı zamanda olmuştur. Modernitenin bir yönü olarak demokrasi, yukarıdan aşağıya monarşik otoritenin, aşağıdan yukarıya bireylerin yönetime katılabildiği ve yöneticilerini seçebildiği hür vatandaşlara dönüştüğü bir temsil anlayışıyla yer değiştirmesini içermiştir (Riggs, 1997: 349). Bu da bireylerin/sosyal grupların siyasete artan katılımını ve bu katılımı örgütlemek üzere siyasi partiler ve çıkar kuruluşları gibi yeni siyasi kurumların gelişmesini sağlamıştır. Tüm modern

toplumlarda vatandaşlar, hükümet kararlarından doğrudan etkilenmekte ve bu kararlara çeşitli yollarla katılmaktadırlar (Huntington, 1968: 170). Modern toplumda, siyasi partiler gibi temsil kurumlarının gelişmesiyle birlikte çıkar farklılıklarına da bağlı olarak kamusal alan ortaya çıkmıştır. Temsili demokrasinin doğuşu, devletin diğer kişilere bağlı olmaktan çıkması ve makamların liyakat esasına göre belirlenmesi modern toplumdaki belirgin gelişmelerdir (Bağcı, 2004: 15).

1.1.2.2.4. Anayasacılık Hareketleri ve Hukuk Devletinin Gelişimi

İktidarın sınırlandırılması, hükümetin ve kamu yönetiminin sorumlu kılınması Anayasacılık hareketlerinin gelişmesiyle mümkün olmuştur. Ortaçağ devlet sürecinde yasa yapma ikinci derecede önemli bir faaliyet olduğu için, Ortaçağ anayasacılığı dikkatini Monarşik yürütme iktidarının kötüye kullanılmasını önleme ve düzenleme sorununa yoğunlaştırmıştır (Friedrich, 1999: 48). Wilson'a göre (1961: 58), modern dünyanın belli başlı milletlerinin anayasa tarihine bakıldığında, hemen hepsinde devletin üç gelişim sahası geçirdiği görülür. Bunlardan birincisi, mutlakiyetçi hükümdarlara aittir, bu devrin kamu yönetimi sistemi de mutlakiyetçi hâkimiyete intibak ettirilmiştir. İkinci aşamada, mutlakiyetçi hükümdarları bertaraf etmek ve onların yerine halkın denetimini koymak üzere anayasalar yapılmış, ancak bu aşamada kamu yönetimi daha yüksek amaçlar uğruna ihmal edilmiştir. Son aşamada ise egemen millet, kendilerini iktidara getiren anayasanın yardımı ile kamu yönetimini geliştirmeye çalışmaktadır.

Hukuk dışı hükümete karşı direnme hakkının tanınması, Anayasacılığın gelişmesindeki en önemli faktörlerden birisidir (Friedrich, 1999: 48). Bu ilke, Locke'un görüşlerinden büyük ölçüde etkilenen Amerikan Bağımsızlık çabaları ve daha sonraki Anayasacılık hareketlerinin de temel dayanaklarından birini oluşturmaktadır.

Anayasacılığa yönelik desteğin iki biçimi vardır. Birincisi, yönetsel organların ve siyasetçilerin iktidarı, dışsal ve genelde yasal zorunlulukların devreye sokulmasıyla sınırlandırılabilir. Bunlardan en önemlisi anayasalardır. Anayasalar, tek bir yetki belgesi içinde yönetsel kurumların sorumluluklarını ve yetki dağılımını yasal düzene bağlar. Bu türden yazılı Anayasaların ilk örneğini 1787 yılında yazılan ABD Anayasası oluşturur. Birçok durumda ise, birey ile devlet arasındaki ilişkinin yasal olarak tanımlanmasını mümkün kılarak, birey haklarını sağlam bir şekilde konumlandıran haklar bildireleri bulunmaktadır. Örneğin, ABD anayasasında yapılan ilk on değişiklik,

birey haklarını listelemiş ve bu değişiklikler “Haklar Bildirgesi” olarak anılmıştır. 1789 “Fransız İnsan Hakları Bildirgesi” de bu belgeye benzemektedir (Heywood, 2007: 51).

Anayasacılığa desteğin ikincisi, anayasacılık aracılığıyla siyasi iktidarın belli başlı kurumlar arasında dağıtılan ve bir “fren ve denge” ağı oluşturan içsel sınırların belirlenmesidir. Bu fren ve denge sistemi başta Montequieu’nun öne sürdüğü kuvvetler ayrılığı ilkesi ile gerçekleştirilir. Bunun dışında, yürütme organın gücünü frenleyen parlamenter hükümet, başbakanın gücünü frenleyen kabine hükümeti, yasama organının gücünü frenleyen iki meclislilik ya da merkezi yönetimin gücünü frenleyen yetki devri ve yerel yönetimler gibi yönetsel uygulamalar sayılabilir (Heywood, 2007: 52).

Bu bağlamda, anayasaların, devlet iktidarını sınırlayan, özgürlükleri güvence altına alan belgeler olduğu söylenebilir. Siyasi iktidarın sınırlanması ve hukuki çerçeveye alınması, siyasi iktidarı kullananların yetkilerini anayasadan alması ve kendi koydukları kurallara bağlanması anlamına gelir. Anayasa, kanunların olduğu kadar kamu yönetiminin düzenleyici işlemlerinin yapılması, değiştirilmesi ve kaldırılmasına ilişkin temel ilkeleri ve kuralları da içerir. Anayasaya uygun ve anayasanın öngördüğü biçimde yapılan bu işlemler bunları yapanları da bağlar. Böylece modern öncesi dönemde olduğu gibi yönetenler bu kurallara karşı gelemmez, bunları dilediği gibi keyfi ve kişisel usullerle değiştiremez. İktidarın kurumsallaşması, Kıta Avrupa’sında “hukuk devleti”, Anglo Sakson yönetim geleneğinde ise “hukukun üstünlüğü” olarak adlandırılan ve yönetilenlerin de hukuka bağlı olduğu bir devlet anlayışını beraberinde getirir. Bu nedenle anayasal devlet, aynı zamanda bir hukuk devletidir (Turhan, 1997: 7-8).

Hukuk devletinin gelişmesi ise uzun bir tarihsel serüvene sahip olmuştur. Feodal çağda, kamu gücü hükümdar, derebeyleri, kilise ve özerk kentler arasında bölüşülmüştü. Kamu gücündeki parçalanma yargı alanında da görülmekteydi. Hükümdarlar, derebeyleri ve ayrıcalıklı sınıfların yargı yetkileri ve mahkemeleri bulunmaktaydı. Kısaca “mülk devleti anlayışı” olarak ifade edilen bu yönetim anlayışı hükümdarların güçlenmesi ve kamu gücünü ellerinde toplamasıyla birlikte 17. ve 18. yüzyıllarda yerini “polis devleti”ne (*polizeistaat*) bırakmıştır. İlk kez Almanya’da kullanılan polis devleti ile yönetimi hukuka bağlı olmayan ve kamunun refahı ve selameti için her türlü önlemi alabilen, bu amaçla bireylerin hak ve özgürlüklerine alabildiğine müdahale edebilen, onlara külfetler yükleyen ve tüm bunları yaparken

yönetimi hukuka bağılı olmayan devletler anlatılır. Polis devletinin özelliğı, yönetimi kendi koyduğı kurallar dışında hiçbir hukuk kuralı ile bağılı olmaması, güç ve yetkilerin takdire dayanması ve yargısal denetimin uygulanmamasıdır. Kamu yönetiminin kendi içinde belli kuralları olmakla birlikte, yönetenler ile yönetilenler arasındaki ilişkileri düzenleyen hukuk kuralları bulunmamaktaydı (Gözübüyük, 2000: 20-21).

Bu dönemden sonra Almanya'da geliştirilen "hazine teorisi" (*fiskusteori*) ile kamu yönetiminin faaliyetleri dolayısıyla hakları ihlal edilen bireylerin yargısal yoldan mali karşılık elde etme imkânı ortaya çıkmıştır. Devlet hazinesine tamamen hükümdarın dışında ve özel hukuka tabi bir tüzelkişilik tanınarak, kamu gücünü temsil eden ve kullanan, işlemlerinden dolayı hiçbir hukuk kuralına ve denetimine bağılı olmayan devlet ile özel hukuk hükümlerine tabi olan ve hakkında yargı yoluna başvurulabilen hazine birbirinden ayrılmıştır (Günday, 1999: 25). 1789 Fransız Devrimi'nin ardından ise polis devleti anlayışı yerini hukuk devletine (*rechstaat*) bırakmıştır. Hukuk devleti, evrensel hukuk kurallarına bağılı, temel hak ve özgürlüklerin ve yargı bağımsızlığının güvence altına alındığı, yönetimin yasallığı, yargısal denetimi ve mali sorumluluğunun kabul edildiğı ve etkin bir biçimde uygulandığı devleti ifade etmektedir (Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 108).

Hukuk devleti, iktidarı sınırlama ve devlet faaliyetlerini kurallara bağlama yoluyla istikrar sağlamaya yardımcı olmaktadır. Bu istikrarın özünde, hukuki güvenlik ve öngörülebilirlik bulunmaktadır. Hukuki güvenlik, kamu otoritelerinin kişiler için güvenceler sağlaması ya da kişilerin kamu otoriteleri ile ilişkilerinde şimdi ve ileriye dönük olarak kendilerini güvencede hissetmesidir. Hukuki öngörülebilirlik ise, hukuki istikrar yoluyla kişilerin geleceğı öngörebilmesi ve faaliyetlerini buna göre planlayıp yürütebilmelerini ifade etmektedir. Hukuki güvenlik ve öngörülebilirlik ilkeleri, kuralların mümkün olduğu kadar genel, soyut ve gayrişahsî olmasını, kuralların geçmişe yönelik olarak uygulanmamasını ve keyfi olarak sık sık değıştirilmemesini gerektirmektedir (Erdoğan, 1999: 114).

Günümüz demokrasilerinde hükümetin halka hesap vermesinin yanında hukukun üstünlüğü esası kabul edilmiştir. Mevcut zora dayalı rejimlerde baskı ve keyfilik esastır, hükümet veya yöneticiler halkın rızasıyla iktidara gelse bile halka hesap vermezler, önceden konulan hukuk kurallarıyla kendilerini bağılı saymazlar. Demokrasilerde ise devlet işleri, hukuk kurallarına göre düzenlenir ve yürütülür; bireyler, keyfiliğe karşı korunur ve devlet gücü sınırlandırılır. Bireylerin, devletin

haklarından önce gelen ve onlara üstün tutulan hakları bulunduğu ve devletin bunlara saygı göstermek zorunda olduğu kabul edilir. Hukuk devleti, bireyi hem devlete hem de diğer kişilere karşı koruyan bir sistemdir. Otoriter-totaliter sistemlerde ise hukuk, bireyi yönetime karşı koruyan bir sistem değil, sosyal bir disiplin aracıdır (Yılmaz, 2000: 28-29).

1.1.2.2.5. Liberalizmin Gelişmesi

17. yüzyıldan bu yana kullanılan "liberal" kelimesinin siyasi bir olguyu çağrıştırması 19. yüzyılın ilk yarısında mümkün olmuştur. Kavramın, bu anlamda ilk kez 1812 yılında İspanya'da kullanıldığı iddia edilmektedir. 1840'lara gelindiğinde ise liberalizm, Avrupa'da ayrı bir siyasi fikir kümesi olarak geniş ölçüde tanınmıştır. Bununla birlikte, 19. yüzyıldan önce geliştirilen düşünce ve kuramlar, liberalizmin evrimini etkilemiştir. Liberal fikirler, Avrupa'da feodalizmin çöküşü ve onun yerine gelişen bir piyasa toplumunun veya kapitalist toplumun bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Liberalizm, mutlak monarkların ve arazi sahibi aristokrasinin yerleşik iktidarı ile çatışma halindeki büyüyen orta sınıfın özlemlerini yansıtmıştır. Daha sonraki süreçte, 17. yüzyıl İngiliz Devrimi ve 18. yüzyılın sonundaki Amerikan ve Fransız Devrimleri, bu dönemde liberal kelimesi siyasi anlamda kullanılmamasına rağmen hemen fark edilebilecek liberal öğeler taşıyordu. 19. yüzyılın ise hem savunulan fikirler düzleminde hem de dayandığı piyasa ekonomisi nedeniyle liberal bir yüzyıl olduğu söylenebilir (Heywood, 2007: 31-32). Liberalizmin bu en parlak dönemi, sanayileşmenin gelişmesi ve ürün, sermaye ve emek pazarının genişlemesiyle aynı zamana rastlar. 1870'li yıllar ise liberalizmdeki yükselişin durduğu ve hatta gerilediği bir döneme işaret eder. Avrupa'da liberal fikirler, 1850'lerden itibaren Fransa'da, Bismark'ın yükselişiyle birlikte 1870'lerden itibaren Almanya'da giderek zayıflamıştır. Liberalizm en uzun politik ve ekonomik faaliyet dönemini İngiltere'de yaşamıştır (Vincent, 2006: 40).

Tarihi süreç içinde ülkelerin uyguladıkları liberalizmler arasında önemli farklar ortaya çıkmıştır. İngiliz liberalizmi, negatif özgürlük anlayışına dayanarak sınırlı devlete uzanırken, Fransız liberalizmi, kitlelere karşı tutumunda daha aristokratik ve rolü bakımından daha çok eleştireci bir sınıfsal toplum felsefesi olma eğilimi göstermiştir. Almanya'da ise liberal felsefe, geniş ölçüde akademik nitelikte kalmış, ulusal birlik sorunu, liberal anayasa yönetimi sorununu gölgede bırakmıştır. Liberal değerler, mal güvenliği ve önemli bir sivil özgürlük önlemi olarak sadece Alman yargı düzeninde gerçekleşmiştir (Sabine, 2000: 74-75).

Diğer taraftan, liberalizmi kuramsal düzeyde de kendi içinde çeşitli geleneklere ayırmak mümkündür. Bu açıdan genellikle klasik liberalizm ve modern liberalizm ayrımı yapılmaktadır. J. S. Mill, John Locke, Herbert Spencer gibi düşünürlerin görüşlerine dayanan ve 20. yüzyılın başına kadar etkili olduğu iddia edilen klasik liberalizm bireycilik, negatif özgürlük, piyasa ekonomisi ve sınırlı devlet gibi fikirleri savunmuştur. Ancak 19. yüzyılın sonuna doğru temelde sanayileşmeden kaynaklanan sosyal ve ekonomik sorunlar, klasik liberalizmin de sorgulanmasına yol açmıştır. Bu kapsamda, T. H. Green klasik liberalizmin eleştirisini geliştirmiş ve sosyal liberalizm olarak adlandırılan bir liberal anlayış ortaya koymuştur. Klasik liberalizmden farklı olarak, sosyal bireycilik anlayışına dayanan bu görüş bir süre klasik liberalizmle birlikte yaşama imkânı bulmuştur. 20. yüzyılın büyük bölümünde gelişmiş bir sosyal liberal anlayışın hâkim olduğu söylenebilir. 1970'lerin sonunda itibaren tekrar canlanan liberal anlayışa ise "yeni liberalizm", "neo-liberalizm" veya "modern liberalizm" gibi adlar verilmektedir. Yeni liberalizm, klasik liberalizmden farklı olarak, devlete adalet, güvenlik gibi klasik görevlerinin ötesinde görevler yüklemekte, devletin ekonomiye müdahalesine soğuk bakmamakta ve pozitif özgürlük anlayışına dayanmaktadır.

Liberalizmle ilgili hem düşünce düzeyinde hem de uygulamada kaynaklanan bu farklılıklara rağmen liberal düşüncenin temel bazı ortak özelliklerini belirlemek mümkündür. Birey, özgürlük, piyasa ekonomisi, hukukun hâkimiyeti, sınırlı devlet, akıl, hoşgörü ve farklılık gibi değerler liberalizmin ilk akla gelen unsurları arasındadır. Birey-yönetim ilişkilerinde belirleyici olan liberal öğretiler arasında *bireycilik*, *özgürlük*, *hukukun hâkimiyeti* ve *sınırlı devlet* öne çıkmaktadır.

i) Bireycilik: Aslında modern dünyada birey kavramı öylesine aşına bir kavramdır ki, onun siyasi önemi genelde gözden kaçırılır. Daha önce de bahsedildiği gibi feodal dönemde kendine ait çıkarları olan ya da kişisel ve özgün kimliklere sahip birey anlayışı neredeyse yoktu. Bundan ziyade insanlar, aile, köy, yerel cemaat veya sosyal sınıf gibi ait oldukları sosyal grupların üyeleri olarak görünmekteydi. Bu insanların hayatları ve kimlikleri de büyük oranda bu grupların nitelikleriyle belirlenmekte, kuşaktan kuşağa da çok küçük bir değişim göstermekteydi. Ancak giderek piyasa yönelimli toplumlar feodalizmin yerini aldıkça, bireyler çok daha geniş tercih ve sosyal imkânlar dizisiyle karşı karşıya kalmışlardır. Örneğin, ailesi her zaman aynı toprak parçası üzerinde yaşamış ve çalışmış olan bir serf, "özgür insan" olmuş ve kim için

çalışacağını tercih etme olanağını, belki de toprağını tamamen terk edip büyüyen kasabada veya kentte iş arama fırsatını elde etmiştir (Heywood, 2007: 35).

Liberalizme göre, birey temel varlıktır. Bireyin varlığı sınıf, halk gibi "bütün"lerin (*whole*) varlıklarından daha gerçektir. Birey, teorik olarak toplumdan önce var olmuştur ve dolayısıyla bireyin hakları da toplumdan önce vardır (doğal hukuk ve tabii haklar öğretisi). Birey, her türlü kurum ve yapının üstünde görülür. Bu açıdan, Kant'ın insanın, diğer varlıklar gibi sıradan, herhangi bir nesne (şey) olmadığını, bu nedenle de araç olarak görülemeyeceğini, kendi başına bir amaç olduğunu vurgulaması liberal bireyciliğin en yetkin ifadesi olarak kabul edilir (Yayla, 2002: 152). Bireyin emellerini gerçekleştirmesinin aracı ise "akıl"dır. Her birey, arzularının peşinden gider ve kendi çıkarlarının yargıcısıdır (Vincent, 2006: 50).

Mill (2004: 105), bireyciliği, bireysel ve toplumsal gelişmenin odak noktasına yerleştirmiştir. O'nun bireycilik anlayışına göre, "birey öncelikle kendisini ilgilendiren konularda 'ben varım' diyebilmelidir. Kişi, kendi düşünce ve yeteneğinin gerektirdiği gibi değil de, başkalarının arzusu istikametinde davranmaya zorlanırsa, hem bireysel hem de toplumsal ilerlemenin en temel dinamiği devre dışı bırakılmış olur". Hayek (1995: 15) ise bireycilik nedir sorusunu, "bireye birey olarak saygı göstermek, kanaat ve zevklerinin kendisine ait bir mesele olduğunu kabul etmek, insanların bireysel yetenek ve eğilimlerini geliştirmelerinin takdire değer olduğuna inanmaktır" şeklinde cevaplamaktadır.

ii) Özgürlük: Bireyin üstün derecedeki önemine olan inanç, doğal olarak bireysel özgürlüğe adanmayı gündeme getirir. Liberaller, özgürlüğün değeri konusunda hemfikir olsalar da birey için özgür olmanın ne demek olduğu konusunda her zaman aynı düşünmezler. Erken dönem veya klasik liberaller özgürlüğün, kişinin kendi başına bırakılmasına, müdahaleden bağımsız ve tercih ettikleri şekilde hareket etme becerilerine dayalı olduğuna inanırlar. Bu özgürlük kavramlaştırması negatiftir, yani birey üzerinde dışsal bir kısıtlama veya zorlama olmadığı zaman söz konusu olabilir (Heywood, 2007: 39). Buna göre, birey baskıdan ya da sınırlamadan uzak kaldığında özgürdür. Fazla devlet müdahalesinin bireysel girişimi baltaladığı ve temel özgürlükleri çiğnediği kabul edilir (Vincent, 2006: 58). Yukarıda vurgulandığı gibi, modern liberaller ise pozitif özgürlük kavramını benimserler. Bu anlamda özgürlük, devlete, gerektiğinde bireylerin özgürlüklerini kullanmalarını sağlamak amacıyla olumlu bir rol yükler.

Feodal düzenin sınıflara dayalı toplumsal yapısının bozulmasında birey ve özgürlük kavramlarının gelişmesi önemli ölçüde etkili olmuştur. Liberalizmin akıl sahibi ve rasyonel birey ile özgürlük savunusu, bireylerin yönetimle olan ilişkilerini de dönüştürmüştür. Bireyler, yöneticiler karşısında serf, köle gibi bağımlı konumlarından sıyrılarak bireysel varlıklarıyla devlet ve kamu yönetimi ile yönetime katılma, yönetime karşı hakkını arama, kamu hizmetlerinden yararlanma, kamu hizmetine girme vb. alanlarda ilişki kurabilmiştir.

iii) Hukukun Hâkimiyeti İlkesi: Bireycilik ve özgürlük yanında hukukun hâkimiyeti de liberalizmin birey-yönetim ilişkilerini etkileyen öğretileri arasındaki yerini almıştır. Liberal düşünürler, insan hakları ihlalinin iki şekilde ortaya çıkabileceğini düşünürler. İlk olarak bir bireyin veya grubun başka bir birey üzerinde zor unsurunu kullanması sonucu insan hakları ihlal edilebilir. Özgür bireylerin, çıkarlarına uygun olduğunda diğerlerini sömürme, sözleşmeleri çiğneyebilme veya göz ardı edebilme gibi eğilimlere sahip olduğu düşünülür. İşte birey özgürlüklerinin korunması için bireyler aralarında yaptıkları bir sözleşmeyle egemen bir yönetim olarak devleti oluştururlar. Bu sözleşme, bireylerle yönetimin karşılıklı ilişkilerini belirlemektedir. Böylece birey özgürlükleri üzerindeki ikinci tehdit unsuru olarak "devlet" ortaya çıkmaktadır (Yayla, 2002: 202-203).

iv) Sınırlı Devlet İlkesi: Toplum sözleşmesi teorisi, devlete yönelik çok sayıdaki liberal tutumu da somutlaştırmıştır. Bu teori, öncelikle siyasal otoritenin aşağıdan yukarıya (*bottom-up*) doğru olduğu yaklaşımına dayanmaktadır. Devlet, bireyler tarafından bireyler için oluşturulur ve bu bireylerin ihtiyaçları ile çıkarlarına hizmet etmek için var olur. Buradan yola çıkılarak, yönetimin bizatihi kendisi sözleşme şartlarına uymadığında, yani meşruluğu kaybolduğunda, insanların başkaldırma haklarının ortaya çıktığına inanılır. Bu ilke ilk olarak Locke'un "Hükümet Üzerine İki İnceleme" adlı eserinde dile getirilmiş, ardından 1688 İngiliz Devrimini haklılaştırmak için kullanılmış ve "Amerikan Bağımsızlık Bildirgesi"nde Thomas Jefferson tarafından tekrarlanmıştır. Ayrıca toplum sözleşmesi teorisi, devleti toplumda tarafsız bir hakem olarak kabul eder. Buna göre, devlet, tüm yurttaşlarının çıkarlarını somutlaştırır ve bireyler ya da gruplar arasında çatışmalar söz konusu olduğunda tarafsız bir hakem olarak harekete geçer (Heywood, 2007: 49-50).

Liberallerin bakış açısına göre, bütün devletler bireysel özgürlüğe tehdit yönelir. Liberal düşünürlerin endişesi, yöneticilerin bencil hareket etmeleri nedeniyle iktidarın

yozaşması durumudur. Lord Acton'un meşhur "iktidar yozaştırır, mutlak iktidar mutlaka yozaştırır" ifadesi bu endişeyi yansıtmaktadır. Bu nedenle liberaller, keyfi yönetim korkusu taşırlar ve sınırlı yönetim ilkesini benimserler. Devletin sınırlandırılması, Anayasacılık ve demokratikleşme hareketleriyle de örtüşür (Heywood, 2007: 50-51).

Klasik liberallerden Mill'e göre (2004: 178-180), devlet müdahalesine üç nedenden dolayı itiraz edilebilir. Birincisi, yapılacak işin bireyler tarafından daha iyi yapılmasının muhtemel olduğu durumlarda hükümet müdahalesi gereksizdir. İkinci itiraza göre, bireylerin bir işi memurlar kadar iyi yapamadığı durumlarda bile bu işlerin bireyler tarafından yerine getirilmesi, onların düşünsel eğitimleri açısından tercih edilir bir durumdur. Böylece bireyler yeteneklerini güçlendirebilir ve muhakeme güçlerini geliştirebilirler. Hükümet müdahalesinin kısılması lehindeki üçüncü gerekçe ise hükümetin gücünü gereksiz yere artırmanın sakıncalı olmasıdır. Hükümet görevlerinin artması, onun, yönetilenler üzerindeki nüfuzunu daha da yaygınlaştırır. Eğer bir devlet tüm hizmetleri üstlense, tüm işgücünü hükümet atasa ve maaşlarını hükümet verseydi; basın özgürlüğü ve parlamento olsa bile o ülkenin hür olduğu söylenemezdi. Böyle bir durumda kamu yönetimi mekanizmasının profesyonellerce kurulmuş olması söz konusu kötülüğü daha da büyütürdü.

Liberal görüşte devletten ve kamu yönetiminden duyulan endişe sürekli dile getirilmiştir. Mill'den yaklaşık yüz yıl sonra Mises (2000), devleti kuvvetlendirmenin bir bakıma bürokrasiyi güçlendirmek anlamına geldiğini, çünkü devletin otorite ve yetkisini en geniş ölçüde kullananların üst seviyedeki memurlar olduğunu, hatta seçimle gelen politikacıların dahi genelde bürokratlar tarafından yönlendirildiğini ifade ederek kamu hizmetlerinin genişlemesinden ve bürokratikleşmeden duyduğu kaygıyı bir kez daha vurgulamıştır.

Böylece liberalizmin, devletin ve kamu yönetiminin sınırlandırılmasını savunması, hukuk ve yargı organları aracılığıyla onun denetlenmesini önermesi, Anayasal devlete vurgu yapması, bireyi devlet karşısında uyruk olarak değil hak ve akıl sahibi özgür bir birey olarak görmesi modern birey-kamu yönetimi ilişkilerinin gelişmesindeki en önemli yapıtaşlarını oluşturmuştur.

1.1.2.3. Modern Birey-Kamu Yönetimi İlişkilerinin Temel Özellikleri

Modern birey-kamu yönetimi ilişkileri, 1980'lere kadar geleneksel yönetim anlayışı çerçevesinde varlığını devam ettirmiştir.

1.1.2.3.1. Modern Birey-Kamu Yönetimi İlişkilerinin Genel Görünümü

Nüfus artışına paralel olarak bireylerin istekleri ve beklentileri çoğaldıkça, kamu gücü toplumla giderek daha fazla bütünleşmektedir. Günümüzde kamu yönetiminin bir şekilde (örneğin doğrudan üretici veya denetleyen olarak) içinde bulunmadığı bir alan hemen hemen kalmamış gibidir. Üretimde, toplumsal güvenlikte, eğitimde, dinlenme ve eğlenmede, yerleşimde ve daha birçok yeni alanda kamusal güç, varlık ve değer dağıtımını eylemlerini sürdürmektedir (Oktay, 1997: 44-45). Özellikle kitle iletişim araçlarının etkileri ile toplumun hızla artan problemlerini çözmek için ihtiyaç duyulan bürokrasilerin gelişmesi, bireyi toplumsal örgütlenmenin gittikçe daha da karmaşık hale gelen ağırları içinde sarıp sarmalamaktadır. Günümüzde, dünyanın modernleşmiş kesimlerinde yaşayan bireyin, kendi yaşamı üzerindeki farklı toplumsal-ekonomik etkileri, bırakın kontrol etmeyi, anlaması bile imkânsız hale gelmiştir (Cahoone, 2001: 9).

İnsanların geleneksel bağlarının (arkadaşlık, aile gibi) ve duygularının (duyarlılık, sorumluluk, yardımlaşma gibi) giderek zayıflaması, aşırı bireycilikle desteklenen yalnızlık hissinin modern bireylerde hızla yaygınlaşmasına yol açmıştır. İnisiyatif almanın en alt düzeye indiği, insanları kendi içine kapalı bireylere dönüşmüş bir toplumda çok az kişi siyasal ve yönetsel katılım faaliyetlerinde aktif olarak yer almak ister. Katılım azalınca, katılımın aracı olan yan kuruluşlar da ortadan kalkınca veya etkin çalışmayınca, yurttaş bürokratik vekil devlet karşısında yalnız kalmakta ve kendini güçsüz hissetmektedir. Merkezileşme ve bürokratikleşme eğilimleri, bireylerin kamusal alana yabancılaşmasına ve yönetimi denetleme isteklerinin azalmasına yol açmaktadır (Taylor, 1995).

Weber'e göre bürokratikleşme (*bureaucratization*), işbölümü, otorite hiyerarşisi, gayrişahsilik, uzmanlaşma, yasalarla düzenlenmiş yetki alanı, teknik niteliğe dayalı kariyer sistemi gibi özellikleri taşıyan rasyonel örgüt tipinin devlet dairelerinde, orduda, dini kuruluşlarda, özel işletmelerde, derneklerde ve diğer bütün yönetim sistemlerinde egemen hale gelmesidir (Mouzelis, 2003: 20). Ancak bürokratikleşme, sosyal, ekonomik, siyasal ve yönetsel örgütlerde, Weber'in tanımladığından oldukça farklı

sonuçları ortaya çıkarmıştır. Modern hayatta bürokratikleşme, bir bürokratik örgütün gücünün, kurumsal amaçlarının ötesinde birçok alan üzerinde genişlemesi, bürokrasi içinde kurumsal şekilciliğin artması ve bu alanların bürokrasi tarafından biçimlendirilmesi olarak tanımlanmaya başlamıştır. Bürokratikleşmede, bürokratik roller, memurların ve kamu yönetimi ile teması bulunanların diğer rolleri üzerinde egemen olmakta ve diğer rollerin özerklikleri sınırlandırılırken, bürokratik güç maksimize edilmektedir. Bu durum, sosyal hayatın farklı alanlarını disiplin altına almaya ve hizmet amaçlarının çeşitli güç çıkarları ile yer değiştirmesine doğru yönelmektedir (Eisenstadt, 1959: 303, 312-313). Bürokratikleşme olgusunda, bürokrasinin kurumsal olarak büyümesinden öte sivil hayata doğru kurallarını genişletmesi vurgusu, toplumda araçsal bir konumda bulunması gereken kamu yönetimini amaçlaştırmaktadır. Böylece kamu yönetimi içinde faaliyet gösteren, yasaların ve kamu politikalarının uygulanmasından sorumlu olması gereken kamu görevlilerinin güçlerini genişletmeleri, askeri otoriterizm gibi bürokratik yönetim biçimlerini ortaya çıkarabilmektedir (Riggs, 1997: 349).

Sonuç olarak, 1980'lere kadar vatandaşlığın iki önemli unsuru olan hak ve ödev dengesinin ödevler lehine bozulduğu görülmüştür. Diğer bir ifadeyle, bireylerin devlete karşı bazı ödevlerinin bulunduğu kabul edilmekte, hakları ise genel olarak ikinci plana atılmaktadır. Bu ise bireylerin kamu hizmetlerine ve kamu politikalarına karşı giderek pasifleşmesine ve şüpheyle yaklaşmasına yol açmıştır. Pasif ve edilgen bireyler, kamu hizmetlerine ve siyasalarına katılma, kamu yönetimini ve bürokratları denetleme, sosyal sorumlulukları üstlenme, kamu yönetimi karşısında haklarını savunma ve sesini kamu yönetimine duyurma gibi faaliyetlerden uzak durmaktadır. Böyle bir ortamda, 1980'lerden sonra sorumluluk, gelenek, aile gibi değerleri savunan muhafazakârlığın yükselmesi, sivil toplumun yeniden canlanması, aktif ve etken bireye yapılan vurgu, siyasal ve yönetsel katılımı artırmaya dönük çaba ve düşüncelerin hem akademik dünyada hem de pratikte güçlenmesi oldukça anlamlıdır.

1.1.2.3.2. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı

Modern birey-kamu yönetimi ilişkileri, büyük ölçüde geleneksel kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde şekillenmiştir. Günümüzde "geleneksel" (*traditional*), "klasik" (*classic*) veya "eski" (*old*) olarak nitelendirilen kamu yönetimi anlayışı, 19. yüzyılın sonlarına doğru ortaya çıkmış, 1900-1920 yılları arasında biçimsel şeklini almış ve 20. yüzyılın son çeyreğine kadar da büyük bir değişime uğramadan varlığını korumuştur (Hughes,

2003: 17). Geleneksel yönetim anlayışı, ABD’de W. Wilson (1961) ve F. Taylor (2005) ile Kıta Avrupa’sında F. Fayol (2005) ve M. Weber’in (2003, 2005) görüşleriyle şekillenmiştir.

1.1.2.3.2.1. İdeal Bürokrasi Modeli

Geleneksel kamu yönetimi, Weber’in ideal bürokrasi modelinde ifade edilen ilkelere uygun olarak örgütlenir. Bu modele göre, genellikle kurallar, yani yasalar veya yönetmeliklerce düzenlenmiş belirli bir resmi yetki alanı bulunur (Weber, 2003: 290). Weberyen ideal bürokrasi modelinde, madalyonun bir yüzünde yasaların rasyonel ve yansız yol göstericiliği ve yeterli olacağı varsayımı kabul edilirken, diğer yüzünde ise kamu personelinin bilgi, uzmanlık ve liyakat özelliklerinin yeterli olacağından hareketle kişisel ahlaki özellikleri, karakter nitelikleri ve etik değerleri göz ardı edilmektedir (Öztürk, 1998: 107). Weber’in ideal tipinde takdir hakkı, katı prosedür ve kurallarla en aza indirgenmiştir. Keyfi uygulamaları önlemeyi amaçlayan ve sert disiplin ve denetimi kabul ettiren bu kurallar, girişim ve takdir hakkına pek fazla yer bırakmamaktadır (Mouzelis, 2003: 46). Ancak kural ve prosedürlere aşırı bağımlılık sonucu kamu yönetimi, toplum ve bireylere hizmet etmek yerine, kuralları ve normları amaçlara bakılmaksızın katı şekilde uygulamayı bir yöntem haline getirmiştir (Eryılmaz, 2009: 16).

Merkeziyetçilik, katı hiyerarşi ve eşitlik bu modelin temel özellikleridir. Weber’e göre, (2003: 291), görev hiyerarşisi ve kademeli yetki düzeylerine ilişkin ilkelere göre, küçük görevlilerin yüksek görevlilerce denetlenmesini sağlayan, iyice belirlenmiş bir ast-üst ilişkisi vardır. Bürokratik yapı tipi en gelişkin aşamasına ulaştığında, görev ve makam hiyerarşisi monokratik olarak örgütlenir. Kamu yönetiminde hiyerarşi ve bürokrasi, ayrıntılı iş tanımlarının, personel sınıflandırmalarının ve ücret skalalarının geliştirilmesi ile birlikte örgüt şemalarında ve bu şemalara çalışanların yerleştirilmesinde kendini gösterir (Frederickson, 1980: 20). Eşitlik ise hem örgüt içine hem de örgüt dışına yöneliktir. Personel yönetimi, kamu hizmetindeki benzer nitelikli çalışanın eşit ücret ve şartlara sahip olmasını vurgular. Ayrıca kamu görevlilerinin hizmetten yararlananlarla ilgili verdiği kararların da birbirine benzemesi gerekir. Benzer nitelikteki vatandaşların aynı faydaları elde etmesi sağlanmalıdır. Kamu görevlileri, kamu hizmetinden yararlanan herkes için benzer sonuçları oluşturmak amacıyla kuralları eşit olarak uygular (Peters, 1996: 11).

Kamu yönetimi yüksek derecede uzmanlaşmıştır ve toplumda temsil edilen hemen hemen bütün mesleki ve profesyonel kategorileri içinde barındırır. Bürokrasi, bir meslek olarak kamu hizmeti ile tanımlanması ve bir hizmetin içinde profesyonel veya teknik uzmanlaşmanın daha dar bir alanına (hukuk, sosyal hizmetler gibi) ait olma anlamında belirgin bir düzeyde profesyonelleşme gösterir (Heady, 1966: 39). Bu nedenle, daire ya da büro yönetimi, genellikle çok esaslı bir uzmanlık eğitimi gerektirir (Weber, 2003: 292),

Süreklilik ve istikrar, geleneksel kamu yönetiminin belirgin özelliklerinden biridir. Süreklilik hem kamu hizmetlerinin devamlılığı hem de memurların kariyer ve maaş durumları açısından önemlidir. Kamu hizmetlerinin temelinde kamu yararı ilkesi bulunduğundan bu hizmetlerin sürekli ve istikrarlı bir şekilde sürdürülmesi beklenir (Peters, 1996: 8). Ayrıca kamu görevlileri, aylık olarak düzenli bir şekilde maaş alırlar ve kamu hiyerarşisi içinde kendilerine kariyer edinmeye çalışırlar. Daha küçük, önemsiz ve düşük aylıklı görevlerden daha yükseklerine doğru ilerlerler. Ortalama memur, makamlarının olmasa bile aylık düzeylerinin mekanik olarak belirlenmesini ister (Weber, 2003: 300).

1.1.2.3.2.2. Yönetimde Kapalılık ve Gizlilik

Yönetimin işleyişi bakımından gizlilik, dışa kapalılık, bilgi ve belgeleri paylaşmada isteksizlik kamu yönetiminin geleneksel özellikleri arasındadır. Geleneksel kamu yönetimi, çevresinde ortaya çıkan sosyal sorunlara odaklanmaz, bu sorunlarla ilgili bürokratik kurumların geliştirilmesi veya güçlendirilmesini vurgular. Kamu yönetiminin yönelimi, sorundan çok kuruma yöneliktir. Diğer bir ifadeyle, geleneksel kamu yönetimi kurum dışından çok kurum içine dönüktür (Frederickson, 1980: 10). Kamu yönetiminin kendi içine dönük ve dışa kapalı bir şekilde çalışması vatandaşların yönetime katılımını da sınırlamaktadır (Denhardt ve Denhardt, 2007: 12).

Weber (2003: 315), 20. yüzyılın başlarında bürokrasilerin gizlilik eğilimini tespit etmiştir: "Bütün bürokrasiler, bilgilerini ve niyetlerini gizli tutarak meslekten yetişmiş olanların üstünlüğünü artırmaya çalışır, bürokratik yönetimin her zaman için "gizli oturumlar" yönetimi olmak eğilimi vardır ve bürokrasi, bilgisini ve eylemlerini eleştirel gözlerden olabildiğince saklamaya özen gösterir".

Bilgi devrimiyle birlikte bilgi ve iletişim teknolojilerinin kamu yönetiminde kullanılmasına kadar geçen zamanda birey-kamu yönetimi ilişkilerinde tek yönlü bir

süreç egemendi ve vatandaşlar sadece bilginin kaynağı ve nesnesi olarak düşünülüyordu. Diğer bir ifadeyle, gücü elinde bulunduran devlet, bireyleri “ortak” (*partner*) olarak değil, kendisine bağlı “uyruk”lar (*subjects*) şeklinde görmekteydi. Kamu yönetiminin tüm bilgi sistemleri de bakanlıklar ve onların organları için gerekli bilgileri sağlamak amacıyla oluşturulmuştu. Böylece süreç içerisinde kamu yönetimi, bilgiyi elinde bulunduran yegâne güç haline gelirken karşısındaki bireyler yönetsel faaliyetler ve süreçlerle ilgili çok az bilgi sahibi olagelmiştir (Vintar, 2000: 112).

1.1.2.3.2.3. En İyi Tek Yol Anlayışı (One-best-way)

Geleneksel yönetim teorisyenlerinden Taylor, çalışma ve prosedürlerin en iyi tek yolu (*one-best-way*) olduğuna ve bu tek yolu bulmak için örgütsel gerçeğin bilimsel bir şekilde incelenmesi gerektiğine inanıyordu (Mouzelis, 2003: 95). Bu amaca bağlı olarak yöneticilerin izlemesi gereken kapsamlı kılavuzlar ve el kitapları vardır. Ayrıntılı kurallar ve biçimselliğe dayanan yönetim, bireylere hizmet etmek yerine kuralları ve normları, amaç ve sonuçlara bakmaksızın katı bir şekilde uygulamayı bir yöntem haline getirmektedir (Hughes, 2003: 1).

1.1.2.3.2.4. Örgütsel Rasyonalite ve Verimlilik

Geleneksel kamu yönetimi teorisyenlerinin hedefleri arasında bürokrasinin rasyonel, etkin ve verimli çalışması esasları bulunmaktadır (Denhardt ve Denhardt, 2007: 12). Taylor bu ideali “Bilimsel Yönetimin İlkeleri” olarak ifade ederken Weber, bürokratik örgütlenmenin teknik üstünlüklerini vurgulamıştır.

Taylor, her örgütün gözlem ve deneyle bulunabilen kurallardan oluşan belirli bir düzenle yönetildiğine inanmıştır. Bu kurallar bilindiği takdirde, üretim faktörleri ve diğer etkinlikleri düzenlemek için çalışmanın maksimum verimliliğe ulaşmayı sağlayacak şekilde düzenlenmesi mümkündür. Böylece Taylor, bilimsel bilginin, örgütsel davranıştaki sezgi ve parmak hesabı yönteminin yerine geçeceğini düşünmektedir (Mouzelis, 2003: 95). Eski gelişigüzel yöntemlerin yerine bir bilim geliştirildikten sonra, bu bilimin uygulanması gerekmektedir. Bu kapsamda yapılması gerekenler ise (1) çalışanların bilimsel olarak seçilmesi, eğitilmesi ve geliştirilmesi, (2) yöneticilerin çalışanlarla samimi bir işbirliği geliştirmesi ve (3) eskiden olduğu gibi sorumluluğun büyük kısmının çalışanlara bırakılmaması ve yönetimin, çalışanlardan daha iyi yerine getireceği konularda işin tamamını devralmasıdır. Ayrıca bilimsel yönetim planlama ve planların yerine getirilmesi süreçlerini de birbirinden ayırmaktadır. Planlama, alt düzey

çalışanların sorumluluğundan alınarak bilimsel kurallara uygun bir şekilde yönetimin sorumluluğuna devredilmektedir (Taylor, 2005: 23-24). Taylor'a göre (2005: 83) bilimsel yönetim mekanizmasının temel araçları arasında, en uygun araç ve yöntemlerle zaman ve hareket etüdü uygulamak, işlerde kullanılan araç ve gereçlerin standardizasyonu, planlama bölümünün bulunması, hesap cetveli gibi zaman tasarrufu sağlayan araçların kullanılması ve verilen görevi başarıyla tamamlayanların ödüllendirilmesi bulunmaktadır.

Weber öncelikle rasyonalizmin iki anlamını birbirinden ayırmaktadır: (1) araçların gittikçe daha titiz ve hassas hesaplanmasıyla, açıkça belirtilen pratik bir sonuca araçlarla sistematik olarak ulaşma ve (2) hassas ve özet haldeki kavramlar aracılığıyla gerçeğin artan teorik hâkimiyeti. Weber'e göre bu rasyonelleşme süreci sonunda tüm metafizik veya geleneksel değerlerin reddi ve dünyanın açıklanmasının, dünyanın mistiklikten ayrılması olduğu düşüncesine bizi ulaştırır (Mouzelis, 2003: 21).

Weber'e göre (2003: 308-310), bürokratik örgütlenme, diğer örgütlenme biçimlerine göre doğruluk, hız, kesinlik, dosya bilgisi, süreklilik, gizlilik, tam bağlılık, sürtüşmenin, maddi ve kişisel maliyetlerin azaltılması gibi teknik üstünlüklere sahiptir. O'na göre, kamu yönetiminde işlerin hatasız, net, sürekli ve olabildiğince hızlı görülmesini talep edenlerin başında kapitalist piyasa ekonomisi gelmektedir. İşlerin nesnel bir biçimde yürütülmesi, öncelikle, hesaplanabilir kurallara göre ve kişilere göre değişmeyen bir biçimde yürütülmesi demektir. Kişisellikten arınmışlık, piyasanın da parolasıdır. Diğer taraftan, özellikle teknik ve ekonomik temellerin özgüllüğü, kuralların hesaplanabilirliğini şart koşmaktadır. Bu nedenle, "bürokrasinin kapitalizme çok uygun gelen özgül niteliği, bürokrasi ne denli insanlıktan uzaklaşırsa o denli kusursuz gelişir, resmi işlerden sevgi, nefret ve tüm hesaplanamaz kişisel, irrasyonel ve duygusal öğeler ne denli ayıklanırsa, bürokrasi asıl niteliğine o denli yaklaşır".

1.1.2.3.2.5. Kamu Hizmetlerinde Tekelcilik

Geleneksel yönetim anlayışında kamu yönetimi, mal ve hizmetlerin doğrudan dağıtıcısıdır. Hizmetlerin sunumu için ya mevcut bürokrasilerden yararlanılır ya da yeni bürokrasiler oluşturulur (Denhardt ve Denhardt, 2007: 11). Özellikle refah devletinin etkisiyle kamu yönetimi, birçok mal ve hizmetin üreticisi olarak ekonomide önemli bir ağırlık kazanmıştır. Doğrudan mal ve hizmet üretimi ve bunların doğrudan dağıtımını konusunda standart prosedürler belirlenmiştir. Ayrıca kamu hizmetlerinin tekelci niteliği dolayısıyla bu hizmetlerin sunumunda nitelikten çok niceliğe önem

verilmektedir. Hizmetlerde kalite unsuru göz ardı edilerek, daha fazla sayıda kişiye hizmet sunmak kamu kurumlarının başarılı olarak addedilmesi için yeterli görülmektedir (Eryılmaz, 2009).

1.1.2.3.2.6. Siyaset-Kamu Yönetimi Ayrımı

Geleneksel kamu yönetiminde, yönetsel ve siyasal meselelerin farklılığına dayanan yönetim-siyaset ayrımı (*dichotomy*) vurgulanır. Kamu yönetiminin özerk bir disiplin olması için çabalayan Wilson, Avrupa'da ortaya çıkan yönetim biliminin, siyaset ve hukuk bilimlerinden ayrı bir inceleme alanı olduğunu vurgulamaktadır. O'na göre, yönetim bir iş alanıdır, siyasetin telaş ve heyecanından uzaktır. Yönetsel meseleler siyasi meseleler değildir. Bu nedenle, yönetim biliminin konusu da siyaset biliminden farklıdır. Yönetim, birçok bakımdan anayasa incelemelerinin tartışma götürür temelinden de ayrılmaktadır. Bu açıdan, kamu yönetimi, kamu hukukunun ayrıntılı ve sistematik uygulamasıdır (Wilson, 1961: 63-65). Kamu görevlilerinin rollerini belirginleştirme çabaları 20. yüzyılın başlarında da devam etmiştir. Gullick ve Urwick, kamu görevlisinin rollerini (kısaca POSDCORB olarak ifade edilen) planlama, örgütlenme, personel, yönetme, eşgüdümleme, raporlama ve bütçeleme olarak ayrıntılı bir şekilde açıklamıştır (Hughes, 2003: 31; Denhardt ve Denhardt, 2007. 12).

Yönetim-siyaset ayrımına göre, kamu yönetimi sadece yönerge ve talimatların uygulanmasının bir aracıdır. Politika ya da stratejileri belirleme yetkisi ise siyasi liderliğe aittir. Bu anlamda, siyasilerin bürokratlarla ilişkileri, karşılıklı etkileşim ve işbirliğine dayanmaz (Hughes, 2003: 1). Kamu yönetiminin, kamu siyasalarının oluşturulmasında daha sistematik bir rol aldığı kabul edilir. Kamu görevlilerinin siyasa yapma rolü en açık olarak ikincil düzenlemelerin kabul edilmesinde kendisini gösterir. Ayrıca kamu görevlileri, siyasilerin karar vermesi sürecinde siyasa danışmanlığı rolünü de yerine getirirler (Peters, 1996: 5-6).

Siyaset-kamu yönetimi ayrımının bir yansıması olarak, kamu yönetimi özel bir faaliyet alanı şeklinde düşünüldüğünden tarafsız, hayat boyu ilkesine bağlı olarak çalışan, tüm siyasilere aynı tarafsızlıkla hizmet eden profesyonel bir bürokrasiye ihtiyacı bulunmaktadır. Kamu görevlisinin herhangi bir politik bağlılığının olmaması, hükümetler değişse de hizmetlerini sürdürmesi beklenir. Elbette kamu görevlisi belirli politikalar hakkında görüş sahibi olabilir, ancak partizan görüşleri dolayısıyla bir hükümete sadakatsiz bir şekilde davranması beklenmez (Peters, 1996: 4). Siyaset-kamu yönetimi ayrımı, aynı zamanda siyasi kurumların kamu yönetimi üzerinde

denetimini de ortaya çıkarmaktadır. Buna göre, kamu yönetimi, diğer fonksiyonel siyasi kurumlar tarafından siyasa denetimine tabidir (Heady, 1966: 39).

1.1.2.3.2.7. Dar Anlamda Sorumluluk

Kamu görevlileri, sahip oldukları teknik ve uzmanlık bilgisi nedeniyle karar alma sürecinde oldukça etkili olabilmektedirler. Buna karşın kamu görevlilerinin denetim ve sorumlulukları hukuki, idari ve mali yönlerle sınırlıdır. Geleneksel yönetim anlayışında kamu görevi, başkaları tarafından verilen talimatların sonuçlardan dolayı sorumluluk duymadan yürütülmesine dayanır (Heady, 1966: 39).

Seçim mekanizmaları aracılığıyla siyasilerin demokratik hesap verme sorumlulukları nispeten etkili bir şekilde sağlanabilmektedir. Oysa aynı şeyi kamu görevlileri için söylemek zordur. İş, işlem ve eylemlerinden dolayı siyasi kurumlara karşı sorumlu olan kamu görevlilerinin denetimi de merkezizetçi yöntemle, hiyerarşik basamaklar vasıtasıyla yapılmaktadır. Bu denetimde esas olan yasal ve finansal ilkelere uyulup uyulmadığının kontrol edilmesi iken, kamu görevlisinin iş, işlem ve eylemlerinin çalıştıkları kurumların misyonlarına, performans hedeflerine, verimlilik ve etkinlik kriterlerine uyup uymaması ikinci planda kalmaktadır (Eryılmaz, 2009).

1.1.2.3.2.8. Buyurgan Yönetim Anlayışı

Kamu Yönetimi ve kamu yöneticileri, geleneksel olarak, vatandaşla ilişkilerinde tek taraflı hareket etmektedir. Bu tek taraflı yönetim ilişkisinde vatandaşlar üzerinde belirleyici olan kamu yönetimidir. Vatandaşların yönetimden talep ve beklentileri, kamu siyasalarının belirlenmesinde ilgili aktörlerin katılımı önemsenmez, kamu kurumları toplumsal denetime kapalıdır (Eryılmaz, 2009: 25).

Kısaca özetlemek gerekirse, geleneksel yönetimde kamu yönetimi doğrudan mal ve hizmet üretiminde rol almaktadır. Kamu hizmetleri tekel niteliğinde olup kamu sektörü ile özel sektör arasındaki ayırım büyük lde belirgindir. Yönetim anlayışı yasalara dayalı, otoriter ve buyurgan nitelikler taşımaktadır. Geleneksel yönetim anlayışında vatandaşlar "hizmet alan", kamu görevlileri ise "uzman" (*professional*) rolindedirler. Profesyonel kamu görevlileri, tarafsız yetkiye dayanarak rasyonel karar vermektedir. Vatandaşlar ise profesyonel bürokratların uzmanlığına güvenirler ve kamu hizmetlerinin sunumunda brokraşiye bağlıdırlar. Bu modelde, vatandaşların karar alma süreçlerine katılması için bilgi ve uzmanlıklarının eksik olduğu düşünülmektedir. Vatandaşlar, sadece kendilerine sorulduğunda yönetime girdi sağlamakta, bunun

dışında uzmanların karar ve eylemlerini genellikle kabul etmektedirler (Callahan, 2006: 185).

1.2. Birey-Kamu Yönetimi İlişkilerinin Çeşitli Boyutları

Modern toplumlarda yaşayan bireyler, kamu yönetiminin işlem veya eylemlerinden her zaman etkilenebilmektedir. Örneğin, uyanık veya uyuyor olsak da, bir kent merkezinde ya da bir dağın tepesinde yaşasak da bireylerin güvenliğini sağlama görevi kamu yönetiminin elindedir. Hemen hemen herkes, İçişleri Bakanlığı'nın, Milli Eğitim Bakanlığı'nın ya da yerel yönetimler düzeyinde belediyelerin, komünlerin, il özel idarelerinin işlem ve eylemlerinden etkilenmektedir. Kamu yönetiminin kurucularından sayılan Woodrow Wilson'un (1961: 74) da ifade ettiği gibi kamu yönetimi devletin en aşikâr kısmıdır, bir bakıma hareket halinde olan hükümettir; devletin en görünen cephesi olup onun kadar da eskidir.

Bireyler kamu yönetimi ile ve kamu görevlileri ile birçok durumda karşı karşıya gelmektedirler. Literatürde birey-kamu yönetimi ilişkilerinin boyutları ele alınan modellere göre farklılık göstermektedir. Örneğin, Smith ve Huntsman (1997: 312), birey-kamu yönetimi ilişkilerini "müşteri", "sahiplik" ve "değer" olmak üzere üç model bağlamında ele almaktadır. Müşteri modeli yeni kamu yönetimi teorisine, sahiplik modeli geleneksel kamu yönetimine, değer modeli ise ekonomi teorisine dayanmaktadır. Roberts (2004: 328) ve Callahan (2006: 183) ise, daha kapsamlı bir şekilde çok sayıda modele uygun olarak bireylerin ve kamu yönetiminin/görevlilerinin rollerini ortaya koymaya çalışmaktadır. İki yazarın analizlerinde kullandıkları modellerden beşi birbirine benzerken (otorite modeli, temsili model, yönetsel model, piyasa ekonomisi modeli ve sivil toplum modelleri), diğer beşi birbirinden farklılaşmaktadır (sosyal öğrenme modeli, çoğulcu model, vatandaş-kamu görevlisi modeli, yatırımcı-aracı modeli ve çalışan-yönetici modeli). Rosenbloom ise (1998: 454-456), daha geniş bir çerçevede bireylerin kamu yönetimi karşısında müşteri, düzenlenen (*regulatee*), katılımcı, davacı (*litigant*) ve alt düzey bürokrasi ile karşılaşan (*street-level encounter*) olmak üzere beş rol tanımlamıştır.

Vigoda (2002), vatandaş-kamu yönetimi etkileşimini beş farklı model içinde ele almış ve bu modellerin gelişimine bir süreklilik olarak yaklaşmıştır. Buna göre, vatandaş kamu yönetimi ilişkileri sırasıyla yönetici (*ruler*)-tebaa modeli, seçmen-uygulayıcı modeli, müşteri-yönetici (*public manager*) modeli, ortaklık (*partner*) modeli ve sahip-nesne modeli şeklinde gelişmiştir. Vigoda, bireylerin nesne olarak görüldüğü yönetim

anlayışından bireyin hak ve sorumluluklarının bilincinde, aktif bir partner olarak görüldüğü işbirliğine dayalı modellere doğru yöneldiğini ortaya koymaktadır.

Birey-kamu yönetimi ilişkilerinin sadece bir boyutuna odaklanarak o boyutun çeşitli modellere göre nasıl geliştiğini veya değiştiğini açıklamayı amaçlayan çalışmalara da rastlanmaktadır. Örneğin Callanan (2005: 912) kamu politikalarına katılım boyutuyla birey-kamu yönetimi ilişkilerinin liberal, işletmecî ve komüniteryan modellere göre nasıl farklılaştığını ele almaktadır. Moynihan'ın (2003: 170) vatandaş katılım tipolojisine göre görünüşte katılım, kısmi katılım ve tam katılım olmak üzere üç katılım düzeyi bulunmaktadır. Callahan'a göre (2006: 178) ise aktif model, geçiş modeli ve pasif model olmak üzere üç temel katılım modeli vardır.

Tüm bu farklı model ve sınıflandırmalar incelendiğinde birey-kamu yönetimi ilişkilerinin temelde katılım ve hizmet olmak üzere iki boyutta incelenebileceği anlaşılmaktadır. Buna göre bireyler, kamu yönetiminin çeşitli düzeylerinde yönetime katılma ve yönetimde söz alma hakkını kullanmak için kamu yönetimi ile temasa geçmektedir. Ayrıca bireyler, kamu kurum ve kuruluşlarının sundukları mal ve hizmetlere ulaşmak ve onlardan faydalanmak amacıyla kamu yönetimi ile karşılaşmaktadırlar. Literatürde üretilen modeller genellikle, birey-kamu yönetimi ilişkilerinde hizmet ve katılım boyutlarında yaşanan değişimi anlamak amacıyla kullanılmaktadır. Kamu görevlilerinin hesap verme sorumluluğunda yaşanan değişimi anlamak amacıyla çalışmada hizmet ve katılım boyutlarına "hukukilik" boyutu da eklenmektedir. Böylece birey-kamu yönetimi ilişkileri katılım ve hizmet boyutu ile hukuki boyut olmak üzere üç boyutta ele alınmaktadır.

1.2.1. Katılım Boyutu

Birey-kamu yönetimi ilişkilerinin boyutlarından birisi "katılım"dır. Yönetime katılma boyutunda yaşanan değişimin nedenleri ikinci bölümde ayrıntılı bir şekilde tartışılacağı için burada sadece katılım boyutu kavramsal çerçeve ve türleri bağlamında incelenmeye çalışılmaktadır.

1.2.1.1. Siyasal ve Yönetimsel Katılma

Katılma kavramı, siyasal ve yönetimsel olmak üzere iki boyuttan oluşur. Siyasal katılma, bir toplumda bireylerin yerel ve ulusal düzeyde siyasal yöneticileri seçmek ve yöneticilerin kendi istekleri ve menfaatleri doğrultusunda karar almalarını sağlamak amacıyla gösterdikleri her türlü davranış ve eylemdir. Tanımdan yola çıkılarak, siyasal

katılmanın hem milletvekili, belediye başkanı gibi yerel ve ulusal düzeydeki siyasal yöneticilerin seçilmesini hem de bireylerin kendi çıkarları doğrultusunda karar alınmasına yönelik davranış ve eylemlerini içerdiği görülmektedir. Hükümetin karar ve politikalarını etkilemeye yönelik çabalar bu kapsamda değerlendirilmektedir. Dahl'a göre, siyasal katılmanın ilgi, önemseme, bilgi ve eylem olmak üzere birbirini izleyen dört düzeyi bulunmaktadır. Bu bakımdan, siyasal katılmanın gerçekleşebilmesi için bireylerin o konuya ilgi duyması ve konuyu önemsemesi, konuyla ilgili bilgi sahibi olması ve bu sürecin sonunda karar verip eyleme geçmesi gerekmektedir. Siyasal katılmanın en bilinen yolu oy vermek iken, bunun dışında seçim faaliyetleri, partide görev alma, bir siyasal partinin aktif üyesi olma, bir siyasi tartışmaya katılmak, lobicilik ve bir siyasal liderle temas kurmak gibi bir dizi farklı eylem de bu çerçevede düşünülmektedir (Dursun, 2004: 231-232).

Katılmanın ikinci türü olan yönetsel katılmayı, siyasal katılmadan ayırmak her zaman kolay olmamakta, bazı durumlarda siyasal katılma yönetsel katılmayı da içermektedir. Seçimlerde oy kullanmak ve seçim kampanyalarında çalışmak en temel siyasal katılma biçimleri iken kamu hizmetlerinin sunulması, kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanması süreçlerinde bireylerin çeşitli katılım mekanizmaları aracılığıyla yer alması yönetime katılma faaliyetlerinin örnekleridir. Yani katılmayı, seçim ve seçime ilişkin faaliyetler dışında, bir eylem veya davranış olarak düşünürsek siyasa, program, plan veya proje gibi kamu hizmetinin sunulması ve karar verme düzeylerinde gerçekleşen katılma faaliyeti "yönetsel katılma" olarak adlandırılabilir. Creighton'a göre (2005: 7), yönetime katılma, kamunun ilgi, ihtiyaç ve değerlerinin yönetsel ve ortak karar almaya dâhil olduğu bir süreçtir. Vatandaşlar tarafından desteklenen daha iyi kararların alınması amacıyla yapılan iki yönlü ve etkileşime dayalı bir süreçtir. Yönetime katılma sürecinde dört temel unsur belirlenebilir:

1. Vatandaşların, siyasi organlar ve yargı kurumlarının değil kamu kurum ve kuruluşlarının yönetsel kararlarına katılması gerekir.
2. Yönetime katılma, halka sadece bilgi vermektan ibaret değildir, karar veren kamu örgütü ile katılmak isteyen bireyler arasında bir etkileşimdir.
3. Bireylerin katılması için tesadüfî değil, organize ve sistematik bir süreç bulunmalıdır.
4. Bireylerin, yönetimin aldığı kararlara bir düzeyde etkisinin olması gerekmektedir.

1.2.1.2. Yönetime Katılma Türleri

Bireylerin kamu yönetimi ile ilişkilerinin bir boyutunu oluşturan katılım sürecinde birey vatandaş "katılımcı" (*participant*) kimliği ile kendisiyle ilgili politikaların oluşturulma, uygulama ve izlenme süreçlerine, bireysel inisiyatifle veya sivil örgütlenmelerin bir üyesi olarak dâhil olmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşları, program, politika ve uygulamalarında giderek daha fazla katılımı artırıcı araçlara başvurmaktadır. Bazı durumlarda bireyler, kamu yöneticilerinin sorumluluğunu sağlamak için katılımı kullanmada o kadar etkilidir ki, o kurumun "seçmenleri" (*constituency*) olarak görülmektedirler (Rosenbloom, 1998: 455).

Tablo 1. Bireylerin Kamu Politikalarına Katılımı

	Bilgi	Danışma	Aktif katılım
Dizayn	<ul style="list-style-type: none">- Beyaz sayfalar, siyasa belgeleri- Yasama programları- Kanun tasarıları/tasarıları ve yönetsel düzenlemeler- İnternet siteleri	<ul style="list-style-type: none">- Geniş ölçekli kamuoyu araştırmaları- Alan araştırmaları- Tartışma grupları veya vatandaş panellerinin kullanılması- Yasa taslağı üzerinde eleştirilere davet etme	<ul style="list-style-type: none">- Alternatif yasa tasarıları veya siyasa önerilerinin sunulması- Siyasa sorunları veya seçenekleri üzerinde kamu diyalogu
Uygulama	<ul style="list-style-type: none">- Yeni politika veya düzenlemeler ve bunların temini	<ul style="list-style-type: none">- İkincil düzenlemeleri geliştirmek için odak gruplarını kullanmak	<ul style="list-style-type: none">- Yeni kanunlarla ilgili bilgiyi yaymak için sivil toplum örgütleriyle işbirliği
Değerlendirme	<ul style="list-style-type: none">- Katılım için değerlendirme uygulamaları ve fırsatlarının halka bildiri	<ul style="list-style-type: none">- Hükümet değerlendirme programları ve sonuçlarının incelenmesinde paydaşların katılımı	<ul style="list-style-type: none">- Sivil toplum örgütleri tarafından yürütülen bağımsız değerlendirme

Kaynak: (OECD, 2001: 22; IAP2, 2007).

Tablo 1'de vatandaşların kamu politikalarına katılım süreçlerini ve katılmanın türlerini içeren bir model yer almaktadır. Buna göre, bireylerin kamu politikalarının dizaynı, uygulanması ve değerlendirilmesi aşamalarında yönetime katılması mümkündür. Katılmanın ise genel olarak bilgi paylaşımı, danışma ve aktif katılım olmak üzere üç eksen üzerinde şekillendiği söylenebilir.

Müzakere ve katılıma dayalı bir yönetim anlayışında kamusal bir düzenlemeyle ilgili tartışmaların başlayabilmesi için ilk olarak ilgili kamu organının kamuoyuna bilgi vermesi gerekmektedir. Kamuoyuna sunulan objektif bilgi bireylerin, sorunu, alternatif

seçenekleri, fırsatları ve çözümleri anlamalarına yardımcı olur. Kamu kurum ve kuruluşlarının yayınladıkları raporlar, beyaz sayfalar ya da halkın ilgili çalışma veya dokümanlara ulaşabileceği bilgi depolarının kurulması bilgiye ulaşımı artırmanın yollarıdır. Bu mekanizmalar, prosedürel katılım veya usul katılımının bir parçası olarak değerlendirilebilir (Creighton, 2005: 9). Bilgilendirme, ilgili kurumun yönetimi, organları, mevzuatı, yönetsel süreçleri ve usulleri gibi çok çeşitli konularda yapılabilir. Ayrıca günümüzde bilgi teknolojileri ve internet yoluyla daha fazla sayıda kişiye bilgi verilebilmektedir. Yönetimin kamuoyuna tek taraflı bilgi aktarması tek başına bireylerin katılımı için yeterli görülmemekle birlikte, yeterli ve objektif bilgiye ulaşamayan bireylerin yönetime katılmasının da mümkün olmadığı açıktır.

Katılmanın bir başka boyutu, düzenleme taslaklarının olgunlaşması, ikincil düzenlemelerin geliştirilmesi ve düzenleme sonuçlarının değerlendirilmesi gibi konularda paydaşlara danışılmasıdır. Bu amaçla, kamu politikalarının oluşturulması için geniş ölçekli kamuoyu araştırmaları ve alan araştırmaları yapılabilir ya da tartışma grupları, paneller, toplantılar vb. platformlar oluşturulabilir. Kamu politikasının uygulanması aşamasında ise daha çok uygulayıcı kamu kurumuyla ilgili olan ikincil düzenlemelerin oluşturulması ve geliştirilmesi için odak gruplardan yararlanmak gibi yöntemler kullanılmaktadır. Paydaşların danışma ekseninde katılımının bir boyutu da kamu politikalarının uygulama sonuçlarının değerlendirilmesinde gerçekleşmektedir.

Yönetime katılmanın danışma boyutu, alternatifler, analizler ve kararlarla ilgili geri besleme yapılmasına imkân vermektedir. Halka danışma yoluyla mümkün olduğu kadar daha fazla uzlaşma aranmaktadır. Son karar üzerinde uzlaşma olmasa dahi problemin tanımlanması, değerlendirme kriterlerinin belirlenmesi ve kararın alınması süreci gibi konularda bireyler yönetimi etkilemektedirler (Creighton, 2005: 10). Arnstein'e göre (1971: 3), bilgilendirme ve danışma, vatandaşların yönetim tarafından duyulmasına, fark edilmesine; yönetimin de vatandaşlarının seslerini duymasına imkân vermektedir.

Katılmanın bir düzey sonrası ise düzenlemelerin veya kararların kamuoyunda tüm boyutlarıyla tartışılmasını, uygulama süreçlerinin ve sonuçlarının takip edilmesini içeren aktif katılımıdır. Kamu politikalarının dizaynı aşamasında bireysel olarak, sadece bir sivil toplum kuruluşu, birden çok sivil toplum kuruluşunu içinde barındıran bir ağ ya da platform tarafından alternatif yasa tasarıları veya politika önerileri sunulabilir, politika sorunları ya da politika tercihleri üzerinde kamu diyalogu aranabilir.

Kamu politikalarının uygulanması aşamasında aktif katılım çerçevesinde, yeni bir yasal düzenlemenin toplumsal meşruiyetini sağlamak veya bu meşruiyeti artırmak için paydaşlarla işbirliği yapılabilir. Kamu politikalarının değerlendirilmesi aşamasında paydaşların ilgili kamu kurum veya kuruluşlarından bağımsız olarak yürüttükleri tartışma ve değerlendirmeler aktif katılımın başlıca örnekleridir.

Modern toplumlarda yönetime katılma, bilgi, danışma ve aktif katılım şeklinde gerçekleşmekle birlikte katılım çeşitlerinin bunlarla sınırlı olduğu söylenemez. Özellikle 1980'lerden itibaren yönetime katılımı artırmak amacıyla giderek daha fazla sayıda model geliştirilmektedir (IAP2, 2007; Arnstein, 1971: 4-6; Rowe ve Frewer, 2000: 8-9). Ancak bilgi verme, danışma, işbirliği ve yetki aktarma gibi çeşitli modellerin birbirinden ayrılması zordur. Örneğin, yoksul vatandaşlar için sosyal yardımların toplanması ve iletilmesi konusunda belediye, sivil toplum kuruluşları, özel sektör temsilcileri ve diğer hayırseverlerin katıldığı bir organizasyon düzenlendiğinde hem kent aktörleri arasında işbirliği ve ortaklık kurulmuş hem de yetki aktarımı gerçekleşmiş olmaktadır. Bu durumda, belediyenin bir görevi olan sosyal yardım hizmetinin sunumu kentsel aktörlerle paylaşılmıştır.

İkinci olarak, yönetime katılma modelleri arasında derecelendirme veya sınıflandırma yapmak da oldukça zordur. Yani katılma türlerini üstünlük ve etkililik bakımından birbirleriyle kıyaslamak anlamlı sonuçlar doğurmayacaktır. Çünkü bu yöntem ve modeller çoğu kez birbiriyle ilişkilidir. Mesela, yeterli ve nitelikli bilgilendirme olmadan aktif katılımın gerçekleşmesi zordur. Ayrıca, sadece danışma yoluyla yönetime katılma eylemi gerçekleştirilmiş sayılır. Ancak danışma, diğer katılımcı araçlarla desteklenmezse bu durum vatandaşların gerçekten yönetim süreçlerini etkilediği ya da görüşlerinin yönetim tarafından dikkate alındığı anlamına gelmez.

Yönetime katılma süreçlerinde hizmet alan veya hizmeti kullanan bireylerle birebir temas halinde olan alt düzey (*street-level*) bürokrat ve memurların tutum ve davranışları önem kazanmaktadır. Memurların tutum ve davranışları, vatandaşları yönetime dâhil etme, vatandaşların görüş ve önerileri alma, taleplerini ve çözüm önerilerini dinleme, hatta gerekirse bunları hayata geçirme gibi katılımı artırma yönünde ise o kurum veya kuruluşta yönetime katılmanın başarıyla uygulanması beklenebilir. Elbette etkili bir katılım süreci için katılma eylemini gerçekleştiren taraf olan vatandaşların da ilgi duyma, bilgi sahibi olma, istekli olma, hak ve

sorumluluklarını bilme, hakkını arama gibi bazı düşünce ve davranışlara sahip olması gerekmektedir.

Katılımcı bir kamu politikası oluşturmanın kamu yönetiminde birey-yönetim ilişkilerine üç önemli etkisi vardır. İlk olarak, bireyler politika oluşturma sürecine katılarak o politikayı sahiplenmektedirler. İkinci olarak, farklı kesimlerden, farklı tecrübe ve bilgiyle donanımlı bireylerin politika oluşturma sürecine katılımı sağlandığından politikanın kalitesi yükselmektedir. Son olarak, katılımcı kamu politikası, bireylerin politika oluşturma ve kamu yönetiminin çalışma süreci hakkında daha fazla bilgi sahibi olmasına yardımcı olarak demokratik eğitim seviyesini de yükseltmektedir (Edelenbos, 1999: 71). Ayrıca temsili demokrasinin yetersizlikleri karşısında kamu yönetimine ve politika oluşturma süreçlerine bireylerin katılımı ile yönetsel otoritenin ve siyasal gücün kötüye kullanımının önlenmesi, kamu yöneticilerinin ve uygulayıcıların faaliyetlerinde bir denge unsuru olması, önerilerinin uygulandığını gören bireyler için bir gurur ve bağlılık hissi vermesi, kamu yöneticileri ile vatandaşlar arasında oluşan açığı kapatması gibi başka sonuçlar da beklenebilir (Hilliard ve Kemp, 1999: 354-355). Buradan yola çıkarak, kamu yönetimine katılmanın, aynı zamanda siyasal katılımı güçlendirdiği söylenebilir.

1.2.2. Hizmet Boyutu

Modern birey-kamu yönetimi ilişkilerinin ikinci boyutu, diğer bir ifadeyle, bireylerin kamu yönetimi ile karşılaştıkları ikinci alan "kamu hizmeti"dir. Bireyler, kamu kurum ve kuruluşları ile kamusal mal ve hizmetlerin üretimi ve sunulması süreçlerinde olduğu kadar bu mal ve hizmetlerin tüketiminin ardından da karşılaşılabilmektedirler. Bu konuda, belediyenin su hizmetinden yararlanmak isteyen bireylerin hizmet ilişkisinden örnek verilebilir. Böyle bir hizmet ilişkisi, bireylerin belediyeye yaptıkları abonelik başvurusunun kabul edilmesiyle başlar. Bireylerin, su tüketimi sırasında su saatinin bozulması veya su kalitesinin düşmesi gibi ortaya çıkan sorunlarla ilgili şikâyetlerini kuruma iletmeleri sürecinde ya da tüketilen suyun bedelinin ödenmesi aşamasında bireyler belediye ile karşı karşıya gelebilmektedir.

1.2.2.1. Kamu Hizmetlerinin Gelişimi

Modern öncesi toplumlarda devlet, modern devlete göre kıyaslanamayacak kadar sınırlı bir alanda etkili olabilmıştır. Devletlerin coğrafi olarak oldukça geniş topraklara yayılmış olması, ulaşım ve iletişim imkânlarındaki yetersizliklerle birlikte

düşünüldüğünde bu sınırlılığın nedenleri daha iyi anlaşılmaktadır. Önceleri sadece iç ve dış güvenliğin sağlanması gibi klasik kamu hizmetlerini yerine getiren devlet, zaman içinde “müdahaleci”, “planlayıcı” ve “işletmeci” devlet anlayışına doğru gelişme göstermiştir (Eryılmaz, 2009: 60). Devletler, önceleri piyasa başarısızlıkları, dışsallıklar gibi durumlarda ekonomiye müdahale etmiş, 1930’ların ardından ekonomi politikalarındaki değişimle birlikte bu müdahalecilik daha sistematik bir hal almıştır. Sovyetlerin merkezi planlama tecrübelerinin ardından özellikle II. Dünya Savaşı’ndan sonra birçok ülke az ya da çok planlı ekonomik kalkınma modelini benimsemiştir. Bu planlamacılık anlayışı, SSCB’yi takip eden çoğu ülkede ekonomik alanla sınırlı kalmamış, toplumsal ve kültürel alanlarda da kullanılmıştır. Dahası, merkezi planlamacılığa kamu işletmelerinin artması eşlik etmiştir. Böylece devlet, ekonomiyi düzenlemenin yanında doğrudan işletmeler kurarak ekonominin bir aktörü haline gelmiştir.

Devletin, toplum ve piyasada artan ağırlığı nedeniyle modern bir toplumda kamu yönetiminin temel işlevinin kamusal mal ve hizmetlerin üretimi, sunulması ve düzenlenmesi olduğu söylenebilir. Sayısı ve niteliği birbirinden farklı olmakla birlikte, hemen hemen her toplumda devlet; bayındırlık, eğitim, sağlık gibi hizmetlerden, bankacılık, elektrik, su, demiryolu işletmesi gibi ekonomik nitelikli hizmetlere ya da istihdam, işsizlik, emeklilik gibi sosyal hizmetlerden müzik, tiyatro, opera gibi kültürel ve sanatsal hizmetlere kadar birey hayatını ilgilendiren birçok alanda kamu hizmeti sunmaktadır. Devletin üstlendiği hizmetlerin artmasında kamu hizmeti standartlarının gelişmesinin de etkisi olmuştur.

Modern devlet, ekonomik alanda, 20. yüzyılın başından itibaren kaynak tahsisi, ekonomik istikrar ve gelir dağılımı konularında yeni görevler yüklenmiştir. Bu kapsamda modern devletlerden, piyasa başarısızlıklarını düzeltme, gelir ve servet dağılımında adaleti sağlama, enflasyon, işsizlik, yetersiz büyüme gibi ekonomik sorunlarla mücadele etme vb. işlevleri yerine getirmesi beklenmektedir. Bunun yanında, gelişen sosyal devlet anlayışının da etkileriyle modern devletler, toplumdaki yaşlılar, öğrenciler, yoksullar gibi bazı gruplara doğrudan sosyal yardımlarda bulunmaktadır.

Ekonomik kalkınma, refah artışı, eğitim seviyesinin yükselmesi gibi eğilimler bireylerin kamu yönetiminden beklentilerinin artmasına yol açmıştır. Buna bağlı olarak kamu hizmetleri sadece nicelik olarak artmakla kalmamış, nitelik bakımından da gelişme

göstermiştir. Başta özel sektördeki ilerlemelerle bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler olmak üzere birçok faktör kamu hizmet standartlarının ve kalitesinin gelişmesini etkilemiştir.

Bu noktada önemli sorunlardan biri kamu malı/hizmeti ile özel malın/hizmetin birbirinden nasıl ayrılacağıdır. Genel olarak, ülkelerin sahip oldukları ekonomi modelleri, anayasal düzenleri, siyasal ve ekonomik iklim gibi birçok faktöre bağlı olarak hangi mal ve hizmetlerin özel, hangilerinin kamusal olduğu belirlenmektedir. Temelde siyasal iktidarların kararına dayanan bu tercih özel, kamusal (kolektif) ve yarı kamusal mal ve hizmetler arasında ayırım yapılmasını gerektirmektedir.

Faydaları, toplumu oluşturan bireyler arasında bölünebilen, fiyatlandırılabilen ve yararlanmak için bedelinin ödenmesi gereken mal ve hizmetlere, özel mal ve hizmetler denir. Bireysel ihtiyaçları karşılamaya yönelik olan bu malların arzı, piyasa koşullarına ve üretici kararlarına bağlıdır. Tüketimle sona eren bu mallara örnek olarak gıda ve yiyecek maddeleri verilebilir. Bireylerin, sunulan mal ve hizmetler arasında en uygun bulunduğunu seçme imkânı vardır. Kamusal mal ve hizmetler, bölünemeyen, talebi belli olmayan, fiyatlandırılmayan ve bu nedenle pazarlanamayan mal ve hizmetlerdir. Bu mal ve hizmetler, kamu harcamalarıyla gerçekleştirilen veya kamu politikası olarak belirlenen, kamu kesimi tarafından sağlanan mal ve hizmetlerdir. Finansmanı genel olarak vergilerle karşılanan kamusal hizmetlere ulusal güvenlik ve diplomasi örnek olarak verilebilir. Devlet tarafından üretilmekle birlikte tam kolektif olmayan mal ve hizmetlere ise yarı kamusal mal ve hizmetler denir. Özel sektör veya kamu kesimi tarafından üretilebilen bu mal ve hizmetlerin başlıca örnekleri eğitim, sağlık gibi hizmetlerdir (Akdoğan, 1999: 38-46). Bu noktada, hangi mal ve hizmetlerin kamusal, hangilerinin özel olacağına birçok faktöre bağlı olarak siyasal iktidarların karar verdiği tekrar hatırlatılmalıdır. Dolayısıyla bir ülkede kamusal olan bir mal veya hizmetin başka bir ülkede özel mal veya hizmet şeklinde düzenlendiği durumlara rastlanabilir.

1.2.2.2. Bireylerin Kamu Hizmeti Sürecinde Kamu Yönetimiyle Karşılaşması

Kamu hizmeti, geleneksel olarak, bir toplumun müşterek nitelikteki ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla devletin üstlendiği hizmetler şeklinde tanımlanır. Bu tanıma göre, devletin kamu hizmetlerini temelde merkezi ve yerel yönetim kuruluşları tarafından yerine getirmesi beklenmektedir (Akdoğan, 1999: 37). Kamusal mal ve hizmetlerinin sunumu ise geleneksel olarak, kamu yönetiminin işlemleri ve eylemleri aracılığıyla yerine getirilmektedir. Bu nedenle, kamu yönetiminin işlem veya eylemleri

bireylerin kamu yönetimi ile karşı karşıya gelmesine yol açmaktadır. Kamu yönetiminin, hukuki sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamasına "kamu yönetiminin işlemi" denir. Kamu yönetiminin yaptığı bir kamulaştırma işlemi, irade açıklaması ve hukuki sonuç doğurması nedenleriyle kamu yönetiminin bir işlemidir (Gözler, 2003: 508).

Kamu yönetiminin genel olarak üç tür işlemi arasında ayırım yapılır: (1) Bireysel işlemler, (2) genel düzenleyici işlemler ve (3) özel (ara) işlemler (Gözler, 2003). Kamu yönetiminin bireysel işlemlerinin bir kısmı kurum içine yönelik iken (örneğin disiplin cezası verme işlemi), bir kısmı kurum dışına dönüktür. Kamu yönetiminin kurum dışına dönük bireysel işlemlerine sürücü ehliyetlerinin, bina, işyeri ve araba ruhsatlarının verilmesi, tapu ve nüfus kayıtlarının yapılması, vergilerin ödenmesi, trafiğin düzenlenmesi gibi işlevlerin yerine getirilmesi örnek olarak verilebilir. Bireyler, kamu yönetiminin düzenleme fonksiyonu içindeki mal ve hizmetlerden yararlanmak istediklerinde, kamu yönetimi ile karşı karşıya gelirler. Çünkü ev satın alan birinin evini tapuya kaydettirmesi ya da evlenen birinin nüfus kayıtlarını yenilemesi örneklerinde olduğu gibi bireylerden, o hizmet için belirlenen hizmet gereklerini yerine getirmesi beklenir. Aslında tüketici olarak sağlık hizmeti, eğitim hizmeti, su hizmeti gibi bir hizmetten yararlanan bireyler, aynı zamanda kamu yönetiminin düzenleyici bir işlemiyle de karşı karşıya kalabilir. Yani hizmetin iki versiyonu çoğu kez iç içe geçmiştir. Örneğin, toplu konutlardan yararlanarak ev satın alan bireyin evini tapu idaresine kaydettirmesi gerekir. Burada birey hem konut hizmetinin tüketicisi olarak kamu yönetimi ile ilişki kurmaktadır hem de tapu kaydını yaptırmak suretiyle yönetimin düzenleme alandaki başka bir işlemi yerine getirmektedir. Akıl hastanesi ve hapisanedeki insanlar üzerinde kamu gücü düzenleme veya zorlama şeklinde değil, denetim altına alma ve alıkoyma/sınırlama şeklinde tecelli eder (Rosenbloom, 1998: 455). Bu kapsamdaki kamu hizmetleri, genelde memurlar ve diğer kamu görevlileri tarafından yerine getirilir.

Kamu yönetimi ile bireylerin karşılaşmasına neden olan ikinci işlem türü genel düzenleyici işlemlerdir. Kamu yönetimi, anayasa ve kanunların somutlaştırılması, kamu hizmetinin iyileştirilmesi veya kamu düzeninin sağlanması ihtiyacı gibi durumlarda tüzük, yönetmelik, genelge gibi araçlarla genel düzenleme yapma yetkisini kullanmaktadır. Düzenleme, yaptırım tehdidi ile desteklenen ve gerçek ve tüzel kişilerin kullanabilecekleri takdir yetkileri üzerine getirilen kamusal sınırlamalar olarak tanımlanmaktadır (Emek, 2002: 56). Bir toplumda devlet, anayasa ve anayasaya

dayanarak yasalar aracılığıyla düzenleme görevini yerine getirmektedir. Kamu yönetimi ise yasama organı tarafından oluşturulan yasalara dayanarak daha alt düzenleyici işlemler aracılığıyla düzenleme fonksiyonunu uygulanabilir hale getirmektedir. Mevzuatın oluşturulması ve uygulanması noktasında bireylerin kamu kurum ve kuruluşlarıyla karşı karşıya gelmeleri söz konusudur.

Düzenleme yoluyla kamu yönetimi, gerçek ve tüzel kişilerin davranışlarını doğrudan kontrol etme, etkileme veya yönlendirme girişiminde bulunmaktadır. Kamu yönetiminin düzenlemelerinden bazıları, belirli eylemleri yasaklamakta veya sınırlandırmakta iken, bazıları da belirli eylemlerin gerçekleştirilmesini talep etmekte veya gerçek ve tüzel kişileri belirli eylemlerde bulunmaya yönlendirmektedir. Düzenlemeler, bir kamu kurumunun çevresini, yani bireyleri, iş dünyasını, kar amacı gütmeyen kuruluşları ve düzenlemeyi yapan kurumun dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarını etkileyebilmektedir. Genel hatlarıyla kamu yönetiminin düzenlemelerini üçe ayırmak mümkündür (Karaosmanoğlu, 2006: 7-8):

1. *Ekonomik düzenlemeler:* Fiyatlandırma, rekabet ve piyasaya giriş-çıkışlar gibi piyasa kararlarına doğrudan müdahale eden düzenlemelerdir.
2. *Sosyal düzenlemeler:* Sağlık, güvenlik, çevre, sosyal bütünleşme gibi alanlarda kamusal çıkarları korumak için yapılan düzenlemelerdir.
3. *İdari düzenlemeler:* Devletin bilgi ve belge toplamak amacıyla ya da iç yönetsel süreçlerine dönük olarak yaptığı düzenlemelerdir.

Kamu yönetiminin son işlemi, "özel" veya "ara" işlemler olarak adlandırılır. Bu işlemler, memuriyete alım için sınav açılması, trafik işaretleri ve ışıklarının düzenlenmesi, bir yerin afet bölgesi ilan edilmesi, illerin ya da ilçelerin sınırlarının değiştirilmesi işlemlerinde olduğu gibi bireylerle kamu yönetimini karşı karşıya getiren ancak niteliği gereği ne bireysel ne de düzenleyici işlem kategorisine giren işlemlerdir (Gözler, 2003).

Kamu yönetiminin, hukuki sonuç doğuran yani hukuk düzeninde değişiklik meydana getiren davranış, hareket ve faaliyetlerine ise "kamu yönetiminin eylemi" adı verilir. Belediyenin araçları aracılığıyla asfalt yol yapması veya bina inşa etmesi, bir devlet hastanesinde doktorun bir hastayı ameliyat etmesi, itfaiyenin bir yangını söndürmesi gibi durumlarda kamu yönetiminin eylemine rastlanmaktadır (Gözler, 2003: 508-509). Kamu hizmetlerinden yararlanan bireyler, hem kamu yönetiminin işlemleri hem de

eylemleri sırasında genel olarak kamu yönetimi ile özelde ise bu hizmetleri sunan kamu personeli ile yüz yüze gelmektedir.

1.2.2.3. Değişen Kamu Hizmeti Anlayışı ve Birey-Kamu Yönetimi İlişkilerine Yansıması

Devletin işlevlerindeki büyümeye bağlı olarak kamu hizmetlerinin yapısı ve niteliği de değişmiş, kamu hizmetlerinin önemi gittikçe daha da artmıştır. Bu süreçte, önceleri kamu hizmetleri arasında bulunan birçok hizmet, özel nitelikli hizmete dönüşürken, bazen de tersi geçerli olmuştur. Ayrıca kamu hizmetlerinin sunulmasındaki usul ve yöntemler de değişikliğe uğramıştır. Kamu hizmetlerinin sadece merkezi yönetim, yerel yönetimler ve diğer kamu idareleri tarafından yerine getirilebileceği anlayışı terk edilmiş, bu hizmetlerin kamu-özel, kamu-sivil işbirliğiyle ya da sadece özel veya sadece gönüllü kuruluşlar aracılığıyla yerine getirilebileceği kabul edilmiştir.

Devletin işlevlerindeki farklılaşma ve kamu hizmetinin sunumunda değişen yönetim anlayışı, geleneksel kamu hizmeti tanımını da aşındırmıştır. Bu nedenle, modern anlamda kamu hizmeti, “[s]iyasal organlar tarafından kamuya yararlı olarak kabul edilen, bir kamu kuruluşunun ya kendisi ya da yakın denetim ve gözetimi altında özel kesim tarafından yürütülen faaliyetler” olarak tanımlanmaktadır (Günday, 1999: 224). Kamu hizmetlerinin sunulması ve düzenleme yapılması için kamu yönetiminin elindeki araçlar genişlemiştir. Bu bağlamda, (1) kamu hizmetleri, kamu yönetimi veya kullanıcılar tarafından finanse edilebilir, (2) hizmetlerin üretimi kamu girişimi tarafından gerçekleştirilebilir ya da hizmetler özel sektörden satın alınabilir, (3) hizmetler, (kamu veya özel) bir operatörden ihale, teklif gibi yarışmacı yöntemlerle alınabilir, (4) mal ve hizmetleri sunan organizasyona mülkiyet hakları verilebilir ya da (5) kamu yönetimi, mal ve hizmetlerin sunumunu kapsayan düzenleyici bir rejim oluşturabilir (Lane, 2000: 4-5).

Kamu yönetiminin piyasa ile ilişkilerinde düzenleme fonksiyonunu yerine getirmesinde üç taraf ortaya çıkmaktadır: (1) hizmeti kullanan (tüketen), (2) hizmeti üreten (sunan) ve (3) hizmeti düzenleyen (Savas, 1994: 80). Böylece hizmetin üretimi, düzenlenmesi, sunulması ve kullanılması bakımından kamu yönetimi, özel sektör kuruluşları, sivil toplum örgütleri (kar amaçsız kuruluşlar da dâhil) ve bireyler arasında bir ilişki halkası ortaya çıkmaktadır. Kamu yönetiminin düzenleyici konumu, genelde özel sektör, gönüllü kuruluşlar, kar amaçsız örgütler veya bireylerle girdiği sözleşme ilişkisi çerçevesinde ortaya çıkmaktadır. Kamu hizmetleri, doğrudan kamu yönetimi teşkilatı

tarafından yerine getirilmediği durumlarda sözleşmeler aracılığıyla diğer aktörlere gördürülebilmektedir.

Bireylerin bu hizmet ilişkisindeki rolü genelde tüketen şeklindedir. *Hizmeti kullanan* veya *tüketen* bireyler, kamu hizmetini direkt olarak alan kişilerdir. Tüketici, tek bir birey, bir ev sahibi, belirli bir coğrafi alanda oturan herkes ya da yoksullar, öğrenciler, ihracatçılar, çiftçiler gibi ortak özelliklere sahip belirli bir grup insan olabilir. *Hizmeti üreten*, faaliyeti fiilen ve doğrudan doğruya yapan ya da tüketiciye kamu hizmetini veren kurum veya kuruluştur. Hizmeti üreten, bazen yerel yönetim birimi, hizmet yerinden yönetim kuruluşu, merkezi yönetim, federal yönetim olabileceği gibi bazen de bireylerin gönüllü birliği, özel bir şirket, kar amaçsız bir kuruluş ya da tüketicinin bizzat kendisi olabilir. Savunma Bakanlığı'nın güvenlik hizmeti üretmesi, bir ilçe belediyesinin kamu sağlığı hizmeti üretmesi, bir doktorun hastasını tedavi etmesi hizmetin üretilmesine örnek verilebilir. Kendi çöpünü şehir çöplüğüne kadar götürüp döken bir birey ise hizmetin hem tüketicisi hem de üreticisi olarak hareket etmektedir (Savas, 1994: 80).

Hizmeti düzenleyen veya *sağlayan* ise tüketici için üreticiyi seçen veya tam tersi, üretici için tüketiciyi belirleyen bir aracıdır. Düzenleyici, tüketicinin bulunduğu yerdeki belediye veya merkezi hükümet örneklerinde olduğu gibi genelde kamu yönetimidir. Bunun dışında hizmet düzenleyicisi, gönüllü bir dernek veya hizmet tüketicisinin kendisi de olabilir. Mesela, bir belediye, bir altyapı şirketiyle yolların tekrar asfaltlanması için bir sözleşme yaparsa, burada belediye düzenleyici, şirket üretici ve caddeyi kullanan bireyler de tüketici olurlar. Bir devlet üniversitesi, bir dernekle (üretici) mesai saatlerinde kreş işletilmesi için anlaşırsa düzenleyici rolünü üstlenmiş olur. Bu durumda, üniversite personeli olan anneler, hem yüksek öğretim hizmetinin üreticisi hem de kreş hizmetinin tüketicisi olurlar (Savas, 1994: 81).

Sonuç olarak, devletlerin güvenlik, dış politika, adalet gibi klasik kamu hizmetlerini yerine getirdiği dönemlerde bireylerin kamu yönetimi ile hizmet ilişkileri de en alt düzeyde seyretmiştir. Ancak mutlak devletlerin yükselmesiyle birlikte, kamu hizmetlerinin hem kurumsal hem de işlevsel anlamda genişlemesi hızlanmıştır. 20. yüzyılın içinde komünist toplumlarda devletleştirme gibi yollarla kamu hizmeti tüm toplumsal ve ekonomik alanı sarmalarken, diğer devletlerde ise refah devleti politikaları ve uygulamalarının yayılmasıyla kamu yönetimi hem yapı hem de işlev olarak oldukça büyümüştür. Bu genişlemenin bir sonucu olarak modern toplumlarda

kamu yönetimi, bireylerin yol, su, elektrik, barınma gibi temel ihtiyaçlarından tiyatro, sinema, kütüphane gibi kültürel gereksinimlerine kadar hemen hemen her alanda mal ve hizmet üretebilen ve düzenleme yapabilen devasa bir mekanizma haline gelmiştir. Kamu yönetimi, bu hizmetleri bazen doğrudan kendisi temin ederken, bazen özel veya gönüllü bir kuruluşa aktarmakta ve kendisi hizmetin kurulması, işletilmesi ve sunulması aşamalarında gözetim ve denetim fonksiyonlarını devam ettirerek o hizmetin düzenleyicisi haline gelmektedir.

1.2.3. Hukuk Boyutu

Birey-kamu yönetimi ilişkilerinin bir diğer boyutu, hukuk kurallarına bağlı devletin ve bireylerin karşılaştıkları kötü yönetim uygulamalarına karşı hak arama yollarının gelişmesiyle ilgilidir. 18. yüzyılın sonlarına kadar kamu yönetiminin işlem ve eylemleri nedeniyle hak ihlaline uğradığını düşünen bireylerin başvurabilecekleri yollar oldukça sınırlıydı. Fransa'da 1790 tarihli bir kanunla, mahkemelerin kamu yönetimine karşı açılmış davalara bakmasının yasaklandığı bilinmektedir. Dolayısıyla kamu yönetiminin eylem ve işlemlerinden zarar gören bireyler, mahkemelere başvurma hakları bulunmadığı için doğrudan ilgili kamu kurum ve kuruluşuna başvurup zararının karşılanmasını istemiştir. Bu durumda, birey-kamu yönetimi uyuşmazlıklarına kamu yönetiminin kendisi karar vermektedir. Diğer bir ifadeyle, kamu yönetimi hem taraf hem de hâkim durumundaydı. Fransa'da bu durumu engellemek için birey-kamu yönetimi uyuşmazlıklarını çözme görevi Danıştay'a (*Conseil d'Etat*) verilmiştir (Gözler, 2003: 47). 19. yüzyılın sonlarına doğru Danıştay'ın yetkilerinin genişletilmesi ve yönetim hukuku alanının ortaya çıkması ile birlikte kamu yönetiminin mali ve hukuki sorumluluğu anlayışı gelişmiş ve birey-kamu yönetimi uyuşmazlıkları bağımsız mahkemelerde görülmeye başlanmıştır.

Anglo Sakson geleneğinde de kamu yönetiminin veya kamu yöneticilerinin sorumluluğu anlayışı 19. yüzyılda yerleşmeye başlamıştır. ABD'de kamu yönetiminin dava edilmesi çok katı kurallara bağlanmıştır. İlk zamanlar, bir sözleşmenin ihlalinden ya da kamu yönetiminin bir haksız fiilinden zarar görenlerin, devlet aleyhine dava açabilmeleri için öncelikle yasama organına başvurmaları gerekmekteydi. 1855 yılında "Federal Court of Claims" adlı kurulun oluşturulmasıyla kamu yönetiminin dava edilebileceği fikri yerleşmeye başlamıştır. İngiltere'de birey-kamu yönetimi uyuşmazlıkları bireylerarası uyuşmazlıklar gibi değerlendirilip aynı mahkemelerde, aynı usullerle görülmektedir. Bu ülkede hâkim olan "kral yanlış yapmaz" ilkesi

gereğince krallık makamı ve onun emrinde çalışan makamlar hakkında dava açılmayacağı ilkesi yumuşatılmış, kral ya da kraliçenin izin vermesi durumunda dava açılabilmesi kabul edilmiştir (Karatepe, 1993: 35-36). Görüldüğü gibi bireylerin, kamu gücünün mutlak hâkimi olan devlet karşısında kamu yönetimini dava edebilmeleri uzun bir zaman dilimi içinde mümkün olmuştur. Bu hakkın gelişmesi için bir yandan, 17. ve 18. yüzyıllardaki polis devleti anlayışının yerini hukuk devletinin alması, diğer yandan, anayasacılık hareketlerinin gelişmesi ve birey hak ve özgürlüklerinin anayasal güvence altına girmesinin beklenmesi gerekmiştir.

Sonuç olarak demokratik hukuk devletlerinde bireyler, kötü yönetimde veya haksız işlem veya eylemde bulunan kamu kurumunu ya da kamu personelini hiyerarşinin üst basamaklarına şikâyet edebilmekte veya yargı yoluna başvurabilmektedir. Ayrıca 1980'lerden itibaren yayılan etik kurullar, ombudsman ve bilgi edinme kurulları gibi aracı mekanizmalar da kamu görevlilerinin hesap verme sorumluluğunu sağlamada önemli bir işleve sahiptir.

Devletin ve dolayısıyla kamu yönetiminin işlem ve eylemlerinden dolayı herhangi bir sorumluluğunun bulunmadığı dönemlerde birey-kamu yönetimi arasındaki uyumsuzlukların çözülebileceği, diğer bir ifadeyle kamu yönetiminin işlem ve uygulamaları sonucu hak ihlaline uğrayan bireylerin başvurabilecekleri kurum ve organlar oldukça sınırlıydı. Anayasacılık hareketlerinin gelişmesi ve kamu gücünü sınırsız bir şekilde kullanan yöneticilere dayanan mutlak devletlerden modern hukuk devletine geçilmesi kamu yönetiminin sorumluluğu anlayışını da geliştirmiştir. Zaman içinde iletişim ve ulaşımdaki ilerlemeler, teknolojik yenilikler, sanayileşme ve sosyal devletin ortaya çıkması gibi gelişmelerin de etkileriyle modern ulus devletin görevlerinin genişlemesi ve yürüttüğü faaliyetlerin karmaşıklaşması, kamu örgütlerinin daha fazla alana yönetsel işlem ve eylemler aracılığıyla müdahale etmesine yani yönetsel işlem ve eylemlerin artmasına yol açmıştır. İdare hukukunun ortaya çıkması ve kamu yönetiminin kusurlu olduğu durumlarda sorumluluktan kaçamayacağı anlayışı zamanla genişlemiş ve günümüzde kusursuz dahi olsa kamu yönetiminin sorumlu olabileceği fikri kabul edilmiştir.

Kamu kurumlarının işlem ve eylemleri usule uygun olarak ve bireylere herhangi bir zarar vermeden yürütüldüğünde birey-kamu yönetimi ilişkileri sorunsuz bir şekilde yürümektedir. Ancak bazı durumlarda bu işlem ve eylemlerin yerine getiriliş sürecinde veya sonucunda bireylerin hak ve özgürlükleri zarar görebilmektedir. Özellikle belli

kurallar ve ilkelerin olmadığı veya yapılamadığı durumlarda tanınan takdir yetkisi, alternatif faaliyet yönlerinden birini tercih etmeyi ve bu seçimin keyfi değil durumun gereklerine uygun olarak yapılmasını gerektirmektedir. İşte asıl sorun böyle bir sorumlu davranışın gösterilmesi sonucu ortaya bir zarar çıkması durumunda belirlemektedir (Friedrich, 1999: 158).

Bireylerin uğradıkları zararlar nedeniyle, memurların doğrudan sorumlu tutulduğu sisteme "sorumluluk düzeni" adı verilmektedir. 19. yüzyıldan bu yana birçok ülkede kabul edilen bu ilkeye göre, kamu gücünü kullanan kamu yönetimi de kamu görevlileri ile birlikte zarar görenlere karşı sorumlu tutulmaktadır. Bu bağlamda, mesela Fransa'da 19. yüzyıldan bu yana hem kamu yönetiminin hem de kamu çalışanlarının ortaklaşa sorumluluğu esası benimsenmiş, ABD'de 1946 yılında kabul edilen "Haksız Fiilden Sorumluluk Kanunu", 1947 yılında İngiltere'de yürürlüğe giren "Crown Proceeding Act" başlıklı kanun, kamu görevlilerinin bireylere verdikleri zararlardan doğrudan sorumlu olacakları anlayışını ortaya çıkarmıştır. Burada sorun, kamu yönetiminin işlem ve eylemleri neticesinde bireyler aleyhine ortaya çıkan zararın kimin tarafından karşılanacağı noktasındadır. Bu konuda ülkeler arasında farklı düzenlemelerin bulunduğu görülmektedir. Örneğin Fransa, Türkiye gibi ülkelerde kamu yönetimi ve kamu çalışanlarının birlikte sorumlu olabilecekleri ve kusurları oranında zararı paylaşacakları kabul edilmekte, bazı ülkelerde ise sadece ağır kusur ve kötü niyet gibi durumların tespit edilmesi halinde kamu çalışanları sorumlu tutulmaktadır (Giritli ve diğ., 2006: 653-654).

BÖLÜM 2: 1980'DEN SONRA BİREY-KAMU YÖNETİMİ İLİŞKİLERİNDE YENİDEN YAPILANMA

Bu bölümde, birey-kamu yönetimi ilişkilerinin boyutlarında ve doğasında 1980'lerde başlayan ve halen devam etmekte olan değişimin nedenleri ve etkileri tespit edilmeye çalışılmış, özellikle 20. yüzyılın son çeyreğinde kamu yönetiminin çevresinde (siyasal, ekonomik, toplumsal ve hukuki) ve bizatihi kamu yönetiminde kuramsal ve uygulama düzeyinde ortaya çıkan veya yoğunlaşan gelişmeler ve yaklaşımlar birey-kamu yönetimi ilişkilerine etkileri bakımından analiz edilmiştir. Böylece 1980'lerden sonra değişen birey-kamu yönetimi ilişkilerinin temel özellikleri belirlenmeye çalışılmıştır.

2.1. Siyasi Gelişmeler

Modern birey-kamu yönetimi ilişkilerini etkileyen başlıca gelişmeler arasında postmodernite, demokrasi ve insan haklarındaki gelişmeler, sivil toplumun yükselişi, küreselleşme ve bilgi toplumu yer almaktadır. Küreselleşme, ayrı bir başlık altında incelenemeyecek kadar kapsamlı ve çok boyutlu bir olgu olduğundan, siyasal, ekonomik, sosyal ve hukuki gelişmelere olan etkileri ilgili başlıklar altında değerlendirilmeye çalışılmıştır.

2.1.1. Postmodernite

Moderniteyle ilgili tartışmalar 20. yüzyıla damgasını vurmuştur. Modernliğin sorunları ve sıkıntıları, modernliğe yönelik meydan okumalar ve modernite deneyiminin dışına çıkan kültürel, sosyal, ekonomik ve siyasal gelişmeler düşünce dünyasını da parçalamıştır. Bu yeni toplumu tanımlamak için radikal modernlik, kapitalist ötesi toplum, postmodernite gibi deyimler tercih edilmiştir. Bazıları modernitenin yeni bir versiyonu olarak adlandırsa da modern dönemden farklı karakteristiklere sahip olan yeni bir evreye geçildiği genel olarak kabul edilmektedir.

Bahsedilen değişimin temelinde aydınlanmanın ana fikri olan, "bilginin geliştirilmesi, insanlar için daha iyi bir dünya yaratılmasının aracıdır" anlayışına postmodern bir saldırı yatmaktadır. Modernitenin ilerlemesi, bilim ve teknolojinin endüstriyel üretimde, altyapıda ve ulaşımda kullanılmasına dayanırken, temsili demokrasi ve kitlesel bürokratik hükümetler buna eşlik etmiştir. Postmodernistler ise modernitenin kazanımlarından çok, onun karanlık tarafları üzerinde durmaktadırlar. İnsanların özgürleşmesi yerine baskı, zulüm ve tükenmişliğe odaklanmaktadırlar. Mesela,

modernistler endüstriyel üretimle artan özgürlüğü överlerken, postmodernistler insanların güçlü bir yönetim tarafından disipline edilmesi veya ormanlar gibi doğal kaynakların tehlikeye girmesi olarak görmektedir (Bogason, 2004: 5).

2.1.1.1. Postmodern Söylem

Postmodernizm¹, genellikle modern olandan kopuşu anlatmak için kullanıldığından modernizmle kurduğu bağ önemlidir. Bu bağlamda, bazıları tarihin çözülüp dağıldığı, toplumsalın, büyük anlatıların ve bizzat modernliğin sona erdiğini tartışmalı bir biçimde ilan ederken, diğer bazıları postmodern durumların ortaya çıkışıyla ilgili düzeltilmiş modern analizler sunarak postmodern toplumsal ve felsefi müdahalelere karşılık vermektedirler (Smart, 2000: 353). Birinci görüşü savunanlar arasında yer alan Huyssen'e göre (2000: 229, 231), postmodernizm basitçe modernizmin bir devamı olarak görülemez. Gelenek ve yenilenme, muhafaza etme ve yenilik, ilerleme ve reaksiyon, sol ve sağ gibi modernizme ilişkin klasik açıklamalarda merkezi bir rol oynayan ayrımların çökmüş olması bu değişimin bir parçasıdır. İkinci görüşte yer alan Lyotard (2000: 156) ise "postmodernizm nedir" sorusuna, "şüphesiz modernizmin bir parçasıdır" yanıtını vermiştir.

Postmodernizm kavramı üzerinde uzlaşılan bir tanım bulunmamakla birlikte belirgin olan bir şey var ki o da genelde postmodernizmin, modernizme bir tepki, ondan bir kopuş olarak algılanmasıdır (Harvey, 2003: 21). Postmodern, modern olarak tanımlanan dönemin sonrasını, yani o dönemin aşılmasını, farklı ve yeni bir durumun ortaya çıkmasını anlatır (Bogason 2004: 3). Diğer bir ifade ile postmodernizm, modernizmin ya da modernitenin radikal bir eleştirisi ve yadsınmasıdır; modernizmin akılcılık ve bilim gibi değerlerine, estetik ve etik anlayışlarına karşı çıkmaktadır (Şener, 2007: 31-32; Şaylan, 2006: 32, 37, 41, 55, 58).

Postmodern teorisyenlerden bazıları Marksist yaklaşımlarını koruyarak/yeniden üreterek postmoderniteyi yorumlamakta, diğer bazıları ise daha dar bir çerçeve içinde postmodernizmin kültürel ve estetik yönüne vurgu yapmaktadır. Bu nedenle,

¹ Kavramsal kullanıma ilişkin olarak belirtmek gerekir ki, "modernlik" ile "modernizm" arasında zaman zaman tamamen bir kesinlik arz eden ayrıma benzeyen bir ikiliğe "postmodernite" ile "postmodernizm" arasında rastlanmamaktadır. Modernliğin, siyasi ya da ideolojik bir boyutu bulunurken modernizm daha çok kültür ya da estetik alanlarında kullanılmaktadır. Buna karşılık, postmodernite ile postmodernizmin birbirini yerine kullanıldığı durumlarla sıkça karşılaşmaktadır (Kumar, 2004: 126). Ancak bu görüş her zaman doğru kabul edilmeyebilir. Yani bu iki kavramın, tarihsel bir dönem, bir toplum biçimi, felsefi bir tutum veya bir sanat hareketini işaret etmesine bağlı olarak çeşitli yan anlamları olduğu da kullanıma göre doğrudur (West, 2005: 306).

postmodernistler arasında bir bütünlüğün olduğunu söylemek zor olsa da postmodernizmin kuramsal açıdan kendine özgü bazı karakteristikleri bünyesinde barındırdığı görülmektedir:

1. Lyotard'ın tabiriyle postendüstriyel toplum veya postmodern kültürde büyük anlatıların güvenilirliği kalmamıştır. Bunun arkasında ise II. Dünya Savaşı'nın ardından teknoloji ve teknikteki gelişmeler, Keynezyen ekonomi politikalarının terk edilerek liberal kapitalizmin yükselmesi, refah artışı ve komünist alternatifin çökmesi gibi olaylar bulunmaktadır (Lyotard, 2000: 85-86). Toplumu, büyük, bütünleştirici bir teori veya ideolojiye göre suni olarak birleştirme çabalarının artık inandırıcılığının kalmadığı düşünülmektedir. Hatta böyle çabaların sonuçları çoğunlukla yıkıcı olmuştur. 20. yüzyıl I. ve II. Dünya Savaşı gibi küresel savaşlara, bürokratik olarak organize edilmiş soykırıma, faşist ve sosyalist totalitarizme tanıklık etmiştir (West, 2005: 320).
2. Postmodernlik fikri, toplumun farklı alanları (siyasi, ekonomik, kültürel) arasındaki ayrım çizgilerini ortadan kaldırır ve bu farklı alanları birbirinin üstüne yığarak modernist bakış açısını tersine çevirir. Alanlar ve kesimler arasındaki sınırlar çözülüp dağılırken, bu çözülme yeni bir bütünlüğe değil, postmodern parçalanma durumuna yol açmıştır. Bu nedenle, postmodern kuram, modern toplumdaki çoğulculuk ve çeşitliliği reddetmez. Postmodernistlere göre, bu çoğulculuk ve çeşitliliğe şekil ve anlam kazandıracak herhangi bir denetleyici ve yönlendirici güç yoktur (Kumar, 2004: 127-128).
3. Postmodernistler, ortadoks aydınlanmanın en karakteristik kabulleri karşısında eleştirel bir tavır alırlar. Doğa biliminin evrensel iddialarıyla, onun somutlaştırdığı araçsal rasyonalizmi reddederler. Saf akla ya da bireyin doğasına dayandırılan ahlaklar adına evrenselleştirici iddiaları kabul etmezler. Aydınlanma rasyonalizmi karşısında zayıflayan gelenekler, kültürler ve değerlerden söz ederler. Ancak rasyonalizmi tam anlamıyla reddettikleri de söylenemez ve bu nedenle bir yönleriyle Aydınlanma projesine bağlılıkları devam eder (West, 2005: 306).
4. Postmodernistlerin negatif özgürlük kavramına yakın durdukları ileri sürülmektedir. Bu dönemde, devletin ve kamu yönetiminin, insan ve topluma yönelik her türlü düzenleme önerisine, bireyin özgürlüğünü kısıtlayacağı gerekçesi ile karşı durulmaktadır. Negatif özgürlüğü savunması nedeniyle genelde postmodernizm yeni sağ ile özdeşleştirilir (Şaylan, 2006: 41).

Postmodernizme yönelik akademik camiadaki tavırlara bakıldığında iki tercih düzlemi öne çıkmaktadır. Bir yanda, postmodernin doğuşunu modernin bozulması olarak değerlendirerek yeni döneme karşı olumsuz bir tutum takınanlar, diğer yanda ise özgürleşme olarak görülen postmoderni övgüyle karşılayanlar bulunmaktadır (Anderson, 2002: 93). Diğer bir ifadeyle, postmodernizm yandaşları kadar onu eleştirenler de oldukça fazladır. Eleştirilerin toplandığı noktalardan biri onun doğasıyla ilgilidir. Buna göre, postmodernizmin eleştirmenleri (özellikle Harvey ve Jameson gibi Marksistler), tam da postmodernizm ve tüketim toplumu birbirini izledikleri için, postendüstriyel toplumdaki eğilimleri onayladığı, güçlendirdiği ve hatta postmodernizmin geç kapitalizmin bir ideolojisi olduğunu savunmaktadırlar (Hollinger, 2005: 184, 204-205). Harvey (2003: 137-139), postmodernizmin çalışma değil metin üzerinde yoğunlaşmasıyla, yapıbozumuna yönelik tutkusuyla¹, ötekinin anlaşılamayacağı yolundaki ısrarıyla ve estetiği etiğe tercih etmesiyle fazla ileri gittiğini belirtmektedir. O'na göre, postmodernizm, sonunda her türlü tutarlı politikanın olanaksız hale geldiği noktaya ulaşır. Piyasayla uyuşma çabası ise onu yeni muhafazakâr politikalarla örtüştürür.

2.1.1.2. Postmodern Düşüncenin Birey-Kamu Yönetimi İlişkilerine Bakışı

Farklılığı ve parçalanmışlığı savunan postmodern analizin aslında kendisi de bu farklılıktan payına düşeni almıştır. Çünkü postmodern analizin ve yöntemin de tek bir yolu yoktur, aksine farklılık ve manevra alanları mevcuttur. Bu çeşitlilik içerisinde, bazıları yapıbozumculuk ve söylem analizini savunurken, diğerleri katılımcı ve demokratik bir kamu yönetimine duyulan ihtiyacı vurgulamaktadırlar.

2.1.1.2.1. Postmodern Kamu Yönetimi

Kamu yönetiminde, bireye ve bireyin katılımına odaklanan ve bu konuları postmodern analize dâhil eden ilk çalışma 1993 yılında Fox ve Miller tarafından yayınlanmıştır. Yazarların birey-kamu yönetimi ilişkileri bakımından üç önemli entelektüel çabası dikkati çekmektedir. Bunlar; ortadoks temsili demokrasiyi ve buna bağlı olarak hesap

¹ Postmodernistler, metinlerin yoruma açık olduğunu, bu nedenle de her metnin yapıbozuma uğratılabileceği düşünmektedirler. Yapıbozumun amacı herhangi bir metnin kesin yorumu bulunacağı iddiasının reddedilmesidir. Postmodernizm, her şeyi yapıbozuma uğratma çabası içinde bulunması nedeniyle radikaldir. Ancak yapıbozuma uğratılanın yerine yeni bir şey konulmaz, çünkü o da yapıbozuma uğramaya mahkûmdur (Şener, 2007: 42).

verme döngüsünü sorgulamaları¹, hiper-gerçeklik (*hyperreality*) kavramını kullanarak siyasa ve politikanın sembolik doğasını göstermeleri² ve yapısalcı (*constructivist*) sosyal teoriyi kullanarak kamu yönetimi için bir söylem analizi geliştirmeleridir (King, 2005: 520).

Fox ve Miller, temsili demokrasinin alternatifleri olarak tartıştığı anayasacılık (*constitutionalism*) ve toplulukçuluk (*communitarianism*) akımlarına karşın, vatandaş odaklı, demokratik bir siyaset ve kamu yönetimini yeniden kazanmak için bir söylem modeli önermektedir. Habermas'tan yararlanarak, katılımcıların söylemlerinin gerçekten demokratik olması için samimiyet, durumla ilgili niyet, isteklilik ve özsel katkıdan oluşan ilkeleri içermesi gerektiğini ifade etmektedirler. Arendt'ten ise demokratik konsensüse ulaşmaya çalışırken katılımcıların, birbirlerinin anlamları ile yarışmasını ifade eden "agonistik gerilim" (*agonistic tension*) deyimini ödünç almaktadırlar (Burnier, 2005: 499-500).

King'e göre (2005: 520), kitabın en zayıf ve esnek kısmı söylem analizidir, çünkü postmodern yaklaşımlar kullanılarak siyasa ve kamu yönetimini yapıbozuma uğratılmasına rağmen söylem teorilerini kurmak için modernist bir teorik çerçeve ile sınırlı kalmıştır³. Yine de Fox ve Miller'ın postmodern analiz yöntemlerini ve söylem kuramını kamu yönetimine dâhil etmesi ve genelde postmodern teorisyenlerin cevaplamaktan kaçındıkları "peki şimdi ne olacak" sorusuna (katılım, tartışma, farklı fikirlerin yönetsel alanda ifade edilebilmesi ve uzlaşma gibi kavramlar çerçevesinde) yanıt arama çabaları radikal demokrasi, müzakereci demokrasi, doğrudan demokrasi gibi siyasal tartışmaların yükseldiği günümüzde daha da önem kazanmaktadır.

2.1.1.2.2. Kamu Yönetiminin Demokratikleştirilmesi

"Kamu yönetiminde katılımın sağlanması" söylemi, düşünüldüğü kadar kolay bir şekilde uygulamaya aktarılamamaktadır. Bir kere, kamu sektöründe katılımcı siyasa

¹ Fox ve Miller'a göre (2006), modernitenin en önemli söylemlerinden biri olan "egemenliğin halka ait olduğu" anlayışına dayanan ve temsilciler aracılığıyla egemenliğin kullanıldığı demokraside döngü bozulduğunda ve halktan çok kişisel çıkarlar öne çıktığında bu yönetim şekli var olma gerekçesini kaybedecektir. Gerek (yerel ve ulusal) seçimlerde ve gerekse seçimlerden sonra politika oluşturmada imaj ve simgelerin özden (içerik) çok daha önem kazanması, halkın talep ve ihtiyaçlarının manipüle edilmesi, seçilmişlerin bireylerin talep ve beklentilerinden çok lobi ve çıkar gruplarının etkisinde karar vermesi, demokratik hesap verebilirliğin ortadan kalkması gibi gelişmeler ortadoks temsili demokrasinin ve onun hesap verebilirlik modelinin yapıbozumuna uğradığını gösterir.

² Yazarlara göre (2006), bireylerin talep ve beklentileri medya tarafından manipüle edilmekte, gerçek ve gerçek dışı arasındaki ayırım fark edilemeyecek düzeyde bulanıklaşmakta, politikada fikirler ve projeler değil, retorik ve semboller ön plana geçmekte ve yapılan tartışmalar bağlamlarından koparılmaktadır.

³ Fox ve Miller'ın eserine getirilen diğer eleştiriler için (Ventriss, 2005: 553-554).

oluşturma sürecine çok sayıda aktörün katılması, değerlerin, çıkarların ve fikirlerin de karmaşıklaşmasına yol açmaktadır. Ayrıca, her aktörün sorunla ilgili kendi çıkarına bağlı olarak verilerini beraberinde getirdiği düşünülürse, bu süreçte bir bilgi patlaması yaşanacaktır. Bu gibi karışıklıklar, katılımcı bir politika oluşturmanın yönetimi ve dizaynının önemini gündeme getirmektedir. Sürecin ayrıntısına girildiğinde, kimin sürece çağrılacağı, hangi noktada tarafların katkı yapmaya davet edileceği, ne tür bir sürecin izleneceği gibi sorular yanıt beklemektedir (Edelenbos, 1999: 71).

Brugué ve Gallego (2005: 429), yukarıda belirtilen sorunların çözümüne, dolayısıyla "kamu yönetiminin demokratikleştirilmesine" yönelik bir çerçeve önerisi geliştirmeye çalışmıştır. Yazarlar, Fox ve Miller'ın temsili demokrasiye yönelttikleri postmodernist eleştiriden yararlanarak kamu yönetiminin demokratikleşmesini tartışmaktadırlar. Yazarların önerdikleri sistem, bilgilendirilmiş ve ilgili katılımcılar (siyasa ağları) tarafından anlaşmazlığın belirli alanlarında yapılandırılmış tartışmaya dayanmaktadır. Katılımcıların ilgisi, sınırlı sayıdaki konuya odaklanmakta ve katılımcılar, belirli bir dinleme ve cevap verme süreci aracılığıyla uygulanabilir sonuçlara ulaşmaya çalışmaktadırlar.

Brugué ve Gallego (2005: 430)'ya göre, bu yöntemle yönetsel alanda katılım ve diyalog oluşabilir, kamu yönetiminin demokratikleşmesi ve demokrasinin gelişmesi sağlanabilir. Bunun için ise, (a) demokratik katılımın politikadan siyasalara ve (b) evrensellikten ağlara (*network*) doğru yol almasından oluşan iki şart gereklidir. İlk şarta göre, kamu yönetimi büyük siyasi seçeneklerin oylanmasında etkili olmamasına rağmen, politik seçenekler siyasalara dönüştürüldüğünde yani uygulama aşamasına geldiğinde kamu yönetimi temel rolleri üstlenmektedir. Çünkü uygulama sürecini vatandaşlar anlayabilir, uygulamayla ilgili bilgi, fikir ve öncelik sahibi olabilirler. Bu nedenle, politik seçenekler belirli siyasalara dönüştüğünde vatandaşların etkili katılımı için bir fırsat ortaya çıkmakta, neyin hakkında konuşulduğu bilindiğinde ise diyalog gelişmektedir. Avrupa'da bazı yerel yönetimler, bölgesel veya sektörel kompozisyona sahip olan meclisler, bu şekilde birleştirici (*associative*) temelli katılımı uygulamaktadırlar.

İkinci olarak, kamu yönetiminin demokratikleştirilmesi için evrensellikten ağlara (*network*) doğru yönelmek gereklidir. Çünkü siyasaların gerektirdiği uzmanlık, tüm vatandaşların eşit olarak her siyasadan etkilenmesi veya bireylerin o siyasaya ilgi

duyması anlamına gelmemektedir. O siyasadan etkilenmeyen veya o siyasaya ilgi duymayan bireylerin katılımı ile ilgilenmesi de beklenemez. Bu nedenle, diyalogun, sadece konuyla en alt düzeyde ilgilenen ve bilgi sahibi olan sınırlı sayıda bireyler arasında olması gerekmektedir (Brugué ve Gallego, 2005: 430).

2.1.1.2.3. Postmodernitenin Birey-Kamu Yönetimi İlişkileri Açısından Önemi

Postmodern teorisyenlerin kamu yönetimine katkılarını değerlendirecek olursak, kamu yönetiminin geleneklerini tehdit edecek kadar eleştirel oldukları görülmektedir. Ayrıca postmodernistlerin birçoğu, yönetim araçlarının işe yarayıp yaramadığına ilişkin kamu yönetiminin teknik ayrıntılarıyla fazla ilgilenmezken genelde kamusal sorunlarda vatandaşların katılımını ve azınlık grupların güçlendirilmesini güçlü biçimde desteklemektedirler. Tartışmalardaki birçok teorisyen, kamu çalışanlarının kamu işlerindeki rolü ve etik gibi konularla ilgilenmektedir. Buna karşın, tepe yöneticileri ile siyasiler arasındaki ilişkiler, bütçeleme için iyi araçlar geliştirme, yönetim teknikleri ve yürütme düzeyiyle ilgili diğer konulara belli bir mesafede durulmaktadır (Bogason, 2001: 188-189).

Postmodern düşüncenin modern kamu yönetimi teorisi üzerinde önemli katkıları olduğu kabul edilmektedir. Buna karşın, kamu yönetiminde postmodern akım, ortaya çıktığı ilk yıllardan itibaren yoğun olarak eleştirilmiştir. Postmodern kamu yönetimine yöneltilen bazı eleştiriler şu başlıklar altında toplanabilir: Modern örgüt yapısının denetim gibi değerleri postmodern dönemde kullanılmaya devam edilmektedir, uyguladığı metotlar alışlagelmişin dışında değildir, tutarsız, uygulanma imkânı bulunmayan bir fantezidir, teknolojik gelişmeler bireylerin hayatlarını kolaylaştırdığı kadar, bireyleri kontrol etmek ve özgürlüklerini sınırlamak için de uygun fırsatlar sunmaktadır ve kapitalist ilerlemenin bir aracıdır (Ateş, 2003: 323-324). Daha ağır bir eleştiri ise, özellikle Fox ve Miller'in yukarıda bahsedilen eseri göz önüne alındığında, postmodern olandan kamu yönetiminin fazla bir şey öğrenemediği, postmodern çabalar yerine modernist komaya geri döndüğümüz şeklindedir (King, 2005: 522).

Kamu yönetiminde postmodernite, iki akım şeklinde gelişmiştir. Bazı yazarlar moderniteyle birlikte kamu yönetiminde ortaya çıkan sorunlara eleştirel bir bakış açısıyla yaklaşmakta, ancak sorunların çözümüyle uğraşmamaktadır. Diğer bazıları ise modernite eleştirisinin yanında, sorunların çözümüyle de uğraşmaktadır. Bu çerçevede, postmodernitenin birey-kamu yönetimi ilişkilerine yaklaşımı bireyleri kamu yönetimi karşısında güçlendirici yönere sahiptir. Postmodern görüş, bireylerin

yönetime aktif katılımını savunmakta ve siyaset-yönetim ayrımı yerine yönetimin, bireylerin talepleri doğrultusunda işlemesi gerektiğini ileri sürmektedir. Postmodern dönemde yetersiz kalan temsili demokrasi yerine bilgi teknolojilerinin desteğiyle güçlendirilmiş doğrudan demokrasi yöntemlerinin uygulanmasını önermektedir. Demokrasinin temelinde vatandaşa güvenin yer almasını, bireylere korunması, gözetilmesi gereken bir çocuk gibi değil, ne istediğini bilen yetişkinler olarak yaklaşılması gerektiğini belirtmektedir (Ateş, 2003: 325).

2.1.2. Demokrasi ve İnsan Haklarındaki Gelişmeler

Geleneksel toplumlardan farklı olarak modern toplumların ve modern bireyin en belirgin özelliklerinden birisi "yönetime katılma" isteği ve beklentisidir. Ulus devletin doğuşuyla birlikte, "tebaa"dan "vatandaş" konumuna gelen bireyler yönetime talep ve beklentilerini temsili demokrasi anlayışı içinde iletmeye başlamıştır. Diğer yandan, demokrasi ve insan hakları, modern dönemle birlikte iç içe geçen kavramlar olarak algılanmaktadır. Önemi giderek artan insan hakları, demokrasilerin performansını gösteren unsurlardan biri haline gelmiştir.

2.1.2.1. Demokrasi Alanındaki Gelişmeler

1980'li yıllar temsili demokrasilerin meşruiyetinin sorgulandığı bir döneme denk gelmektedir. Bir yandan kuramsal düzeyde demokrasinin meşruiyet sorununa yönelik çözüm aranırken, diğer yandan uygulamada daha katılımcı ve vatandaş yönelimli bir siyasal ve yönetsel sistemin geliştirilmesine çalışılmaktadır.

2.1.2.1.1. 20. Yüzyılda Demokrasi ve Demokratikleşme

Liberal demokrasinin bugünkü anlamını kazanmasında ve günümüzdeki konumuna ulaşmasında, büyük ölçüde 20. yüzyıldaki gelişmelerin etkili olduğu söylenebilir. Bu gelişmeler arasında demokratik yönetimle beraber yaşamını sürdüren İtalyan Faşizmi, Alman Nazizmi gibi rejimlerin yüzyılın ikinci yarısına girmeden çökmesi, yüzyılın son çeyreği içinde ise sosyalist rejimin çökmesi, buna mukabil demokrasinin liberalizmle birlikte kendine yaşam alanı açması, güç kazanması ve galibiyetini ilan etmesi, uluslararası toplumun demokratikleşmeyi desteklemesi, genel ve eşit oy hakkının yirminci yüzyıl içinde giderek genişlemesi, kadınlar ve azınlık grupları gibi oy

hakkından uzun süredir mahrum olan kesimlerin de genel oy kapsamına girmesi¹ öne çıkmaktadır.

20. yüzyılda demokrasi ve insan hakları alanındaki hızlı gelişmeler, akademisyenlerin de ilgisini çekmiştir. Bu akademisyenlerden biri olan Fukuyama, demokrasi ile ilgili gelişmeleri "Tarihin Sonu" tezi ile açıklamaya çalışmaktadır. 1989 yılında yayınlanan makalesinde Fukuyama'ya göre (2003), demokrasinin kesin zaferiyle başlayan 20. yüzyılda ekonomik ve siyasal liberalizm kesin zaferini ilan etmiştir. Batının zaferi, ilk önce Batı liberalizminin alternatifi olan sistemlerin (komünizm ve faşizm gibi) tükenmesi ile kendini göstermiştir. Bu yüzden, Batılı liberal demokrasinin evrenselleşmesi anlamında tarihin sonuna tanıklık etmekteyiz.

Demokrasinin genişlemesi ile ilgilenen bir başka yazar olan Huntington'un dalga teorisi de yayınlandığı tarihten bu yana büyük ses getirmiştir. Huntington'a göre (1999: 129; 2002: 10-22), son on yıl içindeki demokratik geçişler, modern dünya tarihinde demokratizasyonun üçüncü dalgasını oluşturur. İlk "uzun süreli" demokratikleşme dalgası 1820'lerde ABD'de erkek nüfusun büyük bir kısmına oy hakkı verilmesiyle başlamış ve hemen hemen bir yüzyıl boyunca, 1929'a kadar, 29 demokrasi ortaya çıkararak devam etmiştir. Ancak 1922'de Musolli'nin İtalya'da iktidara gelmesi, dünyadaki demokratik devletlerin sayısını 1942 yılına kadar 12'ye indiren, bir "ters yönde dalga"nın başlangıcını belirlemiştir. II. Dünya Savaşı'nı Müttefik devletlerin kazanması, 1962 yılında 36 ülkenin demokratik olarak yönetilmesiyle doruğa ulaşan ikinci bir demokrasi dalgasını yaratmıştır. Fakat bunu demokrasilerin sayısını tekrar 30'a indiren ikinci bir ters dalga (1960-1975) takip etmiştir. 1974'de başlayan ve küresel bir nitelik gösteren üçüncü demokratikleşme dalgası, Avrupa, Asya ve Latin Amerika'da yaklaşık 30 ülkede otoriter rejimlerin yıkılarak yerine demokratik rejimlerin yerleşmesine yol açmıştır. Plattner bu gelişmeleri (1995: 54), "1980'lerde demokrasinin gerçek bir yeniden doğuş yaşadığı" şeklinde yorumlamıştır.

Temsili demokrasi anlayışı çerçevesinde birey-kamu yönetimi ilişkilerini değerlendirecek olursak, bu modelde vatandaşların seçmen, kamu görevlilerinin ise uygulayıcı rolünde olduğu görülmektedir. Kamu görevlilerinin seçilmişler tarafından hesap verme sorumluluğuna çağırıldığı ve vatandaşların kendi çıkarlarını en iyi

¹ Günümüzün en ileri demokrasilerine bakıldığında, örneğin İngiltere'de genel oy hakkının, kadınların tüm oy hakkını elde ettikleri 1928'e kadar tesis edilemediği, ABD'de Afro-Amerikalıların ilk kez 1960'ların başında güney eyaletlerde oy kullanabildikleri ve İsviçre'de ise kadınların ancak 1971 yılında oy hakkına kavuştukları görülmektedir (Heywood, 2006: 97).

yansıttığı kişiler için oylama yaptığı bir sistemdir. Kamu görevlileri, kamu politikalarının uygulayıcılarıdır. Seçimler yoluyla vatandaşlar seslerini duyururlar ve seçilmişlerin ve kamu görevlilerinin tecrübe ve sorumluluklarına güvenirlir. Bu güveni sağlamaya çalışan seçilmiş görevliler ise yine seçimler aracılığıyla halk tarafından görevden alınırlar (Callahan, 2006: 185).

2.1.2.1.2. Temsili Demokrasiye Yöneltilen Eleştiriler ve Temsil Krizi

Demokrasi ve insan haklarındaki gelişmeler aynı zamanda bir paradoksa da işaret etmektedir. Demokrasinin üçüncü dalgasının küresel bir nitelik taşıdığı ve hatta liberal demokrasinin siyasal dünyada rakipsiz kaldığı iddialarının güçlendiği bir dönemde, demokrasilerin temsil ya da meşruiyet krizi ile karşı karşıya bulunduğu da yüksek sesle dile getirilmektedir.

Dahl'a göre, demokrasi üç büyük dönüşüm geçirmiştir. İlk dönem eski Yunan demokrasisi, demokratik olmayan şehir devletlerinin demokrasiye dönüşümünü içerir. Ulus devletlerin doğuşuyla birlikte demokrasi ikinci dönüşümü içine girmiş ve temsili demokrasi modeline bürünmüştür. Böylece demokrasi, sadece şehir meclislerinde değil, genel ve temsili ulusal mecliste de işlemektedir. Günümüzde ise demokrasi yeni bir dönüşüm sürecine yönelmiştir. Küreselleşmenin etkileriyle ulus devletin siyasi, ekonomik, sosyal ve yönetsel yapısındaki aşınmalar temsili demokrasiyi de dönüşüme zorlamaktadır (Dahl, 1982'den aktaran Yılmaz, 2000: 68-69). Bu dönüşümün bir yansıması olarak temsili demokrasiyi güçlendirme, katılımı artırma ve doğrudan demokrasi uygulamalarını geliştirme çabaları dikkat çekmektedir.

Demokrasiye ilişkin temsil sorunu, ulusal seçimlere katılma oranlarındaki azalma eğiliminde açıkça görülmektedir. Tablo 2'den de görüldüğü gibi seçimlere katılma oranlarındaki düşüş, sadece ABD'nin ya da sadece Avrupa'nın değil tüm toplumların temel sorunlarından biri haline almıştır. Demokratik siyasete gösterilen yoğun ilgiye rağmen, Orta ve Doğu Avrupa'nın yeni demokrasilerinde bile siyasal katılım oranlarında düşme gözlenmektedir (Ball ve Peters, 2007: 19). Holden'a göre (2007: 137) sorun, sadece katılımcıların sayısı ile ilgili değil, daha da ötede oy verme mekanizmasının halkın görüşlerini yeterli oranda veya sıklıkta yönetsel sisteme iletme konusundaki başarısızlığındadır. Hatta oy verme işleminin bireylerin görüşlerini istedikleri gibi ifade etmelerine, kendiliğinden oluşan bir eylem şeklinde özerkçe kararlaştırmalarına izin vermediği ileri sürülmektedir.

Tablo 2. Siyasal Seçimlere Katılımda Yaşanan Değişme¹

	1950	1960	1970	1980	1990	1995	2000
ABD	60,3	63,1	55,2	52,6	55,2	47,2	49,3
Birleşik Krallık	81,6	77,5	71,2	75,1	75,4	69,4	57,6
Brezilya	28,4	33,4	42,9	63,7	76,6	79,9	81,0
Estonya	-	-	-	-	78,3	48,8	46,0
Finlandiya	74,0	85,5	83,6	81,3	71,9	71,1	65,2
Fransa	68,5	61,0	69,3	63,9	58,1	61,3	59,9
İrlanda	74,4	71,0	77,2	78,8	71,2	66,7	62,8
İsveç	77,3	82,8	87,3	86,9	82,8	83,6	77,7
İtalya	93,2	93,9	94,7	92,7	92,3	87,4	84,9
Japonya	64,9	71,4	68,6	74,7	75,0	44,9	59,0
Kanada	72,0	73,3	71,3	64,5	68,3	57,1	54,6
Polonya	-	-	-	-	64,0	48,8	47,6
Senegal	-	82,2	-	39,8	37,5	-	27,5
Slovakya	-	-	-	-	93,1	75,9	69,9
Tayvan	-	-	-	-	67,0	67,1	67,0
Venezüella	52,1	9,7	84,6	74,5	72,7	50,0	46,5

Kaynak: (Ball ve Peters, 2007: 19).

Günümüzde temsili demokrasiler, temsili kurumlar ve siyasal aktörlerin (siyasi parti ve baskı grupları) sahip olduğu katı hiyerarşik yapı, kolektif kimliklerin tanınması talepleri ve siyasetin teknik-uzmanlık tarafının artması gibi sorunlarla mücadele etmek zorundadır (Köker, 1996; Keyman, 2005: 99-103). Ayrıca temsili demokrasilerin meşruiyetine ilişkin tartışmalar yatay demokrasi örüntülerinin toplumda nasıl yaygınlaştırılacağı, bireylerin devletten özerkliğinin nasıl sağlanacağı, katılımın nasıl artırılacağı, bireylerin soyut özneler olmaktan nasıl kurtulacağı ve farklı kimlik taleplerine nasıl cevap verileceği konularına odaklanmaktadır (Tosun, 2001: 117-121). 1980'lerden sonra seçimlere katılma eğiliminin azalmasında liberalleşme ve serbest piyasanın gelişmesiyle birlikte bireylerin seçeneklerinin çoğalması ve siyasal seçimler dışında yönetime katılma kanallarının genişlemesi de etkilidir.

¹ Tabloda gösterilen yıla en yakın seçimlerde, oy verme yaşında bulunan nüfusun yüzdesi olarak oy kullananlar.

2.1.2.1.3. Birey Odaklı ve Katılımcı Bir Demokrasi Arayışı

Temsili demokrasiye yöneltlen eleştirilere ve sorunlara çözüm bulma arayışına, demokrasi teorisi içinde hem sağ hem de sol ideolojiler kayıtsız kalmamıştır. Yukarıda ifade edilen temsili demokrasinin sorunlarına karşı yeni sol ideoloji, katılımcı veya radikal demokrasi modelini önermekte, siyaset ve katılımın alanının genişletilmesini talep etmekte; sağ kesim ise sivil toplum ve kamusal alan tartışmaları çerçevesinde soruna yaklaşmaktadır. Konuyla ilgilenen diğer bazıları tek taraflı kamu politikası uygulamaya dayanan yönetim anlayışından, çok sayıda aktörün katılımına dayanan “yönetişim” anlayışını önermekte, postmodernistler de modern büyük anlatı olarak gördükleri temsili demokrasiyi eleştirmekten ve katılımcı çözümler üretmekten geri durmamaktadır¹. Çözüm önerileri arasındaki farklılaşma, amaç (yönetime daha fazla katılımı sağlayarak temsili demokrasinin meşruiyet sorununu aşması) üzerinde değil, daha çok yöntemler üzerindedir.

2.1.2.1.3.1. Doğrudan Demokrasi Yaklaşımı

Özellikle iletişim teknolojilerindeki gelişmelerin de katkılarıyla doğrudan demokrasi uygulamalarının giderek yayıldığı gözlenmektedir. Referandum uygulamaları, II. Dünya Savaşı'ndan sonra ABD'deki eyaletler arasında giderek yayılmıştır. Kaba bir hesaba göre, günümüzde ABD'de nüfusun %70'i doğrudan demokrasi araçlarının bulunduğu bir eyalet veya kentte yaşamaktadır. Son yıllarda, ABD dışında da doğrudan demokrasinin yayıldığını gözlemek mümkündür. Avrupa Birliği'nde 6'sı eski komünist rejim ülkeleri olmak üzere 10 ülke girişimlere (*initiative*) izin vermekte, yeni AB Anayasası da hem girişim ve hem de referanduma yer vermektedir. Avrupa para ve pazar entegrasyonu için 29 referandum gerçekleştirilirken, 11 ülke AB Anayasası için referandum yapmayı planlamaktadır (Matusaka, 2005. 186).

2.1.2.1.3.2. Radikal Demokrasi Yaklaşımı

Temsili demokrasinin sorunlarına yönelik çözüm arayışları içerisinde “radikal demokrasi” anlayışını da eklemek gerekir. 1960 ve 1970'lerden bu yana sol

¹ Schmidt (2001: 163) katılıma dayalı demokrasi kuramları arasında “katılımcı demokrasi kuramı”, “genişlemeci demokrasi”, “güçlü demokrasi”, “birleştirici (*associative*) demokrasi” ve yeni olarak “kozmpolit demokrasi”yi vurgulamaktadır. Bunların dışında, diyalojik demokrasi, müzakereci demokrasi, radikal demokrasi gibi öneriler de bulunmaktadır. Aktif yurttaşlığın yeniden kurgulanması ortak temelini dayanan bu kuramları bazen birbirinden ayırmak oldukça zordur. Müzakereci demokrasiden bahsederken rahatlıkla diyalojik demokrasi alanına kaymak ya da radikal demokrasi kavramlarını kullanmak mümkündür (Tosun, 2005: 25).

düşüncenin bir kanadı radikal demokrasi anlayışını savunmaktadır. Büyük ölçüde Rousseau'nun demokrasi teorisine dayanan radikal demokrasi modelinin merkezinde "grass-roots" olarak adlandırılan demokrasi fikri yani siyasi iktidarın mümkün olan en alt seviyede uygulanması inancı bulunmaktadır (Heywood, 2006: 106-107). Radikal demokrasi taraftarları, liberal bireyci anlayışın genelde mülkiyet hakkına dayalı özgürlük anlayışıyla kendini sınırladığı ve uygulamada yeterince özgürlükçü ve katılımcı olmadığını savunarak daha özgürleştirici ve katılımcı bir demokrasi anlayışına olan ihtiyacı gündeme getirir. Bu yeni demokrasi anlayışı, liberal demokrasinin katılımcı demokrasiye dönüşmesini ve çoğulcu tarzda yeniden örgütlenmesini talep etmektedir. Farklılıkları yok eden ve dışlayan vatandaş kavramı yerine, farklı kimliği teşvik eden bir anlayış savunulmaktadır. Bu şekilde, temsili demokrasilerin ortaya çıkardığı siyasete olan ilgisizlik ve yabancılaşmayı gidermeye çalışmaktadır (Yılmaz, 2003: 278-279).

Radikal demokrasi, liberal demokrasinin içinde bulunduğumuz liberal çağa göre yeniden kurulması ihtiyacını vurgulayarak "demokrasiyi demokratikleştirmeyi" amaçlayan kuramsal bir girişimdir. Diğer bir deyişle, kamusal alanın, demokratikleşmenin önkoşulu olduğunu saptayarak demokratik bir devlet-sivil toplum ilişkisinin parametrelerini kurmaya çalışan bir projedir. Aynı zamanda da temsili demokrasinin katılımcı bir tarzda işlev görmesini sağlayacak kurumsal ve normatif bir demokrasi anlayışını siyasal söyleme yerleştirme çabasını içermektedir (Keyman, 2000: IX).

2.1.2.1.3.3. Güçlü Demokrasi Yaklaşımı

Diğer demokrasi modellerinden farklı olarak güçlü demokrasi, demokrasinin yerel düzeyde ve katılımcı bir anlayışla sürdürülebileceğini ileri sürmektedir. Güçlü demokrasi yaklaşımı, ulusal siyaset ile yerel siyaseti birbirinden ayırmakta¹ ve yerel siyasetin geliştirilmesinin önemini vurgulamaktadır. Yerel demokratik alanın, gündemi gerçek sorunlardan oluşan bir katılım ve tartışma siyaseti olduğu düşünülmektedir (Barber, 1995: 12). Bu demokrasi modelinin savunucularına göre güçlü demokrasi katılımcı tarzda bir siyasetle tanımlanmaktadır. Yurttaşların temsili yönetiminden çok

¹ Box (2007: x) da kamu yönetiminin farklı düzeylerindeki demokrasi anlayışı ve uygulaması arasında ayrıma gitmektedir. O'na göre, yerel yönetimlerde vatandaşların, kurul ve komitelerde gönüllü çalışma, halk toplantılarında (*public meetings*) konuşma, sivil örgütlere ve komşuluk gruplarına üye olma gibi karar almaya katılma yolları çeşitlidir. Katılım, devlet düzeyinde daha zorlaşmaktadır. Günümüz geniş ve karmaşık toplumlarında kamu yönetimine vatandaşlar istemesine rağmen katılamamaktadır. Bu nedenle, demokrasi kamu yönetiminin farklı düzeylerinde farklı anlamlara gelebilmektedir.

öz yönetimi geçerlidir. Yani etkin bireyler, yeterli sıklıkta ve özellikle temel politikalara karar verirken kendi kendilerini yönetmektedir (Barber, 1995: 195). Bu şekilde ortaya çıkan katılımcı demokrasi nosyonu, oy kullanma hakkına sahip olanların çerçevesini genişletmek ve oy verenlerin kamusal işler konusunda konuşma, irade oluşturma ve karar vermeye katılımını yaygınlaştırmayı ve yoğunlaştırmayı amaçlamaktadır (Schmidt, 2001: 164)¹.

2.1.2.1.3.4. Müzakereci Demokrasi Yaklaşımı

Karşılıklı konuşma ve tartışmanın önemini vurgulayan “müzakereci (*deliberative*) demokrasi” anlayışı da temsili demokrasinin kurumlarını yetersiz görmekte ve demokrasinin, bütün yurttaşların aktif katılımına dayalı bir tartışma zeminine oturması gerektiğini savunmaktadır. Bu demokrasi modeli, özünde “özerk birey” ideale dayandığı için, bireylerin kişisel isteklerine veya çıkarlarına göre birbirleriyle iletişim kurmalarından çok, “yurttaş” olarak kamusal alanda birbirlerini akli muhakeme, tartışma ve ikna yoluyla etkilemelerini öngörür (Erdoğan, 1999: 280-281). Müzakereci demokrasiyi savunanlar, uygun müzakere prosedürleri sayesinde, hem rasyonaliteyi hem de demokratik meşruluğu karşılayacak anlaşma biçimlerinin bulunabileceğine inanırlar (Mouffe, 2000: 88).

Radikal demokrasi projesinin yeni ortak duyusu, diyalojik demokrasinin diyalog düşüncesi ve müzakereci demokrasinin kamusal muhakeme fikri aslında benzer kökenlere sahip olup benzer kaynaklardan beslenir (Tosun, 2005: 37-38). Bu yeni demokrasi modelleri, liberal demokrasiye yöneltilen eleştiriler üzerine kuramlarını inşa etmiş olup, aktif bireyi (yurttaşı) ve katılımı vurgulamaktadır. Diğer bir ifadeyle, bu modeller, temsili demokrasinin sorunlarını aşabilmesi için siyasetin alanını genişletmeye çalışmaktadır. Siyasetin sadece oy vermeyle sınırlı bir faaliyet olarak kalmaması, toplum ve topluluklarda yeni diyalog ve müzakere kanallarının açılması, kamusal sorunların sivil toplum içinde tartışılması, bireylerin kamu politikalarının her aşamasında yönetime katılmasının sağlanması, siyasetin ve katılımın bireylerin ayağına götürülmesi, referandum, yurttaş inisiyatifi gibi araçlarla bireylerin güçlendirilmesi yeni demokrasi modellerinin ortaya çıkardığı ortak öneriler veya sarıldığı çözümlerden bazılarıdır.

¹ Katılımcı demokrasi; gerçekçi olmadığı, günümüzün büyük ölçekli ve karmaşık toplumlarında işlemeyeceği, iyimser birey anlayışına dayandığı, siyasal kararların kalitesi ve sonuçlarının geniş ölçüde ihmal edilmesi gibi ciddi eleştirilerle karşı karşıya kalmaktadır (Schmidt, 2001: 168-170; Erdoğan, 1999: 278).

2.1.2.2. İnsan Haklarındaki Gelişmeler

İnsan haklarının gelişiminde tanınan ilk veya birincil haklar, vicdan (dini inanç) ve mülkiyet hakları olmuştur. 19. yüzyılda hakların mutlak ve değişmez nitelikte olmadıkları anlaşılınca, temel haklar, anayasal olarak tanınmış ve güvenceye kavuşturulmuştur. Doğal haklar, yavaş yavaş pozitif hukuka aktarılmış ve vatandaşların faaliyet alanı olarak kişi haklarına dönüşmüştür (Friedrich, 1999: 106). Böylece gelişen hukuk devleti içinde ilk özgürlük alanı devletin karışmaması, müdahale etmemesi, bireylerin kendi faaliyet alanlarını düzenlemesine dayanan yani devlete negatif bir görev yükleyen bir yapıya kavuşmuştur. Ancak özgürlüklerin sadece hukuken tanınmasının, kişiye gerçekten o özgürlüğü kullanabilme hakkı vermesi anlamına gelmediği anlaşılınca, devlete kişi özgürlüklerinin kullanılması noktasında olumlu görevler yüklenmiştir. Böylece bireylerin özgürlüklerini rahatça kullanabilmeleri için devletin bazı ekonomik ve sosyal hakları tanıması gerekmiştir. Berlin'in pozitif özgürlük olarak adlandırdığı olgu ile artık siyasi haklara sosyal ve ekonomik haklar da eklenmiş, özgürlük kavramının yanında "insan hakları" kavramı öne çıkmaya başlamıştır (Yılmaz, 2000: 38). Bugün, bu kavramın, bütün çağdaş demokratik rejimlerin temelinde yer alan üstün ve kapsayıcı bir değer olduğu kabul edilmektedir (Kapani, 1996: 20).

Eski bir felsefi geçmişe ve uzun bir gelişim sürecine rağmen, insan haklarının uluslararası alanda mütalaa edilmesi yakın bir zamana dayanmaktadır. İnsan haklarının uluslararası alana geçmesi, esasen II. Dünya Savaşı'ndan sonra olmuştur. II. Dünya Savaşı'nın ardından özellikle İngiltere ve Amerika, bir daha bu kadar büyük bir insanlık dışı gelişmenin yaşanmaması için, insan haklarının uluslararası düzeyde korunmasını önermiştir. Bu çabalar sonucunda, 1945 yılında "Birleşmiş Milletler Antlaşması" imzalanmıştır. Bu antlaşma, insan hakları ve temel özgürlüklerini ilk kez uluslararası hukuk alanına taşıması ve onlara evrensel bir değer kazandırması bakımından önemli olmakla (Kapani, 1996: 20) birlikte, bölgesel bir uluslararası sözleşme olan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, güçlü bir yaptırım sistemi kurması bakımından zaman içerisinde daha etkili olmuştur.

İnsan hakları sorununun bir yandan küreselleşirken diğer yandan yerelleşmekte olduğu söylenebilir. Çünkü kentler, hem tek tek bireylerin hem de toplulukların haklarının korunduğu, güvence altına alındığı bir alandır. 1990'lı yıllardan itibaren yerel yönetimlerin insan haklarının korunması ve yaşatılmasındaki öneminin artması

ve çeşitli uluslararası kuruluşların çabaları sonucunda ortaya çıkan “kentsel haklar”, üçüncü kuşak insan hakları, yağı dayanışma hakları içerisinde değerlendirilmektedir (Geray, 1998: 338). Kentsel haklar, yerel hizmetlerin kalite ve etkinliğinin artırılmasını, yerel topluluklarda ekonomik, sosyal ve kültürel olanaklar yaratmayı, yerel topluluğun ve topluluk duygusunun geliştirilmesini ve yerel yönetimde etkin yurttaş katılımını içermektedir. Bu hakların yerel topluluk üyelerince, dayanışma ve sorumlu yurttaşlık bilinci içinde kullanılması söz konusudur ve bu haklar, eşit biçimde ödevleri de içermektedir (Ökmen, 2003: 40).

1992 yılında ilan edilen “Avrupa Kentsel Şartı”, temel kentsel hakların bir listesini vermektedir. Şart’ın altyapısını 1980’li yıllar boyunca gerçekleştirilen bir dizi konferans oluşturmaktadır. Şart’ta tanımlanan başlıca kentsel hak ve özgürlükler, güvenli bir kentte ve sağlıklı bir çevrede yaşama, kentte uygun çalışma olanaklarına ve güvencesine sahip olma, güvenli ve sağlam bir konut edinme, seyahat ve dolaşım, haklardan yararlanmada eşitlik, kentsel sorunlarla ilgili fikir beyan etme ve karar alma süreçlerine katılma, yeterli ve kaliteli eğitim ve sağlık hizmeti almadır. Avrupa Kentsel Şartı, son 15 yılda yaşanan hızlı gelişmeler dolayısıyla 2008 yılında güncellenerek yeniden ilan edilmiştir. “Avrupa Kentsel Şartı II: Yeni Bir Kentlilik İçin Manifesto” adıyla yayınlanan Şart’ın birey-kamu yönetimi ilişkileri açısından önemli olan bazı ilkeleri şu şekilde özetlenebilir:

1. Şart ile vatandaşların kamusal işlere katılma hakkının yerel düzeyde tam olarak uygulanabileceği inancı yeniden onaylanmış,
2. Birçok AB üyesi ülkede karşılaşılan ve özellikle seçimlerde görülen yüksek katılmama oranları, sürekli olarak aşırı uçlara kayan oylar ve siyasete karşı giderek artan bir ilgisizlikle ortaya çıkan siyasal temsil kriziyle öncelikle yerel düzeyde mücadele edilebileceği ve edilmesi gerektiği belirtilmiş,
3. Halk meclisleri, yerel referandumlar ve halkın doğrudan katılımını sağlayan her türlü düzenleme teşvik edilmiş,
4. Modern yerel demokrasinin geliştirilmesi için, örneğin kentsel karar vermenin çeşitli düzeylerinde seçilmiş meclislerin oluşturulması tavsiye edilmiştir.
5. Topluluk yaşamına çeşitli şekillerde katkı sağlayan göçmenlere de oy verme ve yerel kent meclislerine aday olabilme hakkının tanınması önerilmiş,

6. Kentsel projelerde halka danışmanın geliştirilmesi amacıyla kentlerde yeni bilgi teknolojilerinin tam olarak kullanımı teşvik edilmiş,
7. Kentler ve kasabaların kapsamlı yerel e-demokrasi oluşturmaya çalışması gerektiği ifade edilmiş,
8. Ulaşım ve enformasyon altyapısı, konut hakkı, çevrenin korunması gibi bazı konuların, yalnızca yerel yönetim (*management*) kapsamına girmeyebileceği ve yerel siyasa sorunlarının bölgesel, ulusal ve Avrupa düzeyinde saygılı ve dengeli bir işbirliği temelinde düzenlenmesinin mümkün olduğu açıklanmış,
9. Kentlerin, Avrupa'da bilgi temelli ekonominin oluşturulmasında her zamankine oranla daha büyük bir tarihsel rolü olduğu belirtilmiştir.

2.1.2.3. Kamu Yönetiminde Bireyin ve Yönetime Katılmanın Artan Önemi

Temsili demokrasiye yöneltilen eleştiriler ile katılımcı, müzakereci ve aktif bireye dayanan demokrasi yaklaşımları kamu yönetimini ve bireylerin kamu yönetimi ile olan ilişkilerini de değiştirmektedir. Siyasette yaşanan bu değişim kamu yönetiminde, vatandaşların yönetime katılmalarını amaçlayan yaklaşım ve uygulamaları öne çıkarmaktadır.

2.1.2.3.1. Kuramsal Düzeyde Yönetime Katılma

Kamu yönetiminde katılım vurgusu 1970'lerden sonraki kuramsal gelişmelerin temel konularından biri haline gelmiştir. Genişleyen, ayrıntılı kurallara boğulan, dışarıya kapalı çalışan ve katı hiyerarşik ilkelere dayanan kamu yönetimleri karşısında halkın yönetime katılma, yönetime sesini duyurma ve yönetimi denetleme talepleri bu tarihten sonraki kuramsal yaklaşımların dayanaklarından birini oluşturmuştur. Bu kapsamda, aslında ABD temelli olan, ancak başta Avrupa olmak üzere etkilerini ABD dışında da hissettiren ve kamu yönetiminin demokratikleştirilmesini amaçlayan demokratik kamu yönetimi, radikal kamu yönetimi ve temsili bürokrasi yaklaşımlarını, birey-kamu yönetimi ilişkilerine ilişkin söylemleri bakımından incelemekte fayda bulunmaktadır.

2.1.2.3.1.1. Demokratik Kamu Yönetimi

Kamu yönetimini demokratikleştirme çabaları farklı boyutlarda ve şekillerde sürekli gündemde olan bir sorundur. Bu konudaki ilk çabalardan biri Ostrom'a aittir. Wilson'un "iyi yönetimin tek bir kuralı bütün hükümetler için aynıdır" yaklaşımını eleştiren

Ostrom, tek ve güçlü merkeze dayanan yönetim anlayışının yerine çok merkezli, yerel ve özerk yönetimi vurgulamaktadır. Ostrom, Wilson ve Weber'in görüşlerine dayanan geleneksel yönetim modelinin demokratik olmadığını belirtmektedir. Ostrom'a göre, bir ülkede kamu yönetiminin temel amacı, verimlilik, hizmet, uyum, düzen gibi kavramlar yerine öncelikle iç demokratikleşmesini gerçekleştirmek ve daha sonra toplum bazında demokrasiyi yaygınlaştırmak olmalıdır (Üstüner, 2003: 600). Yazara göre, bireye dayalı özerk yönetimin başlıca özellikleri şunlardır: (1) Bireylerin yönetimin koşullarını değiştirme ve yeniden koyma hakları vardır, (2) ancak bu, anayasal sınırlar içinde yapılmalıdır, (3) hükümetlerden beklenen de anayasaya bağlı olmalarıdır, (4) anayasal sınırlama kamu çalışanları için de geçerli olmalıdır, (5) kamu görevlileri, seçmenlerin doğrudan veya dolaylı seçimiyle göreve gelmelidir, (6) seçilmiş meclisler, önemli kararların alınmasında anahtar kurumlar olmalıdır, (7) yönetim içinde potansiyel veto olanaklarına dayalı bir denge kurulmalıdır, (8) yönetimle yasal ve siyasal olarak güçlü bir ilişki olmalıdır, (9) yönetim içi anlaşmazlıklarda ve kamu hizmetlerinin sağlanmasında yargıya bağlı olunmalıdır (Ostrom, 1973: 88-89'den aktaran Şener, 2005: 14).

2.1.2.3.1.2. Radikal Kamu Yönetimi

Kamu yönetiminde katılımı sağlamaya yönelik sol ideoloji de çeşitli kuramlar geliştirmiştir. Bunlardan biri olan radikal kamu yönetimi yaklaşımı, sol kuram ve görüşlere dayanmakla birlikte liberal demokrasiyi kabul etmekte, sivil özgürlüklerin korunması ve yayılması yoluyla onu geliştirmeyi amaçlamaktadır. Bu yaklaşım, siyasi sistemlerin kendi dinamikleriyle açıklanması ve sosyal olayların toplumun ekonomik temelindeki değişimlere indirgememesi gerektiğini savunduğu için ortadoks Marksizm'den farklılaşmaktadır.

Radikal kamu yönetimini ortaya çıkaran nedenler arasında, II. Dünya Savaşı'nın ardından kamu sektörünün genişlemesi ve bu genişlemenin getirdiği sorunlar bulunmaktadır. Bu sorunların çözümü için radikal kamu yönetimi örgütsel gelişmenin evrimsel olmayan süreçlerine vurgu yapmaktadır. Ana akım yaklaşımlardan farklı olarak, değişimlerin ortaya çıkmasında krizlere merkezi bir rol vermektedir. Ayrıca sistem yaklaşımını kullanmakta ve karar almada halkın katılımına önem atfetmektedir (Dunleavy, 1982: 217-219). Dunleavy'e göre (1982, 223-224), radikal kamu yönetimi yaklaşımı, devlet yönetiminde işlevlerin merkezi yönetim, yerel yönetimler ve diğer kamu yönetimi organları arasında dağıtımını, bütçesel karar verme gibi konularda

olduğu kadar günümüzün önemli sorunlarından biri olan “yönetmel katılım” konusunda da kamu yönetimi alanına entelektüel ve pratik olarak katkı sağlayabilir.

2.1.2.3.1.3. Temsili Bürokrasi Anlayışı

Birey-kamu yönetimi ilişkilerinin demokrasi açısından anlamlı bir boyutu, 20. yüzyıl boyunca genel oy hakkının genişlemesi ve kadınlar, etnik gruplar gibi farklı kimliklerin siyasal temsil talepleriyle ilişkilidir. Zaman içinde bu temsil talepleri, yönetmel alanda da yüksek sesle dile getirilmiştir. Kamu yönetiminde işe girişte, çalışma hayatı boyunca, kamu hizmeti alma, kamu siyasalarının oluşturulması gibi durumlarda o zamana kadar görüş, talep ve beklentileri önemsenmeyen kesimlere kamu yönetimi duyarsız kalamamıştır. Örneğin, ABD’de 1964 yılında “Sivil Haklar Yasası”nın (*Civil Rights Act*) ve 1965 yılında “Oy Verme Hakları Yasası”nın (*Voting Rights Act*) kabulünün ardından, akademisyenler ve kamu yöneticileri hükümetin seçilmiş ve atanmış kurumlarında eşit temsilin nasıl tanımlanacağı ve gerçekleştirileceğiyle ilgili çalışmalara yönelmişlerdir. Böylece ortaya çıkan “temsili bürokrasi” (*representative bureaucracy*) kavramı teorileştirilmeye çalışmış ve bu alandaki ampirik araştırmalar giderek çoğalmıştır (Greene ve Selden, 2000: 379).

ABD, Kanada gibi çok kültürlü toplumlarda önemli sorunlardan biri olan temsili bürokrasi teorisi, bir kamu bürokrasisinin ırk, etnik köken, cinsiyet gibi karakteristikleri yansıtacak şekilde düzenlendiğinde o bürokrasinin, siyasa ve programların oluşturulması ve yürütülmesinde politik olarak önemli değer ve çıkarların daha iyi temsil edilmesini sağlayacağı için kamuya daha fazla sorumlu olacağı düşüncesine dayanmaktadır (Greene ve Selden, 2000: 379).

Günümüzde küreselleşmenin ortaya çıkardığı olanakların da etkisiyle ulusal ve uluslararası düzeyde artan göç, kimlik sorunları ve katılım talepleri, temsili bürokrasi sorununun sadece ABD ve Kanada gibi çok kültürlü ve çok uluslu toplumları değil, gelişmiş (Fransa gibi kökleşmiş ulus devletler de dâhil) ve gelişmekte olan ülkelerdeki bürokrasileri de derinden etkilemesine yol açmaktadır. Bunun açık sonucu, en sanayileşmiş ülkelerin bazılarında dahi ortaya çıkan etno-milliyetçi hareketlerde görülebilir. Kamu yönetimindeki bu gelişmeler, etnik grupları, kadınları ve diğer dezavantajlı kesimleri kamu hizmetlerine daha fazla dâhil etmek ve farklı toplulukların taleplerine yönelik kamu politikalarına duyarlılık göstermek için “temsili bürokrasiye” ve dolayısıyla kamu yönetimine katılıma karşı duyulan talebi artırmıştır (Riggs, 1997: 352).

2.1.2.3.2. Uygulamada Kamu Yönetiminde Katılım

Kamu yönetimi ve bireyler arasında yaşanan etkileşimin yoğunluğundaki artışa paralel olarak kamu yönetiminde politika oluşturma, uygulama ve değerlendirme süreçlerine bireylerin katılımını sağlama ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Günümüzde bireyler ve STK'larla diyalog içinde siyasa sorunlarına çözümler bulmak, kamu yönetiminin görevlerinden birisi haline gelmiştir. İlgili taraflar ve diğer vatandaşlar, kamu politikasının içeriğini belirlemek, sonuçlarını ve ortaya çıkan sorunların çözümlerini düşünmek ve tartışmak için bir araya gelmektedirler. Her geçen gün kamu yönetimi ile vatandaşlar ve paydaşlar arasında yeni etkileşim modelleri ortaya çıkmaktadır (Peters, 1996: 47-49).

Aslında temsili demokrasiyi destekleyen bir araç olarak yönetime katılma yeni bir olgu değildir. Özellikle yerel yönetimler düzeyinde uzun yıllardan beri meclis toplantılarının düzenlenmesi, danışma dokümanlarının yayınlanması gibi yönetime katılma uygulamaları kullanılmaktadır. "Geleneksel katılım yöntemleri" olarak adlandırabileceğimiz bu uygulamalar, temsili demokrasinin geleneksel kurumları kapsamında düşünülmektedir. Bu geleneksel kurumlara ek olarak 1980'lerden itibaren, özellikle yeni kamu yönetimi anlayışının da etkileriyle daha "yeni katılım yöntemlerinin" geliştirildiği görülmektedir. Bunlar arasında bulunan müşteri şikâyet kutuları, hizmet memnuniyeti anketleri gibi uygulamalar hizmeti üretenleri, hizmeti kullananlara yakınlaştırmamanın yollarını arayan daha sınırlı demokratik amaçlara sahiptirler. Sahip olduğu sınırlılıklarına rağmen hem geleneksel yöntemler hem de yeni yöntemler, profesyonel hizmet üreticilerinin (bürokratların) ellerindeki gücün yeniden dağıtımında ve hizmet verimliliğinin ve etkinliğinin ölçümünde kriter sağlamak bakımından demokrasinin gelişimine katkıda bulunmuşlardır (Pratchett, 1999: 621).

1990'lardan sonra ise geleneksel ve yeni katılım yöntemlerinin yanında daha yenilikçi uygulamaların da başta yerel yönetimler olmak üzere kamu yönetiminin diğer alanlarında kullanıldığına tanıklık edilmektedir. Bu yeni katılım ve müzakere modelleri, demokrasinin temsil krizi nedeniyle ortaya çıkan müzakereci demokrasi, radikal demokrasi, doğrudan demokrasi ve güçlü demokrasi gibi yenilikçi demokrasi yaklaşımlarının gelişmesiyle de ilgilidir. Önceki katılım yaklaşımlarından farklı olarak vatandaş jürileri, vatandaş panelleri, kentsel vizyon oluşturma gibi araçlar daha doğrudan demokratik bir boyuta işaret etmektedir. Böylece son yıllarda kamu kurum ve kuruluşları arasında giderek yaygınlaşan yeni katılım uygulamaları sadece halka

danışmayla ilgili yeni araçlar sunmaktan ibaret olmayıp, daha da ötede demokratik meşruiyet sorununun aşılmasında, demokratik yenilenme stratejisinin bir parçası olarak düşünülmektedir (Pratchett, 1999: 616).

Tablo 3. Kamu Yönetiminde Yeni Katılım Araçlarından Örnekler

Katılım Modeli	Açıklama
<i>Vatandaş Panelleri (Citizens' Panels)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Tesadüfen veya bilinçli olarak seçilen 10-12 kişinin düzenli olarak katılımıyla oluşturulan platformlardır. - Her panelde katılımcılara yapılan anketler, katılımcıların eğilimlerinin ölçümüne imkân vermektedir. - Panel üyelerinin genelde davet üzerine katılması, panelin tüm bireylerin katılımına açık olmaması, bu yöntemin kapsayıcı değil dışlayıcı olmasına yol açmaktadır. Ancak panel üyelerinin belirli bir oranının zaman zaman yeniden seçilmesi ve düzenlenen panellerin sayısının artırılması mümkündür.
<i>Vatandaş Jürileri (Citizens' Juries)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Bir araya gelen küçük vatandaş gruplarının, belirli bir olayı dinlemesi veya siyasa seçeneklerini müzakere etmesi ve bu suretle kamusal olayların ya da faaliyetlerin değerlendirilmesidir. - Siyasa meselelerini soruşturmak için oluşturulan, tüm katılımcıların gönüllü olarak katıldığı informal mekanizmalardır. - Katılım için sadece birkaç kişi davet edildiğinden nispeten dışlayıcıdır. - Katılımcıların büyük ölçüde zamanını ayırması gerektiği için yüksek maliyetlidir.
<i>Odak Gruplar (Focus Groups)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Sınırlı sayıdaki katılımcıdan oluşan ve belirli bir gruptaki bireyleri temsil edecek şekilde kategorize edilen, belirli bir konuda yürütülen tek seferlik tartışmalardır. - Temsil edilecek gruplar, işle ev arasında toplu taşıma araçlarını kullananlar, 40 yaşın üzerindeki işsiz erkekler ya da belirli bir hizmetten yararlananlar vb. şekilde oluşturulabilir. - Ortak geçmişe ve tecrübelere sahip insanlarla geniş ölçüde informal bir ortam oluşturması bakımından avantajlıdır.
<i>Kentsel Planlama (Community Planning)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Vatandaşların yaşadıkları alanlar ve bu alanlarda sunulan hizmetler için siyasa gündemi oluşturmak ve önceliklerini yeniden belirlemek için bir araya gelmesidir. - Diğerlerine göre daha geniş vatandaş katılımı sağlamaktadır. - Bir dizi yönetime katılma tekniğinin (danışma dokümanlarının yayınlanması, yazılı cevaplar, yapılandırılmış halk toplantıları gibi) kullanılmasına imkân vermektedir.
<i>Vizyon Oluşturma (Visioning)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Geniş bir katılımın sağlanarak, uzun vadede topluluk veya hizmet öncelikleri üzerinde tartışılması ve vizyon beyanı şeklinde ifade edilmeye çalışılmasıdır. - Plan ve vizyon oluşturmanın ortak noktaları, topluluk ve gruplar arasında uzlaşma oluşturmayla ilgilenmeleridir. İkisi de hem kurumlar arası işbirliğini geliştirmede hem de bireyleri katılıma teşvik etmede kullanışlı araçlardır.
<i>Referandum (Referendum)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Kamusal bir konunun halkoyuna sunulduğu bir süreçtir. - Referandum teklifi kamu kurumları ya da vatandaşlar tarafından başlatılabilmektedir. - Sonuçlar bağlayıcı olabilmekte ya da olmayabilmektedir. - Vatandaşların doğrudan yasama süreçlerine katılmasını sağlamaktadır. - Yerel veya ulusal nüfusun tamamının katılımına imkân vermektedir. - Yüksek maliyeti nedeniyle sürekli kullanılamayabilmektedir.

Kaynak: (Pratchett, 1999: 621-628; Abelson, 2001; Rowe ve Frewer, 2000: 8-9)'dan derlenerek tablolaştırılmıştır.

Kamu yönetiminde katılımıla ilgili geleneksel yaklaşımlardan farklı olarak yeni katılım modelleri, özellikle bilgi teknolojilerinin de katkılarıyla, hem nicelik olarak çeşitlenmekte hem de nitelik olarak daha etkili bir şekilde kullanılabilir. Başta yerel yönetimler düzeyinde olmak üzere, her geçen gün yeni katılım modellerinin uygulandığı kurum ve kuruluşların sayısındaki artış dikkat çekicidir. Ayrıca yeni katılım modelleri, daha önceden yönetime dâhil edilmeyen kadınlar, gençler, özürllüer gibi farklı grupların da yönetim süreçlerine katılmasını amaçlayan bir çabadır.

2.1.3. Bilgi Toplumu

18. yüzyılın sonuna doğru İngiltere (Sanayi Devrimi) ve Fransa'da (Fransız Devrimi) ortaya çıkan iki devrim, sonuçları itibariyle modern öncesi toplumun (tarım toplumu) meşruiyetini temelden sarsmıştır. Bu tarihten itibaren, yaklaşık üç yüzyıl boyunca süregelen toplumsal düzen modern toplum (sanayi toplumu) olarak adlandırılmıştır. Ancak değişimi içinde barındıran paradigmat kırılma burada tamamlanmamış, 20. yüzyılın son çeyreğinde, giderek yükselen ve yerleşik sanayi toplumunun temellerini sarsacak özellikleri bünyesinde barındıran bir dizi yeni gelişme ortaya çıkmıştır. Bu gelişmelerin, bir paradigma değişimini içinde barındırdığı genel olarak kabul edilmektedir. Yaşanmakta olan değişim sürecinin adlandırılmasında bir uzlaşmaya rastlamak zordur¹. Çalışmada, bu değişimi anlatmak üzere, son zamanlarda ulusal ve uluslararası resmi dokümanlar da dâhil olmak üzere yaygın olarak kullanılan "bilgi toplumu" deyiminin kullanılması tercih edilmiştir. Ekonomik, kültürel, siyasal vb. alanlardaki kurum ve anlayışlarda yaşanan değişimin birey-kamu yönetimi ilişkilerini etkilememesi elbette imkânsızdır.

2.1.3.1. Bilgi Toplununun Temel Özellikleri

Bell (1976: xv-xvii); bilgi toplumunun temel karakteristiklerini, teorik bilginin merkezi konumda olması, yeni entelektüel teknolojinin üretilmesi, teknik ve profesyonel sınıf olan bilgi sınıfının yayılması, mallardan hizmetlere doğru değişimin yaşanması, işin niteliğinin değişmesi, kadınların iş hayatına katılımı nedeniyle rollerindeki farklılaşma, bilimin toplum ihtiyaçlarına yakınlaşması, statülerin siyasal birim olarak sınıf ve

¹ Sanayi toplumunu aşan yeni toplum, 1950'lerin sonlarından 1970'lerin başına kadar kapitalist sonrası (*post-capitalist*) ya da modern sonrası (*post-modern*) olarak adlandırılırken, 1970'lerden itibaren endüstri sonrası toplum (*post-industrial society*), enformasyon toplumu (*information society*), bilgi toplumu (*knowledge society*) ve ağ toplumu (*network society*) gibi deyimler kullanılmıştır. 2000'li yıllardan itibaren dijital ekonomi (*digital economy*), enformasyon ekonomisi (*information economy*) veya yeni ekonomi (*new economy*) gibi ekonomik boyutu öne çıkaran deyimlere yer verilmektedir

tabakanın önüne geçmesi, liyakate dayalı yönetimin (meritokrasi) önem kazanması, kıtlığın sona ermesi ve bilgi ekonomisinin gelişmesi şeklinde sıralamıştır.

Drucker'a göre (1993) ise kapitalist sonrası toplumun bir ayağı farklı alanlarda, belirli amaçları yerine getirmek için çalışan, bu alanlarla ilgili uzmanları bünyesinde barındıran, diğer kuruluşlarla rekabet eden özerk kuruluşlara ve bu kuruluşlara bağlı olarak çalışan gönüllü elemanlara dayalı iken, diğer ayağı bilgi ve hizmet sektörü işçilerine dayalıdır. Bilgi toplumunun durumunda, toplumdaki kuruluşların performansı belirleyicidir, temel sorun ise bilgi işçilerinin verimini artırmaktır. Bilgi toplumunun gönüllü topluluklara dayanacağını düşünen Masuda (1990: 6-7), Drucker ve Bell'in önermelerine ek olarak vatandaş hareketleri ve katılımcı demokrasiyi de vurgulamaktadır. Sanayi toplumunun hükümet biçimi olan temsili (parlamentar) demokrasi yerini katılımcı demokrasiye, işçi hareketleri ve grevlerse yerini vatandaş hareketlerine (daha yaygın kullanımıyla sosyal hareketlere) bırakmaktadır. Kısacası, 1960-70'lerden sonra yaşanan gelişmeler, meslek yapılarını, toplumdaki örgütlenişi ve daha da ötede değerler dünyasını etkilemekte ve değiştirmektedir (Bozkurt, 1998: 199).

Ekonomik bir realite olarak ele alındığında ekonomik sektörler, örgüt ve iş yapıları, istihdam gibi konularda özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren yaşanan değişim, bilgi toplumuna geçişin göstergesi olarak değerlendirilmektedir. Sektörler arası değişime bakıldığında, gelişmiş ülkelerde tarımsal üretimin milli gelirden ve istihdamdaki ağırlığı %80'lerden %3-5'lere kadar düşmüş, sanayi üretiminin payındaki artışa rağmen sanayinin sektörel payı %50'lerden %40'lara gerilemiştir (Erkan, 1994: 7-8). Sektörel kaymalardan işgücünün dağılımı da payını almış, sanayi toplumundan oldukça farklı bir aşamaya ulaşmıştır. İşgücü içinde "beyaz yakalı" olarak adlandırılan grubun oranı giderek artmıştır. Örneğin, 1951 yılında ABD'de "mavi yakalı" olarak adlandırılan işçi sayısı, çalışan toplamının yüzde 50'sini oluşturmaktayken, bu rakam zamanla yüzde 20'ye kadar gerilemiştir (Aktan ve Tunç, 1998: 121). Hizmet sektörünün diğer sektörler arasında en yüksek paya sahip olduğu, bilgi işçilerine dayanan bu ekonomi modeli "bilgi ekonomisi", "dijital ekonomi" veya "yeni ekonomi" olarak adlandırılmaktadır. Ancak Splichal'in de vurguladığı gibi (1999: 165), "Bilgi devrimini ve özelde bilgi teknolojisini sadece bir teknoloji sorunu olarak anlamak eksik olmakla kalmaz, yanıltıcıdır da. Diğer taraftan, bilgi devrimini tüm siyasal ve kültürel sorunlarını bir kenara bırakarak sadece ekonomik bir sorun olarak düşünmek teknolojik devrimin temel etkisini ihmal eden bir indirgemeciliktir".

Bilgi toplumuna ilişkin tartışmalar incelendiğinde, bilgi toplumuyla ilgili birkaç çıkarımda bulunmak mümkündür. İlk olarak, neredeyse bütün teorisyenler sanayi toplumunun ardından gelen bilgi toplumunun paradigmatik bir kırılma olduğunu kabul etmektedir. İkincisi, bu paradigmatik dönüşümün başlangıcı 1950 ve 1960'lara kadar götürülmekle birlikte, 1980'lerden sonra yoğun olarak birey-kamu yönetimi ilişkileri de dâhil olmak üzere hayatın hemen hemen her alanında kendini hissettirmiştir. Son olarak, değişimin unsurları yazarların vurgularına göre farklılaşmakla birlikte, bilgi işçileri ve hizmet sektörünün önem kazanacağı, gönüllü kuruluşlara, katılımcı demokrasi ve sosyal hareketlere dayalı bir toplumsal yapının oluşacağı sıkça vurgulanmaktadır. Tüm bu gelişmeler, bilgi toplumu döneminde birey-kamu yönetimi ilişkilerinde birinci tarafın daha da önem kazanacağını ortaya çıkarmaktadır.

2.1.3.2. Bilgi Toplumunda Birey-Kamu Yönetimi İlişkileri

Bilgi toplumunda birey-kamu yönetimi ilişkileri, sanayi toplumundakinden farklı özellikler taşımaktadır. Bilginin kontrolünün devletin ve kamu yönetiminin tekelinde olması, gizlilik ve tek taraflı bilgilendirmeye dayalı iletişim sanayi toplumunda birey-yönetim ilişkilerini yansıtan temel göstergeler arasındadır. Ancak bilgi toplumunda, özellikle bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler nedeniyle, bilginin belirli bir otorite tarafından tekel altına alınması zorlaşmakta, gizlilik politikaları yerini açıklık ve şeffaflığa bırakmakta, tek taraflı iletişim ise karşılıklı etkileşime dayalı bir düzleme taşınmaktadır. Bu değişim, en açık haliyle e-devlet uygulamaları, yönetimde açıklık ve bilgi edinme hakkıyla ilgili gelişmelerden izlenebilir.

2.1.3.2.1. Elektronik Devlet (E-Devlet)

Bilgi teknolojileri ve internet, sadece kamu yönetiminin iç örgütlenmesi ve hizmet süreçlerini etkilemekle kalmayıp birey-kamu yönetimi ilişkilerini de dönüştürmekte, bu ilişkileri "sanal" veya "dijital" olarak adlandırabileceğimiz farklı bir boyuta taşımaktadır. Birey-kamu yönetimi ilişkilerinde yaşanan bu değişim, genellikle "elektronik devlet"¹ (kısaca e-devlet) kavramıyla ifade edilmektedir. Kamu yönetimini "çevrimiçi" (*online*) hale getirmeye ilgili temel fikirler ve teknikler, teknolojik gelişmişlik nedeniyle ilk olarak Batı ülkelerinde ortaya çıkmıştır. ABD'de Clinton hükümetinin "yönetimin yeniden icadı" politikası, işletmeciler yolu yakından takip ederken, Bush yönetimi verimlilik artışı yoluyla maliyet azaltmaya büyük önem vermiştir. Bu amaçlara ulaşmak için bilgi

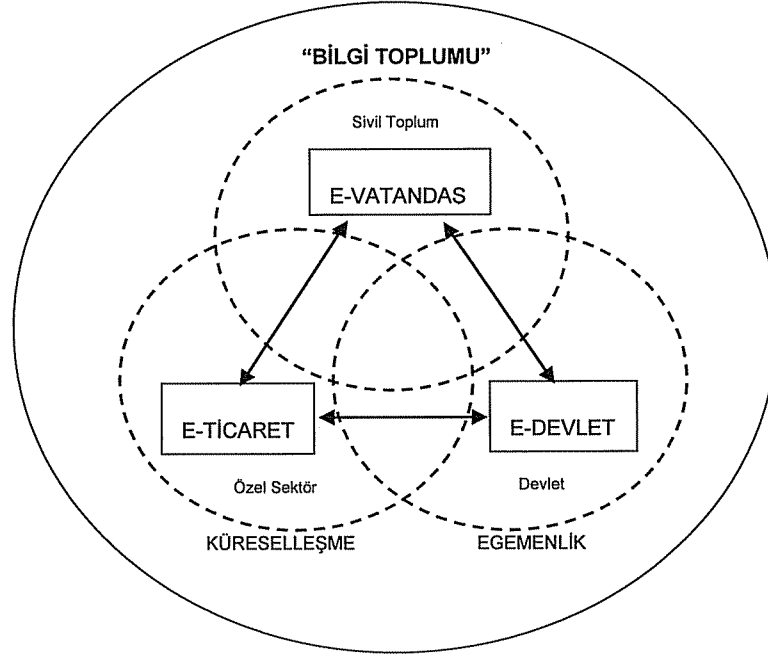
¹ Elektronik devletin yerine "dijital devlet" kavramının kullanımına da rastlanmaktadır.

teknolojilerinden yararlanılması gerektiği reform süreçlerinde dile getirilmiştir. İngiltere’de bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımı, İşçi Partisi hükümetinin temel amaçlarından biri olmuştur. Avrupa Birliği kapsamında da tartışmalar, yeni bilgi ve iletişim teknolojilerinin demokratik potansiyelinden çok etkinlik, verimlilik ve hizmet sunumuna odaklanmıştır. Bu ülkelere, kısa zamanda Kanada ve Avustralya gibi ülkeler de eklenmiş ve 1990’ların sonunda e-devlet uygulamaları uluslararası bir nitelik kazanarak tüm dünyaya yayılmıştır (Chadwick ve May, 2003: 272).

Geniş anlamıyla elektronik devlet, bireylerin kamu yönetimiyle ilgili bilgi ve hizmetlere daha rahat bir şekilde erişmesini, hizmetlerin kalitesinin artmasını ve iç ve dış paydaşların yönetsel kurum ve süreçlere katılım imkânlarının genişletilmesini sağlamak amacıyla kamu yönetiminin başta web temelli internet uygulamaları olmak üzere en yenilikçi bilgi ve iletişim teknolojilerini kullanması olarak tanımlanabilir (Fang, 2002: 2-5). Bu şekilde tanımlandığında, e-devletin sadece bilgisayarlar ve bilgiye erişim için web sitesi oluşturulmasıyla ilgili olmadığı, daha da ötede, bireylerle kamu yönetimi arasındaki temel ilişkileri dönüştürücü bir işleve sahip olduğu görülmektedir (Pardo, 2000: 2). Bilgi ve iletişim teknolojileri, kamu yönetimi-özel sektör ve kamu yönetimi-vatandaş ilişkileri ile kamu kurum ve kuruluşlarında yöneticilerle çalışanlar arasındaki ilişkileri etkilemektedir. Hatta e-devlet, kamu hizmetlerini sunan kamu çalışanlarıyla temasa geçme zorunluluğunu dahi ortadan kaldırmakta veya en azından azaltmaktadır (Milward ve Snyder, 1996: 262).

Şekil 2’den de anlaşıldığı gibi, birey, özel sektör ve kamu yönetimi arasında karşılıklı olarak ağ iletişimi mümkündür. Bilginin bu şekilde, alt sistemler arasında akışına bilgi otoyolu (*information highway*) adı verilmektedir. Bu ağ yapılanması kapsamında, kamu yönetimi ile vatandaşlar, STK’lar ve özel sektör temsilcileri arasında bilgi alışverişi, iletişim ve çevrimiçi işlem hizmetleri olmak üzere üç tür hizmet ilişkisi kurulmaktadır (European Commission, 1998: 8; Vintar, 2000: 113).

Şekil 1. Bilgi Toplumunda E-Devletin Ortaya Çıkardığı Yeni İlişki Ağı



Kaynak: (Fang, 2002: 6).

Bahsedilen üçlü hizmet ilişkisi, kamu kurum ve kuruluşlarının internet sayfaları üzerinden doğrudan kurumla ve sunulan hizmetlerle ilgili bilgi verilmesi aşamasından başlamakta, elektronik posta, forum gibi araçları kullanarak kurumla temasa geçme ve vergi ödeme, alışveriş yapma, fatura ödeme, ruhsat başvurusu gibi çevrimiçi işlem yapabilmeyi (*transaction*) de kapsayacak şekilde çeşitlenmektedir (bkz. Tablo 4).

Tablo 4. E-Hizmetlerin Sınıflandırılması

	Bilgi hizmetleri	İletişim hizmetleri	İşlemler
Günlük Faaliyetler	- Çalışma, konut, eğitim, sağlık, kültür, ulaşım vb. hakkında bilgi	- Günlük hayatla ilgili sorunların tartışılması	- Bilet rezervasyonu, ders kaydı vs.
Tele-yönetim	- Kamu hizmeti rehberi, yönetsel prosedürler kılavuzu, kamusal kayıtlar ve veri tabanları	- - Kamu çalışanları ile elektronik posta aracılığıyla haberleşme	- Formlar, uygulamalar, vergi ilanları vs.
Yönetime katılma	- Kanunlar, meclis belgeleri, siyasi programlar, danışma dokümanları - Karar alma süreçlerinde ön bilgi oluşturma	- Siyasal ve yönetsel sorunların tartışılması - Siyasilerle elektronik posta aracılığıyla iletişime geçme	- Referandum, seçimler, kamuoyu anketleri

Kaynak: (European Commission, 1998: 8).

2.1.3.2.2. Yönetimde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı

Yönetimde açıklık¹, yönetimin karar alma sürecinin gözlem ve katılıma açık olduğu, kamu yönetiminin elindeki bütün bilgi ve belgelere ulaşma imkânının bulunduğu, ilgililerin karar alma sürecine “yetki ile donatılmış bir biçimde katılmaları” ve o mekanizmanın başlangıcından son aşamasına kadar izleyeceği yol ve yöntemin önceden yasalarla belirlenmiş bulunduğu düzeni ifade etmektedir (Özay, 1996: 6). Demokrasinin gelişmesi, kamu yönetiminin faaliyetlerinin artması ve çeşitlenmesi, BM ve Avrupa Konseyi gibi ulusüstü örgütlerin etkileri ve bilgi teknolojilerinde kaydedilen ilerlemeler kamu yönetiminde açıklık ve şeffaflık ihtiyacını ortaya çıkarmıştır (Şengül, 2008: 17-25). Kamu yönetiminde açıklığı sağlamak için beş temel politika veya araçtan bahsedilebilir:

1. *Yönetimin Bilgi Verme Ödevi:* Açık yönetimlerde kamu yönetiminin bilgi verme ödevinin bulunduğu kabul edilir. Bu çerçevede devlet, bir “enformasyon ağı” kurmakla yükümlü kılınmakta, hem bilgi toplamakta hem de elindeki bilgileri ilgililere ve kamuoyuna iletme yükümlülüğü altına girmektedir (Kaboğlu, 2002a: 337). Ayrıca bilgi verme ödevi, kamu görevlilerinin dışarıya bilgi vermesini yasaklayan kuralların kaldırılmasını da öngörmektedir. Bilgi vermeyi bir ödev olarak algılayan yönetimler, tanıtım faaliyetleri, danışma hizmetleri, periyodik açıklamalar, eylem, işlem ve kararların gerçekleştirilmesi gibi yollarla bu görevlerini yerine getirmektedirler (Eken, 2005: 117).
2. *Toplantıların Halka Açık Olması:* Özellikle meclis toplantılarının ve bu toplantılardaki görüşmelerin halka açık olması beklenmektedir. Özellikle yerel yönetimler; meclis, komisyon vb. toplantılarının halka açık olduğunu kabul etmekte, toplantı gündemlerini ve sonuçlarını önceden açıklamakta, hatta meclis toplantılarını internet üzerinden veya televizyondan canlı olarak yayınlamaktadır.
3. *Yönetimsel Kararların Gerekçeli Olması:* Gerekçe ilkesi, yasada öngörülmüş olmasa bile yönetsel işlemlerde gerekçe bulunmasını, yani işlem nedenlerinin gösterilmesini ifade etmektedir. Yönetimsel işlemin yöneldiği kişiler işlem nedenlerini gerekçe aracılığıyla öğrenebilmeli, gerekiyorsa işleme karşı hukuk yollarına

¹ Kavramsal olarak değerlendirildiğinde gizlilik, bilgi, belge ve diğer verilerin açıklanmamasını ifade ederken; açıklık kavramı, perdelerin kaldırılmasını ve arkasında olanların görünmesini, aleniliği, saklanan şeylerin bilinmesini anlatmak için kullanılır. Yönetim biliminde açıklık “idari açıklık”, “yönetimde şeffaflık”, “günüşığında yönetim” veya “idari demokrasi” gibi terimlerle ifade edilmektedir (Eken, 1994: 39).

başvurabilmelidir. Bu nedenle, gerekçe ögesi bilgi edinme hakkının asgari bir gereği olarak kabul edilmektedir. Başka bir deyişle, gerekçe, işlemin yargı denetimine ilişkin bir öge olmaktan çok, bilgi alma hakkının bir parçasıdır (Akıllıoğlu, 1982: 8-9).

4. *İdari Usul Kanunu'nun Kabul Edilmesi:* Yönetimsel karar alma süreçlerine katılımın gerçekleşmesinde idari usullerin bilinmesi önemlidir. İdari usul, kamu hizmetlerinden yararlananların hak ve menfaatlerinin korunması, idari yargının iş yükünün azaltılması, kırtasiyeciliğin önlenmesi gibi konular açısından da önem kazanmaktadır. Birçok ülkede belirtilen amaçlarla "İdari Usul Kanunu" kabul edilmiştir (Şengül, 2008: 35-37).
5. *Bilgi Edinme Hakkı:* Yönetimde açıklığın belki de en önemli şartı, vatandaşların bilgi edinme haklarının tanınmış olmasıdır. Bilgi edinme hakkının günümüzde sadece uluslararası ve ulusal belgelerde korunan bir temel hak değil, aynı zamanda bilgi toplumu olarak adlandırılan çağımız toplumunun temel özelliklerinden birini oluşturduğu düşünülmektedir. Bilgi edinme, kamu yönetiminin elindeki bilgi ve belgelere ulaşma konusunda zamanla kamusal bir hakka dönüşmüştür (Beydoğan, 1999: 217).

Mart 2004 tarihi itibarıyla 50 ülke, devletin elindeki bilgi ve belgelere ulaşmayı kolaylaştıracak kapsamlı yasalar çıkarmıştır. Birçok ülke benzer düzenlemeleri yasalaştırma sürecinde bulunmaktadır (UNDP, 2004). Bilgi edinme hakkı, birey odaklı kamu yönetimini güçlendirmektedir. Yönetime katılmak veya yönetimi denetlemek isteyen bireylerin öncelikle yönetimle ilgili bilgi sahibi olması gerekir. Bilgi edinme hakkı, bireylerin ihtiyacı olan bu bilgiyi, bireylere sunmanın kullanışlı bir yoludur. Bireyler, bilgi edinme hakkından yararlanarak kamu yönetiminin kendileriyle ilgili işlemleri hakkında bilgi ve belgelere ulaşabilmekte, bu şekilde yolsuzluk kapsamındaki ya da etik dışı işlem veya eylemleri denetleyebilmektedirler. Bu nedenle, bilgi edinme hakkı hem yönetime katılmanın bir unsuru hem de yönetimi denetlemenin bir aracıdır.

2.1.3.2.3. Bilgi Teknolojilerinin Birey-Kamu Yönetimi İlişkilerine Etkileri

Bilgi toplumunun birey-kamu yönetimi ilişkileri bakımından getireceği sonuçlar konusunda iki görüş öne çıkmaktadır. Birey-kamu yönetimi ilişkilerinde bilgi teknolojilerinin kamu yönetimi karşısında bireyleri güçlendireceğini ifade eden birinci gruptakilerin görüşleri şu şekilde özetlenebilir:

1. Bilgi toplumuna işaret eden gelişmeler bireyi yeniden ön plana çıkarmakta, hatta bireysel sorumluluğa geri dönme sonucunu getirmektedir (Drucker, 1993: 26).
2. Bilgi devriminin, iletişim ve bilgi süreçlerinin globalleşmesinin de etkisiyle devletin bilgiyi total kontrolü altında tutması olanaksız hale gelmektedir.
3. Bilgi teknolojileri, vatandaşların çoğunluğunun kamusal işlere katılımını geleneksel olarak engelleyen büyük ve karmaşık toplumlardaki koordinasyon ve düzenleme sorunlarını çözebilir.
4. Gelişmiş bilgi teknolojileriyle birlikte toplumun bilgilendirilmesi insanların kamu görevlerine daha yüksek derecede katılımına yol açabilir (Splichal, 1999: 158, 169 ve Bozkurt, 2006: 98, 107).

Diğer yandan, birey-kamu yönetimi ilişkilerinin gelişimi açısından bireylerin durumunun daha da kötüleşeceğini düşünenler de bulunmaktadır. Bu gruptakileri temel varsayımları ise şu şekildedir:

1. Karar alma işi seçilmişler ve dolayısıyla vatandaşların elinden alınarak bilgi sektörü uzmanlarına aktarılmaktadır (Splichal, 1999: 169),
2. Ortaya çıkan dijital açık mevcut sosyal ve ekonomik eşitsizlikleri daha da derinleştirmektedir¹,
3. Bilgi teknolojileri ve iletişimdeki gelişmeler neticesinde bireylerin özel hayatın gizliliği gibi temel özgürlükler dahi kamusal otoritelerin daha fazla tehdidi altına girmektedir².

Bilgi toplumunda, kamu yönetiminin bilgi teknolojileri aracılığıyla bireylerin, özel hayatın gizliliği gibi temel haklarına müdahale etme olanaklarının genişlediği kabul edilmelidir. Zaten bu tarz sorunlarla son zamanlarda sıkça karşılaşıldığının temel

¹ E-devletin etkili bir şekilde uygulanmasının karşısındaki en önemli engellerden biri olarak öne sürülen "dijital açık" (*digital divide*), başta internet olmak üzere bilgi ve iletişim teknolojilerine ulaşmada ve bu teknolojileri kullanmada, mali olanaklar veya beceri (bilgisayar okur-yazarlığı) gibi nedenlerle ortaya çıkan eşitsizliği vurgulamaktadır. Bu eşitsizliğin, e-hizmetlere ulaşmada ve internet yoluyla kamu siyasalarına katılmada sorunlara yol açacağı belirtilmektedir. Vatandaşların e-devlete yönelik tavırlarını etkileyen bir diğer unsur da kişisel bilgilerin gizliliği sorunudur. 15 AB ülkesini kapsayan bir araştırmada, kütüphanede kitap arama, iş arama gibi kullanıcılarla ilgili kişisel bilgi gerektirmeyen hizmetlerde internet kullanımı oldukça popülerken vergi bildirim, bir suçun polise bildirilmesi gibi kişisel bilgilerin kullanımını gerektiren hizmetlerde internetin kullanım oranının azalmakta olduğu tespit edilmiştir (Graafland-Essers ve Ettegui, 2003).

² Lyon'a göre (2006: 12), "gözetleme sistemleri gitgide daha az belirgin ve açıkta, ancak gittikçe daha çok sistematik ve zekice olmaktadır".

nedeni de bundan 30 yıl önce bilgisayar, uydu ve internet gibi araçların kullanımının bu denli yaygın olmamasıdır. Yine de bilgi teknolojilerinin birey-kamu yönetimi ilişkilerine olan etkilerini analitik bir çerçevede değerlendirmek gerekmektedir. Yani sadece olumsuz yanlarına odaklanmak, bilgi toplumunun getirdiği olanakları görmemeye yol açabileceği gibi, bu olanakları abartmak ve fazlaca umut bağlamak da bu imkânlarla birlikte gelen sorunların gözden kaçırılmasına neden olabilecektir.

Bilgi toplumu olgusu daha geniş bir bakış açısıyla ele alındığında, tablonun tamamını görme fırsatı bulunmaktadır. Yani bir yandan hükümetlerin ve kamu yönetiminin hem iç paydaşları olarak çalışanlarını hem de dış çevresini oluşturan bireyleri izleme, kayıt altına alma ve denetleme araçları genişlerken, diğer yandan giderek daha fazla sayıda ülkede bilgi edinme yasaları kabul edilmekte, özel hayatın gizliliği ve ticari sır gibi alanlarda düzenlemeler yapılmakta, ayrıca ombudsman, hesap verme sorumluluğu, etik denetimi gibi yönetsel denetim mekanizmaları da hayata geçirilmektedir. Dolayısıyla, devleti ve kamu yönetimini bilgi teknolojilerini olumsuz kullanmak konusunda sınırlandıran bu gelişmeler dikkate alınarak bütüncül bir şekilde değerlendirildiğinde bilgi teknolojileri ve internetin, bireylerin yönetime katılımını artırması ve kamu yönetimini denetleme araçlarının ve olanaklarının genişlemesi gibi kamu yönetimi karşısında bireyi güçlendiren etkilerinin öne çıkacağı söylenebilir. Vintar'ın (2000: 112) da ifade ettiği gibi salt teknolojideki gelişmeler, buzdağının sadece görünen yüzüdür, daha da ötede bir paradigma değişimi bizi beklemektedir. Vatandaşlar ve örgütlerin yeni bilgi sistemlerinin özneleri (nesne yerine ortaklık rolünde) olarak kabul edilmesi, ortaklar arasındaki ilişkilerin geliştirilmesi için iki yönlü iletişim ve ilişki kanallarının bulunması ile vatandaşlar ve örgütlerin kamu hizmetlerinin kullanıcıları (müşteri) olarak görülmesi bu yeni paradigmanın unsurlarıdır.

2.1.4. Sivil Toplumun Yükselişi

Gerek demokrasiye geçişlerde ve demokrasinin konsolidasyonundaki önemi, gerekse toplulukçuluk, yeni muhafazakârlık ve sosyal liberal kuramcılarının temel dayanak noktalarından biri olması nedeniyle sivil toplum, demokrasi ve insan hakları gibi son yılların önemli değerlerinden bir haline gelmiştir. Bireylerin, sivil toplumun bir üyesi olduğu ve sivil toplum kuruluşları aracılığıyla da kamu yönetimiyle temasa geçtikleri düşünüldüğünde sivil toplumun yükselişi, birey-kamu yönetimi ilişkilerinde devlet veya kamu yönetimi karşısında bireyi güçlendiren bir anlam ifade etmektedir.

2.1.4.1. Sivil Toplumun Temel Nitelikleri

Günümüzde sivil toplum, "kendi özel ilgileri, çıkarları ve amaçları peşinden koşmaları devlet tarafından garanti altına alınan, kendi aralarındaki rekabete siyasal olarak karışılmayan bireysel haklar, özgürlükler ve gönüllü birlikteliklerin tarihsel olarak gelişen alanı" şeklinde tanımlanır (Gines, 1985: 254-257). Benzer bir tanıma göre sivil toplum, "gönüllü, kendi kendini oluşturan, kendi desteklerine sahip, devletten özerk, özel alan ile devlet arasında aracı niteliğinde örgütlü bir sosyal yapılanmadır" (Sarıbay, 2000: 58). Bu tanımlardan yola çıkıldığında denilebilir ki günümüz sivil toplum tartışmaları, genellikle kolektif faaliyetin sınıf temelli olmayan biçimlerine dayanır ve toplumun yasal ve gönüllü örgütleriyle ilişkilidir. Bu anlamda, sivil toplum sadece devletten değil, piyasa ekonomisinden de farklılaşmaktadır (Cohen ve Arato, 1994: 2).

Tablo 5. Piyasa, Devlet ve Sivil Toplumun Temel Nitelikleri

	Piyasa	Devlet	Sivil toplum
Yönetim İlkesi	Rekabet	Hiyerarşi	Gönüllülük
Hâkim Kolektif Aktörler	Özel şirketler	Bürokratik kurumlar	Dernekler (geniş anlamda çeşitli birliktelikler)
Temel Karar Alma Usulü	Talep ve Arz	Resmi düzenleme	Münazara
Mübadele Aracı	Para	Zorlama	Tartışma
Üretilen Malların Türü	Özel mallar	Kamusal mallar	Karma mallar
Pozitif Dışsalılık	Başarı, hesap verme	Güvenlik, adalet	Sosyal sermaye, kamusal söylem

Kaynak: (Dekkerl ve Van den Broek, 1998: 13)

Tablo 5'e göre, sivil toplum "gönüllülük" ilkesine dayanırken, devlet "hiyerarşi", piyasa ise "rekabet" ilkesine bağlı olarak hareket etmektedir. Sivil toplumda yatay ilişkiler önem kazanırken devlet yönetiminde dikey ilişkiler ön plandadır. Dernek, vakıf gibi gönüllü kuruluşlar sivil toplumun temel yapıtaşlarıdır. Piyasa ekonomisinin temel aktörleri özel şirketler iken devletin hâkim aktörleri kamu kurum ve kuruluşlarıdır. Sivil toplumun temel karar alma yöntemi "münazara"dır. Oysa piyasalar, arz ve talep mekanizmasına bağlı olarak işlerken, devlet resmi düzenlemeler yoluyla karar

almaktadır. Piyasada üretilen (özel) mal ve hizmetler ile kamusal mal ve hizmetler arasında klasik bir ayırım bulunmaktadır. Ancak sivil toplum kuruluşlarının ürettikleri ve sundukları mal ve hizmetler hem kamusal hem de özel nitelikleri bünyesinde barındırmaktadır. Bu bakımdan, "karma mallar", özel (üyelere sunulan hizmetler), dayanışma (yardımlaşma örgütü tarafından sunulan bakım hizmeti) veya kamusal (gönüllüler tarafından temizlenen bir sahil) mal şeklinde olabilir. Sivil toplumu diğerlerinden ayıran önemli bir nokta da faaliyetleri neticesinde yayılan olumlu dışsallıklardır. "Sosyal sermaye" ve "kamusal söylem" gönüllü olarak bir araya gelmenin sonucunda ortaya çıkan ortak faydalardır. Sosyal dayanışma, ortak fayda için koordinasyon ve birlikteliği kolaylaştıran ağlar, normlar ve sosyal güven gibi sosyal örgütün özelliklerini ifade eder. Kamusal söylem ise bir toplumun ortak değerlere eklenme, sosyal sorunları düşünme ve siyasi amaçlar geliştirme yeteneğine işaret eder (Dekkerl ve Van den Broek, 1998: 12-14).

2.1.4.2. Sivil Toplumun Yükselişinin Başlıca Nedenleri

Sivil toplumun gerek akademik ve entelektüel camiadaki tartışmalarda gerekse Doğu Avrupa ve Latin Amerika başta olmak üzere yerel, ulusal ve uluslararası yönetimler düzeyinde 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren yeniden canlanmasının arkasında birçok neden bulmak mümkündür.

20. yüzyılın başında temsili demokrasilerin gündemden düşmesi ve Doğu Bloğu ülkelerinde katı merkezîyetçi ve devletçi siyasal yapıların ortaya çıkması sivil toplumu 1960'lı yıllara kadar fazla irdelenmeyen bir kavram haline getirmiştir (Çaha, 2003: 73-74). Ancak bu tarihlerden sonra, Gramsci gibi düşünürlerin sivil topluma farklı bir boyut kazandırması kavramı yeniden su yüzüne çıkarmıştır. O'na göre, mevcut düzene meydan okuyan ve başkaldıran geniş ölçekli örgütlerden oluşan sivil toplum, piyasa ve devletten ayrı bir alandır. Gramsci, sivil toplumun ekonomik olmayan boyutuna ağırlık vererek, demokratik, kültürel, dini ve diğer kurumları öne çıkarır. Gramsci'nin sivil toplumla ilgili düşünceleri, 1970 ve 1980'lerde Doğu Avrupa ve Latin Amerika'da totaliter rejimlere karşı yürütülen direnç sürecinde etkili olmuştur (Lewis, 2001, Carothers ve Barndt, 1999: 18-19).

Sivil toplumun canlanmasındaki nedenlerden bir diğeri 1960'lardan sonra toplumsal yaşamdaki farklılaşma ve sosyal hareketlerin öne çıkmasıdır. 1980'lerden sonra da devam eden grup eksenli siyasi arayışlar, grupları siyasal yaşamın dinamik unsurları haline getirmekle sınırlı kalmamış, aynı zamanda temel insan haklarını da grup

eksenli tanımlama yoluna gitmiştir. Uluslararası sözleşmelere de konu olan çocuk, kadın, yaşlı ve özürhüklerin hakları gibi düzenlemelerin bu gelişmenin sonucu olduğu söylenebilir. Üçüncü kuşak olarak adlandırılan hakların, sosyal gruplara ilişkin haklar etrafında şekillendiği gözlenmektedir (Çaha, 2003: 65-66).

1980'lerden sonra sivil toplumun yükselmesinin arkasındaki diğer nedenler arasında otoriter ve totaliter devletlerdeki çözülmeye mukabil liberalizm düşüncesinin ve liberal demokrasilerin yayılması, refah devleti anlayışında ve uygulamalarındaki gerileme, modernitenin getirdiği bireycilik, anomi gibi sıkıntılar ve geleneksel parti siyaseti, politikacılar ve yöneticilere duyulan güvenin azalması neticesinde demokrasinin daha katılımcı modellerinin talep edilmesi sayılabilir (Keane, 2004: 16-23; Tosun, 2001: 18-19). Demokrasinin konsolidasyonu ve tabana yayılması bakımından sivil topluma duyulan ihtiyacın her geçen gün daha da artmasının yanında, devletlerin çözmekte zorlandıkları çevre kirliliği, güvenlik, insan hakları gibi sorunlar karşısında giderek daha fazla küresel sivil topluma güvenilmektedir (Falk, 2002: 26).

2.1.4.3. Yeni Sağ ve Yeni Sol Düşüncede Sivil Toplumun Yeri ve Önemi

Yeni Sağ ve Yeni Sol düşüncenin gerekçeleri farklı olsa da sivil toplumu destekledikleri görülmektedir. Giddens'in tabiriyle "Üçüncü Yol" politikalarının temel öğelerinden birini aktif bir sivil toplum oluşturmaktadır. Yeni Sol da Yeni Sağ gibi vatandaşlık bilincindeki gerilemenin farkındadır. Dayanışmacı ruhun zayıflaması, kentlerdeki komşuluk ilişkilerinde, yüksek suç oranlarında, evliliklerin ve ailelerin parçalanmasında görülmektedir. Bu noktada Yeni Sol, devletin, sivil kültürün yenilenmesinde önemli bir rol oynayabileceğini kabul etmektedir. Devletin, toplumun yenilenmesine ve gelişmesine yardımcı olmak amacıyla sivil toplum örgütleriyle işbirliği içinde hareket edebileceği kabul edilmektedir. Devlet bazen sivil toplumla yakın temas kurarken bazen de bu ilişkiye mesafe koymalıdır. Devletin doğrudan etkileşime girmekten kaçındığı yerde yerel grupların üstlendikleri aktiviteleri desteklemek için kamu kaynakları kullanılabilir (Giddens, 2000: 92-93). Bu politikalar özellikle İngiltere'de yerel demokrasinin canlanmasına ve yeni işbirliği ve ortaklık modellerinin gelişmesine katkı sağlamıştır. Bu kapsamda, vatandaş jürileri, referandumlar, halk girişimleri gibi doğrudan demokrasi araçları ilk olarak yerel yönetimler arasında yayılmıştır (Lowndes ve diğ., 2001). Ayrıca kamu yönetimi, özel sektör ve sivil toplum arasında yeni etkileşim modelleri gelişmiştir.

1980'lerden sonra canlanan Yeni Sağ ideoloji, yeni muhafazakârlık ve yeni liberalizmin öğretilerini bir potada kaynaştırmayı başarmış ve başta ABD ve İngiltere olmak üzere birçok ülkede yürütülen reform çabaları üzerinde etkilerini hissettirmiştir. Aslında ilk bakışta muhafazakârlığın dayandığı değerler (güçlü devlet, disiplinli toplum, toplumsal otorite, hiyerarşi ve itaat gibi) ile liberal değerler (birey, tercih özgürlüğü, sınırlı devlet, serbest piyasa disiplini gibi) birbirine uyumlu gibi gözükmemektedir. Ancak daha derinden bakıldığında aralarında mülkiyet hakkı ve vatandaşlık hakları gibi konularda olduğu gibi önemli politika benzerlikleri bulunmaktadır. İki akımın kesiştikleri noktalardan biri de "sivil toplum"dur (Aksoy, 2003: 549). Yeni Sağ, toplumda sürekli varolan bireylerarası eşitsizlikleri doğal kabul eder ve bunların düzeltilmesi veya ortadan kaldırılması için devlet veya hükümet müdahalesini kabul etmez. Eşitsizliğin ortaya çıkardığı toplumsal sorunların toplumdaki mevcut yerleşik kurumlar aracılığıyla çözülebileceği kabul edilir. Bu amaçla, başta bireylerin ve daha sonra da ailelerin, bireylerin içinde bulunduğu toplulukların, gönüllü kuruluşların, dinsel örgütlenmelerin ve diğer sivil oluşumların sorumluluk üstlenmesi gerektiğine inanılır (Aksoy, 2003: 550).

2.1.4.4. Toplulukçu Akımda Sivil Toplum

Komuniteryanizm (*communitarianism*) veya toplulukçuluk, 1970'lerden itibaren ortaya çıkan değişimlerin de etkileriyle 1980'lerden sonra yoğun olarak tartışılan düşünce akımlarından biri haline gelmiştir. Komüniteryan düşüncenin gelişmesinde refah devletine yönelik eleştirilerdeki artış, yeni muhafazakâr hareketin yükselişi, postmodern akımların da etkileriyle alt kimliklere ve kültürlere yönelik artan ilgi ve aşırı bireycilik vurgusunun bireylerin yaşadığı toplulukla olan sıkı bağlarını göz ardı etmesi gibi nedenler sayılabilir (Gül ve diğ., 2003: 321).

Genelde liberal gelenek çizgisinde değerlendirilmekle birlikte, liberalizmin aşırı bireyciliğini eleştiren komuniteryan akım da sivil toplumun canlanmasında önemli katkı sağlamıştır. Komuniteryan akıma göre, liberalizmin aşırı bireyciliği ve nötr devlet anlayışı topluluk duygusunu tahrip etmektedir. Bu nedenle, bireyler artan yalnızlık ve anlamsızlık sorunlarıyla karşılaşmaktadırlar. Ortak değer ve paylaşım duygusunun azalması biraradalık ve demokrasiyi de tehlikeye düşürmektedir. Bu yüzden, komuniteryanlar, devletin ara kuruluşlara saygı göstermesi, bireycilik yerine vatandaşlık duygusunun canlandırılması ve kamusal alanın genişletilmesi gerektiğini savunmaktadırlar (Yılmaz, 2003: 46-47). Komuniteryan düşünürlerin, bireysel hak ve

sorumluluk dengesinde sorumluluklar lehine ve topluluk yararına tercihte buldukları görülmektedir.

Komüniteryan düşüncenin yönetime katılım ve kamu yönetimi açısından önemi ise şu şekilde açıklanabilir (Gül ve diğ., 2003: 339-341):

1. Komüniteryanlar, gerçek ve etkin halk katılımına olanak vermediği için temsili demokrasi sistemini eleştirirler. Temsili demokrasideki sorunların çözümü için, gönüllü kuruluşların etkin bir rol oynadığı katılımcı demokrasi anlayışı önerilir. Yerel düzeyde katılım da desteklenmelidir.
2. Keynesçi refah devletini, ileri derecede merkezileştiği ve her alanda fazlaca müdahil olduğu gerekçesiyle eleştirirler. Refah devletinin, sosyal mühendislik anlayışıyla yola çıkması, bireyi refah devletine bağımlı hale getirmiş, bireylerin çalışma azimlerini ortadan kaldırmış, ailenin, dinsel kurumların ve yerel toplulukların öneminin azalmasına, topluluk üyelerinin güçsüzleşmesine ve siyasal ve yönetsel katılım süreçlerinden kopmasına neden olmuştur. Aşırı büyük ve müdahaleci kamu yönetimi, toplulukların kendi işlerini görme yeteneklerini törpülemiştir. Ayrıca aşırı merkezileşmiş ve formel bürokratik yapılar, topluluklardan ve insanlardan kopuk hale gelmiştir.
3. Devletin ve kamu yönetiminin aşırı sorumluluk almasını önlemek için hiçbir kamusal ve toplumsal sorumluluğun gerekenden daha büyük bir kuruma verilmemesi gerektiği savunulur. Topluluk içinde çözülebilecek sorunlara yerel düzeyde çözüm bulunmalı, bu tür sorunlar merkezi hükümete havale edilmemelidir. Yerel düzeyde çözülemeyen kamusal sorunlara hükümet müdahale edebilir, ancak bu müdahale yerel topluluğun yerine geçilerek değil, teknik ve mali yardım sağlanması şeklinde olmalıdır.
4. Kamu kurum ve kuruluşlarının, kamu politikalarını oluştururken insanın sosyal bir varlık olduğunun, vatandaşların bireysel ve toplumsal sorumluluklarının, topluluğun ve ailenin değerlerinin öncelikle göz önünde bulundurulması gerektiğine işaret edilir.

2.1.4.5. Günümüzde Sivil Toplum-Kamu Yönetimi İlişkileri

Günümüzde devlet, ekonomi ve sivil toplum arasındaki ayrımın sınırlarının iddia edildiği gibi kesin ve net olmadığı, aksine belirsizleştiği kabul edilmektedir (Scholte,

2002: 283). Bir yandan, birleşik bir müdahale ve eylem biçimi olarak devlet çözülürken, bunun yerine ulus aşırı ilişkiler sistemi almakta; diğer yandan devlet aşığıdan, kendine özgü temsil ve karar alma sistemleri olan iç içe geçmiş örgütler topluluğu tarafından sıkıştırılmaktadır (Melucci, 2004: 285).

Devletten bağımsız bir sivil toplum fikrinin Batı Avrupa için eskidiği ileri sürülmektedir. Refah devletinin ekonomik ve toplumsal sorunları çözmek için özel yaşamın mahrem alanlarına girmesi örneğinde olduğu gibi, günümüzde kamusal olanla özel olan, devletle sivil toplum arasındaki klasik sınırlar kalkmıştır (Keane, 2004: 14). Bu durum, kamu yönetimiyle sivil örgütlenmeler arasındaki ilişkilerin de değişmesine yol açmıştır. Sivil toplum kuruluşlarının kamu yönetimiyle başlıca iki durumda karşı karşıya geldiği söylenebilir. Bunlar, (1) kamu yönetiminin yürüttüğü sağlık, eğitim gibi bazı kamusal mal ve hizmetlerin üretimine katılma, (2) kamu siyasalarının oluşturulması aşamalarında yönetime katılma ve kamuoyu baskısı gibi yöntemlerle kamu yönetiminin denetlenmesidir. Birincisi, kamu yönetimi-sivil toplum ilişkilerinin ekonomik boyutunu oluştururken, sivil alanın piyasayla dirsek temasını da ortaya çıkarır. Bu açıdan, mal ve hizmetlerin sunumunda kar amaçlı şirketler ve kamu sektörü kadar, STK'ların da önemli rollerinin varlığı yadsınamaz. Küreselleşme, refah devletindeki çözülme ve sivil toplumu destekleyen yeni muhafazakârlık, yeni sol (üçüncü yol) gibi ideolojilerdeki yükseliş ulus devletlerde geleneksel olarak kamu yönetimi tarafından sunulan bazı kamu hizmetlerinin STK'lara aktarılmasına yol açmaktadır (Anheier ve Kendall, 2000).

STK'ların kamu yönetimiyle temasa geçtiği ikinci durum, doğrudan o ülkedeki demokrasinin performansı ile ilgilidir. Bu anlamda, STK'ları kamu siyasalarına katılma, kamusal kararları kamuoyu oluşturarak etkileme, yönetsel ve siyasal hesap verme mekanizmalarını harekete geçirme, yönetimi denetleme gibi yollarla kamu yönetimiyle karşı karşıya gelmektedir. Sivil toplum, bireylerin siyasal ve yönetsel yapıların, süreçlerin ve düzenlemelerin farkına varmalarına ve bunları anlamalarına yardımcı olarak halkın demokratik eğitimini destekleyebilir. Özetle, farklılıkları bünyesinde barındıran, kamusal sorunlara duyarlı, bilgili ve yönetimi katılmaya ve onu denetlemeye istekli, aktif bir sivil toplumun devletin ve kamu yönetiminin kontrol altına alınmasına ve denetlenmesine yardımcı olacağı, bireylerin beklenti ve çıkarlarının ciddiye alındığını göstereceği ve hem siyasal hem de yönetsel mekanizmalara katılmayı sağlayacağı söylenebilir (Carothers ve Barndt, 1999: 21). Giddens'in (2000:

99) da ifade ettiği gibi, sağlıklı bir sivil toplum, her Şeyi hâkimiyeti altına alan devletin gücünden korunmanın bir aracıdır. Bu noktada, devletin görevlerinden biri de bireyleri, sivil toplumda her zaman var olan çıkar çatışmalarından korumasıdır, yoksa onun yerine geçmesi değil.

Bireylerin sadece bireysel olarak kamu yönetimi ile ilişki içine girmediği; dernek, vakıf gibi sivil örgütlenmeler yoluyla da kamu yönetimi ile temasa geçtikleri söylenebilir. Modern toplumun önemli bir özelliği olan “örgütlenme” aracılığıyla bireysel olarak nispeten zor bir Şekilde dile getirilen talep, beklenti ve çıkarların sosyal gruplar aracılığıyla hükümet ve kamu yönetimine karşı daha yüksek bir sesle dile getirilebileceği düşünölmektedir. Sivil kuruluşlar ve gönüllü örgütlenmeler, bir yandan stratejik yönetim, müşteri memnuniyeti, performans yönetimi gibi işletmeci (*managerial*) yöntem ve anlayışların, bir yandan da kamu-özel-sivil işbirliği ve ortaklıkları ile yönetim modellerinin etkileriyle kamu yönetimine daha fazla katılma, kamu yönetimi karşısında sesini duyurma ve onu kontrol edebilme olanaklarına kavuşmaktadır. Böylece birey-kamu yönetimi ilişkilerinde sivil toplum örgütlenmelerinin, bireyi devlet ve kamu yönetimi karşısında güçlendiren oluşumlar olduğu söylenebilir.

2.2. Ekonomi Alanındaki Gelişmeler

20. yüzyıla damgasını vurmuş olan refah devletinin çözölmesi ve 1980’lerden itibaren neoliberal ekonomi politikalarının yükselişinin birey-kamu yönetimi ilişkilerini doğrudan etkileyen sonuçları olmuştur.

2.2.1. Refah Devletinin Krizi

Refah devleti, aslında 1980’lere kadar toplumda önemli işlevleri yerine getirmiştir. II. Dünya Savaşı’ndan 1970’lere kadar geçen dönemde yaşanan ekonomik krizlerin etkilerini hafifleterek dünya ekonomisinin 1930’lardaki kadar keskin bir duraklama sarmalına yakalanmamasına katkıda bulunmuştur. İşsizlik tazminatı ve sosyal gelirler gibi sosyal koruma sistemlerinin döngüsel krizleri önleyici işlev gördüğu belirtilmektedir. Ayrıca, refah devletinin hâlihazırda eşitsizliklerin azaltılmasında rolü olduğu kabul edilmektedir (Rosanvallon, 2004: 9, 28).

Ancak 1980’lerle birlikte Rosanvallon’un (2004) “Keynesçi denklem”, Barry’nin (1989) ise “sosyal mutabakat” olarak işaret ettiği “refah devletinin” krize girdiği yüksek sesle

tartışılmaya başlanmıştır. Krizin ilk belirtileri ekonomik ve mali alanda kendini göstermiştir. Devletin genişleyen işlevleri sonucunda, ekonomide kamu kesiminin payı giderek artmıştır. Başta transfer harcamaları olmak üzere artan kamu harcamaları bütçe üzerinde büyük bir yük oluşturmuş ve bu harcamalar bütçe kaynaklarıyla finanse edilemez duruma gelmiştir. Finansman açığını karşılamak amacıyla iç ve dış borçlara yönelmek ise kamu borçlarını artırmıştır (Yılmaz, 2001: 3). Kamu borçları nedeniyle de vergi oranları, dolayısıyla vergi yükü artış göstermiştir. Vergi yükünün yarattığı olumsuz etkiler ekonomik büyüme ve kalkınmanın yavaşlaması, verimliliğin azalması, işsizliğin artması ve vergi gelirlerinin düşmesi gibi sonuçları ortaya çıkarmıştır (Aktan, 2003: 51-52).

Genişleyen ve giderek denetimi zorlaşan kamu kesiminde artan yolsuzluk ve yozlaşmalar refah devletinin sorununun sadece ekonomik ve mali olmadığını göstermiştir. Rosanvallon'a göre (2004), refah devleti hakkındaki kuşku, yalnızca devletin genişlemesi ya da sosyal harcamaların ağırlığıyla ilgili değildir, "çok daha derinde sorgulamanın nesnesi toplumun devletle olan ilişkileridir". Diğer bir ifadeyle, refah devletinin esas tıkanma noktası, kültürel ve toplumsal boyuttur. Bürokratik süreçlerin gelişimi ve bürokratikleşme eğilimi, toplumda hiyerarşik yapılanmayı hâkim kılmış, dayanışma mekanizmalarına zarar vermiştir. Devlet, bir yandan sınırları ve toplumla ilişkileri noktasında liberal eleştiriye, diğer yandan, öz-yönetim ve sosyal hareketleri yücelten sol eleştiriye maruz kalmıştır. Ayrıca geleneksel sınıf çatışmalarına indirgenemeyecek kadın/erkek, yöneten/yönetilen, devlet/bölge ilişkileri gibi yeni çatışma alanları ortaya çıkmıştır. Giddens'in (2002: 144) ek olarak vurguladığı gibi ortadoks sınıf anlayışı da çözülmüştür. Sınıf bireyselleşmekte, gittikçe daha az ortak kader olarak yaşanmakta ve "yaşam boyu süren bir deneyim" olmaktan çıkmaktadır. Yani herhangi bir zamanda mavi yakalı bir çalışan beyaz yakalı bir işe geçmekte veya geçmeyi ummaktadır.

Rosanvallon (2004: 93-94), refah devleti krizinin devletleştirme/özelleştirme tartışmalarıyla sınırlı kalındıkça çözülemeyeceğini, çözüm için devletle toplum arasındaki sınırların ve ilişkilerin yeniden tanımlanması gerektiğini belirtmektedir. Bunun için, kamu yönetiminin sadeleştirilmesi ve rasyonalize edilmesi, bazı kamu hizmetlerinin yeniden biçimlendirilip düzenlenerek bu hizmetlerin onları kullananlara daha yakın hale getirilmesi (yerinden yönetim) ve son olarak, dernek, vakıf ve hayır kurumları gibi sivil toplum örgütlenmelerine bazı kamu hizmetlerinin transfer edilmesini önermektedir.

2.2.2. Ekonomi Teorisi ve Uygulamalarındaki Değişim

Özellikle 1970'li yılların ortalarından itibaren yaşanan ve petrol fiyatlarındaki şok yükselmelerle artan ekonomik kriz, gelişmiş ülkelerden başlamak üzere Keynezyen iktisat teorisinin başarısızlığının bir göstergesi olarak yorumlanmıştır. Devlet müdahalesine dayalı, devlet eliyle kalkınma ve devlet odaklı örgütlenme anlayışı yerini serbest piyasa ekonomisi koşullarında ve özel sektöre dayalı kalkınmaya bırakmıştır (Aksoy, 2003: 545). Bu fikirler ve uygulamalar en büyük etkisini İngiltere (Thacherizm) ve ABD'de (Reaganizm) göstermiş, zamanla diğer ülkelere de yayılmıştır. Ekonomi politikalarında ortaya çıkan bu değişim genelde "Yeni Sağ" olarak adlandırılmaktadır. Yeni Sağ ideolojinin dayandığı iki temel akım neoliberalizm ve yeni muhafazakârlıktır.

Yeni Sağ'ın ayaklarından biri olan neoliberalizm, Hayek ve Friedman gibi serbest piyasa iktisatçılarının ve Nozick gibi filozofların yazılarında geliştirilen klasik siyasi iktisadın güncel versiyonudur. Piyasa ve bireye dayanan neoliberalizmin başlıca amaçları arasında "devletin sınırlarını geri çekmek" bulunmaktadır. Müdahaleci devletin inisiyatifi tükettiği ve teşebbüs gücünü kırdığına inanılmakta, bu nedenle devlet teşebbüsü ve millileştirmeye karşı özel teşebbüs tercih edilmektedir (Heywood, 2006: 70). Neoliberalizmin asıl itici gücünün ekonomik küreselleşme olduğu ifade edilmektedir. Küreselleşme, ulusal ekonomilerin eklenerek küresel ekonomiye doğru evrilmesine yol açmıştır. Küresel düzlemede üretim uluslararası nitelik kazanmış, ülkeler arasında sermayenin serbestçe ve genelde anında aktığı görülmektedir. IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası örgütlerin de yeni ekonomi modelini savunmasıyla küreselleşme ile neoliberalizm el ele yürümeye başlamıştır (Heywood, 2007: 69).

Yeni Sağ'ın diğer bir kanadını ise 19. yüzyılın muhafazakâr sosyal ilkelerini yeniden canlandıran "Yeni Muhafazakârlık" oluşturmaktadır. Muhafazakâr Yeni Sağ, öncelikle otoriteyi restore etmeyi ve aile, din ve milletle ilgili geleneksel değerlere dönmeyi arzulamaktadır. Paylaşılan değerler ve ortak kültürün sosyal bağlılığı ortaya çıkardığına, otoritenin de disiplin ve saygı üretmesi temelinde sosyal istikrarı güçlendirdiğine inanılmaktadır. Yeni Muhafazakârlık, çok kültürlü ve çok dinli toplumlar ile BM ve AB gibi uluslararası kurumlara kuşku ile yaklaşmaktadır (Heywood, 2006: 71). Geleneksel muhafazakârlıktan farklı olarak Yeni Muhafazakârlık, serbest piyasayı kabul etmesi ve devlet müdahaleciliğine karşı olması bakımından liberal yaklaşımla bir yakınlaşma kurarken, değişime daha olumlu bakmaktadır. Yeni Muhafazakârlık,

komünizme düşmanlığı içermekte; hükümetin rolüne şüpheyle yaklaşmakta; gençlik hareketleri, kadın hareketleri gibi sosyal hareketlere şiddetle karşı çıkmakta; eşitliği sağlayıcı çabaları reddederken fırsat eşitliğini önemsemektedir (Yılmaz, 2003: 105, 110). Muhafazakârlıkta devletin rolü konusunda bir belirsizlik bulunmaktadır. Bir yandan bozulan devlet otoritesinin sağlanmasını savunmakta, diğer yandan devletin çok fazla güçlü olmasını da istememektedir. Bu nedenle muhafazakârlar, sivil topluma ve gönüllü birliktelilere ayrı bir vurgu yapmaktadırlar. Bireylerin, devlet yardımı olmaksızın kendi çabalarına önem atfetmektedirler (Barry, 1989: 100-101).

Neoliberalizm ve yeni muhafazakârlık, aslında temel öğretileri bakımından birbiriyle uyumlu gibi görünmemektedir. Ancak devletin küçültülmesi ve refah devletinin eleştirisi bağlamında ortak hareket ettikleri söylenebilir. Muhafazakârlar, refah devletine etkili ve verimli olmadığı ve kişisel sorumluluk duygusunu tehdit ettiği gerekçeleriyle karşı çıkarken, yeni liberaller bağımsızlık, kendine güven ve bireysel girişimcilik gibi duyguları yok etmesi nedeniyle itiraz etmektedirler. Ayrıca iki taraf da kamu yönetiminin genişlemesinden endişe duymaktadır (Yılmaz, 2003: 107).

2.3. Hukuk Alanındaki Gelişmeler

20. yüzyılın ikinci yarısı, ekonomi, siyaset ve yönetim için olduğu kadar hukuk alanında da önemli gelişmeleri beraberinde getirmiştir. Bu dönemde, tüketici olarak bireylerin korunmasını amaçlayan ve birey odaklı bir anlayışa dayalı olan tüketici hukuku gelişmiştir. Diğer yandan, bireylerin kamu yönetimi ile olan uyumsuzluklarının sadece yerel ve ulusal temyiz mahkemelerinde değil, Avrupa Birliği İnsan Hakları Mahkemesi gibi ulus-ötesi bir mahkemede görülmesi imkânı ortaya çıkmıştır. Ulusal yargı yollarının tüketilmesinin ardından başvuru yapılan AİHM, devletin ve kamu yönetiminin sadece ulusal yargı organları aracılığıyla değil, uluslar üstü nitelikteki yargı mekanizmaları tarafından da denetlenebileceğini göstermekte; bu açıdan da bireylerin hak ve özgürlüklerini, kamu kurumlarının haksız işlem ve eylemlerinden koruma olanağını genişletmektedir.

2.3.1. Ulusüstü Mekanizmalara Kişisel Başvuru Yollarının Gelişmesi

Her ne kadar BM sözleşmeleri için etkili koruma mekanizmaları getirilememişse de, İnsan Hakları Evrensel Bildirisi'nin, kendisinden sonraki daha etkili koruma mekanizmalarıyla donatılan sözleşmelere önyak olduğu kabul edilmektedir. Bu kapsamda, belki de en önemli bölgesel sözleşme Avrupa Konseyi bünyesinde

hazırlanan ve 1953 yılında yürürlüğe giren “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi”dir (Anayurt, 2004: 32). Avrupa Birliği de 1980'lere kadar kendisine başvuran bireyleri taraf olarak kabul etmemekteydi. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, dava konusu uyuşmazlığı, şikâyet edilen devlet ile gerçekleştirdiği ikili ilişkilerle açığa kavuşturmayı hedeflemekteydi. Bireyin devlet karşısında bir taraf olarak kabul edilmesi ise 11. Protokolün 1998 yılında yürürlüğe girmesiyle kesin olarak mümkün olabilmıştır (Doğan, 2008: 262).

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, gerek İnsan Hakları Evrensel Bildirisi'nden gerekse diğer belgelerden farklı olarak sadece hakları saymakla kalmayıp bunları güvenceye bağlamak üzere bir denetim mekanizması da kurmuştur. Böylece insan haklarının uluslararası ölçekte korunmasını sağlayan en etkili mekanizma olarak kabul edilmektedir. Sözleşmenin önemi, uluslararası yargısal bir denetim kurmasından ve bireylere sağlanan güvenceleri yaptırıma bağlamasından ileri gelmektedir. Sözleşmeyle birlikte bireyler uluslararası hukukta hak sahibi haline gelmiş ve kendi hak ve özgürlüklerini koruyabilme imkânına kavuşmuştur (Anayurt, 2004: 55-56).

Sözleşme'nin özgün yanı, bireye üzerinde bulunduğu taraf devlete karşı Sözleşme ile tanınan hakların ihlal edildiği iddiasıyla AIHM'ne başvuruda bulunabilmesi olanağını sağlamasıdır. Burada kamusal çıkar adına veya halk adına başvuru yasaklanmıştır. Ayrıca bireysel başvuru yolunda, bireylerin, Sözleşme'nin ihlali nedeniyle mağdur olmaları koşulu aranmaktadır (Anayurt, 2004: 80-81). Bireysel başvuru, ulusal hukuk yollarının yerine geçmemektedir. Sözleşme'deki hak ve özgürlüklerin korunmasında ikincil (talî) bir dava yoludur. Sözleşme, başvuru yapabilecek bireyleri oldukça geniş bir şekilde formüle etmektedir. Başvuru hakkını, gerçek kişiler, hükümet dışı kuruluşlar ve kişi toplulukları kullanabilmektedir. Dolayısıyla, vatandaş ya da yabancı, vatandaşı olduğu devlet Sözleşme'ye taraf olsun veya olmasın herkes şikâyet hakkına sahiptir (Tanrıkulu, 2004: 16, 23).

2.3.2. Tüketici Haklarının Gelişmesi

1980'lerden sonra kamu sektöründe yaşanan küçülme eğilimi, devletin rollerindeki değişim ve artan küreselleşme neticesinde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin çoğunda kaynakların dağılımı büyük ölçüde piyasa tarafından gerçekleştirilmektedir. Merkezi planlama ve müdahaleciliğe dayalı yönetim anlayışının terk edilmesi ve kamu yönetimi reformlarının bir sonucu olarak devletin ekonominin doğrudan bir aktörü olmak yerine ekonomiden çekilerek düzenleme fonksiyonunu yerine getirmesi ihtiyacı

ortaya çıkmıştır. Devletin düzenleme rolünün en önemli iki unsuru ise piyasa aktörleri arasındaki rekabetin sürdürülmesi ve tüketicilerin korunması olmuştur. Bu kapsamda tüketici ve rekabet hukuku karma hukuk dalları arasındaki yerini almıştır. Başta Avrupa Birliği ülkeleri olmak üzere birçok ülkede bu iki alanda düzenleme yapma çabaları gözlenmektedir.

Temelleri 19. yüzyılın sonunda atılmakla birlikte rekabet hukuku, 1980'lerden sonra liberal ekonomi sisteminin yayılmasına paralel olarak gelişmiştir. Küreselleşmeyle birlikte üretilen mal ve hizmetlerle ilgili uluslararası standartlar oluşmuştur. Bu bağlamda, hükümetlerin yürüttükleri rekabet politikalarının açık ve rekabetçi bir yapı sağlanması yoluyla mevcut kaynakların dengeli ve etkin bir şekilde dağıtımını ve kullanımını sağlamak, bu şekilde ulusal refahı en üst düzeye çıkarmak amaçlanmaktadır. Çeşitli nedenlerle piyasaların her zaman kendilerinden beklenen etkinliği gösteremedikleri bilinmektedir. Bu gibi durumlarda ise hükümetler rekabetçi olmayan, dolayısıyla da etkin çalışmayan piyasalara kural koymaktan devletleştirmeye kadar uzanan çeşitli araçlarla müdahale etmektedirler. Son yıllarda piyasalarda oluşan tekellerin geçebilmek ve sosyal refahı artırabilmek için, "Antitröst" ya da yaygın bir tabirle "Etkin Rekabeti Koruma Kanunları" kabul edilmektedir (Esen, 2003: 36-40). Özel sektörde rekabetin sağlıklı işlemesi, tüketicilerin geniş tercih imkânına kavuşması ve daha kaliteli mal ve hizmet almaları vb. açılardan önem arz etmektedir. Bu kapsamda, sözleşmeden doğan karşılıklı haklar ve sorumluluklar, herhangi bir zararın ortaya çıkması durumunda tüketicinin korunması, tüketicinin başvurabileceği şikâyet mekanizmalarının düzenlenmesi gibi konular birçok ülkede 1980'lerden sonra ulusal mevzuatta düzenlenmiştir.

2.4. Kamu Yönetimi Alanındaki Gelişmeler

1980'lerden sonra, devletin küçültülmesi, özelleştirme uygulamaları ve devletin sınırlarının yeniden tartışılmasıyla birlikte, bireylerin faaliyet alanlarının genişletilmesi yönündeki çabalar dikkat çekmektedir. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin kamu yönetiminde yaygın olarak kullanımı, yeni kamu yönetimi, işletmecilik ve yönetim alanlarındaki teorik tartışmalar ve reform uygulamaları kamusal mal ve hizmetlerin kullanıcısı ve yönetime katılan olarak bireylerin kamu yönetimiyle ilişkilerinde de değişime önyak olmuştur.

2.4.1. Yeni Kamu Yönetimi Hareketi (New Public Administration)

1960'lı yılların sonuna doğru ABD'de ortaya çıkan bazı sorunlar, kamu yönetimi disiplini üzerindeki sorgulamaları da su yüzüne çıkarmıştır. ABD'nin Vietnam Savaşı ve buna karşı olarak başlatılan kampus hareketleri ile azınlıklar, eşitsiz gelişme, artan işsizlik, çevre, enerji, eğitim, konut ve sağlık gibi toplumsal sorunlar bir yandan siyasal ortamı etkilerden bir yandan da kamu yönetimi disiplini içinde "Yeni Kamu Yönetimi Hareketi"nin¹ (*New Public Administration*) gelişmesini sağlamıştır. Bu yaklaşım, disiplinindeki diğer arayışlardan farklı olarak, pozitivist temel üzerine kurulu, nesnellığı amaç edinmiş tarafsız bir bilim anlayışı iddiasında olmadan disiplinin tarihinde ilk kez normatif, öznel unsurların daha ağır bastığı ve geleneksel siyaset/yönetim ayrışmasının reddedildiği bir çabadır (Üstüner, 2003: 599).

Aslen bir siyaset bilimci olan Waldo'nun önderliğinde gelişen NPA, 1968 yılında yapılan "Minnowbrook I Konferansı"yla doğmuştur. Bu dönemde, ortaya attığı pozitivism karşıtlığı, kişisel erdem ve ahlak, demokrasi ile kamu yönetimini uzlaştırma, müşteri temelli sorumluluk ve sosyal eşitlik gibi konularla tartışmaların gündemine oturmuştur. İlk konferansın ardından 1988 yılında düzenlenen "Minnowbrook II" ise hem katılımcılar hem de tartışılan konular bakımından birinci konferansın gölgesinde kalmıştır. Bu konferansta, etik, sosyal eşitlik, insan ilişkileri, kamu yönetimi disiplini hakkındaki kaygılar öne çıkmıştır (Özgür, 2003: 191-192). Bu iki konferansın yanında NPA hareketi, gerek editörlü kitaplar ve gerekse makaleler yoluyla en azından Kuzey Amerika yazınında etkinliğini korumaya çalışmıştır. Son olarak, 2008 yılındaki Minnowbrook III Konferansı ile disiplinindeki etkisini -azalarak da olsa- sürdürmeye devam etmiştir.

Frederickson'a göre (1980: 6), kamu yönetimi, kamu hizmetlerinin verimli, ekonomik ve koordineli bir şekilde yönetimidir. Kamu yönetiminin anlamı, her zaman daha iyi yani daha verimli ve ekonomik yönetimdir. NPA hareketi, bu klasik öğretiye, sosyal adalet (*social equity*) fikrini eklemektedir. Burada vurgulanan sosyal adalet ise kamu hizmetlerindeki adalettir. Sosyal adalet, kamu yöneticilerinin karar ve program uygulamalarında sorumluluklarını, kamu kurumlarının değil, vatandaşların ihtiyaçlarına yönelik sorumluluklarını ve vatandaşlara adaletli davranılmasını vurgular.

¹ 1960'ların sonunda Waldo'nun önderliğinde ABD'de ortaya çıkan yeni kamu yönetimi hareketi (*new public administration*) ile 1980'lerden sonra kamu yönetimindeki reform girişimlerinin ardından teorileştirilen yeni kamu yönetimi (*new public management*) aynı şeyi ifade etmemektedir. Aralarındaki farkı belirtmek üzere bundan sonra yeni kamu yönetimi hareketi için "NPA", yeni kamu yönetimi için ise "NPM" kısaltmaları kullanılacaktır.

NPA hareketi, kamu yöneticisi için (1) sosyal adaleti savunmak, (2) değişim ajanlığı, (3) temsili bürokrat, (4) katılımcılık ve (5) uzlaştırıcılıktan oluşan beş rolü öngörmektedir. Bu beş başlık altında kamu yöneticilerinin bireylerle ilişkilerinde şu rolleri üstlenmeleri beklenmektedir: Sosyal, ekonomik ve siyasi eşitsizliklerle mücadele etme, sosyal değişimi savunma, program amaçlarını gerçekleştirmek için değişik organizasyon türlerini kullanma, bireylerin yaşam kalitesini yükseltmek için çalışma, merkezileşmiş kapsamlı planlama ve desantralize edilmiş uygulama arasında bir bağ olarak hizmet etme, teknik, sosyo-politik ve etik sorunlara etkili, adil ve ilgili çözümler üretme, adaletin yönetsel sürece dâhil olmasını sağlama, sosyal farkındalık ve sosyal sorumluluk anlayışı geliştirmeye çalışma, siyasa oluşturma sürecine katılmayan grupları bürokraside temsil etme, kriz durumlarında çabuk ve sakin hareket etme, personeline saygılı ve adaletli davranma, etkili program performansı sağlama, farklı çıkarlar arasından tercih yapma ve tüm tarafları uzlaştırma, proje ve programlar için halk desteği oluşturma ve programların başarı ve başarısızlıkları için sorumluluğu üstlenme (Barton, 1980: 480-483).

2.4.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı (New Public Management)

Kökenlerini kamu tercihi ve kurumsal iktisat gibi teorilerden alan yeni kamu yönetimi (NPM), 1980'lerden sonra başlayan kamu yönetimi reformlarının teorik arka planını ifade etmektedir. Geleneksel yönetim anlayışının eleştirisine dayanan NPM, bu yönetim anlayışının gerektirdiği örgütlenme, politika oluşturma ve işleyiş mekanizmalarını yeniden yapılandırmaktadır. Yeni yönetim anlayışının, esas olarak kamu örgütüne odaklanmakla birlikte, birey-kamu yönetimi ve piyasa-kamu yönetimi ilişkilerinde de köklü bir değişimi ortaya çıkardığı anlaşılmaktadır.

2.4.2.1. Yeni Kamu Yönetiminin Ortaya Çıkış Nedenleri ve Gelişimi

1970'lere kadar modern kamu yönetimi ilkeleri, teknikleri ve uygulamaları oldukça gelişmiş ve karmaşık bir düzeye ulaşmıştı. Refah devleti politikalarına duyulan güvenle devletin ekonomiye müdahalesi neticesinde kamu sektörü, sadece gelişmekte olan ülkelerde değil, sanayileşmiş ve liberal geleneğe bağlı olan ülkelerde bile oldukça genişlemiştir. II. Dünya Savaşı'nın ardından merkezi planlamacılığa yönelik ılımlı yaklaşımlar ve kamu politikalarının merkezden yönetilmesinin daha etkin olacağı düşüncesi, kamu yönetiminde merkeziyetçilik eğilimlerini artırmıştır. Genişleme ve artan merkeziyetçilik, kamu yönetiminin iç işleyişini de daha teknik ve karmaşık hale getirmiş, bu ise Weberyen modelin teknik ve işleyişe dayalı

üstünlüğünün yerini kuralcılık, sorumluluktan kaçma, kırtasiyecilik ve yönetimde gizlilik gibi yapısal ve işlevsel sorunlara bırakmasına neden olmuştur¹.

Bürokraside ortaya çıkan sorunlar, Weberyen ilkelere dayanan kamu yönetimi modelinin yoğun olarak eleştirilmesine yol açmıştır. Eleştiriler, genel hatlarıyla üç noktada toplanabilir: (1) kamu yönetiminin ölçeği (*scale*) oldukça geniştir, kamu yönetimi büyük miktarda kaynak tüketmektedir, (2) kapsamı (*scope*) geniştir, kamu yönetimi birçok faaliyetle uğraşmaktadır ve bu faaliyetlerin alternatifleri bulunabilir ve (3) kullandığı yöntemler (*methods*) yanlıştır, bürokratik araçlarla hizmet sunmak verimsizliğe yol açmaktadır (Hughes, 2003: 9). Kamu yönetiminin yönetsel ve hizmet performansının sorgulanmasındaki diğer bir gelişme ise özel sektördeki değişimdir. Bilgi teknolojileri ve küreselleşmenin sunduğu olanaklardan etkili bir şekilde yararlanan özel sektörde yaşanan değişime bağlı olarak, kamu sektörünün yönetimi ve verimliliğinin özel kesim ekonomisi ile ulusal rekabet edebilirlik kapasitesini etkilediğinin farkına varılmıştır. Aslında teknolojideki hızlı ilerlemeler hem özel sektör hem kamu sektörü yönetiminde değişimin sürükleyici motoru olmuştur. Bilgisayar sistemleri gibi bilgi ve iletişim sistemlerinin kullanımı, internet ve yeni veritabanları gibi gelişmeler kamu sektöründe "e-devlet" olarak adlandırılan eğilime önyak olmuştur (Hughes, 2003: 13-14).

1970'lerde yaşanan iki ekonomik kriz, kamu yönetiminin karşı karşıya kaldığı problemin sadece iç yapısından kaynaklanmadığını, sorunun daha da derin olduğunu göstermiştir. Bütçe açıklarındaki hızlı artışlar, kamu harcamalarında engellenemeyen yükseliş, buna mukabil vergi gelirlerindeki daralmalar krizin ilk belirtileri olmuştur. Devletin ölçek ve kapsam olarak genişliği masaya yatırılınca, Keynezyen ekonomi modeli de eski önemini kaybetmeye başlamıştır. Bunun yerine, karar alma ve hizmetlerin sunumunda daha fazla piyasadan yararlanmayı öneren neo klasik ekonomi modeli öne çıkmıştır.

¹ Weber'e göre, doğruluk, hız, kesinlik, dosya bilgisi, süreklilik, gizlilik, maddi ve kişisel maliyetlerin azaltılması gibi özellikleri nedeniyle bürokratik örgütlenme diğer örgüt türlerine göre teknik üstünlüklere sahiptir. Ancak başta kamu tercihi teorisyenleri olmak üzere çeşitli teori ve yaklaşımlar bürokrasinin bu üstünlüklerinin aynı zamanda onun zayıflığını da oluşturduğu noktasında birleşmiştir. Buna göre, bürokrasi prosedürlerle uğraşmakta, bu nedenle işlerin sonuçlarıyla ilgilenmemekte, oldukça hantal çalışmakta, ayrıntılı ve birbiriyle çelişen, kalitesiz kurallar "kesinlik", "hesaplanabilirlik" ve "kişisel özelliklere göre değişmeyen" niteliklerini zaafa uğratmakta, memurların sürekliliği işin veya işlerin rutinleşmesine yol açmakta, gizlilik ise bürokrasinin eleştirilerden ve denetlemeden uzaklaşmasına neden olmakta, bürokrasi Weber'in ileri sürdüğü gibi en az maliyetle değil aksine yüksek bir maliyetle çalışmakta ve hizmet sunmaktadır (Eryılmaz, 2008).

Tüm bu sorunlar karşısında ilk politika önlemlerini, 1980'lerin başında ABD ve İngiltere gibi gelişmiş ülkelerdeki muhafazakâr hükümetler almış, bu ülkelerde devletin sınırları ve kamu yönetiminin performansı tartışılmaya açılmıştır. İngiltere'de "Mali Yönetim Girişimi" (*Financial Management Initiative*), ABD'de ise "Yönetimin Yeniden İcadı" (*Reinventing Government*) kapsamlı kamu yönetimi reformlarının ilk örnekleri olarak ortaya çıkmıştır. Yeniden yapılanma programları ve girişimleri şeklinde ortaya çıkan kamu yönetimi reformlarının, Anglo-Sakson geleneğe sahip ülkelerde doğması, ardından Kıta Avrupa'sı ülkeleri ve gelişmekte olan ülkelere sıçraması, reformların "tüm dünyaya yayılan bir fenomen" (Lane, 2000: 3) ve "kaçınılmaz bir değişim" (Osborne ve Gaebler, 1992: 328) olduğu yorumlarını ortaya çıkarmıştır¹. Hughes'in (2003) de ifade ettiği gibi, reformun unsurları arasında bulunan bütçelerin kısılması, kamu girişimlerinin özelleştirilmesi gibi ilkeler evrenseldir, artık kimse kamu bürokrasisini genişletmeye çalışmamaktadır

Uygulamadaki gelişmeler, kısa bir süre içinde literatüre de yansımış ve akademik camiada Weberyen ilkelere dayanan modern kamu yönetimi artık "geleneksel" olarak ifade edilmeye başlanmıştır. 1980'lerde başlayan kamu yönetimi reformlarının, geleneksel kamu yönetimine bir meydan okuma olduğu genel olarak kabul edilmiştir. Geleneksel kamu yönetimi karşısında yükselen "yeni" bir kamu yönetimi anlayışının doğmakta olduğu ve hatta kamu yönetimindeki bu değişimin Kuhn'un kullandığı anlamda bir paradigma değişimine işaret ettiği sıkça dile getirilmiştir² (Hughes, 2003: 1; Ferlie, 1996; Lane, 2000: 3; Behn, 2001). Bu alandaki yazarlar ve akademisyenlerin kamu yönetimi reformlarıyla ilgili ortak bir dil geliştirmeleri ise uygulamaların ardından mümkün olabilmiştir. Bazıları 1980'lerden sonraki kamu yönetimi reformlarını post-bürokrasi, işletmecilik, piyasa temelli kamu yönetimi, girişimci yönetim gibi kavramlarla karşılamaya çalışsa da "yeni kamu yönetimi" (*new public management*) kısa zamanda üne kavuşmuş ve yaygın olarak kullanılmıştır³.

¹ Yeni kamu yönetimi reformlarıyla ilgili yönetsel politika transferleri ve buna bağlı olarak ortaya çıkan yaklaşmanın abartıldığını ve küresel baskının her ülkeyi benzer biçimde etkilemediğini düşünenler de bulunmaktadır (March ve diğ., 1983: 289; Bevir ve diğ., 2003: 2).

² Yeni kamu yönetiminin önemli teorisyenlerinden Hood'a göre (2005: 19) kamu yönetimi (*public management*), Kuhn'un kullandığı anlamda "normal bilim" statüsüne ulaşmak için uzun bir yol katetmelidir.

³ Yeni kamu yönetimini ilk kullananlardan biri olan Hood (1991: 3), bu kavramı, "1970'lerin sonunda birçok OECD ülkesindeki bürokratik reform gündemine hâkim olan geniş çaplı benzer idari öğretiler setini en kolay biçimde anlatmak için kullanılmaya uygun" bulmuştur. Dawson ve Dargie (1999: 460) ise kavramın kullanım esnekliğine vurgu yaparak NPM'nin genelde üç şekilde tanımlandığını belirtir. *İnançlar dizisi veya ideoloji* anlamında bir hareket olarak yeni kamu yönetimi, 1980'lerde siyasiler ve onların danışmanları aracılığıyla kamu hizmetlerini doğrudan örgütleme, sunma ve yönetme

2.4.2.2. Yeni Kamu Yönetiminin Temel Unsurları

Yeni kamu yönetimi anlayışı, Weberyen yasal-rasyonel bürokrasi modelinin eleştirisi üzerine inşa edilmiştir. Aslında Weberyen bürokrasi modeli, Batıda refah ve demokrasinin gelişmesinde önemli katkılar yerine getirmiş, hatta I. ve II. Dünya Savaşı, 1930 Dünya Ekonomik Krizi gibi zor dönemlerde bile ayakta kalabilmeyi başarmıştır. 1970'lerden sonra değişen şartlar karşısında daha fazla direnememiş, verimsizliğin, hantallığın ve kırtasiyeciliğin temel nedeni olarak görülmeye başlanmıştır. Bu kapsamda NPM anlayışı, Weberyen kamu yönetiminden farklı olarak, örgüt yapısının büyük ölçekli değil, optimal büyüklükte, esnek, yumuşak hiyerarşi, dar ve az elemanlı merkez, geniş yatay çevre ve adem-i merkezizetçi olmasını ve çalışanların daha çok yetkilendirilmesini önermektedir (Eryılmaz, 2009: 23).

Tablo 6. Yeni Kamu Yönetiminin Temel Unsurları (Literatür Özeti)

Yazar	Yeni Kamu Yönetiminin Unsurları
Hood (1991: 4-5)	(1) Kamu sektöründe yöneticiye yönetme serbestliği tanınması, (2) performans ölçümü yapılması, (3) prosedürlerden çok sonuçlara önem verilmesi, (4) tek yapılı ve büyük ölçekli kurumların küçük birimlere bölünmesi, (5) kamu sektöründe rekabetin artırılması, (6) kamu yönetiminde özel yönetim tekniklerinin kullanılması, (7) Kaynak kullanımında disiplinli ve tutumlu olunması.
Osborne ve Gaebler (1992: 19-20)	Girişimci yönetimler; (1) mal ve hizmet üreten şirketler arasında rekabeti geliştirmelidirler, (2) bürokrasinin yaptığı denetimi topluma aktarmak suretiyle vatandaşları yetkilendirirler, (3) performansını, girdilerden çıktılara yönlendirerek ölçerler, (4) kuralları ve düzenlemeleri değil, hedefleri ve misyonları tarafından yönlendirilmelidirler, (5) hizmet sundukları kesimleri "müşteri" olarak tanımlayıp onlara seçenekler sunmalılar, (6) problem ortaya çıktıktan sonra düzeltmeye çalışmak iyi bir yaklaşım olmadığından, problemleri ortaya çıkmadan önce önlemelidirler, (7) enerjilerini sadece para harcamak için değil, para kazanmak için de kullanmalıdırlar, (8) katılımcı yönetimi kapsayacak şekilde otoritelerini desantralize etmelidirler, (9) bürokratik mekanizmalar yerine piyasa mekanizmalarını tercih ederler, (10) dikkatini sadece kamu hizmetlerinin sunulmasına yoğunlaştırmamalı, aynı zamanda toplumsal sorunların çözümü için kamu, özel ve gönüllü sektörler arasında katalizör görevi yapmalıdırlar.
OECD (1998: 13)	(1) Verimlilik, etkinlik ve hizmet kalitesi açısından sonuçlara odaklanma, (2) yönetimin desantralizasyonu, (3) kamu kurumları ve hükümet dışı aktörler arasında rekabetçi bir çevre yaratarak daha fazla hizmet kullanıcılarına odaklanma ve hizmeti kullananların tercihleri için üretme (4) hizmet sunumu veya düzenleme rollerinin yönetiminde verimli alternatifleri (piyasa türü araçlar) keşfetmek için esnekliğe yönelme (5) sonuçlar için hesap verebilirlik ve risk yönetimi.

konularında güçlü geleneklere sahip ülkelerde ortaya çıkmıştır. İkinci anlamda NPM, akademisyenler arasında bir *çalışma ve araştırma konusudur*. Üçüncü anlamıyla NPM, son zamanlardaki kamu sektörü reformuyla ilgili bir *uygulamalar setidir*.

Tablo 6'nın Devamı	
Pollitt (2002: 474)	(1) Yönetim sistemleri ve yönetim uygulamalarında girdi ve süreçler yerine çıktılara odaklanma, (2) performans göstergeleri ve standartlarında kendini gösteren daha fazla ölçmeye (<i>measurement</i>) doğru değişim, (3) geniş, çok amaçlı, hiyerarşik bürokrasiler yerine daha yalın, düz ve özerk örgüt türlerinin tercih edilmesi, (4) hiyerarşik ilişkiler yerine daha sözleşme veya sözleşme benzeri ilişkilerin benimsenmesi, (5) piyasa ve piyasa benzeri mekanizmaların önekinde göre daha geniş kullanımı, (6) kamu ve özel sektör arasındaki sınırın belirsizleşmesi, (7) değer önceliklerinin verimlilik ve bireyciliğe yakınlaşması.
Hughes (2003: 44)	(1) Sonuçların başarılması ve yöneticilerin kişisel sorumluluğuna vurgu, (2) esnek örgütlenme ve personel yönetimi, (3) örgütsel ve kişisel amaçların açıkça ifade edilmesi ve böylece performans göstergeleri aracılığıyla amaçların başarısının ölçülmesi, benzer biçimde programların daha sistematik biçimde değerlendirilmesi, (4) memurların tarafsızlığı yerine, o günkü hükümete politik olarak daha bağlı olması, (5) kamu hizmetlerinin piyasa denetimine açılması, (6) özelleştirme gibi yöntemlerle kamu yönetiminin işlevlerinin azaltılması.

2.4.2.3. Yeni Kamu Yönetiminin Birey-Kamu Yönetimi İlişkileri Açısından Önemi

NPM, geleneksel birey-kamu yönetimi ilişkilerini dönüştürmektedir. Bu dönüşümün en önemli iki ayağını vatandaşlık kavramındaki değişim ve yeni yönetim tekniklerinin kamu sektörüne aktarılması oluşturmaktadır.

2.4.2.3.1. Yeni Kamu Yönetiminin Bireye Bakışı

Yeni kamu yönetiminin, birey-kamu yönetimi ilişkileri bakımından en önemli özelliklerinden biri kamu sektöründe hizmet sağlayıcılar (*service providers*) ile hizmetten yararlananların (*service users*) birbirinden ayrılmasını öngörmesidir (Hughes, 2003: 55). NPM, hem kamu çalışanlarının hem de hizmet kullanıcılarının güçlendirilmesini önermektedir. Müşteri odaklı yönetim, bürokrasinin değil, hizmet kullanıcılarının ihtiyaçlarını karşılamaya çalışmaktadır (Arujo, 2001: 917). Müşteri odaklılık yaklaşımında, kamunun karşısında bireyler pasif kullanıcılar (*service users*) değil, aktif müşteri olarak görülmekte ve söz konusu müşterilerin beklentilerini karşılamak için yönetimler ciddi çabalar içine girmektedir. Bu yeni yaklaşım, bireylerin fiziki ve bilgi bakımından kamu kurumlarına kolayca ulaşabilmelerini, karar verme sürecinde yer almalarını, şikâyet ve isteklerinin kurumlar tarafından dinlenmesini öngörmektedir (Al, 2002: 30).

Geleneksel "vatandaş" kavramı ile müşteri kavramları birbirinden farklı anlamlara sahiptir. Geleneksel vatandaşlık kavramı, bir topluma ortak bir miras ve ortak bir gelecek arzusu ile bağlanmayı vurgulamaktadır. Vatandaşlık, bireye bazı hakların

yanında, ciddi yükümlülükler de vermektedir. Demokratik toplumdaki iyi bir vatandaş, üyesi olduğu siyasal topluluğun bir sorumluluğu olarak seçimlere ve kamusal hayatın diğer alanlarına aktif olarak katılan kişidir. NPM'nin öngördüğü ve "müşteri" (*customer*) olarak adlandırılan birey ise ağırlıklı olarak bireysel hak ve seçeneklerin vurgulandığı daha dar bir role sahiptir. Bu anlayışa göre, insanlar şans eseri vatandaş grupları içinde yer almaktadır, ait olma veya entegrasyon duygularına vurgu daha azdır (Aberbach ve Christensen, 2003: 502-504). NPM, vatandaşın rolünü azaltırken tüketici, müşteri ve kullanıcı olarak halkın rolünün altını çizmektedir. Zaten NPM'ye yöneltilen en ciddi eleştirilerden biri de bireylere dar anlamda "müşteri" rolü vererek onların ilgilerini belirli hizmetlerle sınırlandırmasıdır (Aberbach ve Christensen, 2003: 504).

Diğer yandan, vatandaş bir sosyal sözleşmenin, müşteri ise piyasa sözleşmesinin bir parçasıdır. Vatandaş ve müşteri kavramları arasındaki farklara bakıldığında, müşterinin ancak vatandaş kavramının bir parçası olabileceği, yani müşteri rolünün bireyin vatandaşlık rolüne bağlı olduğu kabul edilmektedir (Pollitt and Bouckaert, 1995: 6). Gerçekten de özel sektördeki müşteri kavramının farklı değerlere ve çalışma mantığına sahip olan kamu yönetiminde kullanılması durumunda bazı sorunlar ortaya çıkmaktadır. Örneğin kamu görevlisi olan polisin müşterisi kimdir? Suçlular mı, suçların önlenmesinden yararlanan vatandaşlar mı yoksa vergi mükellefleri mi? Ayrıca özel işletmelerin daha belirgin ve belirli alanlarla sınırlı iken kamu kurumlarının faaliyet alanları ve müşterileri oldukça fazladır ve çeşitlilik göstermektedir. Bu sorunlar, kamu hizmetlerinde durumun özel sektördekinden biraz farklı olduğunu göstermektedir. Bu durumda, bireylerin "hizmet kullanıcısı" ya da "müşteri" olarak algılanması onların aynı zamanda vatandaş, hemşehri, davacı gibi farklı rolleri üstlenmelerine engel teşkil etmemelidir. Yani kamu sektöründe bireyin müşteri rolüne sahip olması, onun vatandaş olma niteliğini ortadan kaldırmamalıdır (Eren, 2003: 64; Al, 2002: 33).

2.4.2.3.2. Yeni Yönetim Yaklaşımlarının Birey-Kamu Yönetimi İlişkilerine Etkileri

Yeni kamu yönetiminin birey-kamu yönetimi ilişkilerini etkileyen ikinci özelliği, işletme benzeri (*business-like*) yönetim pratiklerinin insan kaynakları, denetim, planlama, bütçeleme gibi yönetim fonksiyonlarında uygulanmasını önermesidir (Dawson ve Dargie, 1999: 461). Böylece kamu kurumları ve kamu yöneticilerinin, stratejik yönetim, performans yönetimi, toplam kalite yönetimi gibi özel sektör yönetim anlayışı ve

tekniklerine karşı sadece açık olmakla yetinmemesi, bunları örgütlerine aktarmaya çalışması da beklenmektedir (Hood, 1991: 5; Hughes, 2003: 55, Pollitt, 2002: 474).

Kamu yönetimine aktarılan özel sektör yönetim yaklaşımlarının pek çoğu, hizmet kullanıcıları ile kamu yönetimi arasında bir katılım ilişkisini ortaya çıkarmaktadır. 1980'lerden itibaren gelişen ve ideolojik olarak Yeni Sağ'dan beslenen bu katılım ilişkisi, hizmet kullanıcılarını güçlendirmeye, hizmetin dağıtımında onlara daha fazla söz hakkı vermeye odaklanmıştır. Hizmet kullanıcılarına danışma, kamu yönetiminde özel sektör yöntemlerinin üstünlüğünü vurgulayan ve müşteri ihtiyaçlarını anlamaya odaklanan geniş çaplı bir dönüşümün parçasıdır. Bu amaçla, 1980'lerden itibaren birçok kamu kurum ve kuruluşunun şikâyet ve öneri mekanizmaları, müşteri anketleri ve kullanıcıya yakın olmak için buna benzer diğer yöntemleri kullandıkları gözlenmiştir. Buradaki amaç, hizmet kullanıcısı olarak vatandaşların ihtiyaçlarını anlamak ve kamu kurumlarını onlara karşı daha sorumlu ve hesap verebilir kılmaktır. Danışma, bir yandan hizmeti kullananların taleplerine uygun olarak hizmet sunumunu sağlarken diğer yandan, kamu kurumlarına vatandaşlarıyla iletişim kurmaları için fırsatlar yaratmaktadır (Pratchett, 1999: 618). Yeni yönetim yaklaşımları, değişen şartlara uygun olarak hizmet sunumu, yönetime katılma ve denetleme gibi konularda hem kamu kurumlarına hem de bireylere oldukça geniş bir seçenek kataloğu sunmaktadır.

2.4.2.3.2.1. Toplam Kalite Yönetimi

Özel sektörden kamu sektörüne aktarılan ilk yönetim yaklaşımlarından biri toplam kalite yönetimi (TKY) olmuştur. II. Dünya Savaşı'nın ardından ABD'de Deming ve Juran'ın kalite yönetimine ilişkin önerileri imalat sanayinde başarılı sonuçlar ortaya çıkarmıştır. Japonya'nın II. Dünya Savaşı'nın ardından yeniden yapılandırılması kapsamında, Japon imalat sanayinde başarılarını tekrarlayan ikili, kalite yönetiminin giderek tüm dünyaya yayılmasında öncülük etmiştir (Massey, 1999: 2-3). 1980'lerden sonra Japonya'nın küresel ekonomideki artan rekabet gücünü fark eden ABD ve ardından AB ülkeleri, hem özel sektörde hem de kamu sektöründe kalite yönetimini yeniden uygulamaya girişmiştir (Stringham, 2004: 182-183). Böylece 1980'lerin sonundan itibaren TKY (*Total Quality Management*) adını alan kalite girişimleri, birçok ülkede ulusal ve yerel nitelikli proje ve programlarda temel değişim aracı olarak yaygın bir şekilde uygulamaya başlanmıştır.

TKY'nin, kamu yönetiminin çevresinde yaşanan değişime ayak uydurabilmesi amacıyla sunduğu olanaklar, kalite yönetimi sayesinde özel sektörde elde edilen başarılarla kamu sektörünün kayıtsız kalmaması ve genel olarak vatandaşların kamu hizmetlerinin kalitesi hakkında duyduğu endişeler kamu sektöründe TKY'nin gündeme gelmesinin başlıca nedenleridir (Balci, 2003: 332-333). Ayrıca 1980'lerden itibaren kamu yönetiminde geleneksel yönetim anlayışından yeni kamu yönetimine doğru geçiş TKY'nin kamu sektöründe hızla yayılmasında itici bir faktör olmuştur. Çünkü yeni kamu yönetimi, özel sektör yönetim yaklaşımlarının kamu sektöründe de kullanılabileceğini vurgulamaktadır.

Kamu sektöründe kaliteye odaklanma genelde üç düzeyde görülmektedir. *Mikro düzeyde kalite*, bir örgütün üst, orta ve alt düzeyi arasındaki ilişkilere uygulanan içe dönük kalite kavramıdır. Bu kapsamda kalite yönetiminin amacı, çalışanların ihtiyaçlarına, beklentilerine ve yaratıcılığına önem vererek çalışma hayatı kalitesinin geliştirilmesidir. Örgüte bağlılığın çalışanın etkinliğini artıracığına ve üst yöneticiler ile örgüt içindeki diğer çalışanların çıkarları arasında uyum sağlanabileceğine inanılmaktadır (Pollitt ve Bouckaert, 1995: 14). Bu amaçla geliştirilen kalite çemberleri (*quality circles*), belirli sayıda çalışanın gönüllü olarak bir araya gelmesini, sorunların tartışılmasına ve çözümlerin üretilmesine çalışanların katılmasını, kaliteyle ilgili sorumluluğun çalışanlar arasında paylaşılmasını ve çalışanların bireysel kapasite ve yeteneklerinin geliştirmesini sağlamaktadır.

Meso kalite, kamu sektöründe hizmet sunan ve hizmeti kullanan (özel sektörde ise üretici ve müşteri) arasındaki ilişkilere uygulanan bir dış kalite kavramıdır. Burada genel amaç, talep kısmındakilere daha fazla önem vererek hizmetin dışa dönük kalitesini artırmaktır. Buradaki temel varsayım, hizmet sağlayıcılar (kamu kurum ve kuruluşları) ile halkın çıkarları arasındaki uyumun sağlanmasıdır. TKY'nin kamu sektöründe hayata geçirilmesi, meso kaliteyi sağlamanın bir yolu olarak görülmektedir (Pollitt ve Bouckaert, 1995: 14). Kalite yönetiminin temelinde yönetimin her düzeyinde katılımı beklenen paydaşlar bulunmaktadır. TKY, geleneksel bürokrasi odaklı yönetimden vatandaş-müşteri odaklı yönetime geçişe işaret eder (Gaster, 1999: 38).

Son olarak, *makro kalite*, kamu hizmeti ve vatandaş, devlet ve sivil toplum arasındaki ilişkilere uygulanabilen genel bir kavramdır. Temel amaç, vatandaş/devlet ilişkilerinin kalitesi kavramı çerçevesinde, toplumun yaşam kalitesinin iyileştirilmesidir. Makro düzeyde kalitenin gerçekleştirilmesi, sadece belirli kamu hizmetlerinde değil daha da

ötede devlet ve yönetim sisteminde halkın güveninin yeniden inşa edilmesiyle ilgilidir. Bu kapsamdaki en önemli uygulamalardan biri "Vatandaş Şartları"dır (Pollitt ve Bouckaert, 1995: 14).

2.4.2.4.2.2. Vatandaş Şartları

Vatandaş Şartları (*Citizen's Charter, Service Charter*), kamu yönetiminde gelişen kalite anlayışının bir sonucu ve NPM'nin bir unsuru olarak ortaya çıkmıştır. Vatandaş Şartları, kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin vatandaş memnuniyetini artırma, vergi ve diğer kamu gelirlerinin daha etkili kullanılmasının bir aracıdır. Birçok ülke, hizmet sunumunda performans standartlarını yükseltmek, daha şeffaf bir şekilde çalışmak, hizmet kullanıcılarının talep ve beklentilerine karşı daha fazla sorumlu olmak ve şikâyet prosedürlerini geliştirmek amaçlarıyla Vatandaş Şartı uygulamalarını başlatmıştır. Bazı ülkelerde Şartlar'ın uygulanmasındaki amaç, hizmetlerin kalitesine ilişkin farkındalıklarını ortaya çıkararak vatandaşları güçlendirmektir (Drewry, 2005: 322-323).

Bir kurumun kalite standartlarını açıklayan Vatandaş Şartları, vatandaşların kamu hizmetlerinin kalitesine ilişkin beklentilerinin bir sonucudur. Vatandaş Şartları, vatandaşların kamu kurumlarından bekleyecekleri hakları listelemekte ve vatandaşlara öncelik vermeye (*putting citizens first*) odaklanmaktadır. İngiltere'de özellikle hizmet kullanıcısı bireylerin kamu yönetimi ile arasında güven ilişkisini tesis etmede gösterdiği başarı, Vatandaş Şartları'nın başka ülkelere de yayılmasına yol açmıştır (Torres, 2006: 159-160).

Bu kapsamda, Şart uygulamalarının başarılı örnekleri arasında Britanya (*Service Charter ve Services First*), Belçika (*Public Service Users' Charter-1992*), Fransa (*Charte des Services Publics-1992*), İtalya, Portekiz ve Hollanda sayılabilir. Ayrıca İsveç (2001), Güney Afrika (*People First-1997*), Avustralya (*Service Charter, 1997*), Hindistan (*Citizen's Charter-1997*), Malezya (*Client Charter-1993*), Portekiz (*The Quality Charter in Public Services-1993*) ve İspanya (*The Quality Observatory-1992*) gibi ülkeler de Vatandaş Şartı girişimini başlatmıştır. Sharma ve Agnihotri (2001: 733-734), Vatandaş Şartları'nın kamu yönetimleri tarafından ne kadar sık kullanılan bir yaklaşım olduğunu vurgulamak için, artık yeryüzünde Vatandaş Şartları'nın uygulanmadığı bir kıtanın kalmadığını belirtmektedirler. Vatandaş Şartı, farklı isimler altında olsa da birçok ülkede uygulanabilmekte ve bu konuda ülkeler arasında bir

yakınlaşma görülmektedir. Şartlar, kolay uygulanabilir ve esnek bir araç olduğundan farklı sosyal, kültürel, siyasal ve yönetsel özelliklere sahip birçok ülkeye yayılabilmektedir.

Vatandaş Şartı, genellikle herhangi bir yasal yaptırıma dayanmayan, hizmet kullanıcıları ile kamu kurumları arasındaki ilişkileri geliştirmeyi teşvik eden bir niyet beyanıdır. Buna karşın, geleneksel idare hukukunun etkilerini taşıyan Kıta Avrupa'sı ülkeleri, Şartlar'ı resmi ve yasal süreçlerle ilişkilendirmektedirler. 1991 yılında İngiltere'de hemen hemen tüm kamu sektörünü kapsayacak biçimde başlatılan Vatandaş Şartı'nın temel ilkeleri; hizmet standartlarının açık bir dille yayınlanması, kurumsal düzenlemelerdeki gizliliğin ortadan kaldırılması, performans hedeflerinin düzenli olarak ilan edilmesi, kamu kurumlarının uygulanabilir alanlarda bireylere tercihler sunması, hizmet sunumunda ayrıcalık yapılmaması, hizmetlerin, hizmet kullanıcılarına uygun olarak sunulması ve sorunlarla ilgili vatandaşlara açıklama yapılmasıdır (Drewry, 2005: 325-326).

1992 yılında Fransa'da başlatılan uygulamada ise, geleneksel Fransız kamu yönetiminin temel ilkeleri olan eşitlik, tarafsızlık ve sürekliliğin yanında yeni ilkeler olarak açıklık, katılım ve basitleştirmenin eklenmesinin istendiği açıklanmıştır. Fransız Şartı'nın amacı, hizmet kullanıcılarının ihtiyaç ve beklentilerini dikkate almak ve onlara bürokratik prosedürlerle ilgili yardımcı olmak, vatandaşların katılımını teşvik etmek, erteleme ve gecikmeleri önlemek ve prosedürleri basitleştirmek, özellikle kalite göstergeleri aracılığıyla hesap verme sorumluluğunu artırmak ve anlaşmazlıkların çözümünde arabuluculuk ve uzlaşmaya daha fazla başvurmak şeklinde açıklanmıştır (Drewry, 2005: 324-325).

2.4.2.3.2.3. Stratejik Yönetim

Kamu sektöründe stratejik yönetim tartışmaları 1980'lerin başına kadar gitmektedir. Kamu sektöründe ilk stratejik plan uygulamaları yerel yönetimler tarafından başlatılmış, daha sonra kamu sektörünün diğer kurumlarına yayılmıştır (Eadie, 1983). Bu ilk uygulamalar, stratejik yönetimden daha dar kapsamlı olan "stratejik planlama" anlayışı ile sınırlı kalmıştır. Ancak son yıllarda, sonuç odaklı yönetime artan vurgu ve stratejik planların uygulanmasında yaşanan sorunlar nedeniyle stratejik planlama yerini stratejik yönetime bırakmıştır.

Stratejik planlamadan daha geniş bir kavram olan stratejik yönetim, stratejik planlama, çevre analizi ve strateji oluşturma süreçleri ile stratejinin uygulanması, denetimi ve

değerlendirilmesi aşamalarını kapsamaktadır (Montari ve diğ., 1990: 5). Stratejik yönetim, bir kurumun stratejik amaçlarını oluşturma, bu amaçlarını gerçekleştirme, izleme ve gözden geçirme süreçlerine yönelik sistematik, uyumlu ve etkili bir yaklaşım sağlamak için tüm yönetim süreçlerini birleştirmektedir. Stratejik yönetim (1) ortak amaçlar, konular ve sorunlar üzerinde örgütün çeşitli düzeylerine odaklanması, (2) iç yönetim süreçlerini ve program girişimlerini dış çevrede istenilen sonuçlarla ilişkilendirmesi ve (3) operasyonel, taktik ve günlük kararları uzun vadeli stratejik amaçlara bağlaması nedenleriyle bütünleştirici bir niteliğe sahiptir. Özellikle, birçok kamu kurum ve kuruluşunun bulunduğu verili bir dinamik siyasal ve kurumsal çevrede, etkili bir stratejik yönetimin iki temel işlevi vardır. Bunlar, (1) örgüt ve dış paydaşları arasındaki uyumu sağlamak ve güçlendirmek ve (2) açıkça tanımlanmış misyon, ilkeler, değerler ve vizyon bağlamında sonuçlar için yönetimi gerçekleştirmektir (Poister ve Streib, 1999: 308).

Stratejik yönetim sürecinde, doğrudan veya dolaylı bir şekilde, bir kurumun faaliyetlerinden etkilenen ya da o kurumu etkileyen bireyler, gruplar ve örgütler “paydaş” olarak adlandırılmaktadır. Genellikle bir kurumdaki tüm çalışanlar “iç paydaş” olarak değerlendirilmektedir. İç paydaşlar, birim yöneticileri, program yürütücüleri, alt düzey amirler, uzmanlar ve memurlar gibi özel gruplara ayrılabilir. Düzenli olarak yaptığı faaliyetlerle kurumun işleyişini etkileyen bireyler, gruplar veya örgütler ise “dış paydaş”ları oluşturmaktadır. Kurum faaliyetlerine katılabilecek paydaşlar arasında seçilmişler, çıkar grupları, sendikalar, dernekler, medya temsilcileri, hizmet kullanıcıları ve vatandaşlar bulunmaktadır (Franklin, 2001: 387).

Stratejik yönetim, bir kurumun sadece iç çevresiyle değil, aynı zamanda dış çevresiyle olan ilişkilerinde de değişimi gerektirmektedir. Stratejik yönetim, kurumun dış çevresinde yaşanan değişimlere adapte olmasını ve paydaşlarının ihtiyaç ve beklentilerini karşılayabilmesini sağlamaktadır. Bu bağlamda, kurumun paydaşlarının vizyon ve misyon oluşturma, planlama ve planların uygulanması, sonuçların denetimi ve değerlendirilmesi aşamalarında yönetime katılması söz konusudur.

2.4.2.3.2.4. Performans Yönetimi

Performans yönetimi aslında ABD’de oldukça eskiye dayanmakla birlikte 1980’lerden sonra yükselen yönetim tekniklerinden biridir. 1980’li yıllarla birlikte gelişen NPM, performansa dayalı yönetim anlayışını güçlü bir biçimde vurgulamaktadır. Hood’a göre, NPM başlıca iki ana doktrine dayanmaktadır. Bunlardan birincisi kamu ve özel

sektör arasındaki farklılıkları azaltmak iken, diğeri süreçler açısından duyulan sorumluluğu sonuçlar bakımından hesap verme ilkesi ile değiştirmektir (Hood, 1995: 94). Bu iki unsurun kesişim noktasında ise performansa dayalı yönetim anlayışı vardır. NPM anlayışı çerçevesinde kamu kurumlarında açık standartlar ile performans ölçütlerinin bulunması ve çıktı kontrolüne yapılan vurgu genel anlamda performans yönetimine odaklanmayı gerektirmektedir (Hood, 1991: 4).

Bu bağlamda, İngiltere’de performans ölçütleri geliştirmek ve uygulamak, Mali Yönetim Girişimi’nin (FMI) önemli bir unsuru olarak belirlenmiştir. Avustralya Mali Yönetimi Geliştirme Programı (FMIP) ile Program Yönetimi ve Bütçeleme (PMB) reformları aracılığıyla performansa dayalı yönetim yaklaşımına geçmiştir. Kanada’da ise 1970’lerde uygulanmaya başlanan performans denetimi sisteminde bütçeye performans ölçütleri eklenmiştir (Lynch ve Day, 1996: 409-411). Son yıllarda performansa dayalı yönetimde yaşanan gelişmeler, performans ölçümlerinin sadece Anglo Sakson ülkelerine has bir özellik olmadığını kanıtlamaktadır. Örneğin Hollanda’da 2000 yılından itibaren tüm kamu kurumlarının amaçların, performansın ve araçların birbiriyle sıkıca bağlı olduğu performansa dayalı bütçeye geçmeleri hedeflenmiştir (Noordegraaf ve Abma, 2003: 854-855).

Bir süreç olarak yaklaşıldığında performans yönetimi, önceden belirlenmiş olan performans göstergelerinin kullanılarak gerçekleştirilen ölçümler neticesinde kurumsal amaç ve hedeflere ulaşma derecesinin tespit edilmesi, personelin başarısının ortaya konulması ve elde edilen performans sonuçlarının değerlendirilmesi aşamalarından oluşmaktadır. Bu sürecin başlangıç noktasında çıktı odaklı değerlendirme, kaliteli hizmet sunma ve pasif “vatandaş”ın yerini özel sektördeki müşterinin sahip olduğu hak ve yetkileri kullanan “hizmet kullanıcısı”nın almasının etkisiyle doğan hesap verme sorumluluğu yer almaktadır. Performans yönetimi, bir yandan hizmetten yararlananlara kaliteli hizmet sunmayı amaçlarken, diğer yandan kurumsal stratejilerin ne yönde geliştirileceğini ve bu noktada çalışanların nasıl davranması gerektiğini ortaya koymaktadır (Ateş ve Çetin, 2004: 256).

Performans yönetiminin son yıllardaki yükselişinde kamu hizmetlerinden yararlananların ve vergi veren vatandaşların paralarının nereye harcandığını bilmek istemeleri ve kamu yönetiminden etkili, verimli ve kaliteli hizmet beklmeleri yönündeki eğilim etkili olmuştur. Bu bakımdan performans yönetimi ise kamu kurumlarının ve

kamu yöneticilerinin hesap verme sorumluluğunun sağlanmasındaki önemli araçlardan biridir (Lynch ve Day, 1996: 416).

Kamu sektöründe performans yönetimi teknik ve rasyonel açıdan iş prosedürleri ile verimlilik süreçlerine odaklanan hiyerarşik yaklaşımlardan uzaklaşarak, daha katılımcı, program sonuçlarına odaklanmayı içeren, performansı etkileyen faktörleri daha geniş bir bakış açısından değerlendiren çok düzeyli sistemlere doğru yol almaktadır. 21. yüzyılda kamu sektöründe yöneticilerin faaliyetleri ile tanımlanmış örgütsel amaçlar ve sonuçlar arasındaki bağlantıyı daha iyi anlamak için performans ölçümleri sonucunda elde edilen performans bilgisinin etkin bir biçimde kullanımı giderek daha fazla önem kazanmaktadır (Heinrich, 2003: 29).

Elde edilen performans bilgisi örgüt içine dönük olarak, denetim, değerlendirme, ücretlendirme ve bütçeleme gibi yönetim süreçlerinde kullanılabilir (Ateş ve Engin, 2007: 85). Performans bilgisinin dışa dönük yansımaları ise siyasi ve yönetsel kurumlar ile hizmet kullanıcılarına yönelik hesap verme sorumluluğunun gerçekleştirilmesinde kendini göstermektedir. Bir kurumun performans ölçüm sonuçlarını içeren performans bilgisi, kamu yöneticilerinin Sayıştay ve Parlamento gibi dış organlara karşı sorumluluklarını gerçekleştirmenin bir aracı olarak kullanılabilir. Ayrıca performans sonuçları, kamuoyu ile de paylaşılmakta, böylece hem yönetimde açıklık sağlanırken hem de hizmetten yararlananların ilgili kamu kurumunun performansını somut olarak değerlendirme ve yöneticilerini denetleme imkânını ortaya çıkarmaktadır. Ayrıca son yıllarda birçok kamu kurumu, performans standartları ve göstergelerinin belirlenmesi sürecinde bireylerin yönetime katılmasını sağlamaya çalışmaktadır.

2.4.2.3.2.5. Hesap Verme Sorumluluğu

Kamu yönetiminde hesap verme sorumluluğu, bireylerin yönetimi denetlemesine imkân sunmaktadır. Genellikle yönetsel hesap verebilirlik¹ kavramı mali ve yasal hesap verebilirlik ile performans bakımından hesap verebilirlik olmak üzere üç çeşit

¹ Schedler'a göre (1999: 14-16), hesap verebilirliğin "cevap verebilirlik" ve "yaptırım" olmak üzere iki boyutu bulunmaktadır. Cevap verebilme ile hesap verebilirlik arasında yakın bir ilişki vardır, hatta bazen bu iki deyim birbiri yerine kullanılmaktadır. Cevap verebilme, kamu görevlilerinin bilgi verme ve açıklama yapmayı gerektiren çeşitli sorularla muhatap olmasını anlatmaktadır. Yaptırım unsuru ise, kamu görevlerini kötüye kullananların denetim sonucunda yasal ve cezai sorumluluklarla karşı karşıya kalmasını ifade etmektedir.

sorumluluğu karşılamaktadır. Kamu görevlilerinin davranışlarındaki etik aykırılıklarla ilgilenen etik açıdan hesap verebilirlik de dördüncü bir boyut olarak eklenebilir.

Behn'e göre (2001: 6-10), mali hesap verebilirlik, kamusal kaynaklar için hesap verme mekanizmasını sağlamaktadır. Paranın "nereye harcadığı" ve "harcanması gereken yere harcanıp harcanmadığı" soruları mali hesap verebilirlik çerçevesinde değerlendirilmektedir. Kurallar ve prosedürler gereğince tutulması gereken kayıtlar üzerinden sağlanan yasal hesap verebilirlik, kamu görevlilerinin önceden belirlenmiş olan kurallara uygun hareket etmelerinin sağlanması bakımından önemlidir. Mali ve yasal hesap verebilirlik kamu yönetiminde işlerin nasıl yapıldığıyla ilgilenirken, bu iş ve faaliyetler neticesinde neyin başarıldığı, performans açısından hesap verebilirlik aracılığıyla belirlenmektedir. Kamu yönetiminin politika, program ve faaliyetlerinin hedeflenen sonuçları gerçekleştirme düzeyi performans bakımından hesap verebilmeyi gerektirmektedir.

NPM, kamu yöneticilerinin yetkilendirilmesi ve kendilerine hareket alanının açılmasını öngörmektedir. Diğer taraftan, kamu yöneticilerinin hukuki ve mali hesap verme sorumluluklarının yanında performans ve sonuçlar bakımından hesap verebilmesini de sağlamaya çalışmaktadır. Ayrıca, NPM'nin öngördüğü hesap verme mekanizması, kamu yöneticilerinin sadece üstlerine, siyasilere veya yargı organlarına karşı değil, doğrudan halka karşı da sorumlu olmalarını gerektirmektedir. Hesap verme mekanizmalarının halka yakınlaştırılması yoluyla kamu yöneticilerinin başarılarının değerlendirilmesine kamu mal ve hizmetlerinden yararlanan vatandaşlar da doğrudan veya dolaylı olarak katılabilmektedir. Bu açıardan, stratejik planlama ve performans yönetimi, kamu yönetiminde yeni hesap verme sorumluluğunun sağlanmasındaki önemli araçlar olarak öne çıkmaktadır.

2.4.2.3.2.6. Vatandaş Memnuniyet Anketleri

1970'lerin sonunda ve 1980'lerin başında genel olarak alan araştırmaları, özellikle memnuniyet araştırmalarında giderek bir artış yaşanmıştır. 1990'ların başında ise kamu sektöründe gelişen "müşteri odaklılık" anlayışı, kamuda memnuniyet anketlerine olan ilgiyi canlandırmıştır. ABD'de Amerikan Müşteri Tatmin İndeksi (*American Customer Satisfaction Index-ACSI*), Kanada Ortak Ölçüm Aracı (*Canadian Common Measurements Tool*), İsveç Müşteri Tatmin İndeksi (*Swedish Customer Satisfaction Index*), Belçika'da Kalite Barometresi (*Quality Barometer*) periyodik olarak yürütülen başlıca ulusal girişimler arasında yer almaktadır (Bouckaert ve Walle, 2003: 331).

Bunun dışında yerel yönetimler düzeyinde memnuniyet ölçümlerinin sıkça başvurulan araçlardan biri olduğu gözlenmektedir (Melkers ve Thomas, 1998: 327). Memnuniyet ölçümlerinin yanında daha geniş amaçlı anketlerin uygulandığı da görülmektedir. Fransa'da yerel yönetimlerde uygulanan kamu anketi, yönetimin yerel halkla belirli konular üzerinde diyalog kurma amacını gerçekleştirmeye yönelik olup, kamu projelerinin yerindeliğini sorgulamayı hedeflemektedir. Sosyo-ekonomik gelişmelere paralel olarak kamu anketi uygulaması çevre ve kentsel yaşamı ilgilendiren birçok proje için genişletilmiş, hukuki düzenlemelerle daha demokratik hale getirilmiştir (Şengül, 2007a: 10).

Memnuniyet anketlerinde, belirli bir hizmetin sunumundaki kalite ile hizmet kullanıcısının tatmini arasında nedensel bir ilişkinin olduğu varsayılır. Yani hizmet kalitesi arttıkça, hizmetten duyulan memnuniyetin de artacağına inanılır (Bouckaert ve Walle, 2003: 331). Bu kapsamda memnuniyet ölçümlerinden elde edilen sonuçlar, sunulan hizmetler arasında karşılaştırma yapmak, hizmet kalitesini artırmak, stratejik amaçlar ve performans hedeflerinin oluşturulması ya da güncellenmesi gibi alanlarda sıkça kullanılan bir yöntem haline gelmiştir. Bunların yanında, memnuniyet ölçümleri, hizmet kullanıcıları olarak vatandaşların görüşlerinin kamu yönetimine aktarılmasının ve genel olarak vatandaş-kamu yönetimi ilişkilerinde güvenin sağlanmasının bir aracıdır. Ayrıca vatandaş tercihleri ve önceliklerinin kamu yönetimine yansıtılması sağlanmakta, böylece vatandaşların ihtiyaç ve beklentilerine uygun hizmet üretimi gerçekleştirilebilmektedir.

2.4.2.3.2.7. Düzenleyici Etki Analizi

Devletin rolündeki değişmeye bağlı olarak, kamu yönetiminin piyasaya müdahale kapasitesi gerilerken düzenleme yapma kapasitesi giderek artmakta ve önemli hale gelmektedir. Bu kapsamda, düzenlemelerin kalitesinin artırılması, prosedürlerin azaltılması ve basitleştirilmesi, dilinin sadeleştirilmesi ve düzenlemeden etkilenen tarafların düzenleme sürecine dâhil edilmesi ve düzenleme sürecinde şeffaflık sağlanması gibi bir dizi sorun ortaya çıkmaktadır. Bu sorunların çözümü için birçok ülkede düzenleme alanında yürütülen reformlara girişilmiştir. Reform, düzenlemelerin tek tek gözden geçirilmesi şeklinde olabileceği gibi, düzenleme rejiminin yeniden inşa edilmesi veya düzenleme yapma süreçlerinin iyileştirilmesi ve bu süreçte yer alan kurumların kapasitelerinin artırılması biçiminde de olabilmektedir (OECD, 1997a: 5). Düzenleyici etki analizi, belirtilen sorunlara yönelik reform uygulamalarının önemli bir

ayağı olarak ortaya çıkmış ve giderek tüm dünyada yayılmıştır. Örneğin, OECD ülkeleri arasında 1990'ların başında sadece birkaç ülke DEA'yı kullanırken 2001 yılına gelindiğinde OECD ülkelerinin yarısından fazlası bu uygulamayı kullanmaya başlamıştır. Yine 2001 yılından önce sadece birkaç AB üyesi devlette kullanılan DEA, 2004 yılında 15 üye devletin hemen hemen tamamında kullanılabilir hale gelmiştir (Ekici ve Çelik, 2007: 148).

Düzenleyici Etki Analizi, düzenlemelerin seçilmiş bazı alanlardaki olumlu ve olumsuz muhtemel etkilerinin ve bu etkilerin toplum kesimleri arasında dağılımının sistematik ve tutarlı olarak incelenmesi ve bilginin karar alıcılara ulaştırılması için kullanılan bilgi temelli bir yöntemdir (OECD, 1997b: 1).

Bu yöntemin uygulanmasında önemli aşamalardan biri "danışma" sürecidir. İyi hazırlanan ve yürütülen danışma süreci, karar almanın bilgi temelini güçlendirmekte ve oydaşmayı sağlayarak etkili siyasa kararları alınmasını sağlamaktadır. Danışma, yönetime katılma ve yönetimde açıklığı sağlamanın da önemli araçlarından biridir. Bir düzenleme sürecinde danışma, kamu kurum ve kuruluşlarına ya da kamu yönetimi dışındaki paydaşlara dönük bir faaliyettir. O halde, bir düzenleme yapmak isteyen kamu kurumu, o düzenlemeyle ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşlarının görüşlerine, yazılı usullerle ya da kurumlar arası toplantılar düzenleyerek başvurmalıdır. Ayrıca düzenleme yapılmak istenen konuyla ilgili kamu yönetiminin dışında kalan tarafların da görüşleri alınmalıdır (Karaosmanoğlu, 2006: 31-32). Örneğin, Çevre Bakanlığı'nın hazırlayacağı bir düzenlemede çevreyle ilgili sivil toplum kuruluşları başta olmak üzere ilgili tüm taraflara ulaşabilmesi gerekmektedir. Bu örnekteki çevre konusunda olduğu gibi toplumun neredeyse tamamını etkileyen düzenlemelerde yeterli sayıda görüş almak zorlaşmaktadır. Bu amaçla, son yıllarda yaygın olarak internet gibi araçlardan faydalanılmaktadır. İlgili düzenleme taslağı, belirli bir süre internet üzerinden yayınlanmakta ve tarafların görüşlerine açılmaktadır. Düzenleme taslaklarının halka duyurulması noktasında medya da önemli bir işleve sahiptir.

2.4.3. Yeni Kamu Hizmeti (New Public Service)

Yeni kamu hizmeti, yeni kamu yönetiminin (NPM) kamu yönetiminin işletme gibi yönetilmesi fikrine karşı çıkmaktadır. Seçilmiş ve atanmış kamu görevlilerinin kamu yararı, yönetim süreci ve demokratik vatandaşlık gibi ideallere yeniden bağlandığı görülmektedir. Kamu görevlileri vatandaşlarla ilişkilerini yeniden düzenlemektedirler. Tüm dünyada kamu görevlileri, halka ne yapacağını söylemekten çok "dinlemenin",

halkı yönlendirmekten (*steering*) çok "hizmet etmenin" (*servicing*) getirisinin daha fazla olduğunu fark etmektedir. Vatandaşlar ve kamu görevlileri, ortak sorunları tanımlamak ve çözmek için, işbirliği ve karşılıklı faydaya dayalı bir şekilde, birlikte çalışmaktadır. Denhart ve Denhart (2007: 3-4), bu gözlemlerinden yola çıkarak kamu yönetimindeki bu yeni yaklaşım için "Yeni Kamu Hizmeti" (*New Public Service*) ifadesini kullanmaktadırlar. Yeni kamu hizmeti; kamu yararı, demokratik yönetim idealleri ve yenilenmiş halk katılımı fikirlerine dayanmaktadır. Yeni kamu hizmetinin beslendiği güncel kaynaklar arasında ise (1) demokratik vatandaşlık teorileri, (2) sivil toplum ve topluluk modelleri, (3) yeni kamu yönetimi hareketi (NPA) ve (4) postmodern kamu yönetimi bulunmaktadır.

Yeni kamu hizmeti anlayışının kamu görevlisine yüklediği roller altı başlıkta özetlenebilir (Denhardt ve Denhardt, 2000: 553-557):

1. *Dümen tutmaktan çok hizmet etmek.* Kamu görevlisinin giderek önemi artan rollerinden biri, toplumu kontrol etmek veya yönlendirmek yerine, vatandaşların ortak faydalarını açıkça ifade etmelerine ve bu faydaları birleştirmeye yardımcı olmaktır.
2. *Amaç, kamu yararını sağlamaktır.* Kamu görevlileri, ortak ve paylaşılan bir kamu yararı oluşturmaya yardımcı olmalıdır. Amaç, bireysel tercihler tarafından yönlendirilen alelacele çözümler bulmak değildir. Tersine ortak fayda ve paylaşılan sorumluluğu ortaya çıkarmaktır.
3. *Stratejik düşün, demokratik hareket et.* Kamu ihtiyaçlarına yönelik siyasalar ve programlar en etkili ve sorumlu bir şekilde, ortak çabalar ve işbirliği süreçleri aracılığıyla gerçekleştirilebilir.
4. *Vatandaşlara hizmet et, müşterilere değil.* Kamu yararı, bireysel çıkarların toplamından çok paylaşılan değerler üzerinde yürütülen diyalogla oluşur. Bu nedenle, kamu görevlileri sadece müşterilerinin taleplerine cevap vermemeli, ayrıca vatandaşlarla ve vatandaşlar arasında güven ve işbirliği ilişkileri oluşturmaya odaklanmalıdır.
5. *Hesap verme sorumluluğu kolay değildir.* Kamu görevlileri piyasadan daha fazlasını dikkate almalıdır, piyasanın yanında düzenleyici ve anayasal kuralları, topluluk değerlerini, siyasal normları, profesyonel standartları ve vatandaş çıkarlarını da gözetmelidirler.

6. *Sadece verimliliğe değil, insanlara değer vermeli.* Kamu örgütleri ve bu örgütlerin içinde buldukları ağlar, tüm insanlara saygı duymaya dayanan ortak ve paylaşılan liderlik süreçleri aracılığıyla hareket etmeleri halinde uzun vadede muhtemelen daha başarılı olurlar.

2.4.4. Yönetişim

1970'lerin sonlarında hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde girilen NPM reformları, 1990'lı yıllara gelindiğinde yeni bir anlam kazanmaya başlamıştır. Devleti küçültmenin de bir sınırı olduğunun anlaşılmasıyla birlikte, kamu yönetimi reformları "minimal devlet" söylemlerinden "etkin devlet"e (Güzelsarı, 2003: 28), oradan da "katılımcı devlet"e (Peters, 1996) doğru yönelmiştir¹. Katılımcı devlet veya kamu yönetimi ise kamu sektöründe yönetim (*governance*) uygulamalarını gündeme getirmiştir. 1980'lerden sonraki kamu yönetimi reformlarının kuramsal ve uygulama boyutlarına katkısı nedeniyle yönetişimin ayrıntılı bir şekilde incelenmesi gerekmektedir.

2.4.4.1. Yönetişimin Ortaya Çıkış Nedenleri ve Gelişimi

Kamu sektöründe yönetişimin ortaya çıkışı ve gelişimi birkaç faktörün etkisiyle açıklanabilir. Öncelikle son on yıllarda, ağ modellerinin yükselişi yönetişimin gelişmesinde önemli bir rol oynamıştır. 1980'lerin başında yükselen neoliberal dalga, kamu personelinin sayısının azaltılması ve özelleştirme politikaları ile başlamış, 1990'larda tek belirleyici güç olarak kamu yönetiminin rolünü sorgulamıştır. Son yıllarda ise özel ve kamu kesimi arasındaki stratejik ortaklık ve işbirliği modellerini vurgulayan ağların (*network*) rolleri önem kazanmıştır. Piyasa ve hiyerarşi karşısında önemli bir alternatif olan ağ modelleri, sosyal sorunların en iyi çok sektörlü işbirliği (*multi-sector collaboration*) ile çözüleceği anlayışına dayanmaktadır (Considine ve Lewis, 2003: 132).

Yönetişim, hükümet veya kamu yönetiminin, geleneksel rolü olan "değerlerin otoriteye dayalı olarak dağılımında" merkezi kaynak olma işlevinden uzaklaşmasını ifade eder. Belirtmek gerekir ki, yönetim tartışmalarında devletin tamamen güçsüz olması

¹ Günümüzde, belirtilen devlet anlayışlarının sınırlarının çok net olduğunu söylemek oldukça zordur. Yönetişim, işletmecilik, NPM gibi reform uygulamalarının iç içe geçtiği bir ortamda sadece etkin veya sadece katılımcı olarak nitelenen devlet veya kamu yönetimlerine rastlamak mümkün değildir. Dolayısıyla yaygın olan, devleti küçültme, etkinleştirme, katılım ve hesap verme sorumluluğunu sağlamaya dönük politika ve uygulamaların iç içe geçtiği kamu yönetimi sistemleridir.

önerilmemektedir. Devletin, “doğrudan kontrol” kapasitesi zayıflarken, bunun yerini “etkileme kapasitesi” almaktadır. Devletin kapasitesindeki değişim, (1) kamu siyaseti süreçlerinde özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının da elemanları olduğu ağların (*networks*) giderek önem kazanmasını, (2) kamu yönetimi örgütlerinin, kendi istedikleri kararları almak için başvurdukları güç kullanma kapasitelerinin yerine, diğer aktörlerle eşit bir konumda anlaşma yolu aramasını, (3) ağların kullanımını, kamu sektörü ve özel sektör kaynaklarının birbirine karışmasını ve son olarak (4) politikanın oluşturulması ve uygulanmasında alternatif araçların ortaya çıkmasını sağlamaktadır (Peters ve Pierre, 1998: 225-227).

Buradan yola çıkarak yönetişimin, otorite, emir-komuta ve hiyerarşik-bürokratik yönlendirmeden anlaşma, birlikte üretim, uzlaşma, yatay yönelimli, aşağıdan yukarıya doğru, demokratik bir yaklaşımı ve çok aktörlü bir modeli içeren dönüşümü ifade ettiği söylenebilir (Nelissen, 2002: 19). Diğer bir anlatımla, yönetişim, ortak bir amacı gerçekleştirmek için tek öznel, merkezi, hiyerarşik bir işbölümü içinde kamusal mal ve hizmetleri kendisi üreten, kaynakları ve yetkileri kendinde toplayan yönetimden; insan haklarına dayalı, performans ölçütlerini gerçekleştirerek, çok aktörlü, desantralize, yatay ilişkiler içinde, kendisi yapmaktan çok toplumdaki aktörleri yapabilir kılan, yönlendiren ve kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran bir yönetime geçiş olarak tanımlanmaktadır (Tekeli, 1999: 248). Coston’a göre (1998: 481-482), yönetişime dönük reformların, politikaların yürütülmesi ve yönetsel düzenlemelerin uygulanma kapasitesinin artırılmasını ve devlet, toplum ve ekonomi arasındaki optimal dengeyi gerçekleştirmek için devletin rolünün üreticilikten kolaylaştırıcılığa (*facilitator*) doğru kaymasını sağlaması beklenmektedir.

2.4.4.2. Yönetişimin Birey-Kamu Yönetimi İlişkileri Açısından Önemi

Kurumlar arası işbirliğine ve ortaklığa dayalı ağ yönetişimi modelleri, NPM reformlarında hâkim olan piyasa, piyasa benzeri ve sözleşmecili ilişkilere cazip bir alternatif sunmaktadır. Ulusal ve bölgesel düzeyde kamu kurum ve kuruluşları ile yerel yönetimler, özellikle kentsel ve kırsal yenilenme, sosyal bakım, eğitim, çevre ve diğer siyaset alanlarında giderek artan bir oranda özel sektör, gönüllü örgütler ve topluluklar ile işbirliği ilişkileri geliştirmektedirler. Bu ilişkiler, bazen gayri resmi olarak yürütülmekte bazen de taraflar arasında yapılan sözleşmeye dayalı olarak bir örgütlenmenin (kurul veya forum gibi) oluşturulmasıyla resmiyet kazanmaktadır (Lowndels ve Skelcher, 1998: 313-314).

Yönetişimin, NPM'nin tüketici temelli yaklaşımına bir tepki olarak ortaya çıktığı söylenebilir. Çünkü hem vatandaş algılaması hem de katılım yöntemleri NPM ile farklılaşmaktadır. 1990'larda siyasal ve yönetsel katılımındaki azalma, NPM'nin müşteri yaklaşımının sorgulanmasına neden olmuş ve katılım yöntemlerinin yetersizliğini ortaya çıkarmıştır. Bu kapsamda, NPM'den beslenen stratejik planlama ve yönetim, performans yönetimi, müşteri anketleri ve toplam kalite yönetimi gibi yönetim araçları kullanılmaya devam edilmekle birlikte, yeni katılım yöntemleri de kamu yönetimi kuramı ve uygulamalarıyla eklemlenmiştir. 1990'lardan itibaren, başta yerel yönetimler olmak üzere kamu sektörünün hemen hemen her düzeyinde hizmetlerin daha ulaşılabilir hale getirilmesi, kamu yönetiminin sorumluluğunun artırılması, güçlü katılımın sağlanması çabaları gözlemlenmektedir. İki kuramın öne sürdüğü katılım anlayışları arasındaki en önemli fark, NPM'nin müşteri temelli danışma yöntemleri kamu hizmetinin kalitesinin artırılması amacıyla katılmayı savunurken; yönetim temelli katılım, temsili demokrasinin bir unsuru veya destekleyicisi olarak doğrudan katılım ihtiyacını vurgulamakta ve kapsam olarak daha geniş ölçekli olması beklenmektedir (Pratchett, 1999: 620).

Bilgi iletişim teknolojilerinin kamu yönetiminde kullanılması, genelde e-devlet ve hizmet sunumunun iyileştirilmesi tartışmaları çerçevesinde değerlendirilmektedir. Ancak e-devleti de içine alan "elektronik yönetim" (e-yönetişim), kamu kurum ve kuruluşları tarafından giderek yaygın bir şekilde kullanılmaktadır. E-devleti ve demokratik yönetimi desteklemesi nedeniyle tercih edilen e-yönetişim, kamu politikalarının oluşturulması, tartışılması ve uygulanması süreçlerinde paydaşların çevrimiçi (*online*) katılımını sağlamakta, sivil toplum kuruluşlarına ve vatandaşlara bilgi verme ve diğer kaynaklara doğrudan ulaşma imkânı vererek onları güçlendirmekte, kamu yönetimi ve bireyler arasında daha hızlı ve serbest bir şekilde bilgi akışını sağlayarak kamu kurumlarını daha açık ve sorumlu kılmaktadır.

2.4.5. Bireysel Hak Arama ve Resmi Arabuluculuk Mekanizmalarının Gelişmesi

1980'lerden sonra birey-kamu yönetimi ilişkilerini etkileyen gelişmelerden birisi de bireysel hak arama ve resmi arabuluculuk mekanizmalarının ortaya çıkmasıdır. Bu kapsamda, bir yandan bilgi edinme hakkı ve iyi yönetim hakkı gibi bireysel haklar kabul edilirken, bir yandan da vatandaşların yargı yoluna gitmeden kamu yönetimi ile aralarındaki sorunları çözebilecekleri mekanizmalar gelişmektedir.

2.4.5.1. Ombudsman Kurumu

Ombudsman, idari ve yargısal yöntemlerin yanında, bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunmasına yardımcı olan ve yaklaşık iki yüz yıllık geçmişi bulunan bir kurumdur. 1809 yılında İsveç'te kurulan ilk ombudsman kurumunun Osmanlı Devleti'ndeki şeyhülislamlik kurumundan etkilenecek oluşturulduğu bilinmektedir. İsveç'in ardından 1919 yılında Finlandiya'da, 1950'lerin başında ise Norveç ve Danimarka'da ombudsman kurulmuştur. Kökeni 19. yüzyıla kadar uzanmasına rağmen İskandinav ülkeleri dışında ombudsmanın yayılmamasının temel nedeni dil sorunudur.

Ulusal ombudsmanların işlevselliği ve yaygınlığı Avrupa Birliği'nde de yankı bulmuş ve 7 Şubat 1992 tarihli Maastricht Antlaşması ile birlikte, Birliğin herhangi bir organı tarafından kötü yönetimle veya adil olmayan bir davranışla karşılaştığına inanan Avrupa vatandaşlarından gelen şikâyetleri dinleyen, geniş bir denetçi organı bulunan "Avrupa Ombudsmanı" (*European Ombudsman*) Avrupa Parlamento'sunun bir kurumu olarak kurulmuştur (McNaughton, 2003: 231). Aslında bir fikir olarak 1970'lerde ortaya atılmakla birlikte, Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Birliği yönetimindeki demokratik açlıkla mücadele etmek, halkın Avrupa bürokrasisine karşı yabancılaşmasını önlemek, Avrupa Birliği imajını yenilemek ve Avrupa bürokrasisi ile vatandaşlar arasındaki ilişkileri güçlendirmek gibi gerekçelerle (Peters, 2005) Maastricht Anlaşmasına dayalı olarak kurulabilmiştir.

Ombudsman sisteminin birçok ülkede yayılması ve uzun yıllar varlığını sürdürmesinin nedenlerinden biri bu sistemin farklı siyasi ve yönetsel yapılara sahip ülkelerde bile uygulanabilecek esnekliğe sahip olmasıdır. Ayrıca Ombudsman kurumunun temel amacının değişmesi de bu süreci tetiklemiştir. Ombudsman sisteminin başlıca amacı, vatandaşlara yönetsel kararlar karşısında şikâyetlerini iletebilecekleri ve çözüme kavuşturabilecekleri bir kurum sağlamaktır. Ancak zaman içinde Ombudsmanın rolü o kadar genişlemiştir ki bu temel amaç, bir yan amaç haline gelmiştir. Artık Ombudsmanın temel amacı daha iyi bir kamu yönetimini geliştirmek haline gelmiştir (Cheng, 1968: 21-23). Ombudsman sadece yönetimin hak ve menfaat ihlallerine yol açan uygulamalarını araştıran ve yönetim kusurlarını gün ışığına çıkarmakla kalmayıp çözüm üretici işleve sahip bir otoritedir. Bu anlamda pedagojik bir işlev üstlenen ombudsman, yönetime hataların düzeltilmesi ve bir daha tekrarlanması konusunda yol göstericidir (Şengül, 2007b: 128).

Genel olarak kamu hizmetlerine yönelik artan talepler, teknolojideki ilerlemeler gibi nedenlerle kamu sektörünün giderek genişleşmesi ve karmaşıklaşması neticesinde, kamu yönetimi, bireylerin hayatlarını daha fazla doğrudan veya dolaylı olarak etkilemekte, bireyler öncekine göre daha yoğun olarak kamu yönetimi ile karşı karşıya gelmektedir. Bu kapsamda, bireylerin kamu yönetimi ile ilişkilerinde ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümü önemli bir sorun olarak varlığını korumaktadır. Kamu bürokratlarının hesap vermesine yönelik geleneksel denetim yöntemlerinin yetersizliği, yargı sisteminin pahalı ve yavaş işlemesi, siyasi denetimin ve kamuoyu denetimin kapsamının dar olması gibi olumsuzluklar da kamu yönetiminden kaynaklanan haksız işlem ve eylemler karşısında bireylerin başvurabilecekleri mekanizmaları azaltmaktadır (Owen, 1990). Bu sorunlar, günümüzde ombudsmanların önemini daha da artırmaktadır.

Ombudsman, uzlaşma ile sorunların çözülmesi amacıyla kamu kurumları ve şikâyetçiler arasında görüşmeler yürütür. Bu nedenle de birey-kamu yönetimi ilişkilerinde alternatif sorun çözme yöntemlerinin sınırları içinde hareket eder. Kısacası ombudsmanlar, uzmanlık alanlarına göre, bireylerin kamu örgütleriyle olan uyuşmazlıklarını yargı organlarına gitmeden çözmeye çalışan arabulucu mekanizmalardır. Bireylerin hak ve özgürlüklerini koruyan ve kötü yönetim karşısında kamu yönetimini denetleyen bir aracı kurumdur. Bu nedenle ombudsman, 1980'lerden sonra kamu yönetimini sınırlandırmanın ve bireyleri korumanın önemli araçlarından biri olarak giderek yayılmıştır.

2.4.5.2. Etik Kurullar

Aslında kamu yönetiminde profesyonelleşme ve etiğin akademik bir disiplin ve çalışma alanı olarak ortaya çıkışı 1970'li yıllara rastlamaktadır. Yeni Kamu Yönetimi hareketi (NPA) çerçevesinde ABD'de Watergate gibi büyük yolsuzlukların ardından başlayan yönetsel etik tartışmaları, 1980'lerden sonra daha da hız kazanmıştır. Kamu yönetiminde etik, sadece akademik düzlemdeki çalışmalarla sınırlı kalmamış, pratik olarak yasal ve kurumsal düzenlemelere ve uygulamalara da sirayet etmiştir (Cooper, 2004: 395).

Kamu görevlileri, kanun ve diğer düzenleyici işlemlerin uygulayıcısıdır. Ancak kanunlarla her şeyin düzenlenmesi hem teknik olarak imkânsız hem de pahalı bir iştir. Bu nedenle, yasal kural ve işlemler, yönetsel anlamda yapılması ve yapılmaması gereken işlerin minimum standartlarını belirlemektedir (Öztürk, 2003: 214). Kamu

görevlileri, yasal düzenlemelerin yanında gündelik çalışmaları sırasında kamu kaynaklarının yönetilmesi, vatandaşlarla ilişkiler ve politika oluşturma işlevleri gibi bazı durumlarda takdir yetkisi kullanmaktadırlar. Etik, bu kapsamda kullanılan kamu gücünün yanlış veya kamu yararına aykırı kullanılmasının önündeki kontrol ve denge noktalarından biridir (Yüksel, 2005: 61). Etik sorunların ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel alanlardaki olumsuz etkileri, yönetimde etiğin son on yılların en önemli konularından biri haline gelmesine yol açmıştır. Ayrıca yönetimde etik, bireyle kamu yönetimi arasındaki güveni yeniden kurmak veya güçlendirmek isteyen hükümetler için kamu yönetimi reformlarının temel yapı taşlarından biri sayılmaktadır.

Kamu yönetiminde etik altyapının denetim, yönlendirme ve yönetim olmak üzere üç işlevi vardır. Denetim işlevinin üç unsuru bulunmaktadır: (1) Bağımsız incelemeyi ve takibatı mümkün kılan hukuki çerçeve, (2) etkili hesap verebilirlik mekanizmaları oluşturulması ve (3) kamuoyunun katılım ve denetimi. *Yönlendirme* de üç unsurla mümkün olabilir: (1) Siyasi liderlerin kararlılığı ve bunun kamuoyuna anlatılması, (2) değerleri ve standartları ifade eden davranış kuralları ve (3) eğitim gibi mesleki sosyalleştirme mekanizmaları. Son olarak, *yönetim*, iki unsurun varlığı ile söz konusu olabilir: (1) Etkili insan kaynakları politikalarına dayanan olumlu kamu hizmeti koşulları ve (2) mevcut bir merkezi yönetim kurulu, daire ya da kurum veya özel bir etik kuruluşu tarafından sağlanan koordinasyon (Yüksel, 2005: 138). Görüldüğü gibi etik altyapıyı oluşturmanın dışı yani bireylere dönük yüzünde yasal düzenlemelerin yapılması, etik değerlerin ve etik davranış kodlarının kabul edilmesi, bu süreçlere halkın katılımı, kamuoyunun denetimi ve bir koordinasyon veya denetim biriminin oluşturulması gibi önlemler yer almaktadır (James, 2003: 98).

Yolsuzlukla mücadelenin ve bu kapsamda kamu yönetiminde etik altyapısını oluşturmanın ilk aracı, etik sorunların ve değer çatışmalarının çözümünde kılavuzluk yapacak olan etik ilke ve standartların tespit edilmesidir. Kamu yönetiminde temel etik değerlerin tespiti, kamu makamlarındaki kişilerden beklenen davranışla ilgili olarak gerek kamu görevlileri gerekse toplumun ortak bir anlayışa sahip olduğu bir kültür yaratmanın ilk adımıdır. Kamu yönetimin temel etik ilke ve değerlerinin kaynakları ülkelere göre değişiklik arz etmektedir. Genellikle kamu yönetimi etik değerleri, anayasada, temel kanunlarda ve özel kamu hizmeti düzenlemelerinde karşımıza çıkmaktadır. Bu kamu hizmeti düzenlemeleri, kamu görevlileri etik kurulları tarafından oluşturulan etik davranış standartları ya da kamu hizmeti kanunları olabilir. Etik ilke ve standartlar, bu yasal belgelere ek olarak iş kanunlarında, idari usul kanunlarında, bilgi

edinme hakkı kanunlarında, ceza kanunlarında, çıkar çatışması mevzuatlarında ya da bakanlıkların yayınladığı genelgelerde bulunabilir (Yüksel, 2005: 91).

İkincisi, yasal olarak düzenlenen etik ilke ve değerlerinin uygulamaya aktarılması amacıyla genelde etik davranış kodları kullanılmaktadır. Bu kodların arkasındaki unsur, kamu sektörüne yönelik hesap verme sorumluluğu beklentileri ışığında etik davranış formları geliştirme ihtiyacıdır. Kamu sektörü etik kodlarının temel elemanları şunlardır: Doğruluk, dürüstlük ve mali yönetimden doğan sorumluluğu içeren kişisel ve profesyonel davranışlara yön veren değerlerin ve profesyonel standartların tanımı, (2) çıkar çatışması, gizli bilgilerin kullanımı, adalet, hakkaniyet ve liyakat politikaları, (3) hükümete, kamu yöneticilerine ve profesyonel organlara yönelik görevler ve kişisel hesap verme sorumluluğunun tanınması (James, 2003: 98).

Etik davranış kodları, "iyi" olarak kabul edilen değerlerin alışkanlık, kural, ilke ya da standartlar şeklinde bir araya getirilmesiyle oluşturulan yazılı sistemlerdir. Bu kodlar, kamu görevlilerine gündelik işlerinde nasıl davranmaları gerektiğini gösteren bir kılavuz işlevi görür. Bu tür belgeler, kamu görevlilerinin uyması gereken kuralları hiç bir şüpheye yer vermeyecek şekilde düzenlediğinden, genel olarak toplumu ve özelde de bireyleri kötü yönetimden koruma amacı gütmektedir. Etik davranış kodları, kurum içine dönük olarak karar alma sürecine ilişkin faaliyetlerin iyileşmesine katkıda bulunduğu gibi kurum dışına yönelik olarak da vatandaşların ilgili kurum, örgüt ya da meslek grubundan beklentilerini düzenlemektedir. Diğer bir ifadeyle, bu tür ilkelerin belirlenmesi, ilgili kurum ya da meslek grubunun faaliyetlerinin iç ve dış paydaşlarca değerlendirilmesine imkân verdiği gibi kurum ve kurallara saygıyı da artırmaktadır (Yüksel, 2005: 98-102). 2006 yılında yayınlanan bir araştırmaya göre 25 üye ve 2 aday ülke (2007 yılı itibarıyla üye ülke statüsünü alan Bulgaristan ve Romanya) arasından sadece Kıbrıs Rum Kesimi, Lüksemburg ve Portekiz'de temel değerlerin ilanı veya etik koda rastlanmamıştır. Ancak bu ülkelerde de etik altyapıya ilişkin düzenleme çalışmaları tespit edilmiştir (Moilanen ve Salminen, 2006: 11-12).

Etik altyapı ile ilgili üçüncü düzenleme, etik alanında koordinasyon ve/veya denetimi sağlayan bir kurum veya kuruluşun oluşturulmasıdır. Bu tarz kuruluşlar meclis komisyonlarından merkezi kurumlara, devlet dairelerine ve kamuda etik kuralları denetlemek için özel olarak kurulmuş bağımsız kuruluşlara kadar uzanmaktadır. Yaptırım yetkisine sahip olan bu tür kuruluşların kontrol işlevi de vardır. Koordinasyon kuruluşları, genelde denetim, danışmanlık, destek ve tanıtım faaliyetlerini yerine

getirmektedirler. Belirtilen işlevlerden bazılarında öncelik verilmiş olabilir. Kurul, birim vb. şeklindeki etik örgütlenmeler, kamu görevlilerinin etik dışı davranışına maruz kalan bireylerin başvurabilecekleri makamlardır. Bu makamlar, denetim işlevi kapsamında adli suç da teşkil edebilen etik kuralların ihlalini soruşturmakta veya takip etmektedirler. Vatandaşların etik dışı davranışlarla ilgili şikâyetlerini değerlendiren hükümet ve meclis denetçileri veya benzeri kurumlar bulunmaktadır. Bazı etik koordinasyon birimleri ise yasal yaptırım olmayan idari davranış kuralları kapsamındaki suçlamaların ele alınmasında hakem rolü oynayabilmektedirler (Yüksel, 2005: 142-143).

2.4.5.3. Bilgi Edinme Kurulları

Bireylerin kamu yönetimi ile karşılaştıkları ve yargıya gitmeden önce bazı sorunların çözüm yollarını aradıkları kurumlardan biri de "Bilgi Edinme Kurulları" veya buna benzer diğer otoritelerdir. Yönetimde açıklık politikalarının genişlemesiyle birlikte giderek daha fazla ülkede bilgi edinme hakkının kabul edildiğine tanıklık etmekteyiz. Bilgi edinme hakkının kabul edilmesiyle birlikte vatandaşların bilgi edinme hakkı, kamu görevlilerinin ise bilgi verme ödevi ortaya çıkmaktadır. Ancak kamu kurum ve kuruluşları geleneksel özelliklerinden kolay kolay vazgeçmek istemezler. Dolayısıyla bilgi edinme hakkının kullanımı sırasında, çeşitli nedenlerle, istenilen bilgi ve belgeyi makul sürelerden daha geç verme veya hiç vermeme gibi sorunlar ortaya çıkabilmektedir. İşte kamu görevlilerinin bilgi edinme hakkının kullanımına ilişkin sorunlara yönelik itirazları değerlendirmek ve bu konuda bireyle kamu yönetimi arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkları etkili ve süratli bir şekilde çözmek amacıyla bilgi edinme kurul veya organların kurulması yoluna gidilmektedir.

Kamu kurum ve kuruluşlarıyla vatandaşlar arasında bilgi edinme hakkına ilişkin sorunlar, bilgi veya belgenin verilmesiyle sınırlı kalmamaktadır. Taleplerin eksik veya yanlış bir şekilde cevaplandırılmasından dolayı ilgililer maddi veya manevi anlamda mağdur olabilmektedirler. Mağduriyetlerin yargıya başvurmaksızın giderilmesinde yargı öncesi başvuru mercilerinin oluşturulması, bilgi edinme hakkının kullanılması açısından bireyler adına garantiler sağlamaktadır (Eken, 2005: 78).

Bilgi edinme hakkının kullanımını gözetmek üzere, genellikle bağımsız yönetsel kurulların oluşturulması tercih edilmektedir. Bu tür kurullar, bilgi edinme başvurusuyla ilgili yapılacak itirazları karara bağlamak, bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin görüş ve değerlendirme talebini içeren başvuruları karara bağlamak, kamu kurum ve

kuruluşları için bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin hususları düzenlemek gibi görevleri yerine getirmektedir. Kısacası, bu tür kurullar, vatandaşların bilgi edinme hakkını kullanılmasını kolaylaştırmaktadırlar.

Bazı ülkeler, yukarıda bahsedilen işlevleri yerine getirmek üzere kurul şeklinde bir örgütlenme kurmayı tercih etmemiştir. Bu durumda, bilgi edinme hakkının uygulanmasıyla ilgili uyuşmazlıklar için ya yargı organları ya da komisyon gibi örgütlenmelere gidilmektedir. Örneğin, İsveç ve ABD'de bilgi edinme taleplerinin reddedilmesi durumunda ilgili yargı mercilerine, Belçika'da ise "Yönetmelere Erişim Komisyonu"na başvurulmaktadır (Kaya, 2005).

2.4.5.4. İyi Yönetim Hakkı

İyi yönetim hakkı (*right to good administration*), Avrupa Birliği kamu yönetimi alanında 2000 yılından sonra gelişmiştir. 2000 yılında Nice kentinde onaylanan Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesi¹ (*Charter of Fundamental Rights of the European Union*), 41. maddesinde iyi yönetim hakkına yer vermiştir. Bu maddeye göre,

1. Herkes, işlerinin Birliğin kurumları ve organları tarafından tarafsız, adil bir şekilde ve makul bir süre içinde görülmesini isteme hakkına sahiptir.
2. Bu hak,
 - a) Herkesin, kendisini olumsuz şekilde etkileyebilecek herhangi bir işlemin yapılmasından önce görüşlerinin dinlenmesini isteme hakkını,
 - b) Herkesin, kendi dosyasına erişme hakkı ve meşru gizlilik çıkarlarına ve mesleki ve ticari gizliliğe saygı gösterilmesini,
 - c) İdarenin, kararları konusunda gerekçe gösterme yükümlülüğünü içermektedir.
3. Herkes, Topluluğun kuruluşları veya görevlilerinin, görevlerinin ifası sırasında yol açtıkları her türlü zararı, Üye Devletlerin yasalarındaki ortak genel ilkelere göre Topluluğa tazmin ettirme hakkına sahiptir.
4. Herkes, Birliğin kuruluşlarına, Antlaşmaların lisanlarından birinde mektup gönderebilir ve kendisine aynı lisanda cevap verilmesi zorunludur.

¹ AB Resmi Gazetesi'nde 18.12.2000 tarih ve C 364/1 sayı ile yayınlanmıştır. Metin için http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf (20.05.2008).

Bildirge'nin 43. maddesi ise, "Birliğin bütün vatandaşları veya bir Üye Devlette ikamet eden veya kanuni adresi bu devlette bulunan bütün gerçek veya tüzel kişiler, adli görevleri çerçevesinde hareket eden Adalet Divanı ve İlk Derece Mahkemeleri hariç olmak üzere, Topluluk kuruluşları veya organlarının faaliyetlerinde karşılaşılan kötü yönetim¹ vakalarını Birlik Ombudsmanına havale etme hakkına sahip" olduğunu vurgulamıştır. Bu maddeden, kötü yönetime karşı mücadele eden kurumların başında Avrupa Ombudsmanı'nın geldiği anlaşılmaktadır.

Bu Bildirge'ye bağlı olarak da 6 Eylül 2001 tarihinde, AB kurumlarının ve kamu görevlilerinin halkla ilişkilerinde uyması gereken ilkeleri belirleyen "Avrupa İyi Yönetmel Davranış Kodu" (*European Code of Good Administrative Behaviour*) kabul edilmiştir. 2005 yılında yeniden basılan İyi Yönetmel Davranış Kodu, Avrupa Birliği kamu görevlilerinin bireylerle olan ilişkilerinde uymaları gereken ilkeleri açıklamaktadır. Kod, bu ilkeleri uygulama konusunda gerekli önlemleri alma sorumluluğunu da AB kurumlarına ve yönetimlerine vermektedir. Kod'da kabul edilen ilkeler ise şunlardır: (1) kanunilik, (2) ayrımcılığın yapılmaması, (3) orantınlılık, (4) gücün kötüye kullanılmaması, (5) tarafsızlık ve bağımsızlık, (6) objektiflik, (7) yasal beklentiler, uyumluluk ve tavsiye, (8) adalet, (9) nezaket, (10) mektuplara vatandaşın dilinde cevap verme, (11) mektup ve şikâyetleri kaydetme, (12) kurumun yetkili birimine gönderme, (13) dinlenme ve ifade etme hakkı, (14) makul zamanda karar alma, (15) kararların gerekçelerini açıklama, (16) karara karşı başvurulabilecek olası yerleri gösterme, (17) kararın bireylere tebliğ edilmesi, (18) vatandaşlarla ilgili kişisel verilerin korunması, (19) vatandaşa istediği bilgiyi verme, (20) vatandaşların doküman ve belgelere ulaşmasını sağlama, (21) kayıtları saklama, (22) vatandaşların bu kodda yer alan haklarını ilan etme, (23) Ombudsmana şikâyette bulunma hakkı, (24) kodun uygulanmasını iki yılda bir gözden geçirme.

AB yönetim alanında ortaya çıkan iyi yönetim hakkı, ulus devletler tarafından da hayata geçirilmektedir. Bu konuda İngiltere'de "Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı" tarafından 2007 yılında "İyi Yönetim İlkeleri" yayınlanmıştır. Burada kabul edilen ilkeler (1) işleri doğru yapmak, (2) müşteri odaklı olmak, (3) açık ve hesap verebilir olmak, (4) adil ve orantılı davranmak, (5) doğru hareket etmek ve (6) sürekli gelişmedir.

¹ Avrupa Ombudsmanı, 1997 yıllık raporunda kötü yönetimin, "bir kamu organının yasal olarak bağlı olduğu bir ilke veya kurala uygun hareket etmemesi durumunda ortaya çıktığını" açıklayarak kötü yönetimi tanımlamıştır.

AB'de ve bazı devletlerde kabul edilen iyi yönetim hakkı, bireylerin kamu yönetimi ile olan ilişkilerini yeniden yapılandırmayı amaçlamaktadır. Açıklık, hesap verebilirlik, adalet, orantılılık gibi ilkeler bireylerin kamu yönetimine yönelik güvenini artırmayı amaçlamaktadır. İyi yönetim hakkı, ombudsman kurumuyla doğrudan ilişkilidir. İyi yönetim hakları arasında ombudsmana başvurma hakkı da yer aldığı gibi, ombudsman kurumu iyi yönetim hakkının kullanılmasında gerekli önlemleri almakla yükümlü kılınmaktadır.

2.5. 1980'den Sonraki Birey-Kamu Yönetimi İlişkilerinin Değerlendirilmesi

Kamu yönetiminin çevresini oluşturan siyaset, toplum, hukuk ve ekonomi alanlarında yaşanan değişime, kamu yönetimin teori ve uygulamasında yaşanan değişim eşlik etmektedir. Postmodern kamu yönetimi, yönetişim, yeni kamu yönetimi (NPM), yeni kamu hizmeti, demokratik kamu yönetimi, yeni kamu yönetimi hareketi (NPA) gibi yaklaşımlar ve kuramlar normatif düzeyde kamu yönetimindeki değişimi ele almakta, bu değişimin birey-kamu yönetimi ilişkileri üzerindeki etkilerini ortaya çıkarmaya çalışmaktadırlar. Ayrıca 1970'lerin sonundan itibaren başta ABD ve İngiltere'de ortaya çıkan ve ardından hızla tüm dünyaya yayılan kamu yönetimi reformları da genel olarak kamu yönetiminin ve özelde kamu görevlilerinin rollerini değiştirmiştir. Reformlar, özellikle hizmet ve katılım noktasında geleneksel kamu yönetiminden farklı bir ilişkiler sistemini ortaya çıkarmaktadır.

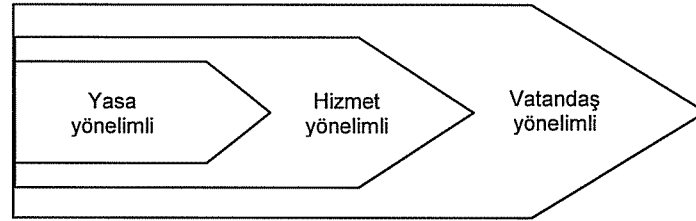
Kamu yönetimi karşısında yükselen sivil toplum ve bireylerin kamu yönetimiyle ilgili beklentilerinde meydana gelen değişim de bu süreci etkilemektedir. Bireylerin, siyaset ve kamu yönetimine ilişkin görüş ve beklentilerinde yaşanan değişim şu şekilde özetlenebilir (Tosun, 1999: 88):

1. Öncelikle insanların otoriteye, iktidar olgusuna, temel hak ve özgürlüklere, bir bütün olarak siyasal sisteme ve devlet yönetimine olan bakışları değişmiş, insani değerlerin ve kişilik haklarının önemi daha açık bir biçimde ortaya çıkmıştır.
2. Bireylerin kamu hizmetlerine ilişkin beklentileri büyük ölçüde değişmiş, devletin mutlak bir güç olmadığı, kamu hizmetinin bir lütuf olmayıp devletin varlık nedeni ve esas olarak bireyleri mutlu etme amacına yönelik olması gerektiği inancı paylaşılmaya başlanmıştır.

3. Kamu hizmetlerinin önceliklendirilmesi, planlanması ve sunulması ile ilgili süreçlere vatandaşların demokratik mekanizmalar aracılığıyla katılmalarının temel siyasal bir hak olduğu bilinci yaygınlaşmıştır.
4. Vatandaşların sürekli değişen ve çeşitlenen talepleri karşısında kamu yönetiminin kaliteye ve bireylerin tercihlerine yönelik duyarlılık yükselmiştir.

1980'lerden itibaren başta NPM olmak üzere yukarıda bahsedilen yönetim kuramları, devam eden kamu yönetimi reform uygulamaları ve bireylerin kamu yönetimiyle ilgili beklentilerindeki değişim 1980'lere kadar etkinliğini koruyan geleneksel yönetim anlayışında bir kırılma ortaya çıkarmıştır. Her ne kadar günümüzde geleneksel yönetimin bazı unsurları kamu yönetimindeki etkinliğini devam ettirse de, geleneksel anlayış, kuramsal ve uygulama düzeyinde artık önemini kaybetmiştir. 1980'lerden sonra kamu yönetiminde yaşanan değişim, sadece örgütlenme, yönetim yapısı, çalışma usulleri gibi örgüt içine dönük unsurları etkilemekle kalmamış, bunun yanında genel olarak bireylerle ilişkileri de dönüşüme uğramıştır.

Şekil 2. 1980'lerden Sonra Kamu Yönetiminin Değişen Rolü



Amaç	Yasalara uygunluk	Rekabet edebilirlik	Topluluk yaşam kalitesi
Perspektif	Devlet	Kamu sektörü	Sivil toplum
Denetim mekanizması	Hiyerarşi	Piyasa	Ağlar (<i>networks</i>)
Mantık	Yasal	Ekonomik	Politik

Kaynak: (Bovaird ve Löffler, 2003: 19).

1980'lerden sonra kamu yönetiminde geleneksel paradigma büyük ölçüde kırılmış, onun yerini ise yeni kamu yönetimi (NPM) almıştır. Ayrıca 1990'lerden itibaren NPM'nin yanında yeni kamu hizmeti, yönetişim ve yeni işbirliği ve katılım modelleri de gelişme göstermiştir. 1980'lerden sonra bireyin kamu yönetimi karşısında değişen rollerine bakılacak olursa, NPM anlayışı, vatandaşlara "müşteri", kamu görevlilerine ise "profesyonel" ya da "girişimci" rolü vermektedir. Kamu görevlisi, özel sektördeki

benzer bir müşteri merkezli yaklaşımla hareket etmektedir. Kamu görevlilerinin sorumluluğu ve müşteri hizmetleri önemlidir. Müşteri olarak vatandaş, kamu yönetimi ile pasif bir ilişki içindedir. Kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin memnuniyet anketleri, şikâyet ve öneri mekanizmaları gibi yollarla bireylerin yönetime katılması mümkündür. Girişimci vurgu, ortaklıklar ve sözleşmeler gibi hizmet sunumunun alternatif yöntemlerini teşvik etmektedir. Böylece kamu yönetimi artık hizmetlerin doğrudan, tek sunucusu değildir ve vatandaşlar sınırlı da olsa seçenek sahibidir (Callahan, 2006: 186).

Yeni kamu hizmeti veya katılımcı yönetim anlayışında, kamu görevlileri vatandaşları güçlendirmekte ve onlara hizmet sunmaya odaklanmaktadır. Kamu görevlileri uzman ve girişimci olmaktan çok, "kolaylaştırıcı" (*facilitator*) ve "ortak" (*partner*) rolündedir. Vatandaşlar da bireysel çıkarlarının ötesine bakmakta ve "katılımcı" (*participator*) olarak kamu yönetimi ile anlamlı ve karşılıklı ilişki içine girmektedir. Etkileşim yöntemi müzakerecidir. Aktif ve katılımcı vatandaşlar, onlara hizmet eden kamu görevlileri ile birlikte siyasa ve program seçeneklerini keşfetmeye çalışmaktadırlar (Denhardt ve Denhardt, 2000).

Müzakereci demokrasi gibi yeni demokrasi yaklaşımlarıyla da uyumlu olan işbirliği ve katılımı artırmaya dayalı yönetim anlayışları ise vatandaş ve kamu görevlilerinin problemleri çözmek ve işleri yürütmek için birlikte çalışmasına dayanmaktadır. Vatandaş ve kamu görevlisi arasındaki ilişki, güçlü ve sağlıklı toplulukları sürdürmek ve uygulanabilir kamu sektörü programları oluşturmak için sorumluluk paylaşımıyla birlikte aktif bir işbirliğini yansıtmaktadır. Aktif ve işbirliğine dayalı işbirliği modelleri, kamu sektöründe güven ve itimadın yeniden tesis edilmesine katkı sağlamaktadır (Callahan, 2006: 186).

Sonuç olarak, 1980'lerden sonra kamu yönetimi karşısında vatandaş ve sivil toplum, yeniden keşfedilmiş, yönetimin edilgen bir unsuru değil, karar ve uygulama süreçlerine katılan bir ortak haline gelmiştir. Böylece kamu yönetimi yeni süreçte, kapalı sistem mantığı çerçevesinde kendi içini düzenlemeye yönelik bakış açısından kurtularak, kendi çevresiyle bütünleşmeye çalışan, onlarla aktif bir etkileşim ve işbirliği içinde olan ve toplumu, yönetimin ayrılmaz bir parçası ya da paydaşı olarak gören bir bakış açısıyla ele almaya başlamıştır. Kamunun egemen olduğu bir sivil toplum politikası yerine, karşılıklı işbirliği ve kontrole dayalı bir yönetim süreci giderek benimsenmektedir (Eryılmaz, 2004: 138).

BÖLÜM 3: TÜRKİYE'DE BİREY-KAMU YÖNETİMİ İLİŞKİLERİ

Birey-kamu yönetimi ilişkileriyle ilgili temel özelliklerin büyük ölçüde Osmanlı Devleti'nden Cumhuriyet dönemine geçtiği düşünülmektedir. Bu nedenle, çalışmanın bu bölümünde önce Osmanlı Devleti'ndeki birey-kamu yönetimi ilişkileri ele alınmış daha sonra Cumhuriyet dönemindeki birey-kamu yönetimi ilişkileri incelenmektedir. 1980'lerden itibaren ikinci bölümde ele alınan değişim dinamiklerinin Türkiye'de birey-kamu yönetimi ilişkilerini nasıl ve ne yönde etkilediği araştırılmaktadır.

3.1. Osmanlı'dan İntikal Eden Miras

Osmanlı modernleşme sürecinde klasik Osmanlı kurumları, yönetim anlayışı ve toplumsal yapısı modern kurum ve değerlerle yer değiştirmeye başlamıştır. Modernleşme çabaları parlamento, siyasal parti ve hükümet gibi siyasal kurumların gelişmesine, Weberyen terminolojiyle yasal-rasyonel bürokrasinin ortaya çıkmasına, yeni bir birey, vatandaş ve sivil toplum anlayışının gelişmesine ve piyasa ekonomisi yolunda temel adımların atılmasına doğru yönelmiştir. Osmanlı Devleti'nin son dönemlerindeki kurum, yapı ve değerler ise büyük ölçüde Cumhuriyet dönemine intikal etmiştir.

3.1.1. Klasik Dönem Osmanlı Devletinde Birey-Kamu Yönetimi İlişkileri

14. yüzyıldan başlayarak 17. yüzyılın başına kadar süren dönem genellikle "Osmanlı Klasik Çağı" olarak adlandırılmaktadır. Osmanlı beyliğinin kuruluşundan 1600'lere kadar geçen bu dönemin temel özelliği, Osmanlı yönetim anlayışı ve kurumlarının yerleşmiş olmasıdır. Bu dönem içinde, devlet, kamu yönetimi ve toplum bir istikrar ve denge içerisinde yaşamını sürdürebilmiştir (İnalçık, 2004: 10).

3.1.1.1. Toplumsal Düzen ve Yönetim Anlayışı

Osmanlı yönetim düzeni ve bu düzenin arkasındaki felsefe, onun toplumsal yapısından kaynaklanmaktadır. Bu nedenle, Osmanlı'da modernleşme sürecini anlamak için Osmanlı toplumsal yapısının ve yönetim anlayışının temel özelliklerinin belirlenmesi gerekmektedir.

3.1.1.1.1. Farklılıklara Dayalı Toplum Yapısı

Osmanlı toplumsal yapısının belirgin özelliği, dini ve etnik sınırları aşan dört tabakalı bir hiyerarşik toplumsal modelden oluşmasıdır. Askerler, bürokratlar, zanaatkarlar ve

tüccarlar ile reayadan¹ oluşan bu dört sınıflı toplum özünde iki sosyal sınıfa indirgenmektedir. Bunlar, yönetici sınıf olan “askeriler” ve üretici sınıf olan “reayadır” (Karpat, 2002: 13). Sözü geçen toplumsal tabakalaşma, kültürel yapıyı da etkilemektedir. Yönetici seçkin sınıfın kültürü ile büyük çoğunluğu okuryazar olmayan geniş halk kitlesinininki arasında ciddi bir uçurum vardır. Yönetici sınıf ile halk kitlesi arasındaki bağı, tarikatlar, kentlerdeki zengin tüccar ve sarraflar ile kadı ve ulema sınıfı oluşturmaktaydı (Zürcher, 2001: 28).

Osmanlı yönetiminin öncelikli hedefi, bu toplumsal gruplar arasındaki farklılığın devamını sağlamak, sosyal düzenin olduğu gibi kalmasını gözetmektir. Uygulamada sistem bu kadar katı olmasa da sosyal düzenin değişmezliği, kurumsallaşmış temel bir prensiptir (Karpat, 2002: 14). Bu bakımdan, adalet kavramının çok önemli bir işlevi vardır. Osmanlı devlet adamlarının gözünde bu kavram, öncelikle istikrarı temsil etmektedir. Yani toplum içindeki her topluluk ve her birey başkalarının haklarını çiğnemeksizin kendi yerinde kalmalıdır (Zürcher, 2001: 28). Toplumsal farklılıkların korunmasına dayanan bu düzene rağmen, (Hindistan’daki kast sistemi veya Orta Çağ Avrupa’sındaki serfler, asiller, ruhban sınıfı ayrımları gibi) doğuştan ve birbirine geçişin kabul edilmediği bir sınıflar sistemi Osmanlı toplumunda görülmemiştir. Yani toplumda yöneten ve yönetilen sınıflar arasında aşılmaz engeller bulunmamaktadır² (Yediyıldız, 2002: 205). Devletin temel politikası sadece toplumsal sınıfları değil, geleneksel kurumlar ve değerleri de kanunlarla korumaktır. Geleneğin devam etmesinin temel koşulu ise Padişah’ın otoritesine ve gelir kaynaklarına zarar gelmemesidir. Bu açıdan Osmanlı Devleti, Weber’in tanımladığı anlamda geleneği izleyen patrimonyal bir devlettir (İnalçık, 1998: 80).

3.1.1.1.2. Dolaylı Yönetim Anlayışı

18. yüzyıla kadar Osmanlı kamu yönetimi için üç tespitte bulunmak mümkündür. İlk olarak, günümüz ulus-devletiyle kıyaslandığında, merkezi devlet örgütü hem personel sayısı hem de kamu maliyesi açısından oldukça küçüktür. İkincisi, devletin temel görevleri de modern ölçütlere göre oldukça azdır. Devlet, ülkenin hukuk ve düzeninin

¹ Kâtip Çelebi’nin (1982: 22) tasnifine göre, Osmanlı toplumsal yapısı, ulema, asker, tüccar ve reayaya dayanmaktadır.

² Raiyyet statüsünden askerlik statüsüne geçmek ya da bulunulan mevkiden daha üst kademelere doğru yükselmek eğitim-öğretim yoluyla mümkündür. Bireyler, devşirme yoluyla kul sistemi içine girmek ve Enderun’da eğitimden geçmek ya da medrese eğitimi almak suretiyle askeri sınıfa girilebilmekte ve en üst makamlara kadar yükselebilmekteydiler. Seferlerde başarı göstererek tımar sahibi olmak ya da kalemiye sınıfının çalıştığı bir büroya kâtip olarak girmek de yükselmenin ilk basamaklarını oluşturmaktaydı (Yediyıldız, 2002: 205).

korunması ile ilgilenmekte, pazarları, ağırlık ve ölçüleri denetlemekte, büyük kentlerin (özellikle İstanbul'un) gıdasını tedarik etmekte ve büyük bayındırlık işlerini yapmaktadır. Eğitim, sağlık, sosyal yardım ve konut gibi modern kamu hizmetleri ise vakıflar, tarikatlar ya da cemaat örgütlenmeleri tarafından yerine getirilmektedir. Üçüncü olarak, Osmanlı devleti, vatandaşlarıyla birçok şekilde doğrudan meşgul olan modern bir devletin tersine, çoğu kez cemaat temsilcileriyle, loncaları temsil eden kethüdalarla, kendilerine iltizam verilen mültezimlerle, ikamet eden yabancıları temsil eden konsoloslar veya aşiretleri temsil eden şeyhler gibi kimselerle temas kurmaktaydı. Bu gruplar arasına, 18. yüzyıldan itibaren giderek güçlenen ayanları da eklemek gerekmektedir. Sözü geçen "dolaylı yönetim anlayışı" nedeniyle bireyler, modern öncesi çoğu toplumda olduğu gibi, yöneticileriyle nadiren yüzyüze gelirken mensubu bulunduğu topluluk ve o topluluğun liderleriyle daha fazla ilişki kurmaktaydılar (Zürcher, 2001: 30-31; Karpat, 2002: 14).

Osmanlı toplumsal yapısı, çeşitli cemaatlere dayanan heterojen bir özellik göstermektedir. İslam hukukundaki "zımni"¹ anlayışından yola çıkan Osmanlı Devleti, çeşitli din, mezhep ve ırklara mensup topluluklardan oluşan sosyal yapıyı, adına "millet sistemi" denilen bir örgütlenme biçimiyle başarılı bir şekilde ve bir "çoğulculuk anlayışına"² dayanarak yönetmiştir (Çaylak, 2000: 427). Toplumsal bir örgütlenme biçimi olan millet sistemi, aynı zamanda bir yönetim sistemiydi. Osmanlılarda toplum, resmen millet³ adı verilen gruplara bölünmüş, vergiler bu esasa göre tarh ve tahsil edilmiş, yargı düzeni ve eğitim bu anlayış içinde dini cemaat liderleri⁴ tarafından

¹ İslam hukukuna göre, Ehl-i kitap olan gayrimüslimler, İslam Devleti hâkimiyetinde yaşamayı kabul etmeleri durumunda kendilerine "zımni" denilmektedir. İslam ülkesinde devamlı oturan zimmilere "gayrimüslim tebaa" ya da "gayrimüslim reaya" adı verilmektedir. Geniş manada hukuki bir himaye hakkı olan "zimme" ile bu insanların maddi-manevi hayatları devlet tarafından garanti altına alınmakta ve zimmiler, hür insanlar olarak kabul edilmektedir. Devletin himayesini gören ve kamu hizmetlerinden yararlanan zimmiler, askerlik hizmetinden muaf tutulmakta ve bunun karşılığı olmak üzere "cizye" denilen bir baş vergisi ödemektedirler (Küçük, 1985: 1007).

² Burada kullanılan çoğulculuk, toplumun sosyo-kültürel ve dini anlamıyla çoğulcu bir nitelik taşımasını ifade etmektedir. Aydınlanma sonrası bir kavram olan "çoğulculuk" anlamına gelmemektedir. Osmanlılarda çoğulculuk, kelimenin tam anlamıyla farklılığı koruma ve sürdürme biçiminde anlaşılması ve uygulanmıştır. Bu modelde, her toplumun çeşitli dini ve kültürel kesimleri bir araya gelmiş, ancak farklılıklarını da koruyabilmişlerdir (Eryılmaz, 2000: 417).

³ Kavramsal olarak "millet", belirli bir sözü veya vahiy kitabını kabul eden topluluk demektir. Klasik İslam literatüründe millet terimi, din, mezhep ya da bir din veya mezhebe bağlı topluluk olarak kullanılmaktadır. Millet kavramı, ırki ve etnik bir toplumu değil, dini bir aidiyeti ifade etmektedir. Millet kavramının modern anlamda "ulus"un (*nation*) karşılığında kullanılması ve bir anlam değişikliğine uğraması, 19. yüzyılın sonlarında ortaya çıkmıştır. Osmanlı'da klasik anlamda millet kavramı, dini ve sosyal topluluğu ve bunların yönetsel-dini yapısını ifade etmektedir (Eryılmaz, 2000: 416).

⁴ Cemaat liderleri yalnızca dini otoriteyi değil, aynı zamanda yönetsel otoriteyi de temsil etmektedirler. Devlet nezdinde cemaatini temsil etme ve onların davranışları konusunda sorumluluk taşıma, gerektiğinde Divan-ı Hümayun'da onlar adına söz alma yetkisine sahip oldukları için kendilerine "millet

örgütlenip yürütülmüştür. Bu ise adli ve yönetsel örgütlenmede bir tür dine dayalı adem-i merkezîyetçilik ve çeşitlilik ortaya çıkarmıştır (Ortaylı, 1979: 139). Millet sistemi, İstanbul'un fethinden sonra Fatih Sultan Mehmet'in Ortadoks patriği ataması, Ortadokslara içişlerinde ve dini konularda geniş özerklik verilmesiyle başlamıştır. Zamanla benzer özerklikler Ermeni ve Yahudi milleti için de sağlanmıştır (Eryılmaz, 2000: 416).

Dolaylı yönetimin diğer örneğini, 18. yüzyıl sonuna kadar üretimin temel birimi olan loncalar oluşturmaktadır. Her meslek dalındaki loncanın başında, esnafın reisi olan ve yönetiminden, kanuna ve nizama uymasından sorumlu bir "kethüda" bulunmaktadır. Kethüdanın üstünde yer alan "şehir kethüdası" ise ahalinin önde gelenlerinden biri olarak devletle tebaa arasında aracılık yapmaktadır. Hiyerarşide lonca kethüdasından sonra esnafın denetimi, fiyat ve kalite normlarının gözetimi, esnaf arasındaki çatışmaları çözümüleme ve verilen cezayı uygulama gibi görevleri yerine getiren ve esnaf tarafından seçilen "yiğitbaşı" gelmektedir (Ortaylı, 1979: 211). Esnafın istek, dilek ve şikâyetlerinin merkezi yönetime iletilmesi de yine bu hiyerarşi çerçevesinde sağlanmaktadır.

Osmanlı devletinde "ayanlık", Türk yönetim tarihinde halkla devlet arasındaki ilişkileri yürütmek amacıyla ortaya çıkmış resmi bir kurumdur. Halkın ileri gelen itibarlı kişisi anlamına gelen ayan, her şehir ve kasabada, halk tarafından seçilmektedir. Ayanlar, bölgenin ihtiyacı için gerekli vergilerin salınması, toplanması, defterlerin düzenlenmesi; asker, yiyecek vb. ihtiyaçların karşılanması konularında valilere ve kadırlara karşı sorumlu kimselerdir (Eryılmaz, 2006: 55). Dolayısıyla 18. yüzyıla kadar, gücü idari görevden kaynaklanan bir kısım ayan bulunmaktadır. 18. yüzyılın başında ise kökeni ekonomik güce dayanan başka bir grup ayan daha yükselmiştir (Karpaz, 2002: 70). 18. yüzyılın başlarından itibaren Rumeli'de kentlerin güvenlik ve mali sorunları, güçlenen ayan ve eşraf tarafından çözülmeye başlanmıştır. Buna mukabil, Anadolu'da da 16. yüzyıldan beri görülen arazinin belirli ellerde toplanması süreci nedeniyle, yeni bir yerel toprak sahipleri grubu ortaya çıkmıştır. Ağır vergilere ve haydutluk olaylarına karşı halk bu zümreye sığınmıştır (Ortaylı, 2001: 70-71). Ancak belirtmek gerekir ki, yeni ayan ve eşraf sınıfı, Batı Avrupa'da aristokrasinin üstlendiği rolü yerine getirmemiş, diğer ayan üyeleri ile yatay ilişki geliştirmek yerine devletle

başı" denilmektedir. Bu nedenle millet liderleri, kendi milletlerinin yönetiminde, merkezi yönetimden daha geniş yetkilerle donatılmışlardır (Eryılmaz, 2000: 417).

dikey ilişki içine girmeyi tercih etmiştir. Böylece yerel eşraf, kendisine aktarılan devlet yetkilerini hem devlet hem de köylüler pahasına zenginleşmek için kullanmaya çalışmıştır. Ayrıca tarımsal girişimcilere dönüşmek ve devletten bağımsız bir konum elde etmek için fazla çaba göstermemiştir. Bunun yerine ayanlar, yerel idare meclislerinde devletin kendilerine verdiği görevleri yerine getirmeyi tercih etmişlerdir (Heper, 2006: 69-70).

Osmanlı İmparatorluğu'nda vergilerin toplanmasında yaşanan sorunlar ve kamu harcamalarında meydana gelen artışlar nedeniyle 16. yüzyıldan itibaren uygulanmaya başlanan "iltizam sistemi" de dolaylı yönetim anlayışının bir parçasıdır. İltizam sisteminde, belirli bir bölgedeki vergi gelirlerinin toplanması işi, açık artırma yöntemiyle "mültezim" adı verilen kimselere verilmektedir. 18. yüzyılın ikinci yarısından itibaren, vergi tahsiline mültezimlerin yanında ayanlar da aracılık etmeye başlamışlardır. Maliye idaresindeki bozulma nedeniyle mültezimler, vergiyi devletten daha çabuk ve daha ucuz bir şekilde toplamakta ve mültezimlerden toplam ve peşin olarak alınan vergi gelirleri devlet için sabit bir gelir yaratmaktadır. Ancak iltizam sistemi, geniş çaplı bir yozlaşma ve rüşvet mekanizmasının ortaya çıkmasına yol açmakla kalmamış, zamanla mültezim ve ayanlar, daha fazla vergi tahsil edebilmek için halka zulüm ve baskı yapmaya da başlamışlardır. Bunun yanında, mültezim ve ayanların devletten iltizam alabilmek için giriştikleri mücadeleler, vergi gelirlerinin düşmesine neden olmuştur (Heper, 2006: 64).

3.1.1.1.3. Devlet Yönetiminin Temeli Olarak Adalet Anlayışı

Osmanlı devlet yönetiminin temel özelliği adalete dayalı olmasıdır. Yönetimde adalet ilkesi o kadar önemlidir ki, "mülk (yönetim, egemenlik) küfürle yürür, ancak zulümle devam etmez" ilkesi devlet yönetiminin temel felsefesi haline getirilmiştir. Yusuf Has Hacıp'ten Kâtip Çelebi'ye kadar Türk-İslam düşünürleri, eserlerinde bu ilkenin önemini vurgulamışlardır. Bu yönetim anlayışına göre, eğer adaletin gerekleri yerine getiriliyorsa küfür içinde ya da dinsiz devlet yönetiminin ayakta durabileceği, fakat dindar olup da adaletin gereklerini yerine getirmeyen yönetimlerin yıkılmaya mahkûm olacakları vurgulanmaktadır (Eryılmaz, 2000: 420). Osmanlı toplum düzeni ve yönetim felsefesini oluşturan bu fikirler, "daire-i adliye" (adalet dairesi veya hakkaniyet çemberi) denilen formülle ifade edilmiştir. Buna göre, "insansız mülk olmaz, ordusuz halk olmaz, parasız ordu olmaz, halk olmadan para toplanmaz, adalet olmazsa da halk olmaz" (Kâtip Çelebi, 1982: 22). Adalet dairesinin halkalarını oluşturan adalet,

devlet, şeriat, hükümlerlik, ordu, servet ve halk (reaya) toplum yapısının temel dayanaklarını ifade etmektedir (Yediyıldız, 2002: 184-185).

İnalçık'a göre (2004: 72), Osmanlı'da adalet anlayışı, uyrukların iktidar temsilcilerinin kötü davranışlarına, özellikle de yasadışı vergi salınmasına karşı korunması anlamına gelmektedir. Bu yönetim anlayışı, bireylerin Osmanlı bürokrasisi ile ilişkilerini düzenleyen üç temel uygulamayı ortaya çıkarmıştır. Bunlar, kanunname ve adaletname geleneği ile şikâyet hakkıdır.

3.1.1.1.3.1. Adaletnameler

Osmanlılardan önceki İslam Devletleri'nin de başvurdukları adâletnameler, "devlet otoritesini temsil edenlerin, reayaya karşı bu otoriteyi kötüye kullanmalarını, kanun, hak ve adalete aykırı tutumlarını olağanüstü tedbirlerle yasaklayan beyanname şeklindeki bir padişah hükmü" dür. Adaletnamelerin temel özelliği, yaygın bir hal alan bazı haksızlıkların Padişah tarafından yasaklandığının halka ve kamu görevlilerine bildirilmesidir (İnalçık, 2005: 76-78). Adaletnameler, diğer hukuki düzenlemelerden farklıdır. Kanunnameler, mevcut hukuki boşluğu doldurmak üzere hazırlanmaktadır. Oysa adaletnamelerde, önceden kanun ve şer'i hükümler bulunmaktadır, ancak bunları uygulamakla görevli olan "ehl-i örf", yani icra yetkisi olan kamu görevlileri, mevcut kanun ve şeriat hükümlerini ya hiç uygulamamakta ya da yanlış uygulamaktadırlar. Bu nedenle de reayaya, şer'e ve kanuna aykırı bir şekilde zulmetmektedirler. İşte bu tür zulüm ve hukuka aykırı tecavüzleri önlemek için "ulul-emr" denilen merkezi otorite, ehl-i örf'e uygulaması gereken kanun ve şer hükümlerini hatırlatmakta, kanuna uyulmadığı takdirde cezalandırılacağını belirten yazılı emirler göndermektedir (Akgündüz, 1994: 99).

3.1.1.1.3.2. Kanunnameler

İslam hukukunun ayrıntılı olarak düzenlemediği veya düzenlenmesini devlet başkanına havale ettiği alanlarda, Osmanlı padişahları tarafından dönemin ihtiyaçları ve anlayışı ışığında hukuk kuralları konulmuştur (Aydın, 2002: 15). Buna uygun olarak ulul-emr, özellikle yönetim (idare) alanında yetkili şahıs ve kurumlara yönelik bazı hukuki düzenlemeler yapmıştır (Akgündüz, 1999: 401). "Örfi hukuk"¹ olarak adlandırılan bu kuralların yürürlükleri, söz konusu kuralı koyan Padişah'ın görev süresi

¹ İnalçık'a göre (2005: 28) burada kullanılan örf tabiri, hükümdarın, toplumun hayrı için sırf kendi iradesine dayanarak şeriatın kapsamına girmeyen alanlarda kanun koyma yetkisidir.

ile sınırlıdır. Yeni Padişah isterse eski kuralların yürürlüğünü kabul edebilmekte ya da kendisi yeni kurallar koyabilmektedir¹ (Kaşıkçı, 2002: 45).

Kanunnamelerin hazırlanması ve halka duyurulmasında, halkın kanunname hükümlerine uymasını sağlama amacının ötesinde, kamu görevlilerinin halka keyfi muamele yapılmasını önleme amacının gözetilmiş olması dikkat çekicidir. Kanunnameler, özellikle ehl-i örf denilen kamu görevlilerinin keyfi cezalar vermesi, dilediği gibi vergi koyup tahsil etmesi ve yönetim yetkisini kullanması gibi kanuna aykırı davranışlarını önlemek için kullanılmıştır. Bazen de vergi toplama, cezalandırma gibi konularda ehl-i örfün kötü muamelesine maruz kalan reaya, önleyici bir tedbir olarak kanunname düzenlenmesini Sultan'dan istemiştir (Aydın, 2002: 18-19). Kanunnamelerin önemli bir fonksiyonu da Osmanlı tebaasına uygulanacak hükümlerin belirgin ve biliniyor olmasını sağlamak ve bu yolla hukuk uygulamasında keyfiliği önlemek ve hukuk düzenine güven duygusunu sağlamaktır (Aydın, 2002: 19).

3.1.1.1.3.3. Şikâyet Hakkı

Osmanlılarda Divan-ı Hümayun'a yapılan başvurular, Sultan daima orada hazır bulunduğu inancıyla, doğrudan doğruya Sultan'a yapılmış sayılmaktadır. Padişah'ın doğrudan doğruya halktan şikâyet topladığı da görülmektedir. Sultan, Tanrı'dan başka kimseye karşı sorumlu olmayan ve bu nedenle de haksızlığı giderebilecek tek otorite olduğundan ona doğrudan doğruya erişebilmek önemli sayılmaktadır. Hükümdar, adaletin son başvuru yeri olduğundan adaletin yerini bulması için toplumda herkes, birey olarak ya da toplu halde ona şikâyetini götürebilmektedir (İnalçık, 2005: 49).

Her ne kadar yönetilenlerin yönetme işine katılması, Osmanlı geleneğine yabancı bir tutum olsa da (Berkes, 2006: 170) şikâyet mekanizması, hem halkı kamu görevlilerinin haksız uygulamalarına karşı korumakta hem de, halkın yönetime katılmasını sağlamaktadır. Şikâyet ve Padişah'ın emrini isteme, yüksek yönetim otoritesi ile yönetilenler arasında doğrudan doğruya ilişki kurmasını, iletişimini sağlayan bir mekanizma oluşturmaktadır (İnalçık, 2005: 54).

¹ Bu duruma Fatih Kanunnamesi'nden örnek verilebilir. Bu Kanunname büyük kısmı itibarıyla 1451 yılından önceki kanunların bir araya getirilmesi ile oluşturulmuştur. Ancak Fatih, Kanunnamenin başında "Bu kanunname atam ve dedem kanunudur, benim dahi kanunumdur, ..." diyerek Kanunnameyi onaylamıştır (İnalçık, 2005: 34).

3.1.1.1.4. Sorumluluk ve İtaat İlkeleri

Osmanlıda birey-yönetim ilişkilerini düzenleyen temel ilke sorumluluktur. İslam geleneğine göre, toplumun bütün üyeleri yönettiklerinden sorumludur. Bu sorumluluk ilişkisi, çobanın sürüsünden (reaya) sorumlu olmasına benzetmektedir. Köylü ve halk Tanrı emaneti olarak görülmektedir. Bu benzetme nedeniyle reaya olarak adlandırılan yönetilenlerle yönetenler arasında bir tahakküm değil, karşılıklı sorumluluk ilişkisi ortaya çıkmaktadır (Tabakoğlu, 2000: 336). Buna göre, kaynağını İslam dininde bulan ulul-emr'e itaat, Padişah'a mutlak bağlılığı gerektirmektedir. Bu bağlılık, din ve devlet uğruna çalışmak ve gerekirse canını feda etmeyi öngörmektedir. Buna mukabil, Padişah ise tebaasının mutluluğunu ve refahını gözetmek, ülkesinde adaleti geçerli kılmak zorundadır (Ergenç, 2000: 348). Osmanlı yönetiminde Sultan, kendisinin atadığı askeri kesim üzerinde her türlü yetkiye sahipken, reayaya karşı kendisini adalet ilkesiyle sınırlandırmakta ve sorumlu tutmaktadır. Ancak belirtmek gerekir ki buradaki amaç, devletle toplum arasındaki ilişkiyi, kuralları karşılıklı olarak belirlenmiş bir sözleşme temeline oturtmak olmamıştır (Tosun, 2001: 201-202).

Bu karşılıklı bağımlılık içeren ilişki biçimine rağmen, Osmanlı toplumu iç dinamikleri bakımından her zaman uyumlu değildir. Devlet otoritesini temsil eden yönetici sınıfla üretken sınıf olan reaya arasında gizli veya açık bir şekilde, ancak sürekli bir çıkar çatışması vardır. Devlet, askeri sınıfın bizatihi kendisidir, devletin çekirdeği olarak milletten veya milletin iradesinden, ülkesinden söz etmek mümkün değildir. Ülke ve reaya devlete hizmet eden, bağımlı araçlar durumundadır. Devlet hanedandan, hanedan ise iktidardan ibarettir (İnalçık, 1998: 81-85). Osmanlı Devleti'nde siyasal iktidarın bürokratik-merkezi görünümü karşısında sivil toplumun gelişmesine imkân verecek şekilde, devletin dışında ve ondan büyük ölçüde özerk kurumlar gelişmemiştir. Çünkü sistem, özü itibarıyla "iktidarın sınırlandırılması" fikrine, hatta karşısında "birey" görmeye yabancıdır. Osmanlı siyasal sisteminde devlet, her şeyin üzerinde, ondan bağımsız ve her şeye kadir yüce bir varlık olarak algılanmıştır. Kültürel yapıdaki kopukluk ve düalizmin de beslediği bu anlayışın ürünü olarak, "devlet baba"nın adalet ve koruyuculuğu karşısında, otoritesine itaat kurumsallaşmış ve toplum tarafından içselleştirilmiştir (Tosun, 2001: 204).

Yerleşik hayata geçmiş olan tüm kentli ve köylü nüfus, devletin himayesine şiddetle ihtiyaç duymuştur. Köylü, kırlarda her zaman eşkıyanın tehdidi altında bulunduğundan kuvvetli, iradesini ve emrini icra edebilen bir merkezi otoritenin her zaman himayesini

sağlamasını beklemiştir. Reaya, merkezi otoriteyi kendi güvenliği için şart görmüştür. Bu durum, adeta devletin otoritesi ile köylünün ihtiyacı arasında bir meşruluk bağı olmuştur (İnalçık, 1998: 81).

3.1.1.1.5. Toprak Rejimi ve Tımar Sistemi

Osmanlı'da köyde yaşayan reayanın sıkça karşı karşıya geldiği kamu görevlilerinden birisi sipahidir. Reayanın askeri sınıfa mensup olan sipahi ile ilişkisi "tımar sistemi" içerisinde gerçekleşmektedir. "Tımar", en geniş anlamıyla belirli bir yere ait vergi gelirlerinin tümünün veya bir kısmının, dirlik olarak havale yoluyla bir görevliye devri ve bu devir karşılığında da bazı hizmetlerin ona yüklendiği, mali, yönetsel ve askeri amaçları olan bir sistemdir (Ortaylı, 1979: 91). Tımar sisteminin¹ birey-kamu yönetimi ilişkileri açısından önemi ise bu sistemin askeri sınıfa bağlı olan sipahiler ile reaya arasında bir hizmet ve yargı ilişkisini ortaya çıkarmasıdır. Tımarlı sipahi ile reaya arasındaki ilişkinin sınırları Kanunnameler aracılığıyla çizilmiştir. Kanunnamelerde belirlenen kurallara aykırı hareket eden sipahi tımarını kaybedebilmektedir. Tüm bu düzenlemelere rağmen, daha 15. yüzyıl gibi erken bir dönemde sipahilerin ayrıcalıklarını kötüye kullandıkları görülmüştür. Tımar işleri, sipahilerle ilgili davalar ve halkın şikâyetleri Eyalet yönetiminin başındaki Beylerbeyi'nin divanında görüşülmektedir (İnalçık, 2004: 116).

Bir yönetim kurumu olarak tımar sistemi, Beylerbeyi'nden sipahiye kadar, Sultan'ın eyaletlerdeki yürütme gücünü temsil etmektedir. Tımarlı sipahiler, kırsal alanda reayanın korunmasıyla yükümlü bir tür polis gücü oluşturdukları gibi, tımar olarak tahsis edilmiş vergilerin toplanmasında ve miri tımar topraklarına ait yasaların uygulanmasında önemli görevler yerine getirmektedirler. Sipahi, devletin toprak yasalarını uygulama, boş toprakları isteyen köylünün tasarrufuna verme gibi haklara sahipken, köylü toprağı sürekli işlemeyi ve zorunlu vergileri ödemeyi üstlenmektedir. Bu sistemde toprağı işleyen köylüler babadan oğla geçen kiracı konumundadırlar (İnalçık, 2004: 112-115).

¹ Tımar sistemi, ilk bakışta Orta Çağ Avrupa feodalizmine benzemekle birlikte ikisi arasında temel farklılıklar bulunmaktadır. Devlet, tımar sistemini uygulayabilmek için toprak üzerinde kendi mutlak denetimini kurmaktadır. Osmanlı Devleti, önceki İslam Devletlerine uyarak, bütün tahıl ekilen tarım topraklarının "miri", yani devlete ait olduğunu ilan etmiştir. Sadece mülk ve vakıf toprakları bu kuralın dışında tutulmuştur. Böylece Osmanlı köylüsü, Batı'daki muadillerinden farklı olarak merkezi bir devletin ve hukuk sisteminin koruması altında yaşamını sürdürmektedir (İnalçık, 2004: 113).

3.1.1.1.6. Kul Sistemi

“Kul” ya da “gulam”, Osmanlı devlet yönetiminin temel kurumlarından birisidir. İslam Devlet’lerinden Osmanlı Devleti’ne aktarılan kul sistemi, Saray’da ve kamu hizmetlerinde kullanılmak üzere kölelerden kamu görevlisi yetiştirilmesine dayanmaktadır. Kulların kaynağı, başlangıçta savaş esirlerinden oluşmaktaydı. I. Beyazıt’tan itibaren kullara, devşirmeden gelen çocuklar da katılmıştır. “Devşirme”, Hıristiyan halktan, sarayda ve kamu hizmetlerinde yararlanmak üzere gençlerin toplanmasıdır. Bu sistem, Osmanlı yönetiminin kul sistemine getirdiği önemli bir yeniliktir (İnalçık, 2004: 83-84). Çeşitli şekillerde toplanan kulların bir kısmı saray için ayrıldıktan sonra kalanların çoğu yeniçeri olmak üzere Anadolu’da Türk köylülerinin yanlarına gönderilmektedir. Saray için ayrılanlar öncelikle hazırlık saraylarında çalışıp eğitilmektedirler. Bunların arasından başarılı olanlar Enderun’a alınmaktadır. Burada bulunan Büyük ve Küçük Oda’lardaki eğitimlerinin ardından uygun görülenler hazine ve kiler odalarına alınmakta, kalanlar ise kapıkulu süvari bölüklerine aktarılmaktadır. Enderun Mektebi odalarının en yüksek kademesinde ise “Has Oda” bulunmaktadır. Bu Oda’daki eğitimin temel hedefi, görevlileri yöneticilik (idarecilik) alanında yetiştirmektir (Akkutay, 1984).

Osmanlı İmparatorluğu’nda vergi vermeyen, buna karşılık vergi toplayan ve Enderun’da üst düzey eğitimle yetişmiş olan kullar, gerek hayatları ve gerekse malları açısından Padişah’ın iradesine bağlıdırlar. Padişah, istediği kamu görevlisinin yerini değiştirebilir, istediğini azledebilir, mallarına el koydurabilir veya idam ettirebilirdi. Bu durum, Sultan’ın mutlak temsilcisi sıfatıyla bütün devlet birimlerini denetim ve gözetim hakkı bulunan, hatta hükümdara danışmadan karar verebilen, tüm görevlilerin üstünde olan ve Padişah’a en yakın kişi sayılan Sadrazam için bile geçerlidir. Kulların statüsü ve hukuki çerçevesi Padişah iradesini yansıtan Kanunnameler tarafından belirlenmektedir (Mardin, 2007a: 24).

Kulluk sistemi, Osmanlı Devleti’ne Weberiyen anlamda “hanehalkı” imajı vermektedir. Yönetici sınıf, son tahlilde Padişah’ın kulu statüsündedir ve onun hanesinin hizmetkârıdır. Kamu bürokrasisi, birincil ilişkiler çerçevesinde çalışmaktadır. Liyakatin anlamı ise, Padişah’a gözü kapalı sadakat göstermektir. Yönetici sınıfın, Padişah’ın isteklerini eksiksiz yerine getirmesi beklenmektedir. Padişah’ın hizmetinde olması ve onun adına yetki kullanması nedeniyle bürokrasinin, halktan çok farklı bir statüsü vardır. Mutlak iktidara sahip Padişah’ın, kendisine tamamen sadık memurları

aracılığıyla halkı ile olan ilişkisi, devletin toplum karşısında mutlak egemenliğinin bir yansımasıdır (Heper, 2006: 61-63).

3.1.1.2. Osmanlı Ekonomisinin Temel Özellikleri

Osmanlı klasik sisteminde, iktisadi fonksiyonlar ve bu fonksiyonları yerine getirmekle görevli olan uzmanlaşmış organlar henüz ortaya çıkmamış olmakla birlikte, toplumun bir iktisadi hayatı bulunmaktadır ve devlet faaliyetlerinin bu hayatı etkileyen çeşitli yönleri mevcuttur. 1500 ve 1800 yılları arasında etkili olan ve Osmanlı iktisadi sistemine hâkim olan üç temel özellikten söz edilebilir (Genç, 2005: 43-52; Quataert, 2003: 79-80). İlk olarak, Osmanlı'da iktisadi faaliyetin amacının devletin ve toplumun bütün kesimlerinin ihtiyacını karşılamak olduğu düşünülmüştür. Bu nedenle, üretilen mal ve hizmetlerin mümkün olduğu kadar bol, kaliteli ve ucuz olması hedeflenmiştir. Mal arzını artırmak için, üretim ve ticaret üzerinde sıkı şekilde yürütülen bir müdahalecilik benimsenmiştir.

İkinci olarak, daha önce de bahsedilen gelenekçilik ilkesi, ekonomik hayata, iktisadi ilişkilerde oluşan dengeleri mümkün olduğu ölçüde muhafaza etme ve herhangi bir değişme ortaya çıkması durumunda müdahale etme şeklinde uygulanmıştır. Belirtmek gerekir ki bunun anlamı, toplumsal ve iktisadi hayatta klasik dönem boyunca hiç değişiminin olmaması değildir, ancak bu ilke bir ölçü ve başvuru sistemi olarak kullanılmıştır.

Devletin üçüncü amacı hazine gelirlerinin en üst düzeye çıkarılmasıdır. Gelirleri yükseltmede sorun yaşanması durumunda harcamaların kısılmasına yönelik yürütülen politikaları da bu bağlamda değerlendirmek gerekmektedir.

Belirtilen üç ilkenin bir uzantısı olarak iktisadi ve toplumsal yaşamda rekabet ve çatışma yerine işbirliği ve uzlaşma değerlerine daha fazla öncelik tanınmıştır. Fiyat, ücret ve üretim alanlarında rekabetin asgariye indirilmesi ve grup içi dayanışmanın sağlanması amaçlanmıştır (Genç, 2005: 72).

3.1.2. Osmanlı Modernleşmesi ve Birey-Kamu Yönetimi İlişkileri

Osmanlı modernleşmesinin başlangıcıyla ilgili net bir tarih ve coğrafya vermek oldukça zordur. Bazıları bu süreci ilk matbaanın kurulmasına, diğer bazıları ise III. Selim ve II. Mahmut reformlarına kadar götürmektedir. Aslında Osmanlı toplumu, 14. yüzyıldan 17. yüzyıla kadar istikrar içinde ve kendi geleneksel temelleri üzerinde bir

değişim geçirmiştir. 14. yüzyıl askeri düzeni, savaş teknolojisi, toprak düzeni ve mali yapı ile 17. yüzyıldakiler birbirinden farklılaşmıştır. 19. yüzyıla gelindiğinde ise toplum, modernleşme yönünde yeni bir ivme kazanmıştır (Ortaylı, 2001: 14).

Karpat'a göre (2002: 78), Osmanlı modernleşmesi üç ana faktör etrafında gelişmiştir. Birincisi, siyasi yapıyı yeniden şekillendiren ve yönetici elitlerle toplumsal gruplar arasındaki ilişkilerde varolan ikilemi daha da derinleştiren merkezileşme güdüsüdür. İkincisi, Avrupalı güçlerin artan politik etkileridir ki, bu durum hükümeti, Osmanlı siyasal kültürüne ve geleneksel toplum yapısına yabancı kurumlar açmaya ve uygulamalar başlatmaya mecbur bırakmıştır. Üçüncüsü ise ilk ikisinin türevi olup modernleşmenin ideolojik boyutunu oluşturmaktadır. İslahatla başlayan daha sonra muasırlaşma ve garplılaşma olarak devam eden modernleşme, yönetici elitlerin hem ideolojisi hem de güçlerinin yegâne meşruiyet kaynağı haline gelmiştir.

3.1.2.1. Bireylerin Kamu Yönetimi ile Temasındaki Artış

Osmanlı Devleti'nde modernleşme, yönetimle halk arasındaki aracı kurumların ortadan kalkmasını ve böylece bireylerin özellikle eğitim, siyasal ve yönetsel katılma gibi alanlarda yönetimle doğrudan temasını artıran bir gelişme göstermiştir. Ancak bu süreç 19. yüzyıl boyunca iki başlı olarak sürmeye devam etmiştir. Bir yandan, Osmanlı vatandaşlarının yönetime katılmasını sağlayan yerel meclisler ile parlamento kurulmuş, diğer yandan Tanzimat döneminde millet sistemi yeniden düzenlenerek cemaatlerin eğitim, sağlık ve sosyal yardım gibi alanlardaki yönetsel özerkliği artırılmıştır. Ayrıca Osmanlı Devleti'nde dolaylı yönetim anlayışındaki değişimi ortaya çıkaran temel süreç olarak hemen hemen her alanda merkezileşme söz konusu olmuştur.

Modernleşme sürecindeki ilk girişimler ordunun yenilenmesini amaçlamıştır. 18. yüzyılın sonuna gelindiğinde, dışarıda alınan yenilgiler nedeniyle askeri sistemin modernleştirilmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Tahta sadık yeni bir ordu yaratmak amacıyla III. Selim (1789-1807) "Nizam-ı Cedid" reformlarını başlatmış, ancak başarılı olamayarak bu girişimini hayatıyla ödemiştir. Reformları devam ettiren II. Mahmut (1808-1839), 1826 yılında Yeniçeri Ocağı'nı kaldırarak, yerine "Asakir-i Mansure-i Muhammediye" adıyla yeni bir düzenli ordu kurmuştur. Bu arada ordunun eğitim

ihtiyaçlarını karşılamak üzere açılan ve Batılı tarzda eğitim veren askeri okullardan¹ yetişenler, Osmanlı modernleşmesinin ilk taşıyıcıları olmuştur.

Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılmasının ardından, sıra bireylerle devlet arasında önemli işlevleri bulunan ayanlık kurumuna gelmiştir. Merkezi yönetimin ekonomik ve sembolik kaynaklar üzerinde kaybettiği denetimi yeniden ele geçirmek üzere harekete geçen II. Mahmut, 1808 yılında bazı ayanlarla birlikte "Sened-i İttifak" adlı belgeyi imzalamıştır. Bu belgeyi, mutlakiyeti sınırlandırma amacı güden hareketler içinde değerlendirenler olmakla birlikte, söz konusu belge, hükümdarın yetkilerini frenleyecek objektif bir hukuk vesikası niteliği kazanamamıştır. Yaygın kanaat, Sultan'ın bu Sened'i, âyan ve hanedanları merkezi yönetiminin otoritesi altına almada bir araç olarak kullandığı şeklindedir. Nitekim Sultan, ilk fırsatta, belgenin ortaya çıkmasında rol oynayanları etkisiz hale getirerek belgeyi hükümsüz saydığını göstermiştir (Eryılmaz, 2006: 54).

Ayanların bertaraf edilmesinin Osmanlı ekonomik ve toplumsal gelişimi açısından üç önemli sonucu olmuştur (Karpaz, 2002: 86-87). İlk olarak, devlet artık taşradaki ekonomik kaynaklar üzerinde tam bir hâkimiyet kurabilmiştir. İkincisi, yönetim sorumluluğunu yerel halkın temsilcileriyle paylaşma zorunluluğu ortadan kalkmıştır. Nitekim ayanların işlevlerini yerine getirmek üzere köy ve mahallelerde muhtarlık örgütü oluşturulmuştur. Ayrıca ayanların mali sorumlulukları da merkezden atanan ve muhassıl olarak adlandırılan memurlara aktarılmıştır. Üçüncü olarak, bu durum, bürokrasiyi politik üstünlüğüne ya da ekonomik kaynaklar üzerindeki kontrolüne meydan okuyabilecek herhangi bir toplumsal gruba karşı keskin bir tavır almaya teşvik etmiştir. Ancak belirtmek gerekir ki ayanlık kurumu resmen kaldırılmakla birlikte ayanların gücü tam anlamıyla kırılmamıştır. II. Mahmut'un ayanlarla mücadelesi, merkezi yönetim reformlarının sürdürülmesini kolaylaştırmıştır. Ancak Tanzimat dönemiyle birlikte, yerel düzeyde kurulan meclis ve kurullara seçilmeleri ve özellikle 1858 Arazi Kanunnamesi'nin toprak mülkiyeti açısından getirdiği değişim nedeniyle ayanların etkinliği fiilen devam etmiştir.

Tanzimat reformcuları, merkezileştirici politikalar aracılığıyla devletle vatandaş arasında hiçbir aracı olmadan, doğrudan doğruya ilişki kurmayı amaçlayan bir kurumsallaşmanın tesis edilmesine çalışmışlardır (Mardin, 2007b: 57). Bu çerçevede,

¹ III. Selim zamanında 1773 yılında "Mühendishane-i Bahriye-i Hümayun" (Deniz Harp Okulu), 1792'de "Kumbarahane" ve "Mühendishane-i Berri-i Hümayun" (Topçu Okulu); II. Mahmut zamanında 1834'de "Mekteb-i Harbiye", "Tıbbahane ve Cerrahane" okulları açılmıştır (Eryılmaz, 2006).

ekonomik denetim kaynaklarını yeniden kontrol etmek isteyen merkezi yönetim, Kanuni döneminden bu yana bazı kamu gelirlerinin toplanmasında uygulanan iltizam sistemine 1840 yılında son vermiştir. Bunun yerine, kamu gelirlerinin toplanması amacıyla merkezden atanan, "muhassıl" adındaki devlet memurları görevlendirilmiştir. Muhassıl gönderilen sancak merkezi ve kazalarda "Büyük Meclis", muhassıl olmayan kaza, kasaba ve köylerde ise "Küçük Meclis" oluşturulmuştur. Bu meclisler, muhassıl dışında o yörenin kamu yöneticileri ile Müslüman ve gayrimüslim halkın temsilcileri ve ruhani reislerini bir araya getirmiştir (İnalçık, 2006b: 129-130). Ancak muhassıllık sisteminden beklenen verimin alınamaması nedeniyle, 1842 yılından itibaren iltizam usulüne geri dönmüştür¹. Böylece mültezimlerin devletle tebaa arasında keyfi aracılıkları devam etmiştir. Islahat Fermanı'nda iltizamın kaldırılması yeniden ilan edilmesine rağmen, Osmanlı Devleti'nin yıkılışına kadar sınırlı da olsa iltizam devam etmiştir². Mali merkezileşme çerçevesinde ülke çapında bütün harcamaları denetleyen bir kurum, yani Divan-ı Muhasebat (Sayıştay) 1868 yılında kurulmakla birlikte ancak 1879 yılında tam olarak işlev görmeye başlamıştır. Düzgün ve sistemli bir bütçe ise 1863 yılında yapılabilmektedir (Ortaylı, 2001: 132-133).

Osmanlı yönetiminde merkezileşme, taşra idaresinin yeniden düzenlenmesi sürecinde de devam etmiştir. Muhassıllık meclisleri 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ile uygulanmaya başlanan vilayet, kaza ve liva idare meclislerine uzanan gelişmelerin yolunu açmıştır. 1864 yılında Vilayet Nizamnamesi Tuna vilayetinde uygulanmış, ardından 1871 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu" kabul edilerek vilayet sistemi yaygınlaştırılmıştır. Vilayet Nizamnamesi, mülki idarenin her kademesinde üyelerinin bir kısmı seçimle işbaşına gelen "idare meclislerini" ortaya çıkarmıştır. 1864 Nizamnamesi, Fransa'daki "département" sistemini taklit etmekle birlikte, ondan bile daha merkezîyetçi bir eğilim taşımıştır (Ortaylı, 1985: 237). Osmanlı Devleti'nde ilk belediye teşkilatının kurulması da Tanzimat dönemine rastlamaktadır. İstanbul'da 1826 yılından itibaren işleyen İhtisap Nezareti kaldırılarak, yerine 1855 yılında "Şehremaneti" teşkilatı kurulmuştur (Saydam, 2002: 791). İstanbul'un bütün semtlerinde belediye örgütü kurmanın zor olacağı düşünüldüğünden, Paris örneği izlenerek Beyoğlu-Galata semtinde "Altıncı Belediye Dairesi" oluşturulmuştur. 1868

¹ Kamu gelirlerinin toplanmasında muhassıllık sisteminin kaldırılmasına rağmen, meclislerin varlığı devam etmiştir. 1849 yılında çıkarılan ve 1864 Vilayet Nizamnamesi'ne kadar yürürlükte kalan Eyalet Meclisi Nizamnamesi ile vali, defterdar, hâkim, müftü ile halk tarafından seçilecek dört Müslüman ve gayrimüslim toplulukları temsilen birer üyenin katılımıyla "Eyalet Meclisleri" oluşturulmuştur. 1864 Nizamnamesi ile Eyalet Meclisleri yerine "Vilayet İdare Meclisi" kurulmuştur (Çadircı, 1985: 212).

² İltizam usulü, ancak 1925 yılında aşar vergisiyle birlikte ortadan kaldırılabilmiştir.

yılında yayınlanan Nizamname ile belediye örgütlenmesi İstanbul'un diğer semtlerine de yayılmıştır. Belediyelerin taşra kentlerinde yaygınlaşması ise 1870 yılında sonra yapılan düzenlemelerle gerçekleştirilebilmiştir. Merkezîyetçilik anlayışı, belediyeler açısından da varlığını korumuştur.

Modern merkezîyetçilik güçlendikçe, Osmanlı toplumunda modern anlamda yerel yönetim çekirdeği oluşmuş ve yerel gruplar yönetime katılmaya başlamıştır (Ortaylı, 1985: 233). Ancak yerel meclisler, halkın yönetime katılmasını sağlamak amacıyla ortaya çıkmış demokratik kuruluşlar değildi. Buradaki amaç, Tanzimat reformlarının halk kesimleri tarafından benimsenmesini sağlamak ve özellikle vergi gibi zaman zaman büyük tepkiler uyandıran bir konuda, sorumluluğu halk temsilcilerine yaktı. Kısacası bu meclisler halkın talep ve şikâyetlerini merkezi yönetime aktararak bir yaptırım gücü kazanan yerel organlar şeklinde değil, merkezi yönetimin halkla irtibatını sağlayan bir araç olarak düşünölmüştür (Eryılmaz, 2006: 116). Temsil konusundaki yetersizliklere ve bürokrasi artışına neden olmasına rağmen, genel kanaat, merkezi ve yerel meclislerin toplumun parlamentarizm tecrübesi kazanmasına zemin hazırladığı yönündedir.

Tanzimat döneminin ardından da doğrudan yönetime geçiş çabaları ve dolayısıyla yönetimin merkezileşmesi devam etmiştir. Âli ve Fuat Paşaların keyfi ve baskıcı yönetimine karşı muhalefet oluşturan Genç Osmanlıların çabaları sonuç vermiş ve II. Abdülhamit 1876 yılında Kanun-i Esasi'yi ilan etmiştir. Padişah'ın tek yanlı bir işleminden doğan Anayasa'da devletin monarşik yapısı korunmuş ve Padişah'ın yetkileri oldukça geniş tutulmuştur. Meclis-i Mebusan ve Meclis-i Ayan'dan oluşan parlamento güçlü bir kurum olarak ortaya çıkarılamamış, tamamen Sultan'ın iradesine itaat ve hizmet eden bir organ şeklinde oluşturulmuştur. Ayrıca parlamenter sistemlerin en önemli özelliklerinden biri olan bakanların parlamentoya karşı sorumlulukları Anayasa'da belirtilmemiştir (Karpaz, 2002: 875).

Meclis-i Mebusan, Müslüman ve gayrimüslim tüm Osmanlı vatandaşlarının arada aracılar olmadan doğrudan temsilini seçimler yoluyla ve yönetime katılımını sağlayan bir kurum olarak düşünölmüştür. İmparatorluğun dört bir yanından gelmesine rağmen mebusların büyük çoğunluğu vilayet idare meclislerinin üyeleri arasından, valilerin veya meclis üyelerinin kararıyla tayin edilmiştir (Ortaylı, 2001: 164). Birinci ve İkinci Meclis'teki milletvekilleri, halkın oyuyla değil, yerel kurullar tarafından seçilmiş olmalarına rağmen, kendilerini "ulusun temsilcileri" olarak görmüşler ve hükümet

görevlilerini eleştirme hakkına sahip olduklarını düşünmüşlerdir (Karpat, 2002: 882). Ancak çeşitli milletlerin (cemaatlerin) temsilcileri, kendi milletlerinin çıkarlarını korumaya çalışmış ve bu yöndeki taleplerini parlamentoda dile getirmeyi ihmal etmemişlerdir.

İlk parlamento tecrübesi kısa sürmüş ve Padişah 1876-1877 Osmanlı-Rus savaşını bahane ederek Meclis'i kapatmıştır. 23 Haziran 1908 tarihinde Meclis tekrar açılmış, 1909 Kanun-i Esasi değişiklikleri ile de gerçek anlamda meşrutî (anayasalı), sınırlandırılmış bir monarşi düzenine geçilebilmiştir. Padişah yasama ve yürütme üzerindeki yetkilerinin bir kısmını yitirmiş, yürütme organı olarak hükümet devlet sistemi içindeki yerini almış, hükümetin sadece parlamento önünde sorumluluğu kabul edilerek demokratik bir denetim sistemi kurulmuş, Meclis'in fesih şartları ağırlaştırılarak parlamentonun konumu güçlendirilmiştir. Böylece demokratik bir yürütme ve yasama organı ortaya çıkmış, kuvvetler ayrılığı yumuşak ve işbirliğine dayalı biçimde gerçekleşmiş ve klasik parlamenter hükümet sisteminin tipik unsurları getirilmiştir (Tanör, 1985: 24).

11 Nisan 1920'de Meclis-i Mebusan'ı feshedilmesinin ardından, eski mebuslar ile yeni seçilen mebusların katılımıyla 23 Nisan 1920'de ilk Büyük Millet Meclisi toplantısı Ankara'da yapılmıştır. Meclis, 20 Ocak 1921 Teşkilât-ı Esasîye Kanunu'nu kabul etmiş, böylece Sultan'a ait olan egemenlik yetkisinin, artık kayıtsız şartsız millete ait olduğu ve yasama ve yürütme gücünün Büyük Millet Meclisi'nde toplandığı ilan edilmiştir (Karpat, 1996: 54).

3.1.2.2. Bireysel Hak ve Özgürlüklerin Gelişmesi

III. Selim ve II. Mahmut dönemlerinde yürütülen reform çalışmalarına rağmen Osmanlı devletinde Tanzimat Fermanı'nın ilanına kadar bireysel hak ve özgürlükler alanında ciddi bir yenilik kaydedilememiştir. Bir kere kulluk sistemi devam ettiği için bireysel hak ve özgürlüklerden söz etmek oldukça zordu¹. Padişah'ın, Sadrazam ve diğer görevlilerin canı üzerindeki kesin ve mutlak gücü (siyaseten katli) devam etmekteydi. Müslüman olmayanlar, millet sisteminin de sağladığı bazı güvenceler sayesinde dinsel

¹ Hıristiyan zimni tebaa arasında devşirme usulünün uygulanması 17. yüzyıldan itibaren giderek güçleşmiştir. Ayrıca 18. yüzyılda kamu bürokrasisine kalemlerden yetişenlerin geçmeye başlaması ve eyaletlerin yönetiminde ayanların hâkim olması kul sisteminin önemini iyice azaltmıştır. 19. yüzyıla kadar varlığını korumakla birlikte bu sistemin etkinliği giderek azalmıştır. II. Mahmut'un, Osmanlı saray teşkilatını yeniden düzenlemesiyle beraber kul sistemi de sona ermiştir. Bu dönemde, 1831 yılında Enderun Nazırlığı kurulmuş ve 1833 yılında odalar tamamen kaldırılmıştır (İnalçık, 2004: 92).

özgürlüklerden nispeten yararlanabilmekteydi, ancak onların da yasa önünde eşitlik hakları bulunmamaktaydı. Yüksek yöneticiler de dâhil, uyrukların can ve mal güvenliği sağlayabilmiş değildi. Askerlik hizmetine almada keyfilik ve yönetimde rüşvet, yolsuzluk ve suiistimal gibi uygulamalar da devam etmekteydi (Tenor, 1995: 61-63). İşte böyle bir ortamda 1839 yılında ilan edilen Tanzimat Fermanı, birey-yönetim ilişkilerini düzenleyen yeni ilkeler olarak, halkın can, mal ve namus gibi kişi haklarının kanunlar tarafından korunmasını değişmez bir prensip olarak ilan etmiş; kanunların, sadece Padişah'ın keyif ve iradesine ya da Şeriat'a bağlı olmadığını, halkın iyi yönetimi için yapılması ve bazı değişmez ilkelere uygun olması gerektiğini açıklamış ve kanun önünde eşitlik ilkesini vurgulamıştır (İnalçık, 2006a: 96-97). Yargılamasız kimsenin cezalandırılmayacağı, mal ve mülkünün müsadere edilemeyeceği gibi ilkeler hukuk devletin gerçeleşmesinde önemli bir aşamadır. Ayrıca hayat ve servet güvencesi, kapıkulluğunun kültürel-siyasal kalıntılarını da temizlemiştir (Ortaylı, 2001: 102).

Bireylerin kamu yönetimi karşısında hak ve özgürlüklerinin korunması konusunda önemli bir yargı kurumu olan "Şura-yı Devlet" (Danıştay) 1868 yılında Meclis-i Vala-yı Ahkâm-ı Adliye'nin yerine kurulmuştur. Böylece hükümetle bireyler arasındaki uyuşmazlıklar Şura-yı Devlet'te görülmeye başlamıştır. Bütün kanun ve tüzük tasarılarını hazırlamak ve kendine gelen konularla ilgili görüş bildirme görevleri bulunan Şura-yı Devlet'e gayrimüslimlerin de katılmasına imkân verilmiştir. Böylece Şura-yı Devlet, bütün cemaatlerin temsil edildiği ve söz sahibi oldukları bir merkez niteliğinde düşünülmüştür (Eryılmaz, 1996: 147).

Bireysel hak ve özgürlüklerin yazılı bir Anayasa altında korunması ise ancak 1876 yılında kabul edilen "Kanun-i Esasi" ile mümkün olmuştur. Anayasanın "Tebaa Devleti Osmaniyenin Hukuk-ı Umumiyesi" başlığı altında Osmanlı vatandaşlarının haklarını düzenlemiştir. Anayasanın 8.maddesinde, Osmanlı tabiiyetinde bulunan herkes, din ve mezhep ayırımı gözetilmeksizin Osmanlı kabul edilmiş ve 17. maddesinde yasa önünde gerek haklarda gerek yükümlülüklerde eşit sayılmak suretiyle, II. Mahmut tarafından dile getirilen ve Abdülmecit döneminde belgelerde düzenlenen "eşitlik ilkesi" anayasal zeminde ifade edilmiş ve böylelikle hukuk devleti anlayışı açısından önemli bir aşama kaydedilmiştir. Ayrıca kişi özgürlüğü ve dokunulmazlığı, din ve ibadet özgürlüğü, kanun dairesinde ticarete, sanatta ve tarımda ortaklık kurabilme hakkı, dilekçe hakkı, eğitim hakkı, devlet memuriyetine girebilme hakkı, herkesin gücü oranında vergi ödemesi, mal ve mülk güvenliği, konut dokunulmazlığı, müsadere ve

angarya yasağı, kanunsuz vergi alınamaması, işkence ve her türlü eziyet yasağı düzenlenmiş ve vatandaşlar için önemli yargısal güvenceler getirilmiştir. Ancak, 113. madde, Anayasa ile sağlanan hak ve özgürlükleri ortadan kaldıran bir niteliğe sahiptir. Bu maddeye göre, Padişah'ın, hükümet güvenliğini bozdukları polis soruşturmasıyla kanıtlananları yurtdışına sürme yetkisi bulunmaktadır. Öte yandan 1876 Anayasası'nda ifade özgürlüğüne yer verilmemiş, basın özgürlüğü "kanun dairesinde" kabul edilmiş ve toplanma, dernek kurma gibi özgürlükler düzenlenmemiştir (Özkorkut, 2004: 177-178).

1878-1908 döneminde Anayasa askıya alınmış ve birkaç hükmü dışında uygulanmamıştır. 1909 Anayasa değişiklikleriyle birlikte 113. madde değiştirilerek, "Hiç kimse, yasanın belirlediği sebep ve suretten başka bir bahane ile tutuklanamaz ve cezalandırılmaz" hükmü eklenmiştir. Ayrıca sansür yasaklanmış, haberleşme gizliliği esası kabul edilmiş, toplanma ve dernek hakları tanınmıştır (Gözler, 2000).

3.1.2.3. Sivil Toplum Alanının Yeniden İnşası

Geleneksel Osmanlı toplumsal yapısının, sivil toplum için altyapı oluşturabilecek niteliğe sahip olduğu görülmektedir. Farklı topluluklara yaşama alanı veren millet sistemi, taşra eşrafının yerel değerleriyle pekişerek kurumlaşan loncalar, 18. yüzyıldan itibaren güçlenen ayanlar vb. unsurlar Osmanlı'da zengin bir sivil toplum altyapısı sunmaktadır. Ancak bunlar, Batıdaki gibi devlet karşısında özerk, onu sınırlayıcı bir güç ve denetim mekanizması geliştirememiştir. Aksine Osmanlı'daki toplumsal kesimler, "kethüda" adı verilen aracılar yoluyla devletle bağlanmış, devletle ilişkilerinde de devleti önceleyen bir yaklaşım geliştirmişlerdir (Çaha, 2003: 185).

Dolaylı yönetim anlayışı nedeniyle İnalçık (1998: 79), Osmanlı Devleti'ni bir "şemsiye devlet" olarak adlandırmıştır. Bu şemsiyenin altında her türlü sivil topluluk yer almaktadır. Buradan yola çıkıldığında Osmanlı sisteminde, salt sivil toplum girişimi ve bu fonksiyonları yerine getirmekle görevli organların henüz oluşmadığı, ancak toplum içinde faaliyet gösteren bazı kurumların sivil toplum fonksiyonunu üstlendiği öne sürülmektedir (Cihan ve Doğan, 2007: 37).

Daha önce de bahsedildiği gibi II. Mahmut devrine kadar Osmanlı Devleti'nin varlığı, hanedan ve bürokrasinin çeşitli grupların liderleri ile yaptıkları işbirliğinden kaynaklanmaktaydı. Tanzimat'tan sonra uygulanan yeni merkeziyetçilik anlayışı ise, halk ile devlet arasında aracı rolündeki unsurları ortadan kaldırarak bunların işlevlerini

merkezin memurları ya da merkezin kontrolü altındaki yerel memurlara aktarmıştır. Böylece merkezi devlet doğrudan doğruya vatandaş ile temas ederek etkisini toplumun her kademesinde duyurmak fırsatını bulmuştur. Aracı unsurların ortadan kaldırılması, modern ulus-devletin altyapısını oluşturan sosyal homojenliğin sağlanması yolunda önemli bir adım olmuştur (Karpas, 1995: 28). Gerçekten de 19. yüzyıl boyunca modernleşme çabaları içinde gerçekleştirilen yasal reformlarla yürütülen “eşitlik” politikası, farklılığa dayalı Osmanlı sosyal düzenini törpülemiştir. Bununla birlikte, modernleşme süreci yeni toplumsal kesimlerin ortaya çıkmasına ve sivil toplumun gelişmesine de katkı sağlamıştır. Bu süreçte kişisel hak ve özgürlüklerin tanınarak güvence altına alınması, mülkiyet hakkının ve tüm uyruklar için kanun önünde eşitlik ilkesinin kabul edilmesiyle birlikte sivil toplumun oluşumu için gerekli önkoşullar hazırlanmıştır. Siyasal partilerin doğuşu, liberalizm, Marksizm ve milliyetçilik gibi ideolojilerin gelişmesi, sendikalar, kadın grupları ve çeşitli derneklerin ortaya çıkması da bu süreçle birlikte yürümüştür (Çaha, 2003. 186). Hatta Şinasi ve Namık Kemal gibi gazeteciliği geliştiren düşünürler sayesinde 1880’lerden sonra, Osmanlı İmparatorluğu’nda hatırı sayılır bir kamuoyunun geliştiği bile söylenebilir (Mardin, 1983: 1921).

Bir ülkede sivil toplumun gelişmesinde önemli unsurlar olan basın, siyasi partiler ve örgütlenme özgürlüğünün II. Meşrutiyetle birlikte geliştiği görülmektedir. Ondan önce ise II. Mahmut zamanında Osmanlı Devleti’nin Resmi Gazetesi olarak yayınlanan “Takvim-i Vakayi” ile birlikte Türkçe gazetecilik başlamış ve devlet, bir basın organı aracılığıyla tebaası ile ilişki kurmuştur (Ortaylı, 2001: 47). Bunun dışında, William Churchill adında bir İngiliz tarafından 1840 yılından itibaren “Ceride-i Havadis” gazetesi çıkarılmıştır. Ağâh Efendi ve Şinasi’nin 1860 yılında çıkarmaya başladığı “Tercüman-ı Ahval” gazetesi ile Türkiye’de basın, siyasi eleştiri görevine başlamıştır. Ayrıca Sultan Abdülhamit’e sert eleştiriler yönelten ve Fransızca yayın yapan “LaGeune Turquie” ve 1867-1868 yılları arasında Londra’da Yeni Osmanlılar Cemiyeti’nin yayın organı olarak çıkarılan “Muhbir” gibi gazeteler farklı fikirlerin gelişmesi ve yayılması için zengin bir çerçeve ve tartışma ortamı sağlamıştır (Tosun, 2001: 241-242).

Örgütlenme özgürlüğü açısından bakıldığında, dernek kurma özgürlüğünün ilk kez II. Meşrutiyet ile birlikte anayasaya girdiği görülmektedir. Anayasa’nın 120. maddesi, Osmanlı vatandaşlarına “devletin bütünlüğünü ihlal, meşrutiyet ve hükümeti tağyir etmeyecek, anayasaya aykırı olmayacak ve kamu ahlakını bozmayacak şekilde”

toplama hakkı vermektedir. Anayasa'daki düzenlemeye bağlı olarak 1909 yılında "İçtimaatı Umumiye Kanunu", 1909 yılında ise "Cemiyetler Kanunu" kabul edilmiştir (Toksöz, 1983: 372-373). Yine dernekleşme bağlamında 1908 sonrasında gözlenen en önemli değişiklik, devlet ile toplum arasında aracı kurumlardan olan siyasal partilerin doğuşudur. 1913 yılında resmen partileşen "İttihat ve Terakki", Prens Sabahattin'in görüşlerini benimseyen "Ahrar Fırkası", 1911 yılında kurulan "Hürriyet ve İtilaf Fırkası" bu partiler arasında sayılabilir. Cemiyet, dernek, mesleki kuruluş ve siyasal parti benzeri örgütlenmelerin en önemli etkisi, sivil toplumun temelini oluşturan vatandaşlık bilincinin oluşmasına yardımcı olmalarıdır (Tosun, 2001: 248).

3.1.2.4. Entegrasyon ve Vatandaşlık

Aynılık ve benzerlik yerine farklılığı esas alan Osmanlı yönetim modeli, farklılığı koruma ve sürdürme politikasına dayanmıştır. Bu anlayış nedeniyle, Osmanlı toplumunda her grup kendi dinini, dilini, fikirlerini ve yaşama biçimini korumuştur (Eryılmaz, 2000: 417). Osmanlı yöneticileri, kendi tarihsel ve kültürel iç dinamikleri sonucu şekillenen milletlerin (dinler, cemaatler) her birine, özünden koparmaksızın, toplumda bir rol biçmiş ve bu grupların liderlerini topluluğun hareketleri açısından kendilerine karşı sorumlu tutarak, sistemin bir düzen içinde devamlılığını sağlamışlardır (Çaylak, 2000: 427). 19. yüzyıla kadar bu geleneksel entegrasyon modeli fazla bir sorun ortaya çıkarmadan sürmüştür. Ancak 19. yüzyıl, Avrupa'da milliyetçilik fikrinin geliştiği, demokratik düşünce ve hareketlerin güçlendiği ve mutlak monarşilerin yıkıldığı bir dönemi ortaya çıkarmıştır. Fransız ihtilali ile cesaretlenen milliyetçilik, demokrasi ve bağımsızlık hareketleri, Osmanlı Devleti gibi geniş bir coğrafyaya yayılan ve onlarca topluluğu bünyesinde barındıran bir imparatorluğu sarsacak düzeyde etkilemiştir (Eryılmaz, 1996: 95).

18. yüzyıldan itibaren başta Rumlar olmak üzere zenginleşen gayrimüslim tüccarların, kilise faaliyetlerinin ve Avrupa devletlerinin etkisiyle başta Balkanlarda yaşayanlar olmak üzere çeşitli topluluklar milliyetçilik akımlarını benimsemiş ve bağımsız birer devlet haline gelmek için Osmanlı Devleti'ne başkaldırmaya başlamışlardır (Ortaylı, 2001: 60). 1820'lerdeki Yunan ayaklanması 1829 yılında Yunanistan'ın bağımsızlığıyla sonuçlanmıştır. Sırbistan'ın özerkliği (1812) ve Tanzimat'tan hemen önce Vidin ayaklanması, Bulgaristan için de aynı tehlikeyi ortaya çıkarmıştır. Bu bağımsızlık hareketleri ve içindeki gayrimüslimlerin eşitlik talepleri Osmanlı yönetimini yeni bir "Osmanlı vatandaşlığı" anlayışına yöneltmiştir. Gayrimüslimler artık, reaya

değil, Müslümanlar gibi eşit haklara sahip “vatandaş” olma isteklerini açıkça ifade etmeye başlamışlardır (Eryılmaz, 1996: 99). Bu gelişmeler karşısında Tanzimat bürokratları, Osmanlı uyruğundaki herkesin eşitliği düşüncesini ortaya atıp, ortak bir vatandaşlık kavramı (Osmanlılık) yaratmaya çalışmışlardır. Yönetimin yeniden düzenlenmesinde hâkim olan eğilim, bireyin statüsünün (hak ve sorumluluklarının) Osmanlı İmparatorluğu vatandaşı olması ve imparatorluğu yönetenlere bağlılığına dayandırılan Batılı seküler düşünce doğrultusunda olmuştur (Davison, 1996: 18). Tanzimat Osmanlıcılığının ilginç bir özelliği, Fransız Devrimi’nden etkilenen değil, ona tepki olarak düşünülüp geliştirilmeye çalışılan bir akım olmasıdır (Ortaylı, 2001: 113).

Tanzimat Fermanı’nın ilanıyla birlikte millet sisteminde ve haklar düzeninde bir değişim ortaya çıkmıştır. Mal, can ve namus güvenliği, şeriat ve kanun bakımından hüküm olmadıkça kimse hakkında ceza verilememesi, müsaderenin kaldırılması, iltizam usulüne son verilerek servete göre adaletli bir vergi düzeninin kurulması, herkesin tam bir serbesti içinde malını tasarruf edilebilmesi ve askerlik süresinin kısalması, belirtilen değişimin temel ilkelerini oluşturmaktadır. Ayrıca yeni haklar düzeninden din ve mezhep farkı olmaksızın tüm tebaanın eşit olarak faydalanması söz konusudur (Eryılmaz, 1996. 100). Getirilen eşitlik ilkesi, Osmanlı toplumunda cemaat tipi örgütlenmeyi bir anda ortadan kaldırmamış, ancak geriletmiştir. Bireyler bir süre sonra dini özdeşleşmeden çok ekonomik ve siyasal özdeşleşme ile bir araya gelmeye başlamışlardır (Ortaylı, 2001: 97).

O güne kadar “hâkim millet” olarak kabul edilen Müslümanlar, gayrimüslimlerle eşitlik düşüncesinden memnun olmasalar da Osmanlılık ideolojisi doğrultusunda yürütülen reformlara devam edilmiştir. Islahat Fermanı, cizyenin kaldırılmasını ve gayrimüslimlerin askere alınmasını kabul etmiş, gayrimüslim tebaa için hakaret içeren ifadeler kullanılmasını yasaklamış, mahkemelerde gayrimüslimlerin tanıklıklarının kabul edilmesini öngörmüştür (Küçük, 2006: 399). Ferman’ın ilanından bir yıl sonra cizye vergisi kaldırılırken, kanun gereği askere alınması gereken gayrimüslim tebaa için “bedel-i askeri” zorunluluğu getirilmiştir. II. Meşrutiyet’in ilanından sonra ise din ve mezhep ayrımı yapılmaksızın askerlik, bütün tebaa için bir yükümlülük haline getirilmiş ve bedel-i askeri de kaldırılmıştır.

1856 Islahat Fermanı ile vilayet ve belediye meclislerinde gayrimüslim tebaanın temsilci bulundurması hükmü kabul edilmiştir. Böylece belediye meclisleri ile vilayet, sancak ve kazalarda oluşturulan diğer yerel meclislere Müslümanlarla eşit sayıda

gayrimüslim temsilcinin katılması söz konusu olmuştur. Gayrimüslimler sadece yerel meclislere değil, Meclis-i Ahkâm-ı Adliye ve Şura-yı Devlet gibi ulusal organlara da dâhil edilmiştir. Bunun yanında, Islahat Fermanı ile millet örgütlenmeleri yeniden düzenlenmiştir¹. I. Meşrutiyet'in ilanına kadar yapılan düzenlemelerle milletlerin meclislerine ruhani liderlerin yanında halktan kimselerin katılmasına yer verilmiş, cemaatlerin din, eğitim, maliye gibi alanlarda yetkileri genişletilmiştir. Farklı milletlerin hükümete bağlılıklarını güçlendirmek amacıyla yapılan bu düzenlemeler, Osmanlı topraklarında yaşayan milletlerin "ulus" olma yolundaki çabalarını engelleyememiştir. (Küçük, 2006: 399).

Osmanlı devletinde 18. yüzyılın ikinci yarısından itibaren yabancı devlet tabiiyetine geçenlerin sayısı artmıştır. Çünkü yabancılar, hükümet tarafından hiçbir mükellefiyete tabi tutulmadıkları gibi askerlik ve vergi gibi yükümlülükleri yerine getirmekten de muaf tutulmaktaydılar. Bu sorunlar nedeniyle hükümet, bütün tebaanın tabiiyet statüsünü belirlemek amacıyla 1869 yılında "Tabiiyet-i Osmaniye Kanunnamesi"ni çıkarmıştır. Adı geçen Kanunname ile din esasına dayalı vatandaşlık kavramı terk edilmiş, onun yerine Batı hukukundaki uyrukluk kavramı benimsenmiştir. Kanuna göre, anne ve babası veya yalnız babası Osmanlı tabiiyetinde olan kişiler, Osmanlı tebaasına dâhildirler. Kanunun 6. maddesi, tabiiyet değiştirmeyi devletin iznine bırakmış, izinsiz bir şekilde devlette tabiiyet değiştirenlerin durumunu ve bunların Osmanlı topraklarına girişini devletin takdirine vermiştir (Eryılmaz, 1996: 149-150).

1876 yılında ilan edilen Kanun-i Esasi'nin 8. maddesi tabiiyet konusunu düzenlemiştir. Anayasa'da, "Osmanlı devletinde bulunan kişilerin tamamına, hangi din ve mezhepten olursa olsun istisnasız Osmanlı denilir" şeklindeki düzenleme, haklar bakımından "Osmanlı" kavramına yer vermesi nedeniyle önemlidir. Osmanlı kavramı, artık siyasi ve idari olarak tek bir kitleyi, yani Osmanlı tebaası olan bütün toplulukları anlatmak için kullanılmaktadır. Kanun-i Esasi'de kişi hakları, din ve mezhep farkı olmaksızın bütün Osmanlılar için geçerli kılınmıştır. Böylece hâkim millet ve mahkûm millet kavramları tarihe karışmış, bunun yerini "Osmanlı" kavramı almıştır (Eryılmaz, 1996: 149-150).

Tanzimat'la birlikte geliştirilen "Osmanlılık" ideolojisi Abdülhamit dönemiyle birlikte yerini "İslamcılık" politikasına bırakmıştır. Abdülhamit, Pan-İslamizm fikrini ortaya

¹ 1861 yılında Rum patrikliği nizamnamesi, 1863 yılında Ermeni teşkilatı nizamnamesi, 1865 yılında Yahudi milleti nizamnamesi, 1878 yılında ise Protestan cemaatinin nizamnamesi kabul edilmiştir (Eryılmaz, 1996: 117-129).

atmış ve İmparatorluğun dinsel bir fikir etrafında bütünlüğünü sağlamaya çalışmıştır. Osmanlılık ve İslamcılık akımları karşısında, Türk milliyetçiliği ise bir ideoloji olarak 19. yüzyıl sonu ve 20. yüzyıl başlarında ortaya çıkmıştır. 18. yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu, önceki yüzyıllarda geçerli olan kozmopolit hayat ve yönetim yapısını kaybetmeye başlamıştır. Henüz Türk ulusçuluğu yapılmaya bile kültürel yönden güçlü bir Türkleşme başlamıştır. Türkçe her zaman resmi dil olmakla birlikte, ilk kez 1876 Anayasası'nda yer almıştır (Ortaylı, 2001: 70-73). İttihat ve Terakki, İmparatorluğun dağılmasını önlemek için kuruluşundan itibaren resmi görüş olarak Osmanlıcılığa sahip çıkmıştır. Ancak onun Osmanlıcılığı, Tanzimat döneminden farklıdır. İttihat ve Terakki'nin Osmanlıcılık yorumu, neredeyse Türk olmayan unsurların Türkleştirilmesi düşüncesine yaklaşmıştır. Bu arada, Pan-Türkizm de Jön Türk aydınları arasında belli bir taraftar kazanmış, ancak Balkan Savaşı 1913'te Osmanlıcılığı hükümsüz bırakana kadar resmi bir onay görmemiştir (Zürcher, 2001. 188-189).

Cumhuriyetin ilk Anayasası olan 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu da vatandaşlık konusunu düzenlemiştir. Anayasa'nın 88. maddesine göre, "Türkiye halkına din ve ırk farkı olmaksızın vatandaşlık itibarıyla Türk denir. Türk babanın çocuğu, Türkiye içinde veya dışında doğmuş olmasına bakılmaksızın Türk olacaktır". Anayasa'daki düzenlemeye bağlı olarak 1928 yılında "Türk Vatandaşlığı Kanunu"nun kabul edilmesiyle birlikte, yöneticinin şahsına bağlı kulluk anlayışından ulus-devlete bağlı vatandaşlığa geçiş gerçekleşmiştir.

3.1.2.5. Yasal-Rasyonel Bürokrasinin Gelişimi

Osmanlı modernleşme süreci, Weberyen anlamda patrimonyal bürokrasiden yasal-rasyonel bürokrasiye geçişin özelliklerini göstermektedir. II. Mahmut döneminde merkezi düzeyde bakanlıkların ortaya çıkmasıyla birlikte memur rejimi de yeniden düzenlenmiştir. Devlet dairelerine memur yetiştirme ve memuriyete girme usulleri değiştirilmiştir. 1838 yılında kâtiplerin rütbelerinin yükseltilmesinde sınav esası getirilmiştir. Mekteb-i Maarif-i Adliyye'nin kurulmasıyla birlikte bürokrasinin ihtiyacı olan memurların yetiştirilmesine başlanmıştır. Müsadere kaldırılmış, memurların göreve başlamasında izlenecek prosedür belirlenmiş, memurlara düzenli maaş

bağlanmış ve 1838 yılında devlet memurlarının bir yıl süreyle atanmalarını ifade eden tevcihat usulü¹ kaldırılmıştır (Akyıldız, 2004: 49-50).

Yeni kurulan Dışişleri Bakanlığı'nın görevlerini yerine getirebilmesi için gerekli niteliklere sahip memurların yetiştirilmesi, 1821 yılında kurulan "Tercüme Odası" ile başlamış ve mühendislik okullarına ek olarak açılan maliye, tıp vb okullarda devam etmiştir. Buralardan mezun olanlar, yönetici sınıfın çeşitli kademelerinde görev almaya başlayınca yeni bir bürokrat-memur tipi ortaya çıkmıştır (Shaw, 2002: 627). Rasyonel temellere dayalı karar alabilen bu yeni bürokrat-memurlar, kendilerini Padişah'ın değil, devletin hizmetlisi olarak görmüşlerdir. Giderek Padişahlar yönetici sınıfın gözünde karizmalarını kaybetmişler, karizma Padişah'a değil devlete atfedilmeye başlanmıştır. Böylece Fransa'daki "devlet benim" geleneğinin, milletin genel iradesi ile değiştirilmesi olgusuna paralel bir gelişim görülmüştür (Heper, 1974: 69; Ahmad, 2006: 37).

3 Kasım 1839 tarihinde ilan edilen Gülhane Hatt-ı Hümayunu, devlet yönetiminde birkaç asırdan beri sürmekte olan keyfilik yerine kanun ve düzeni, emniyetsizliğe karşı da güveni ikame etmeyi amaçlamıştır. Daha önce de bahsedildiği gibi Ferman, birey-yönetim ilişkilerinde yeni bir anlayışı getirmiştir. Bu anlayış, gayrişahsî düzenlemelerin ya da kanunların, hayatın her alanına girmesi ve kanun hâkimiyeti anlayışının kabul edilmesidir. Kanuni yönetime geçişin ifade edildiği Ferman'da, kamu görevlilerinin cezalandırılmasının keyfi kararlara göre değil, bir Ceza Kanunnamesinin hükümlerine göre yapılması öngörülmüştür (Eryılmaz, 2006: 102).

Tanzimat Fermanı'nın ilanının ardından siyasetin yasama yoluyla değil, kodlaştırma² (tedvin, kanunlaştırma) yolu ile yapılması sivil bürokrasinin önemini daha da artırmıştır. Bu çaba nedeniyle, Tanzimat boyunca yönetimin hukukiliği artmış, Weber'in yasal-rasyonel bürokrasisine benzer bir yapı gerçekleştirilmiştir. Bu yapının temel özellikleri ise hukukilik niteliğine verilen önem, yönetmelik veya ona eşit belgelerdeki artış ve memuriyette kişisellik öğesinin azaltılması çabalarıdır (Heper, 1985: 256). Ayrıca, devletin üstlendiği kamu hizmetlerinin genişlemesiyle birlikte mülkiye memurlarının sayısı on binleri aşmış, birçok yeni ve önemli işlev sivil

¹ Bu usule göre, bir yıllık sürenin dolmasının ardından bazı memurların görevleri yenilenmez, bazıları yeniden atanır, bir kısmı da görevlerine devam ederdi. Ancak bu sistem memurları siyasi otoriteye daha bağımlı hale getirmiş, memurların kendilerini işine vermelerine ve görevlerinde tecrübe kazanmalarına izin vermemiştir (Eryılmaz, 2006: 72-77).

² Yürürlükteki hukuk kurallarının sistematik ve yazılı bir sisteme dönüştürülmesi anlamında kullanılan kodlaştırmanın Osmanlı hukuk sistemindeki uygulandığı, çeşitli hukuk kuralları arasında bir seçim yapmayı, karşıt kuralları bağdaştırmayı ve en önemlisi yeni kurallar koymayı içermiştir (Heper, 1985: 246).

bürokrasinin görev alanına girmiştir. Artık yalnızca merkez dairelerdeki kâtiplerden oluşmayan mülkiye, taşra yönetimi, adalet, eğitim ve nüfus sayımı gibi alanlarda modern bir sivil bürokrasiden beklenen işlevlerin birçoğunda sorumluluk üstlenmiştir. Tanzimat, Osmanlıların ilk kez sistemli bir şekilde, tüm imparatorluğu kapsayan, sivil memurlardan oluşan bir taşra teşkilatları altyapısı kurmaya başladığı dönem olmuştur (Finley, 1985: 261).

Ancak belirtmek gerekir ki Tanzimat dönemi bürokrasisinin temel amacı, örgütlenme ve kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimliliği sağlamaya yönelik olmamıştır. Yeni kurumların verimli çalışmalarını sağlamaktan çok, bu kurumların geleceğini güvence altına almak, bürokrasinin diğer kurumlara karşı gücünü korumak ve Batılılaşma sürecini devam ettirmek hedeflenmiştir. Bu nedenle de siyasal işlevleri yönetsel işlevlerine ağır basan bir kurum olan Tanzimat bürokrasisi, uygulama kadar politika oluşturma ile de meşgul olmuştur (Heper, 1985: 258 ve 1974: 65). Tanzimat döneminin bir başka özelliği ise bu dönemde oluşturulan yeni kurumların, seküler normlara dayanan kurumların yerine değil, onların yanında kurulmuş olmasıdır. Bu durum, özellikle hukuk ve eğitim alanlarında görülmüştür. Asker ve sivil bürokratları eğitmek için kurulan okullar, seküler bir ders programı izlemiştir. İslam hukuku yanında, Batı modellerinden alınan seküler kanunlar yürürlüğe konulmuştur. İkili kurumlaşma örüntüsü, dini kuralların etkisinin devam etmesinden kaynaklanmıştır (Heper, 1985: 245).

Tanzimat dönemi bürokrasisindeki değişim, klasik dönem Osmanlı bürokrasisi ile kıyaslandığında ortaya çıkmaktadır. İlk olarak klasik dönemde orta ve alt düzeydeki Osmanlı bürokrati, merkezde ve taşrada üst düzey bürokratların yanında onların gelir kaynaklarından geçimini sağlayan ve o bürokratin istihdam ettiği bir kapıkulu iken; Tanzimat'ın memur tipi belirli bakanlıkların, kuruluşların ve vilayet örgütlerinin kaydıhayatla istihdam ettiği, terfi, tayin ve cezalandırılması belirli kurallara bağlı, hiyerarşide yeri olan bir kişidir. Yine klasik dönemde merkezde sadece veziriazam, yeniçeri ağası gibi belirli görevlilerin devamlı ofisleri bulunur, vilayetlerde ise ayrı ofisleri bulunmazdı. Oysa 19. yüzyılda vilayet, sancak hatta kaza merkezlerinde bile kamu hizmetleri belirli binalardaki dairelerde yerine getirilmeye başlanmıştır. Bakanlık dairelerinde şubelere göre, düzenli bir kayıt ve dosyalama başlamış, bürokrasinin iş hacmi genişlemiştir. Tebaa ise halen devletle mümkün mertebe yüz yüze gelmemeye çalışmaktaydı, ancak 19. yüzyıl Türkiye'si tebaa ile devletin ve kamu yönetiminin ilişkisinin arttığı bir dönem olmuştur (Ortaylı, 2001: 146-148). Elbette kamu yönetimi

teşkilatlanmasında, kamu hizmetlerinde ve bireylerin kamu yönetimi ile olan ilişkilerinde yaşanan genişleme, 20. yüzyılın modern devletiyle kıyaslanamayacak kadar azdır.

I. ve II. Meşrutiyet dönemleri, yönetmelik ve ona eşit düzenleyici belgelerdeki artışı hızlandırmış ve yönetimin hukukilik niteliğine verilen önemi artırmıştır. 1876 yılında kabul edilen Kanun-ı Esasi'nin 39. maddesinde memurlara iş güvencesi getirilmiş, emekli oluncaya kadar görevde kalma güvencesi temin edilmiştir. 40. maddede ise her memurun görevlerinin yönetmeliklerle belirleneceği açıklanmıştır. Ancak gerek Anayasa'daki gerekse daha sonra çıkarılan kanun ve yönetmeliklerdeki düzenlemeler biçimsel kalmıştır. Hukuki düzenlemelerin asıl amacı halka iyi ve hızlı hizmet sunmak ya da yönetimde rasyonelliği artırmak değil, kontrol ve denetimi güçlendirmek olmuştur (Heper, 1985: 257).

II. Abdülhamit döneminde kamu yönetimi reformlarına devam edilmiştir. Bu çerçevede, 1881 yılından başlayarak bir dizi yasa sivil memurların tayini, terfi ve emekliliklerini düzenlemek üzere yürürlüğe konulmuş, maaşlardan yapılacak kesintilerle finanse edilen bir emekli aylıkları sistemi ve her memurun sicilinin tutulduğu sicil-i ahval 1870'lerde kurulmuştur. II. Abdülhamit döneminde memur sayısının yüz bini geçtiği anlaşılmaktadır (Finley, 1985: 262).

Bürokratik yönetim geleneği¹, 1890'larda ve önce askeri bürokraside yeniden güçlenmeye başlamıştır. İttihat ve Terakki'nin iktidara gelmesiyle birlikte "devletin nasıl kurtulacağı sorusu" yeniden gündeme gelmiştir. İttihat ve Terakki'nin bu soruya yanıtı, milletlerin birleştirilmesi yoluyla olmuştur. Millet kavramı, dinsel ve siyasal bir topluluk olarak değil, kültürel bir bütün olarak görülmeye başlanmıştır. Diğer yandan, eğitim yoluyla ilerleme fikri de benimsenmiştir. 1911 yılından itibaren sürekli savaş durumu, askeri bürokrasinin bu dönemde etkin olmasına neden olmuştur. Bunun yanında, milli bir ekonomi geliştirme ideali çerçevesinde planlama ve kontrol mekanizmasının geliştirilmesi ihtiyacı ve benimsenen kültürel değişim programlarının uygulanmasındaki rolleri nedeniyle sivil bürokrasinin de önemi gittikçe artmıştır (Heper, 1974: 82-85).

¹ Bürokratik yönetim geleneği kavramı, bürokrasinin kamu siyasalarının uygulayıcısı olmaktan ziyade siyasal rolleri de yerine getirmesi anlamında kullanılmaktadır (Heper, 1974: 1-2).

3.1.2.6. Ekonomik Alanda Liberal Adımlar

İmparatorluğun kuruluşundan 1700'lere kadar geçen dönemde ekonomiyi merkezden kontrol etme çabası ağır basmaktadır. 19. yüzyıldan önce ulaşım ve haberleşmenin yüksek maliyeti ve güçlüğü, Sanayi Devrimi'nin getirdiği mal çeşitlemesi ve maliyet düşüşünün sınırlı kalması gibi nedenler, kapitülasyonların¹ etkisini de görece olarak sınırlı tutmuştur. Ancak özellikle 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra Osmanlı'da piyasaya yönelmiş bir ekonominin geliştiği görülmüştür. Bürokratların Avrupa kökenli piyasa doktrinlerine daha fazla bel bağlamaları ve pratikte giderek daha fazla üreticinin piyasaya doğrudan bir şekilde girmiş olması, merkezi yönetimin ekonomi üzerindeki egemenliğinin büyük ölçüde azalmasına yol açmıştır (Keyder, 1983: 1065).

Osmanlı'da piyasa ekonomisinin gelişmesinde bazı iç ve dış faktörler etkili olmuştur. 1838 yılında İngiltere ile yapılan ticaret anlaşmasıyla başlayan kapitalist Avrupa ekonomisiyle bütünleşme süreci dış faktör olarak öne çıkmaktadır. Tanzimat Fermanı'nın ilanından hemen önce imzalanan 1838 "Balta Limanı Anlaşması" ile mevcut kapitülasyonların devamına ek olarak İngiltere'ye yeni imtiyazlar verilmiştir². Ticaret Anlaşmasıyla yabancı tüccarlar iç gümrük vergilerinden muaf tutulduğu halde, yerli tüccarlar bu vergileri ödemeye devam etmişlerdir. Bu nedenle yabancı tüccarlar, Osmanlı tüccarı karşısında önemli avantajlar elde etmişlerdir. Ortaya çıkan yeni ticaret sistemi, Osmanlı devletinin dış ticaret üzerindeki egemenlik hakkının büyük bir kısmını kaybetmesine yol açmıştır. Ayrıca benzer tavizler, 1839-1841 yılları arasında aralarında İsveç, Norveç, İspanya, Fransa gibi devletlerin bulunduğu bir dizi ülkeye daha tanınmıştır (Eryılmaz, 2006: 88-89).

1839 yılında kabul edilen Tanzimat Fermanı'nda ilan edilen bireysel hak ve özgürlükler tüccar ve azınlıklara hukuki garantiler sağlamıştır. Gerçekten de ticaret anlaşmalarıyla Osmanlı, açık pazar olarak uluslararası ticaret ağına girerken, Tanzimat Fermanı ile de kısmen Avrupa kamu hukukuna girmiştir (Kazgan, 2004: 21).

¹ Düzenlenmesi veya tamamen ortadan kaldırılması yönündeki çabalara rağmen, kapitülasyonlar ancak Lozan Barış Antlaşmasıyla (1923) kaldırılabilmiştir.

² Anlaşmaya göre, (1) İngilizler ülkedeki tarım ve sanayi ürünlerini serbest olarak alıp satabilecek; (2) Osmanlı devleti, tarım ve sanayi ürünlerinin alım-satımında uyguladığı her türlü tekeli ve malların bir yerden başka bir yere naklinde istenilen izin tezkeresini kaldırarak; (3) yabancı tüccar, Osmanlı ülkesinin her yerinde yerli tüccara sağlanan hak ve kolaylıklardan yararlanacak; (4) Osmanlı ülkesinden ihraç edilmek üzere İngiliz tüccarı tarafından iskeleye getirilen mallar, iç gümrük vergilerinden muaf olacak, bunun yerine, malın değeri üzerinden %9 oranında vergi ödenecek, mal ihraç edildiğinde ayrıca %3 gümrük alınacak; (4) İngiliz tüccarı tarafından ithal edilen mallar, %3 gümrük vergisi ödemek şartıyla ülkeye girebilecektir (Eryılmaz, 2006: 86-87).

Bunlara ek olarak içeride, müsadere sisteminin kaldırılması ve 1858 yılında kabul edilen Arazi Kanunnamesi de piyasa ekonomisinin gelişmesinde önemli etkilere sahip olmuştur. Müsadere, devlet hizmetinde bulunmuş kişilerle zenginlerin kazançlarında bir gayrimeşruluk sezildiğinde mallarının bir kısmına devlet tarafından el konulmasıdır. Hazine açıklarını kapatmak ve savaş masraflarının finansmanına katkı sağlamak amacıyla malları müsadere edilenler genellikle devlet memurlarıydı. Bu nedenle müsaderenin kaldırılması da en çok kamu yöneticilerinin işine yaramıştır. Böylece yönetici sınıf, servetlerini biriktirmeye ve vakıf ve hayır işlerine yatırmaktan çok dünyevi amaçlarla değerlendirmeye yönelmiştir (Eryılmaz, 2006: 65-66).

1858 Arazi Kanunnamesi'nden önce toprakta özel mülkiyeti tanıyan bazı düzenlemeler görülmektedir. Örneğin, 1841 ve 1847 yıllarında iki düzenleme ile kişilerin tasarrufundaki topraklara tapu vermeye başlanmıştır. Bu gibi düzenlemeler, Arazi Kanunnamesi'nin çatısını oluşturmuştur. 1858 Arazi Kanunnamesi ile miri topraklar hızla el değiştirmiş ve önemli bir kısmı özel mülkiyete geçmiştir. Kanun'un 8. maddesi çiftliklerdeki ferdi tasarrufu da kabul edip bunlara tapu vermiştir. Ayrıca Kanun'a göre, miri arazinin alımı ve satımı yasak iken, 1860 ve 1861 yıllarında devlet borçlarına ve 1869'da yapılan bazı değişikliklerle adi borçlara karşılık alım ve satımı kabul edilmiştir. Köylü toprakta istediği ürünü yetiştirme hakkı elde ederken miras hakkı da kız ve erkek evlat arasında eşitlenmiştir. 1869 yılında çıkarılan bir Kanunla yabancıların Osmanlı topraklarında mülk edip miras bırakabilmeleri de mümkün hale getirilmiştir (Ortaylı, 2001: 217). Arazi Kanunnamesi'nin arkasındaki düşünce, araziyi işleyenlerin toprağın sahibi olarak tanınmaları durumunda, daha fazla üretmek için uğraşacakları ve bunun da hem hazineye hem de üreticiye faydalı olacağıydı. Gerçekten de 1870'lerden sonra artan ticaret ve uygun tarım ürünü fiyatları sayesinde tarımsal üretim hacmi büyük ölçüde artmıştır (Karpat, 2002: 95).

Bunun yanında, geleneksel Osmanlı ekonomisinin temel unsurlarından olan lonca yapısı ve buna dayanan ekonomi anlayışı da büyük ölçüde kırılmıştır. Bu alandaki ilk uygulama Tanzimat yöneticilerinin narhı kaldırmasıdır. Geleneksel toplumsal ihtiyaç maddelerinin fiyatları, esnaf, şehrin ileri gelenleri ve kadıdan oluşan bir kurulda belirlenmekteydi. Ancak ekonomik yapının değişmeye, ulaşım ve ticaretin gelişmeye başladığı Tanzimat'tan sonraki dönemde narh uygulaması fiyatlar ve ticari faaliyetler üzerinde olumsuz etkilere yol açmıştır. Bu nedenle, 1865 yılında et ve ekmek dışında bütün maddelerden narh kaldırılmıştır. Narhla birlikte esnaf için getirilen işyeri

sayısının sınırlanması ve lonca düzenine ilişkin birçok kural ve uygulama kendiliğinden ortadan kalkmıştır (Ortaylı, 2001: 210).

Osmanlı Devleti'nin Avrupa finans sistemi ile bütünleşmesi, kâğıt paranın (kaime) çıkarılması, 1850 yılında kurulan borsanın 1870'lerde yasallık kazanması, Kırım Savaşıyla birlikte 1854 yılında dış borca yönelmesi, iç borç tahvillerinin dış pazarlarda satışının serbest bırakılması, 1863 yılında kurulan Osmanlı Bankası başta olmak üzere diğer bankaların kurulması gibi gelişmelerle söz konusu olmuştur (Kazgan, 2006: 22). Böylece küresel ekonomiyle eklemlenme nedeniyle 19. yüzyıl boyunca dünya ekonomisindeki dalgalanmalar Osmanlı ekonomisini de yakından etkilemiştir (Keyder, 1983: 1066).

İttihat ve Terakki'nin siyasi iktidarı denetlediği ve etkilediği 1908-1913 yılları arasında ulusal ekonomi politikalarının başladığı anlaşılmaktadır. Nitekim yerli malı kullanma kampanyaları, yerli sermayeli şirketleşmenin desteklenmesi, milli bankacılık hareketinin başlatılması, milli burjuva yetiştirme çabaları gibi gelişmeler bunun göstergeleriydi. Bu tarihten itibaren yeni bir ulus (Türk ulusu) ve ulus-devlet (Türkiye Cumhuriyeti ulus-devleti) inşa etme süreci, ekonomi politikalarında da belirleyici olmuştur. Bu süreçte, Alman siyasal düşüncesine dayanan toplumu organik bir bütün sayan ve bunun tarım, sanayi gibi unsurlarını organik bütünüün ayrılmaz parçaları olarak gören "ulusal ekonomi" anlayışının gerçekleştirilmesi temel hedef olarak alınmıştır (Kazgan, 2004: 41-43).

3.1.3. Osmanlı'dan Devralınan Birey-Kamu Yönetimi İlişkileri

III. Selim döneminden itibaren Batılılaşma ilkesi doğrultusunda yürütülen reformların üç önemli sonucu olmuştur. İlk olarak, yapılan atılımlar sağlam temellere dayanmamış, son tahlilde Padişah'ın iradesi duruma egemen olmuştur. İkinci olarak, eski kanunlaştırma uygulaması terk edilmediğinden ikili bir kurumlaşma örüntüsü ortaya çıkmıştır. Üçüncü olarak, reformcular, Batıdaki sistemin belli yönlerine odaklanmış ve ele aldıkları kurumların, sistemin diğer yönleri ile olan ilişkileri üzerinde durmamışlardır. Ağırlıklı olarak, idari örgüt şemaları, hukuk devleti düşüncesi ve bazı siyasal düzenlemelere önem verilmiştir (Heper, 1974: 53).

Tanzimat dönemi boyunca gerçekleştirilen reformlar Sultan'ı devletin ve tebaasının mutlak sahibi olma konumundan, devletin ve milletin sadece temsili bir sembolü ve

sözcüsü olma konumuna düşürürken (Karpata, 2002: 880), bürokratik aydınların¹ rolü genişlemiştir. Tanzimat yöneticileri, kişiliklerinde tutuculuk ve pragmatik reformculuğu birleştirmiş, dünya görüşleri, davranış biçimleri ve politikalarıyla 19. yüzyıl Osmanlı toplumundaki yeni insanın tipik temsilcileri veya öncüleri olmuşlardır (Ortaylı, 2001: 230). Tanzimat bürokratları, kendilerini sosyo-ekonomik kökenlerinden bağımsız bir grup olarak görmüşlerdir. Sadece kendilerinin devleti yönetme konusunda yetenekli olduklarını düşünmüşlerdir (Heper, 1985: 250). Bu düşüncenin bir uzantısı olarak yönetici sınıfın tüm üyeleri, tebaa karşısında genellikle bir elit otoriteriyenizmi anlayışıyla davranmıştır (Finley, 1985: 259).

Osmanlı modernleşmesinin ana hedefi, bürokrasinin hizmet kapasitesini artırmak, karar verme sürecine halkın katılımını sağlamak ya da tebaanın yaşam standardını yükseltmekten çok merkezi yönetimin gücünü pekiştirmek olmuştur (Karpata, 2002: 81). III. Selim'in modern profesyonel bir ordu kurma çabasıyla başlayan merkezileşme, Tanzimat döneminde bürokrasinin modernleşmesine, güçlenmesine, dolayısıyla modern merkezîyetçiliğin kurulmasına yol açmıştır (Ortaylı, 2001: 90).

Tanzimat reformlarının ayırt edici bir başka özelliği ise, yukarıdan aşağıya reform usulünün benimsenmesidir. Reform inisiyatifi halktan değil, merkezi hükümetten gelmiştir (Davison, 1996: 18; Zürcher, 2001: 72). 1876-1878 (I. Meşrutiyet) deneyiminden sonra 1908'de de (II. Meşrutiyet) Osmanlı bürokrat aydını iktidara gelmiştir. Ancak geleneksel Osmanlı merkezîyetçiliği ve tepeden inmecilik anlayışı bu dönemde de devam etmiştir (Kılıçbay, 1985: 59).

19. yüzyıl boyunca merkezi devlet bireylerin gündelik yaşamları üzerinde Osmanlı tarihinde o güne kadar görülmemiş ölçüde etki sahibi olarak toplum üzerindeki hâkimiyetini derinleştirmiştir. Giderek büyüyen kamu yönetimi, daha önceleri devletin yetki ve ilgi alanı dışında sayılan faaliyet kollarını da kapsamıştır. Böylece kamu yönetimi modern öncesinden modern biçime evrilirken devlet memurlarının sayısı da sürekli artmıştır (Quataert, 2003: 95). Kamu hizmetlerinin genişlemesi ve kamu görevlilerinin sayısındaki artışa rağmen, Osmanlı bürokratları, modernleşmenin vazgeçilmez koşulları olan profesyonel bir grup haline gelmeyi veya uzmanlık geliştirmeyi tam anlamıyla başaramamışlardır. Bürokrasinin kökeni ve kendisine biçtiği "devletin somutlaşmış hali" rolü, kendilerini halkın hizmetkârı olarak algılamalarına

¹ Mardin'e göre (1985: 47), aydın ile kalem efendisi (bürokrat) rollerinin yapışık kardeş olarak görülmesi 20. yüzyılın ortalarına kadar sürmüştür.

imkân vermediğinden bürokratlar “hizmet” düşüncesine yabancı kalmışlardır (Karpaz, 2002: 161).

II. Abdülhamit döneminde devam edilen reformlar, Sultan'ın dış ilişkiler, maliye, askeri konular ve iç güvenlik gibi önemli alanlarda karar alınmasını kendi elinde toplama politikasıyla daha da yoğun hale gelecek olan yüksek düzeyde bir merkezileşmenin ortaya çıkmasına neden olmuştur (Karpaz, 2002: 880). Buna bağlı olarak, hükümet, seçkin ve uzman bir grubun elinde kalmayı sürdürmüştür. Bürokratlar, politika oluşturma sürecinde doğrudan rol almaya devam etmiştir. Bürokratik yönetimin devam etmesinde seküler eğitim veren yüksek öğretim kurumları ve devletten bağımsız girişimci orta sınıfın olmaması önemli rol oynamıştır. Bürokratik yönetim geleneği sivil bürokrasinin yanında, 1890'larda askeri bürokraside de güçlenmeye başlamıştır. Nitekim Abdülhamit dönemini takip eden yıllarda Batılılaşma ve sekülerizasyon çabaları askeri bürokrasi tarafından yürütülmüştür. Bu dönemde Osmanlı seçkinleri, belli bazı Batı kurumlarını olduğu gibi aktarmaya çalışma uğraşı içinde olmuşlardır. Giderek bu yaklaşımı benimseyen bürokratik aydınlar toplumda yalnızca kendilerinin söz sahibi olması gerektiği sonucuna varmışlardır (Heper, 1985: 252-253).

Abdülhamit'in açtığı modern okullarda yetişen bürokratlar, subaylar, doktorlar ve diğerleri Avrupa liberal düşüncesinden de etkilenmişlerdir. Fakat paradoksal bir şekilde bu okullar yeni nesil entelektüellerin ve Sultana karşı muhalefetin ortaya çıkışı konusunda kaynak işlevi görmüştür (Karpaz, 2002: 886). Bu okullardan yetişenler tarafından geliştirilen Jön Türk hareketi, ilk zamanlar liberal siyasal politikaları benimsemiştir. Ancak çok geçmeden Batılılaşmayı reddeden bir tepki ile karşılaşılınca otoriter bir yönetim biçimine geçilmiştir. Böylece ilk defa II. Mahmut tarafından uygulanmaya çalışılmış olan aydınlıkçı bir mutlakiyet programı yürütülmeye çalışılmıştır. Bu yaklaşımın benimsenmesi, asker-sivil bürokraside bürokratik yönetim geleneğini yeniden canlandırmıştır. Bu gelenek, bürokrasinin önceki özelliklerini tekrar kazanmış, hatta Jön Türk kuramcıları, geleneği kavramsal olarak daha da geliştirmişlerdir. Böylece söz konusu geleneği, Cumhuriyet döneminin, özellikle Atatürk sonrası ortaya çıkacak entelektüel-bürokratik yönetim geleneğine biraz daha yaklaştırmışlardır¹ (Heper, 1985: 254-255).

¹ Örneğin, Ahmet Rıza'nın amacı, halkı eğitim yoluyla uyandırmaktı. Geliştirdiği doğal hukuk kavramına göre, ampirik realitenin öğeleri arasında değişmez ilişkiler bulunmaktadır, bu ilişkiler ancak uzmanlar tarafından anlaşılabilirdiği için siyasetin de uzmanlara bırakılması gerekmektedir. Dönemin bir başka

Rustow'un hesaplamalarına göre Osmanlı ordusunun subaylarından %93'ü ve kamu görevlilerinin %85'i, imparatorluğun çöküşünden sonra görevlerini devam ettirmişlerdir. Bu kadroların bürokratik bir yönetim geleneğini temsil ettikleri düşünülmektedir. Böylece bu kadroların rollerini nasıl gördükleri, toplumda devletin rolü ve vatandaş-kamu yönetimi ilişkileri hakkında fikirleri, Türkiye Cumhuriyeti'nin siyasal ve idari kurumlarının biçimlenmesi ve çalışmasında önemli öğeleri oluşturmuştur (Turan, 1984: 103). Osmanlı-Türk bürokratlarının bu özelliklerini Turan (1984: 103-104) şu şekilde özetlemektedir:

1. Yönetici sınıf, toplum üzerinde siyasal, ekonomik ve toplumsal kontrolü elinde tutmak istemektedir.
2. Bürokratların yönetime yaklaşımları, temsili ve harekete geçirici olmaktan çok düzenleyicidir.
3. Devletin temsilcileri olarak, kendilerini vatandaşların refahından sorumlu olarak görmektedirler. Diğer bir ifadeyle, yönetilenler hak ve sorumluluk sahibi vatandaş olarak değil, birincil görevleri yöneticilerine bağlılık (itaat) olan kullar şeklinde görülmektedir.
4. Tepeden inme bir şekilde veya merkezden başlatılan değişim, kullarının iyiliği ve uyum içinde yaşamalarından sorumlu olan devletin bir ayrıcalığı olarak algılanmaktadır. Çevreden (*periphery*) kaynaklanan değişim ise bürokratlar tarafından direnişle karşılanmaktadır.
5. Sivil toplum gibi farklılaşmış alanlar yerine toplumsal bütünlük ve homojenite tercih edilmektedir.
6. Bürokratik seçkinler, aldıkları eğitime dayalı olarak, yönetilenler karşısında kültürel üstünlükleri olduğuna inanmaktadırlar. Bürokratların, batılılaşma düşüncesine yönelmesiyle birlikte, bürokrasi ile yönetilenler arasında önemli bir kültür farklı ortaya çıkmıştır.
7. Bürokratların düşüncelerinde devlet, onların var olma nedenleridir (*raison d'etre*). Devlet, bürokratların büyük bir bağlılık içinde hizmet verdikleri kurumdur.

önde gelen kuramcısı olan Abdullah Cevdet'e göre ise, halkın, seçkinlerin yol göstermelerini anlayabilmesi için temel bir eğitime sahip olmaları gerekir (Heper, 1985).

Bürokratların eylemlerindeki hâkim kaygı, devletin devamlılığı ve güçlendirilmesidir.

8. Bürokrasi ve bürokratlar, sadece bir uygulayıcı (*instrumental*) olmaktan öte bir role sahip olmuştur. Bürokrasi, modernleştirme çabalarının öncüsü olarak, idari olmaktan çok siyasal normlardan etkilenmiştir. Bürokrasi, siyasal programların uygulanması işlevini de üstlenmiştir. Girişimci sınıfların gelişmemesi, bürokratik seçkinlerin toplumsal değişimde öncü rolü görmesine yol açmıştır (Heper, 1974: 3, 20, 27).

Yukarıdaki özelliklerinin yanında Osmanlı-Türk bürokrasisi, Weberyen bürokrasinin temel niteliklerinin de taşıyıcısı olmuştur. Bunlardan birincisi bürokratların, yasa ve yönetmelik gibi düzenlemelerden de yararlanarak çevresine kapalı ve gizli bir şekilde çalışmasıdır. Yönetimin gizliliği, vatandaşların kamu yönetimine katılmasını sınırlandıran etkenlerin başında gelmektedir. Türk bürokrasisinin ikinci özelliği, bürokrat ve memurların kurallara aşırı bağlılığıdır. Bürokrasinin bu özelliği gücünü, elindeki yönetmelik vb. düzenleyici işlem yapma yetkisinden almaktadır. Kanunlarla verilen hakların yönetmeliklerle geri alınması veya zayıflatılması ya da kanunlarla getirilen düzenlemelerin uygulamaya yansıtılmaması gibi olgulara Cumhuriyet tarihinde sıkça rastlanmaktadır. Aşırı kuralcılık bürokrasiye, halkın karşısında üstün bir konum vermenin yanında kırtasiyecilik ve işlerin yavaş yürümesi, süreçlere sonuçlardan daha fazla önem verilmesi gibi teknik sorunlara da yol açmaktadır. Burada tespit edilen özelliklerin, bürokrasinin tamamında (tüm kurum ve kuruluşlar ile bürokrat ve memurlarda) ve tarihin her döneminde geçerli olduğu iddia edilmemektedir. Ancak 19. yüzyılda Osmanlı modernleşme çabalarıyla güçlenen bürokrasi, söz konusu özellikleri 1980'lere kadar büyük ölçüde devam ettirmiştir. 1980'lerden sonra yaşanan gelişmeler ise bürokrasinin toplumsal ve siyasal rollerinin sınırlandırılmasını ve onun denetlenmesini kolaylaştırmıştır.

3.2. Kamu Yönetimi Reformları Bağlamında Cumhuriyet Döneminde Birey-Kamu Yönetimi İlişkileri

Türkiye'de siyasal, ekonomik, toplumsal ve yönetsel gelişmeler dikkate alındığında birey-kamu yönetimi ilişkilerini, tek parti, 1950-1960, 1960-1980, 1983-2003 ve 2003 sonrası dönemlerine ayrılarak incelemek mümkündür. Bu dönemleştirmenin, Türkiye'de birey-kamu yönetimi ilişkilerinin gelişimi ve temel özelliklerini anlamada sistematik açıdan kolaylık sağlayacağı düşünülmektedir. Yoksa toplumsal ve yönetsel

gelişim içinde kırılmaların yanında devamlılıkların da önem taşıdığı kabul edilmektedir. Örneğin, 1945 yılından itibaren hâkim tek parti yönetiminin, muhalefet partilerinin kurulmasına izin vermesi, devletçilik politikalarını gevşetmesi ve Seçim Kanunu'nu değiştirmesi gibi gelişmelerin, 1950 yılında çok partili demokrasiye geçişi kolaylaştırdığı bilinmektedir. Yine liberal ekonomiyi savunan DP döneminin sonlarında planlama anlayışının gündeme gelmesinin, 1960 yılından sonra DPT'nin kurulması ve planlı kalkınmaya geçilmesine katkı sağladığı düşünülmektedir. Dolayısıyla buradaki amaç, Türkiye'de özellikle kamu yönetimi reformlarını dikkate alarak birey-kamu yönetimi ilişkilerinin gelişimini ortaya koymaktır.

3.2.1. Tek Parti Dönemi Birey-Kamu Yönetimi İlişkileri

Cumhuriyet tarihinde tek parti iktidarı, 1950 yılında Demokrat Parti'nin yönetime geçmesine kadar devam etmiştir. Aslında 1945 yılından itibaren muhalefet partilerinin kurulmasına izin verilmiştir. Bu dönemde birey-kamu yönetimi ilişkilerinin temel özelliği Osmanlı'dan devralınan yönetim anlayışına, hızlı bir modernleşme programının eklenerek sürdürülmesidir.

3.2.1.1. Siyasal ve Toplumsal Reformlar

Kurtuluş Savaşı'nın fiilen sona ermesinin ardından yeni rejimin kurulması sorunu ile karşı karşıya kalınmıştır. Atatürk, Osmanlı Devleti'nde tüm çabanın Padişah'ın kişisel çıkarlarını korumaya odaklandığını belirtmiş ve Türkiye Cumhuriyeti'nde egemenliğin Sultan'a değil, kayıtsız şartsız halka ait olması formülüne ulaşmıştır. Yalnız egemenliğin çeşitli çıkar gruplarından oluşan "halk"a değil, bir bütünü ifade eden "millet"e ait olması düşünülmüştür. Atatürk, Cumhuriyetçi devletin temel görevini, halkı çağdaş medeniyet seviyesine çıkarmak olarak görmüştür. Ancak halk tek başına bu hedefe ulaşmaya yeterli ve istekli değildir. Bu nedenle, halkı uyarmak ve ikna etmek gerekmektedir. Buradan çıkan sonuç ise reformların yukarıdan aşağıya doğru yapılmasıdır. O halde egemenlik artık Padişah'a değil, millete aittir; ancak kolektif şuuru belli bir düzeye ulaşıncaya kadar egemenlik halka ait olamazdı. Milli irade halkın medenileştiği oranda ortaya çıkabilecektir. Bu noktada seçkinlerin görevi ise bu süreci hızlandırmak için halkı aydınlatmaktır (Heper, 2006: 95-99). Atatürk'ün bu görüşleri, Cumhuriyet reformlarının arkasındaki fikri altyapıyı oluşturması bakımından önemlidir.

Reform sürecine bakıldığında ise 1 Kasım 1922 tarihinde saltanat kaldırılmış, 29 Ekim 1923'de TBMM'de Cumhuriyet ilan edilmiş ve ardından 3 Mart 1924'te halifelik

kaldırılmıştır. Böylece 20 Nisan 1924'te yeni bir Anayasa'nın kabul edilmesinin yolu açılmıştır. Anayasa'nın ilanının ardından toplumsal reformlar hız kazanmıştır. Bu dönemde, Osmanlı dönemindeki eklektik Batılılaşma anlayışı yetersiz görülerek radikal bir Batılılaşma programı izlenmiştir (Eryılmaz, 2008: 137). Böylece Tanzimat'tan beri ortaya çıkan ikili kurumlaşma örüntüsüne son verilmiştir (Heper, 1974: 92).

1925 yılından itibaren hızlanan reformların¹ temel amacı, toplumun gelenekçi usul ve adetlerinin yerine çağdaş, akılcı fikirleri yerleştirerek Türkiye toplumunu günün ihtiyaçlarına göre yenileştirmek olmuştur (Karpata, 1996: 65). Bu amaçla okuryazarlık sürecinin ve eğitimin hızlandırılmasına ayrı bir önem verilmiştir. 1927 sayımlarına göre nüfusun %9'dan daha azı okuyazardı. Okuma-yazma seferberliği gibi çabalarla okuryazar oranı 1935'de %20'nin üzerine ve savaşın sonunda da %30'un üzerine çıkmıştır. 1940'larda ise kırsal kesimde değişimi gerçekleştirme için Köy Enstitüleri'nin kullanılmasına karar verilmiştir (Ahmad, 2006: 102-103).

Yeni kurulan devletin toplumsal değer ve normları, artık dini ilkelerden değil, milliyetçilik, halkçılık ve laiklik ilkelerinden çıkarılmaktadır. Bu ilkeler arasında milliyetçilik, yeni devletin siyasal felsefesinin odak noktasını oluşturmuştur. İdealist Türk aydınları, İslam etkisinden kurtulmuş bir milliyetçiliği, milli bir kültüre ve evrensel bir anlayışa götüren bir yol saymışlardır. Türk milliyetçiliğinin ilk görevi ise, milleti oluşturmak üzere, bu millete mensup olma bilincini vatandaşlar arasında yaymak olmuştur. Laiklik de milliyetçiliğin amaçları arasında sayılan modern, milli egemenliğe dayanan, milli bir devleti gerçekleştirmek için yegâne yol olarak görülüyordu. Toplumsal bütünleşmeyi sağlamak bakımından halkçılık ilkesi, milliyetçilikten bir adım öteye gitmiştir. Halkçılık, milliyetçilik ideali etrafında sosyal bütünleşmeyi sağlayan bir araç olarak yorumlanmıştır. Bu ilkeye göre toplum, sosyal sınıflardan değil, çeşitli meslek gruplarına mensup bireylerden oluşmaktadır. CHP'nin 1931 yılında yayınlanan programına göre, halkçılığın amacı sınıf mücadelelerini önleyerek Türk toplumunun birliğini sağlamaktır (Karpata, 1996).

Tek parti dönemi, iki kez çok partili düzene geçiş denemesine sahne olmuştur. Programını siyasal ve ekonomik liberalizme dayandıran Terakkiperver Cumhuriyet

¹ Bu bağlamda tekke ve zaviyelerin kapatılması (1925), milletlerarası takvimin kabul edilmesi (1926), İsviçre Medeni Kanunu ile yeni Borçlar, Ceza ve Ticaret Kanunlarının kabul edilmesi (1926), Hukuk ve Ceza Mahkemeleri Usulleri, Deniz Ticaret, İcra ve İflas Kanunları (1927), Latin Alfabesi'ne geçilmesi (1928), hafta sonunun Pazar gününe çevrilmesi (1935) vb. hukuki düzenlemelerle toplumsal alan yeniden inşa edilmeye çalışılmıştır.

Fırkası (TCF), 17 Kasım 1924 tarihinde kurulmuştur. Bu parti, basından ve halk kitlelerinden destek görmesine rağmen, Takrir-i Sükûn Kanunu'nun yürürlükte olduğu dönemde, 5 Haziran 1925 tarihinde kapatılmıştır. İkinci deneme ise resmen 12 Ağustos 1930 tarihinde Fethi Bey tarafından kurulan "Serbest Cumhuriyet Fırkası" dır (SCF). Liberal esaslara dayanan SCF programı, özel girişime ağırlık verilmesi, tekellerin kaldırılması, yabancı sermaye girişinin teşvik edilmesi, vergilerin azaltılması gibi ilkelerden oluşmaktadır. Ancak ikinci deneme de kısa sürmüş ve Serbest Fırka 3 ay sonra kapatılmıştır (Tunçay, 2005).

3.2.1.2. Tek Parti Dönemi Ekonomi Anlayışı

Tek parti döneminin ekonomik tercihleri incelendiğinde karışık bir tablo karşımıza çıkmaktadır. 17 Şubat 1923 tarihinde toplanan İzmir İktisat Kongresi'nde planlamacılık değil, özel girişime dayalı kalkınma anlayışı hâkim gelmiştir. Bu doğrultuda 1923-1929 yılları arasında devletin ekonomik hayata çok az müdahale ettiği, buna karşılık özel girişimi teşvik ettiği¹ bir ekonomi politikası takip edilmiştir. 1929-1932 döneminde ise himayeciliğin benimsendiği anlaşılmaktadır². Bu dönemde dünyada bir yandan 1930'lardan sonra Keynesyen iktisat anlayışı egemen olmaya başlarken, diğer yandan 1927 yılından itibaren SSCB'de uygulanmaya başlanan planlı ekonomi politikasının başarıları göz doldurmuştur. Bu gelişmelerin de etkisiyle CHP'nin 10 Mayıs 1931 tarihinde toplanan III. Kurultay'ında "devletçilik" ilkesi kabul edilmiş, ülke kalkınmasında devlete rol verilmiştir (Altıntaş, 1978: 98-111). Devlet eliyle kalkınma politikasının bir uzantısı olarak 1934-1938 yılları arasında Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı ve ardından da 1939-1943 dönemini kapsayan İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı uygulamaya konulmuştur. Ancak II. Dünya Savaşı'na rastlayan ikinci plan, dönemin olağanüstü koşulları nedeniyle uygulanamazken, Birinci Planın uygulanması da kesintiye uğramıştır. 1937 yılında ise devletçilik Anayasal ilke olarak kabul edilmiştir. II. Dünya Savaşı'nın olağanüstü koşullarında, özellikle CHP'nin 1943 yılındaki VI. Büyük Kongresi'nin ardından devletçilik ilkesi yöneticiler arasındaki önemini kaybetmeye başlamış ve ardından da yumuşatılmıştır.

¹ 1927 yılında Teşvik-i Sanayi Kanunu çıkarılarak özel servet birikimi teşvik edilmek istenmiştir. Bu amaçla özel firmalara bazı devlet tekelleriyle işbirliği yapma hakkı dahi verilmiştir. Hükümetin bu politikası nedeniyle bazı yerel işadamları muazzam servet edinmiştir (Ahmad, 2006: 119).

² Himayeci politikalar çerçevesinde 1930 yılında Türk Parası'nın Kıymetini Koruma Kanunu, Ticarete Tağşişin Men'i (hile ve aldatmanın yasaklanması) ve İhracatın Murakabesi (denetlenmesi) Kanunu, İnhisarlar (Tekel) Kanunu ve Merkez Bankası Kanunu gibi düzenlemeler kabul edilmiştir (Keskin, 2007: 109)

3.2.1.3. Tek Parti Dönemi Kamu Yönetimi Reform Girişimleri

Tek parti dönemi, toplumsal ve ekonomik alanda olduğu kadar kamu yönetimiyle ilgili temel kanunların da kabul edildiği bir dönemdir. 1924 Anayasasında yönetim düzeni ile ilgili temel ilkeler olarak “yetki genişliği” ve “görev ayrımı” ilkeleri tekrarlanmıştır. 1924'te Köy Kanunu, 1929'da İl idaresi Kanunu ve 1930'da 1580 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiştir. Tüm bu yasal düzenlemelerde Osmanlı yönetim anlayışından devralınan merkezîyetçiliğin izlerine rastlamak mümkündür. 1950'lere kadar bakanlık sayısındaki artış, kurum ve kuralların merkezi yönetimde toplanması çabaları da merkezîyetçiliği destekleyen unsurlardır.

Tek parti döneminde, alanında yetişmiş uzmanların sayısının azlığı nedeniyle reform girişimlerinde yabancı uzmanların araştırma ve raporlarına başvurulmuştur. Bu raporlardan bazıları belirli kurumlar üzerine odaklanırken diğerleri oldukça kapsamlı olup genel kamu yönetimi sistemini ele almıştır¹. Bu dönemde hazırlanan yabancı uzman raporlarının ortak özelliği, devletçilik politikasının yerine liberal ekonomi politikalarını önermeleridir. Bu bağlamda, raporlarda dikkat çeken öneriler arasında yabancı sermayenin ülkeye girmesinin sağlanması, şahsi teşebbüsün teşvik edilmesi, mahalli teşebbüs ruhunun canlandırılması ve sanayileşme yerine tarım alanında yatırım yapılması bulunmaktadır.

Yabancı uzmanların hazırladığı raporlar, kamu yönetimi reformu açısından, yetki devri, formalitelerin basitleştirilmesi, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümünün yeniden düzenlenmesi, kamu personelinin niteliğinin yükseltilerek sayısının azaltılması, ithal edilen kanunların Türkiye'nin şartlarına uygun hale getirilmesi, Bakanlıklar bünyesinde rasyonalizasyon komisyonlarının kurulması, devlet dairelerinde büro makinelerinin kullanılması vb. öneriler sunmaktadır. Görüldüğü gibi bu öneriler kamu kurumlarının kendi iç örgütlenişini ve diğer kamu kurumlarıyla ilişkilerini (koordinasyon sorunu çerçevesinde) düzenlemeyi amaçlamaktadır.

Bu dönemde belirli kurum ve kişilerce kamu yönetimi reformuna yönelik harcanan çabaların etkileri çok sınırlı olmuştur. Ne 1947 yılında Başbakanlığın direktifiyle kamu kesiminde rasyonalizasyon tedbirleri almak için kurulan komisyonların

¹ Bu dönemde hazırlanan raporlar arasında Dorr Raporu, (Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Bir Tetkiki-1933), Thornburg Raporu (Türkiye Nasıl Yükselir?-1949) ve Neumark Raporu (Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor-1949) oldukça genel kapsamlı olmakla birlikte kamu yönetimine de değinmiştir.

çalışmalarından, ne de yabancı uzmanlara hazırlatılan raporlardan olumlu bir sonuç alınamamıştır. Raporlarda belirtilen tavsiyelerin çoğu hiç uygulanamazken, bir kısmı görünürde uygulanabilmiştir (İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, 1972: 18).

3.2.1.4. Tek Parti Döneminde Birey-Kamu Yönetimi İlişkilerinin Temel Özellikleri

Tek parti dönemi bürokrasisinin iki temel misyonunun bulunduğu söylenebilir. Bunlardan birincisi, reformları geliştirerek devam ettirmek ve yerleştirmek iken, ikincisi ekonomik kalkınmada kamu bürokrasisinin öncülüğünü sağlamaktır. Reformların halka benimsetilmesi sürecinde CHP'den, uygulamaya aktarılmasında ise büyük ölçüde İçişleri Bakanlığı bürokrasisinden yararlanılmıştır. Nitekim 1935 yılında toplanan parti kongresinde, devlet-parti özdeşliği resmen kurulmuş, İçişleri Bakanı CHP'nin resmen Genel Sekreteri ve Valiler de il başkanı olmuşlardır. Bölge müfettişleri hem parti hem de hükümet işlerini denetlemekle görevlendirilmişler ve bütün millet CHP'nin üyesi sayılmıştır. Mülki yöneticilerin yönetsel işlerinin yanında siyasi işlerle de uğraşması nedeniyle yönetimle siyaset iç içe girmiştir. Böylece siyasal parti bürokrasisi, sivil bürokrasiden daha etkili bir hale gelmiştir (Eryılmaz, 2008: 137-139).

Reformları gerçekleştirmek için özellikle tek parti döneminin ilk yıllarında askeri bürokrasiden de yararlanılmıştır. Hatta sivil bürokrasi bir süre askeri bürokrasinin otoritesine girmiştir. Özellikle sınır bölgelerinde askeri bürokrasi mülki yönetim (valilik) görevlerini üstlenmiştir. Cumhuriyet'in ilerleyen yıllarında Atatürk'ün de çabaları ile askeri bürokrasinin siyasal hayat üzerindeki etkileri kademeli olarak azaltılmıştır. Sivil bürokrasi açısından bakıldığında ise, Atatürk, sivil bürokrasiyi hükümete tabi bir araç olarak görmüştür. Bu dönemde, Osmanlı geleneklerine bağlı bürokratlar görevden uzaklaştırılmaya çalışılmıştır. Böylece Cumhuriyet döneminin modern kurumlarını yaratacak ve yaşatacak bir bürokratik sınıf yaratmak istenmiştir (Heper, 2006: 105)

Ekonomide kalkınmayı özel kesimin inisiyatifine bırakan bir anlayış yerine, (sanayinin bazı sektörlerinde özel sektöre altyapı hazırlamanın ötesinde) devletin doğrudan asli yatırımcı ve üretici unsur olarak ekonomide yer aldığı bir politika benimsenmiştir (Çınar, 2007: 303). Devletçi ekonomi anlayışının bir politikası olarak belirli alanlarda temel mal ve hizmet üretimi işiyle uğraşacak kamu işletmeleri (KİT) kurulmaya başlanmıştır. 1930-1953 yılları arasında 19 KİT kurulmuştur. KİT'lerin kurulmasıyla birlikte geleneksel bürokrasinin yanında iktisadi bürokrasi de ortaya çıkmış ve böylece bürokratlar iktisadi alanda da deneyim sahibi olmaya, kalkınma konularıyla daha

yakından ilgilenmeye başlamışlardır. Belirtmek gerekir ki bu dönemde özel sektör ortadan kaldırılmamış, ancak devlet öncülüğünde ve devlete yakın bir girişimci orta sınıfın gelişmesi için çalışılmıştır¹ (Eryılmaz, 2008: 141). Diğer taraftan, 1930'lardan itibaren büyük kentlerde su, elektrik, havagazı, telefon ve kent içi ulaşım hizmetlerini yürütmekte olan imtiyazlı şirketler millileştirilmiştir. Bu millileştirmeler, hisseleri çoğunlukla yabancılara ait olan şirketlerin bedelleri ödenerek satın alınması yoluyla gerçekleştirilmiştir (Kalfa, 2007: 418).

Reformların yürütülmesi sırasında bürokrasi oldukça baskıcı bir nitelik göstermiştir. Bu dönemin memur imajı, halka hizmet eden değil, topluma tepeden bakan, emreden ve bir ölçüde de toplumu potansiyel bir tehlike olarak gören bir yapı sergilemiştir. Bürokrasi "özne", toplum ise "nesne" konumunda algılanmıştır (Eryılmaz, 2008: 140). Bunun yanında devlet memurlarının halka karşı kötü yönetim uygulamaları da giderek artmıştır. Nitekim bu sorunun bir neticesi olarak, 1929 yılında memurların halka karşı kötü davranışlarını engellemek amacıyla Dâhiliye Vekâleti tarafından bir genelge yayınlanmıştır (Bayramoğlu, 2007: 21).

Bürokrasiye biçilen modernleşme rolü, bir yandan bürokrasinin genişlemesine, yeni fonksiyonlar kazanmasına yol açarken diğer yandan onun verimlilik ve hizmet odaklı olmasından çok siyasal roller üstlenmesine, siyasal kararların alınması ve uygulanmasında önemli işlevler kazanmasına neden olmuştur. Bürokratlar batılılaşma amacıyla yakından özdeşleşince geniş yetkiler kazanmışlar, bu yetkileri sınırsız bir şekilde kullanmaya alışmışlardır. Bu tür davranışlar "yüksek sosyal statüye sahip politik bir sınıf" olan bürokratlarla, onların yönetmek durumunda oldukları kitleler arasındaki mesafeyi açmıştır. Diğer yandan, 1945 yılında kabul edilen "Varlık Vergisi Yasa"sı nedeniyle bürokratik seçkinler ile ekonomik orta sınıf ve kırsal bölge ileri gelenleri arasındaki ilişkiler düzeltilmeyecek derecede kopmuştur (Turan, 1984: 111-113). Kısacası devlet-toplum çatışması bu dönemde de devam etmiştir. Yönetici elitlerin toplum algılaması Hegelci olarak kalmıştır. Osmanlı döneminde olduğu gibi Cumhuriyet döneminde de bürokratik seçkinler aşkın devleti, toplumu bir arada tutabilmek için vazgeçilmez görmeye devam etmişlerdir (Heper, 2006: 41).

¹ Atatürk 1935 yılında yaptığı bir konuşmasında devletçiliği şu şekilde tarif etmiştir. "Türkiye'nin tatbik ettiği devletçilik sistemi, 19. asırdan beri, sosyalizm nazariyatçıların ileri sürdükleri fikirlerden alınarak tercüme edilmiş bir sistem değildir. ... Devletçiliğin bizdeki manası şudur: Fertlerin hususi teşebbüslerini ve şahsi faaliyetlerini esas tutmak; fakat büyük bir milletin ve geniş bir memleketin bütün ihtiyaçlarını ve birçok şeylerin yapılmadığını göz önünde tutarak, memleket iktisadiyatını devletin eline alması" (Avaner, 2007: 619).

Tek parti dönemine birey-kamu yönetimi ilişkilerinin katılım boyutu açısından bakıldığında ise toplumda siyasal ve yönetsel kararları etkileyen kişi ve grupların sayısı sınırlı kalmıştır. Ayrıca tek parti döneminde yapılan tüm seçimlerde, adayların parti genel başkanı tarafından tespiti, ikinci seçmenlerin partinin yerel yöneticileri tarafından belirlenmesi, seçmen listelerinin yörenin mülki amirleri tarafından oluşturulan komisyonlar ve muhtarlar tarafından hazırlanmaması, listelere itiraz etmenin işlerliğinin olmaması, açık oy gizli tasnif ilkesinin geçerli olması gibi belli bir baskı unsuru ya da dayatmadan söz edilebilir¹ (Çavdar, 2008: 13). 1934 yılında çıkarılan İş Kanunu, grev ve lokavtı açık bir şekilde yasaklarken, sendikaların tanınması ya da yasaklaması düzenlenmemiş, ancak bireysel veya toplu iş uyuşmazlıklarının çözümünde rol oynayan "işçi temsilciliği" adında bir sistem öngörülmüştür (Makal, 1999: 401-402).

Dönemin yönetici elitlerinin tavırları katılma anlayışını yansıtmaktadır. Yönetici elitler, halkın gözü ve kulağı olan partinin (CHP), siyasal hakların pratiğe dökülmesi konusunda yegâne siyasal örgüt olduğuna inanmışlardır (Öz, 1992: 152-160). Bu dönemde vatandaşların siyasal ve yönetsel katılımını artırmaya yönelik çabaların temel amacı siyasal hakların demokratik bir şekilde kullanılmasından çok, yönetimin politikalarının daha geniş kitleler tarafından onaylanmasını sağlamak olduğu anlaşılmaktadır.

3.2.2. 1950-1960 Döneminde Birey-Kamu Yönetimi İlişkileri

CHP'nin tek parti iktidarı 1950 yılında DP'nin seçimler yoluyla iktidara gelmesi neticesinde sona ermiştir. Siyasal yaşamda ortaya çıkan değişime liberal ekonomi politikalarının da eşlik etmesiyle birlikte, bu dönemde bireylerin kamu yönetimi ile olan ilişkileri tek parti döneminden farklı bir anlayışla gelişmiştir.

3.2.2.1. Çok Partili Hayata Geçiş

Başarısız olan TCF ve SCF denemelerinin ardından, 1945 yılından itibaren muhalefet partilerinin kurulmasına izin verilmiştir. 1945 yılında Millet Partisi, 1946 yılında ise Demokrat Parti (DP) kurulmuştur. DP, CHP'nin içinden kopmasına karşın iki parti

¹ Siyasal katılım açısından bu dönemdeki olumlu bir gelişme kadınlara oy hakkının tanınmasıdır. Nisan 1930'da kadınlara aynı yıl yapılacak belediye seçimlerinde oy kullanma hakkı verilmiştir. 1934 yılında ise kadınların genel seçimlerde sadece oy kullanma değil aday olma hakları da kabul edilmiştir. Şubat 1935'teki genel seçimlerde ise meclise 18 kadın seçilmiştir. Ayrıca kadınların 1930'ların başında giderek yaygınlaşan işgücünün bir parçası haline geldikleri de belirtilmelidir (Ahmad, 2006: 109-110).

arasında milletvekillerinin toplumsal kökenleri¹, partilerin doğuş şartları, faaliyette buldukları ortam ve liderlerin özelliklerinden kaynaklan ciddi farklar bulunmaktadır. CHP'liler, başlangıçta, devlete metafizik bir nitelik ve dolayısıyla mutlak bir üstünlük tanımış, bireylere ise devlete mutlak itaat görevi yüklemişlerdir. DP'liler ise devlete, insanlar tarafından birey ve toplumun menfaati için kurulmuş bir teşekkül olarak bakmışlar, bireyin inançları ve kanaatleri karşısında devletin yetkilerinin kısıtlanmasını istemişlerdir. CHP'liler, insan haklarının devletten çıktığını kabul etmekteyken, daha pragmatik olan DP'liler, tabii haklar teorisini benimsemişlerdir. İki partinin halk karşısındaki davranışını da belirtilen temel tutumlar tayin etmiştir (Karpaz, 1996. 328).

1946'dan itibaren CHP politikalarında yaşanan değişim, demokratikleşme doğrultusunda sınırlı da olsa bazı adımlar atılmasını sağlamıştır. Bu çerçevede, yeni Seçim Kanunu hazırlanmış; gizli oy açık tasnif ve seçim sürecinin yargı güvencesine bağlanması ilkesi ile partilere eşit propaganda yapma hakkı getirilmiştir. Getirilen bu güvenceler neticesinde seçmenin serbest iradesinin sandığa yansıdığı ilk seçimler olan 1950 genel seçimleri yapılmış ve DP, toplumun çeşitli sınıfları arasındaki genel memnuniyetsizlikten yararlanarak CHP'den iktidarı devralmıştır. Seçimlerden itibaren CHP, sert ve hırçın bir muhalefet sergilemiş, bu tavır DP'yi de sertleştirmiştir. CHP yöneticileri DP'yi küçümseyici tavır almışlar, DP üst kadrolarını devlet yönetimini beceremeyecek nitelikte bilgisiz kişiler olarak görmüşlerdir. CHP yöneticilerinin halkı küçük gören davranışları 1950 sonrasında da sürmüştür (Çavdar, 2008: 42-43).

3.2.2.2. Toplumsal ve Ekonomik Değişim

1946 yılından sonra devletçilik ilkesinin yumuşatılması gibi ekonomi politikalarında da sınırlı liberal adımlar atılmıştır. 1946'dan beri serbest pazar ekonomisini savunan ve bunu hükümet programına alan DP, iktidara geldikten sonra devletin ekonomideki rolünü daraltılmaya çalışmış ve liberal bir ekonomi politikası izlemiştir. 1950'lerin ortalarına kadar bunu başardığı da söylenebilir. Bu dönemde, ulaştırma ve sulama yatırımları ile tarımsal destekleme politikalarına olumlu dış ticaret konjonktürü de katkı yapınca tarım kesimi güçlenmiş ve iç pazarın entegrasyonu artmıştır. Bu ise piyasa ekonomisinin gelişmesine ve güçlenmesine imkân vermiştir. Önemli karayolları, su,

¹ Toplumsal özelliklerine bakıldığında DP milletvekilleri ortalama olarak çok gençti, seçim bölgeleriyle çok daha köklü ilişkilere sahiptiler, üniversite eğitimi görmüş olanlar daha az, ticaret veya hukuk formasyonuna sahip olanlar daha fazlaydı. CHP ile olan en çarpıcı farklılık, bürokratik ve/veya askeri formasyona sahip milletvekillerinin hemen hemen olmamasıydı. Böylece tek parti döneminden oldukça farklı niteliklere sahip seçkin kesimin iktidara geldiği söylenebilir (Zürcher, 2001: 321).

liman ve enerji projeleri 1950-1960 dönemi döneminde gerçekleştirildiğinden bu dönem, "altyapı yatırımcılığı dönemi" olarak adlandırılmıştır (DPT, 2009).

Yerli ve yabancı sermaye yatırımlarının tüm teşviklere rağmen sınırlı kalması nedeniyle yatırımların yüzde 40-50'sini devlet yapmak zorunda kalmıştır. Yapılan yeni yollar ve hızla artan araç sayısı daha etkin bir pazarlama ve dağıtım olanağı sağlamıştır. Köyler ve ücra kasabalar ticaret merkezlerine bağlanmış, böylece iç piyasa genişlemiştir. Ancak tüm çabalara rağmen bu dönemde de ekonomik kalkınmada dinamik rol oynayacak bir orta sınıf yaratılamamıştır. Özel yatırımcıların isteksizliği ve yatırımlar için sınırlı kalan sermayeleri ise, Demokratların vaat ettikleri büyük devlet işletmelerinin özelleştirilememesine neden olmuştur (Zürcher, 2001: 326-327; Heper, 1974: 125).

1950'lerde kırsal kesimde tarımın makineleşmesi, kentlerde ise fabrikaların açılması gibi gelişmeler kırsal kesimden kasaba ve kentlere göçü hızlandırmıştır. 10 yıllık dönemde büyük kentlerin nüfusu her yıl %10 artmıştır. Hızlı göç ise kentlerde, işsizlik, gecekondulaşma, su, elektrik, yol ve kanalizasyon gibi altyapı yetersizlikleri, sağlık ve eğitim sorunları gibi toplumsal ve ekonomik sorunları ortaya çıkarmıştır. 1954 yılında ekonomik canlanma döneminin sona ermesiyle birlikte, ekonomik büyüme %13'lerden %4'lere düşmüş, ticaret açığı genişlemiştir. Ayrıca 1940 tarihli Milli Koruma Kanunu bu dönemde yeniden yürürlüğe girmiştir. Ekonomideki kötü gidişin sonunda Hükümet, 1958 yılında IMF'ye başvurarak yeni bir paket borç almak zorunda kalmıştır (Zürcher, 2001: 332-333).

3.2.2.3. 1950-1960 Dönemi Kamu Yönetimi Reform Girişimleri

Cumhuriyet tarihinde ilk defa seçim yoluyla iktidarı CHP yönetiminden devralan DP'nin 22.05.1950 tarihli hükümet programında¹ bütün devlet hizmetlerinin görülmesinde azami tasarruf zihniyetiyle hareket edileceği, özel teşebbüsün kendini hukuki ve fiili emniyet altında hissetmesini sağlayacak bütün tedbirlerin alınacağı ve onun süratle gelişmesine yardım edileceği, yabancı sermaye ve tekniğinden yararlanılacağı ve üretim üzerindeki devlet müdahalesinin kaldırılacağı ifade edilmiştir. II. Menderes Hükümeti'nin (09.03.1951-17.05.1954) programında içişleri ilkesi olarak "bütün idare

¹ Bundan sonraki Hükümet Programlarının incelenmesinde TBMM'nin resmi web sitesinde yayınlanan tam metinlerden yararlanılmıştır. Bakanlar Kurulu, Hükümet Programları, koalisyon protokolü ve oylama sonuçlarına http://www.tbmm.gov.tr/kutuphane/e_kaynaklar_kutuphane_hukümetler.html adresinden ulaşılabilir.

cihazını halkın hizmetine vermekten” söz edilmiş, bunun ise “idare cihazının demokratlaşması” anlamına geldiği ifade edilmiştir. Bu söylemde kamu yönetimine, kamu hizmetlerinin sunulmasında bir araç olarak yaklaşılabileceği ve Osmanlı’dan kalan kendini halkın üzerinde gören memur anlayışının değiştirilmeye çalışılacağı anlaşılmaktadır.

Planlı dönem öncesinde bilgi birikimi ve uzman sayısının yetersizliği nedeniyle, kamu yönetimi tümüyle ve sistemli bir biçimde gözden geçirilememiş, merkezi ve kurumsal düzeydeki araştırmalarla yetinilmek zorunda kalınmıştır. Bu dönemin sınırlı düzeydeki çalışmalarının özelliklerinden birisi de araştırmaların yabancı uzmanlar tarafından yapılmış olmasıdır (Karaer, 1987: 27). Hazırlanan raporlardan bazıları ABD’nin Marshall Yardımından yararlanma şartlarının belirlenmesinde de etkili olmuştur¹. Raporlar incelendiğinde kurumsal reform önerilerinin öncekilerden çok farklı olmadığı anlaşılmaktadır. Kamu yönetiminde yoğun olarak kurumsal sorunlara odaklanılırken, bireylerin yönetimle olan ilişkilerinde aşırı kuralcılık, kırtasiyecilik ve merkeziyetçilikle mücadele önem kazanmıştır. Bu dönemdeki raporlar, tek parti dönemindeki raporlardan farklı olarak iktisadi politikaların belirlenmesi amacıyla bir planlama birimi kurulması, üniversitede kamu yönetimi ve işletme kürsülerinin açılması, devlet dairelerinde organizasyon ve metot birimlerinin oluşturulması gibi tavsiyeleri de içermektedir. Nitekim bu tavsiyeler doğrultusunda 1953 yılında TODAİE, 1957 yılında ise Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi’nde “Amme İdaresi Kürsüleri” açılmış, İstanbul Üniversitesi bünyesinde İşletme İktisadi Enstitüsü kurulmuştur (Yayman, 2008: 140).

Reformlarla ilgili genel bir değerlendirme yapılacak olursa, Cumhuriyet’in kuruluşundan 1960’lara kadar geçen dönemde gerçekleştirilen çalışmalar, yönetimin iyileştirilmesi alanında belirli bir aşama oluşturmakla birlikte, temel olarak hizmetlerin yürütülüşü sırasında karşılaşılan çeşitli sorunları çözmek için başvurulan bazı önlemlerle sınırlı kalınmıştır (Karaer, 1987: 29). Bu dönemdeki yabancı uzmanların raporları uygulamaya aktarılamazken, kurumlar tarafından yürütülen çalışmalar ise esas itibarıyla sorunlar ortaya çıktıkça, bu sorunlara genellikle doğrudan yöneticiler tarafından çare aranması aşamasından öteye gidememiştir. Yönetimsel problemler parti

¹ Bu çerçevede hazırlanan raporlar arasında Barker Raporu (Kalkınma Planı İçin Tahlil ve Tavsiyeler-1951) ve Martin-Cush Raporu (Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor-1951) bulunmaktadır.

programlarında yer bulurken, çok sayıdaki yasal düzenleme ile bu sorunların çözülebileceği düşünülmüştür (Kuyaksil, 1994: 94).

3.2.2.4. 1950-1960 Dönemi Birey-Kamu Yönetimi İlişkilerinin Temel Özellikleri

1950-1960 döneminde, çok partili demokrasiye geçişle birlikte birey-kamu yönetimi ilişkilerinin de bu yönetim anlayışına uygun olarak yapılandırılmaya çalışıldığı anlaşılmaktadır. Bu modele uygun bir şekilde vatandaşlar, "seçmen" kimliğiyle, periyodik olarak yapılan seçimlerde birden çok siyasal parti arasından seçim yapabilmıştır. Kamu görevlilerine ise, "kamu siyasalarını uygulamaya aktaran görevliler" olarak yaklaşmıştır.

1946 yılında çok partili siyasal hayata geçilmesiyle birlikte siyasal sistem, kendisini halkın katılımına açmıştır. Politikada çok partili siyasal hayat başlayınca kaçınılmaz olarak modernleştirici bürokratik elitin eski gücü azalmaya başlamıştır. Hatta 1950-1960 dönemi bürokrasi açısından gerilemenin, itibar ve güç kaybının yaşandığı yıllar olarak nitelenmektedir. Bu dönemde siyaset ve siyasetçiler ön plana çıkarken¹, bürokrasi ikinci planda kalmış ve modern temsili demokrasilerdeki rolüne uygun bir şekilde "kamusal hizmet aracı" olarak görülmeye başlanmıştır (Eryılmaz, 2008: 144). Karpat'a göre (1996: 274), asırlardan beri, halktan zihniyet ve adetler bakımından kopmuş ve tek parti sistemi tarafından 1945 yılına kadar bu eğilimi daha da artan bürokrasi, bizatihi bağımsız bir sınıf teşkil etmiş ve kendisini devletin temsilcisi olarak görmüştür. Bu düşünce yavaş yavaş yerini, memurların asıl fonksiyonunun, ihtiyacı olan hizmetleri halka sunmak olduğu görüşüne bırakmıştır.

Temsili demokrasinin en önemli öğelerinden biri olan çok partili hayata geçilmesiyle birlikte kabul edilen politik güvenlik, beraberinde bireye saygı gösterilmesine, bürokratik baskıya son verilmesine ve özellikle bireylerin devlet işlerine bizzat katılabilmelerine yol açmıştır. Halk, seçim hakkını, kendisinden alınmasına imkân olmayan bir hak olarak görmüştür. Bu hakkı, hükümeti kontrol için en etkili araç olarak kabul etmiştir. Hükümetin icraatı artık vatandaşların kontrolünün ötesinde ve üstünde tutulmadığından hükümeti eleştiri hakkı, bireyin doğuştan sahip olduğu bir hak olarak görülmüştür (Karpat, 1996: 351).

¹ Çavdar'a göre (2008: 45-46), "Cumhuriyet tarihinde ilk kez ... milletvekilleri ile seçmen barışmıştır. Anadolu'nun herhangi bir yöresinden Ankara'ya gelen kişi, yöre milletvekilini bulabiliyor, derdini anlatabiliyor, nihayet TBMM'ye girebiliyordu. Tek parti devrinin seçkinci, halkı, köylüyü küçük gören tavrını anımsayanlar için olanlar adeta bir devrimdi".

CHP döneminde devlet aygıtı ve parti örgütü o derece iç içe geçmişti ki, parti, devletin toplumu denetlemek ve yönetmek için kullandığı araçlardan biri haline gelmişti. 1950'de iktidara gelen DP ise, eski yönetimden devralınan bürokrasi ve orduya güvenmediğinden¹, bu kesimleri kendi denetimi altına almak için çabalamıştır. Yeni dönemde, partinin (siyasetin) bürokrasiye egemen olma mücadelesi öne çıkmıştır (Zürcher, 2001: 322). Bu çerçevede, güvenlik güçlerinin kasaba ve şehirlerdeki yetkileri daraltılmış, jandarma, askeri makamların otoritesinden çıkarılarak İçişleri Bakanlığı'na bağlanmıştır. Memurların görevleri sırasında işledikleri suçlardan dolayı yargılanmaları kolaylaştırılmıştır (Karpaz, 1996: 274-275). Ayrıca Hükümet, 25 yıldan fazla hizmeti olan memurlara işten el çektirip, sonra da erken emekli edileceklerine dair yeni bir yasa getirerek bürokrasi üzerindeki etkinliğini artırmıştır. Bu yasa yargıç ve akademisyenleri de ilgilendirmiş, zaten zayıf olan akademik serbestlik daha da kısıtlanmıştır (Zürcher, 2001: 335). Bürokrasinin gerilemesi, ekonomik alanda da ortaya çıkmıştır. Özellikle 1953 yılından itibaren hızlanan enflasyon nedeniyle, kamu görevlilerinin milli gelirden aldıkları gerçek pay yarıya yakın bir düşüş göstermiştir. Neticede devlet memurluğu, eskisinden daha az imrenilen bir meslek haline gelmiştir (Şaylan, 1983: 303).

Ordunun da siyasal alandaki önemi bir hayli azalmıştır. Tek parti döneminde her ne kadar ordu politikaya katılmamışsa da, CHP'nin hâkimiyetini dayandırdığı asıl kuvvet ordu olmuştur. Oysa çok parti sisteminde siyasi iktidar seçmenlerin oyuna dayanmak zorunda olduğundan, ordunun rolü savunma hizmetlerinin yürütülmesiyle sınırlandırılmıştır (Karpaz, 1996: 275).

DP iktidarı döneminde bürokrasi açısından belirginleşen önemli bir olgu da geleneksel bürokrasi ile teknik-ekonomik hizmetleri yerine getiren bürokrasi arasındaki farklılaşmadır. Parti kurulduğu andan itibaren devletçiliğe karşı çıkmasına rağmen uygulamada devlet kapitalizmi, kapsam ve etkinlik olarak genişletilmiştir. Devlet bir taraftan altyapıya yönelik büyük yatırımlara kalkışırken, diğer yandan KİT'ler nicel ve nitel olarak hızlı bir gelişme göstermiştir. Böylece devlet, mühendis, tekniker, ekonomist vb. alanlarda giderek artan sayıda uzmanlaşmış personeli istihdam etmeye başlamıştır. Ekonomik işlerde kamu kuruluşları bölgesel örgütlenmelere giderek geleneksel bürokrasinin denetimi dışına çıkmışlardır. Bu bürokrasinin toplumun

¹ DP'lilerin endişelerinin başında, İnönü'nün halen bürokrasi ve ordu tarafından desteklediği düşüncesi gelmektedir. Nitekim bu endişe, seçim başarılarına rağmen DP liderlerinin kendilerini güven içinde hissetmemelerine yol açmıştır (Zürcher, 2001: 323).

ekonomik yaşamı üzerindeki etkinliği artarken, aynı zamanda geleneksel bürokrasiye göre maaş ve sosyal haklar gibi konularda daha ayrıcalıklı hale getirilmiştir (Şaylan, 1983: 303).

Yönetim anlayışındaki değişim, memurla halk arasındaki ilişkileri de etkilemiştir. Memurlar iş sahiplerine daha nazik davranmaya ve halktan gelebilecek eleştiriler konusunda hassasiyet göstermeye başlamışlardır. Resmi bir dairede iyi muamele görmedikleri takdirde üst makamlara başvurmaları için bizzat hükümet vatandaşları teşvik etmiştir. Batı'daki kamu yönetimleri için olağan görülen bu gelişmeler, 1940'lara kadar devletin ve personelinin mutlak bir güce sahip olduğu Türkiye'de geçmişin yönetim zihniyetine göre büyük bir değişiklik olarak addedilmiştir (Karpaz, 1996: 275). Tüm bu gelişmeler genel olarak değerlendirildiğinde, bürokrasinin siyasal etkisini kırmaya yönelik çabalar nispeten başarılı olmasına rağmen, 1950'lerin sonunda sivil bürokrasinin, yalnızca siyasal kararları uygulayan bir kurum durumuna indirgenemediği de belirtilmektedir. Bürokratik yönetim geleneği¹, 1950'lerin sonuna kadar eski etkinliği azalmakla birlikte, siyasi hayattaki etkinliğini sürdürmeye devam etmiştir (Heper, 1974: 31, 122, 140-141). 1960'lı yıllarda bürokrasi ya da yönetici elitin, hala halktan ayrı bir grup olarak düşünmeye devam ettiğini ve ekonomik olanakları sınırlıysa da siyasal etkinlikleri ve prestijlerinin yüksek olduğunu belirten Eren'e göre "[g]eniş kitlelere karşı bir sorumluluk duygusu taşıyan bürokrasi, 'devlet baba' yahut paternalistik bir tutum içinde olduğundan kitlelerin gerçek gereksinmelerini saptayıp kısa bir sürede çözümlenmekten uzak kalmaktadır" (Eren, 1963: 170'den aktaran Heper, 1974: 138).

3.2.3. 1960-1980 Döneminde Birey-Kamu Yönetimi İlişkileri

II. Dünya Savaşı'nın ardından dünyadaki genel eğilime paralel olarak Türkiye'de de planlı kalkınma anlayışı gelişmiş ve kalkınmada kamu yönetimine geniş bir rol verilmiştir. 1970'li yıllarda yaşanan iki petrol krizi ise yönetim anlayışında değişimin ilk işaretlerini ortaya çıkarmıştır.

¹ Heper'e göre (1974: 166-167), 1950'lerin sonunda bürokratik elitin temel özellikleri arasında belli ve genel bir kamu yararı kavramına uygun siyasal yaklaşımlara taraf olma, diğerlerine ise karşı çıkma eğilimi, kamu yararı kavramının milliyetçilik, laiklik gibi ilkeler ve batılılaşma amacı çerçevesinde formüle dılması, "rasyonel" olarak belirlenen hizmetin gereklerini toplumsal grup ve sınıfların talep ve çıkarlarından daha üstün tutma, siyaset yapımına idari değil siyasal katkıda bulunma ve teknik anlamda verim kavramının ikinci planda kalması bulunmaktadır.

3.2.3.1. 1961 Anayasası'nın Yönetim Anlayışı

1960 döneminin birey-kamu yönetimi ilişkilerini anlamak açısından 1961 Anayasası'nın incelenmesi önemlidir.

3.2.3.1.1. Siyasal ve Yönetimsel Düzen

27 Mayıs askeri darbesinin ardından oluşturulan Kurucu Meclis'in hazırladığı Anayasa 9 Temmuz 1961 tarihinde yapılan halkoylamasında %61,7 oy oranıyla kabul edilmiştir. 1924 Anayasası'na bir tepkiyi içeren 1961 Anayasası, yeni bir siyasal, ekonomik, toplumsal ve yönetimsel düzeni ortaya çıkarmıştır.

1961 Anayasası'nın getirdiği önemli değişikliklerden biri "çift meclis" sistemi idi. Millet Meclisi ve Senato'dan oluşan çift meclis sistemi sayesinde çoğunluk hâkimiyetinin önlenmesi ve meclisin alacağı radikal kararların frenlenmesi düşünülmüştür. Çift meclisli sistemin bireylerin temel hak ve özgürlüklerini korumada önemli bir rolü olduğu ifade edilmektedir. İkinci olarak, darbe öncesinde CHP'nin ilk hedefler bildirgesinde yer alan Anayasa Mahkemesi, bir yüksek mahkeme olarak bu dönemde kurulmuştur. Üçüncü yenilik ise Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) oluşturulmasıdır. DPT'nin kuruluşuyla, hazırlanan kalkınma planları ve bunlara bağlı yıllık programların hükümetlerin ekonomi politikalarının temelini oluşturması beklenmektedir. Ancak ilk iki kalkınma planındaki nispi başarının ardından hazırlanan planlar ya hiç uygulanamamış ya da kısmen uygulanabilmiştir. Dördüncü olarak, üniversiteler ve TRT'nin özerkliği de Anayasa'da yer bulmuştur. Son olarak, ordunun siyaset içindeki rolünün artmasına neden olan Milli Güvenlik Kurulu (MGK) oluşturulmuştur. Kuvvet komutanları, Genelkurmay Başkanı ve ilgili bakanlar MGK'nın resmi üyeleriydi. Kuruluşunu izleyen 20 yıl içinde, MGK giderek devlet yönetimi üzerindeki nüfuzunu genişletmiş ve kimi zaman gerçek iktidar ve karar oluşturma merkezi olarak kabinenin yerini almıştır. Ayrıca ordu, Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK) vasıtasıyla yeni sanayilerde büyük bir yatırımcı birim haline gelmiştir (Zürcher, 2001: 358, 387).

Bu dönem boyunca siyasal istikrarsızlıklar, sürekli gündemde olmuştur. 1960'ların değişim yılları olması, insanların fiziki ve sosyal olarak hareketli hale gelmesi de bu tablonun ortaya çıkmasında etkili olmuştur. Bu dönemde, hükümetlerin ömrü çok uzun olmamıştır. 30 Mayıs 1960 tarihinden 13 Eylül 1983'te kurulan I. Özal Hükümeti'ne kadar 20 hükümet iktidarda bulunmuştur. Hükümetlerin görevde kalma sürelerinin az olması, yönetimsel reformların ve ekonomi politikalarının yürütülmesini zorlaştırmıştır.

İkinci olarak, siyasal sistem 1980 askeri müdahalesinden önce 6 ay boyunca Cumhurbaşkanı'nın seçilememesi gibi, belli noktalarda tıkanmıştır. Üçüncü olarak, iki Milliyetçi Cephe Hükümeti, 1971 muhtırası sonrasında kurulan Erim Hükümeti gibi olağanüstü hükümetler siyasal ve yönetsel yozlaşmanın daha da genişlemesine¹ yol açmıştır. Son olarak, bu dönemde iki askeri müdahale yaşanmıştır. Askeri bürokrasi, 1971 yılında siyasal yönetime bir muhtıra verirken, 1980 yılında ise doğrudan yönetime el koymuştur. Türkiye'de ordunun yönetime her müdahalesi siyasal ve yönetsel düzenin yeniden yapılanması sonucunu doğurmuştur. Kamu yönetimi reformları da bu müdahalelerden etkilenmiş ve sivil bürokrasi, askeri bürokrasi tarafından biçimlendirilmeye çalışılmıştır.

3.2.3.1.2. Sivil Toplum ve Özgürlük Alanlarının Genişlemesi

1961 Anayasası, felsefe ve amaç bakımından devlet otoritesini değil; insanı ve bireyi yüce bir değer olarak saymış, bireyin ve toplumun hak ve özgürlüklerinin uzlaştırılıp geliştirilmesini hedeflemiştir. Nitekim Anayasa, Başlangıç bölümünde insan hak ve hürriyetlerine, demokratik hukuk devletine yer vermiş, Cumhuriyet'in temel nitelikleri arasında insan haklarına dayanan millî, demokratik, lâik ve sosyal hukuk devleti ilkelerini saymış, 10. maddesinde herkesin, kişiliğine bağlı, dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez temel hak ve hürriyetlere sahip olduğu belirtilmiştir. Ayrıca Anayasa'da eşitlik, kişi dokunulmazlığı, özel hayatın gizliliği, basın ve yayın, dernek kurma, toplantı ve gösteri gibi klasik hakların hemen hemen tamamına yer verilmiştir. 1961 Anayasası'nın en önemli katkılarından biri, sosyal devlet ve sosyal adalet ilkelerinin yanında sendika, grev, toplu sözleşme gibi sosyal haklara da yer vermesidir. Son olarak, seçme ve seçilme, siyasal parti kurma, kamu hizmetlerine girme, dilekçe gibi siyasal hak ve özgürlükler de Anayasa ile tanınmıştır (Tenor, 1995: 315-318). Anayasa'nın 46. maddesi, çalışma yaşamında o güne kadar örgütlenmeye yönelik kısıtlamaları ortadan kaldırmış, 47. maddesi ise Cumhuriyet döneminde uzun yıllardır tartışılan grev hakkını işçilere tanımıştır.

Anayasa'nın sağladığı geniş özgürlük ortamının da etkisiyle 1960'lar her çeşit siyasal ve toplumsal mesele üzerine canlı bir entelektüel tartışmaya sahne olmuştur. Tartışmalar, düzenli aralıklarla çıkan çok sayıda dergi ve gazete aracılığıyla

¹ 1974 yılındaki I. MCH döneminde bakanlık sayısı 30'a çıkmış, 1979 yılındaki II. MCH döneminde ise partilerin aralarında paylaştıkları bakanlık ve devlet dairelerindeki tasfiye çabaları nedeniyle, yönetim kısmen felce uğramıştır (Zürcher, 2001: 380-381).

yürütülmüştür (Zürcher, 2001: 371). Ekonomik yapının giderek sanayileşmesi, toplumsal dönüşüme de yansımıştır. 1960'ların sonunda iki grup, siyasal olarak varlığını hissettirmeye başlamıştır. Birincisi, sınıf bilinci giderek yükselen ve TİSK, DİSK gibi konfederasyonlar kuran işçi sınıfıdır. İkincisi ise çıkarlarını 1971'de kurulan örgütle (TÜSİAD) savunmaya başlayan sanayi burjuvazisidir (Ahmad, 2006: 161).

1960-1970 döneminde özgürlükler konusundaki olumlu hava, 1970-1980 döneminde tersine dönmüştür. 1971 Anayasa değişiklikleri, sivil toplum karşısında devleti güçlendirecek şekilde değiştirilmiş, her türlü muhalefeti bastıracak özel mahkemeler kurulmuş, üniversiteler öğrenci radikalizmini engellemek için yeniden düzenlenmiş ve sendikalar pasifleştirilmiştir (Ahmad, 2006: 186).

3.2.3.2. Planlı Kalkınma ve Kamu Yönetiminin Ekonomideki Rolü

1960'lardan sonra kalkınma politikalarındaki değişimin izlerine DP döneminin sonlarında rastlamak mümkündür. DP hükümeti, 1959 yılında yabancı uzmanların da katkıları alınarak 10 yıllık bir yatırım planı yapılmasını kararlaştırmış, ancak askeri müdahale nedeniyle bu plan uygulanamamıştır.

1960'lardan itibaren DP dönemindeki liberal ekonomi anlayışının yerine, devletin piyasada daha etkin bir şekilde düzenleyici ve üretici bir aktör olarak rol oynadığı "karma ekonomi modeline" geçilmiştir. Ekonomide kamu kesiminin ağırlığı dönemler bakımından farklılıklar göstermekle birlikte, kalkınma planlarının genel ilkesi piyasa ekonomisinin geliştirilmesi yönünde olmuştur. 1980 öncesi dönemde kamu yatırımları, sosyo-ekonomik altyapının yanında büyük sermaye gerektiren ve özel kesimin gerçekleştiremediği alanlara yönelik olmuştur (DPT, 2009). Ekonomik ve toplumsal kalkınmanın devletin önceliğinde gerçekleştirilmesi politikasının benimsenmesi nedeniyle, kamu yönetimine olan ilgi artmış ve kamu yönetiminin planlı kalkınma politikasına uygun olarak yeniden yapılandırılması önem kazanmıştır. 1960'dan sonra hükümet programlarında da kalkınma planlarına atıflar yapılmıştır.

1960-1980 döneminin sonuna kadar hükümetlerin kalkınma politikaları, sanayileşme yoluyla ithal ikamesini amaçlamıştır. Ekonomik büyüme açısından, ithal ikamesi ilk iki kalkınma planı döneminde başarılı da olmuş, hedeflenen büyüme oranları yakalanmıştır. İthalat serbestliği toplumda bir tüketim patlaması yaratmıştır. Sürekli bir ticaret ve dış ödemeler açığı olmasına rağmen Avrupa'daki Türk işçilerin döviz transferleriyle bu açık karşılanabilmiştir. 1960'ların sonunda Türkiye ekonomisinin ve

toplumun karakteri büyük bir dönüşüm geçirmiştir. 1960'lardan önce Türkiye ağırlıklı olarak tarımsal bir ülke olup devletin denetiminde küçük bir sanayi sektörü bulunmaktaydı. 10 yılın sonunda güçlü bir özel sektör oluşmuş, sanayinin GSMH'ye katkısı neredeyse tarıminkine eşitlenmiş ve 1973 yılında tarımı aşmıştır. Sanayileşmeye paralel olarak kırsal kesimden kentlere göç hızlanmış ve yeni bir kentleşme dalgası ortaya çıkmıştır (Ahmad, 2006: 161). Ancak uzun vadede bu nispi istikrar sürdürülememiş ve ekonomi bozulmuştur. 1974 yılından itibaren döviz transferlerinin azalması ve bu arada 1973 ve 1979 yıllarında yaşanan iki petrol krizi ekonomiyi de ciddi ölçüde sarsmıştır. Bu krizlerin de etkisiyle 1980'lerden sonra ekonomi anlayışı değişmiş ve kapsamlı kamu yönetimi reformlarına girişilmiştir.

Bu dönemde, sanayi kesiminde KİT'lerin rolü önemli olmaya devam etmiştir. Toplam sanayi üretiminin yaklaşık %40'ı bu kesimden gelmesine rağmen, KİT'lerde verimlilik sağlanamamıştır. KİT'lere yönelik girişilen reform çabalarında ise başarı sağlanamamıştır (Zürcher, 2001: 386-387). Şaylan'a göre (1983: 307), kamu yönetiminde liyakatin çöküşünü en iyi KİT'ler yansıtmaktadır. KİT'lerde ve diğer ekonomik nitelikli kamu kuruluşlarında yüksek yöneticilik pozisyonlarında yüksek bir dolaşım yani yöneticilerin değişmesi olgusuyla karşı karşıya kalınmıştır.

3.2.3.3. 1960-1980 Döneminde Kamu Yönetimi Reform Girişimleri

1960-1980 arasında kamu yönetimi reformu hükümetlerin gündemini sürekli meşgul etmiştir. Planlı dönemdeki hemen hemen tüm hükümet programlarında az ya da çok kamu yönetimi reformuna yer verilmiştir. Hükümet programlarında kamu yönetiminin iyileştirilmesi konusunda birbirine benzer tespitler ve çözüm önerileri dikkati çekmektedir. Merkeziyetçilik, yolsuzluk, kamu hizmetlerinde ve personelinde verimsizlik, kaynak israfı, kırtasiyecilik, kurumlar arasında yetki ve görev çakışmaları gibi sorunlar hükümet programlarında sıkça tekrarlanmıştır.

1960-1980 arasındaki kamu yönetimi reformlarının ayırt edici özellikleri arasında reformların yerli uzmanların öncülüğünde yürütülmesi, reformların yürütülmesinde ve uygulamaların takip edilmesinde sorumluluğu üstlenen kurumların (DPT, Devlet Personel Dairesi, TODAİE ve Milli Prodüktivite Merkezi) oluşturulması ve kapsamının genişleyerek sistematik hale getirilmesidir. Ancak girişilen reform çalışmaları çeşitli nedenlerle ya tam olarak ya da hiç uygulanamamıştır. Ayrıca reformlar bürokrasi merkezli olmuş, kurumsal süreçler ve örgütlenmelerin değiştirilmesiyle kamu yönetiminin iyileştirileceğine inanılmıştır. Örneğin 1965 yılında hazırlanan "Merkezi

Hükümet Teşkilatı Araştırma Raporu" (MEHTAP) üzerinde araştırma yapan Dinçer ve Ersoy (1974), raporda tavsiye edilen birçok hususun hayata geçirilemediğini tespit etmiştir.

Genel olarak 1980'lere kadarki kamu yönetimi reform çabaları değerlendirildiğinde reformların başarısız olduğu kanaati hâkimdir. Yapılan çalışmaların dağınık, yetersiz ve merkezi rehberlik ve gözetimden yoksun olarak yürütülmesi, kalkınma planlarında kamu yönetimi reform anlayışının belirli bir sistematik ve kuramsal temele dayalı, sorunları doğru biçimde saptayan ve diğer ulusal politikalarla bütünleşen gerçekçi öneriler üreten bir içerikte olamaması, hükümetlerin yeniden düzenleme girişimini başlatırken gösterdikleri ilgiyi tutarlı ve kalıcı hale getirememesi, MEHTAP ve onu takip eden diğer çalışmalarda genellikle insan unsuru, çevrenin etkileri ve örgütsel davranışın mekanik olmayan yönleri yeteri kadar hesaba katılması 1980'lere kadarki reform girişimlerinin temel başarısızlık nedenleridir (Karaer, 1987: 45-46).

1980'lere kadarki reform çalışmalarının önemli bir özelliği de genellikle kamu örgütlerinin sadece görevleri, yapıları, işleyiş yol ve yöntemleri üzerinde durularak çeşitli önerilerin getirilmesi, yani çabaların yönetim sistemi içerisine sıkışmış olmasıdır. Yönetim sisteminin kendi içinde yapısal, fonksiyonel ve işlemler bakımından daha hızlı, sade, verimli ve ekonomik çalışmasıyla birlikte kamu yönetiminden beklenen rolün yerine getirilmiş olacağı düşünülmüştür (Yalçındağ, 1973: 25-26). Bu durum, kamu yönetimini çevresiyle irtibatı olmayan, kapalı bir sistem olarak algılanmasının bir sonucudur. 1980 öncesindeki reformlarda kamu yönetiminin toplumsal, siyasal ve ekonomik çevresi ile olan ilişkileri ihmal edilmiştir. Kalkınma planlarında bu ilişki kurulmaya çalışıldıysa da reformlar, uygulamada ağırlıklı olarak örgüt içine yönelmiştir.

3.2.3.4. 1960-1980 Döneminde Birey-Kamu Yönetimi İlişkileri

1950-1960 döneminde bürokrasi ile siyasal iktidar arasında yaşanan sıkıntılar ve bürokrasinin giderek itibar ve güç kaybetmesi nedeniyle asker-sivil bürokratlar ve aydınlar Demokrat Parti iktidarına birlikte muhalefet etmişler ve 27 Mayıs askeri darbesine sempati ile bakmışlardır. Böyle bir ortamda, parti merkezli siyasetin gücünü frenlemek için 1961 Anayasası, bürokrasiye siyasal iktidar karşısında belirli bir özerklik kazandırmıştır. Nitekim 1924 Anayasası 4. maddesinde, "Türk milletini ancak Türkiye Büyük Millet Meclisi temsil eder ve Millet adına egemenlik hakkını yalnız o kullanır" demek suretiyle TBMM'yi egemenliği temsil eden ve kullanan tek organ olarak

belirlediği halde; 1961 Anayasası TBMM'yi egemenliği temsil eden tek organ olmaktan çıkarmış ve egemenliğin kullanımını "yetkili organlar"a vermiştir. Bu yetkili organlar içinde Anayasa Mahkemesi, Üniversiteler, Milli Güvenlik Kurulu ve sivil bürokrasi de bulunmaktadır (Eryılmaz, 2008: 147).

1961 Anayasası, sadece sivil bürokrasinin değil, askeri bürokrasinin de özerkleştiği ve böylece siyasal hayat içinde gücünü genişlettiği bir dönemin başlangıcıdır. Bu dönemde, asker ve sivil bürokrasi yasal düzenlemelerle birbirinden ayrılmıştır. 1961 yılından itibaren askeri bürokrasi, çeşitli yasalarla maaş ve diğer olanaklar yönünden (OYAK'ın kurulması gibi) sivil bürokrasiden farklı bir konuma gelmiş; bunun yanında siyasal iktidar karşısında etkin bir otonomiye sahip olmuştur (Şaylan, 1983: 306). Anayasa, Milli Güvenlik Kurulu'nun kurulması ve Genel Kurmay Başkanlığı'nı Milli Savunma Bakanlığı'na bağlı olmaktan çıkararak askeri bürokrasiyi devlet yönetiminde etkili ve yüksek bir konuma getirmiştir¹ (Eryılmaz, 2008: 148).

1960-1980 dönemi aynı zamanda kamu yönetiminde teknokrat-bürokratların yükselmeye başladığı bir dönem olmuştur. Bu tekno-bürokratlar, bilgi ve uzmanlıklarını ileri sürerek kamu politikalarını kendileri saptamak istemişler ve bu konuda zaman zaman hükümetlerle ters düşmüşlerdir (Heper, 1983: 297). Bürokrasinin teknik nitelik kazanması da tekno-bürokratların gücünü artırmıştır. Tekno-bürokratların sahip oldukları uzmanlık gücü, onlara sadece siyasal iktidar karşısında değil toplum karşısında da önemli avantajlar sağlamıştır. Diğer taraftan, özellikle DPT, gerek üst düzey bürokratik görevlere gerekse siyasal partilerin lider kadrolarına yönetici yetiştiren bir okul niteliğini kazanmıştır² (Eryılmaz, 2008: 148). Tekno-bürokratların cazibesindeki yükselmeye karşın alt ve orta düzey memurların durumu giderek kötüleşmiştir. Yaşam koşullarının son derece ağırlaştığı bu dönemde, sendika, toplu sözleşme ve grev haklarından yoksun olan memurlar, genel olarak işçilerden de kötü duruma düşmüştür (Şaylan, 1983: 306).

1961 Anayasası'nda sosyal devlet ve sosyal adalet ilkelerinin kabul edilmesiyle birlikte devletin bazı sosyal haklar karşısında pasif kalmayıp aktif rol oynaması gerekmiştir.

¹ 1961 Anayasasınının 111. maddesinde "Milli Güvenlik Kurulu, milli güvenlikle ilgili kararların alınmasında ve koordinasyonun sağlanmasında yardımcı olmak üzere, gerekli temel görüşleri Bakanlar Kurulu'na bildirir" şeklinde düzenlenmiştir. 1971 muhtırasının ardından yapılan anayasa değişiklikleriyle birlikte maddede geçen "bildirir" ifadesinin yerini "tavsiye eder" ifadesi almıştır.

² Örneğin, Süleyman Demirel DSİ genel müdürü, Turgut Özal DPT müsteşarı iken siyasete geçerek Başbakan ve Cumhurbaşkanlığı'na kadar yükselmişlerdir. Ayrıca I. Erim Hükümeti de (26.03.1971-11.12.1971) teknokratlardan oluşan bir kabine kurmuştur.

Sosyal devlet veya diğerk bir ifadeyle sosyo-ekonomik işlevli kamu hizmeti anlayışının gelişmesi, 1960'lardan sonra hükümetlerin sağlık, eğitim, sosyal güvenlik gibi alanlardaki harcamalarının artmasına, dolayısıyla kamu sektörünün giderek genişlemesine yol açmıştır. Kamu sektöründeki büyüme kendini personel istihdamındaki artışta da göstermektedir. Örneğın, planlı döneme geçiş yılı olan 1963'te memur başına düşen nüfus 65,9 iken, bu sayı 1976 yılında 42,5, 1980 yılında ise 34 olmuştur. Ancak belirtmek gerekir ki gelişmiş ülkelerdeki memur başına düşen ortalama nüfusla karşılaştırıldığında Türkiye'deki rakamlar yetersiz kalmaktadır (Şaylan, 1996: 183).

Kamu kesiminin büyümesinin nedenlerinden biri de belli sektörlerin veya hizmetlerin bakanlık şeklinde örgütlenmesinden yarar beklenmesi ve bu nedenle de Köy İşleri, Turizm ve Tanıtma, Dış Ekonomik İlişkiler gibi yeni bakanlıkların kurulması yoluna gidilmesidir. Gerçekten de Cumhuriyet hükümetlerinin oluşumları incelendiğinde bakanlıkların sayısal artışı açıkça ortaya çıkmaktadır. Hükümetler, 1930'da 10, 1942'de 14, 1950'de 17, 1960'da 21, 1974'de 27 ve 1978'de 35 bakandan oluşmuştur. Kamu hizmetlerinin genişlemesi ve çeşitlenmesi bireylerin sosyal, ekonomik, kültürel vb. alanlarda kamu yönetimi ile yoğun bir şekilde temasa geçmesini zorunlu kılmıştır.

Gerçekten bu dönemde bürokrasinin büyüme hızı, nüfus artış hızından fazla olmuştur. Hızlı nüfus artışı, yüksek kentleşme oranı ve 1973'lerde başlayıp günümüze kadar devam eden ekonomik bunalımın sonucu işsizlik çok büyük bir toplumsal sorun haline gelmiş, devlet memurluğu bu sorunu hafifletecek bir işlev görmeye başlamıştır. Böylece devlet kesiminde kadrolar hızla şişerken memurluk için talebin yükselmesi partizanlaşmayı da beraberinde getirmiştir (Şaylan, 1983: 306).

Partizanlaşma ve siyasal kayırmacılıktaki yükselişe işaret eden Heper'e göre (1983: 297), 1960-1980 döneminde kamu yönetiminde üç çeşit işgören tipi ortaya çıkmıştır. Birinci grubu oluşturan teknokrat-bürokratlar, uzmanlığını belli bir siyasal iktidarın emrine veren gruptur. Siyasal iktidarlar, söz konusu dönemde bürokrasinin üst kademelerini bu tür işgörenlerle doldururken, alt kademeler iki tür işgörenle doldurulmaya çalışılmıştır. Bunlardan birinci gruptakiler, başka niteliklerine bakılmadan salt siyasal destek hizmetlerinin ödüllendirilmesi için işe alınanlardan oluşurken; ikinci gruptakiler ise, ideolojik boyutlu bir siyasal görevi yerine getirmek için işbaşına getirilen işgörenlerdir. Bu dönemde, siyasal iktidarlar, siyasal atamalar

sayesinde bürokrasiyi denetim altına almayı başarmışlar¹, ancak onu etkili ve verimli çalışan bir kurum haline dönüştürememişlerdir. Bu sorunun arka planında ise bürokrasinin bir yandan geçmişinden gelen bir yükü taşıması, diğer yandan, gelişen yeni bir ortama ayak uydurmaya çalışmaya çabalaması yatmaktadır. Turan'a göre (1984: 118), bürokrasinin gücünün en üst seviyesine çıktığı bir tek parti döneminin ardından 1980'lere kadar bürokratlar ile girişimci gruplar, serbest meslek sahipleri ve halk kitleleri arasında değer yargıları bakımından uyumsuzluk bulunmaktadır. Bürokratların çevresindeki toplumsal gruplar açısından idari, teknik ve pragmatik değerler geçerli iken; bürokratlar, bürokratik-kâtip rasyonalitesi içinde kalmayı, devletin ve siyasal yetki kaynağının bekçileri olmayı istemektedirler. Oysa geniş halk kitleleri, bürokratların siyasal yöneticiler olmalarını değil, kamu hizmetlisi olmalarını beklemektedir.

Genel olarak değerlendirildiğinde, kamu hizmetlerindeki artışa paralel olarak bireylerin kamu yönetimi ile ilişkilerinde artış ortaya çıkmasına rağmen, bu dönemde kamu kesiminin hizmet ve katılım anlayışında ciddi bir değişme yaşanmamıştır. Özellikle kırtasiyecilikle mücadele ön plana çıkmasına rağmen bu alanda istenilen başarı sağlanamamış, siyasal ve yönetsel yozlaşma ve yolsuzluklarla mücadele edilememiş, bireylerin yönetime aktif katılımı ve işbirliği gibi konularda yeterli çaba gösterilememiştir. Belirtilen konularda gerekli yasal ve kurumsal düzenlemeler gerçekleştirilememiş ve uygulamaya dönük yeterli çaba harcanmamıştır. Kamu kesimi reform çalışmaları da içe dönük, örgüt düzeyinde, kurumlar arası ilişkiler ve süreçlerle sınırlı kalmış, kamu kurumlarının çevresiyle ilişkileri görmezden gelinmiştir. 1970'lerdeki petrol krizlerinin de etkisiyle genişleyen bütçe açığı ile yozlaşma, yolsuzluk, kırtasiyecilik gibi faktörlerin etkisiyle bireylerin kamu yönetimine duyduğu güvendedeki azalma, 1980'lerde tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de kamu yönetiminin performansının sorgulanmasına yol açmıştır.

3.2.4. 1983-2003 Dönemi Birey-Kamu Yönetimi İlişkileri

1983 yılında yapılan seçimlerle birlikte demokratik sistem tekrar işletilebilmiştir. 1980'li yıllar dünyada güçlü dönüşümlerin yaşandığı bir dönemdir. Küreselleşme, bilgi

¹ CHP'nin bağımsızlarla kurduğu hükümetin ilk altı ayına tekabül eden 17.1.1978 ile 1.8.1978 tarihleri arasında 206 müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür, genel müdür yardımcısı ve vali görevden alınırken, bunların yerine 320 yeni atama yapılmıştır. AP azınlık hükümetinin ilk altı ayına denk gelen 20.12.1979 ile 1.5.1980 tarihleri arasındaki ilk altı ayda 1223 yüksek yönetici görevden alınmış, 1367 yeni atama yapılmıştır. Bu dönemde valilerin tamamı görevden alınmış ve il valilik kadrolarına yeni atamalar yapılmıştır (Ardanç ve Ergun, 1980: 10).

toplumu, postmodernite gibi olgular siyasal, ekonomik, toplumsal ve kültürel alanlarda etkilerini hissettirmiştir. Bu alanlarda ortaya çıkan değişim yönetim anlayışını da etkilemiştir. Bu bağlamda, Türk kamu yönetimi ve kamu yönetiminin bireyler, sivil toplum ve piyasa ile olan ilişkileri de değişmiştir.

3.2.4.1. 1982 Anayasası'nın Yönetim Anlayışı

12 Eylül 1980 askeri müdahalesi, siyasal sistem ve siyasetçileri yaşanan olaylardan sorumlu tutmuştur. Bu nedenle de parlamentonun kapatılması ve partilerin feshedilmesiyle yetinilmemiş, ayrıca belediye başkanları ve belediye meclisleri de azledilmiştir. Bütün iktidar Kenan Evren'in başkanı olduğu Milli Güvenlik Konseyi'nin elinde toplanmıştır (Zürcher, 2001: 406). Kurucu Meclis tarafından kabul edilen yeni Anayasa ise 7 Kasım 1982 tarihinde yapılan halkoylaması neticesinde % 91.37 oranında "evet" oyu ile kabul edilmiştir.

1982 Anayasası'nın yönetim anlayışına bakıldığında, devletin üstün ve aşkın niteliğine vurgu yapılmış ve dolayısıyla devleti sivil toplum karşısında siyasal yönden güçlendirecek mekanizmalara ağırlık verilmiştir. Devletin siyasal ve ideolojik yönüne yapılan vurgu, kamu bürokrasisinin hem merkeze bağlılığını artırmış ve hem de sivil toplum üzerindeki rolünü güçlendirmiştir (Eryılmaz, 2008: 152). Diğer bir ifadeyle, 1982 Anayasası, özgürlük-otorite dengesinde otoritenin ağırlığını artırmıştır. 1982 Anayasası'nın hazırlanmasında hâkim rol oynayan temel kanı, 1961 Anayasası'nın özgürlük-otorite dengesini, otorite aleyhine bozmuş ve devleti güçsüz kılmış olduğudur. Diğer bir anlatımla, 1982 Anayasası'nın, 1961 Anayasası'na oranla bireyin temel hak ve özgürlüklerine devlet otoritesi karşısında daha güçsüz bir konum verdiği söylenebilir. 1982 Anayasası'nın yönetim anlayışını yansıtan ikinci özelliği ise devlet yapısı içinde yürütme organını güçlendirmesidir. 1961 Anayasası'nın yürütme organına yeterince güç vermediği görüşü, Kenan Evren'in Anayasa'yı tanıtmaya konuşmalarında sık sık ifade edilmiştir. 1982 Anayasası, yürütme organı içinde Cumhurbaşkanlığı makamını güçlendirmiştir. Bunun yanında, Başbakan'a¹, Bakanlar Kurulu içinde üstün bir konum verilmiştir (Özbudun, 2000: 60-62).

Üçüncü olarak, 1982 Anayasası, 1961 Anayasası'na göre daha az katılımcı (*participatory*) demokrasi anlayışını benimsemiştir. Diğer bir ifadeyle, 1982 Anayasası

¹ Anayasanın 124. maddesinde, Başbakanlığa yönetmelik çıkarma yetkisi verilirken, 112. maddesinde ise Başbakanın, bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlü olduğu belirtilmiştir.

belli bir ölçüde depolitizasyonu, yani siyasetten uzaklaşmayı amaçlamıştır. Siyasal faaliyetin sadece siyasi partiler tarafından yürütülmesi istenmiş, onun dışında dernek, vakıf, sendika vb. sivil toplum kuruluşlarının siyasal ve yönetsel katılımı olumlu karşılanmamıştır¹ (Özbudun, 2000: 65). Dördüncü olarak 1982 Anayasası, Milli Güvenlik Kurulu'nun siyasal sistem içindeki rolünü güçlendirmiştir². 1982 Anayasasının bir diğer özelliği ise merkezîyetçi niteliğidir.

Merkezîyetçi anlayışın bir yansıması olarak, Anayasa'da merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi geniş tutulmuştur. 1961 Anayasası'nda olmamasına rağmen, 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde, merkezi yönetime, yerel yönetimler üzerinde "mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi", "kamu görevlerinde birliğin sağlanması", "toplum yararının korunması" ve "mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması" amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisi tanıdığıdır. Ayrıca İçişleri Bakanı'na, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilme yetkisi verilmiştir. Bu yetkiler, yerel yönetimler üzerinde hukuki denetimin yanında yerindelik denetimi uygulanmasının da yolunu açmıştır.

3.2.4.2. Ekonomi Anlayışında Değişim

Türkiye'de 1960-1980 dönemine kadar özel kesimin sanayi tabanını güçlendirmek amacıyla yönelik olan ithal ikamesi politikası yoluyla sanayileşme stratejisi 1980 yılında terk edilerek, ekonominin dışa açılması ve serbest piyasa sisteminin bütün araç ve kurumlarıyla oluşturulması süreci hızlandırılmıştır (DPT, 2009). Türkiye'de ekonomi politikalarındaki değişim, dünyada Keynesyen ekonomi anlayışının terk edildiği, bunun yerini yeni sağ ideolojinin almaya başladığı bir döneme rastlamaktadır. Yeni sağ politikalar, ABD'de Reagan'ın, İngiltere'de ise Thatcher'ın iktidara gelmesiyle

¹ 1982 Anayasası'nın ilk şeklinde siyasi partilerin yurtdışında teşkilatlanıp faaliyette bulunamayacağı, kadın kolu, gençlik kolu vb. yan kuruluşlar oluşturamayacağı (md. 68/); derneklerin siyasi amaç güdemeyeceği ve siyasi faaliyette bulunamayacağı (md. 33/4); sivil toplum kuruluşlarının kendi konu ve amaçları dışında toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleyemeyeceği (md. 34/son) gibi maddeleri Anayasasının siyasal ve yönetsel katılıma karşı duruşunu yansıtmaktadır. Sivil toplum kuruluşlarının siyasi partilerle işbirliğinde bulunmalarını ve siyasi faaliyetlere girmelerini yasaklayan bu hükümlerin hemen tamamı 23 Temmuz 1995 tarihli Anayasa değişiklikleriyle kaldırılmıştır (Özbudun, 2000: 66).

² 1982 Anayasası'nda 2001 yılında yapılan değişikliklerle Başbakan Yardımcıları ve Adalet Bakanı Milli Güvenlik Kurulu'nun yeni üyeleri arasına girmiş, öylece sivil-asker dengesi, siviller lehine yeniden düzenlenmiştir. Ayrıca Kurul'un aldığı kararların "tavsiye" niteliğinde olduğu, bunların Bakanlar Kurulu'nca "öncelikle dikkate alınır" olmaktan çıkarılarak, "değerlendirilir" biçimine dönüştürüldüğü görülmektedir (Eryılmaz, 2008: 152).

yükselişe geçmiştir. Türkiye’de de eski bir DPT müsteşarı olan ve yükselen yeni liberal politikalarla uyumlu olan Özal, 1983 yılının sonunda iktidara gelmiştir.

Yeni sağ politikalar temelde devletin küçültülmesi, kamu hizmeti ve kamu yararı kavramlarının yeniden tanımlanarak piyasa kavramı içine oturtulması fikrinden yola çıkarak daha çok özelleştirme ve deregülasyon uygulamaları ile kamunun, piyasa ekonomisinin mantığı içinde işlemlerini sağlamayı amaçlamaktaydı (Emre, 2002: 301). Bu bağlamda, önce devletin küçültülmesi, ekonomiden çekilerek klasik işlevlerini yerine getirmesi, kamu harcamalarının kısılması, sosyal işlevlerinin azalması, etkililik ve verimlilik anlayışı içerisinde çalışması gibi fikirlere dayanan yeniden yapılanma; 1990’lı yıllarda kamu yönetimine katılımın artırılması, yolsuzluk ve yozlaşmayla mücadele edilmesi, yönetimde açıklık ve bilgi edinme hakkının tanınması gibi iyi yönetim ilkelerinin devlet yönetiminde hâkim kılınması aşamasına ulaşmıştır.

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde Özal’ın hükümet programı (13.12.1983-21.12.1987) incelendiğinde yeni sağ politikalarla uyumu açıkça görülmektedir. Hükümet programında, hükümetin ekonomik sistem tercihi “ekonominin tabii kanunları içinde gelişmesini sağlamak üzere, ülke menfaatleri doğrultusunda müdahale ve tehditlerin asgariye indirilerek, rekabet şartlarının hâkim kılındığı serbest pazar ekonomisinin uygulanması” olarak açıklanmıştır. İktisadi kalkınmada devletin esas fonksiyonu tanzim etme, bireylerin ve kuruluşların iktisadi ilişkilerini düzenleme, ihtilafları çözme, iktisadi istikrarı sağlamaya yönelik sık sık değişmeyen kurallar koyma ve engelleri kaldırarak verimi yükseltmedir. Ekonomik faaliyetlerde “devlet vatandaşın rakibi değil, aksine ona hizmet eden, gelişmesini kolaylaştıran bir yardımcıdır”.

1980’li yıllar dünyada kamu yönetimi reformlarını doğrudan etkileyen olgulardan biri de “küreselleşme”dir. 20. yüzyılın ikinci çeyreğinde, bilgi teknolojilerinin de etkisiyle ekonomik faaliyetlerdeki artışa paralel olarak ulusal ekonomiler giderek daha fazla birbiriyle kenetlenmeye başlamıştır. Bu genel çerçeve içerisinde, Türk ekonomisinin küresel ekonomi ile eklemlenme süreci 24 Ocak kararları ile başlamış, serbestleşme politikaları ve gümrük birliği anlaşması ile olgunlaşarak devam etmiştir. Tüm bu gelişmeler, ekonomi alanını olduğu kadar kamu yönetimini de etkilemiştir. Sonuç olarak, 1983-2003 yılları devletin piyasa ile ilişkilerinin yeniden düzenlendiği bir dönem olmuştur.

3.2.4.3. 1983-2003 Döneminde Kamu Yönetimi Reform Girişimleri

1980'li yıllardaki reform girişimleri genellikle kamu yönetiminin piyasa ile ilişkilerinin düzenlenmesine odaklanmış, bireyler ve sivil toplum arasındaki ilişkileri ise ikinci plana atmıştır.

3.2.4.3.1. Genel Olarak 1983-2003 Dönemi Kamu Yönetimi Reformları

Olağanüstü dönemin ardından yapılan ilk seçimlerde 1979-1980'de başlatılan ekonomik reform programının arkasındaki isim olan Özal'ın liderliğindeki Anavatan Partisi, Meclis'te çoğunluğu sağlayarak seçimi kazanmıştır. Yeni kabine, "mühendisler kabinesi" olarak anılmıştır. Çünkü Özal da dâhil kabinede 10 mühendis kökenli milletvekili yer almıştır. Özal hükümeti, serbest piyasa ve rekabete dayalı bir kalkınma anlayışını benimsenmiş, kamu kesiminin klasik rollerine çekilmesini ve ekonomide "düzenleyici" ve "kolaylaştırıcı" bir rol üstlenmesini öngörmüştür. Katı ve dogmatik merkezi planlamanın tamamıyla dışında, demokratik kuruluşların ve bireylerin kabiliyetlerini ve teşebbüs güçlerini kullanmalarına ve geliştirmelerine imkân veren, düzenleyici, yönlendirici ve denge kurucu bir planlama anlayışına geçilmiştir. Ayrıca demokrasinin altyapısı olarak görülen yerel yönetimlere önem vermiştir.

Kamu yönetimi reformu bağlamında öncelikle merkezi yönetim yeniden düzenlenmiştir. Bakanlar Kurulu'nun yapısı değiştirilmiş, ekonominin yönetiminde karar ve hizmet bütünlüğü sağlanmış, Başbakanlık ve Devlet Bakanlıkları ile diğer hizmet bakanlıklarının görevleri ve fonksiyonları yeniden düzenlenmiş ve 26 olan bakanlık sayısı 21'e indirilmiş, çıkarılan 17 KHK ile bakanlık teşkilatları ve bağlı kuruluşları yeniden düzenlenmiştir. Özal hükümetleri dönemi, bir önceki dönemde hâkim olan rapor hazırlama anlayışı yerine yönetmelik ve KHK'ler yoluyla kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çerçevesinde hızlı karar alındığı ve bu kararların uygulamaya aktarıldığı bir dönem olmuştur.

1980'lerden sonra yerel yönetimler alanında olumlu gelişmeler görülmüştür. 1984 yılında klasik belediyelerden farklı olarak büyük kentlerde iki kademeli büyükşehir belediye yönetimleri kurulmuştur. İmar planı yapma yetkileri belediyelere aktarılmış, bazı personel işlemlerinde merkezi yönetimin onay zorunluluğu kaldırılmış, 1985 yılında emlak vergisi yerel yönetimlere bırakılmış, merkez eliyle toplanan vergi gelirlerinden yerel yönetim payları artırılmıştır. Belediye gelirlerinde önceki döneme göre kayda değer artışlar sağlanmıştır. Belediye gelirlerinin GSMH içindeki oranı

1980'de %1,2 iken, bu oran 1990'da %2,1'e ve 1995'de %2,8'e yükselmiştir (Eryılmaz, 2008: 155).

1960 ve 1970'li yıllarda kırtasiyecilikle mücadelenin en önemli araçlarından biri olarak görülen Organizasyon ve Metot birimlerinin faydaları tartışılır bir duruma geldiğinden, 1984 yılında Başbakanlık Teşkilatında, bu birimin yerini almak üzere "İdareyi Geliştirme Başkanlığı" oluşturulmuştur (Ar, 1988: 25-26). Aynı yıl içinde, "İdari Usul ve İşlemlerin Yeniden Düzenlenmesi" ile ilgili yetki kanunu çıkarılarak, bürokratik işlemlerin azaltılması çalışmaları başlatılmıştır (BİGB, 1994: 19).

1990'lı yılların önemli reform girişimlerinden birini 1991 yılında tamamlanan "Kamu Yönetimi Araştırması Projesi" (KAYA) oluşturmaktadır. Raporun 1980'lerden önceki dönemde yayınlanan raporlardaki tespit ve önerileri birbirine benzemekle birlikte, bunlardan farklı olarak birey-kamu yönetimi ilişkileri açısından bireyleri güçlendirici unsurlara da yer verdiği görülmektedir. Devlet Denetleme Kurulu'nun bir kamu denetçisi (ombudsman) olarak işlev görmesi, kamu ve özel kuruluş temsilcilerinin katılımına olanak sağlayan "Sosyal ve Ekonomik Konsey"nin oluşturulması, kamu hizmetlerine ilgili tarafların katılımını özendirici ve sağlayıcı tedbirler alınması; örgütsel açıklık, bilgi edinme hakkı, yansızlık ve nesnellığe kamu yönetiminin temel ilkeleri arasında yer verilmesi ve yerel yönetimlerde saydamlık ve bilgi edinme hakkının önemli görülmesi gibi öneriler bireylerin yönetimi denetleme ve yönetsel katılma gibi alanlarda yeni roller üstlenmesine yardımcı olmaktadır. Ayrıca bu önerilerin pek çoğunun, 2000'li yıllarla birlikte girişilen yeniden yapılanma çalışmalarında hayata geçirildiği de görülmektedir.

3.2.4.3.2. Kamu Yönetimi-Piyasa İlişkilerinde Değişim

1980'li yıllardan itibaren karma ekonomi modelinin yerini serbest piyasa ekonomisi almaya başlamıştır. Ekonomi anlayışında değişim, kamu yönetiminin piyasa ile ilişkilerinin yeniden yapılandırılması sorununu ortaya çıkarmıştır.

3.2.4.3.2.1. Yapısal Serbestleşme

1984 yılından itibaren demokrasiye geçişle birlikte genelde ekonomiyi ve özelde mal ithalatını serbestleştirmeyi amaçlayan bir strateji izlenmiştir. Bu çerçevede, ithalat giderek yasaklar ve miktar kısıtlamalarından arındırılarak serbestleştirilmiş, ithalatın tam serbestleştirilmesi ise 1984 yılı sonrasında gerçekleştirilebilmiştir. Döviz piyasası ve sermaye girişlerinin serbestleştirilmesi kapsamında, döviz fiyatının belirlenmesi

Merkez Bankasına bırakılmış, sermaye girişlerinin artması için doğrudan yatırımlar üzerindeki yönetsel denetim gevşetilmiş, Sermaye Piyasası Kanunu çıkarılmış ve Sermaye Piyasası Kurulu oluşturulmuş, 1985 yılından itibaren serbest bölgeler kurulmaya başlanmış ve 1986 yılında İstanbul'da borsa oluşturulmuştur. Mali piyasaların tam serbestleşmesi ise 1989 yılında gerçekleşmiştir (Kazgan, 2004: 128-129).

3.2.4.3.2.2. Kamu Yönetiminin Küçültülmesi ve Özelleştirme

1989 yılından itibaren özelleştirme, devletin küçültülmesi, etkinlik ve verimliliğin sağlanmasına yönelik politikalar önem kazanmıştır. Aslında 1984 yılında başlayan reformlar neticesinde, piyasa her alanda serbestleşirken devletin girişimcilikten ayrılmasının özel girişime ivme kazandıracağı, özel kesimin kararlarını rekabet koşullarında alacağı, kamu gelirleri artarken kamu açıklarının azalacağı düşünülmüştür (Kazgan, 2004: 130). 1984 yılından itibaren Kamu Ortaklığı İdaresi tarafından yürütülen özelleştirme çalışmalarına hız vermek amacıyla 1994 yılında Özelleştirme İdaresi Başkanlığı kurulmuştur. Ancak belirtmek gerekir ki, 1980'li yıllardan itibaren devletin küçültülmesi ve özelleştirme çabalarına rağmen, kamu personeli istihdamı giderek artmıştır. 1981-1990 döneminde memur sayısı yılda ortalama %2,3 oranında artarken bu artış 1993-2000 döneminde ortalama %3,16 olarak gerçekleşmiştir. Son yirmi yıllık dönemdeki yıllık ortalama artış ise %2,7 ile yıllık ortalama nüfus artışının üzerinde seyretmiştir (Eryılmaz, 2008: 154).

3.2.4.3.2.3. Üst Kurullar Bürokrasisi

1980'lerden sonra devletin piyasa ile olan ilişkilerinin düzenlenmesindeki politikalarından biri de, kamu yönetiminin ekonomiden çekilerek düzenleyici bir aktör haline getirilmesidir. Bu çerçevede, Türkiye'de 1981 yılından itibaren üç dalga halinde "üst kurullar"¹ oluşturulmuştur. 1981 yılında Sermaye Piyasası Kurulu'nun (SPK) oluşturulmasının ardından 1994 yılına kadar yeni bir kurul veya kurum kurulmamıştır. 1994 yılında Radyo ve Televizyon Üst Kurulu ve Rekabet Kurumu'nun eklenmesiyle kurulların sayısı üçe çıkmıştır. Üst kurulların asıl ilgi odağı haline gelmesi ise 1999-2002 yılları arasında gerçekleştirilen yeniden yapılanma sürecinde söz konusu olmuştur. 1990'ların sonuna kadar akademik kesim dışında kamuoyunun ilgisini

¹ Bu tür kurulları karşılamak üzere literatürde Üst Kurullar dışında Düzenleyici Kurullar, Düzenleyici Kurumlar veya Bağımsız İdari Otoriteler gibi isimler kullanılmaktadır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ise "Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar" ifadesini kullanmıştır.

çekmeyen kurullar, bu tarihten itibaren kamuoyu tarafından ilgi görmüş ve çeşitli tartışmalara konu edilmiştir. Bu son dönemde kurulanlar sırasıyla Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (1999), Telekomünikasyon Kurumu (2000), Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (2001), Şeker Kurumu (2001), Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu (2002) ve Kamu İhale Kurumu (2002)'dur (Sezen, 2003: 109-110). Üst Kurullar, Türkiye'de uzmanlık ve teknik niteliği ağır basan yeni bir bürokrasinin ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Böylece bu kurullarda yer alan profesyonel kamu görevlileri karşısında bireylerin "hizmet kullanıcısı" olarak rolü genişlemektedir.

3.2.4.3.3. AB İle İlişkiler ve Kamu Yönetimi Reformları

1980 sonrası, Türkiye'nin ekonomik ve siyasal olarak dışa açıldığı, bu çerçevede AB ile ilişkilerin hızlandığı, AB ekonomisi ile olduğu kadar küresel ekonomi ile de eklemlenme çabalarının yoğunlaştığı bir döneme işaret etmektedir. 1987 yılında Türkiye'nin AB'ye yaptığı üyelik başvurusuna 1989 yılında olumsuz yanıt gelmiştir. Bu tarihten itibaren gümrük birliğinin Katma Protokol'de (1970) öngörüldüğü şekilde tamamlanması için çalışmalara başlanmıştır. Çalışmalar 1 Ocak 1996 tarihinde netice vermiş ve Türkiye ile AB arasında gümrük birliğine geçilmiştir. Bu arada birey-kamu yönetimi ilişkilerinde bireyi kamu kurum ve kuruluşlarının haksız işlem ve eylemleri karşısında korumanın ulu süstü bir yolu olarak 1987 yılında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne (AİHM) bireysel başvuru hakkı tanınmıştır.

AB'ye uyum sürecinde yapılan düzenlemelerin demokratikleşme ve birey-yönetim ilişkilerinin iyileştirilmesi ile doğrudan ilgisi bulunmaktadır. 1995 yılında Anayasa'nın başlangıç bölümü ve 13 maddesi değiştirilmiş, bir maddesi de yürürlükten kaldırılmıştır. Ayrıca Anayasa'nın Başlangıç bölümünün "kutsal devlet"le ilgili ilk ve 12 Eylül darbesini meşrulaştırmayı amaçlayan 2. paragrafları yürürlükten kaldırılmış, sivil toplumun siyaset yapmasının önündeki engeller kısmen temizlenmiş ve siyasi partilerle ilgili bazı yasaklar kaldırılmıştır. 1999 yılında yapılan değişikliklerle özelleştirme anayasal kimlik kazanmış, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri ile ilgili olarak doğabilecek uyuşmazlıkların tahkim yoluyla çözümü yolu açılmış ve Danıştay'ın bu tür şartlaşma ve sözleşmeler üzerindeki inceleme yetkisi kaldırılmıştır (Üskül, 2001).

AB Komisyonu'nun hazırladığı 13 Ekim 1999 tarihli ilerleme raporunda Türkiye tam üyeliğe aday gösterilmiştir. Ardından 10-11 Aralık 1999 Helsinki'de yapılan AB Devlet

ve Hükümet Başkanları zirvesinde, Türkiye oybirliği ile Avrupa Birliği'ne aday ülke olarak kabul ve ilan edilmiştir. Bu tarihten itibaren çalışmalara başlayan Türkiye, AB Müktesebatının Üstlenilmesine ilişkin Ulusal Programı 26 Mart 2001 tarihinde Komisyon'a iletmiştir. 2001 yılı içinde Ulusal Program'da öngörülen önceliklerin gerçekleştirilmesi amacıyla 34 maddelik anayasa değişikliği paketi kabul edilmiştir.

2001 yılında yapılan yeni değişikliklerle 1982 Anayasası'nın Başlangıcı, 32 maddesi ve bir geçici maddesi değiştirilmiştir. 4709 sayılı kanunla yapılan 2001 değişiklikleri devletin temel organlarıyla ilgili değişiklikler ve özgürlükler rejimine ilişkin değişiklikler olmak üzere iki alana ayrılabilir. Bu değişikliklerle birlikte kişi özgürlüğü ve güvenliği konusunda toplu suçlar için düzenlenen 15 günlük gözetim süresi 4 güne indirilmiş; tutuklama halinde bu durumun derhal yakınlarına bildirilmesi kuralı getirilmiştir. Düşünce açıklama ve yayma özgürlüğünde dil yasağı kaldırılmış, buna paralel olarak Anayasa'nın 28. maddesi de değiştirilmiş ve "kanunla yasaklanmış olan herhangi bir dilde yayım yapılamaz" ifadesi Anayasa metninden çıkarılmıştır. Genel sınırlama nedenleri Anayasa'nın 13. maddesinden çıkarılmış; ancak özel hayatın gizliliği, konut dokunulmazlığı, haberleşme özgürlüğü, toplantı ve gösteri yürüyüşü ve dernek kurma özgürlüğüne yeni sınırlamalar getirilmiştir. "Hak arama özgürlüğü"ne ilişkin 36. maddeye yapılan bir ekleme ile AİHS'nin 6. maddesindeki "adil yargılanma hakkı" tanınmıştır. Bu değişikliklerle birlikte bazı olumlu adımlar atılmakla birlikte genel olarak değişikliklerin yeterli olmadığı kanaati hâkim olmuştur. Değişmelerin amacı demokratikleşmeyi ve yeniden yapılanmayı gerçekleştirmek, siyasal katılım kanallarını genişletmek olduğu halde yapılan değişimlerin bu amaçları yeterince karşılamadığı kabul edilmiştir (Fendoğlu, 2002; Kaboğlu, 2002b; Gözler, 2002).

AB ile ilişkiler genel olarak kamu sektörünü olduğu gibi özelde yerel yönetimleri de etkilemektedir. Bu çerçevede, AB üye ülkeleri için önemli anlaşmalardan biri olan ve 15 Ekim 1985 tarihinde imzaya açılan "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı", Türkiye tarafından 21 Kasım 1988'de imzalamıştır. 1991 yılında kabul edilen "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun" ile Şart onaylanmıştır¹. Ancak 2003 yılındaki yerel yönetimler reformuna kadar aradan geçen zamanda onaylanan maddelerin uygulanmasına ilişkin çok fazla çaba harcanmadığı söylenemez.

¹ Bu kanun ile Şartın (a) 2 ve 5. maddeleri, (b) 3, 7 ve 8. maddelerinin 1 ve 2 numaralı fıkraları, (c) 4 üncü maddesinin 1, 2, 3, 4 ve 5 numaralı fıkraları, (d) 6. maddesinin 2 numaralı fıkrası, (e) 9. maddesinin 1, 2, 3, 5 ve 8 numaralı fıkraları, (f) 10 uncu maddesinin 1 numaralı fıkrası onaylanmıştır.

3.2.4.3.4. Yükselen Sivil Toplum ve Kamu Yönetimi Reformu

Olumsuz yasal koşullara rağmen, Türkiye’de 1983 sonrası demokratikleşme yönündeki taleplerin yükseldiği ve sivil toplum hareketlerinin canlandığı gözlenmiştir. Piyasa mekanizmasının öne çıkarılması ve 1982 Anayasası’nda 1995 yılında yapılan değişiklikler sivil toplum kuruluşlarının (STK) gelişmesinin önündeki engellerin azaltılması “üçüncü sektör” olarak adlandırılan sivil toplum kesiminin canlanmasında etkili olmuştur. Ayrıca yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik düzenlemeler, demokratik değerlerin toplumsallaşmasında önemli bir işleve sahip olan bu birimlerde görece bir iyileşme sağlarken, yürütülen ortak projeler aracılığıyla STK’ları ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin gelişmesini de sağlamıştır (Tosun, 2001: 326-327).

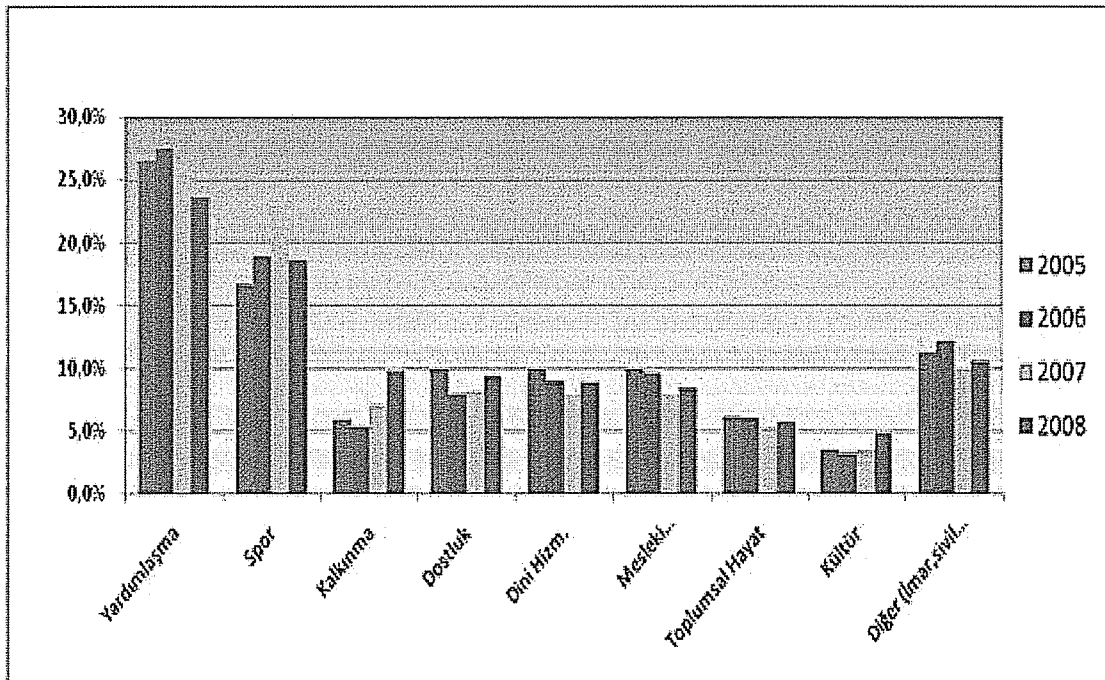
Bu dönemde, bireylerin, STK’ların ve kentlerdeki diğer aktörlerin yönetime katılmasını sağlamayı amaçlayan girişimlerden birisi “kent konseyleri”dir. Dünyada 1992 yılında Rio Konferansı ile birlikte gündeme gelen ve toplum merkezli, çok aktörlü ve katılımcı bir yönetim anlayışını ön plana çıkaran Gündem 21 ve Yerel Gündem 21 projeleri 1997 yılından itibaren Türkiye’de de uygulanma imkânı bulmuştur. Türkiye’deki Yerel Gündem 21 uygulamaları, UNDP’nin (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı) desteğiyle ve IULA-EMME’nin (Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı) koordinatörlüğünde yürütülen “Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Teşviki ve Geliştirilmesi” projesi ile başlamıştır. Projenin başarılı bulunması üzerine kapsamı genişletilmiş ve uzun vadeli bir programa dönüştürülmüştür. Türkiye’de Yerel Gündem 21’ler, tamamen sivil bir hareket olarak, kadınlar, gençler ve kentteki diğer toplumsal grupların yönetime katılmasını sağlamaktadır.

Örgütlü STK’ların yanında 1990’lardan itibaren örgütsüz sivil inisiyatif ve girişimler de yaygınlaşmıştır. “Aydınlık İçin Bir Dakika Karanlık” gibi kampanyalar katılanların herhangi bir dernek, parti, oda veya kuruluş üyesi olarak değil, salt “yurttaş” olarak katıldıkları hareketler olup, eleştirel yurttaşlık bilincinin gelişmesi açısından önemlidir (Tosun, 2001: 331). Bu dönemde ortaya çıkan sivil oluşumlar sağlık, eğitim, çevre kirliliği, insan hakları, kadın hakları gibi kapsamı nispeten dar sorunlara yoğunlaşmıştır. Zamanla bu konuların her birini savunan bir sosyal grup gelişmiş, bu gruplar kendi alanlarında bazı hakları devletten koparmaya ve kamu politikalarını etkilemeye başlamıştır. Böylece Türkiye’de sivil toplum, 1990’lı yıllar boyunca kamu politikalarını etkileyecek ve Türkiye çapında kampanyalar başlatacak kadar farklılaşmış ve kamusal yaşama farklı talepleri aktarabilmiştir (Çaha, 2003: 262-263).

Kamu kurum ve kuruluşları, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde, kamu politikalarının oluşturulmasında ve yapılacak düzenlemelerde ilgili STK'ların görüşünü almakta ve onlarla birlikte çeşitli proje ve faaliyetlere girişmektedir.

Ayrıca AB müktesebatına uyum kapsamında 2002 yılında Dernekler Kanunu'nda yapılan bir değişiklikle derneklerin idari ve mali denetimleri Emniyet Genel Müdürlüğü'nden alınmış ve sivil bir merci olarak İçişleri Bakanlığı'na verilmiştir. İçişleri bakanlığı bünyesinde 2003 yılında "Dernekler Dairesi Başkanlığı" oluşturulmuştur. 2004 yılında ise 5253 sayılı yeni "Dernekler Kanunu" kabul edilmiş ve uygulanmaya başlanmıştır. Yeni Dernekler Kanunu, dernek kurma hakkını genişletmiş, çocukların dernek kurabilme hakları tanınmış, derneklerin iç denetimi güçlendirilmeye çalışılmış ve dış denetimleri iyileştirilmiş, derneklere temsilcilik açma imkânı getirilmiş, derneklerin sendika, vakıf gibi STK'larla ortak bir platform oluşturma ya da platforma katılmalarına izin verilmiştir. Bu gelişmelerin Türkiye'de örgütlenme özgürlüğünü güçlendirdiği görülmektedir. Kanun'un kabul edildiği 2004 yılından itibaren Türkiye'de dernekleşme oranı hızla artmış ve 2004 yılında 69.439'den 2008 yılında 80.200'e yükselmiştir. Derneklerin üye sayıları da 2004 yılında 5 milyondan 2008 yılında 8,5 milyon kişiye ulaşmıştır (Dernekler Dairesi Başkanlığı, 2009). Bu rakamlar, Türkiye'de sivil toplum alanındaki canlanmayı göstermektedir.

Şekil 3. Kurulan Derneklerin Yıllara ve Türlerine Göre Dağılımı (2005-2008)



Kaynak: (Dernekler Dairesi Başkanlığı, 2009).

Türkiye’de sivil toplumun canlanmasına paralel olarak medya, iş çevreleri, sendikalar, dernekler ve ilgili diğer STK’ların kamu yönetimi reformuna ilgi duydukları görülmektedir. Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), Türkiye Barolar Birliği (TBB), Türk Mühendis ve Mimarlar Odaları Birliği (TMMOB) gibi kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları; TÜSİAD ve MÜSİAD gibi işveren dernekleri; çeşitli kamu kesimi sendikaları ve Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı gibi vakıflar kamu yönetimi reform süreçlerinde yürüttükleri çeşitli faaliyetlerle etkili olmaktadır. Kısacası, 1980 sonrasında kamu yönetimi reformlarının Hükümet, TODAİE, DPT ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının yürüttüğü çalışmalarla sınırlı kalmadığı, çalışmaların STK’lar tarafından da yoğun olarak tartışıldığı bir dönemdir.

3.2.4.4. 1983-2003 Döneminde Birey-Kamu Yönetimi İlişkilerinin Değerlendirmesi

2003 yılına kadar yürütülen kamu yönetimi reform çalışmaları, kamu yönetiminin piyasa ile ilişkilerini düzenlemeye odaklanmıştır. Bunun yanında, özellikle Özal hükümetleri döneminde kamu yönetiminin iç örgütlenmesi, kurumlar arası ilişkiler ve yönetsel süreçler KHK’ler yoluyla hızlı bir şekilde yeniden düzenlenebilmiştir. 1990’lı yılların sonuna doğru ise 2003 yılından sonra girilen reformların altyapısı oluşturulmuştur. Ombudsman, bilgi edinme hakkı, yönetimde şeffaflık gibi yönetim anlayışları üzerindeki tartışmalar bu dönemde yoğunlaşmıştır.

Özellikle 1990’lı yıllarda üst kurullar bürokrasisinin genişlemesi, kamu yönetiminin piyasa ile ilişkilerinin artması (özelleştirme, imtiyaz, yap-işlet-devret gibi yöntemlerle), Avrupa Birliği ile ilişkilerin yoğunlaşması gibi gelişmeler kamu sektöründe profesyonel kamu görevlisi ihtiyacını artırmıştır. Buna bağlı olarak, kamu kurum ve kuruluşlarının sözleşmeli personel, uzman ve uzman yardımcısı gibi kadroları genişlemiştir. Bunun yanında, kamu sektörü istihdamında yüksek öğretim mezunlarının oranı giderek artmıştır. Bu gelişmeler neticesinde, profesyonel kamu görevlilerinin hizmet sundukları vatandaşları “hizmet kullanıcısı” ya da “paydaş” olarak görmesi eğilimi ortaya çıkmıştır. Kamu görevlisinin hizmet kullanıcısı merkezli yaklaşımını geliştiren toplam kalite yönetimi, müşteri memnuniyetinin ölçülmesi, insan kaynakları yönetimi gibi yeni yönetim anlayışları 1990’lı yıllarla birlikte kamu sektöründe yaygınlaşmıştır. Özellikle TKY’nin başta belediyeler ve üniversiteler olmak üzere kamu kurum ve kuruluşları arasında 1990’lı yıllar boyunca yaygınlaştığı görülmektedir. Kamu yönetiminde yaşanan TKY deneyimi vizyon, misyon, kalite denetimi, performans ölçümü,

çalışanların yönetime katılması, müşteri memnuniyeti gibi yeni yönetim anlayışının temel ilke ve değerlerine uyumu kolaylaştırıcı bir etki yapmıştır. Ayrıca ortaklıklar ve sözleşmeler gibi hizmet sunumunun diğer yöntemlerinin kullanımının artması sonucu, kamu yönetimi, birçok sektörde kamu hizmetlerinin sunumunda tekel olma konumunu kaybetmiş ve vatandaşlar, 1980 öncesine göre mal ve hizmet almada daha fazla seçenek sahibi olmuşlardır.

Ancak bu süreç içinde zaten bozuk olan kamu yönetimine güven, kamu hizmetlerinden memnuniyet gibi birey-kamu yönetimi ilişkilerinin temel parametrelerinin daha da gerilediği görülmüştür. 2002 yılında yapılan bir araştırma bireylerin kamu yönetimi ve kamu görevlilerine yönelik algılarını özetlemektedir. Buna göre (TÜSİAD, 2002);

- Halkın büyük bir çoğunluğu (%91,9) yönetim kalitesinden memnun değildir,
- Kamu kurumunca hak ihlali durumunda hak arayıp sonuç alacağına inananların oranı oldukça düşüktür (%33,8),
- Kamu kurumlarının vatandaş karşısındaki davranışlarını olumsuz olarak değerlendirenler çoğunlukta (%57,1),
- Vatandaşlar, kamu kurumlarının kendi görüş ve önerilerine önem verilmediğini düşünmektedirler (%77,3),
- Ankete katılanların çoğunluğu, kamu kuruluşlarının halkın nabzını tutmak için uygun yöntemler geliştiremediğine inanmaktadır (%63,5),
- Kamu kuruluşlarının halkın istek ve taleplerine süratle karşılık veremediği düşünülmektedir (%66,4).

Aynı raporda iyi yönetim ilkeleri arasında en kötü uygulananlar sırasıyla kamu kurumu yöneticilerine işlemlerinden dolayı hesap sorulabilmesi, hükümetin/kamu kurumlarının kararlarında vatandaşın söz sahibi olması ve kamu kurumu harcamalarının halkın denetimine açık olması şeklinde ortaya çıkmıştır. Bu veriler, 2000'li yıllara gelindiğinde bireylerin kamu yönetimi ile ilişkilerinin geliştirilmesi yönünde fazla bir çaba harcanmadığını göstermektedir.

1980'lerden sonra bireylerin kamu yönetimine karşı duyduğu güvenin giderek aşındığı görülmektedir. Güven aşınmasının arkasındaki nedenlerden biri ise kamu

sektöründeki yolsuzluk ve yozlaşmalardaki artışlardır. Gerçekten 1980'lerden sonra siyasi, yönetsel, toplumsal ve ekonomik sistemde yaşanan hızlı değişimin de etkisiyle idari ve siyasi sistemde yolsuzluklar giderek artmıştır. Ortaya konan yeni kural ve kurumların, önceden tahmin edilemeyen bazı boşluklar ortaya çıkarması ve bunları fırsat bilen kişi ve kuruluşların bu boşluklardan yararlanmaya çalışması yolsuzlukların artmasındaki nedenlerden biridir. Bu dönemde, yolsuzluklarla mücadele amacıyla bazı girişimlerde bulunulmuş, ancak bu çabaların etkileri oldukça sınırlı kalmıştır. Bu çerçevede 1990 yılında 3628 sayılı "Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu" çıkarılmıştır. Ancak Kanun'un uygulanmasında ortaya çıkan sorunlar rüşvet ve yolsuzlukla mücadeleyi zayıflatmıştır (Eryılmaz, 2008: 158).

Özal dönemindeki fon uygulamaları yolsuzlukları destekleyen bir yapı ortaya çıkarmıştır. Bu dönemde fonlar, bütçe dışı, dolayısıyla Meclis'in ya da bürokrasinin yaptığı denetimin dışında kalan hükümet harcamaları için kullanılan bir kaynak haline gelmiştir. Fon ekonomisi denilen bu uygulama 1986 yılına gelindiğinde bütçenin neredeyse yarısını kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Fonlar neredeyse tamamen keyfi biçimde yaratıldığından halk bir yana, kimse resmi rakamı bilmiyordu. 28 Mayıs 1986 tarihinde Başbakan'a fonlardaki paraları harcama yetkisi veren bir yasa çıkarılmıştır. Başbakan'ın yanında hükümet ya da bakanlıklar bu fonlardan kendi kurallarına göre harcama yapabilmekteydi (Ahmad, 2006: 225-226). Fon uygulamasına 1990'lı yıllar boyunca devam edilmiş ve 2000-2001 yıllarında fonların çoğu kapatılmıştır¹.

Kamu hizmetlerinde liyakat ilkesinin uygulanmasında karşılaşılan sorunlar 1980'li yıllarda devam etmiştir. Bu dönemde, üst düzey kamu görevlileri siyasi makamlara getirilirken, atamalarda liyakat ilkesinden çok siyasi iktidara yakınlık önem kazanmıştır. 1983-1990 yılları arasında Özal'a ya da bakanlara yakın kişilerin bürokrasinin üst düzeyinde daha çok tercih edildiği gözlenmiştir. Diğer bir ifadeyle "yetenekli bürokratlar" yerine "uyumlu bürokratlar" tercih edilmiştir (Sözüdoğru, 1983: 178). 1999 yılında kamu kurumlarında alınacak personelin yazılı sınava tabi tutulması ve sınav sonuçlarına göre ilgili kamu kurumlarına yerleştirilmeleri tarafsızlık ve liyakat

¹ Son düzenlemelerle birlikte, Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Savunma Sanayi Destekleme Fonu, Tanıtma Fonu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ve Özelleştirme Fonu olmak üzere beş fon faaliyete devam etmektedir.

ilkeleri bakımından önemli bir adımdır (Eryılmaz, 2008: 160). 2000'li yıllarda merkezi sınav sistemi yaygınlaştırılmış ve kapsamı genişletilmiştir.

Bu dönemde devlet memurluğunun sosyo-ekonomik statüsünde genel bir gerilemeden bahsedilmektedir. Buna göre memurlar, diğer geniş halk kitleleri gibi, ekonomik büyümeden yeterince pay alamamaktadırlar. Ayrıca hızla gelişmekte olan ve üyelerine çeşitli fırsatlar sunan özel sektör de yetişmiş işgücü için cazip gelmektedir. Dolayısıyla 1980 yılından itibaren kamu sektöründe personelin istihdam biçimlerinde ciddi bir değişim yaşanmaktadır. Devlet memurluğu giderek prestij ve etkinlik kaybederken, uzman, uzman yardımcısı, müfettiş, müfettiş yardımcısı gibi kadrolar, sunduğu sosyal ve ekonomik olanakların da etkisiyle önem kazanmaktadır.

3.2.5. 2003 Sonrası Birey-Kamu Yönetimi İlişkilerinde Yeniden Yapılanma

2003 yılında girilen kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın kapsamı, kamu kurumlarının sadece iç örgütlenme ve işleyişiyle sınırlı kalmamış, bunun yanında birey-kamu yönetimi ilişkilerini de içine almıştır.

3.2.5.1. Kamu Yönetimi Reform Yaklaşımında Değişim

1980-2003 döneminde girilen yeniden yapılanma çalışmaları serbestleşme ve deregülasyon gibi yapısal düzenlemelerle başlamış, özelleştirme ve devletin küçültülmesi, bürokratik işlemlerin azaltılması, üst kurulların oluşturulması ve finansal sistemin yeniden yapılanmasıyla devam etmiştir. 2003 yılından itibaren bu sürece, bireylerin kamu yönetimi ile ilişkilerinin düzenlenmesini içeren kapsamlı reformlar eklenmiştir. 2003 yılından itibaren değişen reform yaklaşımının temel özellikleri şu şekilde belirlenebilir:

1. Parçalardan yola çıkmanın getireceği dezavantajları önlemek üzere "bütüncül" bir yaklaşım benimsenmiştir. Sistem yaklaşımından yola çıkılarak değişimin parçalardan hareketle değil, sistemin bütününden başlatılması, değişime temel bir yön verilmesi ve değişim sürecindeki uyumsuzlukların en aza indirilmesi amaçlanmıştır.
2. Önceleri kullanılan "idari reform" tabiri yerine "kamuda yeniden yapılanma" deyimi kullanılmıştır. Böylece reformların, tek defaya mahsus bir çaba yerine, yönetim zihniyetinde, stratejisinde ve organizasyonunda sürekli bir gelişim ve yeniden yapılanmayı içerdiği kabul edilmiştir.

3. Yeniden yapılanma sürecinde üniversiteler, iş dünyası, sendikalar, meslek odaları, STK'lar ve medya gibi çeşitli toplum kesimlerinin katılımının sağlanmasına önem verilmektedir.
4. Reformlar, kamu kurum ve kuruluşlarının iç yapısı, örgütlenmesi ve süreçleriyle sınırlı kalmamakta, bireylerin kamu yönetimi ile ilişkilerini de içeren kapsamlı girişimleri içermektedir.
5. 1980'lere kadar kamu yönetimine ilişkin araştırma ve raporlar hazırlanmış, ancak bu çalışmalar büyük ölçüde uygulamaya geçirilememiştir. 2003 yılında yayınlanan "Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim" başlıklı kitap ise Batı Avrupa ve Anglo Sakson ülkelerinde yaygın olarak kullanılan "Beyaz Kitap" (White Paper) uygulamasına benzer bir niteliğe sahiptir. Kitapta dünyadaki değişim ve gelişmeler analiz edilmiş, yeni kamu yönetimi reform uygulamaları incelenmiş, Türkiye'deki değişim ihtiyacı üzerinde durularak yeniden yapılanma için temel varsayım, yaklaşım ve ilkeler açıklanmıştır.
6. 2003 sonrasındaki reform çalışmalarında yöntem olarak, öncekine göre bir farklılık da bazı alanlarda "pilot projelerin" ardından uygulamaların yaygınlaştırılmasıdır. Bu kapsamda, 2003 yılında Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Türkiye İstatistik Kurumu, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Hacettepe Üniversitesi, Denizli Valiliği İl Özel İdaresi, İller Bankası Genel Müdürlüğü ve Kayseri Büyükşehir Belediyesi olmak üzere toplam sekiz kamu kurum ve kuruluşunda stratejik planlama ve performans yönetimine ilişkin pilot uygulama başlatılmıştır.
7. Reformların tabana yayılmasında bilgi teknolojilerinden etkin bir şekilde yararlanılmaktadır. Örneğin, internet sitesinden bilgi paylaşımına imkân tanıyan BEPER projesi¹, belediyelerde performans yönetiminin geliştirilmesinde önemli bir işleve sahip olmuştur. Ayrıca DPT ve Maliye Bakanlığı stratejik planlama, performans yönetimi, hesap verme sorumluluğu, performans dayalı bütçeleme gibi konularda internet olanaklarını başarılı bir şekilde kullanmaktadır².

¹ BEPER Projesinin internet adresi "www.beper.gov.tr." dir.

² Kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik planlar ve performans programlarını takip eden DPT, www.sp.gov.tr adresinde bu konularda kapsamlı bilgi ve analizlere yer vermektedir.

3.2.5.2. Birey-Kamu Yönetimi İlişkilerinde Değişimin Boyutları

Birey-kamu yönetimi ilişkilerinde değişimi (1) düşünce, anlayış ve ilkeler, (2) hukuki ve (3) kurumsal ve uygulama olmak üzere üç boyutta incelemek mümkündür.

3.2.5.2.1. Birey-Kamu Yönetimi İlişkilerinde İlke, Yaklaşım ve Değerler Düzeyinde Değişim

58. Hükümet Programı, 3 Ocak 2003 tarihinde açıklanan "Acil Eylem Planı", 8. Kalkınma Planı ve yasalaşamamasına rağmen, kısmen uygulanmaya çalışılan "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun" metni incelendiğinde birey-kamu yönetimi ilişkilerinin oluşturan temel ilke, yaklaşım ve değerlerin değiştiği anlaşılmaktadır. Buna göre, birey-kamu yönetimi ilişkilerinin temel ilke ve değerleri aşağıdaki gibi özetlenebilir:

1. Devletin ekonomiye doğrudan müdahale ve üretim yapması yerine, politika oluşturma, altyapı ve kaynak yaratma, standart koyma ve denetim yapma rolleri verilmesi,
2. STK'ların yönetime daha aktif katılımı ile temsili demokrasinin katılımcı demokrasiye doğru gelişmesine katkı sağlanması,
3. Kamu yönetiminde tepeden inme ve tek yönlü anlayışların yerine, kamu görevlileri ile vatandaşlar ve STK'lar arasında eğitim, sağlık, çevre gibi sosyal boyutu olan hizmetlerde, işbirliği ve ortaklığa dayanan modellerin geliştirilmesi,
4. Yetki devri ve esneklikle beraber hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi,
5. Nitelikli kamu hizmeti sunumu için performans yönetimi, toplam kalite yönetimi gibi çağdaş yönetim tekniklerinden tüm kamu kurumlarında yararlanılması,
6. Kamu hizmetlerinin sunumunda vatandaşın tatmini esas alınmak suretiyle, hizmet kalitesine ve sonuçlara odaklanarak, kamu yönetiminin etkinliğinin ve halk nezdinde güvenilirliğinin geliştirilmesi,
7. Kurumlarda elektronik bilgi yönetimine önem verilmesi.

2003 yılında yayınlanan "Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim" başlıklı kitapta Türkiye'deki kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın temel ilkeleri arasında

ihtiyaçlara uygunluk, katılımcılık ve çok ortaklılık (yönetişim), halk odaklılık, stratejik yönetime geçiş, performansa dayalılık, denetimde etkililik, etik kurallar ve insana güven ile hizmetlerin yürütülmesinde yerindenlik ilkeleri sayılmıştır (Dinçer ve Geray, 2003: 127-135).

2003 yılından itibaren kamu yönetiminde yeniden yapılanma sürecini, dolayısıyla da birey-kamu yönetimi ilişkilerini belirleyen temel politika belgelerinin kamu yönetimi karşısında bireyleri ve sivil toplumu güçlendirmeye, vatandaşları yapabilir kılmaya, aktif vatandaşlığı ve yönetime katılımı desteklemeye, bireyler ve STK'larla işbirliği ve ortaklık ilişkisi geliştirmesini desteklemeye çalıştığı görülmektedir. Bu yaklaşım, 1980 öncesindeki yönetim anlayışına göre önemli bir değişikliktir.

3.2.5.2.2. Yönetimin Hukuki Boyutunda Değişim

1980'li yıllardan itibaren reform belgeleri (KAYA gibi), çeşitli STK'ların çalışmaları, kalkınma planları ve hükümet programlarında yer verilen birçok önerinin 2003 yılından itibaren uygulamaya aktarıldığı görülmektedir. Kamuda yeniden yapılanma sürecinin başladığı 2003 yılından günümüze kadar birey-kamu yönetimi ilişkilerinin yeniden düzenlenmesinde etkisi olan, TBMM tarafından kabul edilen ve uygulanmakta olan kanunlar şunlardır:

- 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (9 Ekim 2003)
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (10 Aralık 2003),
- 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (25 Mayıs 2004),

Yerel yönetimler reformu kapsamında kabul edilen ve uygulanan Kanunlar ise aşağıdaki gibidir:

- 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu (10 Temmuz 2004).
- 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (22 Şubat 2005),
- 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu (26 Mayıs 2005),
- 5393 sayılı Belediye Kanunu (3 Temmuz 2005),

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma süreci yukarıdaki Kanunlarla sınırlı değildir¹. Ancak bu Kanunlar doğrudan birey-kamu yönetimi ilişkilerini düzenleyen hükümler içerdiğinden ele alınmıştır. Ayrıca birey-kamu yönetimi ilişkilerinde önemli bir yeri bulunan ve kamu kurumları tarafından haksız işlemlere maruz kalan bireylerin başvurabilecekleri bir kurum olan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmasına ilişkin 5548 sayılı "Kamu Denetçiliği Kanunu" 28 Eylül 2006 tarihinde Meclis'te kabul edilmiş, ancak Anayasa Mahkemesi tarafından Kanun iptal edildiğinden uygulamaya geçirilememiştir.

3.2.5.2.3. Birey-Kamu Yönetimi İlişkilerinde İşleyiş ve Uygulamalar Yönünden Değişim

Çalışmanın bu kısmında, hâlihazırda yürürlükte bulunan bir kanuna dayanan ve birey-kamu yönetimi ilişkilerini ilgilendiren kurum, işleyiş ve uygulamalar kamuda etik denetimi, yönetimde açıklık ve bilgi edinme hakkı, yeni yönetim anlayış ve tekniklerine geçiş, hesap verme sorumluluğu, elektronik devlet ve yönetim başlıkları altında değerlendirilmektedir.

3.2.5.2.3.1. Kamuda Etik Denetimi

Türkiye'de 2004 yılında "Kamu Görevlileri Etik Kurulu" oluşturulmuş ve Kurul, 2005 yılı içinde "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliği" çıkarmıştır. Böylece kamu yönetiminde geleneksel denetim yöntemlerinin yanında yeni bir denetim yaklaşımı olarak kamu görevlilerinin "etik denetimi" kabul edilmiştir.

Cumhurbaşkanı, TBMM üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, TSK ve yargı mensupları ve üniversiteler dışında tüm kamu personeli Etik Kurul'un yetki alanına girmektedir. Sekreteryaya hizmetleri Başbakanlık tarafından yürütülen 11 üyeli Kurul, ayda dört defa toplanmaktadır. Kurul'un 3 temel görevi bulunmaktadır. Bunlar;

1. Kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek,

¹ Bu Kanunlara ek olarak yeniden yapılanma sürecinde, 13 Ocak 2005 tarihli ve 5286 sayılı "Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun", 25 Ocak 2006 tarihli ve 5449 sayılı "Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun", 5747 sayılı ve 6 Mart 2008 tarihli "Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ve 2 Temmuz 2008 tarihli ve 5779 sayılı "İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun" vb. düzenlemeler kabul edilmiştir.

2. Etik davranış ilkelerinin ihlâl edildiği iddiasıyla re'sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek,
3. Kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmaktır.

Kanun, Etik Kurulu'na normalde gizli olan mal bildirimlerini gerektiğinde inceleme yetkisi vermektedir. Ayrıca Etik Kurulu, hediye alma yasağının kapsamını belirlemeye ve en az genel müdür veya eşiti seviyedeki üst düzey kamu görevlilerince alınan hediyelerin listesini gerektiğinde her takvim yılı sonunda bu görevlilerden istemeye yetkili kılınmıştır. Etik Kurul, kamu görevlilerinin davranışlarında uymaları gereken etik ilkeleri belirlemiştir. Bu ilkeler, 18 başlık halinde düzenlenmiştir¹.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun, kamu görevlilerinin etik dışı davranış ve eylemlerinin önlenmesindeki önemi her geçen gün artmaktadır. Kurul'a yapılan başvuru sayısında yıllar itibariyle görülen artış, Kurul'un kamu görevlileri ve vatandaşlar nezdinde farkındalığının arttığı ve giderek daha fazla kabul gördüğünü göstermektedir.

Tablo 7. 2006-2008 Yılları Arasında Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na Yapılan Başvurular

Başvuru Konuları	2006	2007	2008
Personel işlemleri	2	12	12
Genel etik davranış ilkelerine uygun davranmamak	8	4	55
Görevi ihmal/kötüye kullanma	9	4	12
Kamu kaynaklarını kişisel amaçlarla ve kamu hizmeti gereklerinin dışında kullanmak	2	20	6
İntihal	-	1	-
Kayırmacılık-ayrımcılık	2	3	5
Eşitlik ve tarafsızlığa aykırı uygulamalar	5	8	3
Bilgi edinme hakkının ihlali	2	2	-
Yolsuzluk/usulsüzlük iddiaları	12	4	22
Muhtelif	5	6	2
Toplam	47	64	117

Kaynak: (Başbakanlık 2008 Yılı Faaliyet Raporu, 2008: 39).

Tablo 7'den de görüleceği gibi Etik Kurul'a yapılan başvuru sayısı son üç yılda 47'den 117'ye yükselmiştir. Başvurular genel etik davranış ilkelerine uygun davranmama, yolsuzluk/usulsüzlük iddiaları ve personel işlemleri gibi konularda yoğunlaşmaktadır.

¹ Bu ilkeler, kamu hizmeti bilinci, hizmet standartlarına uyma, amaç ve misyona bağlılık, dürüstlük ve tarafsızlık, saygınlık ve güven, nezaket ve saygı, yetkili makamlara bildirim, çıkar çatışmasından kaçınma, görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılmaması, hediye alma ve menfaat sağlama yasağı, kamu bina ve taşıtları ile diğer kamu malları ve kaynaklarını kamusal amaçlar ve hizmet gerekleri dışında kullanılmaması, savurganlıktan kaçınma, bağlayıcı açıklamalar ve gerçek dışı beyan, bilgi verme, saydamlık ve katılımcılık, hesap verme sorumluluğu, eski kamu görevlilerinin kamu hizmetlerinden ayrıcalıklı bir şekilde faydalandırılmaması ve mal bildiriminde bulunmadır.

Etik Kurul, bir denetim kurumu olduğu kadar etik kùltürün kamu kurum ve kuruluşlarında ve genel olarak toplumda yerleştirilmesi bakımından da önemli işlevleri bulunmaktadır. Etik kùltürün geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması bağlamında girifilen “Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi” üst düzey kamu yöneticilerinin eğitilmesi, etik komisyon üyelerinin bilgilendirilmesi, akademik araştırmaların desteklenmesi ve geniş katılımlı konferanslar düzenlenmesi gibi faaliyetlerden oluşmaktadır.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun etkili bir şekilde çalışmasını önleyen birkaç sorun bulunmaktadır. İlk olarak, Kurul'un kendi bütçesi bulunmamakta, bu nedenle kendi personelini istihdam edememektedir. Oldukça geniş bir alanında sınırlı sayıda personelle çalışmaktadır. İkinci olarak, yargıya intikal eden konuların inceleme kapsamı dışında kalması Kurul'un çalışma alanını daraltmaktadır. Üçüncü olarak, üniversiteler gibi bazı kurum ve kuruluşların etik denetiminin dışına çıkarılması kamuda etik kùltürün gelişimini engellemektedir. Son olarak, ülkemizde yozlaşma ve yolsuzluklar, sadece kamu kurum ve kuruluşlarına odaklanarak çözülecek bir sorun değildir. Bu nedenle toplumsal etik kùltürünün geliştirilmesi amacıyla Etik Kurul'un dernek, vakıf, sendika gibi çeşitli sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği ve ortaklığa dayalı projeler geliştirmesi gerekmektedir.

3.2.5.2.3.2. Yönetimde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı

Türkiye'de yönetimde açıklık politikaları ve uygulamaları ile bilgi edinme hakkının kabul edilmesi, kamu yönetiminin geleneksel özellikleri arasında bulunan gizlilik ve kapalılık paradigmasının kırılmasına yol açan ve dolayısıyla bireyleri kamu yönetimi karşısında güçlendiren temel unsurlardan biridir.

4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, bireylerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektedir. Kanuna göre, herkes bilgi edinme hakkına sahiptir (md. 4)¹. Kanunun kabul edilmesiyle birlikte kamu kurum ve kuruluşlarının, Kanun'da yer alan istisnalar dışındaki² her türlü bilgi veya belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru

¹ Türkiye'de ikamet eden yabancılar ile Türkiye'de faaliyette bulunan yabancı tüzel kişiler, isteyecekleri bilgi kendileriyle veya faaliyet alanlarıyla ilgili olmak kaydıyla ve karşılıklılık ilkesi çerçevesinde bilgi edinme hakkından yararlanabilmektedirler (md. 4).

² Kanun'a göre, yargı denetimi dışında kalan idarî işlemlerden kişinin çalışma hayatını ve mesleki onurunu etkileyecek nitelikte olanlar, devlet sırrına ilişkin, ülkenin ekonomik çıkarlarına ilişkin, istihbarata ilişkin, idarî soruşturmaya ilişkin, adli soruşturma ve kovuşturmaya ilişkin, fikir ve sanat eserlerine ilişkin bilgi veya belgeler ile özel hayatın gizliliği, haberleşme gizliliği kapsamındaki ve ticari sır niteliğindeki bilgi veya belgeler ve kurum içi düzenlemeler, kurum içi görüş, bilgi notu ve tavsiyeler, tavsiye ve mütalaa talepleri bilgi edinme hakkı kapsamının dışında kalmaktadır.

sonuçlandırmak üzere, gerekli idarî ve teknik tedbirleri almak yükümlülüğü ortaya çıkmaktadır (md. 5).

Tablo 8. 2004-2007 Yılları Arasında Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Yapılan Bilgi Edinme Başvuruları

	2004	2005	2006	2007
Olumlu cevaplanarak bilgi veya belgelere erişim sağlanan başvurular	347.959	542.364	746.999	751.089
Kısmen olumlu cevaplanarak kısmen de reddedilerek bilgi ve belgelere erişim sağlanan başvurular	13.648	21.712	38.092	108.530
Reddedilen başvurular toplamı	20.474	54.234	69.199	70.378
Gizli ya da sır niteliğindeki bilgiler çıkarılarak veya ayrılarak bilgi ve belgelere erişim sağlanan başvurular	3.571	5.979	9.617	8.151
Başvurusu reddedilenlerden yargıya itiraz edenlerin toplam sayısı	-	311	539	554
Diğer kurum ve kuruluşlara yönlendirilen başvurular	9.695	31.712	58.522	58.093
Bilgi edinme başvurusu toplamı¹	395.557	626.789	864.616	939.920

Kaynak: 2004, 2005, 2006, 2007 Yıllarına Ait Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu Genel

Raporları'ndan derlenmiştir.

Tablo 8 incelendiğinde, kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan bilgi edinme başvurularının her geçen yıl arttığı görülmektedir. Reddedilen başvuruların ve gizli ya da sır niteliğindeki bilgiler çıkarılarak veya ayrılarak bilgi ve belgelere erişim sağlanan başvuruların oranındaki nispi azalma kamu kurum ve kuruluşlarının bilgi edinme başvurularını cevaplama yönündeki olumlu çabalarını göstermektedir. Başvurusu reddedilenlerden yargıya itiraz edenlerin sayısındaki artış ise, vatandaşların kamu kurumları karşısında hak aramada ısrarlı olduklarını göstermektedir.

4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu 2003 yılında kabul edilmiş, 2004 yılında ise uygulama yönetmeliği çıkarılmıştır. Dolayısıyla Türkiye'de bilgi edinme hakkı henüz yakın bir zamanda kabul edilmesine rağmen, vatandaşlar arasında giderek daha fazla kabul görmekte ve kullanılmaktadır. 2008 yılında yapılan bir araştırmaya göre, bir vatandaş olarak bilgi talep etme hakkının olması gerektiğini düşünenlerin %91,2 gibi yüksek bir orana ulaşması, bilgi edinme hakkının bireyler tarafından vazgeçilmez bir

¹ Genel başvuru toplamından, diğer kurum ve kuruluşlara yönlendirilen başvurular toplamı çıkarılarak bulunmuştur.

hak olarak algılandığını göstermektedir. Aynı araştırmada vatandaşların %41'i kamu hizmetleriyle ilgili bilgi talep etme hakkının olduğunu düşünmekte ve %30,8'i ise bilgi talep etme hakkını kullandığını ifade etmektedir (Adaman ve diğerleri, 2008). Bilgi edinme hakkıyla ilgili bu olumlu tabloya rağmen bilgi edinme hakkının kullanımına ilişkin kanunda yer alan istisnalardan yararlanan kamu görevlilerinin bilgi vermeye istekli olmaması, istenilen bilgi ve belgelerin zamanında temin edilmemesi vb. sorunlar bulunmaktadır. Bilgi edinme hakkının kullanımı ve kurumlar tarafından nasıl uygulandığına ilişkin kamuoyu ve STK'ların ilgisinin arttığı görülmektedir.

Kanuna uygun olarak oluşturulan ve 9 üyesi bulunan Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu, en az ayda bir defa veya ihtiyaç duyulduğu her zaman toplanmaktadır. Kurul, belirleyeceği konularda komisyonlar ve çalışma grupları kurabilmekte; ayrıca gerekli gördüğü takdirde, ilgili bakanlık ile diğer kurum ve kuruluşların ve sivil toplum örgütlerinin temsilcilerini bilgi almak üzere toplantılarına katılmaya davet edebilmektedir.

Bilgi edinme istemi reddedilen¹ başvuru sahibi, yargı yoluna başvurmadan önce kararın tebliğinden itibaren 15 içinde Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu'na itiraz edebilmektedir (md. 13, 14). Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu'nun diğer görevleri arasında bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin görüş ve değerlendirme istemini içeren başvuruları karara bağlamak ve kurum ve kuruluşlar için bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin hususları düzenlemek gibi konular bulunmaktadır.

Yerel yönetimlerle ilgili yasalarda da yönetimde açıklığa ilişkin düzenleme ve uygulamalar yer almaktadır. Bunlardan bazıları şunlardır:

1. Belediye ve il özel idaresi meclis toplantıları açıktır. Meclis başkanının veya üyelerden herhangi birinin gerekçeli önerisi üzerine, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kapalı oturum yapılmasına karar verilebilir.
2. Kesinleşen il genel meclisi ve belediye meclisi karar özetleri toplantıyı izleyen en geç yedi gün içinde çeşitli yollarla halka duyurulmaktadır.
3. Belediye ve il özel idarelerinde oluşturulan ihtisas komisyonu raporları alenidir ve çeşitli yollarla halka duyurulmaktadır.

¹ 17 Kasım 2005 tarihinde 5432 sayılı Kanun ile bilgi edinme istemi herhangi bir nedenle reddedilen bireylerin Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu'na başvurabilmesi mümkün hale getirilmiştir.

4. Belediye ve il özel idarelerinde denetimine ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanmalı ve meclisin bilgisine sunulmalıdır.

3.2.5.2.3.3. Kamuda Yeni Yönetim Anlayışlarına Geçiş

Yasal düzenlemelerle kabul edilen yeni yönetim anlayışları olarak stratejik planlama, performans yönetimi, performans dayalı bütçeleme ve düzenleyici etki analizi kurumsal yeniden yapılanma için olduğu kadar, birey-kamu yönetimi ilişkileri açısından da önemlidir.

Kamu Sektöründe Stratejik Planlama

Türkiye’de kamu kesiminde stratejik planlama ve yönetim anlayışı 2001 yılında Dünya Bankası ile imzalanan “1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması” (PFPSAL-1) ile gündeme gelmiştir. 2003 yılında sekiz pilot kuruluşta¹ stratejik planlama, performans yönetimi ve performans bütçelemeye ilişkin çalışmalar başlatılmıştır. Aynı yıl kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile stratejik planlama, performans yönetimi ve performans bütçeleme tüm kamu kurum ve kuruluşlarına yayılmıştır. Daha sonraki süreçte ise stratejik planlamaya ilişkin uygulama yönetmelikleri çıkarılmış, DPT stratejik plan hazırlama kılavuzu hazırlamış ve iyi uygulama örnekleri geliştirilmeye başlanmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun stratejik yönetim anlayışı performans denetimi, performans dayalı bütçeleme, mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu ile birlikte işleyen bir sistemi öngörmektedir. Stratejik yönetim anlayışına göre, kurum hizmetlerinden doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenenler “kurumsal paydaş” olarak değerlendirilmektedir ki bu geleneksel olarak vatandaşlarla ilişkileri kopuk olan Türkiye’deki kamu kurum ve kuruluşları açısından ciddi bir değişime işaret etmektedir. Ayrıca stratejik planların hazırlanması, uygulanması ve değerlendirilmesi aşamalarında kurum çalışanlarının, dernek, oda, vakıf, sendika gibi sivil toplum kuruluşlarının, özel sektör temsilcilerinin ve ilgili diğer kuruluşların katılması söz konusudur. Stratejik planlama sürecinde iç ve dış katılımın sağlanması hem uygulama yönetmeliğinde hem de DPT tarafından hazırlanan stratejik planlama kılavuzunda vurgulanmaktadır.

¹ Seçilen pilot kuruluşlar Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Hacettepe Üniversitesi, Denizli İl Özel İdaresi, İller Bankası Genel Müdürlüğü ve Kayseri Büyükşehir Belediyesi’nden oluşmaktadır.

2005 yılında DPT tarafından yapılan “Stratejik Yönetim Araştırması”na göre, kamu kurum ve kuruluşları stratejik yönetime geçiş sürecinde çeşitli sorunlarla karşılaşmaktadır. Araştırmaya katılan kurumların neredeyse yarısında (%46,8) stratejik planlama alanında yapılmış bir çalışma bulunamamış, stratejik planlama ve stratejik yönetim alanlarında eğitim alan personel sayısı ile çalışan, birim ve kurum bazında performans ölçümü gerçekleştiren kurumların oranı düşük çıkmıştır. Ortaya çıkan sorunlar nedeniyle DPT tarafından stratejik yönetime geçiş takvimi hazırlanmıştır. Ayrıca stratejik planlamaya ilişkin yönetsel kapasitenin geliştirilmesi amacıyla 2009 yılında “Kamu Kesiminde Stratejik Yönetimin Gerektirdiği Yönetsel Kapasite İhtiyaç Analizi ve Kapasite Gelişim Programlarının Oluşturulması Projesi”ne başlanmıştır. Proje kapsamında stratejik yönetim yaklaşımının yerleştirilmesi sürecinde gerekli yönetsel kapasiteyi oluşturabilmek amacıyla, ihtiyaç analizlerine dayanan, içeriği tanımlanmış, kuruma özel hale getirilmiş ve tüm kamu idarelerinin faydalanabileceği eğitim programlarının oluşturulması amaçlanmaktadır.

Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Bütçeleme

Türkiye’de performans esaslı bütçeleme ve performans programlarının hazırlanması çalışmalarına 2002 yılında DPT tarafından yürütülen ve altı kuruluşu kapsayan pilot proje¹ ile başlanmıştır. 2003 yılında 5018 sayılı Kanunun kabul edilmesiyle birlikte Türkiye’de kamu kesiminde performans yönetimi ve performansa dayalı bütçelemeye geçilmiştir. Uygulamalardan elde edilen tecrübelerle ilgili olarak 2008 yılında Maliye Bakanlığı tarafından “Performans Programı Hazırlama Rehberi” yayınlanmıştır.

Performans yönetimi ve performansa dayalı bütçeleme, stratejik yönetim sürecinin içinde değerlendirildiğinden stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu bütüncül bir sistemin parçaları olarak görülmektedir. Buna göre, stratejik plan, kamu kurumlarının orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içermektedir. Kamu kurumları tarafından yıllık olarak hazırlanan performans programı ise performans hedef ve göstergelerini, hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyet ve projeleri, kaynak ihtiyacını ve kuruma ilişkin bilgileri içermektedir.

¹ Pilot projeye dâhil olan kuruluşlar Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Karayolları Genel Müdürlüğü, Hacettepe Üniversitesi ve Ege Üniversitesi’dir.

Performans programları her mali yılın başında hazırlanmakta ve ilk ayı içinde kamuoyuna açıklanmaktadır. Böylece kamu hizmetlerinden yararlananlar, ilgili kurumun yıllar itibariyle stratejik amaç ve hedefleri ile performans hedeflerini ve geçmiş yıllardaki gerçekleştirmeler ile sapmalarını değerlendirme imkânına sahip olmaktadır. Stratejik plan ve performans programları kamu yöneticilerinin hesap verme sorumluluğuna da temel oluşturmaktadır. Çünkü kamu kurumlarının hazırlayacakları faaliyet raporlarında yürütülen faaliyetlerin sonuçları, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleştirme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenleri yer almaktadır.

Kamu kurumları bütçelerini de stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlamaktadırlar. Dolayısıyla, stratejik planlama sürecine katılan iç ve dış paydaşlar, aynı zamanda ilgili kamu kurumunun bütçesinin oluşumuna da katkı sağlamaktadırlar.

Uygulama açısından değerlendirildiğinde ise Türkiye’de kamu kurum ve kuruluşlarının performans yönetimine geçiş süreci içinde oldukları görülmektedir. Stratejik planlara bağlı olarak kurum ve birim düzeyinde performans ölçümlerinin düzenli olarak yapıldığı görülmekle birlikte, bireysel ve takım bazlı performans ölçümleri henüz yerleşmemiştir. Halen devam eden sicil değerlendirmesinden performans değerlendirmesine geçebilmek için gerekli yasal altyapı henüz hazırlanamamıştır. Ayrıca performans yönetimine geçişte kurumların karşılaştıkları sorunlar arasında performans göstergelerinin ve hedeflerinin belirlenmesi, performans göstergelerinin oluşturulmasında vatandaşların görüş ve önerilerinin alınması, performans sonuçlarının düzenli olarak hizmet kullanıcıları ile paylaşılması da bulunmaktadır.

Düzenleyici Etki Analizi

Türkiye’de DEA’ya ilişkin ilk düzenleme Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Temel İlkeleri Hakkında Kanun’da yer almaktadır. Ancak bu Kanunun yürürlüğe girmemesi nedeniyle DEA uygulamaya geçirilememiştir. Bu arada, 2003 yılında kabul edilen Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda DEA’nın bazı unsurlarına yer verilmiştir. Kanun’da kamu kurumlarının mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esası kabul edilmiştir. DEA ile ilgili en önemli adım 2006 yılında yayınlanan “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”tir. Yönetmelikte, taslaklar

hakkında konuyla ilgili mahallî idareler, üniversiteler, sendikalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinden faydalanılması; kamuoyunu ilgilendiren taslakların teklif sahibi bakanlık tarafından internet, basın veya yayın aracılığıyla kamuoyunun bilgisine sunulması, taslak hakkında toplanan görüşler değerlendirildikten sonra teklifte bulunulması gibi bireylerin düzenleme yapma sürecine katılımını artırıcı tedbirler getirilmiştir.

DEA'nın Türk kamu yönetimi sisteminde kabul edilmesiyle birlikte, bu yeni yönetim anlayışının etkili bir şekilde uygulanması için eğitim ve bilgilendirme çalışmalarının yürütülmesine önem verilmiştir. Bu çerçevede, 2006 yılında "Düzenleyici Etki Analizinin Türk Düzenleyici Sürecine Entegre Edilmesi" isimli bir pilot uygulama yapılmıştır. 2007 yılında ise DEA rehberi hazırlanarak yayınlanmıştır. DEA rehberinde katılım, DEA'nın temel unsuru olarak görülmüştür. Bu nedenle, danışma yönteminin mevzuat hazırlama ve karar oluşturma sürecinin daha ilk safhalarından itibaren uygulanması önerilmiştir. Uygulanabilecek danışma yöntemleri arasında yazılı olarak görüş verme ve soruları cevaplandırma, bakanlıklar arası toplantılar, kamuya açık toplantılar, seçilmiş kişilerin görüşünü alma ve kamuoyu araştırması sayılmıştır.

Türkiye'de DEA'nın uygulanması sürecinde yönetsel kapasitenin geliştirilmesi amacıyla AB tarafından desteklenen "Düzenleyici Etki Analizi'nin Türk Hukuk Sistemine Tanıtılması" projesine 12 Eylül 2008 tarihinde başlanmıştır. Proje çerçevesinde uygulanmakta olan eğitim faaliyetleri, çalıştay ve seminerler aracılığıyla DEA uygulamalarının etkinleştirilmesi amaçlanmaktadır.

Vatandaş Memnuniyet Anketleri

Memnuniyet anketleri, bireylerin kamu hizmetleri ve kamu politikaları hakkında görüşlerinin kamu kurum ve kuruluşlarına iletilmesinin bir yoludur. Son yıllarda memnuniyet anketleri, hem genel olarak kamu kurum ve kuruluşlarında hem de yerel yönetimlerde sıkça kullanılan yönetim araçlarından biri haline gelmiştir. Örneğin Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), 2003 yılından beri "Yaşam Memnuniyeti Anketi" yapmaktadır. Ayrıca belediye ve il özel idarelerinin yerel halkın kurum hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabileceği ilgili Kanunlarda belirtilmiştir.

Ancak memnuniyet anketlerinin maliyetinin yüksek olması nedeniyle, kamu kurum ve kuruluşları tarafından diğer geribildirim araçlarına göre fazla tercih edilmediği de bir

gerçekdir. Nitekim 2005 yılında DPT tarafından 95 kamu kurumunda gerçekleştirilen “Stratejik Yönetim Araştırmasına” göre, kuruluşlarda ürün ve hizmetlerin kalitesi hakkında %65 oranında geri bildirim alındığı ifade edilmiştir. Alınan geri bildirimlerin önemli bir bölümü şikâyet dilekçeleri (%39,7’si) ve internet vasıtası (%32,9’u) ile alınmaktadır. Düzenli müşteri memnuniyeti anketi yapan kuruluşların oranı ise %16,9’dur. Aynı araştırmada kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetlerini, aldıkları geri bildirim sonuçlarına göre yönlendirdikleri ortaya çıkmıştır.

3.2.5.2.3.4. Kamuda Hesap Verme Sorumluluğu

Kamuda hesap verme sorumluluğu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun kabul edilmesiyle birlikte uygulamaya girmiştir. Kanun’un 8. maddesi hesap verme sorumluluğunun genel çerçevesini çizmektedir. Buna göre, “her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır”. 5018 sayılı Kanun incelendiğinde, Türkiye’de kamu yöneticilerinin idari, hukuki, mali ve performans bakımından¹ hesap verme sorumluluklarının kabul edildiği anlaşılmaktadır.

Kamuda hesap verme mekanizmasının işleyişi, faaliyet raporları aracılığıyla sağlanmaktadır. 5018 sayılı Kanun’a göre, merkezi idare kurumlarında hesap verme mekanizması üst yöneticiler² ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince yıllık olarak hazırlanan “birim faaliyet raporu” ile başlamaktadır. Üst yönetici, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren “idare faaliyet raporunu” düzenlemekte ve kamuoyuna açıklamaktadır. Üst yöneticiler, idare faaliyet raporlarının içeriğinden ve raporlarda yer alan bilgilerin doğruluğundan ilgili Bakan’a karşı sorumlu kılınmaktadır. Yerel yönetimlerde ise belediye başkanı veya vali, harcama yetkilileri tarafından kendilerine sunulan birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren “idare faaliyet raporunu” düzenlemekte ve kamuoyuna açıklamaktadır. İl özel

¹ Son yıllarda yönetsel etik alanında oluşan mevzuat çerçevesinde etik hesap verebilirliği de bu noktada eklemek mümkündür.

² Kanununun 11. maddesine göre, bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı üst yöneticidir. Ancak, Millî Savunma Bakanlığı’nda üst yönetici Bakandır.

idarelerinin faaliyet raporları vali tarafından il genel meclisine, belediyelerin faaliyet raporları belediye başkanı tarafından belediye meclisine, mahalli idare birliklerinin faaliyet raporları ise birlik başkanı tarafından birlik meclisine sunulmakta ve kamuoyuna açıklanmaktadır.

Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumları, idare faaliyet raporlarının birer örneğini Sayıştay'a ve Maliye Bakanlığı'na göndermektedir. Bu kurumların bir malî yıldaki faaliyet sonuçları, Maliye Bakanlığı'nca hazırlanan "genel faaliyet raporunda" gösterilmektedir. Maliye Bakanlığı, bu raporu kamuoyuna açıklamakta ve bir örneğini Sayıştay'a göndermektedir. Diğer yandan, İçişleri Bakanlığı, yerel yönetimlerden gelen idare faaliyet raporlarını esas alarak kendi değerlendirmelerini de içeren "mahallî idareler genel faaliyet raporunu" hazırlamakta ve kamuoyuna açıklamaktadır. Raporun birer örneği Sayıştay'a ve Maliye Bakanlığı'na da gönderilmektedir.

Sayıştay, idare faaliyet raporlarını, genel faaliyet raporunu, mahalli idareler genel faaliyet raporunu ve dış denetim sonuçlarını dikkate alarak kendi görüşlerini de belirtmek suretiyle TBMM'ye sunmaktadır. TBMM, bu raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşmektedir. Kanun'a göre, bu görüşmelere üst yönetici veya üst yöneticinin görevlendireceği yardımcısının ilgili bakanla birlikte katılması zorunludur. Yerel yönetimlerde ise belediye başkanı, vali veya görevlendireceği yardımcısının bu görüşmelere katılması gerekmektedir. İç denetim, iç kontrol ve dış denetim mekanizmaları hesap verme sürecinin diğer parçalarıdır. Kamu kurumlarında faaliyet raporlarının kamuoyuna açıklanması genel olarak şeffaflığı sağladığı gibi, kurumların kamuoyu tarafından denetimini de güçlendirmektedir.

3.2.5.2.3.5. Elektronik Devlet

Türkiye'de bilgi toplumuna geçiş yönündeki çabalar¹ 1990'lı yılların özellikle ikinci yarısından itibaren artmıştır. Bu dönemde bilgi toplumuna geçiş amacına yönelik olarak öne çıkan rapor ve araştırmaların yanında bilgi toplumu politikalarının belirlenmesi amacıyla çeşitli kurullar da oluşturulmuştur. Örneğin, elektronik ticaretin yaygınlaştırılması amacıyla 1998 yılında kurulan "Elektronik Ticaret Koordinasyon

¹ Bilgi Toplumu ve e-devlet projeleri için www.bilgitoplumu.gov.tr (24.04.2009).

Kurulu” 2002 yılına kadar çalışmalar yürütmüştür. 2001 yılında “e-Türkiye Girişimi” ile birlikte, bilgi toplumu yolunda sistematik çabalara başlanmıştır. E-Türkiye Girişimi çerçevesinde oluşturulan çalışma gruplarının çabalarıyla 2003 yılında “e-Dönüşüm Türkiye” projesi ilan edilmiştir.

E-Dönüşüm Türkiye Projesi'nin koordinasyonunu yürütmek, kamu kurumlarının bilgi ve iletişim teknolojisi yatırımları arasında eşgüdüm sağlamak ve bilgi toplumu olma yolunda atılması gereken adımlara ilişkin stratejileri belirlemek üzere 2003 yılı Mart ayında DPT bünyesinde “Bilgi Toplumu Dairesi” (BTD) kurulmuştur. Projenin başlıca hedefleri arasında bulunan vatandaşın, bilgi ve iletişim teknolojileri yardımıyla kamusal alandaki karar alma süreçlerine katılımını sağlayacak mekanizmaların geliştirilmesi, kamu idaresinin şeffaf ve hesap verebilir hale getirilmesine katkıda bulunulması, kamu hizmetlerinin sunumunda, bilgi ve iletişim teknolojilerinden azami ölçüde yararlanılarak iyi yönetim ilkelerinin hayata geçirilmesine katkıda bulunulması, bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımının yaygınlaştırılmasına ilişkin hedefler kamu yönetimi karşısında bireyleri güçlendirici bir nitelik göstermektedir. Türkiye’de bilgi toplumu yolunda atılan en güncel adım 2005-2006 yıllarında “Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planının” hazırlanması ve yürürlüğe girmesidir. Bu planda, “Vatandaş Odaklı Hizmet” stratejisi çerçevesinde bilgi ve iletişim teknolojilerinin yardımıyla hizmetlerin elektronik ortama taşınması ve iş süreçlerinin kullanıcı ihtiyaçları doğrultusunda yeniden yapılandırılarak hizmet sunumunda etkinlik sağlanması ile “Kamu Yönetiminde Modernizasyon” stratejisi altında verimliliği ve vatandaş memnuniyetini öncelikli olarak gözeten, ülke koşullarına uygun örgüt ve süreç yapılanmalarına sahip etkin bir e-devlet oluşumunun, bilgi ve iletişim teknolojileri desteğiyle hayata geçirilmesi amaçlanmıştır. Bu strateji ve hedefler kapsamında yürütülen en kapsamlı projelerden biri 18 Aralık 2008 tarihinde “E-Devlet Kapısının” açılmasıdır. Nisan 2009 tarihi itibarıyla 19 kurumun işbirliği ile 57 hizmetin sunulduğu e-devlet kapısında askerlik ve tüketici hizmetlerine ilişkin işlemler gibi yeni işlemlerin de eklenmesiyle Haziran 2009 tarihi itibarıyla sunulan hizmet sayısının 100’e çıkması beklenmektedir.

2006 yılında yayınlanan OECD Raporuna göre, Türkiye’de e-devlet uygulamasında devleti daha etkin, etkili, şeffaf ve hesap verebilir kılmaya yönelik önemli adımlar atılmış, hatta ölçülebilir bazı sonuçlar elde edilmiştir. Buna göre, sosyal güvenlik sektörüne yapılan 2,5 milyon dolarlık e-devlet yatırımları sayesinde sahteciliğin önlenmesi ile yıllık 1 milyar dolar, etkinliğin artırılması ile de yılda yaklaşık 3 milyar

dolar tasarruf sağlanmıştır. Sosyal güvenlik ödemeleri, kısmen e-devlet girişimlerinin mümkün kıldığı daha iyi kontrol sistemleri sayesinde, 2003'teki 12,5 milyar dolar seviyesinden 17,9 milyar dolara ulaşmıştır. Gelir vergisinin vergi daireleri yerine bankalar tarafından tahsili, vergi tahsilâtı birim maliyetini 2 dolardan 0,35 dolara düşürmüştür. Buna karşın, aynı raporda Türkiye'nin, yüzde 47 olan AB ülkelerindeki internet erişim oranında yüzde 14'ler seviyesinde kaldığına dikkat çekilmiştir. Ancak bu oranın giderek artmakta olduğu da bir gerçektir. Nitekim TÜİK'in araştırmasına göre, 2008 yılı Nisan ayı içerisinde gerçekleştirilen "Hane Halkı Bilişim Teknolojileri Kullanım Araştırması" sonuçlarına göre Türkiye'de hanelerin % 24,5'i internete erişim imkânına sahiptir. 16-74 yaş grubundaki hane halkı bireylerinin bilgisayar ve internet kullanım oranları sırasıyla % 38,1 ve % 35,8'dir (TÜİK, 2008).

Türkiye'de genel olarak e-devlet anlayışının hizmet sunumuna odaklandığı, katılım ve yönetim alanlarındaki uygulamaların ise fazla gelişmediği görülmektedir. Hizmet sunumu dışında yönetime katılma açısından kamu kurumlarının sıkça kullandıkları araçlar arasında bilgi ve belge paylaşımı, elektronik posta, tüketici öneri ve şikâyetleri, vatandaş memnuniyet anketleri, hizmetlere ilişkin görüş ve düşünce alma, beyaz masa uygulamaları ve bilgi edinme başvurusu bulunmaktadır (DPT, 2005).

3.2.5.2.3.6. Yönetime Katılma/Yönetişim

2000'li yıllarla birlikte ulusal ve yerel düzeyde yönetime katılma ve yönetim uygulamaları giderek yaygınlaşmıştır. Tüm kamu hizmetlerindeki yönetime katılma uygulamalarını incelemek mümkün olmadığından son yıllarda çalışma hayatındaki ve yerel yönetimlerdeki yönetime katılma uygulamaları incelenmiştir.

Çalışma Hayatında Yönetime Katılma

Türkiye'de son yıllarda sağlık, eğitim ve çalışma hayatı gibi pek çok kamu hizmetinde ulusal ve yerel düzeyde yönetime katılma ve yönetim uygulamalarına rastlamak mümkündür. Çalışma hayatında tarafların yönetime katılımını sağlamak amacıyla "Ekonomik ve Sosyal Konsey", "Üçlü Danışma Kurulu" ve "Yatırım Ortamı İyileştirme Koordinasyon Kurulu" olmak üzere üç kurum bulunmaktadır. Başbakan'ın başkanlığında toplanan Ekonomik ve Sosyal Konsey, hükümet temsilcileri ile işçi ve işveren konfederasyonları, meslek odaları ve ilgili diğer STK temsilcilerini bir araya getirmektedir. Konsey, 2001 yılında kurulmasına rağmen 2003 yılından sonra daha etkin çalışmaya başlamıştır. 2004 yılında kurulan Üçlü Danışma Kurulu, Çalışma ve

Sosyal Güvenlik Bakanlığı temsilcileri ile işçi, işveren ve kamu görevlileri sendikaları konfederasyonlarının temsilcilerinden oluşmaktadır. 2001 yılından itibaren çalışan "Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu", sosyal diyalogu güçlendirmenin araçlarından biridir.

Bilgi Teknolojileri ve Yönetime Katılma

Kamu kurum ve kuruluşları, bilgi teknolojileri ve internetten sadece kamu hizmetlerinin sunulmasında değil, daha etkili halkla iletişim programlarında ve halkın yönetime katılımının artırılmasında da yararlanmaktadırlar. Bu açıdan, 2006 yılında kurulan "Başbakanlık İletişim Merkezi" (BİMER) önemli bir örnek oluşturmaktadır. BİMER uygulaması kapsamında tüm valilik, kaymakamlık ve bakanlıklarda "Halkla İlişkiler Müracaat Büroları" oluşturulmuş, telefon ve internet üzerinden ulaşım imkânı sağlanmıştır. Bu sistem sayesinde yerel düzeyde çözülebilecek müracaatlar merkezi yönetime gitmeden yerinde çözülebilmektedir. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Dilekçe Hakkının Kullanılması Hakkındaki Kanun, Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na yapılacak müracaatlar ile İnsan Hakları İhlallerine ilişkin müracaatlar BİMER'e yapılabilmektedir.

Tablo 9. BİMER Aracılığıyla Yapılan Başvuruların Dağılımı

Başvuru Noktası	2006	2007	2008
Başbakanlık	50.886	80.295	157.689
Bakanlıklar	34.597	42.410	93.940
Valilikler	3.438	53.398	85.139
Belediyeler	22.934	4.919	7.859
Bilgi Edinme Hakkı	8.760	12.408	15.660
Toplam	149.536	193.430	359.287

Kaynak: Başbakanlık 2008 Yılı Faaliyet Raporu.

Tablo 9'dan da görüldüğü gibi BİMER'i kullanan vatandaşların sayısı 2006 yılından itibaren hızla artmaktadır. Belediyelere yönelik BİMER başvurularının azalmasının temel nedeni, belediyelerde şikâyet ve taleplerin iletilebileceği kanalların merkezi bürokrasilere göre daha fazla olmasından ve belediyelerin halka yakın kuruluşlar olmalarından kaynaklanmaktadır. Ayrıca 2008 yılında merkezi yönetim kurumlarına gelen 157.689 başvurudan 137.455'iyle ilgili işlem yapılması ve ortalama işlem süresini 22 gün olarak tespit edilmesi, kamu kurumlarının BİMER başvurularını dikkate aldıklarını, yöneltile soruları cevaplandırmaya ve şikâyetleri çözmeye çalıştıklarını göstermektedir.

Yerel Yönetimlerde Yönetime Katılma

Yerel yönetimlerle ilgili son düzenlemeler, geleneksel olarak yerel katılmanın bir aracı olan belediye ve il özel idare meclislerinin yanında yeni yönetim ve yönetime katılma uygulamalarını ortaya çıkarmıştır. Söz konusu uygulamalardan biri de "kent konseyleri"dir. Belediye Kanunu'nun 76. maddesi belediyelerde kent konseylerinin kurulmasına imkân vermektedir. Kanun'a göre kent konseyi, "kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır". Yerel düzeyde önemli bir yönetim örneği olarak kabul edilen kent konseyi, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının, mahalle muhtarlarının temsilcileri ve diğer ilgililerin katılımıyla oluşmaktadır. Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilmektedir.

2006 yılında yürürlüğe giren "Kent Konseyi Yönetmeliği"ne göre, kent konseylerinin bireyi ve sivil toplumu güçlendiren görevleri bulunmaktadır. Konsey'in bu görevleri şunlardır:

1. Yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını, hemşehrilik hukuku ve ortak yaşam bilincinin geliştirilmesini, çok ortaklı ve çok aktörlü yönetim anlayışının benimsenmesini sağlamak,
2. Sivil toplumun gelişmesine ve kurumsallaşmasına katkıda bulunmak,
3. Çocukların, gençlerin, kadınların ve engellilerin toplumsal yaşamdaki etkinliklerini arttırmak ve yerel karar alma mekanizmalarında aktif rol almalarını sağlamak,
4. Kent yönetiminde saydamlık, katılım, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik ilkelerinin uygulanmasına katkıda bulunmak,
5. Kent konseyinde oluşturulan görüşlerin değerlendirilmek üzere ilgili belediyeye gönderilmesini sağlamaktır.

Kent konseylerinin aşağıdaki çalışma ilkeleri de yönetime katılım ve yönetim açısından önemlidir:

1. YG21 süreci kapsamında, kentine sahip çıkma, aktif katılım ve çözümde ortaklık ilkelerinin bütünlüğünde, kentlerin yaşanabilir bir geleceğe taşınmasına katkıda bulunmak,
2. Kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini ön planda tutmak,
3. Katılımcılığı ve ortak akla dayanan uzlaşmayı esas almak.

Kent konseyleri, görev alanına giren konularda meclis ve çalışma grupları oluşturmaktadır. Meclislerde ve çalışma guruplarında oluşturulan görüşler, kent konseyi genel kurulunda görüşülerek kabul edildikten sonra değerlendirilmek üzere ilgili belediye meclisine sunulmaktadır.

Yerel yönetimlerde katılıma ilişkin bir diğer uygulama "yerel hizmetlere gönüllü katılım"dır. Yerel hizmetlere gönüllü katılım konusu Belediye Kanunu'nun 77. maddesinde, İl Özel İdaresi Kanunu'nun ise 65. maddesinde düzenlenmiştir. İlgili düzenlemelere göre, sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım gibi hizmetlerin yapılmasında dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulanabileceği belirtilmiştir. Gönüllülerin nitelikleri ve çalıştırılmalarına ilişkin usul ve esaslar ise 2005 yılında çıkarılan "İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği" ile düzenlenmiştir.

Yönetmelikte kamu hizmetlerine gönüllü katılmak isteyenlerin hangi hizmetlerin yürütülmesine katılabilecekleri açıklanmıştır¹. Ayrıca il özel idaresi veya belediyelerin, kendi özel kanunlarına uygun olarak aralarında yapacakları protokol çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, dernekler, vakıflar, meslek odaları ve diğer yerel yönetim birimleri ile ortak çalışma ve işbirliği yapabileceği de belirtilmiştir.

¹ Gönüllü yürütülebilecek hizmetler; özürllülere, çocuklara, kadınlara, gençlere, yaşlılara, yoksullara, kimsesizlere ve düşkünlere yönelik eğitim, kültür, sağlık ve sosyal hizmetleri; kütüphane, tiyatro, sinema gibi kültür hizmetleri; bilişim, meslek edindirme kursları, kreş gibi eğitim hizmetleri; park, bahçe, kent estetiği, çevre düzenlemeleri ile katı atık gibi çevre kirlenmesinin önlenmesine yönelik hizmetleri; başıboş ve sahihsiz hayvanlara yönelik hizmetleri; trafik, itfaiye, arama-kurtarma gibi denetim ve acil yardım hizmetleri; tüm yaş gruplarını içine alan her türlü spor hizmetleri; tarihi, kültürel mirasın ve tabiat varlıklarının yaşıatılarak korunması hizmetlerinden oluşmaktadır.

Kent konseyi ve yerel hizmetlere gönüllü katılım yanında yönetime katılıma ilişkin birçok uygulama daha bulunmaktadır. Belediye Kanunu'nun mahalle yönetimini düzenleyen 9. maddesine göre muhtarın görevleri arasında mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek de sayılmıştır. Ayrıca kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurması ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışması gerekmektedir.

Belediye Kanununun hemşehri hukukunu düzenleyen 13. maddesine göre, hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma ve belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme hakları bulunmaktadır. Ayrıca belediyenin hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda yürüteceği çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler alınması gerekmektedir.

Mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili STK'ların temsilcilerinin, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü belediye ve il özel idaresi ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilmesi ve görüş bildirmesi mümkündür. Büyükşehir belediyelerinde de gündemdeki konularla ilgili olmak üzere; kurum temsilcileri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversitelerin ilgili bölümlerinin, sendikalar (oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun, sendika konfederasyonunun bulunduğu yerde konfederasyonun) ve uzmanlaşmış STK'ların temsilcileri ile davet edilen uzman kişiler, oy hakkı olmaksızın ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilmekte ve görüş bildirebilmektedir.

İlgili Kanunlara göre, belediye ve il özel idareleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, özürli dernek ve vakıfları, Bakanlar Kurulu'nca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkârlar Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri yürütebilmektedir.

Büyükşehir belediyelerinde Altyapı Koordinasyon Merkezi ve Ulaşım Koordinasyon Merkezi toplantılarına gündemdeki konularla ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının (oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun) temsilcileri de davet edilerek görüşleri alınmaktadır.

Büyükşehir belediyelerinde özürlemlerle ilgili bilgilendirme, bilinçlendirme, yönlendirme, danışmanlık, sosyal ve mesleki rehabilitasyon hizmetleri vermek üzere özürlemlü hizmet birimleri oluşturulabilmekte, bu birimler, faaliyetlerini özürlemlülere hizmet amacıyla kurulmuş vakıf, dernek ve bunların üst kuruluşlarıyla işbirliği hâlinde sürdürmektedir.

3.2.5.2.4. Kamuda Yeniden Yapılanmanın Kamu Politikalarına Etkileri Üzerine Bir Araştırma

3.2.5.2.4.1. Araştırmanın Amacı

Stratejik planlama pilot uygulamalarına 2003 yılında başlandığı ve 5018 sayılı Kanuna dayalı olarak da uygulamaların kamu yönetimini kapsayacak şekilde genişletildiği düşünüldüğünde, stratejik planların hazırlanması ve uygulanması süreçlerinde değerlendirme imkânı verecek kadar tecrübe kazanıldığı söylenebilir. Stratejik planlar, kamu kurumlarının uzun vadeli stratejik amaçlarının somut hedef, politika, program ve faaliyetlere dönüştürüldüğü bağlayıcı belgelerdir. Stratejik planların başarısı, düzenli performans ölçümleri ile takip edilmektedir.

Kendisi de aslında kamuda yeniden yapılanma sürecinin bir parçası olan stratejik planlar, kurumların çalışma usulleri, bireye ve sivil topluma bakışları, hizmet anlayışları, temel yönetim ilkeleri ve katılım yaklaşımları gibi konular hakkında bilgi edinilebilecek temel belgeler arasında yer almaktadır. Bu kabulden hareketle araştırmada, Türkiye’de kamu kurumlarının hangi yönetim anlayışına uygun olarak kamu politikası geliştirdikleri ve bu bağlamda bireylere ve sivil topluma bakış açıları belirlenmeye çalışılmaktadır.

3.2.5.2.4.2. Araştırmanın Yöntemi ve Sınırlılıkları

Araştırmada “içerik analizi” yöntemi kullanılmıştır. İçerik analizi, dokümanların, mülakat dökümlerinin ya da kayıtlarının karakterize edilmesi ve karşılaştırılması için kullanılan bir tekniktir (Altunışık ve diğ., 2004: 234). Bu çerçevede, öncelikle kamu kurumlarının yönetim anlayışı ve bireye bakış açılarını anlamak amacıyla kategorisel analiz üç içerik kategorisi oluşturulmuştur (Bilgin, 2006: 19). İçerik analizinde kategorileştirme, belirli bir mesajın önce birimlere bölünmesini ve ardından bu birimlerin, belirli kriterlere göre kategoriler halinde gruplandırılmasıdır. Geleneksel kamu yönetimi, yeni kamu yönetimi ve yönetişim bu yaklaşıma uygun olarak oluşturulmuştur. Bu kategoriler arasında yönetişim, katılım kavramı yanında işbirliği ve ortaklık kavramlarını da içerecek biçimde geniş anlamda ele alınmıştır.

İkinci bölümde yapılan literatür taramasına dayalı olarak yukarıdaki üç kategoriye temsil eden 22 kavram belirlenmiştir. Kavramların değerlendirilmesi için sıklık (frekans) ve anlamlılık analizi kullanılmıştır. Sıklık analizinde, kelimeler, cümleler, paragraflar ya da temaların ilgili metinde hangi sıklıkla tekrar ettiği önem kazanmaktadır. Ancak kelimelerin anlamı kullanıma göre değişebileceği için anlamlılık analizi de önem kazanmaktadır. Çalışmada bu analize uygun olarak, tespit edilen düşüncelerden bilgi vericilere (katılımcılara) göre anlamlı olanlar seçilmiştir (Altunışık, 2004: 237-238).

3.2.5.2.4.3. Araştırmanın Örneklemi

DPT'nin belirlediği stratejik yönetime geçiş takvimine uygun olarak, stratejik planların hazırlanma ve yürürlüğe girme süreçleri DPT tarafından takip edilmekte ve internet sayfasında süreçle ilgili bilgiler yayınlanmaktadır (<http://www.sp.gov.tr/tablo.html>). Araştırmanın örneklemi, 7 Mayıs 2009 tarihinde güncellemeye göre nihai planını oluşturan ve DPT'ye teslim eden kurumlar arasından, 5018 sayılı Kanunda yer alan bütçe tasnifi dikkate alınarak seçilmiştir (bkz. Tablo 10). Buna göre, genel bütçe kapsamındaki idareler, özel bütçeli idareler, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareleri temsil eden 11 kamu kurumunun stratejik planları incelenmiştir. Araştırmanın yapıldığı tarihte, II sayılı cetveli oluşturan düzenleyici ve denetleyici kurumlardan stratejik planlarını veren kuruma olmadığından çalışma dışında tutulmuştur.

Tablo 10. Araştırmanın Örneklemini Oluşturan Kurum ve Kuruluşların Dağılımı

Bütçede Yeri	Açıklama	Seçilen Kurum ve Kuruluşlar
I Sayılı Cetvel	<i>Genel Bütçe Kapsamındaki İdareler</i>	- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bak. - Türkiye İstatistik Kurumu
II Sayılı Cetvel Özel Bütçeli İdareler	<i>YÖK, Üniversiteler ve Yüksek Teknoloji Enstitüleri (A)</i>	- Hacettepe Üniversitesi - Çukurova Üniversitesi
	<i>Özel Bütçeli Diğer İdareler (B)</i>	- Hudut ve Sahiller Sağlık Gen. Müd. - KOSGEB
III Sayılı Cetvel	<i>Düzenleyici Ve Denetleyici Kurumlar</i>	
IV Sayılı Cetvel	<i>Sosyal Güvenlik Kurumları</i>	- Türkiye İş Kurumu Gen. Müd.
Mahalli İdareler	<i>Büyükşehir Belediyeleri</i>	- İstanbul Büyükşehir Belediyesi
	<i>Belediyeler</i>	- İstanbul Üsküdar Belediyesi - Ankara Altındağ
	<i>II özel İdareleri</i>	- Kocaeli İl Özel İdaresi

3.2.5.2.4.4. Araştırmanın Bulguları

Stratejik planlarda yapılan frekans analizi neticesinde elde edilen bulgular Tablo 11'de gösterilmektedir.

Tablo 11. Frekans Analizi Sonuçları

Kategoriler	Kavramlar	TÜİK	ÇSGB	KOSGEB	HSGM	HACETTEPE Ü.	ÇUKUROVA Ü.	İŞKUR	İSTANBUL BŞB	SAMSUN BŞB	ÜSKÜDAR BLD	ALTINDAĞ BLD	KOCAELİ İÖİ	DENİZLİ İÖİ	TOPLAM
		NPM Anlayışı	Kullanıcı	49	2	1	1	0	0	2	6	0	5	2	0
Tüketici	0		0	0	0	0	0	0	5	0	0	2	14	0	21
Müşteri	1		0	12	32	4	0	7	4	0	0	0	0	1	61
Paydaş	44		52	46	31	24	40	18	68	10	6	26	59	37	462
Performans	42		26	28	18	27	26	61	27	37	10	24	25	15	366
Rekabet	5		3	55	6	9	25	5	13	7	1	3	9	3	144
Piyasa	6		18	8	0	3	3	78	11	2	1	1	1	0	132
Etkinlik	27		48	70	24	6	50	32	78	63	41	40	38	34	551
Etkililik	1		7	4	7	7	5	6	31	1	0	6	20	13	98
Kalite	40		18	47	23	55	83	7	73	29	35	21	63	30	1075
Yönetişim Anlayışı	Saydamlık	0	3	3	0	0	0	2	1	0	0	4	2	8	23
	Şeffaflık	4	4	2	2	2	7	1	8	7	12	4	1	0	54
	Hesap verme	0	5	3	1	1	0	1	3	2	0	6	2	9	32
	Katılım	12	32	27	12	21	43	30	48	39	24	32	33	38	240
	Vatandaş	1	38	7	25	0	2	1	18	6	20	27	26	5	176
	Birey	3	4	0	0	12	58	2	14	1	1	0	5	2	100
	Halk	28	2	3	1	10	11	5	101	44	27	64	71	49	416
	Toplum	27	14	3	0	38	82	4	43	2	21	11	57	15	317
	Sivil toplum	3	8	3	0	1	6	5	25	12	18	13	7	27	128
	İşbirliği	23	41	42	2	12	98	18	22	5	8	14	4	43	332
	Ortaklık	9	29	17	1	18	122	6	25	36	19	10	16	17	325
	Yönetişim	0	0	0	0	0	0	0	2	0	1	1	0	1	5
	Eşitlik	0	5	0	0	0	0	1	1	4	0	2	4	4	21
Geleneksel Yönetim Anlayışı	Tarafsızlık	4	1	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	8
	Verimlilik	6	18	26	4	11	19	5	31	12	22	18	9	29	210
	Tutumluluk	0	2	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	3
	Liyakat	0	0	0	0	3	0	0	1	0	0	1	0	2	7
	Rasyonel	0	3	1	0	1	0	2	2	0	0	1	1	3	14
	Hiyerarşi	0	1	0	0	0	0	0	9	0	0	0	0	0	10
	Objektif	1	0	2	0	2	2	0	0	0	0	1	1	0	9
	Sistemantik	5	1	3	0	1	1	1	4	0	0	0	4	0	20
	Kamu yararı/çıkarı	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2

Sıklık ve anlamlılık analizinin neticesinde ulaşılan sonuçlar şunlardır:

1. Kalite, stratejik planlarda en fazla yer alan kavramdır. Özellikle merkezi yönetim kuruluşlarına göre üniversitelerin kalite konusuna daha fazla önem verdiği görülmektedir. Özellikle hâlihazırda kalite yönetim sistemi uygulanan kurum ve kuruluşlarda kalitenin öneminin arttığı anlaşılmaktadır. İstisnai olarak, İŞKUR'da kalite yönetimi olmasına ve "kalite odaklılık" ilkeler arasında bulunmasına rağmen, incelenen kurumlar arasında kalite kavramı en az kullanılan kurumdur. Kurumlarda, yönetim anlayışı olarak (TKY gibi) ve sunulan hizmetlerin kalitesi

vurgulanmış, yerel yönetimler ise bunlara ek olarak “yaşam kalitesi” kavramına misyon, vizyon ve hedeflerinde yer vermişlerdir.

2. İkinci sıklıkta kullanılan “etkinlik”, yeni kamu yönetimi anlayışının temel unsurlarından biridir. Etkinlik, genellikle “hizmetlerde amaçların gerçekleştirilmesi” anlamında kullanılmıştır.
3. En sık kullanılan üçüncü kavram olan “paydaş”, hem stratejik planın bir unsuru olması nedeniyle yeni kamu yönetimi anlayışıyla ilgilidir hem de bireylerin kuruma katılımını ifade ettiğinden yönetimi de anlatmaktadır. Hemen hemen tüm kurum ve kuruluşlar, paydaş analizi yapmış ve paydaş listesi oluşturmuştur. Ele alınan kurum ve kuruluşlar, stratejik planların hazırlanması süreçlerine iç ve dış paydaşlarının katılımını sağlamak amacıyla çeşitli yöntemler kullanmışlardır. Bu çerçevede, durum analizi, paydaş analizi gibi çeşitli analizlerde en sık kullanılan yöntemler memnuniyet anketleri, toplantı ve çalıştaylardır. Bazı yenilikçi uygulamalara da rastlanmaktadır. Örneğin, İstanbul Büyükşehir Belediyesi paydaşlarının geniş katılımını sağlayarak “Gelecek Öngörüler Toplantıları” düzenlemiştir. Buna göre, belirlenen sekiz sektörde alanında uzman 100 katılımcının katkılarıyla çalıştaylar düzenlenmiş; gelecekteki muhtemel gelişim ve değişimler ile bunların kuruma ve kurum faaliyetlerine etki derecelerine ilişkin öngörüler tespit edilmiş, küresel, ulusal ve kent ölçeğinde ortaya çıkacak fırsat ve tehditler belirlenmiştir.
4. Sivil toplum, halk, vatandaş ve birey gibi kavramlar merkezi yönetim kuruluşlarına göre yerel yönetimlerde daha sık vurgulanmaktadır. Ayrıca birey ve vatandaşa dönük politikalardan çok kolektivite olarak topluma yönelik politikalar öne çıkmaktadır. Buna rağmen, bazı kurum ve kuruluşlarda birey veya vatandaş odaklılığa önem verildiği anlaşılmaktadır. HSGM ve KOSGEB vatandaş paydaşı olarak kabul etmiş, İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve Üsküdar Belediyesi’nde kurumsal hedefler vatandaş odaklılık üzerine kurulmuştur. Üsküdar Belediyesi’nin stratejik planındaki “Temel İlkeler” kısmında vatandaş odaklı yönetimi vurgulayan şu ilke ve değerlere yer verilmiştir: “Kent yönetimine kentlilerin ve çalışanlarımızın katılımını sağlamak”, “belediye karar ve uygulamalarında şeffaflık ve hesap

verebilir olmak”, “belediye hizmetlerinde vatandaş memnuniyetini sağlamak”, “empati anlayışıyla yönetmek”¹.

5. Katılım, genellikle kamu hizmetlerine ve karar almaya katılım anlamlarında kullanılmıştır. Sekiz kurum, katılımcılık ilkesine temel ilkeleri arasında yer vermiş ve bu ilkenin gerektirdiği katılım unsurunu büyük ölçüde politika, amaç, hedef ve faaliyetlerine yansıtmıştır. Yerel yönetimler, Çukurova Üniversitesi ve ÇSGB, iç ve dış katılıma önem vere konusunda öne çıkmaktadır.
6. “İşbirliği” ve “ortaklık” yönetime katılımın anlamını genişleten bir yaklaşıma sahiptir. Bu açıdan incelenen kurum ve kuruluşlardan bazıları ulusal ve uluslararası resmi kurumlarla (TÜİK), bazıları paydaşlarla (KOSGEB) işbirliğini öne çıkarırken, üniversiteler ise üniversite-sanayi işbirliğini vurgulamaktadırlar. Bazı kurumlar (HSGM) işbirliği ve ortaklık kavramlarını hemen hemen hiç kullanmamıştır. Ayrıca katılıma önem veren bir kuruluş (Samsun Büyükşehir Belediyesi), paydaşlarla işbirliği ve ortaklık oluşturmaya yeterince önem vermeyebilmiştir.
7. Genellikle bütün kurumlar STK’ları paydaşı olarak kabul etmiş ve kamu politikalarının belirlenmesinde, stratejik amaç ve hedeflerin oluşturulmasında STK’ları dikkate almışlardır. Genel olarak, STK’ları dikkate alarak politika üretme, STK’larla işbirliği, STK’ların karar alma ve hizmet süreçlerine dâhil edilmesi konularında yerel yönetimlerin merkezi yönetim kuruluşlarına göre daha istekli olduğu görülmektedir. Üniversitelerde, sivil toplum kavramının diğer kurum ve kuruluşlara göre daha az kullanılması ise dikkat çekicidir.
8. Stratejik planlarda ciddi tutarsızlıklara da rastlanmaktadır. Bu durum, yeni yönetim yaklaşımlarına ilişkin kavram ve ilkelerin tam olarak anlaşılmadığını ortaya koymaktadır. Örneğin, Çukurova Üniversitesi stratejik planında güçlü yönler arasında “Karar verme aşamasındaki katılımcı yaklaşıma ve öğrenci katımlı demokratik yönetim”e yer verilmişken, ancak eğitim-öğretim sınırlılıkları başlığı

¹ Bu ilkelerin açıklamalarına bakıldığında vatandaş odaklı yönetim anlayışı daha iyi görülmektedir. “Kamu kurumları, kamuya lütufta bulunan değil, kamu tarafından görevlendirilen kuruluşlardır”, “vatandaşların ihtiyacı yerine kendi hiyerarşik mantığını ve ihtiyaçlarını esas alan ‘Bürokratik Yönetim Kültürü’ anlayışını değiştirerek bunun yerine ‘Vatandaş Odaklı Kamu Hizmeti Kültürü’ anlayışı belediyemizin temel ilkelerindedir”, “belediye karar ve uygulamalarında temel anlayışımız; kendimizi vatandaşlarımızın yerine koyduğumuzda söz konusu iş ve işlemin nasıl olmasını açıklayarak o şekilde hareket etmektir”, “vatandaş, ‘yetki veren’dir ve kamu yönetiminin kendisine yetki veren vatandaşa karşı, bu yetkiyi ne kadar doğru ve etkin kullandığının hesabının verilmesi gerekmektedir ve belediyemiz için bu yaklaşım temel ilkelerimizdendir.”

altında “Öğrencilerin üniversitedeki karar alma sürecine sınırlı katılımı, teori ve uygulamayı birleştirme yönündeki kısıtlı çalışmaları öğrencilerin daha yüksek başarıya imza atmasını engellemektedir” ifadesi kullanılmaktadır. Yine Samsun Büyükşehir Belediyesi ve Üsküdar Belediyesi’nde “performans göstergesi” başlığı altında performans hedeflerine yer verilmektedir.

Araştırmanın bulgularından yol çıkılarak, incelenen kurum ve kuruluşlarda geleneksel yönetim anlayışının ilke ve uygulamalarının kamu politikalarının oluşturulmasında, kurumsal amaç ve hedeflerin belirlenmesinde giderek terk edildiği anlaşılmaktadır. Bunun yerini ise büyük ölçüde yeni yönetim kavramları, ilke, değer ve uygulamaları almaktadır. İncelenen kurumların vatandaş memnuniyet anketi yapması, paydaşlarının görüşlerine başvurması, performans ölçümleri yapması, kalite yönetimini uygulaması, vatandaş odaklılık ilkesini kabul etmesi, paydaşlarıyla işbirliği yolları araması yeni yönetim anlayışına doğru yönelişin göstergeleridir. Ancak bu süreçte, bazı yeni yönetim kavramlarının tam olarak anlaşılmadığı da görülmektedir. Diğer bir ifadeyle, ilke, anlayış ve değerler düzeyinde kamu kurum ve kuruluşları giderek daha fazla yeni kamu yönetimi ve yönetime katılmaya yönelmesine rağmen, bunların uygulamaya yansımada sorunlarla karşılaşmaktadır. Bu da reformlarda sürekliliğin sağlanması sorunuyla doğrudan bağlantılıdır.

3.2.5.2.5. Birey-Kamu Yönetimi İlişkileri Açısından Reformların Sürekliliğini Etkileyen Faktörler

2003 yılından itibaren kamu yönetiminde girişilen yeniden yapılanma çalışmaları, normal olarak, yasal ve kurumsal altyapının hazırlanmasına odaklanmıştır. İhtiyaç duyulan alanlarda yeni kurumlar ve düzenlemelerin yapılmasına da devam edilmektedir. Diğer taraftan, “yeniden yapılanma” süreklilik içeren bir olgu olduğuna göre bundan sonraki süreçte reformların sürdürülebilir kılınması ve uygulamaların geliştirilmesi önem kazanmaktadır. Bu bakımdan, birey-kamu yönetimi ilişkilerinde güven sorununun aşılması, Avrupa İdari Alanı ile uyum, idari kapasitenin güçlendirilmesi ve alt düzey bürokrasinin reformların yürütülmesindeki rollerinin geliştirilmesi yeniden yapılanma sürecinin devamlılığında belirleyici niteliktedir.

3.2.5.2.5.1. Birey-Kamu Yönetimi İlişkilerinde Güven Sorunu

Çeşitli ampirik çalışmaların sonuçları incelendiğinde, hemen hemen tüm ülkelerde halkın devlete ve kamu yönetimine karşı duyduğu güvenin düşüş eğiliminde olduğu

görülmektedir. Bireylerin kamu yönetimine duyduğu güvenin azalmasının temel nedeni ise devletin mikro ve makro performansındaki azalmadır. Makro performans, işsizlik, ekonomik büyüme ve enflasyon gibi iktisadi unsurları içerirken; mikro performans politikacıların ve kamu kurumlarının (merkezi yönetim, yerel yönetimler gibi) performansı olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Dolayısıyla hizmet kalitesinin artırılması ve vatandaşların hizmete yönelik beklentilerinin karşılanması, kamu görevlileri ve kamu kurumları karşısında daha etkili bir şekilde korunmaları, vatandaşların yönetime katılma kanallarının genişletilmesi, kamu hizmetlerinin sunumunda ve vatandaşlarla iletişimde bilgi teknolojilerinden yararlanılması, sivil toplumun güçlenmesi gibi gelişmeler bireylerin kamu yönetimine karşı güvenlerini artırıcı etkiye sahiptir (Ateş, 2004b: 372-383).

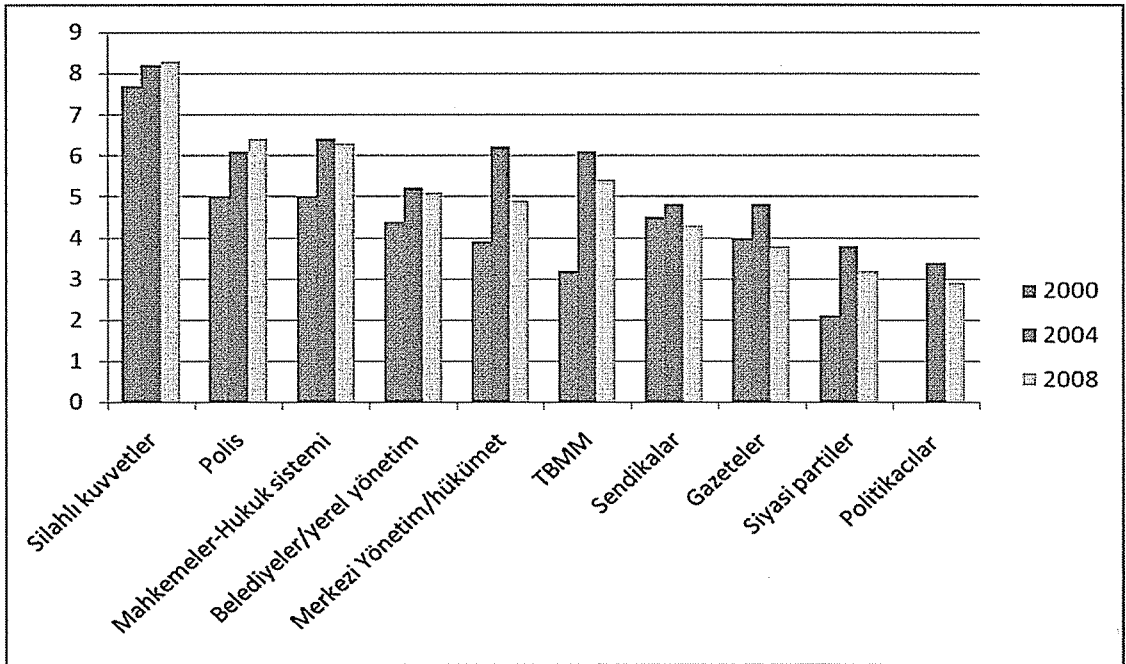
Türkiye’de bireylerin kamu yönetimine karşı duyduğu genel hoşnutsuzluk ve güven sorununun kaynağı basit bir verimlilik ve etkinlik sorunundan daha öte temellere sahiptir. Giderek artan yolsuzluklar, kamu yönetiminin halka kapalı ve ondan gizli çalışması, vatandaşın kamu görevlilerini denetleme olanaklarının sınırlı olması gibi birçok neden 2000’li yıllara kadar bireylerin kamu yönetimine duydukları güvenin düşük kalmasına neden olmuştur. Bu çerçevede alınan önlemlerin etkileri ise sınırlı kalmıştır.

Birey-kamu yönetimi ilişkilerinde güven sorunu 2000’li yıllarla birlikte daha fazla önem kazanmıştır. Güçlenen sivil toplum ve kamuoyu denetimi, güven sorununun gündemde kalmasına katkı sağlamıştır. Son yıllarda Türkiye’de kamu yönetimine yönelik güven sorunu araştırılan çalışmaların sayısındaki artış dikkat çekicidir. Bu çerçevede, 2000 yılından itibaren düzenli olarak ölçülen kurumlara güven araştırmasının sonuçları incelendiğinde (bkz. Şekil 4), 2004 yılında genel olarak siyasi, yönetsel ve sivil kurumlara yönelik güvenin yükseldiği görülmektedir. Bunun arkasında ise 2003 yılından itibaren girilen siyasal ve yönetsel reformlar ile nispeten iyi giden ekonomik performansın etkisi olduğu söylenebilir. Ancak 2008 yılındaki ekonomik kriz ve reformlardaki yavaşlama gibi nedenlerle, 2000 yılındaki güven sorunundan daha az olmakla birlikte, genel olarak kurumlara duyulan güvenin gerilediği görülmektedir. Güvenlik kurumları, 2008 yılında halkın güveninin artmaya devam ettiği tek kurumdur.

Diğer taraftan, (güven ortalamaları 5 puanın altında olduğundan) toplumda genel olarak, sendikalar, gazeteler, siyasi partiler ve politikacılara yönelik yaygın bir

güvensizlik olduğu söylenebilir. Ayrıca, siyasi partiler ve politikacılara güvensizlik duyulmasına rağmen siyasi kurumlara yönelik güven 5 puanın üstünde, yani orta düzeydedir. Başka bir araştırmaya göre (TÜSİAD, 2002: 104), Türkiye’de toplumu oluşturan bireylerin büyük çoğunluğu, kendileri dışındaki çoğunluğun kişisel çıkarları için toplumun ortak kurallarını çiğnemeye hazır olduğunu düşünmektedir. Bu bulgu, Türkiye’de güven sorununun sadece bireylerle kamu yönetimi ve siyasal kurumlar arasındaki bir problemden ibaret olmadığını, toplumda bireyler arasında da güvensizliğin yaygın bir sorun olduğunu göstermektedir.

Şekil 4. 2000-2008 Yılları Arasında Halkın Kurumlara Güveni



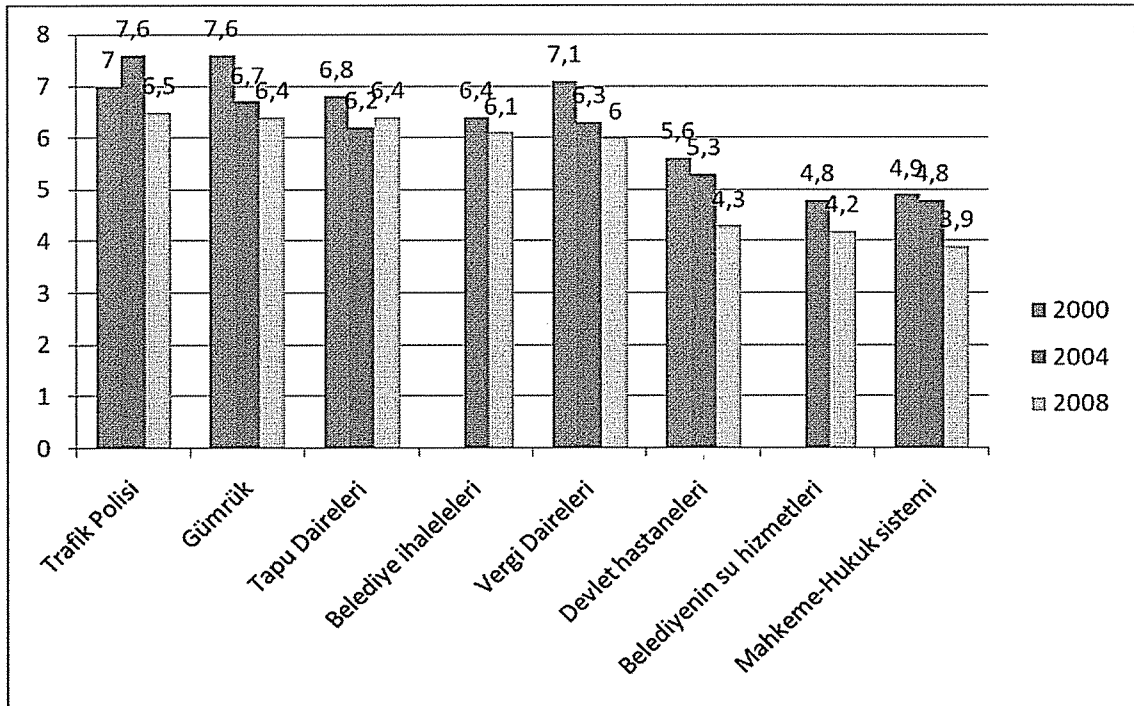
Kaynak: (Adaman ve diğ., 2008).

Yolsuzluk ve yozlaşmalar, halkın kamu kurum ve kuruluşlarına yönelik güvenini yıpratın unsurların başında gelmektedir. Şekil 4’e göre, vatandaşların rüşvet ve yolsuzluğun en yaygın olduğunu düşündüğü kurumlar sırasıyla trafik polisi, gümrük, tapu daireleri ve belediye ihaleleridir. Devlet hastaneleri, belediyenin su hizmetleri ve mahkemeler ise yolsuzluk ve rüşvet algısının düşük düzeyde kaldığı kurumlardır. Kamu kurumlarına yönelik yolsuzluk ve rüşvet algılamasına bakıldığında önemli bir iyileşme görülmektedir. 2008 yılına gelindiğinde genel olarak tüm kamu kurumlarında rüşvet ve yolsuzluk algılaması 2000 yılına göre gerilemiştir.

Ayrıca Uluslararası Şeffaflık Örgütü raporlarında da Türkiye’de yolsuzluk ve rüşvet sorunlarındaki iyileşme dikkati çekmektedir. Örgütün her yıl yayınladığı raporlarda

açıklanan “yolsuzluk algı indeksine” göre, Türkiye’de 2005 yılından itibaren yolsuzluk algısı azalmaktadır. 2005’de 158 ülke arasında 65. (3,5 puan), 2006’de 163 ülke arasında 60. (3,8 puan), 2007’de 179 ülke arasında 64. sırada (4,1 puan) bulunan Türkiye 2008 yılında 180 ülke içinde 58. sıraya (4,6 puan) kadar yükselmiştir. Örgütün 2008 yılı raporuna göre, gelişen ekonomi ve reform çabaları yolsuzlukların azalmasına katkı sağlamaktadır (www.transparency.org). Kamu hizmetlerinin sunumunda bilgi teknolojileri ve internetten etkin bir şekilde yararlanılması, Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun çalışmaları, kamu görevlileri için etik davranış ilkelerinin ilan edilmesi ve bilgi edinme hakkının kabul edilmesi gibi reform çabalarının bireylerin kamu kurumlarına yönelik rüşvet ve yolsuzluk algılarının azalmasına olumlu katkısı bulunmaktadır. Ancak gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında, yolsuzluk algısının 5 puanın altında olması yolsuzluğun birey-kamu yönetimi ilişkilerini etkileyen önemli sorunlardan biri olmaya devam ettiğini göstermektedir.

Şekil 5. Kamu Kurumlarında Algılanan Rüşvet ve Yolsuzluk Düzeyi



Kaynak: (Adaman ve diğ., 2008).

Şekil 5 incelendiğinde Türkiye’de kamu kurumlarına karşı algılanan rüşvet ve yolsuzluk düzeyindeki gerileme de dikkat çekicidir. Türkiye’de yolsuzluk ve rüşvet olgularının üst düzey bürokratik ve siyasi makamlarda yoğunlaştığı fikri yaygındır. 2002 yılında yapılan bir araştırmada, vatandaşlara göre, yolsuzluk yani çıkarları için

kuralları çiğneme eğilimi sırasıyla siyasetçiler (%94,6), üst düzey memurlar (%91,6), işveren kesimi (%89,1) ve alt düzey memurlar (%82) arasında yaygındır (TÜSİAD: 2002. 105). Bu nedenle, yolsuzlukları sistemin kendisinin ürettiği düşünülmektedir. Bürokratik yapı ve işlemlerden kaynaklanan sorunlar, hizmet arzının yetersizliği, siyasetin kamuyu bir finansman aracı gibi kullanma eğilimi, devlete bağlı zenginleşme geleneği, açık toplumun yetersiz olması gibi gelişmeler yolsuzlukları besleyen yapısal, siyasal ve sosyal unsurlar arasında bulunmaktadır (Eryılmaz, 2008: 157).

3.2.5.2.5.2. Avrupa Birliği ve Kamu Yönetimi Reformu

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma ve birey-kamu yönetimi ilişkilerinin yeniden düzenlenmesinde belki de en önemli sürükleyici dış faktör Avrupa Birliği üyelik sürecidir. Türkiye'nin AB ile son yıllarda yoğunlaşan ilişkileri ve uyum süreci, kamu yönetiminde yeniden yapılanma sürecini de etkilemektedir. Kısaca bu sürece göz atacak olursak, 16-17 Aralık 2004 tarihinde gerçekleştirilen Zirve'de, AB liderleri, Türkiye'nin siyasi kriterleri yeterli ölçüde yerine getirdiğini belirterek müzakerelerin 3 Ekim 2005'te başlaması konusunda anlaşmaya varmışlardır. 3 Ekim 2005 tarihinde Lüksemburg'da yapılan Hükümetler Arası Konferans ile Türkiye resmen AB'ye katılım müzakerelerine başlamıştır. Aynı ay içinde yaklaşık 120.000 sayfadan oluşan AB Müktesebatına uyuma ilişkin tarama süreci başlatılmıştır. Katılım Müzakere Fasılları, 35 başlıkta toplanmıştır. Tarama Sürecinin ilk aşaması olan tarama toplantıları 20 Ekim 2005 tarihinde yapılan *Bilim ve Araştırma* faslı tanıtıcı tarama toplantısı ile başlamış ve tüm fasıllardaki tarama toplantıları 13 Ekim 2006 tarihinde tamamlanmıştır¹.

Son yıllarda yayınlanan ilerleme raporlarında üzerinde en fazla durulan ve ilerleme beklenen alanlar olarak şunlardır:

¹ Tarama sürecinde 2008 yılı sonu itibarıyla son durum şu şekilde özetlenebilir: **Müzakeresi Açılan ve Geçici Olarak Kapatılan Fasıl** (Bilim ve Araştırma), **Müzakeresi Açılan Fasıllar** (Sermayenin Serbest Dolaşımı, Şirketler Hukuku, Fikri Mülkiyet Hukuku, Bilgi Toplumu ve Medya, İstatistik, İşletme ve Sanayi Politikası, Trans-Avrupa Şebekeleri, Tüketicinin ve Sağlığın Korunması, Mali Kontrol), **Müzakere Pozisyonunu Vermeye Davet Edildiğimiz ve Müzakere Pozisyonlarını Sunduğumuz Fasıllar** (Ekonomi ve Parasal Politika, Eğitim ve Kültür), **AB Konseyi'nde Onaylanıp Açılış Kriteri Belirlenen Fasıllar** (Malların Serbest Dolaşımı, İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi, Kamu Alımları, Rekabet Politikası, Mali Hizmetler, Tarım ve Kırsal Kalkınma, Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı, Vergilendirme, Sosyal Politika ve İstihdam, Çevre, Gümrük Birliği), **Taslak Tarama Sonu Raporlarının Henüz Türkiye'ye İletilmediği Fasıllar** (AB Konseyinde Görüşülmesi Süren Fasıllar: İşçilerin Serbest Dolaşımı, Balıkçılık, Taşımacılık Politikası, Enerji, Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu, Yargı ve Temel Haklar, Adalet, Özgürlük ve Güvenlik, Dış İlişkiler, Mali ve Bütçesel Hükümler ile **Avrupa Komisyonunda Görüşülmesi Süren Fasıllar**: Dış Güvenlik ve Savunma Politikaları)

1. Yolsuzluk, kayırma ve nüfuz kullanma vakaları,
2. Yargı ile ilgili sorunlar,
3. MGK'nın siyaset üzerindeki etkisi ve ordunun sivil kontrolü,
4. İşkence, kötü muamele, kaybolma ve yargısız infaz,
5. İfade, toplanma ve örgütlenme özgürlüklerine getirilen kısıtlamalar,
6. Sivil toplum örgütlerinin karşılaştıkları zorluklar,
7. Hapishanelerin durumu,
8. Ekonomik, kültürel ve dini haklar alanındaki sorunlar,
9. Azınlıklara muamele ve azınlık hakları konusundaki eksiklikler.

Görüldüğü gibi ilerleme raporlarında vurgulanan konular, aynı zamanda birey yönetim ilişkilerini doğrudan etkilemektedir. Diğer taraftan, ilerleme raporları incelendiğinde, raporların oluşmakta olan "Avrupa İdari Alanı" (*European Administrative Space*) ile doğrudan bağlantılı olduğu görülmektedir. Diğer bir ifadeyle, Türkiye'nin AB'ye uyumu aynı zamanda Avrupa İdari Alanının temel ilkeleri olan katılımcılık, hesap verebilirlik, saydamlık (açıklık) ve etkenlik ilkelerinin kamu yönetimi alanındaki düzenleme ve uygulamalarda kabul edilmesi anlamına gelmektedir. Bu ilkelere, ilerleme raporları ve uyum yasalarında sıkça yer verilmektedir (Demir, 2008). Ayrıca 2008 yılının Şubat ayında AB tarafından hazırlanan "Dördüncü Katılım Ortaklığı Belgesi"nde ve Aralık 2008 tarihinde yayınlanan "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı"nda Avrupa İdari Alanını oluşturan ilkelere yapılan vurgu dikkat çekmektedir.

"Kamu Yönetiminin İşlevselliği" başlığı altında kamu yönetimi reformu çerçevesinde kısa ve orta vadede yapılacak işler ve önceki dönemde gerçekleştirilen yasal düzenlemelerin etkinliğini arttırmaya dönük çalışmalar açıklanmıştır. Programdaki önerilerin incelenmesi reformların sürekliliği hakkında da bilgi vermektedir. Buna göre Programda, Genel İdari Usul Kanunu'nun kabul edilmesi yönünde çalışmalara devam edildiği; işlevsel bir "Kamu Denetçiliği Kurumu"nun kurulacağı; yolsuzluk ve kayıtdışı ekonomi ile mücadele alanında başlatılan kapsamlı çalışmaların sürdürüleceği; "Siyasi Etik Komisyonu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi"ne ilişkin sürecin süratle tamamlanması için çalışılacağı; Başbakanlık İnsan

Hakları Başkanlığı'nın Paris İlkeleri çerçevesinde yeniden yapılandırılması çalışmalarının sonuçlandırılacağı; "OECD Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Rüşvet Vermenin Önlenmesi Sözleşmesi" hükümleri ile 1997 tarihli "Gözden Geçirilmiş Tavsiye" kararlarının etkin bir şekilde uygulanacağı; Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu'nun (GRECO) I. ve II. Aşama Türkiye Değerlendirme Raporlarındaki tavsiyelerinin yerine getirilmesi için yapılan çalışmalara etkin bir şekilde devam edileceği ve siyasi partiler mevzuatı ve siyasi partilerin finansmanı ile ilgili konularda Avrupa ülkeleri uygulamalarıyla paralellik oluşturulması için mevcut çalışmaların sürdürüleceği; yerel yönetimlere ilişkin olarak kabul edilen mevzuatın etkin şekilde uygulanmasına ve kamu personel reformu çalışmalarına devam edileceği belirtilmiştir (s. 5-6).

3.2.5.2.5.3. İdari Kapasitenin Geliştirilmesi

Kamu yönetiminde yeniden yapılanmaya ilişkin düzenlemelerin kanunlaşması ve uygulama yönetmeliklerinin kabul edilmesiyle birlikte, yeni düzenlemelere ilişkin yönetsel kapasitenin iyileştirilmesi sorunu ortaya çıkmaktadır. 16 Aralık 1995 tarihinde gerçekleşen Madrid Avrupa Hükümet ve Devlet Başkanları Konseyinde, AB müktesebatının etkin bir şekilde uygulanabilmesi için gereken idari kapasitenin önemine dikkat çekilmiştir. Bu çerçevede, aday ülkelerin sadece müktesebatı iç hukuka aktarmakla yükümlü olmadıkları, aynı zamanda müktesebatı etkin bir biçimde uygulamalarını sağlayacak idari kapasiteyi oluşturmaları gerektiği vurgulanmıştır. AB müktesebatının etkin bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli idari kapasite yatay (genel) ve dikey (sektörel) idari kapasite olmak üzere iki boyutta ele alınmaktadır. Üyelik öncesi süreçte dikey idari kapasite önem kazanmakta, çünkü müktesebatın etkin bir biçimde aktarılması ve uygulanması dikey idari kapasitenin geliştirilmesini gerektirmektedir. Ayrıca AB'nin genişlemesine bağlı olarak sorunla karşılaşılması için dikey idari kapasite önem kazanmaktadır. Bu nedenle, aday ülkelerin profesyonel kamu personeli sistemi, hesap verebilirlik sistemi, kamu hizmetleri sistemi gibi yatay idari kapasitelerinin de belli bir seviyede olması beklenmektedir. Çünkü dikey kapasitenin kamu yönetiminin genel işleyişinden bağımsız olarak geliştirilemeyeceği, genel idari sistem etkili şekilde işlemediğinde kamu yönetiminin genel yapısındaki verimsizliğin alt sektörlere de yansıtacağı düşünülmektedir. AB'ye aday ülkelerin özellikle genel idari kapasitelerinin geliştirilmesine destek sağlamak için 1992 yılında OECD'nin Kamu Yönetimi Direktörlüğüne bağlı olarak SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European*

Countries) adında bir teknik destek mekanizması oluşturulmuştur. Türkiye'nin de yararlandığı SIGMA Programının temel amaçları şunlardır (SIGMA, 1998):

1. Programdan yararlanan ülkelerin idari verimliliğini artırmak ve kamu sektöründe çalışan personelin demokratik değerler, etik ve hukukun üstünlüğüne bağlı kalmalarını desteklemek amacıyla oluşturmaya çalıştıkları iyi yönetim konusunda destek sağlamak,
2. AB ile bütünleşme planları ve uluslararasılaşma çerçevesindeki sorunları aşabilmek için merkezi idarede yerel kapasitenin oluşturulmasına destek sağlamak,
3. Kamu yönetimi reformu konusunda AB ve diğer destek programları kapsamındaki girişimleri desteklemek ve bu alandaki farklı destek mekanizmaları arasında eşgüdümün sağlanmasına katkıda bulunmak.

SIGMA, reform programlarının oluşturulması ve uygulanması, düzenleyici yönetim dâhil olmak üzere, politika oluşturma ve eşgüdüm kapasitesi, yasal çerçeve, kamu hizmetleri ve adalet, dış denetim ve mali kontrol, kamu harcamaları yönetimi ve kamu alımları olmak üzere altı alanda faaliyet göstermektedir. Bu başlıklar altında yer alan etki değerlendirme, kamu personelinin sorumluluğu, hesap verebilirliği, doğruluğu ve tarafsızlığı gibi konular doğrudan birey-kamu yönetimi ilişkilerini ilgilendirmektedir. Örneğin, 2008 yılında Türkiye ile ilgili olarak yayınlanan bir SIGMA raporunda birçok temel durumun kapsamlı bir Anayasa reformu yapılmadan gerçekleştirilemeyeceği, açıklık ve yasal öngörülebilirliği sağlamak için mevcut özel prosedürleri ortadan kaldıran genel bir idari prosedür yasasına ihtiyaç bulunduğu, bilgi edinme yasasının tüm yönetsel düzenlemelerde aynen uygulanması, devlet sırları ve özel hayatın gizliliğine ilişkin hazırlanan yasaların çıkarılması ve kamu denetçiliği kurumunun kurulması gerektiği belirtilmiştir (SIGMA, 2008: 4). 2008 Yılı AB İlerleme Raporu'nda da genel olarak idari kapasitenin güçlendirilmesi sorunu üzerinde durulmuştur.

3.2.5.2.5.4. Alt Düzey Bürokrasinin Reformların Sürekliliğindeki Rolü

Alt düzey (*street level*) kamu görevlileri, kamu politikalarının, işlem ve kararların uygulanmasından ve kamu hizmetlerinin sunumundan doğrudan sorumlu olan ve bu süreçte birebir vatandaşlarla temas halinde olan kamu görevlilerini ifade etmektedir. Kamu politikalarının uygulanması ve kamu hizmetlerinin sunulması süreçlerinde birebir vatandaşlarla temas halinde olmaları nedeniyle bu kamu görevlilerinin tutum,

davranış ve eğilimleri bireylerin kamu yönetimine duydukları güveni doğrudan etkilemektedir. Bu nedenle, kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın sürdürülebilir olmasında alt düzey bürokrasinin rolü yadsınamaz. Özellikle eşitlik, tarafsızlık, bilgi verme, dürüstlük, hesap verebilirlik, katılımcılık ve saydamlık gibi etik ve kurumsal ilkelerin alt düzey kamu görevlileri tarafından benimsenmesi ve uygulanması, kamu yönetiminin imajını vatandaşların gözünde yükseltmekte, vatandaşların kamu kurumlarına duydukları güveni tazelemektedir.

Kamu görevlilerinin yeni yönetim ilkelerine uyumu ve bu ilkelerin benimsenerek titizlikle uygulanması diğer bir ifadeyle yatay idari kapasitenin geliştirilmesinde eğitimin rolü oldukça önemlidir. Bu çerçevede, son yıllarda özellikle hibe programlarından finanse edilen ve kamu kurumlarının yasal düzenlemelere uyumunun artırılması, kamu görevlilerinin yeni yönetim ilkelerine adaptasyonu ve iyi uygulamaların teşvik edilmesi gibi konularda STK'lar ve üniversiteler ile ilgili tarafların katılımıyla yürütülen proje ve programların sayısındaki artış dikkat çekicidir.

3.2.5.3. 2003 Sonrasında Birey-Kamu Yönetimi İlişkilerinin Değerlendirilmesi

Türkiye'de, 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan iki finansal krizin ardından bankacılık ve finans sektörü "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" çerçevesinde yeniden yapılandırılmıştır. 2002 yılından itibaren sağlanan nispi ekonomik ve siyasal istikrar ise kamu yönetiminde yeniden yapılanma için bir fırsat yaratmıştır. Bu çerçevede girilen kamu yönetimi reformları, mali yönetimin iyileştirilmesi yanında birey-kamu yönetimi ilişkilerine de odaklanmış, bireylerin kamu yönetimine yönelik güvenini arttırmayı amaçlamıştır. Ayrıca özellikle yerel yönetimler reformu bağlamında kamu yönetiminin demokratikleştirilmesi amacıyla yeni kurumlar, yapılar ve uygulamalar geliştirilmiştir. Kısacası, 1980-2003 yılları arasında birey-kamu yönetimi ilişkilerinin gelişmesinde ekonomik temelli yaklaşımlar öne çıkarken 2003 sonrasında siyasal ve yönetsel reformlar daha fazla vurgulanmaktadır.

Son yıllarda girilen reformların yeni kamu yönetimi ve yönetişim gibi yeni yönetim anlayışları doğrultusunda yürütüldüğü anlaşılmaktadır. Temel politika belgeleri ve yapılan yasal düzenlemeler incelendiğinde kamu yönetimi karşısında bireylerin güçlendirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Kamu görevlilerinin; kamu hizmetlerinin sunulması ve kamu politikalarının oluşturulması gibi konularda özel sektör temsilcileri, bireyler ve sivil toplumdan daha fazla yararlanması söz konusudur. Kamu kurum ve kuruluşları, özellikle stratejik planlama sürecinde paydaşlarının görüşlerine

başvurmakta, vatandaş memnuniyet anketlerini kullanarak bireylerin yönetime katılmasını sağlamakta ve kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanmasında kamu hizmetlerinin muhataplarına daha fazla rol vermektedirler. Hatta kent konseyi gibi uygulamalarda genellikle karar alma sürecine dâhil edilmeyen kadınlar ve gençler gibi kesimlerin de yönetime katılması mümkün hale gelmektedir. Ayrıca tüketici hukukunun gelişmesi, bilgi edinme hakkının kabul edilmesi ve kamu görevlilerinin etik denetiminin kabul edilmesiyle birlikte kamu görevlileri tarafından haksız işlem veya eylemlerle karşılaşan bireylerin ilgili kamu görevlilerini veya kamu kurumunu denetleme olanakları da artmaktadır.

AB ile yürütülen tam üyelik müzakereleri kamu yönetimi reformlarını hızlandırıcı bir etki yaratmaktadır. Ayrıca Türkiye’de 2002 yılından itibaren girilen kamu yönetiminde yeniden yapılanma sürecinin Avrupa İdari Alanı’nın temel ilkeleriyle uyumlu olduğu görülmektedir. Bu ilkeler, etkili ve verimli çalışan bir kamu yönetimini öngörmekte ve ayrıca bireyleri kamu kurum ve kuruluşları karşısında güçlendirmeyi amaçlamaktadır.

2003 sonrasındaki reform çabaları değerlendirildiğinde temel ilke ve anlayış düzeyinde değişim açıkça gözlenmektedir. Buna göre, bürokrasi odaklı, tek taraflı, gizli, verimsiz ve hantal çalışan kamu yönetimi anlayışından vatandaş odaklı, gelecek yönelimli, performansa dayanan, şeffaf, katılımcı ve çok aktörlü bir kamu yönetimi anlayışına geçiş amaçlanmaktadır. Yapılan içerik analizi sonuçlarına göre, aslında bu ilkelerin birçoğu kamu politikalarına da yansımıştır. Ancak uygulama kapasitesinin geliştirilmesi ihtiyacı bulunmaktadır. Bu amaçla, kamu yöneticileri ve alt düzey bürokrasi mensuplarının yeni yönetim anlayışına uygun olarak eğitilmesini sağlayacak proje ve programların geliştirilmesi ihtiyacı bulunmaktadır.

SONUÇ

Modern öncesi toplumlarda kamu yönetimi, yöneticinin şahsına bağlı olarak gelişmiştir. Bu toplumları açıklamaya çalışan Weber, modern öncesi toplumlar için "patrimonyalizm" kavramını kullanmaktadır. Geleneksel örüntülerin hâkim olduğu modern öncesi toplumlarda kamu örgütlenmesi ve sunulan kamu hizmetlerindeki sınırlılık nedeniyle bireylerin kamu yönetimi ve kamu görevlileri ile ilişkileri dar bir alanda gerçekleşmiştir. Devletin temel görevleri olan askerlik, vergileme, ekonominin kontrolü gibi hizmetler, bireylerin kamu yönetimi ile karşılaştıkları alanların başında gelmektedir. Modern öncesi dönemde birey-kamu yönetimi ilişkileri açısından bakıldığında bireyler tebaa, kamu görevlileri ise yönetici rolündedirler. Kamu görevlileri, bir otorite adına hareket etmekte ve emir vermektedir. Bireylere bu otoriteye ve onun görevlilerinin emirlerine itaat etme rolü yüklenmektedir. Geleneksel toplumlarda kamu görevlisi bireyler üzerinde mutlak güç sahibidir, onları sınırlayan tek unsur gelenek ve lidere bağlılıktır. Yönetim yaklaşımı zora dayalıdır ve kamu yönetimi kontrolü elinden bırakmaya istekli değildir.

Batı Avrupa'da Rönesans, Reform, coğrafi keşifler ve aydınlatma hareketlerinin ardından gerçekleşen modernleşme süreci siyasal, kültürel, ekonomik ve toplumsal alanları olduğu kadar yönetsel alanı da etkilemiştir. Siyasal açıdan büyük imparatorluklar parçalanarak ulus-devletler ortaya çıkmış ve temsili demokrasi anlayışına geçilmiştir. Toplumsal açıdan bir yöneticiye bağlı "tebaa", hak ve sorumluluk sahibi yurttaşa dönüşmüştür. Sanayi devriminin ardından kapitalizm hızla dünyada egemen hale gelmiştir. Tüm bu gelişmeleri gözlemleyen Weber, kamu yönetiminde yaşanan değişimi patrimonyal bürokrasiden "yasal-rasyonel bürokrasiye" geçiş olarak yorumlamıştır. Böylece 19. yüzyıl sonlarında Batı Avrupa'da gelişen, 1980'lere kadar etkisini öyle ya da böyle sürdüren ve Weber'in yasal-rasyonel bürokrasisinin özelliklerini taşıyan kamu yönetimi anlayışı "geleneksel kamu yönetimi" olarak adlandırılmıştır. Geleneksel yönetim anlayışına göre, bireyler hizmet alan, kamu görevlileri ise uzman rolündedirler. Bireyler profesyonel bürokratların uzmanlığına güvenirken, kamu hizmetlerinin sunumunda bürokrasiye bağlıdırlar. Bu nedenle de bireyler, sadece kendilerine sorulduğunda yönetime girdi sağlamakta, bunun dışında uzmanların karar ve eylemlerine güvenmektedirler. Ayrıca yönetimde gizlilik ve kapalılık, yönetimin bireylerle hiyerarşik ilişki içinde bulunması ve kamu

hizmetlerinin sunumunda tekellilik de geleneksel birey-kamu yönetimi ilişkilerinin özellikleri arasında bulunmaktadır.

Geleneksel yönetim anlayışı ve bu anlayışa dayanan birey-kamu yönetimi ilişkileri 1980'lerden sonra siyasal, ekonomik, toplumsal, kültürel ve yönetsel alanlarda yaşanan yeni gelişmelerin de etkisiyle değişime uğramıştır. Değişimi gerektiren siyasal ve toplumsal gelişmeler postmodern düşünce, küreselleşme, bilgi toplumu, demokrasi ve insan hakları alanlarındaki gelişmeler ve sivil toplumun yükselişi başlıkları altında toplanabilir. Siyasal ve toplumsal gelişmelere, 1970'lerin sonundan itibaren ortaya çıkan ekonomi anlayışındaki değişim eşlik etmiştir. Ekonomik, siyasal ve toplumsal gelişmelerin kamu yönetimi alanına etkileri 1980'lerden itibaren açıkça hissedilmiştir. Bu süreçte, önceleri devletin küçültülmesi, özelleştirme, serbestleşme ve deregülasyon, refah devleti politikalarının yerini almıştır. Siyasal ve ekonomik değişim, ABD ve İngiltere başta olmak üzere birçok yerde Yeni Sağ hükümetlerin yükselişine paralel olarak gelişmiştir.

Kamu yönetimi alanında uygulamada yaşanan değişim ve reformlar kamu yönetiminin kuramsal düzeyde meşruluğunun da sorgulanmasına yol açmıştır. Böylece 1980'li yıllarda önce İngiltere ve ABD'de başlayan ve ardından tüm dünyaya yayılan kamu yönetimi reformları hemen hemen üzerinde uzlaşılan ortak bir dille, yani "yeni kamu yönetimi" (*new public management*) olarak adlandırılmaya başlanmıştır. Reformların sağ hükümetlerden farklı vurgularla da olsa, sol hükümetler tarafından da devam ettirilmesi yeni kamu yönetiminin küresel bir fenomen olarak yükselmesine yol açmıştır. Bu gelişmede, İngiltere'de Blair hükümetinin ve Antony Giddens gibi sosyal bilimcilerin katkısıyla solun yeni bir açılımla "üçüncü yol" politikasını geliştirmesinin de katkısı olmuştur. Yeni kamu yönetimi anlayışının öngördüğü birey-kamu yönetimi ilişkilerinde bireyler, müşteri veya hizmet kullanıcısı rolünde iken kamu görevlileri profesyonel veya girişimci olarak hareket etmektedirler. Kamu görevlilerinin temel davranış örüntüleri arasında hesap verme sorumluluğu, sonuçlara ve hizmet kullanıcılarına odaklılık öne çıkmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışında piyasa kavramları ve araçlarının kamu yönetiminde uygulanması, alternatif hizmet sunumu yöntemlerinin geliştirilmesi ve mal ve hizmetlerde bireylerin seçenek sahibi olması söz konusudur. Yeni kamu yönetimi anlayışı, müşteri olarak vatandaşların yönetime katılmasını sağlayan memnuniyet anketleri, şikâyet kutuları, e-posta ile talep ve beklenti ölçümleri gibi uygulamaların gelişmesini de sağlamıştır.

1990'lı yıllara gelindiğinde ise toplumsal ve siyasal alanda yeni açılımlar belirmiştir. Özellikle 1980'lerden itibaren yükselen sivil toplum giderek olgunlaşmış ve devlet karşısında güçlenmiştir. SSCB'nin çöküşünün ardından Doğu Bloğu ülkelerinde sivil toplumun oynadığı rol ve gelişmekte olan ülkelerde demokrasinin yerleşmesi için sivil topluma verilen önem dikkatlerin bir kez daha sivil toplum üzerine toplanmasına yol açmıştır. Artık hükümetler ve kamu kurumları, kamu politikalarının oluşturulmasında, idari düzenlemelerin yapılmasında veya karar almada sivil toplumu da dikkate almak zorunda kalmaktadır. Ayrıca bilgi edinme hakkı, kentsel haklar gibi üçüncü kuşak hak ve özgürlüklerin gelişmesi de bireylerin ve STK'ların siyasal ve yönetsel alandaki rollerini genişletmiştir. Diğer yandan, temsili demokraside yaşanan sorunlar onun geliştirilmesi yönünde radikal demokrasi, katılımcı demokrasi, güçlü demokrasi ve müzakereci demokrasi gibi yeni demokrasi modellerinin gelişmesine ve referandum gibi doğrudan demokrasi uygulamalarının yaygınlaşmasına yol açmıştır.

Bahsedilen siyasal ve toplumsal gelişmeler, ana akım olarak görülen yeni kamu yönetimi (NPM) anlayışının yanında yeni kamu hizmeti (*new public service*), postmodern kamu yönetimi (*postmodern public administration*) ve yönetişim (*governance*) gibi yeni yönetim kuramlarının literatürde belirmesinde etkili olmuştur. Kuramda yaşanan canlanmaya, uygulamada özellikle referandum, odak gruplar, kentsel planlama, vizyon oluşturma gibi yeni katılım ve müzakere yaklaşımları eşlik etmiştir. Böylece yeni kamu yönetimiyle birlikte değişmeye başlayan tek taraflı, buyurgan, yönetilenlerle hiyerarşik ilişkiye dayanan ve bürokrasi merkezli yönetim anlayışı yönetişim ile diğer katılım ve yurttaş temelli kuram ve uygulamalarla birlikte yeni bir meydan okumayla karşılaşmıştır. Buna göre, kamu kurumları giderek daha fazla yurttaş odaklı bir şekilde çalışmakta, bireyler yönetimin bir ortağı olarak itibar görmekte, kendilerinden kamu politikaları karşısında edilgen değil etken olmaları beklenmekte, yönetim reformları ve uygulamaları da bireyler dikkate alınarak yürütülmektedir. Burada kamu görevlileri "kolaylaştırıcı" (*facilitator*) ve "ortak" (*partner*) olarak hareket ederken, aktif vatandaşlar olarak bireyler ise "katılımcı" (*participator*) rolündedir. Özellikle yerel düzeyde, bireylerin kamu kurumları ile müzakereci yöntemler kullanarak aktif işbirliği içine girdikleri görülmektedir. Kamu yönetiminde aktif ve işbirliğine dayalı ortaklık anlayışlarının kamu sektöründe güven ve itimatı yeniden tesis etme gibi olumlu etkileri de bulunmaktadır.

1980'lerden sonra özellikle hukuk alanında kamu yönetimi karşısında bireyleri güçlendiren bazı gelişmeler de dikkat çekmektedir. Bu dönemde, bireyleri kamu

yönetimi karşısında koruyan yasal düzenlemeler ile hak ve özgürlüklerinin kamu kurumları tarafından ihlal edilmesi durumunda bireylerin başvurabilecekleri organlar yaygınlaşmıştır. Bu bağlamda, tüketici haklarındaki gelişmeler ile AB çerçevesinde gelişen iyi yönetim hakkı ve hizmet beyanları, tahkim, ombudsman, etik kurullar ve bilgi edinme kurulları gibi kurum ve uygulamalardaki gelişmeler dikkat çekicidir. Tüm bu gelişmeler incelendiğinde yönetim anlayışındaki değişime uygun olarak kamu yönetimi karşısında bireyleri güçlendiren ve onları koruyan uygulamaların yaygınlaştığı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla çalışmanın hipotezinde yer alan “çeşitli boyutları olan birey-kamu yönetimi ilişkileri, siyaset, ekonomi ve yönetim kuramları ve uygulamalarında yaşanan değişimle ve toplumsal gelişmelerle birlikte, bireyi kamu yönetimi karşısında güçlendirdiği” argümanı kuramsal ve uygulama düzeyinde doğrulanmaktadır.

Peki, birey-kamu yönetimi ilişkileri Türkiye’de nasıl bir gelişme çizgisi takip etmiştir? Kuramsal ve uygulama düzeyinde 1980’lerden sonra ortaya çıkan gelişmelerden Türkiye’deki birey-kamu yönetimi ilişkileri nasıl ve ne yönde etkilenmiştir? Çalışmada bu sorunun cevabını aramak için öncelikle Osmanlı Devleti’nden devralınan yönetim anlayışı araştırılmıştır. Klasik Osmanlı toplumsal, siyasal ve ekonomik düzeninin modernleşme süreciyle birlikte değiştiği görülmektedir. Bu süreçte heterojen toplum yapısı yerine önce “Osmanlı vatandaşlığı” geliştirilmeye çalışılmış, daha sonra ise bireylerin tek bir “ulus” kavramı içinde eritilmesi söz konusu olmuştur. 19. yüzyılda parçalanmış Osmanlı İmparatorluğu, 20. yüzyılın başında yerini ulus-devlet anlayışına dayanan Türkiye Cumhuriyeti’ne bırakmıştır. Osmanlı toplumunda tebaa olan bireyler, Cumhuriyetle birlikte hak ve sorumluluk sahibi yurttaşa dönüşmüştür. Tüm bu süreç büyük ölçüde tepeden inme bir yaklaşımla yönetildiği için de yurttaşlıkta sorumluluk, haklardan önce görülmüştür. Ekonomik açıdan bakıldığında ise Osmanlı’nın son yıllarındaki reformlarla desteklenen liberal ekonomi politikaları büyük ölçüde 20. yüzyılın başına kadar takip edilmiştir.

Yönetimsel açıdan yaklaşıldığında 19. yüzyılda hızlanan Osmanlı modernleşmesinin, Weberyen anlamda patrimonyal özellikler taşıyan Osmanlı bürokrasisini “yasal-rasyonel” bürokrasi modeline doğru yönelttiği tespit edilmiştir. Bu süreçte Osmanlı-Türk bürokrasisi, dosyalama, sınıflandırma, düzenli maaş ve kariyer gibi birçok olumlu özellik kazanmış ve zaman içinde bu özellikleri geliştirebilmiştir. Ancak daha da önemlisi, bürokrasi anayasal düzenin kurulmasına bağlı olarak Sultan’ın (özellikle hukuk yapma ve yargılama gibi konularda) gücünün sınırlandırılmasında önemli bir rol

oynamıştır. Özellikle Tanzimat dönemiyle birlikte aydın-bürokratlar, kendilerine verilen “modernleşme” rolü çerçevesinde bazı yeni işlevler geliştirmişlerdir. Heper, Osmanlı-Türk bürokratlarının siyasal roller üstlenmesine “bürokratik yönetim anlayışı” adını vermektedir. Bürokratik yönetim geleneği, Türkiye’de bürokrasinin Batıdaki gibi verimli ve etkin kamu hizmeti sunumuyla uğraşmaktan çok, siyasal rolleri yerine getiren bir kurum halini almasına yol açmıştır. Bu yönetim anlayışı 1980’lere kadar az ya da çok kamu yönetimindeki etkisini devam ettirmiştir.

Osmanlı’dan devralınan yönetsel kültürün başlıca özellikleri arasında, yönetilenlerle ilişkilerin tek taraflı ve yukarıdan aşağıya doğru olması, zaman zaman baskıcı ve otoriter nitelik gösteren bir yönetim anlayışı, sivil topluma ve yurttaşlara güvensizlik, bürokrasi odaklılık, kırtasiyecilik, kurallara aşırı bağlılık, merkeziyetçilik ve paternalizm gibi özellikler sıkça ifade edilmektedir. Tek parti döneminde ise bürokrasinin artan siyasal ve ekonomik rolü nedeniyle bu özellikler daha da güçlenmiştir. Bu dönemde, bürokrasi bir yandan reformlar yoluyla yeni bir ulus ve yurttaş oluşturmanın aracı olarak görülürken bir yandan da devletçilik politikası nedeniyle kalkınmanın temel unsuru halini almıştır. Ayrıca yönetimin tek parti elinde toplanmasıyla birlikte Hegelyen anlamda toplum-devlet türdeşliği söz konusu olmuştur.

Çok partili hayata geçişle birlikte 1950 yılında yapılan seçimleri Demokrat Parti’nin kazanmasının ardından iktidara gelen yeni siyasal elitler, eski yönetici sınıfla (özellikle bürokrasiyle) mücadele içine girmişlerdir. 1950-1960 döneminin yönetim yaklaşımının tek parti döneminden büyük ölçüde farklılaştığı görülmektedir. Bir kere bürokrasinin, tek parti dönemindeki “aşkın” rolünün yerine daha araçsal ve kamu hizmetlerine odaklanan bir rol üstlenmesi söz konusu olmuştur. Vatandaşlar siyasal ve yönetsel kurumlar karşısında sadece sorumluluk değil, “hak” sahibi olarak da görülmüştür. Vatandaşların kamu kurumları karşısında hak aramalarının ve onları denetlemelerinin bizzat dönemin siyasal elitleri tarafından teşvik edildiği durumlara rastlanmıştır. Vatandaşlar “seçmen” kimliğiyle, periyodik olarak yapılan seçimlerde birden çok siyasal parti arasından seçim yaparken, kamu görevlilerine “kamu siyasalarını uygulamaya aktaran görevliler” olarak yaklaşmıştır. Ayrıca bürokrasinin kalkınmadaki rolü sınırlanarak, serbest girişimin önü açılmak istenmiştir. Ancak tüm çabalara rağmen, tek parti döneminde altın yıllarını yaşayan bürokrasinin gücünü sınırlamak mümkün olmamıştır. Bu arada 1961 kendisini rejimin koruyucusu olarak gören askeri bürokrasi askeri müdahalesi ile siyasal sisteme müdahale etmiştir.

1961 Anayasası'nın kabul edilmesiyle birlikte yeni bir anayasal düzen ortaya çıkmıştır. Bu dönemin ayırıcı özelliği ekonomide karma ekonominin ve buna dayalı olarak planlı kalkınma anlayışının kabul edilmesiyle birlikte kamu yönetiminin ekonomik kalkınmadaki rolünün genişlemesidir. Kalkınma planları bürokrasi tarafından hazırlandığından, bu durum (tekno) bürokrasinin hükümet karşısındaki önemini, toplumun ve ekonominin düzenlenmesinde bürokrasinin rolünü arttırmıştır. Ayrıca yeni Anayasaya dayalı olarak kurulan Milli Güvenlik Kurulu, Anayasa Mahkemesi gibi kurumlar millete ait olan egemenliğin kullanılmasında çeşitli rollere sahip görülmüşlerdir. Siyasal ve ekonomik alanda bürokrasinin genişleyen rolleri, bürokratik yönetim anlayışı ve bürokrasinin diğer geleneksel işlevlerinin yeniden canlanmasına yol açmıştır. Bu dönemde ekonomideki rolünün genişlemesine bağlı olarak devlet büyük yatırımlara girişilebilmiş ve ilk iki kalkınma planı döneminde nispeten başarılı bir ekonomik performans yakalanmıştır. Ancak 1970'lerde yaşanan petrol krizleri ile siyasal istikrarsızlıklar ve toplumsal gerilimler 1980 askeri darbesine giden yolu döşemiştir.

1961 Anayasası ile 1982 Anayasası arasında yönetim felsefesi ve bireye yaklaşım bakımından ciddi farklar bulunmaktadır. 1961 Anayasası'nda bireye ve bireysel hak ve özgürlüklere yapılan vurgu, 1982 Anayasası'nda yerini otorite ve devlete verilen önceliğe bırakmıştır. 1961 Anayasasında temel hak ve özgürlükler ile siyasal hakların yanında sosyal haklara da yer verilerek hak ve özgürlüklerin önünü açan bir yaklaşım gösterilmiştir. 1982 Anayasası, yine aynı özgürlük sınıflandırmasını korumakla birlikte getirdiği genel ve özel sınırlamalarla hak ve özgürlüklerin kullanımını sınırlama yoluna gitmiştir. Ayrıca askeri bürokrasinin siyasal hayattaki rolünün genişletilmesi tercih edilmiştir. Paradoksal bir şekilde 1982 Anayasası'ndaki merkeziyetçilik, devletçilik ve özgürlük-otorite dengesinde otorite vurgusuna rağmen 1983 yılında liberal-muhafazakâr görüşteki ANAP hükümeti tek başına iktidar olmuştur.

Ekonomik açıdan 1980'lerdeki değişim 24 Ocak kararlarıyla birlikte başlamıştır. 1980-1983 ara dönemi liberal ekonomi politikalarını içeren 24 Ocak kararlarının uygulanması için gerekli ortamı sağlamıştır. Turgut Özal iktidara gelince de bu politikaları büyük ölçüde devam ettirmiştir. Serbest girişime verilen önem, kırtasiyecilikle mücadele, bürokratik iş ve işlemlerin basitleştirilmesi ve yerelleşme politikaları bürokrasinin bir amaç olmaktan çok, kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde sunulması, kamu politikalarının uygulanmasını sağlayan bir araç olarak görüldüğünü kanıtlamaktadır.

1980'lerden sonra kamu yönetimi-piyasa ilişkilerinin düzenlendiği bir döneme girilmiştir. Karma ekonomi modeli terk edilerek serbest piyasa ekonomisine geçilmiştir. Ekonomi politikalarında serbestleşme, devletin küçültülmesi ve özelleştirme önem kazanmıştır. Devletin ekonomiden çekilerek, "düzenleyici" ve "hakem" rolüne doğru kayması düzenleyici ve denetleyici kurulların ortaya çıkmasına yol açmıştır.

Bu dönemde artan rekabet, küreselleşme, iletişim ve ulaşım teknolojilerindeki ilerlemeler Türkiye'de devleti ve kamu yönetimini değişime zorlayan temel dış faktörler olmuştur. Ayrıca 1990'ların sonunda AB ile Türkiye arasında hızlanan siyasi ve ekonomik ilişkiler de bu süreçte etkili olmuştur. 1 Ocak 1996 tarihinde Türkiye ile AB arasında gümrük birliğine geçilirken 10-11 Aralık 1999 tarihinde Helsinki'de yapılan AB Devlet ve Hükümet Başkanları zirvesinde Türkiye oybirliği ile Avrupa Birliği'ne aday ülke olarak kabul edilmiştir.

1980'li yılların önemli bir özelliği de Türkiye'de yükselen sivil toplumdur. Çevre, kadın hakları, sendikal haklar gibi alanlarda kurulan STK'lar bu alanlardaki politikaların oluşturulması ve düzenlemelerin yapılması süreçlerinde etkili olmaya başlamışlardır. Özellikle yerel düzeyde kent konseyleri gibi katılıma dönük uygulamalar gelişmiştir. Ayrıca alternatif hizmet sunma yaklaşımlarının ortaya çıkması (gönüllülük, ihale, sözleşme vb.) geleneksel kamu hizmeti anlayışını değiştirmiştir. Sendikalar, dernekler, meslek kuruluşları gibi STK'lar, özel sektör temsilcileri ve kamu kurumları arasında çeşitli işbirliği, ortaklık ve katılım olanakları ortaya çıkmıştır.

2000-2001 ekonomik krizleri Türkiye'de yeniden yapılanma sürecini tekrar gündeme getirmiştir. 2001 yılından itibaren "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı"yla birlikte finans sektörü yeniden yapılandırılmıştır. Ardından 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mali yönetim güçlendirilmiştir. 2002 seçimlerinden itibaren Türkiye'de oluşan siyasal istikrara ulusal ve uluslararası ekonomideki olumlu hava da eklenince ekonomik büyüme sağlanmış, demokratikleşme ve yeniden yapılanma alanında adım atmak için gerekli ortam oluşmuştur. Ayrıca 16-17 Aralık 2004 tarihinde Türkiye'nin siyasi kriterleri yeterli ölçüde yerine getirdiği kabul edilmiş ve müzakerelerin 3 Ekim 2005'te başlaması konusunda anlaşılmıştır. 3 Ekim 2005 tarihinde Lüksemburg'da yapılan "Hükümetler Arası Konferans" ile Türkiye resmen AB'ye katılım müzakerelerine başlamıştır.

2003 yılından itibaren kamu yönetimi reform süreci temelde birey-kamu yönetimi ilişkilerini yeniden yapılandırmayı amaçlamıştır. Kamu yönetiminde yeniden

yapılanmanın temel ilkeleri olarak ihtiyaçlara uygunluk, katılımcılık ve çok ortaklık (yönetişim), halk odaklılık, stratejik yönetime geçiş, performansa dayalılık ve denetimde etkililik, etik kurallar ve insana güven, hizmetlerin yürütülmesinde yerindenlik (subsidiarite) ilkeleri belirlenmiştir. Bu bağlamda, genel olarak kamu yönetiminde ve özelde yerel yönetimler alanında önemli değişiklikler gerçekleştirilmiş, birey-kamu yönetimi ilişkilerinin iyileştirilmesi amacıyla yeni yönetsel ilkeler, yeni kurumlar ve uygulamalar geliştirilmiştir. Kamu görevlilerinin etik denetimi ve vatandaşların bilgi edinme hakkı kabul edilmiş; stratejik yönetim, performans yönetimi ve hesap verme sorumluluğu gibi yeni kamu yönetiminin temel unsurları kamu sektöründe uygulanmaya başlanmış; kent konseyleri, yerel hizmetlere gönüllü katılım gibi yerel düzeyde yönetime katılma ve yönetişimin geliştirilmesine dönük adımlar atılmıştır. Çalışmada stratejik planlar üzerinde yapılan "içerik analizi" sonuçlarına göre, yeni yönetim kavramları, ilkeleri ve yaklaşımları kamu politikalarına ve uygulamalara da aktarılmaktadır. Ayrıca son yıllarda yapılan araştırmalarda, kamu yönetiminde yeniden yapılanma çerçevesindeki düzenlemelerin bireylerin kamu yönetimine duyduğu güveni artırdığı da görülmektedir.

Tüm bu gelişmeler, Türkiye'de birey ve sivil toplumun kamu yönetimi karşısında güçlenmesini, bireylerin kamu bürokrasisini denetleme ve kamu hizmetlerine katılma olanaklarının artmasını sağlamaktadır. Kamu görevlilerinin bireylerin talep ve beklentilerine odaklanmaları ve bireylerin yönetsel karar ve işlemler ile kamu politikalarına katılmalarının önemini kavramaları söz konusudur. Bu ise Türkiye'deki hâkim geleneksel yönetim anlayışıyla ya da Heper'in deyiimiyle "bürokratik yönetim geleneğiyle" kıyaslandığında önemli bir değişimi yansıtmaktadır. Özellikle 2003 sonrasında girilen reformlarla birlikte mevzuatı ve yönetsel süreçleri en iyi kamu görevlilerinin bildiğine inanılan, dolayısıyla tek taraflı, katılımı sınırlayan ve vatandaş sadece sorumluluk sahibi bireyler olarak gören yönetim anlayışından, vatandaşlar, STK'lar ve özel sektör temsilcileri gibi farklı aktörlerin kurumsal paydaş olarak tanımlandığı, bu aktörlerin yönetime katılmasını amaçlayan ve birlikte çeşitli alanlarda işbirliği ve ortaklıkların gerçekleştirildiği yeni bir yönetim anlayışına geçilmiştir.

Ancak yönetim anlayışında yaşanan bu değişimin kamu yönetiminin her alanında ve boyutunda aynı etkide olduğunu söylemek zordur. Yerel yönetimlerde bu değişimin uygulamaya yansımaları merkezi yönetime göre daha fazla hissetmek mümkündür. Kurumlar arasında ve kurumlar içinde yeni yönetim ilkeleri ve anlayışının uygulanmasında yaşanan sorunlar, iyi uygulama örneklerinin geliştirilmesi ve idari

kapasitenin güçlendirilmesiyle doğrudan bağlantılıdır. Bu iki husus, aynı zamanda kamuda yeniden yapılanma sürecinin devamlılığı açısından da önemlidir. AB üyelik süreciyle de bağlantılı olan idari kapasitenin geliştirilmesi kapsamlı eğitim programlarının uygulanmasını gerektirmektedir. Nitekim bu yöndeki çabaların son yıllarda hızlandığı da gözlenmektedir. Kamu görevlilerinin etik denetimi, vatandaşların yönetime katılımı, yargı reformu gibi konularda kamu görevlilerinin eğitimini içeren ve iyi uygulama örneklerinin geliştirilmesini teşvik eden programlara giderek daha fazla önem verilmektedir.

Sonuç olarak, Türkiye’de kamu yönetiminde yeniden yapılanma ve kamu yönetimi karşısında bireyleri güçlendiren yaklaşım ve uygulamaların süreklilik kazanması önemlidir. Bu süreklilik ise büyük ölçüde AB vizyonu, ekonomik gelişmeler, orta sınıf ve sivil toplum gibi toplumsal grupların reformları desteklemesi, siyasal ve kurumsal liderlik ile siyasal istikrar gibi unsurlara bağlıdır. Bundan sonraki süreçte bir yandan Kamu Denetçiliği Kanunu, İdari Usul Kanunu, Devlet Sırları Kanunu gibi kamu kurumları karşısında bireyleri ve sivil toplumu güçlendiren yeni düzenlemelerin gerçekleştirilmeye çalışılması, diğer yandan 2003 yılından itibaren girilen reformlar neticesinde kabul edilen düzenlemelerin yerleşmesi, uygulamaların yatay (kurumlar arası) ve dikey (hizmet kullanıcılarıyla) olarak geliştirilmesi söz konusu olacaktır.

KAYNAKÇA

- ABELSON, J. P. G. Forest, J. Eyles, P. Smith, E. Martin ve F. P. Gauvin (2001), "Deliberations about Deliberation: Issues in the Design and Evaluation of Public Consultation Processes", **McMaster University Centre for Health Economics and Policy Analysis Research Working Paper**, www.vcn.bc.ca/citizens-handbook/compareparticipation.pdf (10.04.2009).
- ABERBACH, Joel D. ve Tom Christensen (2003), "Translating Theoretical Ideas into Modern State Reform: Economics-Inspired Reforms and Competing Models of Governance", **Administration & Society**, Vol. 35, s. 491-509.
- ADAMAN, Fikret, Ali Çarkoğlu ve Burhan Şenatalar (2008), "Toplumun Kamu Yönetimine ve Kamu Hizmetlerine Bakışı", **TEPAV**, http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/Toplumun_Kamu_Yonetimine_ve_Kamu_Hizmetlerine_Bakisi.pdf (28.04.2009).
- AĞAOĞULLARI, Mehmet Ali (1994), **Kent Devletinden İmparatorluğa**, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara.
- AHMAD, Feroz (2006), **Modernleşen Türkiye'nin Oluşumu**, 5. Basım, Çev. Yavuz Alogan, Kaynak Yayınları, İstanbul.
- AKDOĞAN, Abdurrahman (1999), **Kamu Maliyesi**, 7. Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara.
- AKGÜNDÜZ, Ahmet (1994), **Osmanlı Kanunnameleri ve Hukuki Tahlilleri**, Cihan Matbaası, İstanbul.
- AKGÜNDÜZ, Ahmet (1999), "Osmanlı Kanunnamelerinin Şer'i Sınırları", **Osmanlı**, Editör: EREN, Güler, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, s. 401-411.
- AKILLIOĞLU, Tekin (1982), "Yönetimsel İşlemlerde Gerekçe İlkesi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 15, Sayı 2, s. 7-19.
- AKIN, İlhan (1993), **Kamu Hukuku**, 7. Bası, Beta Basım Yayım, İstanbul.
- AKKUTAY, Ülker (1984), **Enderun Mektebi**, Gazi Üniversitesi Yayın No: 38, Ankara.
- AKSOY, Şinasi (2003), "Yeni Sağ ve Devletin Değişimi", Editörler: AYKAÇ, B. ve diğ., **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Yargı Yayınevi, Ankara, s. 545-572.

- AKTAN, Coşkun Can (2003), **Değişim Çağında Devlet**, Çizgi Kitabevi, Konya.
- AKTAN, Coşkun Can ve Mehtap Tunç (1998), "Bilgi Toplumu ve Türkiye", **Yeni Türkiye Dergisi**, 21.Yüzyıl Özel Sayısı, Yıl 4, Sayı 19, s. 119-133.
- AKYILDIZ, Ali (2004), **Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme**, İletişim Yayınları, İstanbul.
- AL, Hamza (2002), "Birey-Devlet İlişkilerinde Yeni Bir Yaklaşım: Vatandaş Anlayışından Müşteri Anlayışına Doğru", **Bilgi**, Cilt 5, Sayı 1, s. 29-34.
- ALTINTAŞ, M. (1978), **Türkiye'de Planlı Kalkınma ve Uygulama Sonuçları**, Ankara: A.İ.T.İ. Akademisi Muğla işletmecilik Yüksekokulu Yayınları, Yayın No: 2.
- ALTUNIŞIK, Remzi, R. Coşkun, S. Bayraktaroğlu ve Engin Yıldırım (2004), **Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri**, Genişletilmiş 3. Baskı, Sakarya Kitabevi, Sakarya.
- ANAYURT, Ömer (2004), **Avrupa İnsan Hakları Hukukunda Kişisel Başvuru Yolu**, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- ANDERSON, Perry (2002), **Postmodernitenin Kökenleri**, 2. Baskı, Çev. Elçin Gen, İletişim Yayınları, İstanbul.
- ANHEIER, Helmut K. ve Jeremy Kendall (2000), "Trust and Voluntary Organizations: Three Theoretical Approaches", **Civil Society Working Paper 5**, <http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/pdf/CSWP/CSWP5web-version.PDF> (20.08.2008).
- AR, A. Fikret (1988), "Organizasyon ve Metot Birimleri ve Çalışmaları Üzerine Düşünceler", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 21, Sayı 2, s. 21-36.
- ARDANIÇ, Bülent ve Turgay Ergun (1980), "Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 13, Sayı 2, s. 3-18.
- ARNSTEIN, Sherry. R. (1971), "A Ladder of Citizen Participation", **Journal of the Royal Town Planning Institute**, April, s. 1-6.
- ARON, Raymond (1978), **Sanayi Toplumu**, Çev. E. Gürsoy, Dergah Yayınları, İstanbul.

- ARUJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves (2001), "Improving Public Service Delivery: The Crossroads Between NPM and Traditional Bureaucracy", **Public Administration**, Vol. 79, No. 4, s. 915-932.
- ATEŞ, Hamza (2003), "Postmodern Toplum, Devlet ve Kamu Yönetimi", Editörler: BALCI, Asım ve diğ., **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 303-331.
- ATEŞ, Hamza (2004a), "Modernlik ile Postmodernlik Arasında Kamu Yönetimi", Editör: ERDumlu, Güngör, **Modernlik ve Modernleşme Sürecinde Türkiye**, Babil Yayıncılık, Ankara, s. 61-109.
- ATEŞ, Hamza (2004b), "Kamu Yönetiminde Güven Problemi ve Halkın Devlete Güveni", Editörler: ACAR, Muhittin ve H. Öztürk, **Çağdaş Kamu Yönetimi II**, Nobel Yayın, Ankara, s. 355-387.
- ATEŞ, Hamza ve Dilek Çetin (2004), "Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Bütçe", Editörler: ACAR, M. ve H. Öztürk, **Çağdaş Kamu Yönetimi II**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 255-284.
- ATEŞ, Hamza ve Hülya Engin (2007), "Performans Bilgisinin Kullanım Alanları", Editörler: ATEŞ, H. ve diğerleri, **Sağlık Sektöründe Performans Yönetimi**, Aktüel Yayınları, Ankara, s. 84-109.
- AVANER, Tekin (2007), "1935: Personel Sisteminde Barem Tartışmaları", **Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939**, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, s. 617-633.
- AYDIN, M. Akif (2002), "Osmanlı Hukukunun Genel Yapısı", **Türkler**, 10. Cilt, s. 15-20.
- BAĞCE, H. Emre (2004), "Modernliğin Temelleri ve İkirikli Serüveni", Editör: ERDumlu, Güngör, **Modernlik ve Modernleşme Sürecinde Türkiye**, Babil Yayıncılık, Ankara, s. 3-59.
- BALCI, Asım (2003), "Toplam Kalite Yönetimi ve Kamu Yönetimi", Editörler: ACAR, M. ve H. Öztürk, **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, Nobel Yayın, Ankara, s. 329-345.
- BALL, Alan R. ve B. Guy Peters (2007), **Çağdaş Siyaset ve Yönetim**, Çev. Nil Uzun, Yayıncılık, İstanbul.

- BARBER, Benjamin (1995), **Güçlü Demokrasi: Yeni Bir Çağ İçin Katılımcı Siyaset**, Çev. Mehmet Beşikçi, Ayrıntı Yayınları, İstanbul.
- BARRY, Norman P. (1989), **Yeni Sağ**, Çev. Cevdet Aykan, Ankara.
- BARTON, Rayburn (1980), "Roles Advocated for Administrators by the New Public Administration", **SRPA**, s.463-486.
- BAŞBAKANLIK (2008), **Başbakanlık 2008 Yılı Faaliyet Raporu**.
- BAYRAMOĞLU, Sonay (2007), "1929: Yönetimde Merkeziyetçiliğin İnşası", **Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939**, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, s. 21-34.
- BEAUD, Michel (2003), **Kapitalizmin Tarihi**, Çev. Fikret Başkaya, Dost Kitabevi Yayınları, Ankara.
- BEHN, Robert D. (2001), **Rethinking Democratic Accountability**, Brookings Institution Pres, Washington.
- BENDIX, Reinhard (1967), "Tradition and Modernity Reconsidered", **Comparative Studies in Society and History**, Vol. 9, No. 3. April, s. 292-346.
- BERKES, Niyazi (2006), **Türkiye'de Çağdaşlaşma**, 6. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.
- BERKMAN, A. Ümit ve Kamil Kozan (1979), "Amme İdaresi Dergisi'nde Yayınlanan Makaleler Üzerine Bir İnceleme", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 12, Sayı 1, s. 9-26.
- BEVIR, Mark, R. A. W. Rhodes ve P. Weller (2003), "Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector", **Public Administration**, Vol. 81, No. 1, s. 1-17
- BEYDOĞAN, T. Ayhan (1999), "Gizlilik, Bilgi Edinme ve Demokrasi", **Yeni Türkiye**, Demokratikleşme ve Yeni Anayasa Özel Sayısı, s. 217-223.
- BİGB (Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı) (1994), **2001 Hedefleri Doğrultusunda Türkiye'de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi**, Başbakanlık, Ankara.

- BİLGİN, Nuri (2006), **Sosyal Bilimlerde İçerik Analizi**, 2. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- BLOCH, Marc (1995), **Feodal Toplum**, 2. Baskı, Çev. Mehmet Ali Kılıçbay, Gece Yayınları, Ankara.
- BOGASON, Peter (2001), "Postmodernism and American Public Administration in the 1990s", **Administration&Society**, Vol. 33, No. 2, s. 165-192.
- BOGASON, Peter (2004), "Postmodern Public Administration", Editörler: FERLIE, E. B. ve diğ., **Handbook of Public Management**, Oxford University Press, Oxford.
- BOUCKAERT, Geert ve Steven Van de Walle (2003), "Comparing Measures of Citizen Trust and User Satisfaction as Indicators of 'Good Governance': Difficulties in Linking Trust and Satisfaction Indicators", **International Review of Administrative Sciences**, Vol. 69, s. 329-343.
- BOVAIRD, Tony ve Elke Löffler (2003), **Public Management and Governance**, Routledge, London.
- BOX, Richard (Edt) (2007), **Democracy and Public Administration**, M. E. Sharpe Inc., New York.
- BOZKURT, Veysel (1998), "Enformasyon Toplumu ve Türkiye", **Yeni Türkiye**, 21. Yüzyıl Özel Sayısı, Sayı 19, Ocak-Şubat, s. 199-213.
- BOZKURT, Veysel (2006), **Endüstriyel&Post-Endüstriyel Dönüşüm**, Ekin Kitabevi, Bursa.
- BROWN, Bernard E. (1976), "The French Experience of Modernization", Editör: BLACK, Cyril E., **Comparative Modernization: A Reader**, The Free Press, New York, s. 165-185.
- BRUGUE, Quim ve Raquel Gallego (2005), "A Democratic Public Administration? Developments in Public Participation and Innovations in Community Governance", **Public Management Review**, Vol. 5, Iss. 3, s. 425-447.
- BURNIER, DeLysa (2005), "Making It Meaning Full: Postmodern Public Administration and Symbolic Interactionism", **Administrative Theory&Praxis**, Vol. 27, No. 3, s. 498-516.

- ÇADIRCI, Musa (1985), "Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Ülke Yönetimi", **TCTA**, Cilt 1, İletişim Yayınları, İstanbul, s. 210-230.
- ÇAHA, Ömer (2003), **Aşkın Devletten Sivil Topluma**, 2. Baskı, Gendaş Kültür Yayınları, İstanbul.
- CAHOONE, Lawrence E. (2001), **Modernliğin Çıkmazı**, Çev. Ahmet Demirhan ve Erol Çatalbaş, İnsan Yayınları, İstanbul.
- CALLAHAN, Kathe (2006), **Elements of Effective Governance: Measurement, Accountability and Participation**, Taylor & Francis, London.
- CALLANAN, Mark (2005), "Institutionalizing Participation and Governance? New Participative Structures In Local Government In Ireland", **Public Administration**, Vol. 83, No. 4, s. 909-929.
- CAROTHERS, Thomas ve William Barndt (1999), "Civil Society", **Foreign Policy**, No. 117, s. 18-29.
- ÇAVDAR, Tefik (2008), **Türkiye'nin Demokrasi Tarihi**, 4. Baskı, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara.
- ÇAYLAK, Adem (2000), "Osmanlı'da Özerk Milletler Modeli", **Yeni Türkiye**, Osmanlı Özel Sayısı II, Yıl 6, Sayı 32, s. 422-431.
- CHADWICK, Andrew ve Christopher May (2003), "Interaction between States and Citizens in the Age of the Internet: "E-Government" in the United States, Britain, and the European Union", **Governance**, Vol. 16, No. 2, April, s. 271-300.
- CHAPMAN, Brian (1959), **The Profession of Government: The Public Service in Europe**, George Allen&Unwin Ltd., London.
- CHENG, Hing Yong (1968), "The Emergence and Spread of the Ombudsman Institution", **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, Vol. 377, May, s. 20-30.
- ÇİHAN, Ahmet ve İlyas Doğan (2007), **Osmanlı Toplum Yapısı ve Sivil Toplum**, 3F Yayınevi, İstanbul.

- ÇINAR, Tayfun (2007), "1932 Devletçilik Yılı: Temmuz Kararları Çerçevesinde Devletçiliğe Geçiş", **Açıklamalı Yönetim Zamanizini 1929-1939**, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, s. 303-317.
- COHEN, Jean-Louis ve Andrew Arato (1994), **Civil Society and Political Theory**, MIT Press, Cambridge.
- CONSIDINE, Mark ve Jenny M. Lewis (2003), "Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands and New Zealand", **Public Administration Review**, Vol. 63, No. 2, March/April, s. 131-140.
- COOPER, Terry L. (2004), "Big Questions in Administrative Ethics: A Need for Focused, Collaborative Effort", **Public Administration Review**, Vol. 64, No. 4, s. 395-407.
- COSTON, Jennifer M. (1998), "Administrative Avenues to Democratic Governance: The Balance of Supply and Demand", **Public Administration and Development**, Vol. 18, s. 479-493.
- CREIGHTON, James L. (2005), **The Public Participation Handbook**, Jossey-Bass, San Francisco.
- DAHL, Robert (1982), **Dilemmas of Pluralist Democracy**, Yale University Press, New Haven.
- DAHL, Robert A. (2001), **Demokrasi Üstüne**, Çev. Betül Kadioğlu, Phonix Yayınevi, Ankara.
- DAVISON, Roderick (1996), **Osmanlı İmparatorluğu'nda Reform**, 1. Cilt, Çev. Osman Akınhay, Papirüs Yayınevi, İstanbul.
- DAWSON, Sandra ve Charlotte Dargie (1999), "New Public Management: An Assessment and Evaluation with Special Reference to UK Health", **Public Management**, Vol. 1, Iss. 4, s. 459-481.
- DEANE, Phyllis (1994), **İlk Sanayi İnkılabı**, Çev. Tefik Güran, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara.

- DEKKERL, Paul ve Andries van den Broek (1998), "Civil Society in Comparative Perspective: Involvement in Voluntary Associations in North America and Western Europe", **Voluntas**, Vol. 9, No. 1, s. 11-38.
- DEMİR, Fatih (2008), **Avrupa İdari Alanının Oluşumu ve Yansımaları (Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile Türkiye Örneği)**, Basılmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- DENHARDT, Robert B. ve Janet Vinzant Denhardt (2000) "The New Public Service: Serving rather Than Steering", **Public Administration Review**, Vol. 60, No. 6, s. 549-559.
- DENHARDT, Robert B. ve Janet Vinzant Denhardt (2007), **New Public Service**, Expanded Edition, M.E. Sharpe, New York.
- DERNEKLER DAİRESİ BAŞKANLIĞI (2009), "Derneklere İlişkin Çeşitli Grafik ve Tablolar", <http://www.dernekler.gov.tr/Dernekler/Web/Gozlem.aspx?sayfaNo=2407> (12.05.2009).
- DİNÇER, Nabi ve Turan Ersoy (1974), "Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarıyla İlgili Bir Değerlendirme", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 17, Sayı 4, s. 73-92.
- DİNÇER, Ömer ve Cevat Geray (2003), **Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1, Başbakanlık, Ankara.
- DOĞAN, İlyas (2008), **Devletler Hukuku**, Seçkin Yayınları, Ankara.
- DPT (2005), **E-Devlet Proje ve Uygulamaları**, Bilgi Toplumu Dairesi, Ankara.
- DPT (2006), "Stratejik Yönetim Araştırması Özet Sonuç Raporu", [http://www.sp.gov.tr/documents/Stratejik Yonetim Arastirmasi Raporu.pdf](http://www.sp.gov.tr/documents/Stratejik_Yonetim_Arastirmasi_Raporu.pdf) (20.05.2009).
- DPT (2009), "Türkiye'de Planlama ve DPT", <http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebContentGosterim.aspx?DokumanRef=359&Display=L> (18.04.2009).
- DREWRY, Gavin (2005), "Citizen's Charters", **Public Management Review**, Vol. 7, Iss. 3, s. 321-340.

- DRUCKER, Peter F. (1993), **Kapitalist Ötesi Toplum**, Çev. Belkıs Çorakçı, İnkılâp Kitabevi, İstanbul.
- DUNLEAVY, Patrick (1982), "Is There A Radical Approach to Public Administration?", **Public Administration**, Vol 60, September, s. 215-233.
- DURSUN, Davut (2004), **Siyaset Bilimi**, 2. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul.
- EADIE, Douglas C. (1983), "Putting a Powerful Tool to Practical Use: The Application of Strategic Planning in the Public Sector", **Public Administration Review**, Vol. 43, No. 5, s. 447-452.
- EDELENBOS, Jurrien (1994), "Design and Management of Participatory Public Policy Making", **Public Management Review**, Vol. 1, Iss. 4, s. 569-576.
- EISENSTADT Samuel N., (1959), "Bureaucracy, Bureaucratization, and Debureaucratization", **Administrative Science Quarterly**, Vol. 4, No. 3, December, s. 302-320.
- EISENSTADT Samuel N., (1963), **The Political Systems of Empires**, The Free Press, Glencoe.
- EKEN, Musa (1994), "Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 27, Sayı 2, s. 25-54.
- EKEN, Musa (2005), **Yönetimde Şeffaflık, Teori-Uygulama**, Sakarya Kitabevi, Adapazarı.
- EKİCİ, Birol ve Mehmet Çelik (2007), "Düzenleyici Etki Analizi: Analiz Süreci ve Uygulama", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 40, Sayı 1, s. 135-158.
- ELIAS, Norbert (2002), **Uygarlık Süreci**, Cilt 2, Çev. Erol Özbek, İletişim Yayınları, İstanbul.
- EMEK, Uğur (2002), **Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması**, TÜSİAD Yayınları, Yayın No. TÜSİAD-T/2002-12/349, İstanbul.
- EMRE, Cahit (2002), "Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı ve Mülki İdare Amirliğinin Geleceği", Editör: Cahit Emre, **İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği**, Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayını, Ankara, s. 301-315.

- ERDOĞAN, Mustafa (1999), **Anayasal Demokrasi**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 3. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- EREN, Nuri (1963), **Turkey Today and Tomorrow: An Experiment in Westernization**, New York.
- EREN, Veysel (2003), "Kamu Yönetiminde Yeni Meşruluk Temeli Olarak Müşteri Odaklı Yönetim Yaklaşımı", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 58, Sayı 1, s. 55-70.
- ERGENÇ, Özer (2000), "Osmanlı Klasik Düzeni ve Özellikleri Üzerine Bazı Açıklamalar", **Yeni Türkiye**, Osmanlı Özel Sayısı II, Ekonomi ve Toplum, Yıl 6, Sayı 32, s. 346-353.
- ERKAN, Hüsnü (1994), **Bilgi Toplumu ve Ekonomik Gelişme**, 4. Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İzmir.
- EROĞLU, Cem (1999), **Devlet Yönetimine Katılma Hakkı**, 2. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara.
- ERYILMAZ, Bilal (1996), **Osmanlı Devletinde Gayrimüslim Tebaanın Yönetimi**, 2. Baskı, Risale Yayınları, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal (2000), "Osmanlı Devletinde Farklılıklara ve Hoşgörüyü Kavramsal Bir Yaklaşım", **Osmanlı Özel Sayısı II**, Ekonomi ve Toplum, Yıl 6, Sayı 32, s. 416-421.
- ERYILMAZ, Bilal (2004), "Kamu Yönetiminde Yeniden yapılanma Perspektifi", **Karizma**, Yıl 5, Sayı 18, s. 137-144.
- ERYILMAZ, Bilal (2006), **Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme**, İşaret Yayınları, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal (2008), **Bürokrasi ve Siyaset**, 3. Baskı, Alfa Yayınları, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal (2009), **Kamu Yönetimi**, Okutman Yayıncılık, Ankara.
- ESEN, Şaban (2003), "Türk Rekabet Politikası ve Rekabet Politikasından Beklentiler", **ÇEİŞ**, Sayı 4, Cilt 17, s. 36-45.

EUROPEAN COMMISSION (1998), **Green Paper on Public Sector Information in the Information Society**.

EUROPEAN URBAN CHARTER (1992), <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CHARTE/URBAINE&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=1EB1E9&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679> (05.06.2009).

EUROPEAN URBAN CHARTER II: MANIFESTO FOR A NEW URBANITY (2008), <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1302971&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679> (05.06.2009).

FALK, Richard; (2002), **Yırtıcı Küreselleşme**, 2. Baskı, Çev. Ali Aksu, Küre Yayınları, İstanbul.

FANG, Zhiyuan (2002), "E-Government in Digital Era: Concept, Practice, and Development", **The Internet and Management**, Vol. 10, No. 2, s. 1-22.

FAYOL, Henri (2005), **Genel ve Endüstriyel Yönetim**, Adres Yayınları, Ankara.

FENDOĞLU, Hasan Tahsin (2002), "2001 Anayasa Değişikliği Bağlamında Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlanması", **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt 19, s. 111-149.

FERLIE, Ewan (1996), **The New Public Management in Action**, Oxford University Press, Oxford.

FINLEY, Carter V. (1985), "19. Yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu'nda Bürokratik Gelişme", **TCTA**, Cilt 1, İletişim Yayınları, İstanbul, s. 259-262.

FINLEY, Moses I. (2003), **Antik ve Modern Demokrasi**, Çev. Deniz Türker, Ayraç Yayınevi, Ankara.

FOX, J. C. ve H. T. Miller (2006), **Postmodern Public Administration**, M. E. Sharpe, New York.

FRANKLIN, Aimee L. (2001), "Involving Stakeholders in Organizational Processes", **International Journal of Public Administration**, Vol. 24, No. 4, s. 385-403.

FREDERICKSON, H. George (1980), **New Public Administration**, The University of Alabama Press, Alabama.

- FRIEDRICH, Carl J. (1999), **Sınırlı Devlet**, Çev. Mehmet Turhan, Gündoğan Yayınları, Ankara.
- FUKUYAMA, Francis (2003), "Tarihin Sonu mu", Editörler: AYDIN, Mustafa, Ertan Özensel, **Tarihin Sonu mu?**, 3. Baskı, Vadi Yayınları, Ankara, s.22-49.
- GASTER, Lucy (1999), "Quality Management in Local Government - Issues and Experience", **Public Policy and Administration**, Vol. 14, s. 35-53.
- GENÇ, Mehmet (2005), **Osmanlı İmparatorluğu'nda Devlet ve Ekonomi**, 4. Basım, Ötüken Neşriyat, İstanbul.
- GERAY, Cevat (1998), "Kentsel Yaşam Kalitesi ve Belediyeler", **Türk İdare Dergisi**, Yıl 70, Sayı 421, Aralık, s. 323-345.
- GIDDENS, Antony (2000), **Üçüncü Yol**, Çev. Mehmet Özay, Birey Yayıncılık, İstanbul.
- GIDDENS, Antony (2002), **Sağ ve Solun Ötesinde, Radikal Politikaların Geleceği**, Çev. Müge Sözen ve Sabir Yücesoy, Metis Yayınları, İstanbul.
- GIDDENS, Antony (2004), **Modernliğin Sonuçları**, Çev. Erdin Kuşdil, Ayrıntı Yayınları, İstanbul.
- GIDDENS, Antony (2008), **Ulus Devlet ve Şiddet**, 2. Basım, Çev. Cumhur Atay, Kalkedon Yayınları.
- GINES, Salvador (1985), "The Withering Away of Civil Society", **Praxis International**, Iss. 3, s. 247-267.
- GİRİTLİ, İsmet, P. Bilgen ve T. Akgüner (2006), **İdare Hukuku**, Gözden Geçirilmiş İkinci Basım, Der Yayınları, İstanbul.
- GLADDEN, E. N. (1972), **A History of Public Administration, Volume II**, Frank Cass, London.
- GÖZE, Ayferi (2000), **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, 9. Bası, Beta Basım, İstanbul.
- GÖZLER, Kemal (2000), **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.

- GÖZLER, Kemal (2002), "3 Ekim 2001 Tarihli Anayasa Değişikliği: Bir Abesle İştigal Örneği", **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt 19, s. 326-354.
- GÖZLER, Kemal (2003), **İdare Hukuku Cilt I**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref (2000), **Yönetim Hukuku**, Güncelleştirilmiş 14. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara.
- GRAAFLAND-ESSERS, Irma ve Emile Ettedgui (2003), **Benchmarking e-Government in Europe and the US**, RAND Europe.
- GREENE, Vernon ve Sally Coleman Selden (2000), "Measuring Power and Presence: Bureaucratic Representation in the American States", **Journal of Public Administration Research and Theory**, Vol. 11, No. 3, s. 379-402.
- GÜL, Hüseyin, S. Sallan Gül ve M. Okçu (2003), "Toplulukçuluk", **Çağdaş Kamu Yönetimi II**, Nobel Yayıncılık, Ankara, s. 321-353.
- GÜNDAY, Metin (1999), **İdare Hukuku**, Dördüncü Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- GÜZELSARI, Selime (2003), "Neoliberal Politikalar ve Yönetişim Modeli", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 36, Sayı 2, s. 17-34.
- HALL, John A. Ve Ikenberry, G. John (2005), **Devlet**, Çev. İsmail Çekem, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- HARRISON, Ross (1993), **Democracy**, Routledge, London-New York.
- HARTLEY, Jean ve John Benington (2006), "Copy and Paste, or Graft and Transplant? Knowledge Sharing through Inter-Organizational Networks", **Public Money & Management**, Vol. 26, No. 2, April, s.101-108.
- HARVEY, David (2003), **Postmodernliğin Durumu: Kültürel Değişimin Kökenleri**, 3. Baskı, Çev. Sungur Savran, Metis Yayınları, İstanbul.
- HAYEK, Friedrich A. von (1995), **Kölelik Yolu**, Çev. Turhan Feyzioğlu ve Yıldray Aslan, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- HEADY, Ferrel (1966), **Public Administration: A Comparative Perspective**, Prentice-Hall, New Jersey.

- HEINRICH, Carolyn J. (2003), "Measuring Public Sector Performance and Effectiveness", Editörler: PETERS, B. Guy ve Jon Pierre, **Handbook of Public Administration**, Sage Publications, London, s.25-37.
- HEPER, Metin (1974), **Bürokratik Yönetim Geleneği: Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyetinde Gelişmesi ve Niteliği**, ODTÜ İdari İlimler Fakültesi, Yayın No: 23, Ankara.
- HEPER, Metin (1983), "Bürokrasi", **CDTA**, Cilt 2, İletişim Yayınları İstanbul.
- HEPER, Metin (1985), "19. Yüzyılda Osmanlı Bürokrasisi", **TCTA**, Cilt 1, İletişim Yayınları, İstanbul, s. 245-258.
- HEPER, Metin (2006), **Türkiye'de Devlet Geleneği**, Çev. Nalan Soyarı, Doğu Batı Yayınları, Ankara.
- HEYWOOD, Andrew (1997), "Demokrasi", **Liberal Düşünce**, Sayı 8, Güz, s. 108-121.
- HEYWOOD, Andrew (2006), **Siyaset**, Çev. Bekir Berat Özipek ve diğ., Liberte Yayınları, Ankara.
- HEYWOOD, Andrew (2007), **Siyasi İdeolojiler**, Çev. Buğra Kalkan, Adres Yayınları, Ankara.
- HILLIARD, Victor G. ve Norman D. Kemp (1999), "Citizen Participation Indispensible to Sustainable Democratic Governance and Administration in South Africa", **International Review of Administrative Sciences**, Vol. 65, Iss. 3, s. 353-370.
- HOBBS, Thomas (2005), **Leviathan**, 5. Baskı, Çev. Semih Lim, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.
- HOLDEN, Barry (2007), **Liberal Demokrasiyi Anlamak**, Çev. Hüseyin Bal, Liberte Yayınları, Ankara.
- HOLLINGER, Robert (2005), **Postmodernizm ve Sosyal Bilimler, Tematik Bir Yaklaşım**, Çev. Ahmet Cevizci, Paradigma Yayıncılık, İstanbul.
- HOOD, Christopher (1991), "A Public Management for All Seasons?", **Public Administration**, Vol. 69, No. 1, s. 3-19.

HOOD, Christopher (1995), "The New Public Management in the 1980's: Variations on a Theme", **Accounting Organizations and Society**, Vol. 20, No 2/3, s. 93-109.

HOOD, Christopher (2005), "Public Management The Word, The Movement, The Science", Editörler: FERLIE, Ewan ve diğ., **Public Management**, Oxford Univ Press, New York, s. 7-26.

http://www.tbmm.gov.tr/kutuphane/e_kaynaklar_kutuphane_hukümetler.html

(15.02.2009).

HUGHES, Owen E. (2003), **Public Management and Administration: An Introduction**, Palgrave Macmillan, New York.

HUNT, E. K. (2005), **İktisadi Düşünce Tarihi**, Çev. Müfit Günay, Dost Kitabevi Yayınları, Ankara.

HUNTINGTON, Samuel P. (1968), "Political Modernization: America vs. Europe", Editör: BENDIX, Reinhard, **State and Society: A Reader in Comparative Political Sociology**, Little, Brwn and Company, Boston, s. 170-200.

HUNTINGTON, Samuel P. (1976), "The Change to Change: Modernization, Development and Politics", Editör: BLACK, Cyril E., **Comparative Modernization: A Reader**, The Free Press, New York, s. 25-61.

HUNTINGTON, Samuel P. (1999), "Üçüncü Demokrasi Dalgası", Çev. Eralp Yalçın, Atilla Yayla, **Siyasal ve Sosyal Teori Seçme Yazılar**, 2. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara, s.129-147.

HUNTINGTON, Samuel P. (2002), **Üçüncü Dalga, Yirminci Yüzyılın Sonlarında Demokratlaşma**, Çev. Ergun Özbudun, Türk Demokrasi Vakfı Yayınları, Ankara

HUNTINGTON, Samuel P. ve Jorge I. Dominguez (1985), "Siyasal Gelişme ve Siyasal Bozulma", **Siyasal Gelişme**, Çev. Ergun Özbudun, Siyasi İlimler Derneği Yayınları, Ankara, s. 55-107.

HUYSEN, Andreas (2000), "Postmodernin Haritasını Yapmak", Editör: Mehmet Küçük, **Modernite Versus Postmodernite**, 3. Baskı, Vadi Yayınları, Ankara, s. 207-235.

IAP2 (2007), "Spectrum of Public Participation", **International Association for Public Participation**, <http://www.iap2.org/associations/4748/files/IAP2%20Spectrumvertical.pdf> (06.11.2008).

İDARİ REFORM DANIŞMA KURULU RAPORU (1972), **İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: İlkeler ve Öneriler**, Yayın No: 123, Sevinç Matbaası, Ankara.

İNALCIK, Halil (1998), "Tarihsel Bağlamda Tarikatlar ve Sivil Toplum", Editörler: KEYMAN, E. Fuat ve A. Yaşar Sarıbay, **Küreselleşme Sivil Toplum ve İslam: Türkiye Üzerine Yansımalar**, Vadi Yayınları, Ankara.

İNALCIK, Halil (2004), **Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ (1300-1600)**, 4. Baskı, Çev. Ruşen Sezer, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.

İNALCIK, Halil (2005), **Osmanlı'da Devlet, Hukuk, Adalet**, 2. Baskı, Eren Yayıncılık, İstanbul.

İNALCIK, Halil (2006a), "Sened-i İttifak ve Gülhane Hatt-ı Hümayunu", Editörler: İNALCIK, Halil ve M. Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat**, 2. Baskı, Phoenix Yayınevi, Ankara, s. 83-100.

İNALCIK, Halil (2006b), "Tanzimat'ın Uygulanması ve Sosyal Tepkileri", Editörler: İNALCIK, Halil ve M. Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat**, 2. Baskı, Phoenix Yayınevi, Ankara, s. 127-149.

İNKELES, Alex (1975), "Becoming Modern: Individual Change in Six Developing Countries", **Ethos**, Vol. 3, No. 2, s. 323-342.

İNKELES, Alex (1976), "A Model of the Modern Man: Theoretical and Methodological Issues", Editör: BLACK, Cyril E., **Comperative Modernization: A Reader**, The Free Press, New York, s. 320-348.

JAMES, Carolyne (2003), "Economic Rationalism and Public Sector Ethics: Conflicts and Catalysts", **Australian Journal of Public Administration**, Vol. 62, No. 1, s. 92-108.

JEANNIERE, Abel (2000), "Modernite Nedir?", Editör: Küçük, Mehmet, 3. Baskı, Çev. Nilgün Tural, **Modernite Versus Postmodernite**, Vadi Yayınları, Ankara, s. 95-107.

- JOHNSON, Hubert C. (1964), "The Concept of Bureaucracy in Cameralism", **Political Science Quarterly**, Vol. 79, No. 3, September, s. 378-402.
- KABOĞLU, İbrahim Ö. (2002a), **Özgürlükler Hukuku**, 6. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara.
- KABOĞLU, İbrahim Ö. (2002b), "2001 Anayasa Değişiklikleri: Ulusal-Üstü Etkiden Ulusal Tepkiye", **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt 19, s. 105-118.
- KALFA, Ceren (2007), "1933 Yılı: Planlamada Sümerbank Modeline Geçiş", **Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939**, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, s. 413-427.
- KAPANI, Münci (1996), **İnsan Haklarının Uluslararası Boyutları**, 3. Basım, Bilgi Yayınevi, Ankara.
- KARAER, Tacettin (1987), "Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Sonuçları Üzerine Bir Deneme", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 20, sayı 2, s. 25-46.
- KARAOSMANOĞLU, Halime Sebahat (2006), **Düzenleyici Etki Analizi ve Türkiye Uygulaması**, DPT Uzmanlık Tezi, Yayın No: 2691.
- KARATEPE, Şükrü (1993), **İdare Hukuku**, 2. Baskı, Üniversite Kitabevi, İzmir.
- KARPAT, Kemal (1995), "Kimlik Sorununun Türkiye'de Tarihi, Sosyal ve İdeolojik Gelişmesi", Haz. Sebahattin Şen, **Türk Aydın ve Kimlik Sorunu**, Bağlam Yayıncılık, İstanbul, s. 23-38.
- KARPAT, Kemal (1996), **Türk Demokrasi Tarihi, Sosyal, Ekonomik, Kültürel Temeller**, AFA yayıncılık, İstanbul.
- KARPAT, Kemal (2002), "I. Meşrutiyet Dönemi ve II. Abdülhamid'in Saltanatı (1876-1909)", **Türkler**, 12. Cilt, s. 873-888.
- KAŞIKÇI, Osman (2002), "Anayasal Açından Fatih'in Teşkilat Kanunnamesi", **Türkler**, 10. Cilt, s. 42-53.
- KÂTİP ÇELEBİ (1982), **Bozuklukların Düzeltmesinde Tutulacak Yollar**, Hazırlayan Ali Can, Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları, Yayın No 497, Ankara.

- KAYA (1991), **Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor**, TODAİE Yayınları No: 238.
- KAYA, Cemil (2005), **İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- KAZGAN, Gülten (2004), **Tanzimat'tan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi**, 2. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- KEANE, John (2004), "Sivil Toplum ile Devlet Arasındaki Ayrımın Kökenleri ve Gelişimi 1750-1850", Editör: KEANE, John, **Sivil Toplum ve Devlet Avrupa'da Yeni Yaklaşımlar**, Çev. Levent Köker, Yedikıta Yayınları, Ankara, s. 47-90.
- KESKİN, Nuray Ertürk (2007), "Muhalefet ve Belediyeler Yılı", **Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939**, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, s. 107-126.
- KEYDER, Çağlar (1983), "İktisadi Gelişmenin Evreleri", **CDTA**, Cilt 4, İletişim Yayınları, s. 1065-1073.
- KEYMAN, Fuat (2000), **Türkiye ve Radikal Demokrasi**, Alfa Yayınları, İstanbul.
- KEYMAN, Fuat (2005), "Kamusal Alan, Sivil Toplum ve Demokrasi", **Sivil Toplum ve Demokrasi**, Kaknüs Yayınları, İstanbul, s. 99-122.
- KILIÇBAY, Mehmet Ali (1985), "Osmanlı Aydını", **TCTA**, Cilt 1, İletişim Yayınları, İstanbul, s. 55-60.
- KING, Cherly Simrell (2005), "Postmodern Public Administration: In the Shadow of Postmodernism", **Administrative Theory&Praksis**, Vol. 27, No. 3, s. 517-532.
- KÖKER, Levent (1996), "Radikal Demokrasi", **Diyalog**, Sayı: 1, s. 110-118.
- KÜÇÜK, Cevdet (1985), "Osmanlılarda "Millet Sistemi" ve Tanzimat", **TCTA**, Cilt 4, İletişim Yayınları, İstanbul, s. 1007-1024.
- KÜÇÜK, Cevdet (2006), "Osmanlı İmparatorluğunda Millet Sistemi ve Tanzimat", Editörler: İNALCIK, Halil ve M. Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat**, 2. Baskı, Phoenix Yayınevi, Ankara, s. 393-403.
- KUHN, Thomas (2003), **Bilimsel Devrimlerin Yapısı**, 6. Baskı, Çev. Nilüfer Kuyaş, Alan Yayıncılık, İstanbul.

- KUMAR, Kirshan (2004), **Sanayi Sonrası Toplumdan Post-Modern Topluma Çağdaş Dünyanın Yeni Kuramları**, 2. Baskı, Çev. Mehmet Küçük, Dost Kitabevi Yayınları, Ankara.
- KUYAKSİL, Ali (1994), **Türkiye’de Yönetimi Yeniden Düzenleme Çalışmaları, Çok Partili Dönem (1945-1963)**, Der Kitabevi, İstanbul.
- LANE, Jan-Erik (2000), **New Public Management**, Routledge, London.
- LEWIS, David (2001), “Civil Society in Non-Western Contexts: Reflections on the ‘Usefulness’ of A Concept” **Civil Society Working Paper 13**, http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/pdf/CSWP/CSWP13_web.pdf (20.08.2008).
- LIPSON, Leslie (1999), “Demokrasinin Felsefesi”, Çev: Mustafa Erdoğan, **Siyasal ve Sosyal Teori Seçme Yazılar**, 2. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara, s.17-23.
- LOWNDES, Vivien ve Chris Skelcher (1998), “The Dynamics of Multi Organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance”, **Public Administration**, Vol. 76, Summer, s. 313-333.
- LOWNDES, Vivien, L. Pratchett ve G. Stoker (2001), “Trends in Public Participation: Part 1-Local Government Perspectives”, **Public Administration**, Vol. 79, No. 1, s. 205-222.
- LUHMANN, Niklas (2002), **Refah Devletlerinin Siyaset Teorisi**, Çev. Medeni Beyaztaş, Bakış Yayınları, İstanbul.
- LYNCH, Thomas D. ve Susan E. Day (1996), “Public Sector Performance Measurement”, **Public Administration Quarterly**, Vol. 19, No. 4, s. 404-419.
- LYNN, Laurance E., Jr. (2005), “Public Management: A Concise History of The Field”, Editör: FERLIE, Ewan ve diğ., **Public Management**, Oxford University Press, New York, s. 27-50.
- LYON, David (2006), **Günlük Hayatı Kontrol Etmek: Gözetlenen Toplum**, Çev. Güzide Soykan, Kalkedon Yayıncılık, İstanbul.
- LYOTARD, J. F. (2000), **Postmodern Durum**, 3. Basım, Çev. Ahmet Çiğdem, Vadi Yayınları, Ankara.

- MACPHERSON, C. B. (1984), **Demokrasinin Gerçek Dünyası**, Çev. Levent Köker, Birey ve Toplum Yayınları, Ankara.
- MAKAL, Ahmet (1999), **Türkiye’de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1920-1946**, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara.
- MARCH, James G., J. P. Olson ve J. P. Olsen (1983), “Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government”, **The American Political Science Review**, Vol. 77, No. 2, s. 281-296.
- MARDİN, Şerif (1983), “Sivil Toplum”, **CDTA**, Cilt 7, s.1918-1922.
- MARDİN, Şerif (1985), “Tanzimat ve Aydınlar”, **TCTA**, Cilt 1, İletişim Yayınları, İstanbul, s. 46-54.
- MARDİN, Şerif (2007a), “Türk Toplumunu İnceleme Aracı Olarak Sivil Toplum”, Editörler: TÜRKÖNE, Mümtaz’er ve T. Önder, **Türkiye’de Toplum ve Siyaset**, 14. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, s. 21-34.
- MARDİN, Şerif (2007b), “Türk Siyasetini Açıklayabilecek Bir Anahtar: Merkez-Çevre İlişkileri”, Editörler: TÜRKÖNE, Mümtaz’er ve T. Önder, **Türkiye’de Toplum ve Siyaset**, 14. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, s. 35-77.
- MARSHALL, T. H. (2006) “ Yurttaşlık ve Toplumsal Sınıflar”, **Yurttaşlık ve Toplumsal Sınıflar**, Çev. Ayhan Kaya, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- MASSEY, Andrew (1999), “Quality Issues in the Public Sector”, **Public Policy and Administration**, Vol 14, s.1-14.
- MASUDA, Yoneji (1990), **Managing in the Information Society: Releasing Synergy Japanese Style**, Basil Blackwell, Oxford.
- MATSUSAKA, John G. (2005), “Direct Democracy Works”, **The Journal of Economic Perspectives**, Vol. 19, No. 2, Spring, s. 185-206.
- MCNAUGHTON, Neil (2003), **Understanding British and European Political Issues**, Manchester University Press, Manchester.
- MELKERS, Julia ve John Clayton Thomas (1998), “What Do Administrators Think Citizens Think? Administrator Predictions as an Adjunct to Citizen Surveys”, **Public Administration Review**, Vol. 58, No. 4, s. 327-334.

- MELUCCI, Alberto (2004), "Toplumsal Hareketler ve Günlük Hayatın Demokratikleşmesi", Editör: John Keane, **Sivil Toplum ve Devlet Avrupa'da Yeni Yaklaşımlar**, Çev. Levent Köker, Yedikita Yayınları, Ankara, s. 271-288.
- MERKEZİ HÜKÜMET TEŞKİLÂTI ARAŞTIRMA PROJESİ YÖNETİM KURULU RAPORU (1966), **Merkezî Hükümet Teşkilâtı Kuruluş ve Görevleri (MEHTAP)**, İkinci Baskı, TODAİE Yayınları, Ankara.
- MILL, John Stuart (2004), **Hürriyet Üstüne**, Çev. Mehmet Osman Dostel, Liberte Yayınları, Ankara.
- MILWARD, H. Brinton ve Louise Ogilvie Snyder (1996), "Electronic Government: Linking Citizens to Public Organizations Through Technology", **Journal of Public Administration Research and Theory**, Vol. 6, No. 2, s. 261-275.
- MISES, Ludwig von (2000), **Bürokrasi**, Çev. Atilla Yayla, Liberte Yayınları, Ankara.
- MOILANEN, Timo ve Ari Salminen (2006), "Comparative Study on the Public-service Ethics of the EU Member States", **EUPAN**, A Report from the Human Resources Working Group.
- MONTARI, John R., C. P. Morgan ve J. S. Bracker (1990), **Strategic Management: A Choice Approach**, The Dryden Press, Orlando.
- MOSCA, Gaetano (2005), **Siyaset Biliminin Temelleri**, Alter Yayıncılık, Ankara.
- MOUFFE, Chantal (2000), **Demokratik Paradoks**, Çev. A. Cevdet Aşkın, Epos Yayınları, Ankara.
- MOUZELIS, N. P. (2003), **Örgüt ve Bürokrasi**, Çev. Bahadır Akın, Çizgi Kitabevi, Konya.
- MOYNIHAN, Donald P. (2003), "Normative and Instrumental Perspectives on Public Participation: Citizen Summits in Washington D. C.", **The American Review of Public Administration**, Vol. 33, No. 2, s. 164-188.
- NELISSEN, Nico (2002), "The Administrative Capacity of New Types of Governance", **Public Organization Review**, Vol. 2, s. 5-22.
- NOORDEGRAAF, Mirko ve Tineke Abma (2003), "Management by Measurement? Public Management Practices Amidst Ambiguity", **Public Administration**, Vol.

81, No. 4, s. 854-871.

O'CONNELL, James (1976), "The Concept of Modernization", Editör: BLACK, Cyril E.,
Comperative Modernization: A Reader, the Free Press, New York, s. 13-24.

OECD (1997a), **OECD Report on Regulatory Reform/Synthesis**, Paris.

OECD (1997b), **Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries**,
Paris.

OECD (1998), **Public Management Reform and Economic and Social
Development**, Paris.

OECD (2001), **Citizens as Partners, Information, Consultation and Public
Participation in Policy-Making**, Paris.

ÖKMEN, Mustafa (2003), "Globalleşme-Yerelleşme Dinamikleri ve Bir insan Hakkı
Olarak Yerel Haklar", Editörler: ÇUKURÇAYIR, M. A. **Yerel ve Kentsel
Politikalar**, Çizgi Yayınevi, Konya, s. 17-61.

OKTAY, Cemil (1997), **Siyasal Sistem ve Bürokrasi: Yükselen istemler Karşısında
Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi**, Der Yayınları, İstanbul.

OPPENHEIMER, Franz (2005), **Devlet**, Çev. Alaeddin Şenel ve Yavuz Sabuncu,
Phoenix Yayınları, Ankara.

ORTAYLI, İlber (1979), **Türk İdare Tarihi**, TODAİE Yayınları, No: 180, Ankara.

ORTAYLI, İlber (1985), "Tanzimat ve Meşrutiyet Dönemlerinde Yerel Yönetimler"
TCTA, 1. Cilt, İletişim Yayınları, İstanbul, s. 231-244.

ORTAYLI, İlber (2001), **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, 10. Baskı, İletişim
Yayınları, İstanbul.

OSBORNE, David ve Gaebler, Ted (1993), **Reinventing Government: How the
Entrepreneurial Spirit is Transforming Public Sector**, Plume, New York.

OSTROM, Vincent J. (1973), **The Intellectual Crisis in American Public
Administration**, The University of Alabama Press, Tuscaloosa.

- OWEN, Stephen (1990), "The Expanding Role of the Ombudsman in the Administrative State", **The University of Toronto Law Journal**, Special Issue on Administrative Law, Summer, Vol. 40, No. 3, s. 670-686.
- ÖZ, Esat (1992), **Tek Parti Yönetimi ve Siyasal Katılım (1923-1945)**, Gündoğan Yayınları, Ankara.
- ÖZAY, İl Han (1996), **Günişığında Yönetim**, Alfa Yayınları, İstanbul.
- ÖZBUDUN, Ergun (2000), **Türk Anayasa Hukuku**, 6. Baskı, Yetkin Yayınevi, Ankara.
- ÖZGÜR, Hüseyin (2003), "Yeni Kamu Yönetimi Hareketi", Editörler: ACAR, Muhittin ve H. Özgür, **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, Nobel Yayın, Ankara, s. 183-224.
- ÖZKORKUT, Nevin Ünal (2004), "1876 Anayasasının Hukuk Devleti Unsurları Açısından Osmanlı Devlet Anlayışına Getirdiği Yenilikler", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 53, Sayı 1, s. 173-184.
- ÖZTÜRK, Namık Kemal (1998), "Kamu Yönetiminde Etik ve Yöneticiler", **Türk İdare Dergisi**, Sayı 419, s. 101-125.
- ÖZTÜRK, Namık Kemal (2003), "Etik ve Kamu Yönetimi", Editörler: BALCI, Asım ve diğ., **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayınevi, Ankara, s. 203-230.
- PARDO, Theresa A. (2000), "Realizing the Promise of Digital Government: It's More than Building A Web Site", **Information Impact**, October, s. 1-12.
- PARLAK, Bekir (2003), "Küreselleşme Sürecinde Modern Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi", Editörler: ACAR, Muhittin ve H. Özgür, **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, Nobel Yayın, Ankara, s. 347-392.
- PETERS, Anne (2005), "The European Ombudsman and the European Constitution", **Common Market Law Review**, Vol. 42, No. 3, s. 697-743.
- PETERS, Guy (1996), **The Future of Governing: Four Emerging Models**, University Press of Kansas, Kansas.
- PETERS, Guy (2002), "Four Main Administrative Traditions", **World Bank**, <http://go.worldbank.org/8W85CKFC80>, (16.08.2008).

- PETERS, Guy ve John Pierre (1998), "Governance without Government? Rethinking Public Administration", **Journal of Public Administration Research and Theory**, Vol. 8, No. 2, s. 223-243.
- PETERS, Guy ve John Pierre (2000), "Citizens Versus the New Public Manager: The Problem of Mutual Empowerment", **Administration & Society**, Vol. 32, No. 9, s. 9-28.
- PIERSON, Christopher (2000), **Modern Devlet**, Çev. Dilek Hattatoğlu, Çiviyazıları Yayınevi, İstanbul.
- PIRENNE, Henri (1968), "The Feudality", Editör: BENDIX, Richard, **State and Society, A Reader in Comparative Political Sociology**, Little, Brown and Company, Boston, s. 140-150.
- PIRENNE, Henri (2000), **Ortaçağ Kentleri**, Çev. Şaban Karadeniz, İletişim Yayınları, İstanbul.
- PLATTNER, Marc F. (1995), "Demokrasi Anı", Editörler: DIAMOND, Lary ve M. F. Plattner, **Demokrasinin Küresel Yükseliş**, Yetkin Yayınları, Ankara, s. 53-66.
- POGGI, Gianfranco (1978), **Çağdaş Devletin Gelişimi**, Çev. Şule Kut ve Binnaz Toprak, Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul.
- POISTER, Theodore H. ve Streib, Gregory D. (1999), "Strategic Management in the Public Sector: Concepts, Models, and Processes", **Public Productivity & Management Review**, Vol. 22, No. 3, s. 308-325.
- POLLITT, Christopher (2002), "Clarifying Convergence, Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform", **Public Management Review**, Vol. 4, Iss. 1, s. 471-492.
- POLLITT, Christopher ve Geert Bouckaert (1995), **Quality Improvement in European Public Services Concepts, Cases and Commentary**, Sage Publications, London.
- PRATCHETT, Lawrence (1999), "New Fashions in Public Participation: Towards Greater Democracy?", **Parliamentary Affairs**, Vol. 52, No. 4, s. 616-633.

- QUATAERT, Donald (2003), **Osmanlı İmparatorluğu 1700-1922**, 2. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul.
- RIGGS, Fred W. (1997), "Modernity and Bureaucracy", **Public Administration Review**, Vol. 57, No. 4, July- August, s. 347-353.
- ROBERTS, Nancy (2004), "Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation", **The American Review of Public Administration**, Vol. 34, No. 4, s. 315-353.
- ROSANVALLON, Pierre (2004), **Refah Devletinin Krizi**, Çev. Burcu Şahinli, Dost Kitabevi, Ankara.
- ROSENBLOOM, David (1998), **Public Administration**, McGraw-Hill, New York.
- ROWE, Gene ve Lynn J. Frewer (1999), "Public Participation Methods: A Framework for Evaluation", **Science Technology Human Values**, Vol. 25, No. 1, s. 3-29.
- SABINE, George (2000), **Yakınçağ Siyasal Düşünceler Tarihi**, 4. Baskı, Çev. Özer Ozankaya, Cem Yayınevi, İstanbul.
- SARIBAY, Ali Yaşar (2000), **Kamusal Alan Diyalojik Demokrasi Sivil İtiraz**, Alfa Yayınları, İstanbul.
- SAVAS, E. S. (1994), **Özelleştirme**, Çev. Ergün Yener, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları: 517, Ankara.
- SAYDAM, Abdullah (2002), "Tanzimat Devri Reformları", **Türkler**, 12. Cilt, s. 782-804.
- SAYGILIOĞLU, Nevzat ve Selçuk Arı (2003), **Etkin Devlet, Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi**, Sabancı Üniversitesi, İstanbul.
- SCHEDLER, Andreas (1999), "Conceptualizing Accountability", Editörler: Andreas Schedler, Larry Diamond ve Marc Plattner, **The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**, Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- SCHMIDT, Manfred G. (2001), **Demokrasi Kuramlarına Giriş**, Çev. M. Emin Köktaş, Vadi Yayınları, Ankara.

- SCHMITTER, Philippe C. ve Tery Lyn Karl (1999), "Demokrasi Nedir, Ne Değildir?", Editör: YAYLA, Atilla, **Sosyal ve Siyasal Teori: Seçme Yazılar**, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- SCHOLTE, Jan Aart (2002), "Civil Society and Democracy in Global Governance", **Global Governance**, Vol. 8, No. 3, s. 281-304.
- SEZEN, Seriya (2003), **Türk Kamu Yönetiminde Kurullar, Geleneksel Yapılanmadan Kopuş**, TODAİE Yayınları, Yayın No: 316, Ankara.
- SHARMA, Alok ve Vivek K. Agnihotri (2001), "New Developments in Public Administration: The Citizen's Charter: The Indian Experience", **International Review of Administrative Sciences**, Vol. 67, s. 733-739.
- SHAW, Stanford (2002), "Sultan III. Selim ve Sultan II. Mahmut Dönemleri", **Türkler**, 12. Cilt, s. 609-628.
- SIGMA (1998), "Avrupa Birliği Üyeliği Yolunda Sürdürülebilir Kurumlar SIGMA Belgeleri: No. 26", Çev. Pınar Acar, **Maliye Dergisi**, <http://portal1.sgb.gov.tr/calismalar/yayinlar/md/md148/abuyeligi.pdf> (2.5.2009).
- SIGMA (2008), "Turkey: Administrative Law Framework Assessment", http://www.sigmaweb.org/document/37/0,3343,en_33638100_34612958_3_5860517_1_1_1_1,00.html (2.5.2009).
- SKOCPOL, Theda (2004), **Devletler ve Toplumsal Devrimler**, Çev. S. Erdem Türközü, İmge Kitabevi, Ankara.
- SMART, Barry, (2000), "Postmodern Toplum Teorisi", **Modernite Versus Postmodernite**, Edt. Mehmet Küçük, 3. Baskı, Vadi Yayınları, Ankara, s. 317-366.
- SMITH, Gerald E. ve Carole A. Huntsman (1997), "Reframing the Metaphor of the Citizen-Government Relationship: A Value-Centered Perspective", **Public Administration Review**, Vol. 57, No. 4, s. 309-318.
- SÖZÜDOĞRU, Emine (1996), "Bürokrasi", **CDTA**, Cilt 11, İletişim Yayınları, s. 178-182.

- SPLICHAL, Slavko (1999), "Sivil Toplumdan Bilgi Topluma", **Bilgi ve Toplum**, Çev. Cemal Aydınlı, Sayı 1, Enformasyon/Bilgi Toplumu Dosyası, s. 155-172.
- STRAYER, Joseph R. (1976), "The Historical Experience of Nation-Building in Europe", Editör: BLACK, Cyril E., **Comperative Modernization: A Reader**, The Free Press, New York, s. 109-115.
- STRINGHAM, Shand H. (2004), "Does Quality Management Work In The Public Sector?", **Public Administration and Management: An Interactive Journal**, Vo. 9, No. 3, s. 182-211.
- ŞAYLAN, Gencay (1983), "Cumhuriyet Bürokrasisi", **CDTA**, Cilt 2, İletişim Yayınları, s. 298-308.
- ŞAYLAN, Gencay (1996), "21. Yüzyılın Eşiğinde Kamu Bürokrasisi", **CDTA**, Cilt 11, İletişim Yayınları, s. 183-186.
- ŞAYLAN, Gencay (2006), **Postmodernizm**, 3. Baskı, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara.
- ŞENER, Hasan Engin (2005), "Kamu Yönetiminde Katılım ve Çoğulculuk", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 38, Sayı 4, s. 1-22.
- ŞENER, Hasan Engin (2007), "Kamu Yönetiminde Postmodernizm", Editörler: AKSOY, Şinasi ve Y. Üstüner, **Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar**, Nobel Yayınları, Ankara, s. 31-47.
- ŞENGÜL, Ramazan (2007a), "Yerel Demokrasiyi Güçlendirme Yolunda Bir Katılım Yöntemi Olarak Kamu Anketi Uygulaması", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 16, Sayı 2, s. 7-20.
- ŞENGÜL, Ramazan (2007b), "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu", **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 14, Sayı 2, s. 126-145.
- ŞENGÜL, Ramazan (2008), **Bilişim Çağında Şeffaf Yönetim**, Nobel Yayın, Ankara.
- TABAKOĞLU, Ahmet (2000), "Osmanlı İçtimai Yapısının Ana Hatları", **Yeni Türkiye**, Osmanlı Özel Sayısı II, Ekonomi ve Toplum, Yıl 6, Sayı 32, s. 331-345.

- TANNENBAUM, Donald ve David Schultz (2006), **Siyasi Düşünce Tarihi: Filozoflar ve Fikirleri**, Çev. Fatih Demirci, Adres Yayınları, Ankara.
- TANÖR, Bülent (1985), "Anayasal Gelişmelere Toplu Bir Bakış", **TCTA**, Cilt 1, İletişim Yayınları, İstanbul, s. 10-26.
- TANÖR, Bülent (1995), **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeler (1789-1980)**, Genişletilmiş İkinci Basım, Der yayınları, İstanbul.
- TANRIKULU, M. Sezgin (2004), **İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi'ne Bireysel Başvuru İçin El Kitabı**, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- TAYLOR, Charles (1995), **Modernliğin Sıkıntıları**, Çev. Uğur Canbilen, Ayrıntı Yayınları, İstanbul.
- TAYLOR, Charles (2005), **Modern Toplumsal Tahayyüller**, Çev. Hamide Koyukan, Metis Yayınları, İstanbul.
- TAYLOR, Frederick W. (2005), **Bilimsel Yönetimin İlkeleri**, Çev. Bahadır Akın, Adres Yayınları, Ankara.
- TEKELİ, İlhan (1999), **Modernite Aşılırken Siyaset**, İmge Kitabevi, Ankara.
- TILLY, Charles (2001), **Zor, Sermaye ve Avrupa Devletlerinin Oluşumu**, Çev. Kudret Emiroğlu, İmge Kitabevi, Ankara.
- TOKSÖZ, Fikret (1983), "Dernekler", **CDTA**, Cilt 2, İletişim Yayınları, s. 366-378.
- TORRES, Lourdes (2006), "Service Charters in Spain: Transparency and Citizen Empowerment or Government Marketing?", **Public Money & Management**, June, s. 159-164.
- TOSUN, Gülgün (1999), "Türk Kamu Bürokrasisi Bağlamında Devlet-Toplum İlişkisinin Sorun Boyutları: Toplam Kalite Yönetimi Kurgularının Önündeki Engeller", **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi Bildirileri**, I. Cilt, TODAİE Yayını, Ankara, s. 87-96.
- TOSUN, Gülgün Erdoğan (2001), **Demokratikleşme Perspektifinden Devlet-Sivil Toplum İlişkisi (Türkiye Örneği)**, Alfa Yayınları, İstanbul.

- TOSUN, Gülgün Erdoğan (2005), "Birleştirici Demokrasi Devlet-Sivil Toplum İlişkisinin Yeniden yapılanması İçin Bir Analiz Aracı Olabilir Mi?", **Sivil Toplum ve Demokrasi**, Kaknüs Yayınları, İstanbul, s. 23-54.
- TOURAINE, Alain (2004), **Modernliğin Eleştirisi**, Çev. Hülya Tufan, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.
- TRIBE, Keith (1984), "Cameralism and the Science of Government", **The Journal of Modern History**, Vol. 56, No. 2, June, s.263-284.
- TÜİK (2008), "2008 Yılı Hane halkı Bilişim Teknolojileri Kullanım Araştırması Sonuçları", **Haber Bülteni**, Sayı: 138.
- TÜSİAD (2002), **Kamu Reformu Araştırması**, Yayın No, TÜSİAD-T/2002-12/335, İstanbul.
- TUNÇAY, Mete (2005), **Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek Parti Yönetimi'nin Kurulması (1923-1931)**, 4. Basım, Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul.
- TURAN, İlter (1984) "Continuity and Change in Turkish Bureaucracy: The Kemalist Period and After", Editör: LANDAU, Jacob M. **Atatürk and the Modernization of Turkey**, Westview Press Inc., E. J. Brill s. 99-122.
- TURHAN, Mehmet (1997), **Anayasal Devlet**, Gündoğan Yayınları, Ankara.
- ÜSDİKEN, Behlül ve Yorgo Pasadeos (1992), "Türkiye'de Yayınlanan Yönetimle İlgili Makalelerdeki Atıflar Üzerine Bir İnceleme", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 25, Sayı 2, s. 107-134.
- ÜSKÜL, Zafer (2001), "Bu Anayasa Değiştirerek Düzelmaz (1)", <http://eski.bianet.org/diger/makale4495.htm> (10.05.2009).
- ÜSTÜNER, Yılmaz (2003), "Kamu Yönetimi Disiplininde Kimlik Sorunsalı", Editörler: AYKAÇ, Burhan ve diğ., **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Yargı Yayınevi, Ankara, s. 595-606.
- UNDP (2004), "Right to Information Practical Guidance Note", <http://www.undp.org/oslocentre/docs04/Right%20to%20Information.pdf> (09.06.2007).

- VENTRISS, Curtis (2005), "The Postmodern Condition and the Challenge of Rethinking the Foundations of Public Policy and Administration: A Critical Inquiry", **Administrative Theory&Praxis**, Vol. 27, No. 3, s. 552-560.
- VIGODA, Eran (2002), "From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration", **Public Administration Review**, Vol. 62, No. 5, s. 527-540.
- VINCENT, Andrew (2006), **Modern Politik İdeolojiler**, Paradigma Yayınları, İstanbul.
- VINTAR, Mirko (2000), "Effective Approaches to the Government/Citizen Relationship", **UNPAN**, unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006510.pdf (16.09.2008).
- WEBER, Max (2003), **Sosyoloji Yazıları**, 5. Baskı, Çev. Taha Parla, İletişim Yayınları, İstanbul.
- WEBER, Max (2005), **Bürokrasi ve Otorite**, Çev. Bahadır Akın, Adres Yayınları, Ankara.
- WEST, David (2005), **Kıta Avrupası Felsefesine Giriş**, 2. Basım, Çev. Ahmet Cevizci, Paradigma Yayıncılık, İstanbul.
- WILSON, Woodrow (1961), "İdarenin İncelenmesi", Çev. Nermin Abadan, **Seçme Parçalar**, Türk Siyasi İlimler Derneği Yayınları, İstanbul.
- www.bilgitolumu.gov.tr (24.04.2009).
- www.bumko.gov.tr (1.05.2009).
- YALÇINDAĞ, Selçuk (1973), "Devlet Kesimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarının Amacı ve Stratejisi Üzerine", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 6, Sayı 3, s. 24-31.
- YAYLA, Atilla (2002), **Liberalizm**, Liberte Yayınları, Ankara.
- YAYMAN, Hüseyin (2008), **Türkiye'nin İdari Reform Tarihi**, Turhan Kitabevi, Ankara.
- YEDİYILDIZ, Bahaeddin (2002), "Klasik Dönem Osmanlı Toplumuna Genel Bir Bakış", **Türkler**, 10. Cilt, s. 183-215.

- YILMAZ, Aytekin (2000), **Modern Demokrasi Gelişimi ve Sorunları**, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara.
- YILMAZ, Aytekin (2003), **Çağdaş Siyasal Akımlar**, 2. Baskı, Vadi Yayınları, Ankara.
- YÜKSEL, Cüneyt (2005), **Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik, Kavramsal Çerçeve ve Uluslararası Uygulamalar**, Cilt 1, TÜSİAD Devlette Etik Altyapı Dizisi No: 1, Yayın No. TÜSİAD-T/2005 - 11/412, İstanbul.
- ZAKARIA, Fareed (1999), "İlliberal Demokrasinin Yükselişi", Çev. Atilla Yayla, **Siyasal ve Sosyal Teori Seçme Yazılar**, 2. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara, s. 41-57.
- ZÜRCHER, Erik Jan (2001), **Modernleşen Türkiye'nin Tarihi**, 10. Baskı, Çev. Yasemin Saner Gönen, İletişim Yayınları, İstanbul.

ÖZGEÇMİŞ

1981 Karaman doğumlu olan Özer KÖSEOĞLU, 1999 yılında Sakarya Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü'nde lisans öğrenimine başlamıştır. 2003 yılında lisans öğrenimini tamamlayan KÖSEOĞLU, aynı yıl Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda yüksek lisansa başlamıştır. 2005 yılında "Belediyelerde Performans Yönetimi: Arka Plan ve Sorunlar" başlıklı tez çalışmasını tamamlayarak yüksek lisansını tamamlamış ve aynı üniversitede doktora öğrenimine başlamıştır. 2004 yılından itibaren Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü'nde Araştırma Görevlisi olarak göre yapan KÖSEOĞLU'nun belediyelerde performans yönetimi, kamu yönetiminde stratejik planlama ve kamu sektöründe yönetim gibi alanlarda makale ve bildirileri bulunmaktadır.